



FFI-rapport 2015/01438

Forsvarets bistand til politiet i fredstid – muligheter og utfordringer



Øyvind Tangen og Kenneth Vika



Forsvarets bistand til politiet i fredstid – muligheter og utfordringer

Øyvind Tangen og Kenneth Vika

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

23. september 2015

FFI-rapport 2015/01438

1217

P: ISBN 978-82-464-2576-4

E: ISBN 978-82-464-2577-1

Emneord

Politi

Forsvaret

Samarbeid

Krisehåndtering

Beredskap

Godkjent av

Monica Endregard

Prosjektleder

Janet Martha Blatny

Avdelingssjef

Sammendrag

Denne oppgaven er en casestudie av bistandsinstruksen på et operasjonelt og strategisk nivå. Vi har ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer besvart hvordan nasjonal beredskap er tilrettelagt for at Forsvaret kan yte effektiv håndhevelsesbistand til politiet under en krise, herunder hvordan dette samarbeidet har utviklet seg. Dette er sett i lys av prinsipper for effektiv kriseløsning. Vi har hatt en praktisk tilnærming, og har gjort følgende hovedfunn:

- Utviklingen av det formelle regelverket som regulerer bistand fra Forsvaret er konservativt utformet og preget av historiske hendelser på feltet.
- I dag har vi en liberal politisk holdning til bistand fra Forsvaret, et syn som er preget av de senere års terrorhendelser.
- Det har vært en forbedring på behandlingen av bistandsanmodninger etter 22. juli 2011.
- Samarbeidet mellom Forsvar og politi bør bli analysert mer grundig og konkret av utvalg og politiske prosesser enn hva som har vært vanlig frem til nå.
- Det eksisterer en ufullstendig rolleavklaring mellom aktørene som behandler bistandsanmodninger.
- Flere av aktørene har hjemmevaktordninger uten standardiserte krav til oppmøtetid, noe som kombinert med kun delvis graderte vakttelefoner kan være med å forsinke behandlingen av bistandsanmodninger.
- Aktørene har forskjellige løsninger for utforming av situasjonssenter, hvor hvilken løsning de har valgt er med på å påvirke hvor effektivt anmodninger kan behandles. Dette er et særlig problem for POD, som i dag ikke har noe situasjonssenter.
- All håndhevelsesbistand må bli vurdert av politisk ledelse. For å gjøre samarbeid med Forsvaret mer effektivt under spesielle kriser, anbefaler vi innenfor gitte premisser å kunne benytte det vi har kalt forhåndsgodkjent håndhevelsesbistand.
- Dagens øvingsregime tester ikke behandling av bistandsanmodninger på en realistisk måte.

English summary

This thesis is a case study looking at how civil-military cooperation during crises could function better both at the operational and strategic levels. By examining documents and conducting interviews, we've conducted a detailed study to propose how the military can provide more effective integration with their civilian counterparts during crisis management. We explain how this civilian-military relationship has evolved over time, and using principles for effective crises management, we have performed a thorough analysis of the governing rules and processes. Using a practical approach, the following key findings have been discovered:

- The development of the formal framework can be described as conservative, and it has been greatly influenced by historical events.
- On the other hand, the current political climate casts a more liberal attitude toward the subject, and this attitude is heavily influenced by recent terror events.
- There has been improvement in the processing of requests for assistance since 22 July 2011.
- Civil-military cooperation has not been thoroughly analyzed in Norwegian political processes, and more scrutiny is needed.
- The clarification of roles between key players is incomplete.
- Some of the key players are on-call to process requests for support, which can cause potential delays in the process.
- Situation rooms amongst the key players are organized differently. This impacts the efficiency to which requests can be processed.
- Today, political leadership is always involved in certain types of military assistance. We recommend that certain situations be specified which would allow preapproved military-to-civilian support, without the requirement for further political coordination.
- Current training and exercises are not realistic enough to properly evaluate the effectiveness of the current system, particularly in a high-pressure situation.

