


Helsingfors i hybridhotens tid

– hybridpåverkan
och staden

Helsingfors



**Helsingfors i hybridhotens tid
– hybridpåverkan och staden**

Helsingfors stad, centralförvaltningens publikationer 2018:22

ISBN 978-952-331-474-0 (tryckt publikation)

ISBN ISBN 978-952-331-475-7 (e-publikation)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504 (tryckt publikation)

ISSN 2323-8135 (e-publikation)

Omslagsbilder: KIss/Shutterstock.com.

Innehåll

Förord	3
1. Introduktion till hybridpåverkan	5
1.1 Vad är hybridpåverkan och hybridhot?	5
1.2 Hybridpåverkan och respons på sådan på den lokala nivån	8
1.3 Klassificering av hybridhot	9
2. Helsingfors som mål för påverkan och påverkande aktör	10
2.1 Stadskoncernens beredskap för hybridhot	11
2.2 Cyberattacker och kritisk infrastruktur	12
2.3 Förvaltning och beslutsfattande	15
2.4 Information och tillit	17
3. Sammanfattning och slutsatser	23

Förord

Till följd av olika händelser ute i världen har nya typer av hot börjat diskuteras även i Finland. Termer som hybridpåverkan, hybridhot och hybridkrigsföring har blivit bekanta från tidningssidorna och olika forskningsinstitutioners analyser. Nyheterna fäster dock ofta inte så mycket uppmärksamhet vid *hybridpåverkans* verkliga natur och kopplingar till förvaltningen och vardagen på lokal nivå. Denna rapport tar upp detta tema och försöker belysa hybridpåverkan som fenomen ur Helsingfors synvinkel.

Rapporten bygger på studier av litteratur och offentliga dokument om ämnet, en enkät bland medlemmar i stadsfullmäktige och intervjuer med ett brett urval av experter. Som experter har vi hört bland annat Helsingfors stad, Centralkriminalpolisen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS), Gränsbevakningsväsendet, Försörjningsberedskapscentralen (inklusive hälsovårdspoolen och mediapoolen), Aalto-universitetet, Faktabaari, Cultura, Regionförvaltningsverket i Södra Finland samt representanter för CGI och KPMG.

Rapporten representerar dock endast författarnas åsikter. Författarna till rapporten är Atte Har-

janne, Eetu Muilu, Jekaterina Pääkkönen och Hanna Smith.

Rapportens rötter finns i projektet Hack for Society- som genomfördes hösten 2017, där forskare, studerande och medlemmar i stadsfullmäktige löste Helsingfors utmaningar genom intensivt samarbete i arbetsgrupper. De insikter som projektet medförde skapade en grund för detta mer omfattande bakgrundsarbete, som finansierades av Helsingfors stad. Det europeiska kompetenscentret för bekämpning av hybridhot (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats), som grundats i Helsingfors, gav stöd och handledning för rapporten. Författarna vill tacka projektet Hack for Society och Helsinki Think Company som genomförde det, Helsingfors universitet, undervisnings- och kulturministeriet, Sitra, Kommunförbundet och Tankesmedjan e2 samt naturligtvis Helsingfors stad och alla personer som deltagit i projektet och experter som bidragit med sin tid.

Introduktion till hybridpåverkan

I olika politiska analyser debatterar man ofta i vilken mån den säkerhetspolitiska verksamhetsmiljön har förändrats. När man talar om *hybridkrig* påpekas ofta att fenomenet i sig inte är nytt och att dess metoder har använts även tidigare. Detta är sant på en allmän nivå. Det är dock riskabelt att lämna analysen på denna nivå.

Teknik, sociala trender och de geopolitiska ställningarnas utveckling har lett till att metodernas relativa effekter har förändrats och de har fått nya former.

Exempelvis sociala medier i kombination med automatiska algoritmer skapar i det förändrade mediefältet helt nya mekanismer för informationspåverkan, även om informationspåverkan i sig har en lång historia.

Hybridhot och 1hybridpåverkan omfattar många olika aktiviteter, och terminologin för dem varierar. Härnäst går vi igenom bakgrunden till ämnet, begreppen och orsakerna till varför man måste förbereda sig för hybridhot på stadsnivå.

1.1 Vad är hybridpåverkan och hybridhot?

Hybridpåverkan är medvetet påverkningsarbete utfört av någon part, som tillämpar mer än en metod för påverkan för att uppnå sitt mål. Syftet med hybridpåverkan är att försvaga och/eller skada målet.

Hybridhot är uttryck för metoder för påverkan som betraktas som hot. Typiskt för hybridpåverkan är att sambandet mellan aktörerna, metoderna och målen döljs. Den som utsätts för hotet har svårt att urskilja gränserna för hybridpåverkan och identifiera de ansvariga aktörerna. Avsikten är att aktiviteterna till en början ska vara oidentifierbara, och om de upptäcks och/eller identifieras erkänns de inte av aktören som utför dem. Man strävar efter att genomföra åtgärder så att säga i gränslandet mellan krig och fred, för att det ska vara så svårt som möjligt att vidta motåtgärder. Det är värt att notera att man inte alltid behöver en sådan här situationsbild för att skydda sig mot hybridpåverkan – det viktigaste är att identifiera sina egna sårbarheter och känna till de olika följderna av det egna agerandet, även indirekta sådana. Hybridpåverkan bygger ofta just på utnyttjande och upprätthållande av existerande sårbarheter och svagheter.¹

Det europeiska kompetenscentret för bekämpning av hybridhot har delat in hybridhoten i två oli-

ka skeden: bild 1 åskådliggör hybridpåverkan och hybridhot. I *förberedelseskedet* förbereder sig den påverkande parten inför hybridpåverkan genom att skapa eller hitta en kanal för sin påverkan. I praktiken innebär detta att studera och skapa olika sårbarheter, öva på att utnyttja dem och testande av effekterna eller utnyttjande av dem för att förvirra. I det *operativa skedet* försöker påverkaren nå sina mål genom att kombinera olika metoder. Om urvalet av metoder även omfattar militära åtgärder kan man tala om *hybridkrigföring*. I denna rapport tar vi inte upp hybridkrigföring utan fokuserar på kombinationer av andra än militära metoder.

Som konstaterats ovan är det i hybridpåverkan centralt att dölja och hemlighålla olika skeden och samband. I samband med Rysslands agerande har hybridpåverkan ibland liknats vid ett schackspel. Egentligen är dock poker – där bluffar och utnyttjande av slumpmässiga möjligheter spelar en viktig roll – en bättre analogi.

Till de möjliga metoderna för påverkan hör exempelvis informationspåverkan, ekonomisk påverkan, fysisk påverkan, politisk påverkan och cyberoperationer (datanätverksoperationer) samt politiskt våld.

1) Enligt det europeiska kompetenscentret för bekämpning av hybridhot kan ett hybridhot karakteriseras som samordnad verksamhet som målmedvetet attackerar sårbarheter på systemnivå hos demokratiska stater och institutioner, synkroniserat och med flera olika metoder. Aktiviteterna är svåra att upptäcka och/eller oidentifierade, och drar nytta av gränserna mellan krig och fred.

• Dess mål är att påverka beslutsfattandet på lokal, regional, statlig eller institutionsnivå i syfte att gynna den attackerande parten och/eller uppfylla dess mål, samtidigt som målet skadas och/eller försvagas.

