

Rysslands kärnvapendoktrin – oförutsägbarheten stadfäst

- Ryssland har för första gången publicerat sin kärnvapenpolicy.
- Dokumentet ersätter inte skrivningarna i militärdoktrinen 2014, men innehåller fler detaljer om rysk potentiell kärnvapenanvändning.
- Det skrivs nu tydligt att motståndaren inte ska veta eller kunna räkna ut när och var Ryssland tänker sig använda kärnvapen.
- Ingen större förändring i rysk kärnvapendoktrin har skett sedan 2000, då Ryssland frångick den sovjetiska principen om att inte använda kärnvapen först.

På den globala arenan vilar rysk säkerhetspolitik främst på två pelare: kärnvapen och det permanenta medlemskapet i Förenta nationernas säkerhetsråd. Strategisk avskräckning, med betoning på nukleär avskräckning, utgör alltså grunden för rysk militär strategi.

Ryssland har under de senaste tio åren moderniserat sina strategiska och icke-strategiska kärnvapenstyrkor. Enligt president Vladimir Putin var den ryska strategiska kärnvapentriaden moderniserad till 82 procent i slutet av 2019.¹ Den består av 1) Strategiska robottrupperna som har både mobila och silobaserade interkontinentala ballistiska robotar; 2) interkontinentala ballistiska robotar avfyra från ubåtar; och 3) kryssningsrobotar avfyra från strategiska bombflygplan. Under 2020 beräknades Ryssland ha ungefär 1557 strategiska kärnstridspetsar tillgängliga för insats.²

Ryssland förfogar även över en betydande – och ökande – arsenal med kärnstridspetsar avsedda för fjärrstridssystem.³ Räknas antalet stridspetsar för korträckviddiga system uppgår arsenalen till ungefär 1880 icke-strategiska kärnvapen.⁴

Kärnvapnens roll definieras i flera offentliga doktrindokument, som militärdoktrinen och nationella säkerhetsstrategin, samt i presidentens olika tal, t.ex. linjetalen som hålls årligen. I juni 2020 publicerades även – för första gången – Rysslands kärnvapenpolicy, ”Grunder för statens politik

¹ Rysslands president. ”Defence Ministry Board meeting”, 24 december 2019, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62401> (hämtad 5 november 2020).

² Kristensen, Hans M. & Korda, Matt. ”Russian nuclear forces, 2020”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 76:2, 102-117. Siffran är något högre än de 1550 som fastslås i Nya START.

³ Kjellén Jonas & Dahlqvist, Nils (2019) ”Rysslands Väpnade styrkor 2019” i Westerlund, Fredrik, et. al. (red.) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOI, Stockholm, 35-36.

⁴ Kristensen & Korda. ”Russian nuclear forces.”

Rysslands kärnvapendoktrin – oförutsägbarheten stadfäst

FOI Memo 7332

inom nukleär avskräckning”, stadfäst av Putin 2 juni 2020.⁵ Dokumentet (”Grunderna”) ersätter inte skrivningarna i militärdoktrinen 2014, men innehåller fler detaljer om rysk potentiell kärnvapenanvändning. Att dokumentet ”Grunder för statens politik inom nukleär avskräckning” har funnits är känt, men det har varit hemligstämplat. Senast det nämndes i öppna källor var 2010.⁶ Syftet med detta memo är att analysera ”Grunderna” samt vad det betyder för den internationella rustningskontrollen.

Tidpunkten

Att dokumentet publicerades just nu är ingen slump. Flera faktorer har sannolikt spelat in. Det sker vid en tidpunkt då diskussionen börjat på allvar om Nya START från 2010 (*New Strategic Arms Reduction Treaty*) som löper ut i februari 2021. Den ryska ledningen kan ha försökt förekomma en debatt där Ryssland anklagas för att mörka sin kärnvapendoktrin och i stället kunna visa på dokumentet som ett tecken på öppenhet. Vidare ska publiceringen ses mot bakgrund av den amerikanska *Nuclear Posture Review* (NPR) 2018 vilket lett till en öppen och tidvis hektisk debatt om huruvida Ryssland ändrat sin kärnvapendoktrin eller inte. I NPR sägs det att Ryssland sänkt sin tröskel för kärnvapenanvändning – ett påstående som flera forskare bestrider.⁷ Även den inhemska diskussionen i Ryssland har stundtals varit, som vi ska se, vildvuxen. Att publicera dokumentet för en bredare publik kan ses som ett försök att klargöra den ryska doktrinen i ljuset av diverse spekulationer. Slutligen, utgör det faktum att dokumentet nu publicerats, i sig en del av Rysslands strategiska avskräckning.

