



**FFI** Forsvarets  
forskningsinstitutt

21/01788

**FFI-RAPPORT**

# Scenarioklasser for forsvarsplanlegging

– revisjon av FFIs scenariogrunnlag

Iver Johansen



# **Scenarioklasser for forsvarsplanlegging – revisjon av FFIs scenariogrunnlag**

Iver Johansen

---

**Emneord**

Scenarioer  
Morfologisk analyse  
Forsvarsplanlegging  
Sikkerhetspolitikk  
Internasjonal politikk

**FFI-rapport**

21/01788

**Prosjektnummer**

1597

**Elektronisk ISBN**

978-82-464-3386-8

**Engelsk tittel**

Scenario classes for force structure planning – a revision of FFI's scenario portfolio

**Godkjennerne**

Sigurd Glærum, *forsknings sjef*  
Espen Skjelland, *forskningsdirektør*

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.*

**Opphavsrett**

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

---

---

## Sammen drag

De omgivelser Forsvaret skal virke innenfor i fremtiden er beheftet med stor usikkerhet. Gjennom en systematisk beskrivelse av mulige fremtidige situasjoner danner scenarioer et verktøy for å håndtere denne usikkerheten og bestemme ytelseskrav til militære systemer og strukturer. Denne rapporten er en revisjon av instituttets scenariogrunnlag.

FFIs scenariogrunnlag for forsvarsanalyser stammer fra 2006. Grunnlaget består av et sett generiske scenarioklasser. Scenarioklassene utgjør til sammen en typologisk inndeling av hele det sikkerhetspolitiske utfallsrommet for Norge. Scenarioklassene danner utgangspunkt for utvikling av konkrete analysescenarioer.

Scenariogrunnlaget revideres med jevne mellomrom. Det er tidligere revidert i 2014 og i 2018. Formålet med revisjonene av scenariogrunnlaget er å fange opp utviklingstrekk i det sikkerhetspolitiske og militære utfordringsbildet som kan få konsekvenser for Forsvaret i fremtiden. I denne runden er det lagt vekt på å analysere og beskrive tendensen til sammensmelting av militære og ikke-militære virkemidler, svekkelse av skillet mellom indre og ytre sikkerhet og at internasjonale konflikter i økende grad spilles ut i gråsonen mellom krig og fred.

Analysen av mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge benytter morfologisk analyse. Analysen tar utgangspunkt i fire parametere: aktør, mål, metode og middel. Hver parameter defineres gjennom et antall verdier. Til sammen omfatter utfallsrommet – det morfologiske rom – 324 teoretisk mulige løsninger. Analysen reduserer dette til 32 logisk og empirisk mulige løsninger, som til slutt syntetiseres til i alt 9 scenarioklasser. Scenarioklassene er: Strategisk overfall, Begrenset angrep, Ukonvensjonell krigføring, Tvangsdiplomati, Militær posisjonering, Terrorangrep, Påvirkningsoperasjoner, Økonomisk maktbruk og Økonomisk posisjonering.

Med inkludering av de nye scenarioklassene «Ukonvensjonell krigføring» og «Militær posisjonering» representerer denne analysen en større differensiering av det militære utfordringsbildet enn tidligere.

Scenarioklassene «Påvirkningsoperasjoner», «Økonomisk maktbruk» og «Økonomisk posisjonering» representerer likeledes en utvidelse til saksområder som ikke er militære per se, men hvor det likevel kan oppstå sikkerhetspolitiske utfordringer.

---

---

## Summary

Scenarios are descriptions of possible future situations. Scenarios therefore play a key role as a basis for establishing capability requirements for the analysis of military systems and structures. This report reviews and updates FFI's existing scenario portfolio.

FFI's current scenario portfolio for defence structure analyzes dates from 2006. The portfolio consists of a set of generic scenario classes, which together constitutes a typological classification of the entire range of security political and military challenges to Norway. The complete set of generic scenario classes forms the basis for the development of specific and concrete analysis scenarios.

The scenario portfolio is revised at regular intervals. It was previously revised in 2014 and in 2018. The main purpose of revisions is to identify and characterize features of Norway's security environment that may have consequences for the Armed Forces in the future, and to include those features in an updated scenario portfolio. This study places particular emphasis on current developments, in particular trends pertaining to the employment of military and non-military instruments of statecraft, to the weakening of barriers between internal and external security, and to the tendency of international conflicts to be played out in the gray zone between war and peace.

The definition of scenario classes utilizes morphological analysis. The analysis identifies four parameters: actor, goal, method and means. Each parameter is defined through a number of values. The analysis reduces the number of possible solutions from 324 to 32, which is eventually synthesized into 9 scenario classes: strategic attack, limited attack, unconventional warfare, coercive diplomacy, military positioning, terrorist attack, influence operations, economic use of force and economic positioning.

With the inclusion of the new scenario classes "unconventional warfare" and "military positioning", this analysis represents a greater differentiation of challenges in the military domain than the current scenario portfolio.

Furthermore, the scenario classes "influence operations", "economic use of force" and "economic positioning" additionally represent an extension of the scenario portfolio to subject areas that are not military per se, but where relevant methods and means can emerge as security political challenges.

---

---

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>Summary</b>	<b>4</b>
<b>Forord</b>	<b>7</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>9</b>
1.1 Organisering av rapporten	11
<b>2 Bakgrunn og metode</b>	<b>12</b>
2.1 Hva betyr sikkerhet?	12
2.2 Sikkerhetspolitisk mulighetsrom	13
2.3 Morfologisk metode	14
2.4 Scenarioklasser	15
2.5 Oppsummering	16
<b>3 Hva har vi lært så langt?</b>	<b>17</b>
3.1 Scenarioklasser i det internasjonale konfliktbildet	17
3.2 Tidligere revisjoner av scenariogrunnlaget	18
3.3 Subversjon	20
<b>4 Sikkerhetspolitiske utfordringer</b>	<b>22</b>
<b>5 Utfordringsbildet – en ny analysematrise</b>	<b>24</b>
5.1 Parametere	24
5.2 Verdier	25
5.2.1 Parameter 1: Aktør	26
5.2.2 Parameter 2: Mål	27
5.2.3 Parameter 3: Metode	28
5.2.4 Parameter 4: Middel	31
5.3 Analysematrise	33

---

<b>6</b>	<b>Konsistensanalyse</b>	<b>34</b>
6.1	Hva mener vi med «konsistens»?	34
6.2	Analyse av matrisen	35
6.2.1	Aktør	36
6.2.2	Mål	36
6.2.3	Metode og middel	38
6.3	Utfallsmatrise	39
<b>7</b>	<b>Syntese – scenarioklasser</b>	<b>41</b>
7.1	Strategisk overfall	41
7.1.1	Allierte forsterkningsstyrker	42
7.1.2	Sverige og Finland	43
7.1.3	Kjernevåpen	43
7.1.4	Utfallsrom	44
7.2	Begrenset angrep	44
7.3	Ukonvensjonell krigføring	45
7.4	Tvangsdiplomati	47
7.5	Militær posisjonering	47
7.6	Terrorangrep	48
7.7	Påvirkningsoperasjoner	49
7.8	Økonomisk maktbruk	49
7.9	Økonomisk posisjonering	50
<b>8</b>	<b>Avslutning</b>	<b>51</b>
	<b>Referanser</b>	<b>55</b>



---

---

## Forord

Denne rapporten er utarbeidet under prosjekt 1597, Strategiske forsvarsanalyser, finansiert av Forsvarsdepartementet. Prosjektets formål er å gi forsvarsledelsen et bedre grep på Forsvarets strategiske utvikling bl.a. gjennom å skape et best mulig utgangspunkt for vurdering av balansen mellom oppgaver, struktur og økonomi.

Scenarioer representerer mulige fremtidige utfordringer for Forsvaret, og er et nødvendig verktøy for å definere militære oppgaver og dermed krav til en fremtidig norsk forsvarsstruktur. Rapporten følger opp tidligere scenarioarbeider ved instituttet, og søker å utvikle en scenario-portefølje som best mulig beskriver utfordringene for norsk sikkerhet.

Undertegnede står som eneforfatter for denne rapporten, men arbeidet har hele veien vært gjenstand for diskusjon og meningsbryting med kolleger både innenfor og utenfor prosjektet. En særskilt takk går til Mona Sagsveen Guttelvik og Stein Westad Ødegård som har lest og kommentert utallige utkast på veien mot en ferdig rapport. En takk går også til Alf Christian Hennem, Stig Rune Sellevåg, Sverre Diesen, Sigurd Glærum og Espen Berg-Knutsen som har gitt verdifulle kommentarer under arbeidet med rapporten.

Kjeller, 3.januar 2022  
Iver Johansen



---

---

# 1 Innledning

Hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer Norge vil stå overfor i fremtiden lar seg ikke fastslå med noen tellende grad av nøyaktighet, og de politiske og militære betingelser Forsvaret dermed vil måtte virke innenfor, er følgelig beheftet med stor usikkerhet. Scenarioer gir oss et verktøy til å håndtere denne usikkerheten. Gjennom å postulere et sett mulige fremtidige hendelser og utviklingsløp representerer scenarioene referansepunkter i fremtiden for valg som politiske og militære beslutningstagere må gjøre i dag.<sup>1</sup> Scenarioer er dermed en viktig målestokk som militære systemer og strukturer dimensjoneres mot.

Et scenario kan helt overordnet defineres som en beskrivelse av en mulig, men ikke nødvendigvis sannsynlig, fremtidig tilstand. Det er imidlertid ikke likegyldig hva slags scenarioer en legger til grunn for en analyse. For det første må et scenario omhandle saksforhold som er relevant for det en ønsker å analysere. Dersom formålet med analysen er å studere hvordan Forsvaret mest effektivt kan forebygge eller bekjempe trusler mot norsk sikkerhet, må et relevant scenario beskrive nettopp slike trusler.

For det andre må det eksistere en plausibel mulighet for at scenarioet skal kunne realiseres. Dette betyr ikke at scenarioet trenger å være sannsynlig, eller at sannsynligheten for scenarioet må kunne beregnes mer eller mindre presist. Det vesentlige kriteriet er at scenarioet må ligge innenfor «mulighetsrommet», dvs. at det under gitte omstendigheter kan realiseres. Et analysescenario må altså tilfredsstillende krav både til *relevans* og til *konsistens*.

Det første kravet er tilfredsstillende når scenarioet inneholder informasjon som i både kvantitet og kvalitet gjør det nyttig for sitt formål. Hva dette til enhver tid er, kan variere, men for mange av FFIs analyseaktiviteter er formålet å belyse konsekvenser av ulike handlingsvalg knyttet til utvikling av Forsvarets struktur. Et analysescenario vil derfor typisk omfatte en beskrivelse av en mer generell utfordring eller konkret trussel Forsvaret må kunne håndtere, og samtidig utløse krav til en eller flere oppgaver Forsvaret må kunne løse.

Forsvarets oppgaver er imidlertid en dynamisk størrelse som påvirkes av den ytre politiske utvikling, av teknologien, men også av interne beslutninger om fordeling av oppgaver mellom statsorganene. I hvilken grad et gitt scenario er relevant eller ikke har derfor ikke noe presist svar. En snever innretning vil typisk avgrenses til scenarioer som beskriver bruk av regulære militære styrker. En bredere innretning vil trekke inn utfordringer som omfatter andre metoder og virkemidler enn det som tradisjonelt tilhører den militære sfære. Her er det ingen fasit. Vi vil imidlertid forutsette at kombinasjonen av den teknologiske utvikling med nye sårbarheter og

---

<sup>1</sup> Jf. Peter Schwartz: Scenarioer er «verktøy for å strukturere ens oppfatninger om mulige fremtidige omgivelser hvor ens beslutninger vil kunne utspille seg» (Schwartz P. 1996 s. 4, forfatters oversettelse).

---

---

angrepsmetoder, spesielt bruk av ikke-militære virkemidler i samvirke med militære, øker rekkevidden for relevante scenarier.<sup>2</sup>

Konsistenskravet har to dimensjoner. For det første kan ikke et scenario bygge på forutsetninger som er internt motstridende. Dette kan kalles *logisk* konsistens. For det andre kan ikke et scenario bygge på forutsetninger som ikke lar seg realisere i praksis. Vi omtaler dette som *empirisk* konsistens. Hva som er praktisk mulig er imidlertid heller ikke en entydig størrelse, og historien har en rekke eksempler på hendelser som ikke ble ansett som mulige på forhånd.<sup>3</sup> Empirisk konsistens er derfor noe som kontinuerlig må vurderes opp mot vår beste kunnskap om en rekke faktorer, inkludert teknologiske muligheter og sikkerhetspolitisk utvikling.

Nærmest uansett hvordan et gitt analyseproblem formuleres og avgrenses finnes det i prinsippet en uendelig mengde scenarier som er både relevante og konsistente. For å håndtere den kompleksiteten som ligger innebygd i saksfeltet, og sikre at hele analyseproblemet blir belyst innenfor rammen av et overskuelig antall scenarier, trengs det et verktøy for å strukturere det.

Et slikt verktøy er scenarioklasser. Scenarioklasser ble utviklet i forbindelse med Forsvarsstudie 2007.<sup>4</sup> Hensikten var å etablere et konseptuelt grunnlag for den videre scenario- og analyseprosessen i form av generiske beskrivelser av sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Beskrivelsen skulle være *uttømmende*, dvs. det skulle ikke kunne beskrives relevante scenarier som falt utenfor settet av scenarioklasser, og scenarioklassene skulle være *ikke-overlappende*. Dette siste kriteriet innebar at et gitt konkret scenario kunne tilhøre én, og bare én, scenarioklasse.

Scenarioklassene utgjør dermed en typologisk inndeling av det sikkerhetspolitiske mulighetsrommet, dvs. summen av alle mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge (jf. figur 1.1). Hvor spesifikt eller generelt en scenarioklasse er definert, kan variere. I 2006-arbeidet ble en scenarioklasse definert som «et sett av sikkerhetspolitiske utfordringer som har viktige felles trekk, og som derfor naturlig hører sammen» (Johansen 2006).

Scenarioklassene utgjør imidlertid ingen tidløs inndeling av det sikkerhetspolitiske utfallsrommet. Grunnlaget fra 2006 er derfor tidligere revidert to ganger, i 2014 og 2018, og revideres nå for tredje gang. Formålet med revisjonene har vært å gjøre scenarioene til et mer egnet verktøy for instituttets analyser gjennom å sikre både deres relevans og konsistens. Samtidig kan vi konstatere at scenarioklassene over tid har fått anvendelse langt ut over det opprinnelige formålet som var knyttet til analyser av Forsvarets struktur (Sellevåg 2021(b)). Det er også et faktum at scenarioene instituttet utarbeider over tid har utviklet seg til å bli en referanseramme

---

<sup>2</sup> Jf. Sellevåg mfl. 2021(a) s. 115: «En konsekvens av samfunnsutviklingen er at det blir vanskeligere og vanskeligere å peke på hvor skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet går når det gjelder tilsiktede handlinger som grenser opp mot væpnet angrep, spesielt når en statlig aktør står bak.»

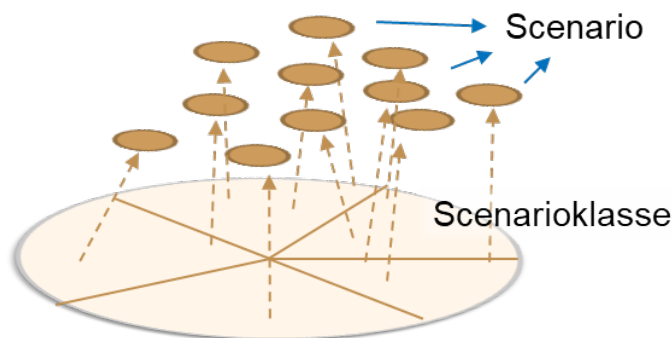
<sup>3</sup> Et eksempel er den tyske offensiven i vest i mai 1940 gjennom Ardennene, som var avskrevet fordi terrenget her ble ansett som uegnet eller umulig for mekaniserte styrker (se eksempelvis Beevor 2012 s. 76–78 eller Frieser 2005).

<sup>4</sup> FFI fikk sammen med Etterretningstjenesten oppdrag fra Forsvarssjefen å utarbeide scenariogrunnlag for den pågående Forsvarsstudie 2007 (FS07) (Johansen 2006).

---

---

for planleggere og analytikere også ellers i forsvarssektoren, noe som gjør en ajourføring av scenariogrunnlaget desto mer påkrevd.



*Figur 1.1* Illustrasjon av forholdet mellom scenarioklasser og scenarioer. Scenarioklassene utgjør et uttømmende og ikke-overlappende sett av generiske utfordringskategorier, mens et gitt scenario utgjør et konkret eksempel knyttet til én og bare én scenarioklasse.

## 1.1 Organisering av rapporten

Rapporten innledes med en gjennomgang av tidligere scenarioarbeider, herunder metodisk tilnærming (kapittel 2). Kapittel 3 ser på erfaringer med scenarioporteføljen hittil og tidligere revisjoner. Den foreliggende revisjon av scenariogrunnlaget begrunnes i at endringer i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser har skapt et behov både for å nyansere det eksisterende scenariogrunnlaget og utvide det ved å inkludere nye scenarioklasser.

Kapittel 4 skisserer noen hovedtrekk ved den pågående utvikling i det internasjonale konfliktbildet. Spesiell vekt legges på en tendens til sammensmelting av militære og ikke-militære maktmidler, til utvisking av skillet mellom indre og ytre sikkerhet og relativisering av begreper som «krig» og «fred». Kapittelet presenterer avslutningsvis problemstillinger for analysen av et relevant utfallsrom.

Kapittel 5 omfatter en drøfting av aktuelle analyseparametere og oppbygging av en analysematrise. Kapittel 6 går gjennom konsistensanalysen og presenterer en utfallsmatrise. Utfallsmatrisen er utgangspunkt for definisjonen av scenarioklasser. Dette beskrives i kapittel 7. Kapittel 8 ser nærmere på endringene fra tidligere arbeider og drøfter relevansen til de nye scenarioklassene.

---

---

## 2 Bakgrunn og metode

Scenarioarbeidet for Forsvarsstudie 2007 (FS07) tok utgangspunkt i følgende forsknings-spørsmål: Hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer kan Norge bli stilt overfor i fremtiden? (Johansen 2006 s. 12). Spørsmålet rommer en betydelig kompleksitet, og krever blant annet en nærmere avklaring av hva som er objektet for analysen, og av hva vi legger i begreper som «sikkerhet» og «sikkerhetspolitikk».

