



## **Trusselvurdering**

### Folkesamlinger og arrangementer i 2023

Dokumentdato: 6. juni 2023  
Vår referanse: 23/00027-9

## Sammendrag

- Folkerike mål med få eller ingen sikringstiltak utgjør fortsatt utsatte terrormål for ekstreme islamister og høyreekstremister.
- Tilstedeværelse av en bestemt gruppe mennesker eller en spesifikk meningsmotstander som inngår i fiendebildene til ekstreme islamister og/eller høyreekstremister, kan bidra til å gjøre folkesamlinger og arrangementer mer utsatte som terrormål.
- Sivile folkemengder, eksempelvis i handlegater/kjøpesentre eller på idrettsarenaer, konserter, utesteder og kollektivtransport, samt institusjoner eller personer som oppfattes å fornærme religionen islam, og uniformert politi- og forsvarspersonell i det offentlige rom er fortsatt aktuelle terrormål for ekstreme islamister.
- Personer med ikke-vestlig utseende, muslimer, politikere og tradisjonelle medier samt steder hvor disse gruppene samles, er aktuelle terrormål for høyreekstremister.
- LHBT+-personer, jøder og enkelte myndighetspersoner inngår i fiendebildet til både ekstreme islamister og høyreekstremister. Steder og arrangementer hvor disse samler seg, kan være aktuelle angrepsmål for begge ekstremistgruppene.
- Angrepsmidler ved både ekstreme islamistiske og høyreekstreme terrorangrep vil sannsynligvis være enkle og lett tilgjengelige.
- Sikkerhetstiltak for et potensielt mål kan føre til målforskyvning, slik at trusselaktører endrer modus og velger lettere tilgjengelige mål i randsoner mellom sikrede og usikrede områder.
- Folkesamlinger og arrangementer kan være utsatt for etterretningsvirksomhet og transnasjonal undertrykkelse fra statlige aktører. Russland vil utgjøre den største trusselen mot Norge det inneværende året, men Kina, Iran og andre statlige aktører kan også utgjøre en trussel, avhengig av hvilken sammenheng arrangementet foregår i.

## Innledning

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vil her vurdere det generelle trusselbildet for folkesamlinger og arrangementer i Norge. Hensikten med trusselvurderingen er å gi beslutningsstøtte til politiet som skal vurdere iverksettelse av sikkerhets- og beskyttelsestiltak i forbindelse med folkesamlinger og arrangementer i 2023.

Alle trusselvurderinger er beheftet med usikkerhet, og trusselbildet påvirkes av mange faktorer, herunder faktorer som ikke faller inn under PSTs ansvarsområde. Dette innebærer at trusselvurderingen må sees opp mot annen informasjon som kan påvirke risikobildet.

## Bakgrunn

I løpet av året samler arrangementer, merkedager og høytider folkemengder på ulike steder i Norge. Videre finnes det et stort antall lett tilgjengelige, offentlige steder hvor mange mennesker oppholder seg av ulike årsaker og til ulike tider på året.

En stor del av gjennomførte og avvergede terrorangrep har de siste årene vært rettet mot folkerike mål. Folkesamlinger og arrangementer er også utsatt for etterretningsvirksomhet og transnasjonal undertrykkelse fra ulike statlige aktører.

## Vurdering av trusselbildet

PST vil i det følgende vurdere trusselen mot årets folkesamlinger og arrangementer i Norge fra ikke-statlige og statlige aktører.

### *Trusselen fra ikke-statlige aktører*

Det overordnede terrortrusselnivået i Norge er på nivå 3 - moderat.<sup>1</sup> Dette innebærer at en eller flere aktører kan ha evne og vilje til å gjennomføre terror i Norge. Det vurderes fortsatt som mulig<sup>2</sup> at både ekstreme islamister og høyreekstremister vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge.<sup>3</sup>

Det har vært en betydelig nedgang i antall gjennomførte terrorangrep fra ekstreme islamister de siste tre årene, mens tallet på gjennomførte høyreekstreme angrep i samme tidsrom har vært stabilt lavt.