Vad är nytt?

Dokumentet utgörs av sex sidor med 25 paragrafer. I dokumentet fastslås när Ryssland kan komma att använda kärnvapen och några saker i det bör särskilt lyftas fram.

För det första: formuleringarna om när Ryssland skulle kunna använda kärnvapen (§§17-18) är identiska med tidigare skrivningar i militärdoktrinerna 2010 och 2014, dvs. att Ryssland kan använda kärnvapen som svar på ett kärnvapenangrepp mot Ryssland och/eller dess allierade eller som svar på ett angrepp med konventionella vapen om det hotar statens själva existens. Beslutet att använda kärnvapen fattas av Rysslands president.

Ingen förändring har här skett sedan militärdoktrinen 2000, då Ryssland frångick den sovjetiska principen om att inte använda kärnvapen först. Det ligger i sakens natur att begreppet ”statens själva existens” är mycket flexibelt och dess uttolkning av den ryska politiska ledningen kan anpassas beroende på rådande situation.

För det andra: i dokumentet specificeras de villkor under vilka Ryssland kan komma att använda kärnvapen (§19). De är:

- a) att trovärdig information inkommer om avfyrning av ballistiska robotar mot Ryska federationen och (eller) dess allierade;

⁵ I engelsk översättning finns dokumentet här: Ryska utrikesministeriet. ”Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence”, https://www.mid.ru/en/foreign_policy/international_safety/disarmament/-/asset_publisher/tp0fiUBmANaH/content/id/4152094 (hämtad 5 november 2020).

⁶ Persson, Gudrun. ”Säkerhetspolitik och militär-strategiskt tänkande” i Hedenskog, J. & Vendil Pallin, C. (red) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2013*, FOI, Stockholm, s. 81.

⁷ Se bl.a. Wolf, Amy F. ”Russia’s Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization”, Congressional Research Service, R45861, Updated July, 20, 2020.

Rysslands kärnvapendoktrin – oförutsägbarheten stadfäst

FOI Memo 7332

- b) att en motståndare använder kärnvapen eller andra typer av massförstörelsevapen mot Ryska federationens territorium och (eller) dess allierade;
- c) att en motståndare påverkar Ryska federationens kritiskt viktiga statliga eller militära objekt, vars obrukbarhet skulle leda till att kärnvapenstyrkornas svarsomöjligheter undergrävs.
- d) att aggression utövas mot Ryska federationen med användning av konventionella vapen, då statens själva existens är utsatt för hot.

Punkten c) ”att en motståndare påverkar Ryska federationens kritiskt viktiga statliga eller militära objekt, vars obrukbarhet skulle leda till att kärnvapenstyrkornas svarsomöjligheter undergrävs” är ett klagörande i förhållande till vad som tidigare varit känt. Det innebär att t.ex. ett cyberangrepp mot den ryska politiska eller militära ledningen, om det påverkar Rysslands svarsomöjligheter, kan resultera i rysk kärnvapen användning.

Punkten a) nämner enbart ballistiska robotar och inte kryssningsrobotar. En förklaring här är troligen att det enbart är interkontinentala ballistiska robotar som avses. Dessa kan man nämligen upptäcka på avstånd, med hjälp av satelliter och radar som ingår i det strategiska förvarningssystemet. De strategiska robotarna är också viktigare att upptäcka eftersom de tilltänkta målen är just strategiska.⁸ Därför förbehåller sig Ryssland rätten att svara med egna kärnvapen redan innan hotande interkontinentala robotar når sina mål. Det innebär också att Ryssland förbehåller sig rätten att svara med kärnvapen på anfall med interkontinentala robotar med konventionell laddning. Det är en markering mot det amerikanska konceptet *Prompt Global Strike*. Enligt det konceptet ska USA förses med förmågan att slå mot mål i hela världen med konventionella vapen inom loppet av så kort tid som en timme. Man ska inte behöva vara beroende av frambaserade styrkor.⁹