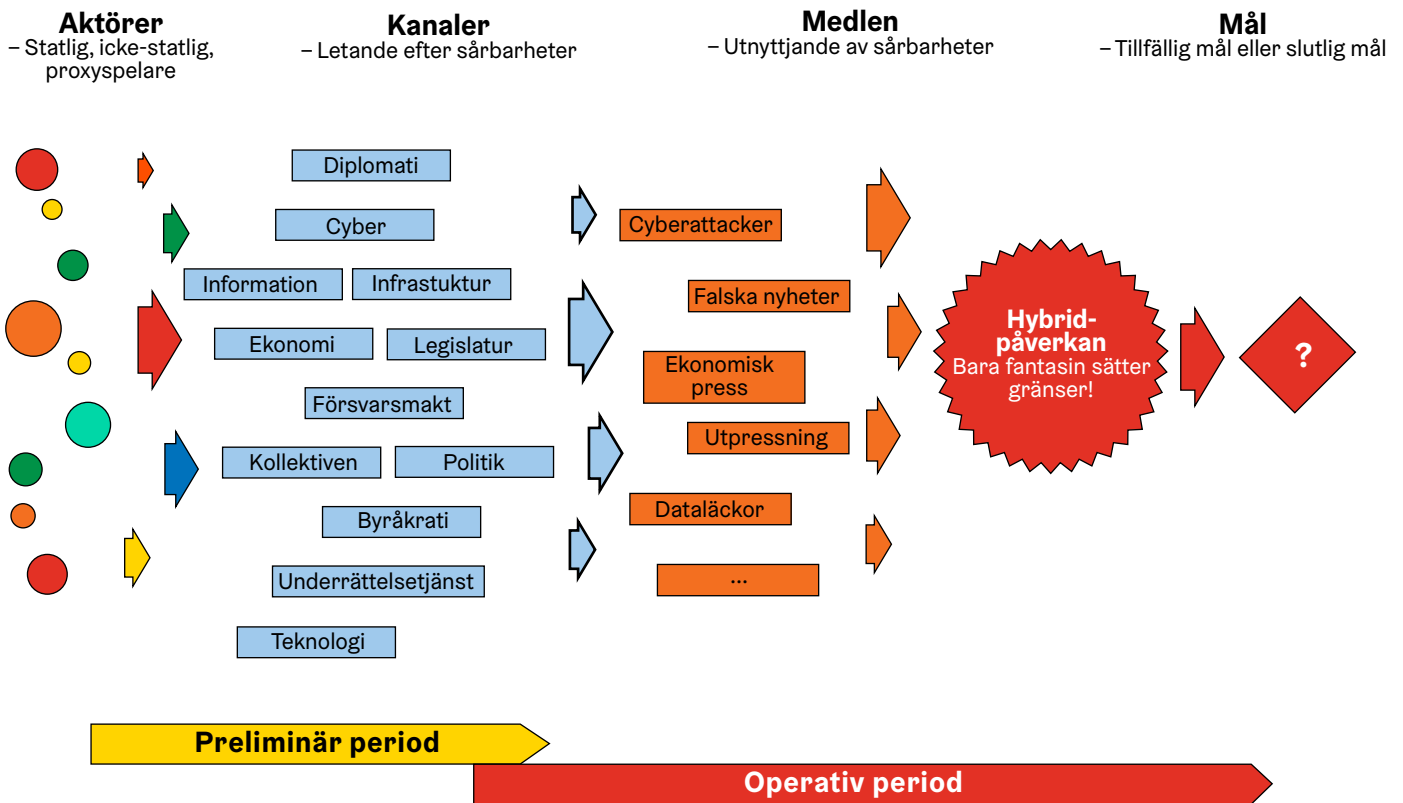


Bild 1: Hybridpåverkan i tabellform. (Källa: HybridCoE, bearbetad)

När man klassificerar de olika metoderna bör man tänka på att en aktivitet samtidigt kan tillhöra flera av dessa kategorier. Exempelvis om alla operationer som utnyttjar internet betraktas som cyberoperationer, så kan alla ovan nämnda metoder vara cyberoperationer samtidigt som de är exempelvis informationspåverkan. På samma sätt kan exempelvis informationspåverkan vara kopplad till politisk påverkan, exempelvis för att vända följder av en lag mot den stat som stiftat lagen.

I det demokratiska samhället påverkas det politiska beslutsfattandet och kommuninvånarnas åsikter. Olika metoder kombineras också för att mer effektivt uppnå målet för påverkningsarbetet. Detta är normal deliberativ politisk verksamhet. På samma sätt som det finns samhällelig och kommunikativ påverkan som inte kan klassificeras som hot finns det också statlig påverkan, diplomati.

Ibland kan påverkan dock vara ett hot. Att definiera någonting som ett hot är en normativ definition: ett hot är någonting oönskat, det vill säga någonting som betraktas som fel eller ont. Juridiskt sett kan man of-

ta enkelt definiera hot: de är i många fall *kriminell* verksamhet. För en kommun, i denna utredning i synnerhet Helsingfors, utgör negativ inverkan på kritiska funktioner ett uppenbart hot. Med *kritiska funktioner* avses infrastruktur, processer och organisationer samt eventuellt vissa individer som är nödvändiga för stadens grundläggande funktioner (MCDC: 11). Kommunikationsministeriet har definierat energi, trafik, banksektorn, finansmarknadens infrastruktur, hälsovårdssektorn, dricksvattenförsörjningen samt den digitala infrastrukturen som kritisk infrastruktur (Arbetsgruppen för stöd av genomförandet av nät- och informationssäkerhetsdirektivet 2016). Hot kan även bedömas utgående från huruvida de främst är upplevda (subjektiva) hot eller systematiskt bedömda (objektiva) hot.

Det att man talar om hybridhot innebär inte att man inte kan behandla enskilda metoder för påverkan. Möjlig kombination av metoder vid en viss tidpunkt eller för ett visst syfte kan identifieras om man först förstår vilka de enskilda metoderna är. I denna rapport behandlas olika metoder för påverkan i en

• Dess mål är att påverka beslutsfattandet på lokal, regional, statlig eller institutionsnivå i syfte att gynna den attackerande parten och/eller uppfylla dess mål, samtidigt som målet skadas och/eller försvagas.

hybridpåverkankontext, även i fall där bara enskilda metoder eller operationer nämns.

Enskilda metoder eller kombinationer av flera metoder kan användas av en statlig eller icke-statlig aktör. Aktören kan också vara en individ eller organisation som har kopplingar till en stat.

Begreppsapparaten kring hybridhot är alltså inte enhetlig ens bland finländska myndigheter eller experter. I vissa sammanhang framhävs just kombinationen av olika metoder, medan enskilda påverkningsmetoder, såsom informationspåverkan eller cyberattacker, i andra sammanhang i sig själva behand-

las som hybridpåverkan. I samma andetag bör man ändå konstatera att grunden för Finlands säkerhet som helhet är stabil. Exempel på detta är säkerhetsstrategin för samhället (2017), den nationella riskbedömningen för Finland 2015 samt inrikesministeriets forskningsprojekt om den inre och yttre säkerhetens inbördes beroenden (2016). Många utmaningar som även tas upp i denna rapport har identifierats. En utmaning är att den hybridpåverkan som pågår i dagens säkerhetsmiljö kontinuerligt skapar nya och föränderliga hot.

1.2 Hybridpåverkan och respons på sådan på den lokala nivån

Med tanke på denna rapport gjordes en webbenkät bland medlemmarna i Helsingfors stadsfullmäktige hösten 2017. De 17 personer som svarade representerar naturligtvis inte hela fullmäktige, men en del intressanta synpunkter togs upp i svaren. Marginalisering och ojämlikhet nämndes oftast som hot, men även klimatförändringen, terrorism och extrema grupper nämndes. När det gällde specifika hotfulla aktörer lyftes förutom radikala grupper även Ryssland fram. Dramatisk påverkan i stil med en cyberattack eller ett terroråd sågs som ett större hot än mindre synlig verksamhet såsom ekonomiska påtryckningar eller korrupcion.

När det gällde de potentiella utrikespolitiska effekterna av lokalpolitiken i Helsingfors gick åsikterna i sär. Utrikespolitiken ansågs ha en inverkan på besluten i Helsingfors, men det rådde oenighet om hur de lokala lösningarna kan återspeglas i rikspolitiken och därmed utrikespolitiken. Detta att räckvidden inte beaktas kan innebära en risk – beslut eller politiska arrangemang på den lokala nivån kan utan att man inser det skapa sårbarheter och möjligheter att påverka för utomstående aktörer. Många personer inom stadskoncernen kan exempelvis samtidigt verka på statlig nivå. På så sätt kan effekter som tar sin början på det lokala planet nå den statliga nivån.

Fullmäktigemedlemmarnas svar återspeglade en allmän uppfattning om att hybridpåverkan hör till den statliga nivån: En stat påverkar en annan stats ställning eller agerande. När man ser på urvalet av metoder för hybridpåverkan (se bild 1) är det dock uppenbart att den lokala nivån har en mycket central roll både som mål för påverkan och i beredskapen mot den. Den kritiska infrastrukturen och de funktioner

och människor som kan påverkas finns alltid någonstans, och ofta är lokala aktörer åtminstone indirekt ansvariga för att trygga samhällets funktioner.

Den lokala nivåns roll i hybridpåverkan växer ytterligare till följd av den globala urbaniseringstrenden. Numera bor hälften av alla människor i världen i städer (FN, 2014). Utmaningar gällande hållbar utveckling såsom klimatförändringar, ekonomisk ojämlikhet och flyktingskap löses till största delen just i städerna (UN-HABITAT, 2016). Städerna utgör på ett kanske ännu tydligare sätt än tidigare brännpunkter för samhällsliga spänningar, och enskilda platser inom dem kan få en enorm symbolisk betydelse för de samhällsliga strömningarna. Som exempel på detta kan man ta Tahrirtorget i Kairo och Majdan i Kiev, som blev centra för folkresningar (MCDC, 2017). Samtidigt växer städernas roll som mål för hybridpåverkan.

Responsen på hybridhot ligger alltså till stor del i kommunernas händer. I många kommuner har man redan börjat förbereda sig och öva inför hybridhot. En potentiell utmaning är att de kommunala tjänsterna i allt högre grad utförs utgående från avtal med privata producenter. Detta tvingar oss oundvikligen att fundera över stadens möjligheter till självständig beredskap. Sannolikt kommer städerna att tvingas till ett allt intensivare samarbete med sina avtalsnätverk när det gäller beredskap. Som landets huvudstad har Helsingfors en mycket central roll, eftersom en stor del av hela landets ekonomiska och politiska makt är samlad i Helsingfors. Genom att påverka Helsingfors kan man påverka hela Finland, och ett väl förberett Helsingfors förbättrar hela landets säkerhet.