Innhold

	Forord	8
1	Innledning	9
1.1	Valg av problemstilling	9
1.2.	Avgrensning	10
1.2	Definisjoner	11
1.3	Annen forskning	12
1.4	Disposisjon	13
2	Metode	13
2.1	Casestudier	14
2.2	Dokumentanalyse	15
2.3	Intervjuer	16
2.4	Sikkerhetsgradering og personvern	17
2.5	Kritikk til metode	17
3	Teori	18
3.1	Fire norske prinsipper for krisehåndtering	19
3.2	Politiske oppgaver under en krise	20
3.3	Høypålitelighetsorganisasjoner	21
3.4	Sentrale funksjoner ved krisehåndtering	23
3.5	Prinsipper for effektiv krisehåndtering	23
3.5.1	Forberedelser	23
3.5.2	Håndtering	24
3.5.3	Etterarbeid	25
4	Beskrivelse av case	25
4.1	Historie	26
4.1.1	Tiden før den franske revolusjon	26
4.1.2	Den franske revolusjon og tiden frem til den andre verdenskrig	27
4.1.3	Tiden etter den andre verdenskrig frem til årtusenskiftet	28
4.2	Nåværende juridiske forståelse	29
4.3	Bistandsinstruksen	32
4.3.1	Formål og virkeområde	32
4.3.2	Forutsetninger	32
4.3.3	Typer bistand	32
4.3.4	Prosedyrer for bistandsanmodninger	33
4.4	Enheter i bistandshjulet	34

4.4.1	Politidistriktene	34
4.4.2	Politidirektoratet (POD)	35
4.4.3	Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	36
4.4.4	Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH)	37
4.4.5	Forsvarsstaben (FST)	37
4.4.6	Forsvarsdepartementet (FD)	38
5	Drøfting	39
5.1	Planer og prosedyrer	39
5.1.1	Bistandsinstruksen	39
5.1.2	Rolleavklaring i planverket	42
5.1.3	Tre kategorier håndhevelsesbistand	43
5.1.4	Videreutvikling av bistandsinstruksen	46
5.1.5	Tidsaspektet i planverket	47
5.1.6	Delkonklusjon planer og prosedyrer	48
5.2	Personell og organisering av kriseledelse	49
5.2.1	Delkonklusjon personell og organisering av kriseledelse	51
5.3	Varsling, informasjonshåndtering og situasjonsrom	51
5.3.1	Situasjonsrom	51
5.3.2	Varsling	53
5.3.3	Informasjonshåndtering	55
5.3.4	Delkonklusjon varsling, informasjonshåndtering og situasjonsrom	57
5.4	Problemløsningsevne	58
5.4.1	Formelle rammer for problemløsningsevne	58
5.4.2	Uformelle rammer for problemløsningsevne	60
5.4.3	Andre faktorer som spiller inn på problemløsningsevnen	62
5.4.4	Delkonklusjon problemløsningsevne	64
5.5	Erfaringslæring, forbedring og utvikling	64
5.5.1	Trening og øving	64
5.5.2	Fra erfaringslæring til forbedret planverk	65
5.5.3	Delkonklusjon erfaringslæring, forbedring og utvikling	67
6	Konklusjon	68
	Forkortelser	71
	Vedlegg A Intervjuer	72
A.1	Respondentoversikt og besøk	72
	Vedlegg B Informasjonsskriv	73

Vedlegg C Generisk intervjuguide	75
Litteratur og kilder	78

Forord

For de fleste nordmenn er det en selvfølgelighet at det er trygt og godt å bo i Norge. Det oppleves for mange som utenkelig at noen kan true oss og vår måte å leve på. Derfor blir sjokket stort når vi opplever at terror også kan ramme oss. Vi aksepterer rett og slett ikke at dette kan skje. Etter terroren 22. juli 2011 var det mange som lurte på hva vi kunne gjort annerledes.