För det tredje: Det skrivs tydligt att motståndaren inte ska veta eller kunna räkna ut när och var Ryssland tänker sig använda kärnvapen. I §15 d) heter det att en av principerna för nukleär avskräckning är ”oförutsägbarheten för en potentiell motståndare att fastställa omfattning, tid och plats för eventuell insats av styrkor och medel för nukleär avskräckning”, dvs. motståndaren ska alltid sväva i okunnighet. Inte heller detta är nytt eller utmärkande för just Ryssland, men att det skrivs så tydligt är värt att notera.

Doktrinen om de-eskalering – ingen klarhet

Dokumentet innehåller således inget som slutgiltigt avgör diskussionen om doktrinen om de-eskalering.¹⁰ Den handlar om att kärnvapen, och då främst icke-strategiska, utgör det viktigaste instrumentet inte bara för att förhindra militära angrepp mot Ryssland utan även att undvika förlust i lokala eller regionala krig genom begränsad eskalering bortom kärnvapentröskeln. Enligt detta sätt att tänka kan icke-strategiska kärnvapen sättas in i ett läge där ett lokalt krig håller på att växa till ett regionalt krig. Genom att använda icke-strategiska kärnvapen ska fienden avskräckas från vidare insatser och att konflikten därmed de-eskaleras.¹¹ Under det kalla kriget hade Nato en sådan doktrin och dessa tankar har dryftats i kärnvapendebatten under lång tid – inte bara i Ryssland. Icke desto mindre har under de senaste åren flera ryska debattörer velat få in formuleringar om denna

⁸ Tack till min kollega vid FOI, Fredrik Westerlund, som bidrog med denna förklaring.

⁹ Hedenskog, Jakob & Persson, Gudrun, ”Rysk säkerhetspolitik” i Westerlund, Fredrik et al (red.) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, Stockholm: FOI, december 2019, 75-89

¹⁰ Persson, Gudrun. ”Mellan krig och fred – militärstrategiskt tänkande i Ryssland” in Dalsjö, R. et al. (red.) *Örnen, Björnen och Draken: Militärt tänkande i tre stormakter*, Stockholm, FOI, 2015, 46–64.

¹¹ Levisjin, V. I., Nedelin, A.V., Sosnovskij, M.E. ”O primenonii jadernogo oruzjija dlja deeskalaatsii vojennykh dejstvij [Om användande av kärnvapen för de-eskalering av krigshandlingar], *Vojennaja mysl*, nr. 3, 1999.

Rysslands kärnvapendoktrin – oförutsägbarheten stadfäst

FOI Memo 7332

“preventiva användning” av kärnvapen i den ryska doktrinen.¹² Denna debatt tog ytterligare fart när dokumentet ”Grunder för den statliga militärpolitiken på det marina området fram till år 2030”, undertecknades av presidenten i juli 2017. Där nämndes att om en militär konflikt eskalerar ”skulle en starkt avskräckande faktor vara en demonstration av beredskap och vilja att använda icke-strategiska kärnvapen”.¹³ Detta var en nyhet. I den tidigare marinpolicy som undertecknades 2012 nämndes inget om kärnvapen i denna kontext, utan enbart att konventionella vapen skulle användas för att de-eskalera konflikten.¹⁴ Bara det faktum att icke-strategiska kärnvapen nämns i ett strategiskt dokument skulle kunna tolkas som att tröskeln för att använda kärnvapen har sänkts. Å andra sidan skulle det kunna ses som en integrerad del av strategisk avskräckning med det politiska målet att tvinga motståndaren att avbryta eller begränsa sin aggression genom att visa på beslutsamhet att få stridigheterna att upphöra på villkor som gynnar Ryssland, även om det kräver begränsad första-användning av kärnvapen.

