

SCENARIO 12: SIKKERHETSPOLITISK KRISE I NORD

12.1 Forutsetninger

Bakgrunn

Scenarioet bygger på et tilsvarende scenario (Strategisk overfall) i Nasjonalt risikobilde¹ (NRB), samt trusselvurderinger i kapitlet «Sikkerhetspolitiske kriser» i NRB 2014 (sitat):

«Norge står i dag overfor et komplekst sikkerhetspolitisk bilde med flere bekymringsfulle trekk.... Norges posisjon i dette bildet henger framfor alt sammen med to dimensjoner:

Globaliseringsutfordringer og nye geopolitiske utviklingstrekk som understreker Norges sentrale posisjon i de strategisk viktige nordområdene, som i senere år har fått økt internasjonal oppmerksomhet, politisk, økonomisk og miljømessig.

Regional ressursforvaltning hvor Norge har en sentral posisjon med hensyn til både energi og fiskeriressurser, og som på ressursområdet gjør at landet har en langt større strategisk tyngde enn størrelse og folketall ellers skulle tilsi.»

Hendelsesforløp

Scenarioet handler om en alvorlig sikkerhetspolitisk krise som pågår over en lengre periode, men som ikke ender opp i militær maktbruk. Så lenge krisen pågår vil det imidlertid være en reell fare for at den kan eskalere til en væpnet militær konflikt. Ei sentral problemstilling i dette scenarioet er således hvordan samfunnet takler og håndterer en slik situasjon med alvorlige trusler om krig.

Hendelsesforløpet utvikler seg slik:

- Stat X kommer med gjentakende anklager rettet mot norsk forvaltning av fiskeri- og petroleumsressursene i nord. Det hevdes at forvaltningen både er i strid med internasjonal rett og en bærekraftig forvaltning. Norge anklages også for forskjellsbehandling til fordel for sine allierte.
- Anklagene avløses etter hvert av klare trusler om sanksjoner og maktbruk.
- Stat X opphever alle inngåtte avtaler med Norge om forvaltning og grenselinjer.
- Trålere fra stat X nekter Kystvakta å kontrollere fangst og fiskeutstyr og får beskyttelse fra egen marine.
- Norge opplever flere alvorlige cyberangrep rettet mot kritisk infrastruktur.

Intensjon

Stat X ønsker å destabilisere den sikkerhetspolitiske situasjonen i nord og dermed få økt innflytelse og kontroll, samt adgang til en større del av fiskeri- og petroleumsressursene i nordområdene.

Kapasitet

Stat X har kapasitet til å øve press og gjennomføre operasjoner over svært lang tid, samt en militær kapasitet som langt overstiger Norges kapasitet.

¹ Nasjonalt risikobilde 2014, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Lokalisering

Nord-Norge

12.2 Sårbarhetsvurderinger

I denne ROS-analysen gjøres det sårbarhetsvurderinger ved å se på hvordan kritiske samfunnsfunksjoner påvirkes av den aktuelle hendelsen. Fargene grønt, gult og rødt brukes for å beskrive hvor sårbar den enkelte kritiske samfunnsfunksjon er. Grønt betyr liten sårbarhet, gult betyr middels sårbarhet og rødt betyr stor sårbarhet.

Kritisk samfunnsfunksjon	Sårbarhet
Husly og varme	Grønt
Forsyning av mat og medisiner	Grønt
Forsyning av drivstoff, olje m.m.	Grønt
Strømforsyning	Grønt
Elektronisk kommunikasjon (EKOM)	Grønt
Fremkommelighet/transport av personer og gods	Grønt
Vannforsyning og avløp	Grønt
Helse- og omsorgstjenester	Grønt
Nød- og redningstjeneste	Grønt
Kriseledelse og krisehåndtering	Rødt

Kriseledelse og krisehåndtering

Nasjonal

Dette er en type krise hvor nasjonale myndigheter vil ha kriseledelsen og styre krisehåndteringen - på samme måte som ved alvorlige atomhendelser.

Sikkerhetspolitiske spørsmål ivaretas av nasjonale myndigheter og i dette scenarioet vil blant annet Forsvaret ha en sentral rolle. Forsvarets planverk for slike situasjoner vil også stå sentral eks. Nasjonalt beredskapssystem (NBS) herunder Sivilt beredskapssystem (SBS)² og Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF).