I Finland framhävs den lokala nivåns betydelse av kommunernas självstyre och omfattande ansvar för den offentliga servicen. En betydande andel av de politiska beslut som påverkar människors vardag fattas i kommunernas styrelser och fullmäktige, och exempelvis social- och hälsovården samt fostran och utbildningen är i kommunernas händer. Dessa sektorer är inte bara möjliga kanaler för påverkan, utan har också en nyckelroll i responsen på hybridhot. Medborgarnas tilltro till varandra och till officiella institutioner har en betydande inverkan på samhällets sårbarhet för hybridpåverkan och på dess resiliens, det vill säga dess motståndskraft vid störningar när ett hot förverkligas. När det gäller att bygga upp och upprätthålla denna tilltro har den lokala nivån en viktig roll – ofta är det just kommunen som ger den offentliga förvaltningen ett ansikte.

Även om vissa säkerhetsmyndigheter inte är underställda kommunerna sker även byggandet av förtroende för deras verksamhet och insamlingen av information på lokal nivå.

1.3 Klassificering av hybridhot

Hybridpåverkan och -hot kan klassificeras på många sätt. Det internationella MCDC-projektet (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017) delar in metoderna för hybridpåverkan i *militära, politiska, ekonomiska* och *samhälleliga* (på engelska *civil*) instrument samt instrument för informationspåverkan. Målen för påverkan kan på motsvarande sätt vara politiska processer, militära mål, ekonomin, informationsgången eller infrastrukturen.

En sådan indelning enligt mål och metoder är ett bra sätt att analysera de aktörer som är mål för påverkan, påverkningskanaler och ansvaret för beredskapen. Problemet är dock att en analys av detta slag kan rikta för mycket uppmärksamhet mot enskilda samhälleliga funktioner och direkta påverkningsmekanismer, så att det totala hot som utgörs av kombinationer blir oklart.

Hybridpåverkan kan också klassificeras enligt verksamhetens natur. Då kan man identifiera exempelvis följande strävanden hos den påverkande aktören:

- *Att skapa eller upprätthålla sårbarhet*, varvid den påverkande aktören bygger upp sitt urval av metoder utgående från någon svaghet. Den sårbarhet som utgör ett hot kan vara teknisk, ekonomisk eller mänsklig. Exempelvis stöd för en webbplats för falska nyheter kan vara sådan verksamhet.
- *Observation*, där den påverkande parten samlar information om målet eller dess verksamhet i förhållande till något annat hot eller någon annan utveckling.
- *Försök*, där man testar målets verksamhet eller reaktioner eller följderna av någon metod. Ett exempel på detta är ”cyberknackning” där man testar de data-tekniska systemens förmågor och svagheter.

– *Övningar*, där den påverkande aktören testar och övar på sitt urval av metoder.

– *Skenmanövrer*, där en metod för hybridpåverkan används för att leda bort uppmärksamheten från någon annan verksamhet.

När man bedömer hot bör man komma ihåg att de upplevda hoten inte alltid är desamma som de egentliga hoten. En överreaktion mot ett litet eller obefintligt hot kan dock göra hotet verkligt. Om man exempelvis behandlar en viss folkgrupp som en risk kan detta leda till misstro och polarisering och till slut radikaliserar en del av folkgruppen i fråga. Å andra sidan kan misstro mot myndigheterna väckas om man inte uppmärksammar hot som upplevs som betydande men bedöms som obetydliga av myndigheterna – här har information och öppen kommunikation stor betydelse.

Helsingfors som mål för påverkan och påverkande aktör

Många faktorer som skapar sårbarhet för eller skyddar mot hybridhot uppstår på det lokala planet. Som landets huvudstad har Helsingfors också en särskild roll när det gäller beredskap för hybridhot. Härnäst går vi först igenom Helsingfors stadskoncerns be-

redskap för hybridhot och diskuterar därefter stadens sårbarhet för olika former av påverkan. Olika möjliga former av hybridpåverkan presenteras också i bilaga 1.

2.1 Stadskoncernens beredskap för hybridhot

Säkerhet är en av Helsingfors värderingar (Helsingfors stad, 2017a), och stadskoncernens säkerhetsarbete styrs av ett stort antal dokument. Stadsstrategin (Helsingfors stad, 2017b) styr hela stadens verksamhet. De centrala riktlinjerna som är underställda stadsstrategin och som styr säkerhetsarbetet är Helsingfors stads säkerhetsprinciper (Helsingfors stad, 2017a), riktlinjerna för organisationssäkerhet (Helsingfors stad, 2017c) och beredskapsplanen (Vuosalmi, 2017), som blev klara under det gångna året, samt säkerhetsplanen (Helsingfors stad, 2015), principerna för den lokala säkerhetsplanen (Helsingfors stad, 2014) och anvisningen för intern övervakning och riskhantering (Helsingfors stad, 2015b), som blev klara tidigare.

Dessa dokument beskriver stadens allmänna modell för ledning och hantering av säkerheten. Staden delar in säkerheten i tre nivåer: den *strategiska* nivån, som behandlas i stadens strategi; *stadsnivån*, som behandlas i de planer och anvisningar som nämns ovan; den *bostadsområdesspecifika* nivån,

som styr de objekts- och områdesspecifika planerna (Helsingfors stad, 2014). På ett allmänt plan är ansvaret uppdelat så att kanslichefen ansvarar för stadskoncernens säkerhetsledning, säkerhets- och beredskapsenheten styr och samordnar säkerhetsärenden inom stadskoncernen och med intressegrupper, lokalsäkerhetschefen från enheten Byggnader och allmänna områden sköter fastighets- och lokalsäkerheten i samarbete med stadskansliet och de ansvariga för sektorerna och affärsverken sköter sina egna funktioner (Helsingfors stad, 2017c). De dokument som styr säkerhets- och beredskapsarbetet samt planeringen av det uppdateras regelbundet, och en uppdatering pågår också just nu.

Helsingfors ser på säkerheten som en mångsidig fråga. Samarbetet med intressegrupper utanför stadskoncernen är också intensivt: staden har exempelvis utvecklat permanenta strukturer för samarbete med polisen och deltar allt mer även i försvarsmaktens beredskapsövningar.

2.2 Cyberattacker och kritisk infrastruktur

Digitaliseringen har också framhävt individernas roll i hoten mot infrastrukturen. Om övervakningen och begränsningen av tillgången till information och passertillstånd är svag kan en enskild person snabbt få till stånd stor skada, antingen omedvetet eller försåtligt. Cyber- och lokalsäkerhet är aldrig bara teknik, utan processerna och personalens kompetens måste vara uppdaterade.

Digitaliseringen har ökat vårt beroende av fungerande datasystem betydligt. Dessa beroenden skapar en sårbarhet för störningar även utan avsiktlig

påverkan. Ett talande exempel är Oriolas byte av datasystem år 2017, som orsakade långvariga problem i hela landets läkemedelsförsörjning. Beroende på verksamhetens natur och kritiskhet kan det vara nyttigt att i olika organisationer testa och öva på situationer där de centrala datasystemen inte fungerar som förväntat. En sådan ”dag utan internet” kan dock i praktiken vara ett mycket dyrt experiment, och i vissa fall är det inte nödvändigtvis kostnadseffektivt att upprätthålla ersättande arrangemang. Minimikravet bör ändå vara att organisationen är medveten om sitt



Datanätverk och infrastruktur är uppenbara mål för påverkan även i Helsingfors. Påverkan som utnyttjar datanätverk kallas för cybERPåverkan. Till följd av digitaliseringen är i praktiken alla samhällsliga funktioner på något sätt sårbara för cyberspionage eller cyberattacker.

Kritisk infrastruktur kan dock hotas även på andra sätt, och man vet exempelvis att fysiskt spionage pågår kontinuerligt. Inom det finländska kommunfältet har det hänt att utomstående fysiskt har fått tillgång till lokaler med kritisk infrastruktur. Man kan få tillgång till infrastruktur och datanätverk även genom ekonomiska, helt lagliga metoder, exempelvis genom direkt ägande eller genom att få kontroll över entreprenader eller projekt hos aktörer som ansvarar för infrastruktur. Enligt de experter som intervjuades utgör den dataläcka som orsakades av utkontrakteringen av trafikförvaltningen i Sverige (se t.ex. Sveriges Radio, 2017) samt inköp av tomtar och fastigheter nära strategiska mål i Finland exempel på sådan sårbarhet. De kommunala aktörerna måste känna sina entreprenörer och entreprenörerna måste förstå sin betydelse för samhället.

beroende av datasystem och beredd att agera i fall av en störning. För närvarande råder ofta en alltför stor tilltro till att systemen ska fungera. Å andra sidan är man bättre än tidigare på att identifiera hotande störningar i datatrafiken, och år 2018 inleddes på initiativ av Försörjningsberedskapsorganisationen cybersäkerhetsövningen Tieto 2018, som riktar sig särskilt till företag som är kritiska med tanke på försörjningssäkerheten (Försörjningsberedskapsorganisationen, 2018).

Helsingfors stad och aktörerna som är viktiga för staden använder många olika datasystem, och allt fler organisationer, anställda och förtroendevalda använder dessutom externa, kommersiella applikationer och plattformar i sina uppgifter (bl.a. Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram, WhatsApp, Slack och Office 365 samt e-postapplikationer). På grund av sys-

temens mångsidighet och motstridighet är det omöjligt att bilda en heltäckande helhetsbild, vilket ökar varje individs ansvar för sitt eget agerande. Vid sidan av dataläckor och annan cyberpåverkan kan i synnerhet sociala medier användas för att svartmåla en aktörs rykte eller kompetens. Det kan till exempel hända att en anställds passertillstånd syns på en bild som publiceras på sociala medier, därifrån det enkelt kan kopieras av personer som vill ha tillgång till fysiska lokaler.