Till yttermera visso ingrep president Putin i debatten i oktober 2018 då han underströk att det inte fanns något preventivt alternativ för användning av kärnvapen. Han beskrev att det ryska robotförsvaret bygger på tidig förvarning, vilket i sin tur gav upphov till en debatt om Putins ord betydde att militärdoktrinen formulerad om förstaslagsanvändning hade ändrats.¹⁵

I ”Grunderna” finns följande formulering (§4): “I händelse av en militär konflikt – förhindrar [statens politik inom nukleär avskräckning] eskalering av stridigheter och garanterar dessas upphörande på villkor som är acceptabla för Ryska federationen och (eller) dess allierade.” Detta skulle kunna tolkas som ett stöd till de-eskaleringsförespråkarna. En annan tolkning är att denna formulering ska läsas i ljuset av paragraf 19, vilket skulle innebära att Ryssland förbehåller sig rätten att använda kärnvapen om dessa villkor är uppfyllda. Det förefaller troligt att kärnvapenhot eller användning av kärnvapen är Rysslands sätt att hantera en situation där alla konventionella medel är förbrukade och Ryssland inte vill ge med sig. Detta speglar en benägenhet att riskera att situationen eskalerar ytterligare, snarare än att den ryska ledningen är säker på att en sådan eskalation kan undvikas.¹⁶

Icke-nukleär avskräckning

Militärdoktrinen 2014 införde begreppet icke-nukleär avskräckning. Med detta menas konventionella högprecisions- och långräckviddiga vapen, samt avancerade informations- och

¹² Sivkov, Konstantin, ”Chaltura v otvet na vyzovy,” [Fuskverk som svar på utmaningar] *Vojenno-promysjlennyj kurjer*, 4 februari 2015, nr 4; Sivkov, Konstantin. ”Pravo na udar” [Rätt att slå till], *Vojenno-promysjlennyj kurjer*, 5 mars 2014, nr 8; Bojtsov, Markel. ”Terminologija v vojennoj doktrine” [Militärdoktrinen terminologi], *Nezavisimoje voennoje obozrenije*, 31 oktober 2014. Se även Arbatov, Aleksej. *An unnoticed crisis: The End of History for Nuclear Arms Control?*, (Moskva: Carnegie Moscow Center, juni 2015).

¹³ Rysslands president. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii, No. 327, 20 juli 2017, “Ob utverzjdenii Osnov gosudarsvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v oblasti vojenno-morskoj dejatelnosti na period do 2030 goda”, [Om stadfästande av Grunder för den statliga militärpolitiken på det marina området fram till år 2030], <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201707200015> (hämtad 5 november 2020).

¹⁴ Osnovy gosudarsvennoj politiki Rossijskoj Federatsii v oblasti vojenno-morskoj dejatelnosti na period do 2020 goda, [Grunder för den statliga militärpolitiken på det marina området fram till år 2020], No. Pr-1459, 29 maj 2012, http://blackseafleet-21.com/news/20-01-2013_osnovy-gosudarstvennoj-politiki-rossijskoj-federatsii-v-oblasti-voenno-morskoj-dejatelnos (hämtad 5 november 2020).

¹⁵ Hedenskog, Jakob & Persson, Gudrun, “Rysk säkerhetspolitik” i Westerlund, Fredrik et al (red) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, Stockholm: FOI, december 2019, 75-89.

¹⁶ Bruusgaard, Kristin Ven (2020). “Russian nuclear strategy and conventional inferiority”, *Journal of Strategic Studies*, DOI: 10.1080/01402390.2020.1818070, <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1818070> (hämtad 5 november 2020).

Rysslands kärnvapendoktrin – oförutsägbarheten stadfäst

FOI Memo 7332

kommunikationssystem. Att ha sådana förmågor skulle medföra ”medel att förhindra en motståndare till upptrappning för att dominera i ett akut politiskt och militärt läge”.¹⁷

Här har nya vapensystem kommit att ingå som en del av rysk strategisk avskräckning. Samtliga system som Putin presenterade i sitt tal till den Federala församlingen 2018 är en integrerad del av rysk strategiutveckling. Konkret handlar det om *Avangard* överljudsrobotsystem, *Sarmat* interkontinental ballistisk robot, *Peresvet* laser system, *Kinzjal* ballistisk robot som avfyras från luften, *Poseidon* interkontinental kärndriven kärntorped, *Burevestnik* interkontinental kärndriven kärnkryssningsrobot, samt *Tsirkon* kryssningsmissil som avfyras från ubåtar. Av dessa är det *Peresvet*, *Kinzjal* och *Tsirkon* som främst bidrar till den icke-nukleära avskräckningen. De andra är strategiska kärnvapensystem. *Kinzjal* och *Tsirkon* kan sannolikt även bära icke-strategiska kärnvapen. Det är tydligt att samtliga dessa vapensystem är en integrerad del av strategiutvecklingen, vilket också gör dem till en del av rysk strategisk avskräckning.