### 2.1 Hva betyr sikkerhet?

Rapporten fra 2006 presiserte at referanseobjektet for analysen var Norge og norsk sikkerhet. Som objekt for sikkerhet kan Norge defineres som produktet av to faktorer: For det første en fysisk basis bestående av et befolket geografisk territorium<sup>5</sup>, og for det andre, retten til å hevde suverenitet over den fysiske basis. I den sikkerhetspolitiske analysen knyttes faktorene til to overordnede målsettinger – territoriell integritet og politisk autonomi. I praksis innebærer dette at myndighetene opprettholder evne til å iverksette politiske beslutninger og håndheve norsk lov innenfor den fysiske basis.

Militærmaktens tradisjonelle funksjon har i hovedsak vært knyttet til å kontrollere territorium. I de senere år har vi imidlertid sett eksempler på at militærmakt brukes for å opprette en bestemt politisk tilstand uten å gå veien om direkte kontroll over territorium. Et «case in point» er Russlands «hybride» krig i Ukraina hvor hensikten snarere er å etablere en permanent konflikttilstand i landets østlige provinser enn å sikre seg noen form for territoriell kontroll over området (Galeotti 2016). Denne typen scenarioer tilsier at forsvaret av Norge heller ikke ensidig kan knyttes til å holde territorium, men til å skape politisk handlingsrom for norske myndigheter uansett hvordan den politiske autonomien utfordres.

Begrepet sikkerhet ble i 2006-rapporten knyttet til Norge som aktør i et internasjonalt system bestående av suverene stater. Muligheten for konflikt og bruk av vold er iboende trekk ved dette systemet, og det er i siste instans hver enkelt stats eget ansvar å sørge for beskyttelse mot maktbruk fra andre aktører.

Utfordringene for sikkerheten ble derfor primært sett på som *eksterne*, dvs. noe som hører til i systemet av statlige og ikke-statlige aktører utenfor Norge selv. Trusler som oppstår innenfor Norges grenser ble definert som utfordringer for den indre orden, og dermed en sak for politiet og landets øvrige myndigheter.

Denne innsirklingen av sikkerhetsbegrepet plasserte truslene mot sikkerheten entydig hos aktører i det internasjonale systemet, og Forsvarets oppgaver ble følgelig å levere beskyttelse

---

<sup>5</sup> Her regner vi med både Norges landterritorium, sjøterritorium og luftrom. Områder med fast bosetting er fastlands-Norge i tillegg til Svalbard-øygruppen. I tillegg er Jan Mayen en del av Norge. Besittelser på den sørlige halvkule – Bouvetøya, Peter I Øy og Dronning Maud land – regnes som biland.

mot slike trusler. Det ble derfor naturlig å avgrense scenarioarbeidet til å beskrive mulighetsrommet for sikkerhetstrusler som for det første er eksterne, og for det andre faller innenfor Forsvarets domene.

## 2.2 Sikkerhetspolitisk mulighetsrom

Definisjonen av et mulighetsrom for sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge ble innledet med å stille fire spørsmål (Johansen 2006 s. 13).

- Hvilke typer *aktører* i det internasjonale systemet kan utgjøre en sikkerhetsutfordring for Norge?
- Hvilke overordnede *målsettinger* kan disse aktørene tenkes å handle ut fra?
- Hvilke *metoder* kan anvendes for å realisere målsettingene?
- Hvilke *virkemidler* er nødvendige for å gjennomføre en gitt metode?

Spørsmålene ga utgangspunkt for å definere fire parametere: *aktør*, *mål*, *metode* og *middel*. Hver parameter er videre definert gjennom et antall *verdier*, dvs. tilstander parameteren kan ha.

Tabell 2.1 viser parameterne i den øverste raden med parameterverdiene i kolonner under hver parameter.

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Militær kontroll over hele Norges territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Militær kontroll over del av Norges territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, etterretningsinnsamling	Nekte/forstyrre norske militære operasjoner	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolsk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/økonomiske straffetiltak
		Angrep mot norsk infrastruktur/borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Tabell 2.1 Parametere og parameterverdier i Forsvarsstudie 2007.

---

---

## 2.3 Morfologisk metode

I analysen av parameterne ble det tatt i bruk morfologisk metode.

Metoden bygger på antagelsen om at ethvert problem, dersom det kan karakteriseres av en rekke sammenkoblede parametere og hvor hver parameter har et antall forskjellige tilstander eller verdier, kan reduseres i størrelse og kompleksitet ved å ekskludere kombinasjoner av verdier som anses enten *logisk* eller *empirisk* inkonsistente. Anvendelsen av morfologisk analyse på et komplekst, flerdimensjonalt problem ekskluderer således inkonsistente løsninger, mens den produserer alle løsninger innenfor det morfologiske rom som kan realiseres.

Generell morfologisk analyse (GMA) (Álvarez og Ritchey 2015) har gjennom de seneste årtier fått betydelig gjennomslag som analyse- og problemstrukturerende verktøy. Metodens fremste karakteristikum er å muliggjøre bruk av ikke-numeriske, kvalitative tilnærminger for å analysere og strukturere komplekse problemer.

Nytten av morfologiske modeller hviler primært på deres evne til å redusere kompleksitet og til å produsere tydelig avgrensede konsepter og kategorier. Morfologisk modellering søker etter en helhetlig forståelse hvor utgangspunktet er en fullstendig oversikt over alle former et problem kan anta, og bygger praktisk anvendbare løsninger nedenfra og opp.

Den morfologiske prosessen består av to faser. Den første – *analysefasen* – omfatter dekomponering av problemet hvor dets enkelte bestanddeler blir identifisert og analysert. Analysedelen av problemet fra 2007 – sikkerhetsutfordringer for Norge – er allerede kort skissert. Analysen produserer det morfologiske rom som inneholder alle teoretisk mulige løsninger av problemet.<sup>6</sup> I dette konkrete tilfellet omfatter det morfologiske rom  $4*4*8*6 = 768$  teoretisk mulige løsninger (jf. tabell 2.1).

Den andre fasen – *syntesefasen* – omfatter konstruksjonen av alle konsistente løsninger innenfor det morfologiske rom. Oppgaven kan være svært tidkrevende, men kan forenkles betraktelig gjennom å foreta en konsistensvurdering av alle verdipar i matrisen (Ritchey 2015, Johansen 2018). Summen av alle løsninger som representerer gjennomgående parvis konsistens utgjør løsningsrommet for problemet. Det er utarbeidet et støtteverktøy i Excel som muliggjør en rask og presis eksekvering av denne prosessen.

Tabell 2.2 omfatter alle konsistente løsninger fra analysen av matrisen.

---

<sup>6</sup> En «løsning» er en gitt konstellasjon bestående av én verdi på hver parameter.



#	AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
1	Stat/gruppe stater	Fremtvinge politisk endring	Mil kontroll over deler av norsk territorium	Omfattende militær innsats
2	Stat/gruppe stater	Fremtvinge politisk endring	Mil kontroll over deler av norsk territorium	Begrenset militær innsats
3	Stat/gruppe stater	Fremtvinge politisk endring	Nekte/forstyrre	Begrenset militær innsats
4	Stat/gruppe stater	Fremtvinge politisk endring	Symbolisk maktbruk	Begrenset militær innsats
5	Stat/gruppe stater	Fremtvinge politisk endring	Økonomisk maktbruk	Sanksjoner
6	Stat/gruppe stater	Fremtvinge politisk endring	Angrep mot infrastruktur/borgere	Begrenset militær innsats
7	Stat/gruppe stater	Øvelse / trening / etterretningsinnsamling	Militær fredsvirksomhet	Begrenset militær innsats
8	Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Angrep mot infrastruktur/borgere	Omfattende ikke-militær innsats
9	Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Angrep mot infrastruktur/borgere	Begrenset ikke-militær innsats
10	Selskap, foretak, org.	Økonomisk gevinst	Annen kriminalitet	Andre virkemidler
11	Enkeltindivid	Fremtvinge politisk endring	Angrep mot infrastruktur/borgere	Begrenset ikke-militær innsats
12	Enkeltindivid	Økonomisk gevinst	Annen kriminalitet	Andre virkemidler

Tabell 2.2 Konsistente løsninger fra den morfologiske analysen for Forsvarsstudie 2007.

## 2.4 Scenarioklasser

Tabell 2.2 viser løsningsrommet fra den morfologiske analysen. Matrisen omfatter til sammen tolv løsninger – dvs. konstellasjoner av verdier langs de fire parameterne aktør, mål, metode og middel.

Den videre analysen søkte å gi de enkelte løsningene en konkret beskrivelse, og samtidig lete etter kombinasjoner eller grupper av løsninger som hadde vesentlige fellestrekk. Målet var å komme frem til en mest mulig uttømmende liste over mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for

---

---

Norge. Til sammen ble det definert seks kategorier utfordringer. Hver slik kategori utgjorde en scenarioklasse.<sup>7</sup>

- Strategisk overfall
- Begrenset angrep
- Tvangsdiplomati
- Terrorangrep
- Kriminalitet
- Militære fredstidsoperasjoner

## 2.5 Oppsummering

Scenarier danner utgangspunkt for formulering av kapabilitetskrav til militære systemer og til Forsvarets totale struktur. Scenarier utgjør dermed et nødvendig utgangspunkt for en stor del av FFIs analysevirksomhet.

Scenarioklassene representerer det rammeverket som utforming av analysescenarier skjer innenfor. Utgangspunktet er en nærmere bestemmelse av hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer Norge kan komme til å stå overfor i fremtiden med et fokus mot den delen av utfordrings-spekteret som utløser oppgaver for Forsvaret.

Utformingen av scenarier bygger på et sett grunnprinsipper:

- Dimensjoneringen av Forsvaret skjer mot hypotetiske trusler, dvs. at scenarioene utgjør en «syntetisk empiri». Herav følger krav til *relevans*, *konsistens* og *realiserbarhet*.
- Scenarioene representerer et utfallsrom som omfatter alle logisk og empirisk konsistente (dvs. «mulige») sikkerhetsutfordringer. Scenarioklassene er en typologisk klassifisering av dette utfallsrommet.
- Et scenario modellerer en konkret utfordring knyttet til én, og bare én, scenarioklasse.<sup>8</sup>
- Scenarioene modellerer bare de «eksterne» utfordringene, dvs. de vi ikke kontrollerer selv. «Interne» faktorer, dvs. de som er knyttet til egne handlingsvalg, hører til i analysen, ikke i scenarioene.
- Scenarioene representerer trusler mot nasjonal sikkerhet. Objektet for sikkerhet er staten Norge, dvs. Norges territorium og de institusjoner som gjør det mulig å hevde suverenitet innenfor dette.

---

<sup>7</sup> Vi går ikke inn på en nærmere beskrivelse av de enkelte scenarioklassene, men henviser til Johansen 2006.

<sup>8</sup> Scenarioporteføljen er konstruert med utgangspunkt i analysens formål som er å definere kapabilitetskrav til strukturen. Kapabilitetskravene er knyttet til gitte kategorier utfordringer, dvs. scenarioklasser. Kapabilitetsanalysen forholder seg i liten grad til mulige fremtidige konfliktscenarier, som kan omfatte utfordringer knyttet til ulike scenarioklasser. Trusler som omfatter flere scenarioklasser – sammensatte trusler – kan analyseres ved å se ulike scenarier i sammenheng.

---

---

Arbeidet fra 2006 la dessuten til grunn et klart skille mellom statens ytre sikkerhetsfunksjoner (militære trusler mot statssikkerheten) og statens indre sikkerhetsfunksjoner (indre orden, politi og rettshåndhevelse). Hverken Norges sikkerhetspolitiske omgivelser eller Forsvarets oppgaver er imidlertid statiske størrelser, men tvert imot i kontinuerlig endring. Nettopp denne avgrensningen er ett av de aspekter det nå er nødvendig å se på med nye øyne. Vi vil i det følgende se nærmere på noen sentrale utviklingstrekk i tiden siden scenarioklassene først ble utviklet og frem til i dag, og på hvilke endringer det nå er nødvendig å gjøre for å opprettholde en relevant scenarioportefølje.

### 3 Hva har vi lært så langt?

Verdien av et scenario kan måles mot i hvilken grad det avspeiler relevante problemstillinger i dag eller i fremtiden. Dersom den faktiske sikkerhetspolitiske utvikling lar seg forstå og fortolke innenfor den analytiske rammen for scenarioene, gir det økt troverdighet til de definerte scenarioklassene, og i neste omgang også til analysescenarioene.

#### 3.1 Scenarioklasser i det internasjonale konfliktbildet

Ett av de viktigste funn i FS07-arbeidet var å plassere Russland som en *mulig* militær trusselaktør mot Norge, og som den *eneste* relevante aktør for den militært sett mest omfattende scenarioklassen – Strategisk overfall. Konklusjonen var i all hovedsak basert på en teoretisk analyse av den militære og sikkerhetspolitiske «geografi» i Norges nærområder, samt av aktuelle aktørers ressurser og handlingsmuligheter. Det er i det lys interessant å notere at Russland allerede året etter, i august 2008, gjennomførte noe som for alle praktiske formål var et strategisk overfall mot Georgia.

Krigen i Georgia hadde utspring i to regionale konflikter – Abkhasia og Sør-Ossetia – hvor etniske minoritetsgrupper søkte løsrivelse med støtte fra Russland. En gradvis tilspissing av konflikten, sammen med signaler om et mulig medlemskap for Georgia i Nato, utløste et kortvarig russisk felttog (Bukkvoll mfl. 2009; Koefman 2018). Både utnyttelse av overraskelsesmomentet og bruken av territoriell kontroll til å tvinge frem en politisk løsning, passet inn i beskrivelsen av Strategisk overfall.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Analysen er i korte trekk slik: En stat (Russland) søker å fremtvinge politisk endring (hindre georgisk medlemskap i Nato) gjennom å etablere delvis territoriell kontroll (utbryterrepublikkene og true hovedstaden Tbilisi) ved omfattende militær styrkebruk (store land-, luft- og sjøstyrker), jf. tabell 2.1 og 2.2.

---

---

Relevansen til den morfologiske matrisen ble ytterligere forsterket da det tre år senere også viste seg mulig å gjenfinne grunnstrukturen i terrorangrepene 22. juli 2011 blant matrisens parameterverdier.<sup>10</sup>

Noen år etter, da Russland i mars 2014 satte i gang en militær operasjon mot Krim-halvøya, viste det seg imidlertid langt vanskeligere å definere angrepet innenfor rammene av den morfologiske matrisen. For det første var det innledningsvis uklart hva som i det hele tatt foregikk, hva slags aktør som stod bak og hva målsettingene var. Det ble også skapt tvil om det dreide seg om et militært angrep – åpne kamphandlinger fant ikke sted – eller om styrkene var regulære militære eller bare tilfeldig uniformerte sivile eller soldater «på ferie» (Rács 2015, Sukhankin 2019).

Bildet ble ikke klarere med oppstarten av et væpnet opprør i Donbass senere samme år. Var dette innledningen til et strategisk overfall på Ukraina, bare interne opprørsgrupper, eller operasjoner satt i gang av russiske agenter under russisk militær kommando?

Hendelsene ga støtet til en omfattende debatt om bruken av *hybride virkemidler* i krig. Her spilles det nettopp på sammensmelting av militære og ikke-militære metoder og midler, uklarheter i situasjonsforståelse og utnyttelse av blant annet interne politiske og etniske motsetninger til å spre forvirring og svekke motstand.

Sosiale media og andre informasjonssystemer representerer nye kanaler for å påvirke den interne politiske situasjonen i et land. De mest kjente eksemplene på bruken av slike midler for politiske formål er Russlands manipulasjoner i forbindelse med Brexit-avstemningen i Storbritannia i 2016 og det amerikanske presidentvalget samme år (Greenberg 2017). En stod altså her overfor et sett av nye metoder og virkemidler for sikkerhetspolitisk innflytelse samtidig som hendelsene eksponerte en rekke nye sårbarheter.

Det fantes imidlertid ikke noen åpenbar måte å beskrive eller klassifisere denne typen sikkerhetsutfordringer på innenfor den definerte analyserammen. Disse problemstillingene var følgelig i liten grad representert i den morfologiske matrisen fra 2006. Det var dermed åpenbart at det trengtes en ny gjennomgang av scenariogrunnlaget for å bringe det mer i takt med den faktiske politiske og militære utviklingen.

### **3.2 Tidligere revisjoner av scenariogrunnlaget**

Den første revisjonen av scenariogrunnlaget ble gjennomført i 2014 (Forsvarets forskningsinstitutt 2014). Gjennomgangen konkluderte med at det ikke var noen grunn til å se nærmere på

---

<sup>10</sup> Her er analysen slik: Et enkeltindivid (Anders Behring Breivik) søker å fremtvinge politisk endring (stoppe innvandring fra islamske land) gjennom angrep mot norsk infrastruktur og norske borgere (Regjeringskvartalet og AUFs sommerleir på Utøya) med begrenset ikke-militær innsats (hjemmelaget bombe og skytevåpen), jf. tabell 2.1 og tabell 2.2.

---

---

selve grunnmatrisen, men den la frem en rekke forslag til å utvide porteføljen av analyse-scenarier. De temaer som ble nevnt var teknologi, Russland, cyber og terror mot myndigheter. Dette ble grunnlagt med at det på disse områdene hadde skjedd en utvikling som ikke var godt nok gjenspeilet i den eksisterende scenariorporteføljen. Den enkelthendelsen som i størst grad fanget oppmerksomheten var terrorangrepene 22. juli 2011. Analysen pekte på muligheten for svært store angrep, som kunne gå langt ut over det politiet kunne håndtere, og som derfor ville gjøre innsats fra Forsvaret nødvendig. For å kunne vurdere konsekvenser og utforme konkrete kapabilitetskrav ville det være nødvendig å inkludere scenarier som tilsvarte «3 x 22. juli» (Forsvarets forskningsinstitutt 2014 s. 36).

I 2014, etter at det første revisjonsarbeidet var gjennomført, innledet Russland militære operasjoner mot Krim og Donbass-regionen i Øst-Ukraina. Da den neste revisjonen av scenariorporteføljen ble satt i gang i 2018, hadde derfor debatten om hybrid krig og sammensatte trusler allerede rast i både media og faglitteraturen i flere år. Gjennomgangen av scenariorporteføljen konkluderte med at statlig bruk av irregulære og lav-intensive metoder og virkemidler var reelle sikkerhetsutfordringer også i en norsk kontekst. Denne kategorien utfordringer var imidlertid ikke representert i den eksisterende scenariorporteføljen, og det var derfor behov for en mer omfattende revisjon av dette (Forsvarets forskningsinstitutt 2018).