Trusselen fra ekstreme islamister kommer først og fremst fra personer som er inspirert av ideologien og budskapet til terrororganisasjonene ISIL og al-Qaida. Ekstreme islamister har for tiden lav oppslutning i Norge, men mye av deres aktivitet foregår via krypterte digitale plattformer som kan være utfordrende for politi og sikkerhetstjenester å avdekke. Den siste tidens koranskjendinger i Europa har vakt sterke reaksjoner i muslimske land, og medført fordømmelse og terroroppfordringer fra internasjonale terrororganisasjoner samt deres sympatisørnettverk. Eventuelle koranskjendinger i Norge i tiden fremover kan øke trusselen fra ekstrem islamisme både på kort og lengre sikt.

Den høyreekstreme terrortrusselen kommer primært fra ekstremister som deltar i akselerasjonistiske digitale nettverk, og som fremhever terror som et viktig verktøy for å destabilisere samfunnet. Akselerasjonister hevder å ville redde «den hvite rase» ved å fremskynde det de mener er en kommende rasekrig mens hvite fremdeles er i demografisk flertall i Vesten.

### *Modus operandi og målutvelgelse*

Både høyreekstreme manifeste og ekstrem islamistisk propaganda oppfordrer til å angripe lett tilgjengelige mål med få sikringstiltak. Slike mål gjør det mulig å ramme mange mennesker med enkle midler.

Folkerike mål med få eller ingen sikringstiltak er utsatte terrormål, og en stor del av gjennomførte og avvergede angrep har de siste årene vært rettet mot slike mål. Tilstedeværelse av en bestemt gruppe mennesker eller en spesifikk meningsmotstander

---

<sup>1</sup> Det vises til skala for terrortrusselnivå, se siste side i denne trusselvurderingen.

<sup>2</sup> Det vises til skala for sannsynlighet, se siste side i denne trusselvurderingen.

<sup>3</sup> Det vises til *Nasjonal trusselvurdering 2023* (pst.no).

som inngår i fiendebildene til ekstreme islamister og/eller høyreekstremister, kan bidra til å gjøre folkesamlinger og arrangementer mer utsatte som terrormål.

Et eventuelt ekstremt islamistisk angrep i Norge vil mest sannsynlig utføres av én person, som antas å ha vært i kontakt med andre ekstremister i forkant av handlingen. Sivile folkemengder er fortsatt aktuelle terrormål for ekstreme islamister, i tillegg til institusjoner eller personer som oppfattes å fornærme religionen islam, samt uniformert politi- og forsvarspersonell i det offentlige rom. Ekstreme islamister anser alt og alle som symboliserer Vesten for å være legitime mål, og angriper ofte mer vilkårlige terrormål enn høyreekstremister. Handlegater/kjøpesentre, idrettsarenaer, konserter, utesteder og kollektivtransport er eksempler på potensielle folkerike terrormål for ekstreme islamister.

En eventuell høyreekstrem terrorhandling vil mest sannsynlig være et masseskadeangrep eller et målrettet drap mot personer som inngår i høyreekstremisters fiendebilde. Her inngår særlig minoritetsgrupper og norske myndigheter, fordi disse oppfattes å true nasjonen, kulturen eller «rasens» overlevelse. Høyreekstremister utfører mer målbevisste angrep enn ekstreme islamister, mot spesifikke grupper mennesker. Dette kan for eksempel være personer med ikke-vestlig utseende, muslimer, politikere og tradisjonelle medier.

Noen grupper, som LHBT+-personer, jøder og enkelte myndighetspersoner, inngår i fiendebildet til både ekstreme islamister og høyreekstremister. Steder og arrangementer hvor disse samler seg kan være aktuelle angrepsmål for begge ekstremistgruppene.

Responderende politi må ved et eventuelt terrorangrep være forberedt på motangrep fra gjerningspersonen, særlig fra ekstreme islamister som kan ha et ønske om å oppnå martyrdød under angrepet.

### *Angrepsmidler*

Både ekstreme islamister og høyreekstremister vil sannsynligvis benytte enkle og lett tilgjengelige angrepsmidler ved et eventuelt terrorangrep. Hva som innbefatter enkle angrepsmidler, er avhengig av aktørens ferdigheter, nettverk og våpentilgang. Det kan for eksempel være hugg- og stikkvåpen eller kjøretøy, men også skytevåpen og/eller eksplosiver kan være aktuelt.