Konsekvenser och rustningskontroll

Publiceringen av dokumentet ska också ses mot bakgrund av att viktiga rustningskontrollavtal har sagts upp på senare år. Den säkerhetsordning som funnits i fyrtio år utmanas. Det är en säkerhetsordning som Ryssland ifrågasätter. Ryssland vill att Helsingforsavtalet från 1975 och Parisavtalet från 1990 ersätts med en ny europeisk säkerhetsordning, där Rysslands anspråk på en egen intressesfär tillgodoses.

Att avtalet mellan USA och Sovjetunionen om att avskaffa kort- och medeldistansrobotar (INF-avtalet från 1987) upphörde att gälla 2019 påverkar direkt europeisk säkerhet. Ryssland har, å sin sida, velat bli av med avtalet i flera år. 2007 noterade både president Putin och dåvarande generalstabschefen Jurij Balujevskij att avtalet inte längre tjänade Rysslands intressen.¹⁸ Ryssland har vänt sig främst mot USA:s missilförsvarsinstallationer i Polen och Rumänien.¹⁹ USA annonserade sitt utträde ur INF-avtalet den 1 februari sedan det hade blivit klart att Ryssland utvecklade en landbaserad kryssningsmissil (9M729) i strid med avtalet. Ryssland följde efter dagen därpå.

I skrivande stund håller tiden för förlängning av Nya START på att löpa ut. Under hösten 2020 har flera utspel skett från både USA och Ryssland, men det är ännu inte klart om parterna kommer överens om en förlängning på ett år. Klart är att Rysslands uppenbarligen trodde på en överenskommelse före det amerikanska presidentvalet den 3 november och tog flera initiativ genom både president Putin och utrikesminister Lavrov.

Sett i ett längre tidsperspektiv har rysk kärnvapendoktrin inte ändrats mycket, även om retoriken ibland varit mer högljudd än vanligt. Den största förändringen är att Ryssland gjort avsteg från den sovjetiska doktrinen om att inte använda kärnvapen först. Inga större omarbetningar är att vänta under överskådlig tid. Kärnvapnen spelar en betydande roll i Rysslands strategiska avskräckning och kan förväntas fortsätta att göra det framöver. Även icke-strategiska kärnvapen kommer att fortsatt vara en viktig del av rysk avskräckning, tillsammans med nya, långräckviddiga konventionella vapensystem.

¹⁷ Kokoshin, Andrei. ”Ensuring Strategic Stability in the Past and Present: Theoretical and Applied Questions”, June 2011, <https://www.belfercenter.org/publication/ensuring-strategic-stability-past-and-present-theoretical-and-applied-questions> (hämtad 5 november 2020).

¹⁸ *Financial Times*, 15 februari 2007, “Russia threatens to quit arms treaty”.

¹⁹ Giles, Keir & Monaghan, Andrew, “European Missile Defense and Russia”, *Report*, Carlisle, PA, US Army War College, Strategic Studies Institute, juli 2014.

Rysslands kärnvapendoktrin – oförutsägbarheten stadfäst

FOI Memo 7332

Rysslands kärnvapen kommer att vara en central del av det militära maktinstrumentet i framtiden, såväl för strategisk avskräckning som för försvaret av Ryssland och för dess tvångsmakt. Oförutsägbarheten kring omfattning, när och var är stadfäst i "Grunderna", vilket understryker en viktig, låt vara inte ny, slutsats. Det innebär är att det inte kommer att finnas några tydliga tecken i förväg. Därför kommer Rysslands förmåga att genomföra strategisk vilseledning att göra det mycket svårt att i tid upptäcka en nära förestående konflikt. Det är något som alla länder, inte minst i Rysslands närområde, har att förhålla sig till.