Helsingfors stad är också en betydande arbetsgivare samt utbetalare av löner och förmåner. Ekonomiförvaltningen är ett potentiellt mål för cyberpåverkan, och människors ekonomiska utkomst kan också betraktas som en kritisk funktion. Kommuninvånarnas ekonomiska verksamhet, såsom inköp av livsmedel, försvåras om löner eller förmåner inte beta-

Helsingfors centrala infrastruktur anknyter till energi och trafik samt vattenförsörjning. Automatiska system som är kopplade till internet är möjliga svagheter i sådana här tekniska system. Omfattande och långvariga avbrott i distributionen av el, vatten eller värme skulle orsaka allvarliga problem, störningar i kollektivtrafiken skulle orsaka stora olägenheter och störningar i hamnarna skulle i värsta fall kunna orsaka ekonomiska förluster på nationell nivå. I Helsingfors förvaltas dessa huvudsakligen av stadskoncernen eller samkommuner, vilket kan antas förenhetliga den gemensamma beredskapen och informationsgången på lokal nivå. Detsamma gäller till stor del för social- och hälsovårdstjänsterna. Gemensam verksamhet och informationsgång sker dock inte av sig själva, utan kräver planering och övning av rutinerna.

Företag i aktiebolagsform är inte automatiskt skyldiga att ha beredskap, så de kommuner som äger dem måste genom styrning säkerställa att beredskapen förverkligas.

Bild 4. Källa: Helen Oy.





Bild 5. Källa: Helsingin kaupungin läiäistopankki/ Kuvasuunnittelu- ja Agentuuritoimisto Keksi 2014.

En illvillig aktör kan kombinera cybermetoder med fysisk påverkan. Genom en cyberoperation kan man ändra patientuppgifter, det vill säga påverka uppgifternas integritet. Inom cybersäkerhet innebär integritet att uppgifter endast kan redigeras av personer som har rätt till det. Om cyberoperationen inte upptäcktes skulle man lita på uppgifternas integritet och agera i enlighet med dem. Detta kan ha konkreta fysiska följder – en cyberattack kan påverka människors hälsa genom att läkare fattar felaktiga vårdbeslut på grund av felaktiga patientuppgifter.

las ut. Även vid störningar i eldistributionen skulle betalningstrafiken avstanna. I enlighet med vad som är typiskt för hybridpåverkan skulle en störning av denna typ vara särskilt allvarlig om den kombineras med andra metoder, såsom informationspåverkan. Missnöjdheten gentemot myndigheter och beslutsfattare skulle öka. Situationen skulle kunna ha en skadlig inverkan på beslutsfattandet i Helsingfors.

En cyberstrategi är också att missbruka de rättigheter som lagstiftningen ger. Exempelvis EU:s allmänna dataskyddsförordning ger människor möjlighet att begära ut uppgifter om sig själva från organisationer som lagrar sådana uppgifter. Förordningen kan utnyttjas i en överbelastningsattack där man överbelastar organisationen i fråga med tusentals begäranden.

Organisationen är enligt lagen skyldig att reagera på varje begäran. En sådan här situation kan skapas genom informationspåverkan: en illvillig aktör sprider desinformation som överskrider nyhetströskeln samt använder sociala medier för att producera och generera information. Den illvilliga aktören kan exempelvis påstå att organisationen i fråga behandlar uppgifter på fel sätt. Aktören kan vädja till känslor för att få så många människor som möjligt att begära ut sina uppgifter inom en kort tid. Aktören kan till exempel felaktigt hävda att organisationen använder uppgifter om barn på ett felaktigt eller misstänkt sätt. Motsvarande skyldigheter som medför risker kan uppstå när olika servicelöften utformas.

2.3 Förvaltning och beslutsfattande

Kommunerna i Finland har omfattande skyldigheter och självstyre. Kommunens förvaltning och beslutsfattande är därför också möjliga mål för hybridpåverkan. Genom att påverka dem kan en illvillig aktör på ett betydande sätt gynna sin ställning eller sina mål. Helsingfors beredskapsarbete beskrivs ytterligare i avsnitt 2.1. Hybridpåverkan tas inte direkt upp i Helsingfors offentliga dokument, men stadens mångsidiga perspektiv på säkerhet ger reda i sig självt bättre förutsättningar att bekämpa dessa hot än en mer begränsad och restriktiv definition av säkerhet.

Stadens offentliga dokument innehåller inga exakta bedömningar av hot eller verksamhetsanalyser. Även kontakterna till stadens högsta beslutande organ – stadsfullmäktige – och andra politiska förtroendeorgan är begränsade i säkerhetsarbetet, och eventuell påverkan genom det politiska systemet måste behandlas som en risk. Det politiska systemet kan anses vara särskilt sårbart för påverkan på kommunnivå. Förtroendeuppdrag sköts oftast vid sidan av heltidsarbete. Det förekommer stora skillnader mellan olika förtroendevalda samt mellan förtroendevalda och tjänstemän när det gäller kunskapsnivå och inskolning. I värsta fall möjliggör situationen missbruk av en tjänsteställning eller ett förtroendeuppdrag, om en illvillig påverkande aktör lyckas manipulera en enskild beslutsfattare.

Genom att påverka kommunala beslutsfattare kan man exempelvis gynna en aktörs möjligheter att beviljas bygglov. Att främja sina egna intressen är inte fel i sig – det kallas i allmänhet för lobbning. Ur kommunens och samhällets perspektiv kan detta definieras som ett hot om det är fråga om ett brott eller sådan verksamhet där det finns tecken på påverkan som äventyrar säkerheten. Det kan exempelvis vara fråga om en situation där den som ansöker om bygglov säger sig utöva någon typ av affärsverksamhet, som egentligen är en täckmantel för påverkan som äventyrar säkerheten. I sådana situationer kan fasaden hållas ren, varvid de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten har svårt att få klarhet i verksamhetens egentliga natur.

I det finländska samhället är förvaltningen i hög grad decentraliserad, såväl funktionellt som regionalt. Risken med en sådan modell är att det kan uppstå osäkerhet om ansvaret och ledarskapet i snabba situationer – å andra sidan möjliggör den också flexibelt lokalt agerande. I Helsingfors framhävs den funktionella decentraliseringen, vilket kräver noggrann planering och övning för störningar så att alla känner till rollerna och ansvarsfördelningen. Exempelvis teleoperatörer ska underrätta kommunikationsministeriet om de misstänker att de utsatts för dataintrång (Arbetsgruppen för stöd av genomförandet av nät- och informationssäkerhetsdirektivet, 2017). Många av de intervjuade tvivlade

dock på att man vid behov kan koppla ihop anmälningar som kommer in till olika aktörer.

I dagens verksamhetsmiljö är ansvarsfördelningen i synnerhet för den externa kommunikationen utmanande, eftersom de olika snabba kommunikationskanalerna är svåra att kontrollera centralt. Smidig kommunikation mellan olika aktörer inom staden och staten är central. En snabb bedömning av situationen, övervägande och enhetlig information skapar förtroende och bidrar till att förhindra att informationen i sig eskalerar situationen genom att ge rum för felaktiga uppgifter eller framhäva en polarisering.

Man måste också känna till de inbördes beroendeförhållandena inom och utanför stadens organisation för att beredskapen ska kunna förverkligas enligt planerna. En del av de experter som vi intervjuade lyfte fram att man ännu inte förstår dessa beroendeförhållanden tillräckligt väl.

Helsingfors nya ledningsmodell och sektorstruktur har förtydligat stadens förvaltning även när det gäller beredskapen. Förändringen upplevs ha förbättrat stadens beredskap och förtydligat ansvarsfördelningen gällande beredskap för störningar. Vid sidan av en fungerande ansvarsfördelning måste man med tanke på hybridhot särskilt se till att någon aktör ansvarar för helhetsbilden och vid behov identifierar de sammanbundna konsekvenserna av olika metoder för påverkan. Här måste ansvarsfördelningen mellan den regionala och den statliga nivån vara tillräckligt sömlös.

Flera av de intervjuade konstaterade att det krävs ett starkare ledarskap för att förebygga hybridpåverkan. En del upplevde att ingen ansvarar för temat hybridpåverkan som helhet, utan att det är utstrött på olika organisationers arbetslistor. Av denna orsak kan man inte nödvändigtvis koppla ihop olika påverkningssätt till en helhet. I intervjuerna föreslogs bland annat att kommunikationsministeriet skulle kunna samordna verksamheten. Ett annat alternativ skulle kunna vara en säkerhetsambassadör på kommunnivå, som aktivt för fram förändringar och nya utmaningar i säkerhetsmiljön samt samordnar distributionen av information på den lokala nivån, mellan olika lokala nivåer och mellan den lokala och statliga nivån.