Befolkningens behov for en løpende og saklig informasjon fra myndighetene vil være svært stort i en slik krise. Dette ansvaret ligger hos sentrale myndigheter.

Regional

² Forsvarssjefen, sjef for Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) og Politidirektøren er bemyndiget til å fatte beslutning om iverksetting/kansellering av «Tiltak mot overraskende angrep».

Fylkesmannen (FM) vil i dette tilfelle ha en rolle regional samordningsmyndighet på samme måte som ved andre større krisehendelser. Siden krisehåndteringen styres av sentrale myndigheter, vil FMs krisehåndteringsoppgaver i stor grad bli utført som oppdrag fra sentralt hold. Krisen antas å utløse behov for at FM må kommunisere med sentrale myndigheter via sitt graderte samband og iverksette tiltak i henhold til Sivilt beredskapssystem (SBS).

Lokal

Krisen vil skape uro og utrygghet i hele samfunnet, og spesielt i barnehager og skoler vil det være behov for oppfølging og tilrettelegging. Dette vil i hovedsak være et kommunalt ansvar.

Andre kritiske samfunnsfunksjoner

Alle deler av samfunnet blir indirekte berørt av den usikkerhet som krisen medfører. Dette gjelder ikke minst aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner (strømforsyning, elektronisk kommunikasjon, transport av personer og gods, vannforsyning og avløp, forsyning av mat og medisin, forsyning av drivstoff, helse- og omsorgstjenester, nød- og redningstjenester).

Krisen medfører langt flere alvorlige svikt i kritiske samfunnsfunksjoner enn normalt. Dette skyldes en rekke alvorlige cyberangrep mot kritisk ekom-infrastruktur og bortfall av telefon og internett for lengre eller kortere perioder.³ Det vises her til omtale av bortfall av telefon og internett i scenario «Ekstremvær og langvarig bortfall av strøm i Lofoten».






Situasjonen vil føre til at et større antall personer i arbeidsdyktig alder vil bli innkalt til militærtjeneste. Dette vil påvirke samfunnslivet på en negativ måte og forsterke de «sosiale og psykologiske påkjenninger».


Et viktig spørsmål er behovet for å iverksette forberedelser og legge planer for en mulig eskalering av krisen, eks. blokade eller okkupasjon? Sentrale myndigheter vil her gi føringer og instruksjoner om hva som bør gjøres, mens regionale og lokale myndigheter får et ansvar for å følge opp og støtte dette arbeidet.


³ Se Nasjonalt risikobilde 2014: Scenario «Cyberangrep mot ekom-infrastruktur» - bortfall i 5 døgn.


12.3 Risikovurdering

Tabellen nedenfor gir en skjematisk presentasjon (oppsummering) av resultatene fra risikovurderingene.

Sannsynlighetsvurdering							
		Svært lav	Lav	Middels	Høy	Svært høy	
Sannsynligheten for at hendelsen skal inntreffe						Dagens trusselbilde tilsier at sannsynligheten er svært lav.	
Konsekvensvurdering							
Verdi	Konsekvens-type	Svært små	Små	Middels	Store	Svært store	
Liv og helse	Dødsfall					Ikke relevant	
	Skader og sykdom					Ikke relevant	
Stabilitet	Sosiale og psykologiske påkjenninger						Tre av de seks definerte kjennetegnene tilstede
	Påkjenninger i hverdagen						Cyberangrep på ekom- infrastruktur
Natur og kultur	Skader på naturmiljø					Ikke relevant	
	Skader på kulturminner og -miljø					Ikke relevant	
Materielle verdier	Økonomisk tap						50 - 300 milliarder kr.
Samlet vurdering av konsekvenser							Totalt sett svært store konsekvenser

 Liten usikkerhet

 Moderat usikkerhet

 Stor usikkerhet

Sannsynlighet

Følgende trusselvurderinger framgår av Nasjonalt risikobilde 2014 (sitat): ⁴

«Hendelsene i Ukraina i 2014 har forandret det europeiske sikkerhetslandskapet, og revitalisert behovet for tradisjonell statssikkerhet i et Europa som i flere tiår har vært preget av nedrustning.