For å ramme inn utfordringer knyttet til irregulære og lav-intensive trusler ble det foreslått å opprette én ny scenarioklasse – Subversjon. Subversjon ble ikke gitt en entydig definisjon, men ble mer generelt antatt å omfatte «*metoder og virkemidler som er typiske for hybrid krigføring og der målet primært er å handlingslamme norske myndigheter og nøytralisere Norge som politisk aktør*» (Forsvarets forskningsinstitutt 2018, s. 41). For å realisere målsettingen kunne en aktuell metode være «*politisk og sosial destabilisering av det norske samfunnet*», gjennom bruk av «*irregulære og ikke-attribuerbare virkemidler som cyberangrep, påvirkningsoperasjoner, attentater etc. ...*» (Ibid. s. 58).

Siden hverken den aktuelle målsettingen (*handlingslamme ... etc.*) eller metode- og middelverdiene (*politisk og sosial destabilisering ... og irregulære og ikke-attribuerbare virkemidler ...*) var en del av den opprinnelige morfologiske matrisen, ble det igangsatt et arbeid for å revidere denne.

Dette arbeidet munnet ut i en revidert matrise (jf. tabell 3.1).

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat	Erobring/regimeendring	Kontrollere hele Norges territorium	Omfattende militær innsats
Ikke-stat	Politisk endring	Kontrollere del av Norges territorium	Begrenset militær innsats
	Forsvar av egen handlefrihet	Nekte norske og/eller allierte militære operasjoner	Irregulær innsats
	Økonomisk vinning	Forstyrre norske og/eller allierte militære operasjoner	
		Angripe norsk infrastruktur/norske personer	
		Demonstrere evne og vilje til bruk av militærmakt mot Norge	

Tabell 3.1 Morfologisk matrise 2018 (Vatne mfl. 2018).

Det ble også ryddet i scenarioklassene. To scenarioklasser ble tatt ut av porteføljen, mens Subversjon ble innført som en ny. De fem scenarioklassene som ble foreslått var:

- Strategisk overfall
- Begrenset angrep
- Tvangsdiplomati
- Subversjon
- Terrorangrep

Siden Subversjon ble innført som ny scenarioklasse skal vi nedenfor se litt nærmere på hva dette innebar i praksis. Vi vil også vurdere i hvilken grad inkludering av denne scenarioklassen var en hensiktsmessig tilnærming for å fange inn de identifiserte sikkerhetspolitiske utfordringene.

### 3.3 Subversjon

På tross av den omfattende bruken av begrepet finnes det ingen entydig og omforent definisjon av subversjon. Store norske leksikon<sup>11</sup> definerer subversjon kort og greit som «politisk undergravingsvirksomhet». Under oppslagsordet «*subversion*» på Wikipedia er det gjengitt ikke mindre enn seks ulike definisjoner som på forskjellige måter beskriver aktiviteter med sikte på å undergrave tillit og lojalitet til myndigheter, styrte en regjering eller svekke samfunnsморalen.<sup>12</sup> En RAND-rapport fra 2020, som ser nærmere på russisk undergraving av vestlige samfunn, definerer subversjon som: «... *activities intended to influence a target country's domestic politics*» (Radin mfl. 2020 s. 2).

<sup>11</sup> <https://snl.no/subversjon>

<sup>12</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Subversion>

---

---

Gjennomgangen fra 2018 presenterer, som nevnt, ingen entydig definisjon eller avgrensing av begrepet, men referer til metoder og virkemidler som er typiske for *hybrid krigføring*, og nevner spesifikt *cyberangrep*, *påvirkningsoperasjoner* og *attentater* som eksempler på subversjon.

Eksempelene antyder at subversjon generelt er orientert mot interne politiske prosesser i et land. Hensikten er i siste instans å innsnevre myndighetenes handlingsrom – dvs. evnen til å fatte og iverksette politiske beslutninger – og dermed svekke motstanden mot fremtidige fremstøt fra en fiendtlig stat.

I hvilken grad er da subversjon et egnet begrep i analysen av sikkerhetsutfordringer for Norge?

Problemet med subversjon er at begrepet slik det er definert, beskriver en *intensjon* heller enn en *praksis*. Det som definerer subversjonsaktiviteter er den ønskede effekten (undergrave myndigheter, svekke lojalitet, styrte en regjering), mens metodene og virkemidlene ikke har noen tilsvarende klar avgrensning.

Scenarioklassene, slik de ellers er definert, omfatter imidlertid presise beskrivelser av hvordan aktører kan sette sammen målsettinger, metoder og virkemidler til handlinger som truer sikkerheten. Disse handlingene kan klassifiseres etter hvordan de manifesterer seg innenfor en uttømmende og ikke-overlappende helhet av sikkerhetsutfordringer for et land – i vårt tilfelle Norge. Det er nettopp den målrettede bruk av gitte kombinasjoner av ressurser og handlemåter som utgjør en scenarioklasse. Ved endrede forutsetninger på én eller flere parametere (*aktør*, *mål*, *metode* eller *middel*), kan utfordringen som helhet endre karakter slik at det er naturlig å definere dette som en ny scenarioklasse.

I tilfellet subversjon er derimot både metoder og virkemidler helt åpent definert. Med et mulig unntak for direkte bruk av militære styrker, kan så å si et hvilket som helst virkemiddel inngå i en subversjonskampanje. Når det gjelder de eksemplene på virkemidler som er nevnt i 2018-rapporten – cyberangrep, påvirkningsoperasjoner og attentater – er det heller ikke sagt noe om hvorvidt disse kan, eller er spesielt godt egnet, til å iverksette den angitte metoden (politisk og sosial destabilisering). Hva det siste angår mangler også presise definisjoner og kriterier (når kan man si at det norske samfunnet er destabilisert?). Og helt til slutt: den angitte målsettingen – handlingslamme norske myndigheter og nøytralisere Norge som politisk aktør – kan oppfattes som svært ambisiøs, og det kan reises spørsmål om de nevnte handlemåtene representerer en plausibel tilnæringsmåte.

Både cyberangrep, påvirkningsoperasjoner og attentater er imidlertid reelle trusler som kan inngå i, eller i seg selv utgjøre sikkerhetspolitiske utfordringer. I stedet for å ta utgangspunkt i et sammensatt begrep med uklar definisjon og utlede de konkrete utfordringene fra det, fremstår det derfor som en mer hensiktsmessig tilnærming å ta utgangspunkt i en oppdatert morfologisk matrise, og dermed bygge et revidert scenariogrunnlag nedenfra og opp.

---

---

## 4 Sikkerhetspolitiske utfordringer

Å avgrense sikkerhetspolitiske utfordringer til kun å dreie seg om bruk av militær makt synes i økende grad å være irrelevant. Stater utnytter et repertoar av politiske, økonomiske og diplomatiske virkemidler (DIME: Diplomatic, Information, Military, Economic) i stedet for eller i tillegg til militære kapasiteter for å realisere politiske mål. Synkronisering av ikke-militære eller irregulære virkemidler, som dels kan være fordekt, i samspill med regulære militære styrker gjør det mulig å søke opp «gråsoner» hvor det bevisst skapes uklarhet om situasjonsforståelse og om hvem som i virkeligheten står bak konkrete handlinger. Connable mfl. (2020 s. 42–46) identifiserer eksempelvis ni militære og ikke-militære virkemidler som ble benyttet av Russland i Ukraina i 2014, inkludert proxy-styrker, media-manipulasjon, cyberangrep og økonomisk embargo. Den intenderte effekten er en bevisst tilsøring av en stats maktbruk, hvor hensikten er å gjøre det vanskelig å utforme effektive mottiltak, hva enten det er rettslige, diplomatiske eller militære (Arquilla 2018).

Når den sikkerhetspolitiske «konkurransen» flyter over fra den militære til andre arenaer bidrar dette til å viske ut skillet mellom krig og fred; det blir mulig å føre «krig» uten åpne kamp-handlinger og med metoder og virkemidler hvor det ikke finnes noe legitimt militært motmiddel.

Dette er på ingen måte nytt, men økt bruk av ikke-militære virkemidler for sikkerhetspolitiske formål fører til at det rigide skillet mellom indre og ytre sikkerhet blir svekket. Ulike aktører, også stater, utnytter interne konfliktlinjer, eller skaper slike aktivt, for å påvirke og svekke andre stater. Problemet er størst i mer fragmenterte stater med et fra før høyt konfliktnivå, men Covid 19-pandemien har vist at det finnes et betydelig internt konflikt- og voldspotensial også i mer integrerte og stabile samfunn (Bartusevičius 2021). Ny medieteknologi skaper dessuten muligheter for å påvirke holdninger og meningsdannelse i et samfunn, slik det blant annet er demonstrert gjennom påvirkningskampanjene under Brexit-avstemningen i Storbritannia og i det amerikanske presidentvalget i 2016 (Greenberg A. 2017).

Hva som oppfattes som presserende sikkerhetsutfordringer varierer derfor sterkt mellom land og regioner. Dette gjelder også innenfor den atlantiske forsvarsalliansen. FFI-rapporten *Globale trender mot 2040 – et oppdatert fremtidsbilde* (Beadle mfl. 2019) peker på at alliansen er splittet mellom de landene som primært ser på Russland som den dominerende sikkerhetsutfordringen, og de landene – spesielt i Sør-Europa – som ser utfordringene i Middelhavsregionen og Nord-Afrika som de viktigste. I tillegg dreier USAs fokus stadig mer mot Kina og Stillehavsregionen, en region hvor USA gjerne vil trekke Nato inn som motvekt mot økende kinesisk innflytelse (Garlic 2021).

Hvilke konsekvenser har dette for analysen av Norges sikkerhetspolitiske utfordringer? Utgangspunktet er at en militær konflikt med en annen stat i Norges nærrområder fortsatt vil være vår mest krevende sikkerhetspolitiske utfordring. Innenfor et mer sammensatt risikobilde identifiserer vi i tillegg disse problemstillingene:



---

---

1. **Utfordringene fremstår ikke nødvendigvis som militære.**

Stater kan utnytte varierte militære og ikke-militære – ofte fordekte – virkemidler, inkludert politiske, diplomatiske og økonomiske metoder, psykologisk «krigføring», informasjonsoperasjoner etc., til å oppnå politiske målsettinger uten samtidig å løpe de risikoer åpen bruk av våpenmakt innebærer. Det utfordrer vår evne til å oppfatte og besvare maktbruk når den oppstår utenfor det militære domenet, og dermed ikke har et klart, legitimt militært svar.

2. **Utfordringene fremstår ikke nødvendigvis som angrep.**

Stater konkurrerer om makt og innflytelse på en rekke arenaer. Sikkerhetspolitisk konkurranse omfatter tilgang til knappe strategiske ressurser som militære baser, alliansepartnere, aksept for tilstedeværelse med militære styrker i et gitt geografisk rom og for bestemte former for militær adferd. Virkemidlene som benyttes er blant annet militære øvelser, våpentester, diplomatiske eller folkerettslige fremstøt («lawfare»)<sup>13</sup>, etterretningsvirksomhet etc.

3. **Utfordringene kan materialisere seg langsomt over lange tidsspenn**

Det utfordrer vår evne til å kontekstualisere og fortolke sikkerhetstrusler når de utvikler seg gradvis og når motivet er langsiktig endring av etablerte normer for militær virksomhet. En sikkerhetspolitisk utfordring som utvikler seg over svært lang tid representerer en utfordring for årvåkenhet, evne til grensedragnings og til å opprettholde beredskap over tid. Denne typen utfordringer må kunne testes mot relevante scenarioer.

4. **Utfordringene omfatter usikkerhet om Nato og partnere**

Alliert innsats er en forutsetning for å håndtere et strategisk overfall. Samtidig er det betydelig usikkerhet om hvordan Nato vil komme til å forholde seg til et militært angrep mot Norge. Usikkerheten er dels økonomisk: vil Nato-landene opprettholde militær evne til å forsterke Norge? – og dels politisk: vil Nato landene ha vilje til å forsvare Norge? Utfallsrommet for det fremtidige Nato inkluderer muligheten for at alliansen forfaller til en ren skinnallianse, eventuelt at den består, men mest som en ramme for koalisjoner av villige. Usikkerhet om Natos evne og vilje til å understøtte Norge militært utfordrer premissene for langsiktig planlegging av Forsvarets struktur.

Disse problemstillingene spenner tematisk over et langt bredere felt enn det som dekkes av dagens scenarioportefølje. Den nye scenarioporteføljen vil derfor nødvendigvis bli mer omfattende, og den vil berøre flere grensetilfeller mellom det militære og det sivile domenet. Ikke alle scenarioer innenfor porteføljen vil være like relevante for Forsvaret. Det er likevel viktig å presentere et mest mulig komplett bilde fordi (i) scenariobe behovet på FFI er tematisk bredere enn før, og det må avspeiles i en bredere portefølje; og (ii) en scenarioportefølje som beskriver mer sammensatte metoder og virkemidler, gjør det mulig å utforske grensetilfeller.

---

<sup>13</sup> Begrepet «lawfare» – sammensatt av de engelske ordene for «lov» og «krigføring» (law/warfare) – betegner misbruk av rettslige prosesser i mellomstatlige konflikter. Siden folkeretten ikke bygger på en autoritativ praksis og rettsåndhevelse, kan stater lettere utnytte blant annet smutthull i lovverket for egne formål. (Voyger 2019 s. 261).

---

Disse problemstillingene må løses på ulike nivåer i scenarioarbeidet. Enkelte – spesifikt de to første problemstillingene – løses på scenarioklasse-nivået og vil måtte føre til en omfattende revisjon av selve analysematrisen. De to siste er mer spesielle utfordringer og kan i hovedsak løses i arbeidet med de konkrete scenarioene.

Vi skal i det neste kapittelet se på hvordan det totale sikkerhetspolitiske utfordringsbildet for Norge kan dekomponeres i et sett parametere og parameterverdier.

## 5 Utfordringsbildet – en ny analysematrise

Den opprinnelige analysen av scenarioklasser fra 2006 (Johansen 2006) tok utgangspunkt i fire spørsmål: Hvilke typer *aktører* kan utgjøre en sikkerhetsutfordring for Norge? Hvilke *målsettinger* kan disse aktørene tenkes å handle ut fra? Hvilke *metoder* og *virkemidler* kan anvendes for å realisere målsettingene? (jf. kapittel 2.2).

Spørsmålene var grunnlag for å identifisere fire analyseparametere – *aktør*, *mål*, *metode* og *middel*.

### 5.1 Parametere

Det første spørsmålet vi må besvare er om den reviderte analysematrisen skal inneholde andre parametere enn de opprinnelige.

Parametere er variable størrelser, dvs. at en parameter kan ha flere tilstander eller «verdier». Det finnes ingen fasit for hvordan en bryter et analyseproblem ned til et sett parametere. Det finnes imidlertid noen grunnregler for hva som kan være «gode» parametere (Stenström 2013). Det første og viktigste er at parameterne representerer de vesentligste komponentene i analyseproblemet, og de må kunne danne ulike helhetlige løsninger eller «former» (morfologi = formlære). Videre må de ha noenlunde lik betydning for problemløsningen, de må være på noenlunde samme abstraksjonsnivå, de må være lette å forstå, og de må i størst mulig grad være gjensidig avhengige (dvs. at valg av verdi på én parameter får konsekvenser for hvilke løsninger modellen produserer). Til sist bør en praktisk anvendbar analysemodell ikke inneholde for mange parametere – anslagsvis 6–8 er en øvre grense.

Vi kan konkludere med at de fire parameterne – *aktør*, *mål*, *metode*, *middel* – tilfredsstillende disse kravene. Spørsmålet er da om problemanalysen tilsier at det er nødvendig å legge nye parametere til de opprinnelige?

---

---

Inkludering av flere parametere vil både kunne øke mengden relevant informasjon, gi opphav til nye løsninger og med det bidra til å styrke både relevans og konsistens i analysen. Kostnaden er økt kompleksitet idet antallet totalløsninger innenfor det morfologiske rom øker eksponentielt med antallet parametere. Vi har vurdert to nye parametere i tillegg til de opprinnelige – *operasjonsform* og *angrepsmål*.

Operasjonsform er definert av om en gitt operasjon gjennomføres åpent – dvs. at vesentlige kjennetegn knyttet til en gitt handling (aktør, motiv, styrkebruk etc.) er kjent – eller om denne typen informasjon holdes skjult eller at de faktiske forhold benektes. Parameteren kan ha to verdier – *åpen* og *fordekt*.

Angrepsmål beskriver hva slags mål en angriper ønsker å påvirke. Parameteren kan omfatte materielle og immaterielle mål. Eksempler kan være myndighetene, Forsvaret, befolkningen, infrastruktur/økonomi, persepsjoner, tillit til myndigheter etc.

Når det gjelder den første parameteren – *operasjonsform* – er vurderingen at denne ikke tilfører ny informasjon til analysen som veier opp for den økte kompleksiteten som følger med. Blant annet er det ikke åpenbart at det er et definerende trekk ved en utfordring om denne fremtrer åpent eller er fordekt, og det vil uansett være mulig å skille mellom disse tilstandene under middel-parameteren (se nærmere om *irregulære styrker* under kapittel 5.2.4).

Når det gjelder parameteren *angrepsmål* er vurderingen litt mer sammensatt. På den ene siden kan det åpenbart ha verdi å spesifisere nærmere hvilke typer mål en angriper søker å påvirke eller ødelegge. Samtidig overlapper parameteren i betydelig grad med metode-parameteren. Denne beskriver ulike tilnæringsmåter en aktør kan benytte for å realisere et mål. Metode-parameteren vil dermed inneholde informasjon også om hva slags mål bestemte handlinger er rettet mot. Konklusjonen er at heller ikke denne parameteren bør inkluderes i analysen.

Dette innebærer at oppdateringen av analysematrisen i sin helhet bør skje som en revisjon av verdiene under de enkelte parameterne.

## 5.2 Verdier

Verdiene utgjør kontinuerlige eller diskrete tilstander eller betingelser langs en parameter. Heller ikke her er det noen fasit for hvordan disse størrelsene skal defineres. En enkel heuristikk tilsier imidlertid at en kan begynne med å bestemme den mest «omfattende» henholdsvis den minst omfattende verdien på en gitt parameter, og så fylle inn imellom etter behov. Ideelt sett skal verdiene dekke hele spennet av mulige tilstander på parameteren, dvs. at parameterverdiene er *uttømmende* og i minst mulig grad *overlappende*. Dette er et ideal som kan være vanskelig å oppnå, spesielt ved mer sammensatte parametere. I tilfeller der parameteren er binær (typisk ved inndelinger som «ja/nei», «høy/lav» etc.), oppstår imidlertid ikke dette problemet. En bør også ta hensyn til at et høyt antall verdier på en parameter vil drive opp kompleksiteten i modellen.