### *Målforskyvning*

Både synlige og forventede sikkerhetstiltak vil bidra til å gjøre folkesamlinger og arrangementer mindre attraktive som terrormål. Sikkerhetstiltak for et potensielt mål kan imidlertid føre til målforskyvning, slik at trusselaktører endrer modus og velger lettere tilgjengelige mål i randsoner mellom sikrede og usikrede områder.

### *Trusselen fra statlige aktører*

Flere lands etterretningstjenester bedriver virksomhet i Norge. Av disse mener vi at Russland vil utgjøre den største trusselen mot Norge det inneværende året, samtidig som etterretningstrusselen fra Kina er vedvarende.

### *Russland*

Som en konsekvens av den overordnede sikkerhetspolitiske situasjonen vurderer vi det slik at Russland har mer å vinne og mindre å tape på å drive etterretningsvirksomhet i Norge. Russland er med andre ord villig til å akseptere høyere risiko i sine etterretningsoperasjoner i Norge.

Norge og Russland møtes også på langt færre arenaer enn før krigen. Det gjør at Russland i større grad er avhengig av å benytte sine etterretningstjenester for å innhente informasjon.

Arrangementer med tematikk og/eller deltakere som kan knyttes til russiske interesser, er særlig utsatt for etterretningsvirksomhet fra russiske tjenester. Det kan for eksempel være arrangementer knyttet til utviklingen av krigen i Ukraina, norsk utenriks- og forsvarspolitikk, arrangementer knyttet til nordområdene og/eller Svalbard eller arrangementer med militær tematikk, for eksempel i regi av Forsvaret.

### *Kina*

I tillegg til Russland er det PSTs vurdering at det er en vedvarende etterretningstrussel fra Kina i Norge. I følge den kinesiske etterretningsloven plikter enhver kinesisk borger, virksomhet og organisasjon å bistå etterretningstjenestene dersom de blir bedt om det. Kinesiske selskaper eller personer som i utgangspunktet har legitime hensikter, kan beordres til å spionere på vegne av partistaten. Derfor er eksempelvis delegasjonsbesøk og tilreisende viktige innhentingsplattformer for kinesiske etterretningstjenester.

Arrangementer og demonstrasjoner knyttet til det Kina omtaler som «de fem gifter» (Tibet, Xinjiang, Taiwan, Hong Kong og Falun Gong) er særlig utsatt for transnasjonal undertrykkelse.

### *Andre statlige aktører*

Foruten Russland og Kina bruker andre statlige aktører, som Iran, sine etterretningsorganisasjoner til å kartlegge, påvirke og overvåke egne borgere som er bosatt i Norge. Særlig utsatte mål er flyktninger og dissidenter som bedriver opposisjonsaktivitet. Det innebærer blant annet at arrangementer eller folkesamlinger som for eksempel retter seg kritisk til et autoritært regime, kan være utsatt for etterretningsaktivitet. Det innebærer at disse personene kan bli oppsøkt eller overvåket hvis de deltar på regimekritiske arrangementer eller demonstrasjoner.

### *Virkemiddel*

Etterretningsaktiviteten kan ta form av menneskelig innhenting. Flere stater har utstasjonert etterretningsoffiserer under diplomatisk dekke ved sine offisielle representasjoner i Norge. Å innhente informasjon om et arrangement, overvåke deltakere i en demonstrasjon eller prøve å kultivere deltakere ved arrangementer, kan være en del av deres oppdrag. Etterretningsoffiserer har i mange år benyttet blant annet konferanser og seminarer for å identifisere og tilnærme seg personer som kan være potensielle fremtidige kilder.

Statlige aktører kan også benytte cyberoperasjoner i forbindelse med arrangementer, enten for å forstyrre arrangementet eller for å tilegne seg informasjon. En cyberoperasjon kan ta form av for eksempel tjenestenektangrep mot arrangøren, hvor hensikten som oftest er å gjøre nettsiden til aktøren utilgjengelig i en periode. En annen metode kan være phishing-forsøk, hvor e-poster eller meldinger med skadevare sendes til arrangørene og deltakernes e-postkontoer eller mobiltelefoner. Formålet vil være å få tilgang til informasjon. Cyberoperasjoner og menneskelig innhenting kan også benyttes i kombinasjon.

Når det gjelder den fysiske trusselen, er det svært lite sannsynlig at statlige aktører har intensjon om å angripe eller gjennomføre attentatforsøk i forbindelse med arrangementer eller folkesamlinger på norsk jord. Ved eventuelle arrangementer hvor slike aksjoner kan være mer aktuelt, vil det bli formidlet i en særskilt trusselvurdering.