Politik som stressats fram eller förberetts dåligt kan i sig själv göra beslutsfattandet sårbart. Bland annat osäkerheten och oklarheterna kring social- och hälsovårds- samt landskapsreformen försvårar planeringen av beredskapen. Om omfattande reformer medför ansvar för omdefiniering och förnyande av datasystem krävs särskild omsorg. I synnerhet måste man säkerställa att säkerheten inte äventyras under övergångstiden och att förändringssituationen inte skapar säkerhetsbrister.



Även val är tänkbara mål för påverkan. I vissa situationer kan utomstående aktörer vilja påverka valresultat för att få igenom beslut som gynnar dem själva eller skapa politiska konstellationer som försvagar beslutsförmågan. Målet kan dock också helt enkelt vara att skada förtroendet för systemet – om utomstående påverkan inträffar under ett val kan detta försvaga förtroendet för det demokratiska valresultatet, särskilt om påverkan avslöjas efter valet.



Tillit är en central faktor i skyddet mot hybridhot. Samhällelig tillit bidrar till en känsla av trygghet samt underlättar samarbete och kommunikation. Samhällelig tillit innebär att människor litar på varandra, samhällets strukturer och myndigheterna. Allt detta förbättrar beredskapen och skyddar många kritiska funktioner. Tilliten är därför ett mål för informationspåverkan.

Genom framgångsrik informationspåverkan kan man försvaga människors tillit och på så sätt möjliggöra användning av andra hybridmetoder. De ”åsiktsbubblor” som skapas på moderna kommunikationsplattformar är grogrunder för polarisering av debatten. Polarisering föder misstro. Uppfattningen att det i någon fråga bara finns två motpoler stärker den externa påverkarens verksamhet och/eller kan vara ett resultat av den. Påverkan av detta slag kan ske på lång sikt så att man upplever effekterna först efter lång tid.

2.4 Information och tillit

Hybridpåverkan riktas inte alltid mot någon särskild samhällelig funktion, utan målet kan också vara informationsgången, tilliten och åsiktsmiljön i samhället. Denna typ av påverkan kallas ofta för informationspåverkan – tidigare talade man också ofta om psykologisk krigföring. Verkytet för psykologiskt påverkningsarbete är inte nödvändigtvis information, för exempelvis uppseendeväckande kriminell verksamhet eller terrorattentat kan minska tilltron till myndigheterna eller försvaga allmänhetens känsla av trygghet.

Helsingforsbornas uppfattning om säkerheten undersöks regelbundet, och de upplever stadens centrum och sina egna bostadsområden som ganska trygga – även om det förekommer tydliga skillnader mellan olika områden. Samtidigt upplever de att den allmänna säkerhetsnivån har försämrats, vilket är något motsägelsefullt. Orsaken är sannolikt en motsäggelse mellan de egna upplevelserna och den bild som medierna förmedlar. Barns och ungas framtid, terrorism, klimatförändringar, växande inkomstkllyftor samt krig och militära konflikter är enligt den senaste säkerhetsundersökningen de teman som oroar Helsingforsborna mest. Fler än hälften av de tillfrågade ansåg att dessa teman var åtminstone lite oroande. (Keskinen & Laihin, 2017.)

Staden ger ofta den offentliga makten ett ansikte på lokal nivå. Helsingfors måste vårda invånarnas förtroende, och här har öppenhet och kommunikation en viktig roll. Stadens kärnuppdrag är att tillhandahålla en bra miljö och tjänster för sina invånare, men även uppfattningarna och kommunikationen har i dag en mycket stor betydelse för den subjektiva upplevelsen.

En av stadens utmaningar är kontakterna till invånare som är svåra att nå, såsom språkliga minoriteter. Lokala föreningar, medborgarorganisationer och stiftelser kan vara bra kanaler för att bygga upp en kommunikation med språkliga minoriteter. Representanter för språkliga minoriteter eller andra befolkningsgrupper bör dock inte marginaliseras så att de endast kommer till tals inom dessa ramar. Man måste också känna till organisationernas finansiering och mål. Vi behöver fler arenor för dialog. Enligt en utredning gjord av Cultura-stiftelsen (2017) har många ryskspråkiga föreningar förutsättningar att erbjuda kommunerna integrationstjänster. Det finns dock utmaningar, bland annat att vissa organisationer har en bristfällig uppfattning om sin egen roll, språkliga och kulturella utmaningar, överbelastning av anställda och frivilliga samt brist på finansiering, lokaler och tid. Vissa människor är också av olika skäl svåra att locka med i verksamheten. (Varjonen, Zamiatin & Rinas 2017.)

Även spänningar mellan olika befolkningsgrupper utgör lämpliga mål för hybridpåverkan. Om någon be-

folkningsgrupp upplever sig vara marginaliserad blir dess representanter mer sårbara för att radikaliseras eller värvas av en utomstående aktör. En miss-tänksam inställning till en befolkningsgrupp kan därmed öka misstron och exempelvis extrema rörelsers popularitet.

Vissa representanter för vissa befolkningsgrupper kan också vara möjliga mål för påverkan på grund av orsaker som de inte själva kan påverka. Exempel på detta kan vara personer med dubbelt medborgarskap och andra personer som har familjerelationer eller andra nära kontakter till utlandet (Ferm, 2017). För att agera kring dessa arrangemang krävs mycket noggrant övervägande, professionell kommunikation och lyhördhet för olika perspektiv från den offentliga maktens sida. Det är viktigt att se till att språkliga minoriteter och stadsbor med utländsk bakgrund upplever att de är en del av samhället. Så ser det inte alltid ut just nu.

Enligt en utredning av Cultura-stiftelsen (Varjonen m.fl., 2017) löper exempelvis ryskspråkiga invandrare en större risk att bli marginaliserade än den övriga befolkningen, och en upplevelse av marginalisering försvagar samhörigheten med majoritetsbefolkningen. Detta kan skapa en grund för rysk påverkan av denna befolkningsgrupp (Davydova-Minguet, m.fl., 2016), men även här kan en överskattning av påverkans effektivitet och bemötande av befolkningsgruppen som en potentiell riskfaktor i sig självt skapa hot. Det är viktigt att notera att ryskspråkiga i Finland för närvarande verkar lita mer på de finländska myndigheterna än vad finländarna själva gör (Varjonen, Zamiatin & Rinas 2017, 49). Vi bör ta vara på denna tillit.

En del myndigheter som arbetar med inre och yttre säkerhet är inte underställda staden, men deras lokala verksamhet har en viktig roll i byggandet av tillit och en känsla av trygghet. Helsingfors har ett nära samarbete med polisen, försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet. En betydande aktör inom säkerhet som verkar i stadens egen regi är räddningsverket, som ansvarar för att utvärdera olycksriskerna i staden, förebygga dem samt upprätthålla beredskap för olika olyckor, nödsituationer och undantagstillstånd.

I kommuninvånarnas vardag är polisen den mest synliga säkerhetsmyndigheten, och det stora förtroendet för polisen är en betydande resurs i Finland. Polisen är en nationell myndighet och styrs därför inte direkt av kommunen. Polisen är ändå en betydande lokal aktör och myndighet vars agerande påverkar uppfattningarna bland medborgarna. Hur trygg en stad eller kommun känns beror i hög grad på vilken uppfattning man har om polisens verksamhet och betydelse i området. Det föreligger en risk för att tilltron till polisen ska försvagas.



Not all internal and external safety and security authorities are subordinate to the city, but their local operations play a key role in building a sense of security and trust. Helsinki works in close cooperation with the police, the Finnish Defence Forces and the Finnish Border Guard. Helsinki's own significant safety and security operator is the Rescue Department, which is responsible for assessing and preventing risks of accident in the city and preparing for a variety of accidents, emergencies and emergency conditions.

Olika extrema rörelser förhåller sig på olika sätt till myndigheterna – medan en del strävar efter konflikter med polisen lyfter andra fram att deras verksamhet är laglig. Olika aktörer kan ha intresse av att utmåla polisen som understödjare av dem själva eller deras motståndare. Detta kan locka till informationspåverkan, vars mål är att skapa misstro och oroligheter bland allmänheten. Om polisen i en polariserad debatt upplevs favorisera en synvinkel eller part eller upplevs som en svag aktör, kan detta leda till konkret

verksamhet som hotar säkerheten i kommunen.

Unga är en speciell grupp ur stadens perspektiv, eftersom man har direktkontakt med dem genom sektorn för fostran och utbildning. Förebyggande av marginalisering är en central del av stadens säkerhetsarbete, och här har skolsystemet en betydande roll. Förutom att erbjuda möjligheter som förebygger marginalisering är det viktigt att utveckla de ungas medialäskunnighet och skapa förutsättningar för att bygga upp tillit.

En skola kan också vara ett direkt mål för påverkan. Enligt en person som intervjuades kan man exempelvis försöka påverka utbildningens innehåll genom olika metoder för spridande av information. Kommunerna och de enskilda skolorna gör upp egna läroplaner utgående från de nationella grunderna. Den påverkande aktören kan exempelvis ha som mål att förbättra attityderna gentemot sig själv eller gynna sina egna intressen. Målen för påverkan kan vara exempelvis lärare, vårdnadshavare, rektorer, anställda inom fostrans- och utbildningssektorn samt medlemmar i stadsfullmäktige. När man är medveten om denna möjlighet kan man kritiskt utvärdera beslut som fattats i vardagliga situationer och på strategisk läroplansnivå.