---

---

Utgangspunktet for revisjonen er den opprinnelige matrisen fra 2006 (jf. tabell 2.1) og den reviderte matrisen fra 2018 (jf. tabell 3.1). Utfordringen er å bygge en matrise som opprettholder de viktigste funnene fra de tidligere analysene, og som samtidig produserer konsistente løsninger som representerer «nye» sikkerhetspolitiske utfordringer. Som problemanalysen i kapittel 4 indikerer, ligger mange av disse problemstillingene i skjæringsfeltet mellom sivile og militære utfordringer, mellom indre og ytre sikkerhet, og i «gråsonen» mellom krig og fred.

Vi vil i det følgende presentere parameterverdiene for hver av parameterne.

### 5.2.1 Parameter 1: Aktør

Begrepet aktør betegner en sosial enhet med evne til å fatte bevisste handlingsvalg. Med aktørparameteren vil vi her definere kategorier av aktører som under gitte betingelser kan representere en utfordring for norsk sikkerhet. Vi snakker altså her om generiske aktørkategorier, ikke bestemte land eller andre sosiale eller politiske konstruksjoner.

Norges sikkerhetspolitiske utfordringer oppstår i hovedsak i statens ytre miljø, dvs. i det internasjonale systemet av stater. Stater er «uavhengige politiske fellesskap, hvor hvert av dem har en regjering og hevder suverenitet over en bestemt del av jordens overflate og en bestemt del av jordens befolkning» (Bull, 1977 s. 8, forfatters oversettelse). Stater er altså suverene politiske enheter, og utgjør dermed det høyeste nivå for politisk organisering i det internasjonale systemet. Verdien «stat» – eller grupperinger av stater – vil følgelig representere en øvre grense på aktørparameteren.

Selv om statene har et klart primat som aktører på den internasjonale arena, har de aldri klart å etablere et de facto internasjonalt handlingsmonopol. Et av de mest fremtredende trekk ved den globale utviklingen de seneste tiårene er fremveksten av et markant økende handlingsrom for ulike ikke-statlige aktører. Disse omfatter alt fra kommersielle aktører til opprørsgrupper, terrornettverk og ned til enkeltindivider.

Spørsmålet er om det er tungtveiende grunner for å sondre mellom ulike aktørtyper på nivået under stater. Disse representerer tross alt betydelige forskjeller i kapasitet, organisering, geografisk tilhørighet, politisk orientering etc. Likevel og på tross av alle ulikheter, har denne kategorien aktører det til felles at de *ikke* er stater, men opptrer som «private» aktører underlagt en eller annen statlig jurisdiksjon. En spesifisering av ulike typer ikke-statlige aktører ville også med en viss rett medføre en tilsvarende spesifisering av stater etter ulike særtrekk. Konklusjonen er derfor at en videre spesifisering av ikke-statlige aktører ikke tjener analysens formål.

Aktørparameteren begrenses dermed til to verdier:

- Stat
- Ikke-statlig aktør

---

---

### 5.2.2 Parameter 2: Mål

Hva som er målet med en handling kan være vanskelig å bestemme. For det første vil ethvert mål inngå i et hierarki av over- og underordnede mål. For det andre er det ofte uklare relasjoner mellom mål på ulike nivåer, og for det tredje kan aktører ha høyst uklare forestillinger om hvilke mål de egentlig søker å oppnå, eller målene har en tendens til å endre seg over tid.<sup>14</sup>

Her vil vi i utgangspunktet konsentrere oss om mål som er relevante for norsk sikkerhet, dvs. mål som en ekstern aktør kan søke å oppnå og som samtidig representerer en sikkerhetspolitisk utfordring for Norge.

Vi vil først, i tråd med definisjonen fra 2006 og 2018, definere *regimeendring* som den mest omfattende målsetting en aktør kan legge til grunn for handlinger rettet mot Norge. Med regimeendring vil vi her forstå en påtvunget fundamental endring i styresett, dvs. en total endring eller utskifting av den politiske ledelsen. Det ligger i sakens natur at dette også vil innebære en *reell* – om ikke nødvendigvis *de jure* – opphevelse av norsk politisk autonomi og dermed av Norge som en suveren stat.

En mer begrenset målsetting, som ikke forutsetter endringer i politisk styresett eller utskifting av myndigheter, er å *oppnå bestemte endringer i regjeringens politikk*. Endringene kan enten være knyttet til konkrete enkeltsaker, eller dreie seg om en mer fundamental og langsiktig omlegging av en etablert politisk orientering. Aktuelle eksempler kan være norsk alliansepolitikk eller øvelsespraksis. Krav om endringer kan også være «negative», dvs. om *ikke* å iverksette bestemte beslutninger.

Det er underforstått at slike endringer ikke ville ha blitt iverksatt uten en eller annen intervensjon fra en ekstern aktør. Vi vil derfor forutsette – selv om det er vanskelig å bestemme dette presist – at endringene må være av en viss betydning, at de innebærer en sikkerhetspolitisk kostnad for Norge og at konkrete krav underbygges av en mer eller mindre eksplisitt trussel. Oppnåelse av målsettingen innebærer dermed et større eller mindre inngrep i norske myndigheters politiske autonomi, men ingen fullstendig avvikling av denne.

Vi vil kalle denne parameterverdien *endring av politikk*.

Med disse to typene målsettinger dekkes en vesentlig del av utfallsrommet for relevante sikkerhetspolitiske mål Norge kan komme til å bli stilt overfor fra en ekstern aktør. Samtidig kan det resterende utfallsrommet inndeles i en uendelig rekke spesifikke mål og hensikter. Dette er imidlertid svært opplagt umulig, og for analysens del, overflødig. Dersom vi i stedet forutsetter (i) at relevante aktører er både rasjonelle og nyttemaksimerende, og (ii) at ethvert mål de måtte ha, representerer en eller annen nytte eller gevinst, så kan alle øvrige målsettinger grupperes

---

<sup>14</sup> Krigens indre dynamikk kan i seg selv påvirke krigsmålene. Eksempelvis varierte tyngdepunktet for den norske innsatsen i Afghanistan over tid mellom de tre målsettingene *støtte USA og Nato, bekjempe internasjonal terrorisme og statsbygging* (Afghanistanutvalget 2016 kapittel 13).

---

---

under én kategori. Denne omfatter alle tenkelige nyttemaksimerende handlinger, når de samtidig innebærer et potensielt sikkerhetspolitisk tap for Norge.

Den tredje verdien under denne parameteren er dermed *oppnå annen gevinst*.

En gevinst kan i og for seg være hva som helst (bortsett fra *regimeendring* eller *endringer i politikk*, som allerede er spesifisert i egne kategorier). Noen eksempler fra det sikkerhetspolitiske domene er: Forbedre utgangsbetingelsene for eventuell senere bruk av militære styrker; svekke motparten økonomisk, militært eller diplomatisk; styrke militær avskrekking; etablere nye normer for militær adferd; oppnå aksept for handlinger som er i strid med etablerte normer; oppnå tilgang til råvarer og økonomisk profitt; styrke egen prestisje og attraksjonsverdi; få gjennomslag for narrativ etc.

Med dette omfatter målparameteren tre verdier:

- Regimeendring
- Endring av politikk
- Oppnå annen gevinst

### 5.2.3 Parameter 3: Metode

I de tidligere arbeidene er parameteren metode definert noenlunde likt: Begrepet metode brukes i om lag samme betydning som begrepet strategi, dvs. som en *plan for handling* med sikte på å realisere et mål (Johansen 2006 s. 16, Vatne 2018 s. 9). Det er ingen opplagt grunn for å endre denne definisjonen her. Metodeparameteren vil derfor også i dette arbeidet betegne ulike tilnæringsmåter en aktør kan velge for å realisere en bestemt målsetting.

Vi står også her overfor utfordringen å bestemme et endelig utvalg av parameterverdier innenfor et uendelig antall prinsipielt mulige sikkerhetspolitiske metoder. En rammebetingelse for inndelingen er imidlertid at relevante metoder må ha en tilknytning til det sikkerhetspolitiske domenet. Vi starter derfor søket etter den mest omfattende sikkerhetspolitisk relevante metode som er egnet til å realisere ett eller flere mål under målparameteren.

Handlinger med sikte på å etablere *militær kontroll* over hele Norges territorium, er definert som en øvre grenseverdi på denne parameteren. Begrepet militær kontroll er videre definert som «... full frihet til å operere egne styrker innenfor et gitt område samt evne til å nekte andre aktører å utnytte det samme området for militære formål» (Johansen 2006 s. 16). Kontroll over ett og samme område kan derfor ikke deles, slik at dersom en ekstern aktør skulle etablere militær kontroll over hele Norge, innebærer dette at norske myndigheter ikke lenger kan bruke norsk territorium for militære formål.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Situasjonen under andre verdenskrig kan gi en interessant illustrasjon. Norske myndigheter var etablert i London mens kontrollen over norsk territorium var på tyske hender. Norsk militær virksomhet i Norge var derfor av irregulær art (Milorg) eller i form av spesialoperasjoner.

---

---

En mer begrenset militær metode er *kontroll over deler av norsk område*. Hvor omfattende eller begrenset et område kan være for å falle under denne kategorien kan ikke angis eksakt. I den øvre enden snakker vi om noe mindre enn hele Norges landterritorium – i praksis kan vi anta at det kan dreie seg én eller flere landsdeler. I den nedre enden av spekteret kan det dreie seg om det minste området hvor det gir mening å deployere og operere militære styrker, eksempelvis mindre by, bydel, havneanlegg, flyplass eller lignende.

Det er også rimelig å forutsette at slik kontroll i utgangspunktet vil være tidsbegrenset, i det minste så lenge vi snakker om hva som er intendert, og ikke om hva som kan bli resultatet i et konkret scenario. Langs tidsdimensjonen forutsetter vi derfor at den militære kontrollen kan vare noen dager i den nedre enden av skalaen, til måneder eller år i den øvre. Hovedpoenget er at metoden ikke omfatter en permanent militær besettelse eller anneksjon.

Et alternativ til selv å etablere territoriell kontroll, er å *nekte* en motpart tilgang til bestemte ressurser, infrastruktur eller geografiske områder han i utgangspunktet kontrollerer. En nektelsesorientert strategi kan derfor hindre norske eller allierte styrkers virksomhet innenfor et geografisk område Norge i utgangspunktet kontrollerer, men uten å utfordre kontrollen over det samme området. Nektelse forutsetter evne til maktprojeksjon – eksempelvis med langtrekkende presisjonsvåpen mot land og sjømål. Vi vil forutsette at nektelsesangrep kan rettes mot både norske militære enheter og mot allierte styrker. Metoden inkluderer også *forstyrrelse*, som her defineres som en svakere variant av nektelse. Vi omtaler denne parameterverdien som *nektelse av norske og allierte militære operasjoner*.

Nektelsesangrep rettes i hovedsak mot militære mål, eller mot sivile dersom slike mål har en klar funksjon for evnen til å føre strid. Det er imidlertid også mulig å angripe et hvilket som helst annet mål, inkludert mål som kan karakteriseres som sivile, dvs. som ikke inngår i en stats væpnede styrker eller som kan defineres som krigsviktige. Dette inkluderer materielle mål (infrastruktur, bebygde områder etc.), samfunnsfunksjoner og tjenester, mer eller mindre tilfeldige deler av befolkningen eller enkeltindivider. Vi kaller denne parameterverdien *angrep mot sivile mål*.

Utenfor rene krigssituasjoner har militære styrker ofte en rolle i å formidle politiske signaler, men uten at det gjennomføres direkte angrepsoperasjoner, dvs. de brukes demonstrativt. I 2006-analysen ble denne formen for militære styrkemarkeringer omtalt som symbolsk maktbruk. Vi vil her bruke begrepet *styrkedemonstrasjon*. Styrkedemonstrasjoner kan omfatte mer eller mindre truende adferd. Eksempler kan være beredskapsøkninger, synlige angrepsforberedelser, overflygninger, deployering av fartøyer, igangsetting av (særlig ikke-varslede) øvelser, test av (nye) våpensystemer etc. Styrkedemonstrasjon vil også omfatte mer implisitte former for maktbruk, som når tilstedeværelse av en ubåt i et farvann gjør tilgang til det samme farvannet umulig eller svært risikofylt for en annen part, jf. begrepet sjønektelse (Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) 2019 s. 112).

*Diplomati* er bruken av dialog, forhandlinger eller andre former for utveksling av informasjon, for å påvirke beslutninger og adferd til en annen regjering. Diplomati er i hovedsak et medium for mellomstatlig kommunikasjon, og følger i denne sammenheng en etablert codex for hvordan

---

---

denne kommunikasjonen foregår. Metoden er nøytral mht. innholdet i kommunikasjonen, som kan være samarbeidsorientert eller truende. Diplomati kan også utnyttes for skjult påvirkning og politisk undergraving av et annet lands myndigheter.

*Økonomisk virksomhet* kan utnyttes sikkerhetspolitisk. Waage mfl. (2021) peker på at økonomisk virksomhet kan true nasjonal sikkerhet på to ulike måter. For det første kan avsenderstaten søke å fremme egne interesser overfor mottakerstaten, enten negativt ved å påføre kostnader, eller positivt ved å motivere bestemte typer adferd. For det andre kan visse former for økonomisk virksomhet endre strukturelle forhold på en ugunstig måte, uten at dette nødvendigvis er intensjonen eller erklært fra den parten som har initiativet. Alternativt kan økonomiske disposisjoner skape ulike andreordenseffekter som for eksempel ved å gi tilgang til sensitiv informasjon. Generelt kan globaliseringen øke effekten av å bruke økonomisk virksomhet som metode ved å skape avhengigheter og sårbarheter som tidligere ikke eksisterte.

Angrep kan også gjennomføres innenfor cyberdomenet. Vi vil omtale dette som *offensive cyberoperasjoner*. Vi benytter definisjonen fra Forsvarets fellesoperative doktrine: «Offensive cyberoperasjoner er operasjoner i eller ved bruk av cyberdomenet med anvendelse av aktive metoder i den hensikt å innhente og analysere informasjon med etterretningsformål, eller skade, manipulere, forstyrre eller påvirke personell, materiell, informasjon eller aktivitet i den hensikt å skape en effekt hos motstander. Dette inkluderer aktive aktørrettede tiltak ved hendelser, i den hensikt å innhente informasjon om en trusselaktør (etterretningsformål), samt aktørrettede tiltak utenfor egne informasjonssystemer som er rettet mot en motstanders evne til å gjennomføre offensive cyberoperasjoner» (FFOD 2019, s. 125–126).

Mens de metodene vi allerede har nevnt, lar seg definere og avgrense rimelig presist, er dette ikke like enkelt for den siste metoden vi tar for oss – *kognitiv påvirkning*. I utgangspunktet vil en hvilken som helst maktressurs eller maktmetode ha en effekt i form av påvirkning, hva enten objektet for påvirkning er en stat eller et mer eller mindre presist avgrenset publikum innenfor en stat (Kveberg mfl. 2019). Her er vi imidlertid i første rekke opptatt av metoder hvor den primære effekten er å manipulere eller forme tankemønstre og meningsdannelse, og hvor dette er ment å påvirke den politiske prosessen i et annet land (se Backes & Swab 2019).

Kommunikasjons- og informasjonsteknologi – spesielt sosiale medier – har radikalt endret mulighetene for å utnytte det kognitive domenet for blant annet sikkerhetspolitiske formål (se Bergh 2020). Kognitiv påvirkning kan i denne sammenhengen defineres som tiltak med sikte på å manipulere de prosessene som bearbeider data til informasjon og kunnskap hos et individ eller et kollektiv.

Med dette har vi følgende verdier under metodeparameteren:

- Militær kontroll over hele Norges territorium
- Militær kontroll over deler av Norges territorium
- Nektelse av norske og allierte militære operasjoner
- Angrep mot sivile mål



- 
- 
- Styrkedemonstrasjon
  - Diplomati
  - Økonomisk virksomhet
  - Offensive cyberoperasjoner
  - Kognitiv påvirkning

#### 5.2.4 Parameter 4: Middel

Middelparameteren omfatter ressurser en aktør har til rådighet for gjennomføre én eller flere metoder. Midlene står dermed i en direkte relasjon til metodeparameteren. To av metodene definerer *militær kontroll* som et kriterium – militær kontroll over hele Norge og militær kontroll over deler av norsk territorium. I denne enden av skalaen søker vi altså etter militære ressurser som er egnet til dette.

Militære virkemidler kan benyttes for en rekke ulike formål og innsatsen kan variere langs en svært vid skala. Vi definerer to nivåer, og begynner med det vi vil kalle *omfattende militær innsats*.

Med omfattende militær innsats vil vi forstå regulære militære styrker som opererer innen alle militære domener – land, luft, sjø, ytre rom (space) og cyber. Innsatsen må også antas å ha et visst omfang og geografisk utstrekning. Her er det umulig å angi eksakte størrelser, men vi kan antyde følgende:

- a. Landdomenet: større forband (brigade/divisjon)
- b. Luftdomenet: kampfly og strategisk luftvern
- c. Sjødomenet: plattformer på overflaten og under vann
- d. Romdomenet: installasjoner i rommet og ev. våpen som kan virke mot eller fra rombaserte systemer
- e. Cyberdomenet: strategiske CNO-ressurser<sup>16</sup>

Militære operasjoner av dette omfang betegnes på engelsk som *campaign*. Her mangler vi et godt norsk ord (begrepet *felttog* gir litt andre assosiasjoner), men poenget er at operasjonen ledes på operasjonelt/strategisk nivå og dimensjoneres for å kunne opprettholdes over et ubestemt tidsrom.

På nivået under definerer vi *begrenset militær innsats*. Begrenset militær innsats betegner ethvert nivå av regulær militær innsats som opererer på et nivå under det vi ovenfor har karakterisert som omfattende. Dette innebærer at innsatsen enten er skalert ned proporsjonalt over alle domener, eller at den er asymmetrisk vektet mot ett eller noen domener. Den direkte ledelse av operasjonene skjer på taktisk/operasjonelt nivå, og de dimensjoneres som tids-avgrensede enkeltoperasjoner.

---

<sup>16</sup> Computer Network Operations (CNO).

---

De to første verdiene på denne parameteren representerer bruk av regulære militære styrker. Styrker som ikke er organisert i regulære forband, vil vi her omtale som *irregulære styrker*. Irregulære styrker omfatter fordekte styrker, altså militære styrker – for eksempel spesialstyrker – som opererer uten kjent tilknytning til en stat, stedfortredere (såkalte proxy-styrker), gerilja-styrker eller mer tilfeldig sammensatte væpnede grupper.