Som ansatte i Forsvaret har vi lurt på hvordan vår etat kan være med å gjøre landet tryggere å bo i, også i fredstid. Selv om det er politiet som har hovedansvaret for dette, vet vi jo at Forsvaret har unike ressurser, spredd rundt i hele landet. Vi var interessert i å finne ut hvordan disse ressursene kan bli utnyttet på best mulig måte, slik at samfunnet som helhet ville tjene på det.

Dette har vært en interessant reise, hvor vi har blitt kjent med nivåer innen nasjonal beredskap som vi tidligere ikke har visst mye om. Vi har fått bekreftet og avkreftet våre antakelser, i tillegg til at vi har oppdaget områder vi ikke var klar over før.

Vi håper vårt praktiske perspektiv på krisehåndtering kan bidra til å kaste lys på en del områder som tidligere ikke har blitt like mye fulgt opp på operasjonelt og strategisk nivå i justis- og forsvarssektoren.

Denne studien hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten all den hjelpen vi har fått fra en rekke kunnskapsrike og dyktige mennesker innenfor disse sektorene. Vi ønsker å takke for at de alle har tatt seg tid til å stille i åpne og ærlige intervjuer.

Vi ønsker å rette en spesiell takk til vår veileder Monica Endregard ved Forsvarets forskningsinstitutt, og hennes kolleger Gunn Alice Birkemo, Tonje Grunnan og Maren Maal, som alle har kommet med kritisk og innsiktsfull hjelp i arbeidet vårt.

Bodø, 18. mai 2015;

Øyvind Tangen

Kenneth Vika

1 Innledning

Det er torsdag, 24. juli 2014. På nyhetene får det norske folk se Politidirektoratet (POD), Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) holde pressekonferanse om en mulig planlagt terroraksjon mot Norge. Svært få håndfaste detaljer blir avslørt, annet enn at trusselen er i nær fremtid, og at den kommer fra personer som har hatt tilknytning til kampene i Syria. Det blir også gjort klart at Forsvaret ble varslet dagen før, og at det nå foregår en tett dialog om hvilke ressurser Forsvaret kan bistå med. Forsvaret er positiv til å hjelpe til, og har satt ressurser i beredskap. «Operasjon sommer» er et faktum.¹

Heldigvis skjedde det aldri noen terroraksjon mot Norge sommeren 2014. I ettertid har det lekket flere konkrete detaljer om hva som var de mest realistiske scenarioene PST jobbet med (Svendsen, Hansen, & Solheim, 2014). Episoden er illustrativ både på hvor alvorlig vi tar trusler mot vårt samfunn, og på hvilke trusler som i dag er mest realistiske. Trusselen kom fra utlandet, fra en ikke-statlig aktør. Både planleggingen av, og selve handlingen, kan sies å være kriminell (Straffeloven § 133, 2005). Resultatet av en utført aksjon kunne vært tap av menneskeliv, og den kunne også gitt politiske følger. Selv om det ikke ble gjennomført noen terroraksjon, ble reaksjons- og samarbeidsevnen mellom ulike organisasjoner likevel testet.

Politiet ba om bistand fra Forsvaret – et samarbeid som har vært omdiskutert helt fra Grunnloven la begrensninger om militær maktbruk mot statens medlemmer. PST, som har ansvaret for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, måtte samarbeide med Etterretningstjenesten (ETJ), som har ansvaret for forhold utenfor Norges grenser (Hultgreen & Stang, 2014). Nettopp samarbeidet mellom politiet og Forsvaret er svært interessant å analysere. Er det ikke slik at nasjonen bør bruke alle ressurser tilgjengelig for å beskytte seg selv ved en krise? Eller står en da i fare for at maktmidler kan misbrukes? Er de formelle ordningene i dag effektive om en krise skulle oppstå og politiet trenger hjelp? Dette er spørsmål som fikk mye fokus etter 22. juli 2011. I 2012 fikk Norge en ny bistandsinstruks som regulerer Forsvarets bistand til politiet, hvis formål er å sikre mest mulig effektivt samarbeid mellom politiet og Forsvaret i krisesituasjoner. (Forsvarsdepartementet, 2012).