För närvarande är de ungas uppfattning om Finlands säkerhet ganska svag (Limnell & Rantapelkonen, 2017). Detta är oroande, eftersom den subjektiva upplevelsen kan leda till en ond cirkel av otrygghet när dessa unga tar steget ut i arbetslivet. Värt att notera är dock att de unga i huvudstadsregionen geografiskt är den enda gruppen i Finland som tror på en positiv utveckling av den personliga säkerheten. Unga i huvudstadsregionen ser polarisering och tudelning av befolkningen som de största hoten (ibid.).

Vid sidan av ovan nämnda grupper och funktioner kan allt effektivare påverkan även riktas mot individer, så att man genom enskilda fall får till stånd en större effekt. Riktade nätverksstörningar har blivit ett återkommande fenomen, och det är ofta någon typ av systematiskt maskineri som ligger bakom. När den riktas mot dem som stödjer ett visst perspektiv eller en viss åsikt kan denna typ av verksamhet höja tröskeln för att delta i diskussionen och förgifta den allmänna stämningen. Den nuvarande lagstiftningen eller tillämpningen av den tycks vara ineffektiv när det gäller att stoppa sådan här verksamhet. En individ kan bli ett mål för påverkan även i andra situationer, eller så kan någon verksamhet göras till en politisk fråga för att det gynnar påverkaren. Ett scenario kan exempelvis vara att vården av en patient med utländsk bakgrund av någon orsak misslyckas. Därefter lyfts läkaren fram och individen görs till en politisk fråga på högre nivå.

Medier som ansvarar för oberoende informationsförmedling är en central aktör i upprätthållandet av den samhälleliga tilliten. Å andra sidan är samhället uppbyggt under förmodandet att medierna åtnjuter förtroende. Verksamhet som sprider falska nyheter undergräver detta arrangemang såväl direkt genom att avsiktligt sprida falsk eller snedvriden information

som indirekt genom att utnyttja samhällets öppenhet och journalisternas ställning. Exempelvis konfidentiell kommunikation eller konfidentiella möten för journalister vänds mot sitt syfte om falska journalister som inte bryr sig om journalistreglerna deltar. Å andra sidan möjliggör en utslutning att det hela framställs som ett samarbete mellan "mainstream-medierna" och "eliten". En utmaning är de språkliga minoriteterna, för vilka snedvridna medier som styrs av en främmande makt kan vara mer lättillgängliga än finländsk nyhetsförmedling och information. Vid sidan av falska nyheter används också falska konton som utger sig för att representera individer eller institutioner på internet – även om det hela genomförs klumpigt kan detta få till stånd förvirring eller helt enkelt avleda uppmärksamheten.

Inom falska nyheter och desinformation kan man urskilja olika kategorier och metoder för påverkan (Nothhaft m.fl., 2018). Nyheter kan förfalskas, deras innehåll kan manipuleras och de kan göras vilseledande. Direkt propaganda, satir, parodi och reklam kan också vara redskap för desinformation. Syftet med falska nyheter kan vara att skapa ett nytt narrativ som exempelvis försvarar en viss part, eller så kan de helt enkelt användas för att försvaga tydligheten och trovärdigheten hos äkta nyhetsförmedling eller legitim information (Nothhaft m.fl., 2018).

Bekämpning av och skydd mot hybridpåverkan som riktas mot information och tillit kräver också en balansgång gällande öppenheten och omsorgsfullt förverkligande av öppenheten. Å ena sidan är öppenhet ett utmärkt sätt att bygga upp förtroende, och transparent offentlig verksamhet kan även vara mer effektiv. Å andra sidan kan öppenheten utnyttjas av den som vill orsaka skada.

In general, various categories and methods of influence can be recognised in fake news and disinformation (Nothhaft et al., 2018). News can be made up, its content can be manipulated and it can be made to be misleading. Direct propaganda, satire, parody and advertising can also be harnessed as tools of disinformation. Fake news can, for example, be used for the purpose of building a new narrative that defends a particular party, or it can simply be used to undermine the clarity and credibility of actual news and legitimate information (Nothhaft et al., 2018).





Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna rapport är inte att systematiskt utvärdera Helsingfors beredskap inför hybridpåverkan, lista alla tänkbara hot eller lägga fram heltäckande instruktioner för fortsatt agerande. Till temat hör mycket konfidentiell information utan vilken en utvärdering av detta slag i vilket fall som helst skulle vara omöjlig. Övriga överraskningar och ständiga förändringar hör dock till hybridpåverkans natur, och en exakt lista över alla metoder som upptäckts eller övervägts hittills skulle kunna vara föråldrad redan i morgon. Syftet med rapporten är att öka medvetenheten om och förståelsen för ämnet bland icke-expertter (bl.a. medlemmar i kommunfullmäktige och myndigheter inom Helsingfors olika sektorer) samt presentera begrepp som förtydligar temat. Dessa i sig hjälper de berörda att förbereda sig på hybridpåverkan och -hot bättre än nu.

Hybridpåverkan är alltså målmedveten påverkan av en utomstående part genom olika metoder, som är skadlig för den part som utsätts och som ofta kännetecknas av att sambandet mellan aktören, metoderna och målen hålls dolda. I förvaltningen av den inre och yttre säkerheten framhävs ofta verksamheten på statlig nivå, men den lokala nivån – kommunerna och städerna – är inte bara mål för påverkan utan kontrollerar också många metoder för att skydda sig mot hot.

Hybridhotets mål kan vara "hårt", såsom en hamn eller ett kraftverk, eller "mjukt", såsom sammanhållningen i samhället. Dessa två utesluter inte heller varandra. Det finländska samhället har i sig goda förutsättningar att skydda sig mot hybridpåverkan. Den långvariga kulturen av helhetssäkerhet och beredskap samt den samhälleliga tilliten är tillgångar, men det är viktigt att se till att agerandet på den lokala nivån blir en del av helhetsbilden.

Kommunikationen och samarbetet bör vara sömlösa och kontinuerliga mellan stadens olika organisa-

tioner, bland stadens invånare och föreningar samt mellan stadens och statens aktörer. Ansvaret för situationen som helhet och för att följa med olika metoder för hybridpåverkan måste finnas hos någon tillräckligt högt uppsatt aktör.

Slutligen anknyter stadens mest betydande påverkningsmöjligheter just till uppbyggandet av tillit. Staden är ofta den del av den offentliga förvaltningen som är närmast individen och här därför många möjligheter att öka stadsbornas tillit till myndighetsapparaten – och till varandra. Denna roll måste integreras i hela stadskoncernen. Exempelvis våra erfarenheter av stadsmiljön, fostran och utbildningen eller social- och hälsovårdstjänsterna har en stor inverkan på den atmosfär som vi leder i och som kan skadas av hybridpåverkan.

Det skulle vara viktigt att staden profilerar sig gentemot sina invånare så att kopplingen mellan stadens förvaltning och invånare i vardagen blir synlig. Det är viktigt att bygga upp en känsla av gemenskap. Det ger en stark motkraft mot hybridpåverkan. Det är exempelvis viktigt att vårda gemenskapen i skolorna.

Slutligen bör man komma ihåg att det inte är illvillig hybridpåverkan som ligger bakom allt som är fel. Vi kan också själva skapa problem utan utomstående hjälp. Om man hela tiden är rädd för hybridpåverkan kan misstron i sig själv förstöra tilliten och provocera olika aktörer. I stället för att överdriva är det bättre att förhålla sig så att man förstår och är medveten om hybridpåverkans natur och de olika aktörernas möjliga intressen. Det är klokt att överväga dessa frågor som bakgrund när staden utvecklas och förvaltas. Handlingar som främjar skyddet mot hybridhot medför ofta även andra fördelar. Man bör i vilket fall som helst försöka stävja utveckling som ökar sårbarheten för hybridpåverkan, såsom samhälleliga spänningar och ömsesidig misstro.

Källor

Uppgifterna i rapporten baserar sig till stor del på intervjuer med sakkunniga, sammanlagt 18 intervjuer. En del av uppgifterna har varit konfidentiella, och därför görs inga hänvisningar med fotnoter.

Intervjuer gjordes vid följande organisationer:

Försörjningsberedskapescentralen, poolen för masskommunikation (Försörjningsberedskapsorganisation), Centralkriminalpolisen, KPMG, Gränsbevakningsväsendet, Helsingfors Stad, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, Aalto-universitetet, Faktabaari, Cultura-stiftelsen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, CGI.

Cullen, P.J. & Reichborn-Kjennerud, E. (2017) MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare, MCDC, januari 2017.