Ytterligere ett skritt «ned» på denne parameteren kan vi definere grupper som hovedsakelig består av sivile. Det vi her kaller en *organisert sivil styrke* kan være væpnet, men behøver ikke være det. Styrken kan være et redskap for en ikke-statlig aktør<sup>17</sup>, eller den kan være et virkemiddel for en stat. Her er imidlertid forutsetningen at styrken kun representerer en kapasitet; den har ikke et politisk formål per se. Størrelse kan variere. Terrorgrupper vil typisk være små (vi vil her inkludere enkeltindivider), men kan inngå i større nettverk. Private militære selskaper er organisert som kommersielle foretak og utfører tjenester for så vel stater som private oppdragsgivere (Bukkvoll, Østensen 2020). Disse kan ha en betydelig størrelse og militær kapasitet på nivå med militære enheter.

*Sanksjoner* er tiltak – politiske, diplomatiske, økonomiske eller lignende – som iverksettes for å legge press på en regjering gjennom å true med eller påføre kostnader.<sup>18</sup> Sanksjoner kan være *formelle* og vanligvis multilaterale, eller *uformelle* hvor intensjon og metode ikke kommuniseres åpent. Formelle sanksjoner mot stater kan iverksettes av FNs sikkerhetsråd, og blir da bindende for alle FNs medlemsland. Det internasjonale sanksjonsregimet omfatter imidlertid også en rekke uni- og multilaterale sanksjoner utenfor FN-systemet. Et eksempel er EUs sanksjoner mot Russland etter invasjonen av Krim og Øst-Ukraina i 2014.<sup>19</sup>

Uformelle sanksjoner er vanskeligere å identifisere, primært fordi de hverken er nedfelt i noe lov- eller avtaleverk eller i det hele tatt offisielt erkjent å ha til hensikt å legge press på en motpart. En sanksjon kan sies å være uformell når den ikke håndheves av en anerkjent myndighet, som for eksempel når én stat søker å «straffe» en annen stat gjennom iverksettelse av ensidige tiltak. Uformelle sanksjoner er ikke uvanlige i forholdet mellom stater. Et eksempel er de politiske og økonomiske sanksjonene Kina iverksatte mot Norge etter tildelingen av Nobels fredspris til Liu Xiaobo i 2010 (Sverdrup-Thygeson 2017, Lim & Ferguson 2021). Sanksjoner trenger imidlertid ikke være knyttet til noe konkret krav eller være erkjent som en villet handling. I slike tilfeller beveger uformelle sanksjoner seg inn i en gråsoner hvor en aktør kan utfordre en etablert status quo, men uten å ty til eksplisitt tvangsmakt. Til sist kan sanksjoner oppstå som en opportunistisk tilpasning til omstendigheter som oppstår av andre årsaker. Et mulig eksempel på denne typen bruk av sanksjonsvåpenet kan være Tyrkias utnyttelse av syriske flyktninger i sitt diplomati mot EU etter 2015.<sup>20 21</sup>

---

<sup>17</sup> Her er det selvsagt mulig at det er et mer eller mindre fullstendig sammenfall mellom aktøren og virkemiddelet.

<sup>18</sup> Sanksjoner kan også være *positive* – dvs. oppmuntre til bestemte typer adferd gjennom ulike former for belønning. Vi vil imidlertid her fokusere på sanksjoner som er *negative* – dvs. som virker gjennom å påføre en motpart kostnader.

<sup>19</sup> For en oversikt over EU-sanksjoner, se: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

<sup>20</sup> <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/the-refugee-crisis-the-view-from-turkey/410683/>.

<sup>21</sup> <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>.

*Økonomiske ressurser* kan defineres som enhver vare eller tjeneste som kan omsettes i et marked – verdipapirer, råvarer, produksjonsmidler etc. Aktører – både stater og ikke-statlige aktører – kan utnytte tilgang til, eller kontroll over økonomiske ressurser for å oppnå politiske og sikkerhetspolitiske målsettinger.

Med dette har vi følgende verdier på denne parameteren:

- Omfattende militær innsats
- Begrenset militær innsats
- Irregulære styrker
- Organisert sivil styrke
- Sanksjoner
- Økonomiske ressurser

### 5.3 Analysematrise

Hele analysematrisen er nå definert med parametere og parameterverdier (se tabell 5.1).

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat	Regimeendring	Militær kontroll over hele Norges territorium	Omfattende militær innsats
Ikke-stat	Endring av politikk	Militær kontroll over del av Norges territorium	Begrenset militær innsats
	Oppnå annen gevinst	Nektelse av norske og allierte militære operasjoner	Irregulære styrker
		Angrep mot sivile mål	Organisert sivil styrke
		Styrkedemonstrasjon	Sanksjoner
		Diplomati	Økonomiske ressurser
		Økonomisk virksomhet	
		Offensive cyberoperasjoner	
		Kognitiv påvirkning	

Tabell 5.1 *Analysematrise. Matrisen representerer det morfologiske rom for mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge.*

Matrisen utgjør hele det morfologiske rom for vårt analyseproblem – mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. En *løsning* innenfor matrisen er en konstellasjon av verdier med én verdi fra hver parameter. Tilsammen danner matrisen  $2*3*9*6 = 324$  mulige løsninger.

---

---

Hovedformålet med morfologisk modellering er, som allerede pekt på i kapittel 2.3, å redusere kompleksitet og muliggjøre dannelse av meningsfulle begreper og kategorier. Vi står her overfor et mangedimensjonalt problem med 324 mulige løsninger. Oppgaven nå er å analysere matrisen med sikte på å utelukke løsninger som er enten *logisk* inkonsistente, dvs. består av internt motstridene verdier, eller *empirisk* inkonsistente, dvs. løsninger som ikke er praktisk mulige. Det resultat vi da står igjen med er det vi kaller *løsningsrommet*. Løsningsrommet består av alle løsninger som er både logisk mulige og realiserbare, og det er dette vi tar med oss videre i definisjonen av scenarioklasser.

Vi vil i neste kapittel gå systematisk gjennom matrisen med sikte på å avdekke inkonsistens innenfor modellen og trekke ut konsistente løsninger.

## 6 Konsistensanalyse

Utgangspunktet for analysen er at ingen konsistente løsninger kan inneholde ett eller flere par av verdier som ikke er konsistente. Gjennom å identifisere alle inkonsistente verdipar vil vi dermed ekskludere inkonsistente løsninger. Det er til sammen 135 verdipar i matrisen.<sup>22</sup> Parvis sammenligning representerer derfor en betydelig arbeidsbesparelse sammenlignet med å analysere alle løsninger hver for seg. FFI har utarbeidet et enkelt verktøy i Excel som produserer løsninger basert på vurdering av parvis konsistens.

Vi må imidlertid føye til en advarsel: Metoden avdekker ikke løsninger hvor konstellasjoner av hver for seg konsistente verdipar som helhet kan bli inkonsistent. Derfor må også sluttresultatet bli gjenstand for en kritisk vurdering av den helhetlige konsistens i modellen.

### 6.1 Hva mener vi med «konsistens»?

Vi har i kapittel 1 og kapittel 2.3 diskutert konsistenskravet i analysen av den morfologiske matrisen. Vi har imidlertid ikke sagt mye om hvordan konsistensanalysen gjennomføres i praksis.

I konsistensanalysen går vi systematisk gjennom matrisen og vurderer hver verdi på én parameter med alle verdiene på alle andre parametere. For hvert verdipar stiller vi spørsmålet: «Kan verdi 'A' eksistere sammen med verdi 'B'?» (se Stenström 2013). I noen tilfeller, hvor det for eksempel er en klar logisk umulighet, er svaret enkelt. Oftest er det ikke slik, men i stedet grader

---

<sup>22</sup> Antall par i matrisen beregnes ved å summere antallet par som dannes av verdiene på den første parameteren og verdiene på alle andre parametere [ $2 \cdot (3+9+6)$ ], antallet par som dannes av verdiene på den andre parameteren og verdiene på parameter tre og fire [ $3 \cdot (9+6)$ ], og til slutt parene som dannes av verdiene på de to siste parameterne [ $9 \cdot 6$ ]. Par av verdier behøver ikke vurderes «begge veier». Samtidig skal ikke verdier på samme parameter inngå i sammenligningen. Antallet verdipar er dermed under halvparten av antallet teoretisk mulige par i matrisen.

sannsynlighet eller rimelighet. Vi er derfor nødt til å foreta en rekke vurderinger hvor det ikke er entydig klart om svaret er et klart ja eller nei. Metoden baserer seg dermed på en utstrakt grad av *fornuftig skjønn*.

## 6.2 Analyse av matrisen

For hvert par er det foretatt en vurdering av både den *interne* (logiske) og *eksterne* (empiriske) konsistensen (se tabell 6.1). Disse vurderingene kan være omfattende og komplekse, og det er ikke praktisk mulig å redegjøre for alle disse på en fyllestgjørende måte i denne rapporten. Vi vil nedenfor nokså summarisk gå gjennom hovedpunktene.

	Stat	Ikke-stat	Regimeendring	Endring av politikk	Oppnå annen gevinst	Mil kontroll hele NO	Mil kontroll del av NO	Nektelse av NO/allierte ops.	Angrep mot sivile mål	Styrkedemonstrasjon	Diplomati	Økonomisk virksomhet	Offensive cyberops.	Kognitiv påvirkning
Regimeendring		X												
Endring av politikk		X												
Oppnå annen gevinst														
Mil kontroll hele NO	X	X		X	X									
Mil kontroll del av NO		X	X											
Nektelse av NO/allierte ops.		X	X											
Angrep mot sivile mål			X											
Styrkedemonstrasjon		X	X											
Diplomati		X	X											
Økonomisk virksomhet			X											
Offensive cyberops.			X											
Kognitiv påvirkning			X	X										
Omfattende mil. innsats		X						X	X		X	X	X	X
Begrenset mil. innsats		X	X			X					X	X		
Irregulære styrker		X	X	X		X	X			X	X	X		
Organisert sivil styrke			X	X		X	X				X	X		
Sanksjoner			X			X	X	X	X	X		X	X	X
Økonomiske ressurser			X			X	X	X	X	X	X		X	X

Tabell 6.1 *Konsistensmatrise. For fremstillingen av parvis konsistens er parameterverdiene gjengitt langs begge akser. Kryss indikerer inkonsistente verdipar. Konsistens mellom verdier på samme parameter skal ikke vurderes. De deler av matrisen som dekker verdier på samme parameter er merket med sort. Av samme grunn er verdier på parameter 1 (aktør) og 4 (middel) bare gjengitt på den ene akse.*

---

---

### 6.2.1 Aktør

Vi begynner med aktørparameteren. Parameteren består av to verdier – *stat* og *ikke-statlig aktør*. Verdien *stat* kommer ut av analysen som konsistent med så å si hver eneste verdi på alle de andre parameterne – det gjelder så vel målparameteren som metode- og middelparameterne. Det eneste unntaket er verdien *militær kontroll over hele Norge* på metodeparameteren.

Denne vurderingen fortjener en nærmere forklaring. Her er vurderingen i hovedsak den samme som i 2006-rapporten og i revisjonen fra 2018: Det er kun én stat som det er relevant å vurdere – Russland – og Russland vil ikke ha tilstrekkelig militær kapasitet til å etablere kontroll over norsk territorium i sin helhet (se Johansen 2006 s. 28). Vurderingen bygger på forutsetningen om norsk Nato-medlemskap, og at Nato opprettholder konvensjonell militær overlegenhet mot Russland. Alliansen vil dermed kunne forebygge og eventuelt avverge et slikt scenario gjennom interne styrkeoverføringer. Mer om dette i kapittel 7.1.

Ikke-statlige aktører er på den annen side langt mer begrensede i sine handlingsmuligheter. For det første kan vi uten videre anta at målsettingen *regimeendring* ligger utenfor det som er realistisk oppnåelig for en ikke-statlig aktør. Når det gjelder muligheten for å oppnå *endring av politikk* er spørsmålet mer åpent. Vi forutsetter at dette innebærer uønskede konsekvenser for Norge, og at et slikt krav knyttes til en trussel om bruk av tvangsmidler. Dersom trusselen skal være troverdig, kreves det imidlertid tilgang til ressurser som det bare er stater som forvalter. Dette inkluderer fysiske ressurser – eksempelvis militære eller økonomiske, men også politiske eller andre legitimitetsressurser.

På metodeparameteren antar vi at en ikke-statlig aktør ikke vil kunne gjennomføre krevende militære metoder som etablering av *militær kontroll*, *nektelse* eller *styrkedemonstrasjon*. Det samme gjelder for så vidt for metoden *diplomati*, som er et tilnærmet fullstendig statlig monopol.

Det samme gjelder på middelparameteren hvor ikke-statlige aktører vil være mer eller mindre avskåret fra statens sterkeste virkemidler (*regulære militære styrker*). Vi forutsetter også at kun stater vil kunne operere *irregulære styrker* mot Norge (sannsynligheten for en ikke-statlig aktør med irregulær militær kapasitet innenfor eller i nærheten av norsk territorium vurderes som neglisjerbar).

### 6.2.2 Mål

Den mest «omfattende» verdien på målparameteren er *regimeendring*. Regimeendring er ovenfor definert som «påtvunget fundamental endring i styresett» (jf. kapittel 5.2.2). Vurderingen er i utgangspunktet at dette målet bare kan realiseres som følge av etablering av *militær kontroll i hele Norge* – altså en mer eller mindre fullstendig militær okkupasjon og innsetting av en ny politisk ledelse på okkupasjonsordre.

---

---

Det springende punktet er altså hva som er grunnlaget for den politiske ledelsen. Før vi trekker en endelig slutning kan det derfor være naturlig å undersøke om regimeendring også kan være konsistent med andre verdier på metodeparameteren.

Et første spørsmål kan være om en *begrenset militær kontroll* over de sentrale regjeringskontorene i seg selv er nok til å utløse en regimeendring. Her er vurderingen at selv om dette i og for seg er tilstrekkelig til å avsette den politiske ledelsen, kan ikke dette få varig effekt uten en umiddelbar oppfølging i form av militær kontroll også over resten av territoriet.<sup>23</sup>

Et andre spørsmål er om en trussel om (ytterligere) bruk av militærmakt, økonomisk press eller påvirkning av befolkningen (kognitiv påvirkning) kan skape en intern politisk situasjon hvor regjeringmakten overlates til krefter som er villig til å oppgi norsk politisk autonomi for å unngå åpen konflikt? Selv om scenarioet kan synes «far fetched», er det ikke opplagt empirisk inkonsistent.<sup>24</sup> Her er imidlertid innvendingen at scenarioet bygger på vanskelig beregnbare andreordens effekter og forutsetninger om indre politiske forhold (bl.a. om hvilke politiske konstellasjoner som er mulige), og faller dermed på utsiden av gyldighetsområdet for vår analysemodell.

Vår vurdering er følgelig at *regimeendring* er inkonsistent med alle verdier på metodeparameteren med unntak for *militær kontroll i hele Norge*.

En mer begrenset målsetting er *endring av politikk*. Dette er noe som kan oppnås på ulike måter og med svært ulike ressurser. Slik dette er definert i kapittel 5.2 forutsetter oppnåelse av målsettingen evne til å legge press på en regjering. Dette er en relevant egenskap ved de fleste verdier på metodeparameteren. Et mulig unntak er *kognitiv påvirkning*, som vil være lite egnet til å utøve tvangsmakt. Vi vurderer også *militær kontroll over hele Norge* som inkonsistent med denne målsettingen ettersom det i dette tilfellet ikke lenger vil eksistere noen norske myndigheter å rette tvangsmakt mot.

Med bakgrunn i drøftingen ovenfor kan vi konkludere med at regimeendring forutsetter *omfattende innsats med militære styrker*. Dette innebærer at alle andre verdier på middelparameteren vurderes å være inkonsistente med denne målsettingen.

Når det gjelder endring av politikk er denne målsettingen i utgangspunktet vurdert å være konsistent med så å si alle verdier på middelparameteren. Det er to unntak: For det første kan det synes kontra-intuitivt å bruke *irregulære (fordekte) styrker* for å tvinge frem endring av politikk. Slik verdien *endring av politikk* er definert forutsettes det at maktbruken inngår i en form for kommunikasjon, noe som kan synes lite forenlig med en styrkebruk som ikke kan – eller er ment å kunne – attribueres til en konkret aktør. For det andre kan noe av det samme sies

---

<sup>23</sup> Dette er «9. april-scenarioet», hvor de tyske planene var å presse frem en kapitulasjon gjennom et kupp mot de sentrale statsorganene tidlig om morgenen 9. april 1940, med en påfølgende besettelse av resten av landet (Dahl mfl. 1995, «Wesertübung»).

<sup>24</sup> En mulig analogi kan være etableringen av Administrasjonsrådet i Norge 15. april 1940. Rådet ble opprettet for å ivareta administrasjon av de okkuperte områdene, og avga troskapsløfte til den sivile tyske ledelsen i Oslo. Rådet fungerte imidlertid bare som et forretningsministerium i en situasjon hvor landet allerede var under (delvis) tysk okkupasjon (Dahl mfl. 1995 «Administrasjonsrådet»).

---

---

om *organisert sivil styrke*, hvor ethvert konkret scenario i praksis vil fremstå som et internt ordensproblem – ikke en sikkerhetspolitisk utfordring fra en ekstern aktør – og dermed være gjenstand for den interne rettshåndhevelse.

Den siste verdien på denne parameteren er *oppnå annen gevinst*. Det ligger i sakens natur at de fleste metoder og virkemidler er relevante for denne svært åpent definerte målsettingen. Det eneste unntaket er *militær kontroll over hele Norge*. Her er vurderingen at bare et svært omfattende mål, som regimeendring, kan begrunne dette.

### 6.2.3 Metode og middel

På metodeparameteren er *militær kontroll over hele Norge* den mest omfattende verdien. Dette militære ambisjonsnivået anses imidlertid ikke å være mulig for noen aktør – hverken statlig eller ikke-statlig – og inngår dermed ikke i noen konsistente løsninger. For en nærmere begrunnelse, se kapittel 7.1.

Hva gjelder *militær kontroll over del av Norge* kan dette realistisk oppnås med enten omfattende eller begrenset militær innsats. Alle andre verdier på middelparameteren – *irregulære styrker*, *organisert sivil styrke*, *sanksjoner* og *økonomiske ressurser* – er vurdert uegnet for å oppnå en militær kontrollambisjon.