..... Norges sikkerhetspolitiske situasjon preges imidlertid av at landet befinner seg i et strategisk følsomt område, med NATO, EU og Russland som sentrale aktører.

⁴ Se kapitelet «Sikkerhetspolitiske kriser» side 173 og 174.

Annekteringen av Krim og kampene øst i Ukraina har skapt nye spenningsforhold i Europa som er av betydning for Norges sikkerhet. ...

.... Mulighetene for avgrenset militært press mot Norge for å endre norsk politikk kan aldri utelukkes. Mulige ønsker fra andre land om å oppnå fordeler i nord på Norges bekostning kan ikke utelukkes. Norge vil kunne bli stilt overfor nye episoder og eventuelt også situasjoner med fare for opptrapping til sikkerhetspolitiske kriser.....

... Situasjoner som vil innebære utfordringer også for statssikkerheten, kan ikke utelukkes. Den internasjonale interessen for Arktis øker parallelt med at isen smelter og nye sjøveier frigjøres. Et stigende antall aktører er aktive i området. Den viktigste enkeltaktøren i området er Russland, som har betydelige interesser både av økonomisk og strategisk art. Konfliktpotensialet i området vurderes likevel å være lavt.

.... Framtidige utfordringer for norsk sikkerhet vil i første rekke være ulike former for politisk press, eller krenkelser og episoder som utfordrer norsk suverenitet. Disse vil mest sannsynlig være av begrenset militært omfang, men vil kunne oppstå raskt, med krav til hurtig håndtering.»

Som det framgår av trusselvurderinger i Nasjonalt risikobilde 2014 er det ingen åpenbare scenarier som peker seg ut som direkte trusler mot den norske statssikkerheten. Vi kan likevel ikke utelukke en sikkerhetspolitisk krise som omtalt i dette scenarioet. Krisen vurderes derfor som en reell og mulig trussel, selv om sannsynligheten antas å være svært lav.

Stabilitet

Denne krisen inneholder tre av de seks definerte kjennetegnene som kan indikere «sosiale og psykologiske påkjenninger» for innbyggerne:

- Dette er en tilsiktet hendelse hvor stat X bevisst ønsker å skape frykt og usikkerhet som et virkemiddel for å oppnå sine mål. Ingen andre kriser vil skape større frykt i befolkningen enn krigslignende situasjoner eller trussel om krig.
- Trussel om militært angrep mot Norge, gir den enkelte innbygger begrensede muligheter for å unnsnippe eller beskytte seg mot trusselen. Den enkelte er overlatt til et hendelsesforløp som ikke er mulig å påvirke.
- Myndighetenes muligheter for å begrense skadevirkningene gjennom god krisehåndtering er små. Myndighetene har begrensede virkemidler til rådighet og en er langt på vei prisgitt stat X sin intensjon og kapasitet til å gjennomføre sine trusler om sanksjoner og maktbruk.

Hendelsen medfører en god del «Påkjenninger i hverdagen» ved at kritiske samfunnsfunksjoner i større grad enn vanlig svikter for lengre og kortere perioder. Dette skyldes flere alvorlige cyberangrep mot kritisk ekom-infrastruktur som igjen fører til svikt i en andre kritiske samfunnsfunksjoner.

Materielle verdier

De økonomiske kostandene knyttet til en slik krise er vanskelig å anslå. Det antas likevel at den usikre og uavklarte situasjonen som går over lang tid, vil gi store negative utslag for norsk økonomi generelt og en del bransjer spesielt, eks fiskeri og

petroleum. I tillegg kommer store utgifter til krisehåndtering og ei styrking av beredskapen på en rekke områder. De økonomiske kostandene anslås til 50 - 300 milliarder kroner.

12.4 Usikkerhet

Kunnskapsgrunnlaget	Merknad
Tilgang på relevante data og erfaringer	Vurderingene av sannsynlighet og konsekvens bygger i stor grad på en tilsvarende hendelse i Nasjonalt risikobilde.
Forståelse av hendelsen som analyseres (hvor kjent og utforsket er fenomenet)	Scenarioet er et kjent og utforsket fenomen.
Enighet i arbeidsgruppen	Ingen stor uenighet.
Samlet vurdering av usikkerhet	Usikkerheten knyttet til anslagene for sannsynlighet og konsekvenser vurderes som moderat.