Davydova, O., Sotkasiira, T., Oivo, T. & Riiheläinen, J. (2016) Suomen venäjänkieliset mediankäyttäjänä. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 35/2016. [URL: <http://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/Suomen+ven%C3%A4j%C3%A4nkieliset/0265446a-afd4-4c51-92dc-2d16350ac-8c7?version=1.0>]

Ferm, T. (2017) Laws in the era of hybrid threats, HybridCOE Strategic Analysis December 2017. [URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/01/HybridCoE_SA_2017_Dec_Ferm.pdf]

Helsingfors stad (2014) Paikallisen turvallisuussuunnittelun periaatteet Helsingissä. Stadskansliet 16.5.2014. [URL: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/87/87314098c7cffc69ba7f8836049f30314ced9258.pdf>]

Helsingfors stad (2015a) Helsingin kaupungin turvallisuussuunnitelma. Helsingfors stads centralförvaltnings publikationer 2015:28. [URL: https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/Helsingin_kaupungin_turvaluussuunnitelma.pdf]

Helsingfors stad (2015b) Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa. Stadsstyrelsens anvisning 16.10.2015. [URL: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/f2/f28de5f5f3e95725161ed8c-653608d1e8a543cd6.pdf>]

Helsingfors stad (2017a) Helsingin kaupunkikonsernin turvallisuusperiaatteet. Stadskansliet 17.1.2017. [URL: https://www.hel.fi/static/public/hela/vipa11010VH1J_Kaupunginjohtaja-J/Suomi/Paatos/2017/Kanslia_2017-02-01_Kj_14_Pk/C5D038D8-E226-CE06-8584-59AD8A400000/Liite.pdf]

Helsingfors stad (2017b) Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. [URL: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/>]

Helsingfors stad (2017c) Organisaatioturvallisuuden linjaukset – Kaupunkikonsernin organisaatioturvallisuusohje. Stadskansliet 18.5.2017. [URL: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/89/89c4730a6ae-37e205123e9055edd25d44840c168.pdf>]

Försörjningsberedskapsorganisationen (2018) Tieto 2018 -kyberturvallisuusharjoitus käynnissä – Verkostonäkökulmaa kyberuhkia vastaan, <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tieto-2018-kyberturvallisuusharjoitus-kaynnissa-verkostona-kyberuhkia-vastaan/>, hänvisad 11.03.2018.

Keskinen, V. & Laihinen, E. (2017) Kaikesta huolimatta turvallista – Helsingin turvallisuustutkimus 2015, Helsingfors stads faktacentrals undersökningar 2017:2. [https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_04_05_Tutkimuksia_2_Keskinen_Laihinen.pdf]

Limnell, J. & Rantapelkonen, J. (2017) Pelottaako? Nuoret ja turvallisuuden tulevaisuus, Docendo.

MCDC (Multinational Capability Development Campaign) (2017) MCDC Countering Hybrid Warfare Project, Hybrid Warfare and its Countermeasures, Information note 2, December 2017.

Nothhaft, H., Pamment, J. & Agardh-Twetman, H. (2018) Countering Hostile Influence: the State of the Art, Research Report. MSB & Lunds Universitetet. (publiceras under 2018)

Sveriges Radio (2017) Government under fire after Transport Agency data breach, nyhet 18.7.2017. [URL: <https://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=2054&grupp=24169&artikel=6740394>]

Tiimonen, H. & Nikander, M. (2016) sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus, Inrikesministeriets publikationer 34/2016.

Säkerhetsstrategi för samhället, Statsrådets principbeslut/ 2.11.2017, säkerhetskommittén.

YK (2014) World Urbanization Prospects - Highlights, 2014 Revision. [URL: <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>]

UN-HABITAT (2016) Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report [URL: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>]

Vainio, T. m.fl. (2016) Nationell riskbedömning för Finland 2015, Inrikesministeriets publikationer 3/2016.

Varjonen, S., Zamiatin, A. & Rinas, M. (2017) Suomen venäjänkieliset: tässä ja nyt – Tilastot, tutkimukset, järjestyksen kartoitus. Cultura-stiftelsen.

Arbetsgruppen för stöd av genomförandet av nät- och informationssäkerhetsdirektivet (2017), Verkko- ja tietoturvadirektiivi. Kansallista täytäntöönpanoa tukevan työryhmän loppuraportti, Kommunikationsministeriets publikationer 9/2017.

Vuosalmi, Anssi (2017) Helsingin kaupunkikonsernin varautuminen ja jatkuvuudenhallinta – DEN OFFENTLIGA DELEN. [URL: <https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/Helsingin%20kaupunkikonsernin%20valmuisohje%20Osa%201.pdf>]

BILAGA 1

I tabellen listas möjliga metoder för hybridpåverkan som lyftes fram under bakgrundsarbetet inför rapporten. Exempelen är hypotetiska och hänvisar inte nödvändigtvis till någon upptäckt verksamhet.

Metod	Syfte	Mål
INFORMATIONSPÅVERKAN		
Påverkan på läroplanerna	Skapa positiva attityder gentemot aktören och/eller skapa polarisering mellan befolkningsgrupper (språk, religion, historia)	Lokala beslutsfattare, sektorn för fostran och utbildning, elever och vårdnadshavare
Påverkan på kommunalval	Försvaga tron på det demokratiska valresultatet, gynna kandidater som ger fördelar, skapa polarisering, försvaga beslutsförmågan.	Väljare, kandidater
Falsa lokala nyheter	Skapa polarisering, ”skapa en lokal sanning”, skada bilden av staden i offentligheten, misstro, lamslå beslutsfattandet	Stadsbor, lokala beslutsfattare
Föreningsverksamhet som finansieras från utlandet	Insamling av information, upprätthållande av nätverk av påverkare, psykologisk påverkan, letande efter sårbarheter	Lokala språkliga eller kulturella befolkningsgrupper, politiska inriktningar, intressegrupper
Utländska eller utländskt finansierade lokala medier	Informationspåverkan, förhindrande av integration	Personer med utländsk bakgrund, språkliga och kulturella grupper
CYBERPÅVERKAN		
Sabotage av den offentliga förvaltningens datasystem	Skapande av misstro och osäkerhet, bana väg för det egna budskapet, ekonomisk nytta	Stadens datasystem
Intrång i stadens databaser och dataläckage	Insamling av information, skapande av misstro och osäkerhet, ekonomisk nytta	Stadens datasystem
Lamslagning/störning av kritisk infrastruktur genom cyberattacker	Misstro, osäkerhet, test av förmågor	Stadens kritiska funktioner (vatten, el, värme, automatiserad trafik)
Överbelastning av offentliga tjänster	Skapande av oordning, avledande av uppmärksamhet	Stadens informationstjänster

Exempel	Metoder för beredskap
Försök att försvaga det andra inhemska språkets ställning i undervisningen.	Medvetenhet om fenomen Kreativa undervisningslösningar i ämnen med kulturanvändning Integrerade undervisningsgrupper och undervisning
Finansiering av utvalda kandidater. Hackning av elektronisk röstning.	Ett skyddat röstningssystem (i pappersform) Öppenhet kring valfinansieringen
Utnyttjande av verkliga eller påhittade lokala händelser i falska nyheter, exempelvis genom att länka brott till en viss folkgrupp eller terrorism.	Förbättring av medialäskunnigheten i undervisningen En välfungerande och enhetlig operativ kommunikation som inte lämnar tomrum för felaktig information Vilja och förmåga att behandla svåra och politiskt känsliga frågor i kommunikationen Öppenhet
Grundande eller drivande av en synbart allmännyttig förening och intressebevakning och kapning av någon befolkningsgrupps "röst" genom den. Utnyttjande av föreningar för spridande av desinformation.	Stöd för verksamheten i pålitliga föreningar Tjänster på eget språk, möjlighet till respons och information Representation för olika befolkningsgrupper i beslutsfattandet och den offentliga debatten
Lokala radiokanaler och nätmedier på främmande språk Politiskt missbruk av journalisternas ställning.	Lokala medier som produceras av minoriteter själva och stöd för dessa Heltäckande information från den offentliga förvaltningen på främmande språk
Avbrytande av stadens löneutbetalning genom datasystemen.	Systematiskt dataskydd Reservplaner
Hackning av stadens social- och hälsovårdssektors kunduppgifter, utpressning av människor med hjälp av dem.	Systematiskt dataskydd Reservplaner Väl övervägda och säkrade anskaffningar och utkontrakteringar
Avbrott i eldistributionen i staden.	Samarbete mellan centrala organisationer Förbättrande av hushållens beredskap och medvetenhet
Utnyttjande av dataskyddslagstiftningen för överbelastning av offentliga tjänster.	Teknisk beredskap för stora massor Beredskap för kommunikation i undantagssituationer

FYSISK PÅVERKAN

Fysiskt spionage	Insamling av information, skapande av hotbilder, maktdemonstrationer, sökande efter sårbarheter, övning	Skyddade lokaler på stadens område.
Drönarverksamhet	Insamling av underrättelseinformation, fysiska attacker, skapande av en atmosfär av rädsla, vilseledande	Kritiska mål, offentliga lokaler och områden (parker)
Demonstrationer	Skapande av oordning, avledning av uppmärksamhet, polarisering, försvagande av trygghetskänslan	Lokala språkliga och kulturella befolkningsgrupper, politiska inriktningar, intressegrupper
Utnyttjande av sårbara individer	Insamling av information, förvärvande av rättigheter, radikaliserings	Vem som helst, personer med dubbelt medborgarskap, marginaliserade