1.1 Valg av problemstilling

En av forutsetningene for at politiet kan be om bistand fra Forsvaret, er at det oppstår en situasjon hvor politiets ressurser ikke strekker til. I mange tilfeller, som under 22. juli 2011 og sommeren 2014, vil det være snakk om en krise. Hvordan man effektivt løser en krise, vil derfor være et av hovedtemaene i denne oppgaven – og vil være en rettesnor som gjør oss i stand til å vurdere samarbeidet mellom politiet og Forsvaret.

¹ Beredskapshevingen og planene ble kalt «Operasjon sommer» (OP sommer).

Vår overordnede problemstilling vil basere seg på formålet med bistandsinstruksen, og lyder som følger:

Hvor godt er nasjonal beredskap tilrettelagt for at Forsvaret kan yte effektiv bistand til politiet under en krise?

Med nasjonal beredskap menes organisering, prosedyrer og aktører som er involvert når bistandsinstruksen blir brukt. Effektiv er i denne oppgaven en kombinasjon av tid og kvalitet. Selv om tid i krisehåndtering er en kvalitet i seg selv, ønsker vi å separere den fra kvalitet; som både betyr at det er gjort en korrekt vurdering på om Forsvaret skal involveres, og at de rette ressursene blir benyttet. Med krise så menes her en uønsket og usikker hendelse med potensiale til å påføre ekstraordinære påkjenninger og tap, og hvor tiden til å håndtere hendelsen er knapp². Kun kriser som politiet har hovedansvaret for å løse vil bli diskutert. Dette kan både være varslede kriser³ som under terrortrusselen sommeren 2014, eller overaskende kriser⁴, som ved Utøya og regjeringskvartalet 22. juli 2011. Krisebegrepet er heller ikke begrenset til kun terror, men kan også være ulykker eller naturskapte hendelser.

Da samarbeidet mellom Forsvaret og politiet har en historisk dimensjon, er det formålstjenlig også å analysere utviklingen av dette samarbeidet. Dette vil gjøre oss i stand til å se hvorfor vi er organisert slik vi er nå i dag, og på denne måten se ulike fordeler og ulemper med denne organiseringen. Derfor vil vi besvare den overordnede problemstillingen ved å fokusere på to forskningsspørsmål:

(1) Hvordan har samarbeidet mellom politi og Forsvar utviklet seg?

(2) Hvordan fungerer dette samarbeidet i lys av prinsipper for effektiv kriseløsning?

1.2. Avgrensning

Feltet er meget komplekst, og omfatter alt fra juridiske og politiske spørsmål, til historiske begivenheter og sosioøkonomiske endringer i samfunnet. Alt vil ha innvirkning på hvordan samarbeidet har blitt utviklet, og alt har innvirkning på hvordan det norske folk ser på dette samarbeidet nå i dag. For å kunne svare konkret på problemstillingen, vil det derfor være nødvendig med en avgrensning.

Vi kommer ikke til å gjennomgå situasjoner hvor det er Forsvaret som har hovedansvaret for å håndtere problemet, altså rene sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Samarbeid om etterretning mellom PST og ETJ, samt sivilt-militært samarbeid som er regulert av andre lover,

² I sin tolkning av krise vektlegger Forsvaret tilgangen på ressurser og sier en «*krise kan føre til at én myndighet eller etat alene ikke har ressurser til å håndtere krisen. I stedet vil det være nødvendig å konsentrere deler eller samtlige av statens tilgjengelige ressurser.*» (Forsvarets stabsskole, 2014)

³ Bistand i forbindelse med varslede kriser vil i oppgaven bli omtalt som forhåndsplanlagt bistand.