12.5 Endringer siden sist ROS-analyse

Regjeringen etablerte i 2016 et eget program for videreutvikling av totalforsvaret og samfunnets motstandsdyktighet. Programmet ledes av Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har ansvaret for å administrere og koordinere programmet, mens det er den enkelte sektor selv som er ansvarlig for gjennomføringen av eventuelle tiltak.

Fylkesmannen deltok aktivt i planlegging og gjennomføring av NATO-øvelsen Trident Juncture i 2018.

Denne øvelsen var en øvelse av totalforsvaret der scenariet var et angrep mot Norge med okkupasjon av nordlige deler av Troms og Finnmark. I øvelsen ble en lang rekke momenter knyttet til forsyningstjenester, helsetjenester, sivil-militært samarbeid og samordning øvd. Også fylkesberedskapsrådet deltok i øvelsen.

Som et ledd i planleggingen av øvelsen har det blitt gjennomført regionale koordineringsmøter mellom fylkesmannen og enkeltaktører fra fylkesberedskapsrådet.

Fylkesmannen gjennomfører også årlige møter med politi, HV og Sivilforsvaret.

Fylkesmannen arbeider også med å oppdatere underliggende planverk for sivilt beredskapssystem (SBS).

12.6 Overførbarhet

Scenarioet setter fokus på tidsaktuelle og viktige nasjonale sikkerhetspolitiske utfordringer som Nordland er en naturlig del av. Scenarioet illustrer også viktigheten av å kunne hevde suverenitet og utøve myndighet i nord. Ei aktiv nasjonal satsing på nordområdene og militær tilstedeværelse i nord, er således viktig for fylket og hele landsdelen. Det at forsvaret har nødvendig kapasitet og tilstedeværelse innen alle forsvarsgrener er ikke bare viktig for vår forsvarsevne, men også for den sivile beredskapen. For et fylke som Nordland med lange avstander, spredt og tynn

bosetting og begrenset med infrastruktur er både Kystvakta, marinen, luftforsvaret inkl. 330-skvadronen og Heimevernet svært viktige ressurser ved sivile kriser.

12.5 Oppfølging

I Nasjonalt risikobilde 2014 sies det følgende om forebygging og beredskap (sitat):

«På det sikkerhetspolitiske området kan endringer skje hurtig, og alle land må ha beredskap for territorielle trusler, som ikke kan utelukkes selv om de har lav sannsynlighet. Sikkerhetspolitikkenes hovedmål er å ivareta Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser og målsettinger. Ivaretakelsen av suvereniteten, territoriell integritet og politisk handlefrihet er slike grunnleggende sikkerhetsinteresser.

Som omtalt er det ingen åpenbare scenarioer som peker seg ut som direkte trusler mot den grunnleggende norske statssikkerheten. De potensielle sikkerhetsutfordringene mot Norge overgår imidlertid langt landets egen forsvarsevne, og Norge har av den grunn deltatt aktivt og søkt støtte i det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet i NATO. Samarbeidet innebærer ikke kun en garanti for respons ved et angrep på ett av medlemslandene, men er også et middel for avskrekking, for å forhindre at et angrep vil finne sted. I tillegg videreføres den aktive satsingen i nord, og det vil framover bli lagt stor vekt på å være til stede militært i de nordlige havområdene for å kunne hevde suverenitet og utøve myndighet. Forsvarets viktigste oppgave vil alltid være å forsvare Norge, og nordområdene er fortsatt regjeringens fremste strategiske satsingsområde.»

Fylkesmannen vil i løpet av 2019 ferdigstille arbeidet med et oppdatert underliggende planverk til sivilt beredskapssystem (SBS). Videre vil fylkesmannen delta i evalueringen av øvelse Trident Juncture 2018 og i det videre arbeidet med totalforsvarsprogrammet.

Fylkesmannen vil gjennomføre årlige møter med politi, HV og sivilforsvaret med totalforsvaret og sivil-militært samarbeid på agendaen.