Videre på denne parameteren finner vi verdiene *nektelse av norske og allierte militære operasjoner*. Metoden forutsetter evne til å gjennomføre angrep mot militære mål eller på andre måter hindre gjennomføring av norske eller allierte militæroperasjoner. Her vil virkemidlene *sanksjoner* eller *økonomiske ressurser* være utilstrekkelige. Disse kombinasjonene er derfor vurdert å være inkonsistente. Det samme gjelder *omfattende militær innsats*. Her skyldes vurderingen imidlertid at det er en manglende proporsjonalitet mellom metoden (nektelse) og middelet (omfattende styrkebruk over alle militære domener).

De samme vurderingene gjelder i hovedsak også for metoden *angrep mot sivile mål*. Her anses *sanksjoner* og *økonomiske ressurser* som lite relevante virkemidler, mens *omfattende militær innsats* mangler proporsjonalitet. Motsatt er *begrenset militær innsats*, *irregulære styrker* og *organisert sivil styrke*, relevante virkemidler for denne metoden.

*Styrkedemonstrasjon* betegner bruk av militære styrker som ikke innebærer aktiv våpenbruk. Det er et poeng at styrkebruken skal være synlig. *Irregulære (fordekte) styrker* synes derfor i utgangspunktet lite egnet til å realisere metoden. Denne kombinasjonen er derfor inkonsistent. Det samme gjelder *sanksjoner* og *økonomiske ressurser*, som er lite egnet til formålet. Derimot kan *organiserte sivile* i noen sammenhenger tenkes å inngå i former for styrkedemonstrasjon.

*Diplomati* er i utgangspunktet en kommunikasjonsform der intensjoner, ønsker, krav etc. formidles. Metoden i seg selv er dermed uforenlig med fysisk maktbruk. (At fysisk maktbruk kan representere en kontekst for diplomati er imidlertid en annen sak.) Her vil vi derfor anta at verdien *diplomati* på metodeparameteren er inkonsistent med alle verdier på middelparameteren med unntak for *sanksjoner*.



---

---

En tilsvarende vurdering er knyttet til verdien *økonomisk virksomhet*. Denne er snevert definert til å omfatte produksjon og omsetning av varer og tjenester. For vårt formål faller dermed alle former for *militær, irregulær* eller *sivil* styrkebruk utenfor. Det samme gjelder *sanksjoner*, som i denne sammenhengen må forstås som et politisk/diplomatisk virkemiddel. Den eneste konsistente kobling er dermed til verdien *økonomiske ressurser* på middelparameteren.

*Offensive cyberoperasjoner* kan knyttes til flere virkemidler, her: *begrenset militær innsats, irregulære styrker* og *organisert sivil styrke*. *Omfattende militær innsats* omfatter imidlertid per definisjon alle militær domener, og bryter dermed logisk med cyberoperasjoner som metode. Det samme gjelder for så vidt for *sanksjoner* og *økonomiske ressurser*. Disse verdiene på middelparameteren er definisjonsmessig knyttet til det politiske henholdsvis det økonomiske domene, og vil dermed ikke være konsistent med en cyberoperasjon som metode.

For *kognitiv påvirkning* er vurderingene noenlunde de samme. Vi er her ute etter en kategori sikkerhetsutfordringer hvor påvirkning innenfor det kognitive domene er en tilsiktet førsteordens effekt. Metoden er dermed vurdert som inkonsistent med de verdiene på middelparameteren hvor den primære effekten er innenfor et annet domene. Dette gjelder *omfattende militær innsats*, hvor virkningene per definisjon omfatter samtlige militære domener; *sanksjoner* og *økonomisk ressurser*, hvor primærvirkningene er politiske henholdsvis økonomiske. Metoden er derimot vurdert konsistent med *begrenset militær innsats* (jf. psykologiske operasjoner), *irregulære styrker* og *organisert sivil styrke*.

### 6.3 Utfallsmatrise

Analysen produserer til sammen 32 løsninger. I tabellen tabell 6.2 er løsningene sortert på den første parameteren (aktør). Løsningene representerer løsningsrommet for vårt analyseproblem – mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge.

Matrisen gir imidlertid begrenset mening før en har sammenfattet resultatet i et sett meningsfulle begreper. Matrisen representerer her en ramme for tolkning ved å streke opp grensene for hva vi kan anse som mulig. For den videre syntetisering av løsningsrommet til generiske scenarioklasser eksisterer det ingen formell protokoll eller metode. Her er vi henvist til å utvise skjønn.

#	AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
1	Stat	Endring av politikk	Mil kontroll del av Norge	Omfattende mil. innsats
2	Stat	Endring av politikk	Mil kontroll del av Norge	Begrenset mil. innsats
3	Stat	Endring av politikk	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Begrenset mil. innsats
4	Stat	Endring av politikk	Angrep mot sivile mål	Begrenset mil. innsats
5	Stat	Endring av politikk	Styrkedemonstrasjon	Omfattende mil. innsats
6	Stat	Endring av politikk	Styrkedemonstrasjon	Begrenset mil. innsats
7	Stat	Endring av politikk	Diplomati	Sanksjoner
8	Stat	Endring av politikk	Økonomisk virksomhet	Økonomiske ressurser
9	Stat	Endring av politikk	Offensive cyberoperasjoner	Begrenset mil. innsats
10	Stat	Oppnå annen gevinst	Mil kontroll del av Norge	Omfattende mil. innsats
11	Stat	Oppnå annen gevinst	Mil kontroll del av Norge	Begrenset mil. innsats
12	Stat	Oppnå annen gevinst	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Begrenset mil. innsats
13	Stat	Oppnå annen gevinst	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Irregulære styrker
14	Stat	Oppnå annen gevinst	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Organisert sivil styrke
15	Stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Begrenset mil. innsats
16	Stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Irregulære styrker
17	Stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Organisert sivil styrke
18	Stat	Oppnå annen gevinst	Styrkedemonstrasjon	Omfattende mil. innsats
19	Stat	Oppnå annen gevinst	Styrkedemonstrasjon	Begrenset mil. innsats
20	Stat	Oppnå annen gevinst	Styrkedemonstrasjon	Organisert sivil styrke
21	Stat	Oppnå annen gevinst	Diplomati	Sanksjoner
22	Stat	Oppnå annen gevinst	Økonomisk virksomhet	Økonomiske ressurser
23	Stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Begrenset mil. innsats
24	Stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Irregulære styrker
25	Stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Organisert sivil styrke
26	Stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Begrenset mil. innsats
27	Stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Irregulære styrker
28	Stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Organisert sivil styrke
29	Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Organisert sivil styrke
30	Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Økonomisk virksomhet	Økonomiske ressurser
31	Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Organisert sivil styrke
32	Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Organisert sivil styrke

Tabell 6.2 *Løsningsmatrise. Oversikt over konsistente løsninger sortert på parameteren «aktør».*

I det neste steget i analysen vil vi vurdere hver enkelt av løsningene (dvs. radene i matrisen) med sikte på å komme frem til en praktisk forståelse av hva slags sikkerhetspolitisk utfordring løsningen representerer. Her tar vi analysen fra det abstrakte og prinsipielle nivået vi hittil har operert på, og til det konkrete. Vi vil utforske grensetilfeller – hva er de kritiske forutsetninger som gjør at én konstellasjon av parameterverdier representerer én utfordringskategori, og en annen konstellasjon en annen kategori.

---

---

Vi vil også se etter løsninger som inneholder vesentlige fellestrekk, og som derfor kan grupperes sammen innenfor én scenarioklasse. Målet her er å redusere antallet scenarioklasser så langt det er mulig og forsvarlig.

Til sist er det viktig å kunne gi løsningene – dvs. scenarioklassene – en presis og beskrivende benevnelse som gir en lett tilgjengelig mening og forståelse for senere brukere.

## 7 Syntese – scenarioklasser

I dette kapittelet vil vi gjøre søk i matrisen med sikte på å identifisere løsninger som i seg selv eller i kombinasjon med andre danner unike sikkerhetspolitiske utfordringer. Hver utfordringskategori utgjør med dette en *scenarioklasse*.

### 7.1 Strategisk overfall

Verdiparet *militær kontroll over del av Norge og omfattende militær innsats* inngår i to løsninger i matrisen (tabell 7.1). Disse løsningene utgjør det vi vil kalle Strategisk overfall.

Stat	Endring av politikk	Militær kontroll del av Norge	Omfattende militær innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Militær kontroll del av Norge	Omfattende militær innsats

Tabell 7.1 *Strategisk overfall.*

Strategisk overfall representerer en situasjon hvor en stat setter inn store militære styrker med sikte på å etablere militær kontroll over en del av norsk territorium, typisk en landsdel. Formålet med angrepet kan være å tvinge frem en bestemt løsning i et konkret politisk stridsspørsmål, eller det kan mer generelt ta sikte på å styrke angriperens strategiske stilling i en konflikt med andre aktører.

I overskuelig fremtid anses Russland å være den eneste stat med kapasitet og motiv til å gjennomføre et konvensjonelt militært angrep mot Norge.<sup>25</sup> Muligheten for et slikt angrep bygger imidlertid på en serie svært krevende forutsetninger. Blant annet forutsetter det en etablert konflikt, enten direkte mellom Russland og Norge, eller mellom Russland og en koalisjon hvor Norge inngår. Det er også en forutsetning at Russland kan oppnå *lokal* styrkeoverlegenhet.

---

<sup>25</sup> Dette spørsmålet er inngående drøftet i Johansen 2006 s. 20–30.

---

---

Kravet om lokal styrkeoverlegenhet representerer en betydelig innsnevring av Russlands handlingsrom. Styrkeoverlegenhet kan oppnås enten gjennom styrkeoppbygging med overføring av strategiske reservestyrker, eller gjennom et overraskende angrep som utelukkende, eller i hovedsak, møter norske styrker. Ettersom Russland er strategisk underlegen Nato, og alliansen derfor alltid vil dominere et symmetrisk oppbyggingsløp, vil et strategisk varsel i form av russiske angrepsforberedelser kunne utløse overføring av allierte forsterkningsstyrker til Norge, og dermed forskyve den lokale styrkebalansen i Russlands disfavør.

Russlands mest realistiske handlemåte for å oppnå lokal styrkeoverlegenhet er derfor å gjennomføre et overraskende angrep, med minimale synlige angrepsforberedelser, hvor de strategiske målene kan oppnås før tellende allierte styrker kan påvirke utfallet. Strategisk overfall er derfor definert som et angrep som gjennomføres overraskende, med hovedsakelig regionalt tilgjengelige styrker med korte oppsettingstider.

Så lenge et større, oppbygget invasjonsangrep kan avskrekkes gjennom alliansens samlede militære evne, utgjør et volummessig mindre, men overraskende strategisk overfall med korte oppbyggingstider, den mest omfattende militære utfordringen for Norge.

Et strategisk overfall representerer et omfattende krigsscenario i våre områder. Scenariot utløser dermed en serie tilleggsspørsmål. Nedenfor vil vi se litt nærmere på mulige forutsetninger knyttet til Nato, Sverige og Finland, og risikoen for bruk av kjernevåpen.

### 7.1.1 Allierte forsterkningsstyrker<sup>26</sup>

Omfanget av militær styrkebruk tilsier at det ligger utenfor et rimelig ambisjonsnivå for en fremtidig norsk forsvarsstruktur å håndtere et strategisk overfall med utelukkende norske styrker. Støtte fra allierte styrker er derfor en vesentlig militærstrategisk rammefaktor for bruken av den nasjonale forsvarsstrukturen. Usikkerhet knyttet til den allierte innsatsen må dermed behandles innenfor rammen av scenarioene.<sup>27</sup>

Innsats av allierte styrker kan variere langs en rekke dimensjoner, og dette utfallsrommet må belyses i det videre scenarioarbeidet. Her vil vi bare skissere noen hovedpunkter.

To sentrale dimensjoner er *tid* – hva er tidsfasingen mellom et angrep og tilgang til allierte styrker? og *geografi* – hvor kan mottak av allierte styrker skje?

Frem til nå er et strategisk overfall analysert i to hovedfaser: (i) en nasjonal fase hvor angrepet primært møtes med norske styrker, og (ii) en alliert fase hvor den videre striden ledes og føres

---

<sup>26</sup> Drøftingen bygger i hovedsak på Forsvarets forskningsinstitutt (2021) BEGRENSET.

<sup>27</sup> Mulige utviklingsscenarioer for Nato omfatter risikoen for at alliansen oppløses eller forfaller til en skinnallianse (jf. kapittel 4). Et slikt scenario vil imidlertid betinge en fundamental revurdering av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og vurderes derfor ikke her. Uten ryggdekning i alliansen vil eksempelvis et oppbygget invasjonsangrep fremstå som en relevant utfordring. Situasjonen vil kunne bli sammenlignbar med Finlands, hvor blant annet vedlikehold av en større, mobiliserbar forsvarsstruktur er et logisk svar på utfordringen. Vi forutsetter at Nato består som politisk og militær allianse, men at usikkerheten om alliansens evne og vilje til å unnsette Norge fremkommer som en usikkerhet om blant annet omfang og tidsfasing av den allierte innsatsen.

---

---

med hovedsakelig allierte styrker. Selv om dette scenarioet åpenbart både er konsistent og relevant, er det sannsynligvis bare ett mulig scenario innenfor et mye større utfallsrom.

Vi har her skissert tre scenarioer for innsats av allierte styrker. Scenarioene må først og fremst ses på som punkter i et utfallsrom hvor det potensielt finnes andre konsistente varianter:

1. *Umiddelbar alliert innsats* – forutsetningen er at allierte styrker settes inn samtidig med et angrep. Det videre scenarioarbeidet må definere mulige alternativer for både type og mengde forsterkningsstyrker. I dette scenarioet er det ingen nasjonal fase.
2. *Forsterkninger iht. Natos styrkeoppbyggingsprosess* – forutsetningen er at angrepet følges av en formell beslutning om iverksettelse av artikkel 5 i Nato, og gjennomføring av styrkeoppbygging iht. etablerte planer.
3. *Utsatt forsterkning* – selv etter en beslutning om artikkel 5 er det ingen automatikk i at styrkeoverføring skjer umiddelbart. Vi vil i så fall stå overfor en nasjonal fase av ubestemt varighet.

Hva angår mottaksområder vil vi definere fire scenarioer:

1. Østlandet med Oslo
2. Trøndelag
3. Ofoten
4. Nord for Lyngen

### **7.1.2 Sverige og Finland**

Russisk militær opptreden etter 2014 og et styrket alliert engasjement i nord, har i økende grad bidratt til å trekke Sverige og Finland på innsiden av Natos planleggings- og øvelsesaktivitet. Spesielt USA og Storbritannia ser i dag på Norden og Baltikum som ett militært operasjonsområde (Friis 2021). Det er derfor vanskelig å se for seg at et strategisk overfall mot Norge ikke også vil få militære konsekvenser for Sverige og Finland, også uten at Russland faktisk krenker finsk og/eller svensk territorium. Et sentralt spørsmål er om allierte styrker tillates å operere innenfor disse landenes territorium. For å kunne analysere et strategisk overfallsscenario er det derfor nødvendig å vurdere alternativer for tilgangen til svensk og finsk territorium for militære styrker fra Nato.

### **7.1.3 Kjernevåpen**

Faren for bruk av kjernevåpen i et fremtidig krigsscenario håndteres per i dag gjennom alliansens strategi for kjernefysisk avskrekking (Nato 2010, Gompert & Binnendijk 2020). Et kjernevåpenangrep har derfor ikke vært en relevant dimensjonerende parameter for analysen av Forsvarets fremtidige struktur. Kjernevåpen med lav sprengkraft kan imidlertid skape uklarhet der det tidligere har vært et klart skille mellom konvensjonelle og kjernefysiske våpen. Både

Russland og USA har i dag slike våpen. I tillegg innebærer en situasjon med et konvensjonelt underlegent Russland et mulig motiv for russisk første bruk av kjernevåpen i en krise for å avskrekke Nato (jf. eskalere for å de-eskalere, Woolf 2021).

Et strategisk overfall vil kunne føre til overføring av store allierte styrker til Norge. Risikoen for bruk av kjernevåpen, for eksempel mot allierte styrkekonsentrasjoner eller demonstrativt mot ikke-befolkede områder, må derfor avklares i det videre scenarioarbeidet.

#### 7.1.4 Utfallsrom

Problemstillinger om tidsfasing og geografisk tyngdepunkt for innsetting av allierte styrker, mulig første bruk av kjernevåpen og tilgang for allierte styrker på territoriet til partnerlandene Sverige og Finland, danner et mulig utfallsrom som presentert i tabell 7.2.

TID	GEOGRAFI	KJERNEVÅPEN	SVERIGE/FINLAND
Umiddelbar alliert innsats	Mottaksområde A (sør)	Ja	Tilgang til territorium
Alliert innsats iht. planverk	Mottaksområde B	Nei	Ikke tilgang til territorium
Utsatt alliert innsats	Mottaksområde C		
	Mottaksområde D (nord for Lyngen)		

Tabell 7.2 Mulig utfallsrom for innsats av allierte styrker, bruk av kjernevåpen og status til svensk og finsk territorium.

Inndelingen av utfallsrommet er bare indikativ. Det må gjøres mer inngående analyser for å avklare relevansen av ulike parametere, for å definere relevante parameterverdier og for å identifisere et mulig løsningsrom.

## 7.2 Begrenset angrep

Verdien *begrenset militær innsats* (middelparameteren) opptrer i kombinasjon med fire ulike verdier på metodeparameteren – *angrep mot sivile mål, militær kontroll over del av Norge, Nektelse av norske og allierte operasjoner og offensive cyberoperasjoner* (jf. tabell 7.3).

Stat	Endring av politikk	Angrep mot sivile mål	Begrenset mil. innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Begrenset mil. innsats
Stat	Endring av politikk	Mil kontroll del av Norge	Begrenset mil. innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Mil kontroll del av Norge	Begrenset mil. innsats
Stat	Endring av politikk	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Begrenset mil. innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Begrenset mil. innsats
Stat	Endring av politikk	Offensive cyberoperasjoner	Begrenset mil. innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Begrenset mil. innsats

Tabell 7.3 Begrenset angrep.

Hver av disse kombinasjonene inngår i konsistente løsninger med *endring av politikk* og *oppnå annen gevinst* på målparameteren og verdien *stat* på aktørparameteren. Til sammen utgjør disse løsningene det vil vi kaller Begrenset angrep.