## Konklusjon

Folkesamlinger og arrangementer utgjør fortsatt utsatte terrormål både for ekstreme islamister og høyreekstremister i Norge. Handlegater/kjøpesentre, utesteder, konserter og kollektivtransport er eksempler på aktuelle folkerike mål for ekstreme islamister. Personer eller institusjoner som oppfattes å fornærme religionen islam, samt uniformert politi og forsvarspersonell i det offentlige rom er også aktuelle mål for ekstreme islamister. Personer med ikke-vestlig utseende, muslimer, politikere og tradisjonelle medier, og steder hvor disse samles, er aktuelle mål for høyreekstremister. LHBT+-personer, jøder og enkelte myndighetspersoner kan være aktuelle angrepsmål for begge ekstremistgruppene.

Folkesamlinger og arrangementer kan være utsatt for etterretningsvirksomhet og transnasjonal undertrykkelse fra statlige aktører. Russland vil utgjøre den største trusselen mot Norge det inneværende året, men Kina, Iran og andre statlige aktører kan også utgjøre en trussel, avhengig av hvilken sammenheng arrangementet foregår i.

Det er videre svært lite sannsynlig at statlige aktører har intensjon om å angripe eller gjennomføre attentatforsøk mot folkesamlinger eller arrangementer på norsk jord.

## Trusselkommunikasjon

### *Bruk av sannsynlighetsord i vurderingene om politisk motivert vold – ekstremisme*

Innen fagfeltet politisk motivert vold – ekstremisme - brukes et sett med standardiserte sannsynlighetsord. Formålet med disse er å skape en mer ensartet beskrivelse av sannsynligheten i vurderingene og derigjennom redusere uklarhet og misforståelser. Begrepene og de tilhørende beskrivelsene er utarbeidet i et samarbeid mellom politiet, Forsvaret og PST.

Nasjonal standard	Beskrivelse	NATO-standard
<b>Meget sannsynlig</b>	Det er meget god grunn til å forvente	Highly likely (>90%)
<b>Sannsynlig</b>	Det er god grunn til å forvente	Likely (60-90%)
<b>Mulig</b>	Det er like sannsynlig som usannsynlig	Even chance (40-60%)
<b>Lite sannsynlig</b>	Det er liten grunn til å forvente	Unlikely (10-40%)
<b>Svært lite sannsynlig</b>	Det er svært liten grunn til å forvente	Highly unlikely (<10%)

### *PSTs terrortrusselskala*

PSTs terrortrusselskala har til hensikt å gi et samlet uttrykk for terrortrusselsituasjonen. Mens sannsynlighetsordene representerer PSTs vurdering av sannsynligheten for at det vil skje forsøk på en terrorhandling, gir skalaen uttrykk for graden av alvorlighet i situasjonen.

Det opereres med en skala på fem trinn, fra nivå 1 som betyr ingen kjent terrortrussel til nivå X som betyr en ekstraordinær trusselsituasjon. I arbeidet med å fastsette et trusselnivå legger PST blant annet gjeldende trusselvurdering til grunn, sammen med en vurdering av (i) alvorlighetsgrad/skadepotensial ved en eventuell terrorhandling, (ii) usikkerhet og omfang av mangler i etterretningen knyttet til aktuelle trusselaktører, og (iii) vår/myndighetenes evne til å iverksette mottiltak før eventuelle trusler iverksettes.

Nivå	Begrep	Forklaring
<b>X</b>	<b>Ekstraordinær trusselsituasjon</b>	Det er gjennomført en terroraksjon eller det foreligger en uavklart situasjon
<b>4</b>	<b>Høy terrortrussel</b>	Flere aktører har evne eller vilje til å gjennomføre terror i Norge
<b>3</b>	<b>Moderat terrortrussel</b>	En eller flere aktører kan ha evne og vilje til å gjennomføre terror i Norge
<b>2</b>	<b>Lav terrortrussel</b>	Enkelte aktører kan ha vilje til å gjennomføre terror i Norge, men mangler evne til å gjennomføre planene
<b>1</b>	<b>Ingen kjent terrortrussel</b>	Ingen kjennskap til aktører som har vilje til å gjennomføre terror i Norge