EKONOMISK PÅVERKAN

Fastighetsägande	Lamslagning av infrastruktur, politiska påtryckningar, "base of operations", ett sätt att utöva påtryckningar	Fastigheter på olika håll i staden, fastigheter nära kritiska funktioner eller infrastruktur.
Ägande i andra bolag		
Infiltrering av anskaffningskedjorna	Samla information, lamslå, orsaka störningar	Kritiska aktörers projekt och anskaffningar.
Korruption	Svartmålning, utpressning, ökande av misstro	Beslutsfattare, tjänstemän, representanter för företag

Intrång i skyddade lokaler med hjälp av falska passertillstånd.	Ökning av medvetenheten om riskerna Förvaltning och uppföljning av passerrättigheter
Flygning med drönare över allmänna områden för att störa och styra myndigheternas uppmärksamhet.	No drone-zoner Lagstiftning för bekämpning, exempelvis polisens befogenheter Beaktande av drönare i stadsplaneringen
Stöd för eller eskalering av extremrörelsers demonstrationer, stöd för motsatta extremrörelser för att öka oron.	Förebyggande av marginalisering Tät kontakt mellan polisen och staden
Radikalisering och ledning av en marginaliserad individ, utpressning av en person i kritisk ställning	Förebyggande av marginalisering Bakgrundsgranskningar och hantering av personalrisker
Fastighetsaffärer nära en elstation eller ett vattenreningsverk.	Identifiering av kritiska funktioner och kedjor
	Begränsande lagstiftning
Tillgång till information som är skyddad eller äventyrar säkerheten genom en leverantör av ett externt datasystem.	Identifiering av kritiska funktioner och kedjor Kritisk utvärdering av anskaffningar och utkontrakteringar
Mutning av en beslutsfattare eller tjänsteman och/eller avslöjande av detta för att skapa misstro.	Öppenhet Ansvarsfördelning för riskhanteringsprocesserna och övervakningen



BILAGA 2

Hack for Society – Enkät bland medlemmar i stadsfullmäktige om hybridhot

1. Vad anser du om påståendet: Helsingfors lokalpolitik har betydande utrikespolitiska verkningar?

Svarsalternativ:

Helt av samma åsikt / Någorlunda av samma åsikt / Svårt att säga / Lite av annan åsikt / Helt av annan åsikt

2. Vad anser du om påståendet: Utrikespolitiken har betydande verkningar för Helsingfors lokalpolitik?

Svarsalternativ:

Helt av samma åsikt / Någorlunda av samma åsikt / Svårt att säga / Lite av annan åsikt / Helt av annan åsikt

3. Hur skulle du beskriva sambandet mellan utrikespolitiken och Helsingfors lokalpolitik?

Fritt formulerat svar

4. Vilka är de mest betydande hoten mot Helsingfors nu eller i nära framtid?

Vilka hot mot Helsingfors tycker du dig se i framtiden? *Ge 1-3 svar, börja med det viktigaste.*

5. Vilka instanser ser du som de viktigaste hoten mot Finland?

Vem eller vilken instans försöker möjligen inverka negativt på eller skada Finland? *Ge 1-3 svar, börja med det viktigaste.*

6. Vilka instanser ser du som de viktigaste hoten mot Helsingfors?

Vem eller vilka instanser försöker möjligen inverka negativt på eller skada Helsingfors? *Ge 1-3 svar, börja med det viktigaste.*

7. Vad försöker de instanser du nämnt uppnå beträffande Helsingfors?

Vilka mål eller strävanden har de instanser du nämnt beträffande Helsingfors. *Ge ett fritt svar.*

8. Hur utsatt tycker du Helsingfors är för följande hot?

Svarsalternativ:

1 Inte alls – 2 Lite utsatt – 3 Någorlunda utsatt – 4 Märkbart utsatt – 5 Mycket utsatt

- Ekonomiska påtryckningar
- Korruption
- Att attitydklimatet påverkas
- Terrorism
- Konflikt befolkningsgrupper emellan
- Den kritiska infrastrukturen försvagas eller lamslås
- Cyberattack eller –störning
- Informationsmanipulation på webben (t.ex. falska nyheter)

9. Kommer du att tänka på andra hot mot Helsingfors?

Fritt formulerat svar

10. Tycker du tryggheten i Helsingfors blivit bättre eller sämre de senaste tre åren?

Svarsalternativ:

Blivit klart bättre / Blivit lite bättre / Ingen skillnad / Blivit lite sämre / Blivit klart sämre / Svårt att säga

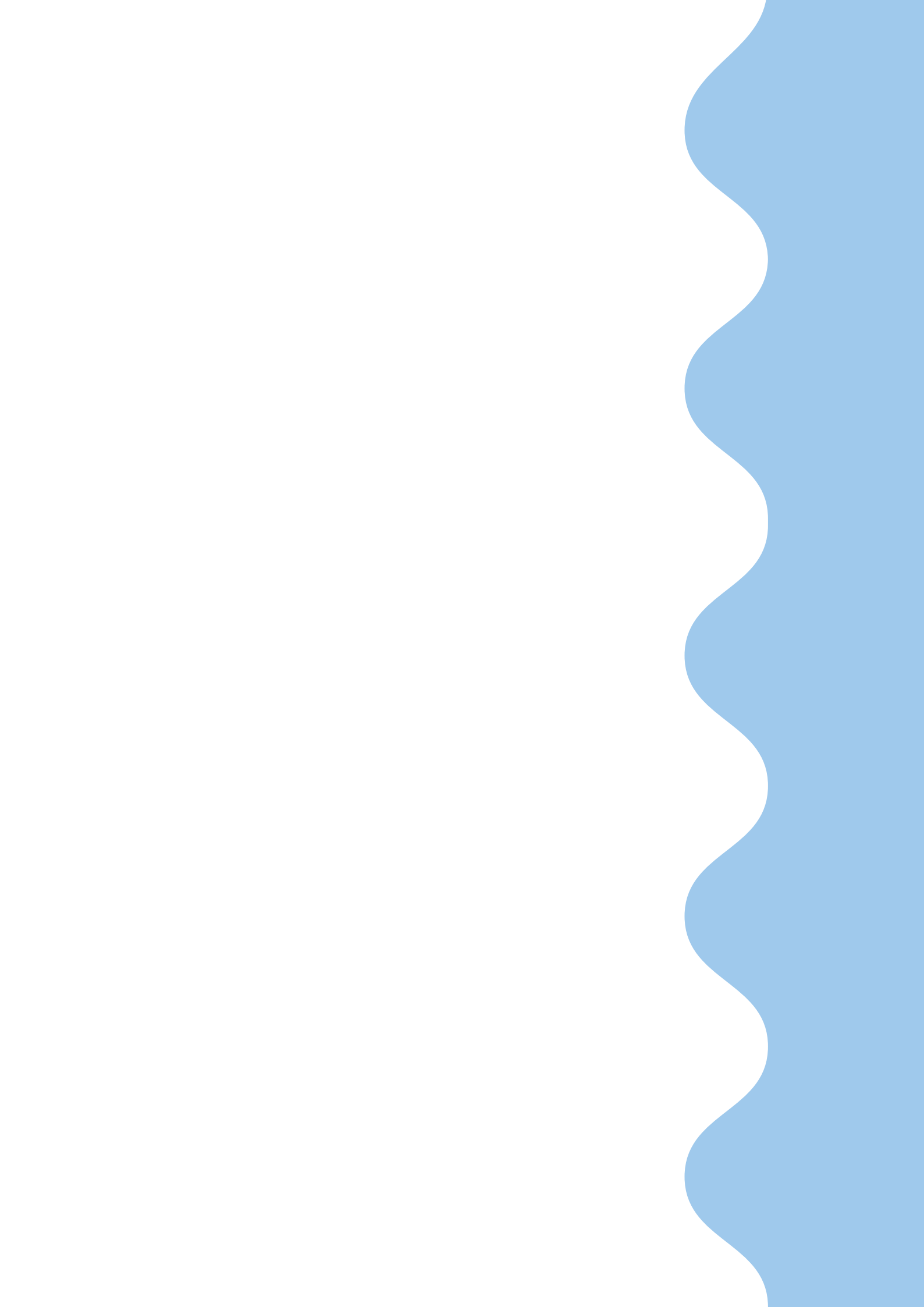
11. Vad tycker du om ditt eget kunnande i trygghetsangelägenheter?

Svarsalternativ:

Gott / Ganska gott / Ganska dåligt / Dåligt

12. Ordet är fritt: Du kan ännu nämna ytterligare hot mot Helsingfors, komplettera dina åsikter eller ge respons till dem som gjort upp enkäten.

Fritt formulerat svar



Städernas roll som föremål för olika slags hybridhot är betydande och växande, om inte för annat så genom den globala urbaniseringen. Detta årtionde har folkökningen varit exceptionellt snabb i Helsingfors. En stor del av de beslut som påverkar folks vardag fattas av städers styrelser och fullmäktigeförsamlingar. De funktioner som städerna ansvarar för utgör dels påverkningskanaler samtidigt som de har en nyckelställning för reaktion på olika slags hybridhot. Helsingfors stad har tagit fasta på detta, och beställt rapporten Helsingfors i hybridhotens tid – hybridpåverkan och staden. Syftet med rapporten är att ge grundläggande kunskap om hybridpåverkan och att förbättra folks kännedom om den.