Begrenset angrep omfatter alle former for militære angrep mot mål i Norge som ikke omfattes av scenarioklassen Strategisk overfall. Begrenset angrep skiller seg fra Strategisk overfall primært kvantitativt gjennom begrensninger i styrkebruk. Scenarioklassen er dessuten mer differensiert på metodeparameteren. Der et strategisk overfall er forutsatt å omfatte operasjoner i alle militære domener, kan et begrenset angrep være vektet mot ett eller noen domener (land, luft, sjø, ytre rom, cyber).

Selv om verdiene på målparameteren er de samme, kan de politiske målene en angriper søker å oppnå, antas å være mer begrenset enn i Strategisk overfall. Gitt begrensningene i styrkebruk vil et begrenset angrep også ha en klarere avgrensning i både rom og tid.

Til sammen gjør disse begrensningene at håndtering av et begrenset angrep antas å ligge innenfor et norsk militært ambisjonsnivå. Innsats av allierte forsterkningsstyrker er derfor ingen nødvendig forutsetning for å løse scenarioet. Vi anser heller ikke at kjernevåpen er en relevant problemstilling i Begrenset angrep. Dette resonnementet bygger på at siden begge parter (Russland og Nato) kan trappe opp den konvensjonelle militære innsatsen, fremstår førstebruk av kjernevåpen ikke som et realistisk alternativ på dette nivået.

### 7.3 Ukonvensjonell krigføring

Irregulære styrker har oftest ingen klar kobling til en stat, eller denne koblingen er fordekt. I situasjoner hvor en stat benytter irregulære styrker eller en organisert sivil styrke (eksempelvis

privat-militære selskaper) for å gjennomføre militære eller hybride<sup>28</sup> operasjoner, kan dette karakteriseres som Ukonvensjonell krigføring.

Vi finner i alt seks konstellasjoner med verdien *stat* på aktørparameteren, *oppnå annen gevinst* på målparameteren og enten *irregulære styrker* eller *organisert sivil styrke* på middelparameteren. Aktuelle verdier på metodeparameteren er *angrep mot sivile mål*, *nektelse*, *cyberoperasjoner* eller *styrkedemonstrasjon* (jf. tabell 7.5).

Stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Irregulære styrker
Stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Organisert sivil styrke
Stat	Oppnå annen gevinst	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Irregulære styrker
Stat	Oppnå annen gevinst	Nektelse av norske/allierte operasjoner	Organisert sivil styrke
Stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Irregulære styrker
Stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Organisert sivil styrke
Stat	Oppnå annen gevinst	Styrkedemonstrasjon	Organisert sivil styrke

Tabell 7.4 Ukonvensjonell krigføring.

I amerikansk doktrine er ukonvensjonell krigføring definert innenfor rammen av spesialoperasjoner med formål å: "... enable a resistance movement or insurgency to coerce, disrupt, or overthrow a government or occupying power" (Joint Chiefs of Staff 2014, s. xi). Begrepet er således myntet på hvordan spesialstyrker kan benyttes for å bekjempe en fremmed makt gjennom støtte til en motstands- eller opprørsbevegelse.<sup>29</sup>

Her vil vi forstå Ukonvensjonell krigføring som en type maktbruk hvor en stat benytter irregulære styrker, agenter (proxy), spesialstyrker eller organiserte sivile (f.eks. privat-militære selskaper) på en fordekt eller ikke-attribuerbar måte. Formålet er ikke primært å støtte en intern aktør (noe som uansett er lite relevant i en norsk kontekst) eller styrte en regjering, men å realisere en eller annen strategisk gevinst (jf. *oppnå annen gevinst* på målparameteren). Siden styrkebruken er fordekt og ikke-attribuerbar anses denne typen utfordring mindre egnet til å fremtvinge endringer i politikk. Siden styrkebruken også nødvendigvis må holdes på et lavt nivå (taktisk/stridsteknisk), anses heller ikke etablering av kontroll over territorium å være en relevant metode. Derimot kan mindre angrep mot fysiske objekter eller infrastruktur, eller mot andre sivile eller militære mål, være del av en konsistent løsning.

<sup>28</sup> Hybrid i denne sammenhengen betyr at en operasjon benytter seg av virkemidler som kan være militære i kombinasjon med ikke-militære midler og metoder.

<sup>29</sup> Konseptet har sin opprinnelse i bruken av spesialstyrker innenfor okkuperte områder under andre verdenskrig.



---

---

## 7.4 Tvangsdiplomati

Konstellasjonen *stat, endring av politikk* og *styrkedemonstrasjon* opptrer med to verdier på middelparameteren – *omfattende militær innsats, begrenset militær innsats*. I tillegg opptrer de to første verdiene i én konstellasjon med verdiene *diplomati* (metode) og *sanksjoner* (middel) (jf. tabell 7.4). Løsningene peker mot situasjoner hvor en fremmed stat søker å presse frem bestemte utfall i en konkret sak gjennom å demonstrere evne (og vilje) til å skade norske interesser. Vi omtaler denne formen for maktbruk som Tvangsdiplomati.

Stat	Endring av politikk	Styrkedemonstrasjon	Omfattende militær innsats
Stat	Endring av politikk	Styrkedemonstrasjon	Begrenset militær innsats
Stat	Endring av politikk	Diplomati	Sanksjoner

Figur 7.5 Tvangsdiplomati.

Tvangsdiplomati representerer handlinger med sikte på å tvinge en annen stat til å endre politikk innenfor et saksfelt gjennom å true med militær eller annen maktbruk, men uten å anvende slik makt direkte. Eksempler kan være deployering av fartøyer, beredskapsøkninger, igangsetting av (særlig ikke-varslede) øvelser, overflygninger og andre former for grensekrenkelser eller avfiring av varselskudd. Tvangsdiplomati er her definert som en offensiv strategi med sikte på å presse frem endringer i den etablerte internasjonale status quo. Vektlegging av de fysiske, militære aspektene ved tvangsdiplomati kan her begrunnes med at det overordnede formålet med denne analysen er begrenset til å utvikle strukturkrav for Forsvaret. I den akademiske litteraturen omfatter begrepet tvangsdiplomati i tillegg et bredere virkemiddelrepertoar, blant annet verbal kommunikasjon, diplomati og sanksjoner (se Schelling 1966).

## 7.5 Militær posisjonering

Vi har tidligere definert ulike former for styrkedemonstrasjon for å fremtvinge endring i politikk, som tvangsdiplomati. Det er imidlertid mulig å tenke seg at demonstrasjon av militær evne og vilje kan inngå i andre kontekster hvor tvangselementet er mindre fremtredende, men hvor hensikten like fullt kan være å oppnå en eller annen form for gevinst. Midlene er slike som inngår i de fleste staters militære eller diplomatiske verktøykasse – omfattende og begrenset militær innsats, eller sanksjoner (se tabell 7.6). Tilsammen utgjør denne kategorien sikkerhetspolitiske utfordringer en selvstendig scenarioklasse – vi kaller dette Militær posisjonering.

Stat	Oppnå annen gevinst	Styrkedemonstrasjon	Omfattende mil. innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Styrkedemonstrasjon	Begrenset mil. innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Diplomati	Sanksjoner

Tabell 7.6 Militær posisjonering.

Stater gjennomfører kontinuerlig militære operasjoner i internasjonalt farvann og luftrom, eller i det elektromagnetiske rom. Virkemiddelbruken spenner fra omfattende militære fellesoperasjoner til svært avgrensede operasjoner som bare involverer et fåtall individer med relevant utrustning. Formålet med denne typen operasjoner er svært forskjelligartet, fra øvelser/trening og test av materiell til innhenting av geofysiske data etc.

Hvor og hvordan en stat opererer sine militære styrker er en god indikasjon på en stats status i det internasjonale systemet. Denne typen virksomhet er derfor i stor grad motivert ut fra hensynet til å forsvare en etablert status og handlefrihet. I noen tilfeller benyttes militære operasjoner (styrkedemonstrasjon) til å endre etablerte normer og til å etablere en ny status. Dette skjer ikke gjennom eksplisitte trusler og tvang (jf. Tvangsdiplomati), men ved handlinger ment til å etablere en ny normaltilstand.

## 7.6 Terrorangrep

Terrorangrep er karakterisert ved angrep mot sivile mål gjennomført av en ikke-statlig aktør. Det er én konstellasjon i matrisen som inneholder *ikke-stat* på aktørparameteren og *angrep mot sivile mål* på metodeparameteren og *organisert sivil styrke* på middelparameteren. I tillegg finner vi én konstellasjon som også inneholder *offensive cyberoperasjoner* på metodeparameteren. Mens stater har betydelig ressurser som kan settes inn i offensive cyberoperasjoner (jf. Begrenset angrep, Ukonvensjonell krigføring), vil ikke-statlige aktører forutsetningsvis være mer begrenset. Terrorangrep i cyberrommet kan likevel ikke utelukkes (jf. tabell 7.7).<sup>30</sup>

Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Angrep mot sivile mål	Organisert sivil styrke
Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Offensive cyberoperasjoner	Organisert sivil styrke

Tabell 7.7 Terrorangrep.

Terrorisme utgjør en bestemt type taktikk for voldsanvendelse med politiske formål. Den er karakterisert ved en tilsiktet innretning mot ikke-stridende – altså sivile (eller militære utenfor stridssoner) – og oftest tilfeldige ofre. En generisk definisjon av «ren terrorisme» er følgelig at den er en form for selvtekt hvor organiserte sivilister utfører tilfeldig massevold mot andre sivilister. Derav valget av ikke-stat på aktørparameteren. I de fleste tilfeller er formålet å oppnå

<sup>30</sup> Vi ser her bort fra alle former for cyberkriminalitet som forutsettes å være gjenstand for den sivile rettshåndhevelse.

en politisk gevinst gjennom å ramme en tilfeldig tredjepart. Angrep kan rettes direkte mot sivile, eller mot samfunnskritisk infrastruktur.

## 7.7 Påvirkningsoperasjoner

Fire av løsningene i utfallsrommet inneholder verdien *kognitiv påvirkning* på metodeparameteren. Denne parameterverdien danner konsistente kombinasjoner med *begrenset militær innsats*, *irregulære styrker* og *organisert sivil styrke* på middelparameteren, *oppnå annen gevinst* på målparameteren og både *stat* og *ikke-stat* på aktørparameteren (se tabell 7.8).

Stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Begrenset militær innsats
Stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Irregulære styrker
Stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Organisert sivil styrke
Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Kognitiv påvirkning	Organisert sivil styrke

Tabell 7.8 Påvirkningsoperasjoner.

Påvirkningsoperasjoner er operasjoner med sikte på å ramme en annen stat gjennom tiltak for å påvirke og forme persepsjoner, den offentlige diskurs, holdninger i befolkningen og – i siste instans – adferd. Hensikten kan være å undergrave myndigheter, sosiale bånd og generell tillit i samfunnet, og med det endre maktforhold og oppnå en strategisk gevinst.

Påvirkningsoperasjoner i form av desinformasjon, propaganda, bruk av falske eller lekkede dokumenter etc., er velkjent fra historien (jf. Rid 2020). Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi skaper imidlertid stadig nye muligheter for å utnytte denne typen tiltak for politiske formål. Schleffer og Miller (2021) peker blant annet på sammenhenger mellom bruk av sosiale media og politiske effekter innenfor ulike regimetyper.

## 7.8 Økonomisk maktbruk

Kombinasjonen av *økonomisk virksomhet* på metodeparameteren og *økonomiske ressurser* på middelparameteren, opptrer i én løsning innenfor utfallsmatrisen. Denne kombinasjonen faller sammen med verdien *stat* på aktørparameteren og *endring av politikk* på målparameteren (se tabell 7.9). Løsningen peker mot mulige situasjoner hvor en fremmed stat søker å presse frem konkrete politiske konsesjoner gjennom bruk av økonomiske virkemidler rettet mot en annen stat. Vi kaller denne utfordringskategorien Økonomisk maktbruk.

Stat	Endring av politikk	Økonomisk virksomhet	Økonomiske ressurser
------	---------------------	----------------------	----------------------

Tabell 7.9 Økonomisk maktbruk.

---

---

Økonomisk maktbruk forstås her som bruk av, eller trussel om bruk av, økonomiske virkemidler mot et annet land med sikte på å svekke dette landets økonomi og derigjennom redusere dets politiske og militære evne.

## 7.9 Økonomisk posisjonering

Verdiene *økonomisk virksomhet* (metode) og *økonomiske ressurser* (middel) opptrer i to konstellasjoner med verdiene *oppnå annen gevinst* (mål) og henholdsvis *stat* og *ikke-stat* på aktørparameteren (jf. tabell 7.10). Løsningene peker på utfordringer knyttet til mer implisitt bruk av økonomiske metoder og virkemidler for å endre relative maktforhold. Slik sett står denne utfordringen i en tilsvarende relasjon til scenarioklassen Økonomisk maktbruk som Militær posisjonering i forhold til Tvangsdiplomati. Vi kaller derfor denne scenarioklassen Økonomisk posisjonering.

Stat	Oppnå annen gevinst	Økonomisk virksomhet	Økonomiske ressurser
Ikke-stat	Oppnå annen gevinst	Økonomisk virksomhet	Økonomiske ressurser

Tabell 7.10 Økonomisk posisjonering.

Normal handel med varer og finansielle tjenester mellom stater har allmenn nytteverdi, men fører også til gjensidig avhengighet. Dette trenger ikke være negativt, men kan være en utfordring, spesielt dersom maktforholdet i utgangspunktet er ubalansert. *Økonomisk posisjonering* betegner en bevisst strategi for å etablere avhengighetsforhold med sikte på å utnytte avhengighetene og det maktforholdet som er etablert, i en fremtidig konkurranse- og/eller konfliktsituasjon.

Avhengighetsforhold kan være økonomisk, eksempelvis for tilgang til kreditt, eller teknologisk mht. drift og vedlikehold av kritisk infrastruktur. Etablering av monopol eller kontroll over deler av en logistikkjede kan også skape avhengighetsforhold. Oppkjøp av eiendom eller næringsvirksomhet for å få innflytelse på nasjonale avgjørelser, kan også falle inn under denne kategorien. Utfordringen er at aktivitetene i seg selv ikke alltid er tvilsomme, og i mange tilfeller er de ønsket av begge parter.

---

---

## 8 Avslutning

Vi har ovenfor definert et sett scenarioklasser som til sammen utgjør mulighetsrommet for sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Scenarioklassene er:

- Strategisk overfall
- Begrenset angrep
- Ukonvensjonell krigføring
- Tvangsdiplomati
- Militær posisjonering
- Terrorangrep
- Påvirkningsoperasjoner
- Økonomisk maktbruk
- Økonomisk posisjonering

Sammenlignet med den opprinnelige scenariorapporten fra 2006 og revisjonene fra 2014 og 2018, representerer denne listen et mer mangesidig bilde av de sikkerhetspolitiske utfordringer Norge står overfor i dag og i en overskuelig fremtid. Endringene går i hovedsak i to retninger. For det første representerer denne analysen en større differensiering av det militære utfordringsbildet. Utviklingen i dette bildet er i stor grad en funksjon av Russlands gjeninntreden på den internasjonale arena som en militær stormakt med ambisjoner om å etablere og oppnå aksept for en politisk og militær innflytelsessfære innenfor landets umiddelbare omgivelser. I tillegg har Russland utviklet et omfattende «arsenal» av metoder og virkemidler under nivået for direkte militær maktbruk, som er tilpasset landets strategiske stilling i forhold til det vestlige sikkerhetsfellesskapet – i første rekke Nato og EU.

Det samme gjelder på mange måter Kina. Mens Kina trolig neppe noen gang vil kunne bli en konvensjonell militær trussel mot Norge på samme måte som Russland, vil landets utslørte bruk av cyberdomenet for så vel påvirknings- som etterretningsformål komme til å utgjøre en stigende trussel i årene fremover.

Innføring av Ukonvensjonell krigføring som scenarioklasse, kan i denne sammenhengen ses på som et direkte svar på en utfordring hvor irregulære styrker og utnyttelse av maktmidler utenfor det militære domenet, spiller en hovedrolle. Det samme gjelder scenarioklassen Militær posisjonering, som representerer utfordringer knyttet til den løpende bruk av militære styrker, spesielt i internasjonalt farvann og luftrom eller i det elektromagnetiske rom, og som primært har til hensikt å markere ambisjoner og signalisere styrke. Disse utfordringene hadde i de tidligere analysene ingen direkte representasjon blant scenarioklassene, og ble derfor – med noen unntak – heller ikke studert.

---

---

For det andre representerer analysen en utvidelse av grunnlaget for scenarioklassene til saksområder som ikke er militære per se, men hvor ressurser som i utgangspunktet ikke er militære, kan utnyttes for sikkerhetspolitiske formål.

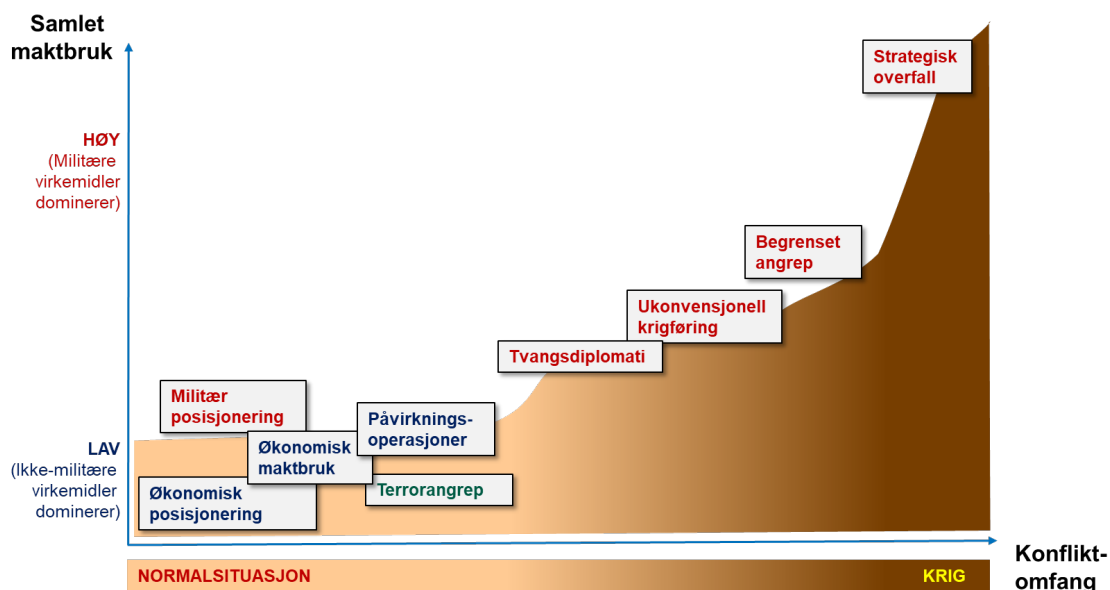
Terrorangrep var identifisert som en potensiell sikkerhetsutfordring allerede i den første analysen fra 2006. Den gang var den sikkerhetspolitiske diskurs fortsatt i stor grad farget av inntrykket fra angrepet mot USA 11. september 2001. Terrortrusselen er fortsatt til stede, men er – om noe – nedtonet i forhold til tidligere analyser. Her er det også et ikke uvesentlig poeng at Forsvaret er tildelt en særlig rolle i håndteringen av terrorangrep på norsk jord. Terrorangrep opptrer følgelig også i denne analysen som en egen scenarioklasse.

Det som er nytt er inkludering av utfordringer innenfor det kognitive domenet – Påvirkningsoperasjoner, og innenfor det økonomiske domenet – Økonomisk maktbruk og Økonomisk posisjonering. Dette er utfordringer med opplagt sikkerhetspolitisk relevans, men hvor hverken metodene eller virkemidlene er militære, og hvor Forsvaret tradisjonelt heller ikke har noen klar rolle i håndteringen av dem. Det er derfor langt fra gitt at disse utfordringene vil gi opphav til nye strukturkrav for Forsvaret isolert.

Grunnen til at disse utfordringene er inkludert blant scenarioklassene er imidlertid at de representerer konklusjoner som kommer ut av analysen, og dermed i seg selv fortjener et nærmere studium. En annen grunn er at vi ikke kan vite hva relevansen av disse utfordringene er før de faktisk er studert.

Denne analysen er i utgangspunktet en oversikt og klassifisering av hele spennet av sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge, og sier lite eller ingenting om den interne prioritering eller rangering mellom scenarioklassene.

Det er heller ikke opplagt hvilke dimensjoner ved problemet som vil være interessante for en slik vurdering. I figur 8.1 er scenarioklassene plassert inn i et aksediagram hvor aksene betegner konflikts karakter (samlet maktbruk) og konflikts omfang. (For en nærmere diskusjon av konfliktspekteret, se Skjelland mfl. 2019 s. 15–16.)



Figur 8.1 Scenarioklassene i forhold til dimensjonene samlet maktbruk og konfliktomfang.

Figuren illustrerer hvordan maktbruken endrer karakter etter hvert som konflikter blir mer omfattende. I den nedre delen av konfliktspekteret – det vi her omtaler som *normalsituasjon* – vil typisk ikke-militære virkemidler dominere, eventuelt at militære midler brukes på mindre provoserende måter (jf. Militær posisjonering). De to dimensjonene påvirker imidlertid hverandre gjensidig. Med økende *omfang* av konflikt vil de militære virkemidlenes andel av den samlede maktbruken øke. I den øvre delen av konfliktspekteret (Begrenset angrep og Strategisk overfall) vil militære virkemidler stå for den alt overveiende del av maktbruken.

Figur 8.1 illustrerer også at forholdet mellom utfordringer i den nedre og den øvre delen av konfliktspekteret ikke er lineært, men snarere er preget av diskontinuerlige sprang fra ett nivå til et annet. Eksakt hvilke nivåer som er relevante, og hvor store tersklene mellom nivåene er, er umulig å fastslå sikkert. Figuren antyder to slike sprang; det første når en konflikt beveger seg fra hovedsakelig ikke-militære metoder og virkemidler til åpen bruk av militære virkemidler på truende måter eller til direkte angrep. Det andre når konflikten antar karakter av regulær krig med omfattende angrepsoperasjoner med regulære militære styrker i alle domener. I dette tilfellet snakker vi om et strategisk overfall.

Forholdet mellom scenarioklassene er heller ikke inkrementelt. Det er ikke slik at en konkret konflikt så å si må bevege seg gjennom bestemte steg før den når den øvre delen av konfliktspekteret. Strategisk overfall er eksempelvis definert som et overraskende angrep med kort oppbyggingstid, og forutsetter ingen bestemt utvikling i forkant. X-aksen i figuren er altså ingen tidsakse.

De enkelte scenarioklassene fremstår slik sett som statiske situasjonsbilder uten hverken forhistorie eller noen videre utvikling over tid. Eller for å si det på en mer akademisk måte:

---

---

scenarioklassene er statiske punkter i et parametrisk definert løsningsrom. Dette er dels et produkt av den metodiske tilnærming som er brukt for å definere dem (morfologisk metode). Men tilnærmingen er også hensiktsmessig for å definere og klassifisere et mest mulig komplett bilde av mulige sikkerhetspolitiske utfordringer, og samtidig tegne dem skarpt med så tydelige skiller som mulig.

Samtidig er dette en abstraksjon. I den virkelige verden er konflikter dynamiske og utvikler seg over tid gjennom serier av tiltak og mottiltak. Nettopp derfor vil et reelt forløp av en konflikt kunne omfatte elementer fra flere scenarioklasser, eventuelt at noe som begynner som én type utfordring over tid kan utvikle seg til noe helt annet. Når går eksempelvis militær posisjonering fra å være å være en irritasjon til en reell bekymring, påvirkningsoperasjoner til å bli en reell fare, eller tvangsdiplomati til å bli et strategisk overfall?

Praktisk krise- eller konflikthåndtering må derfor ta hensyn til en lang rekke faktorer som påvirker eskalering eller de-eskalering av konflikten – faktorer som stort sett ikke er en del av denne analysen.

Det vil selvsagt heller ikke være mulig å analysere krav til en fremtidig norsk forsvarsstruktur uten å ta hensyn til faktorer som sikkerhetspolitisk og militært ambisjonsnivå, sannsynligheten for at en gitt handlemåte får det forventede resultat, hvordan strukturelementer og kapabiliteter påvirker konkrete konfliktforløp etc. Disse vurderingene kan imidlertid ikke gjøres direkte med utgangspunkt i scenarioklassene. Hvordan denne typen utfordringer kan eller bør håndteres i praksis har følgelig ikke vært en del av denne analysen, men forutsetter utvikling av et relevant scenariosett som inkluderer all nødvendig informasjon.



---

---

## Referanser

- Afghanistanutvalget. (2016). *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/09faceca099c4b8bac85ca8495e12d2d/no/pdfs/nou201620160008000dddpdfs.pdf>
- Álvarez, A., & Ritchey, T. (2015). Applications of General Morphological Analysis From Engineering Design to Policy Analysis. *Acta Morphologica Generalis AMG*, 4(1).
- Arquilla, J. (2018). Perils of the Gray Zone. *Prism*, 7(3), 118–129. [https://www.jstor.org/stable/26470539?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26470539?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Backes, O., & Swab, A. (2019). *Cognitive Warfare. The Russian Threat to Election Integrity in the Baltic States*. <https://www.belfercenter.org/publication/cognitive-warfare-russian-threat-election-integrity-baltic-states>
- Bartusevičius, H., Bor, A., Jørgensen, F., & Petersen, M. B. (2021). The psychological burden of the COVID-19 pandemic is associated with anti-systemic attitudes and political violence. *Psychological Science*, 32(9), 1391–1403. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09567976211031847>
- Beadle, A. W., Diesen, S., Nyhamar, T., & Knarrum Bostad, E. (2019). *Globale trender mot 2040 – et oppdatert fremtidsbilde*. FFI-rapport 19/00045, Kjeller. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:5906/19-00045.pdf>
- Beevor, A. (2012). *The Second World War*. London: Weidenfeld & Nicholson.
- Bergh, A. (2020). *Påvirkningsoperasjoner i sosiale medier – oversikt og utfordringer*, FFI-rapport 20/01694, Kjeller. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6867/20-01694.pdf>
- Bukkvoll, T., & Østensen, Å. G. (2020). The Emergence of Russian Private Military Companies: A New Tool of Clandestine Warfare. *Special Operations Journal*, 6(1), 1–17. <https://doi.org/10.1080/23296151.2020.1740528>
- Bukkvoll, Tor mfl. (2009). *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?*, FFI-Rapport 2009/00268, Kjeller. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3524/09-00268.pdf>
- Connable B. mfl. (2020). *Russia's Hostile Measures: Combating Russian Gray Zone Aggression against NATO in the Contact, Blunt, and Surge Layers of Competition*. RAND Corp., Santa Monica, CA. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2539.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2539.html)
- Dahl, H. F., Hjeltnes G., Nøkleby B., Ringdal N. J., Sørensen Ø. (1995). *Norsk krigsleksikon 1940-45*, Cappelen, Oslo.

---

*Forsvarets fellesoperative doktrine.* (2019). Forsvarsstaben, Oslo. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2631948>

Forsvarets forskningsinstitutt (2021). *Allierte operasjoner i norske nærområder – konsekvenser for forsvarsplanlegging og operative analyser* (BEGRENSET).

Forsvarets forskningsinstitutt (2014). *En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging* (BEGRENSET).

Forsvarets forskningsinstitutt (2018). *Gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging, 2018* (BEGRENSET).

Frieser, K.-H. (2005). *The Blitzkrieg Legend. The 1940 Campaign in the West*. Naval Institute Press, Annapolis MD.

Friis, K. (2021). Analyzing Security Subregions: Forces of Push, Pull, and Resistance in Nordic Defense Cooperation. *Journal of Global Security Studies*, 6(4).  
<https://doi.org/10.1093/jogss/ogab009>

Galeotti, M. (2016). *Heavy Metal Diplomacy: Russia's Use of Its Military in Europe Since 2014*. European Council on Foreign Relations.  
[https://ecfr.eu/publication/heavy\\_metal\\_diplomacy\\_russias\\_political\\_use\\_of\\_its\\_military\\_in\\_europe\\_since/](https://ecfr.eu/publication/heavy_metal_diplomacy_russias_political_use_of_its_military_in_europe_since/)

Garlic, M. (2021). *Opportunity knocks for NATO and its partners in the Asia-Pacific*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/opportunity-knocks-for-nato-and-its-partners-in-the-asia-pacific/>

Gompert, D., & Binnendijk, H. (2020). *Threaten decisive nuclear retaliation*. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/nato20-2020/threaten-decisive-nuclear-retaliation/>

Greenberg, Andy. (2017). Everything We Know About Russia's Election-Hacking Playbook. *Wired*, <https://www.wired.com/story/russia-election-hacking-playbook/>.

Greenberg, I. (2004, May 30). The Not-So-Velvet Revolution. *New York Times*.  
<https://www.nytimes.com/2004/05/30/magazine/the-not-so-velvet-revolution.html>

Johansen I. (2006). *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007 – en morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*, FFI-Rapport 2006/02664, Kjeller.  
<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3253/06-02664.pdf>

Johansen, I. (2018). Scenario modelling with morphological analysis. *Technological Forecasting and Social Change*, 126 (January 2018), 116–125.  
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.016>

- 
- Joint Chiefs of Staff. (2014). *JP 3-05 Special Operations*.  
[http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp3\\_05.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_05.pdf)
- Koefman, M. (2018). *The August War, Ten Years On: A retrospective on the Russo-Georgian War*. War on the Rocks. <https://warontherocks.com/2018/08/the-august-war-ten-years-on-a-retrospective-on-the-russo-georgian-war/>
- Kristin Waage, F., Lindgren, P. Y., Nyhus Kvalvik, S., Haukland, M., Blaauw Isaksen, T., & Dager Moe, O. (2021). *Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål-en oversikt*. FFI-notat 21/00140, Kjeller. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:7080/21-00140.pdf>
- Kveberg T., Alme V. & Diesen S. (2019). *Defence against foreign influence – a value based approach to define and assess harm, and to direct measures*. FFI-rapport 19/01766, Kjeller. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6867/20-01694.pdf>
- Lim, D. J., & Ferguson, V. A. (2021). Informal economic sanctions: the political economy of Chinese coercion during the THAAD dispute. *Review of International Political Economy*. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1918746>
- National Intelligence Council (NIC). (2021). *Global Trends 2040. A More Contested World*. [https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends\\_2040.pdf](https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf)
- NATO. (2010). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*.  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf)
- Rács, A. (2015). *Russia's Hybrid War in Ukraine*. The Finnish Institute of Political Affairs. [file:///C:/Users/ijo/Downloads/Russia\\_s\\_Hybrid\\_War\\_in\\_Ukraine\\_Breaking.pdf](file:///C:/Users/ijo/Downloads/Russia_s_Hybrid_War_in_Ukraine_Breaking.pdf)
- Radin, A., Demus, A., & Marcinek, K. (2020). *Understanding Russian Subversion: Patterns, Threats, and Responses*. In *Understanding Russian Subversion: Patterns, Threats, and Responses*. RAND Corp. <https://doi.org/10.7249/pe331>
- Rid T. (2020). *Active Measures. The Secret History of Disinformation and Political Warfare*, Farrar, Strauss and Giroux, New York.
- Ritchey, T. (2015). Principles of Cross Consistency Assessment in General Morphological Modelling. *Acta Morphologica Generalis* 4 (2).
- Ritchey, T. (2013). Wicked Problems: Modelling Social Messes with Morphological Analysis. *Acta Morphologica Generalis* 2 (1). <http://www.swemorph.com/pdf/wp.pdf>.

---

Rittel, Horst W. J., and Melvin M. Webber. (1973). Dilemmas in General Theory and Planning. *Policy Science*, Elsevier Publishing Company, no. 4: 155–69.  
<http://www.cc.gatech.edu/fac/ellendo/rittel/rittel-dilemma.pdf>.

Schelling, T. C. (1966). *Arms and Influence*. Yale University Press.

Schleffer, G., & Miller, B. (2021). The Political Effects of Social Media Platforms on Different Regime Types. *Texas National Security Review*, 4(3). <https://tnsr.org/2021/07/the-political-effects-of-social-media-platforms-on-different-regime-types/>

Schwartz P. (1996). *The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World*, Doubleday, New York.

Sellevåag mfl. (2021(b)). *Samfunnsutvikling frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten*. FFI-rapport 21/01132, Kjeller.  
<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/samfunnsutvikling-frem-mot-2030-utfordringer-for-politiet-pst-og-patalemyndigheten>

Sellevåg, S. R. (2021(a)). *Morfologisk analyse av trusler mot Norges sikkerhet – utfordringskategorier for politiet, PST og påtalemyndigheten*. FFI-rapport 20/03171 (Unntatt offentlighet), Kjeller.

Skjelland E., Glærum S., Beadle a. W., Endregard M., Guttelvik M. S., Hennem H. C., Kvalvik S. N., Køber P. K., Mørkved T., Olsen K.E., Sendstad C., Voldhaug J. E., Åtland K. (2019). *Hvordan styrke forsvaret av Norge? – Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024)*, FFI-rapport 19/00328, Kjeller.

Stenström, M. (2013). *Morphological Analysis in Groups: A Personal Guide*. FOI-R--3678--SE.  
<https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--3678--SE>

Sukhankin, S. (2019). *Unleashing the PMCs and Irregulars in Ukraine: Crimea and Donbas*. Jamestown Foundation.  
[https://www.academia.edu/40243363/Unleashing\\_the\\_PMCs\\_and\\_Irregulars\\_in\\_Ukraine\\_Crimea\\_and\\_Donbas](https://www.academia.edu/40243363/Unleashing_the_PMCs_and_Irregulars_in_Ukraine_Crimea_and_Donbas)

Sverdrup-Thygeson B. (2017). Norge – Kina: Fra isfront til tøvær, *Hvor hender det?* nr. 1, 2017. <https://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2017/Norge-Kina-Fra-isfront-til-toevaer>

Vatne D, Køber P K, Beadle A, Diesen S, Glærum S, Fauske M, Johansen I (2018). *Revisjon av morfologisk analyse av FFIs scenarioklasser*, FFI-interntnotat 18-01277, Kjeller.

Voyger, M. Russian Lawfare – Russia’s Weaponization of International and Domestic Law: Implications for NATO and Policy Recommendations, i Voyger, M. (red.). (2019). *NATO at 70 and the Baltic States: Strengthening the Euro-Atlantic Alliance in an Age of Non-Linear*

---

---

*Threats*. Baltic Defence College.

[https://www.academia.edu/25525007/COUNTERING\\_RUSSIAN\\_PROPAGANDA](https://www.academia.edu/25525007/COUNTERING_RUSSIAN_PROPAGANDA)

Woolf, A. F. (2021). A Low-Yield, Submarine-Launched Nuclear Warhead: Overview of the Expert Debate. *In Focus*, Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov>

## Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan, med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

## FFIs formål

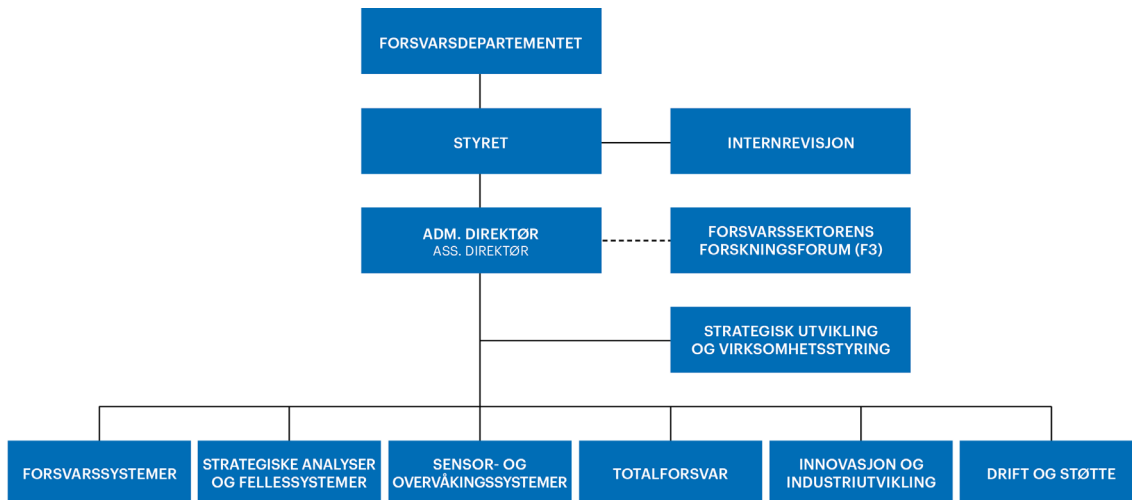
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

## FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

## FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt  
Postboks 25  
2027 Kjeller

Besøksadresse:  
Instituttveien 20  
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00  
Telefaks: 63 80 71 15  
Epost: [post@ffi.no](mailto:post@ffi.no)

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)  
P.O. Box 25  
NO-2027 Kjeller

Office address:  
Instituttveien 20  
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00  
Telefax: +47 63 80 71 15  
Email: [post@ffi.no](mailto:post@ffi.no)