⁴ Bistand i forbindelse med overaskende kriser vil i oppgaven bli omtalt som akutt bistand.

for eksempel Tolloven eller Kystvaktloven, vil heller ikke være gjenstand for analyse. Vi kommer heller ikke til å se på rutinemessig bistand fra Forsvaret gjennom alminnelig bistand⁵ - som for eksempel ved destruering av eksplosiver⁶. Vi ønsker å fokusere på forhåndsplanlagt og akutt håndhevelsesbistand i krisesituasjoner, fordi det er i disse situasjonene behovet for effektivt samarbeid er størst. Samtidig vil vi se om disse formene for håndhevelsesbistand er tilstrekkelig, eller om det burde være andre eller endrede former i bistandsinstruksen.

Oppgaven vil ha et operasjonelt og strategisk fokus fra et nasjonalt perspektiv, noe som betyr at vi ikke kommer til å drøfte detaljer på taktisk nivå. Det finnes ulike oppfatninger av hva som er definisjonen på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå, og hvilke av enhetene i justis- og forsvarssektoren som er inkludert i de ulike begrepene⁷. I denne oppgaven avgrensner vi operasjonelt nivå til å gå ned til POD og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) innen hver sin sektor. De ulike politidistrikter eller militære avdelinger vil derfor ikke bli gjenstand for analyse, selv om vi kommer til å illustrere problemstillinger ved å ha med betraktninger fra taktisk nivå.

Vi kommer ikke til å gjøre dyptgående juridiske vurderinger – til dette kommer vi til å støtte oss på annen forskning. Selv om vi trekker de store linjene tilbake i tid, så vil vi ha hovedvekt på de politiske spørsmål og begivenheter som har fremtrådt etter 2000. Dette gjør vi for å kunne fokusere på de mest aktuelle temaene. Teknologiske utfordringer vil vi kun diskutere på et overordnet nivå, da detaljer på dette temaet er sikkerhetsgraderte. Mediehåndtering er en viktig del av krisehåndtering, men har vist seg mindre relevant for vår problemstilling. Vi kommer dermed heller ikke til å diskutere dette i oppgaven.

1.2 Definisjoner

Samfunnssikkerhet er beskrevet som «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld.nr. 17 (2001-2002))

Uttrykket organisasjonskultur vil bli brukt i oppgaven. Med organisasjonskultur mener vi en sammenfatning av de fremherskende verdiene, holdningene og atferdsnormene i en organisasjon. (Fivelsdal & Bakka, 1998)

Med sårbarhet mener vi et systems manglende evne til å fungere og oppnå sine mål når det utsettes for påkjenninger. (Fridheim & Hagen, 2007)

Det vil også bli beskrevet forskjellige sikkerhetsgraderingsnivåer. Begrenset betyr at det i noen grad kan medføre skadefølger for Norges sikkerhet, om informasjonen blir kjent for uvedkommende. Dette vil noen steder i oppgaven bli omtalt som 'delvis gradert', for å skille det

⁵ Forskjellen på de ulike typene bistand vil bli gjennomgått i kapittel 4.

⁶ Denne type bistand er vanlig. I 2014 gjorde Forsvaret 401 eksplosivryddeoppdrag. (Forsvarsstaben, 2014)

⁷ Dette har kommet frem under de ulike intervjuene vi har holdt i oppgaven.

fra Hemmelig, som betyr at det kan alvorlig skade vår sikkerhet om det kommer på avveie. (Sikkerhetsloven, 2011)

Strategisk nivå i oppgaven er JD og Forsvarsdepartementet (FD). Forsvarsstaben (FST) vil også være på strategisk nivå, da disse er inkludert i departementets helhetlige ledelse av etaten. Operasjonelt nivå er POD og FOH.

Med taktisk nivå mener vi politidistriktene og de enhetene i Forsvaret som vil yte bistand.

1.3 Annen forskning

Det finnes mye forskning om kriser og hvordan man effektivt kan løse disse, og det vil ikke være mulig eller hensiktsmessig å gjennomgå alt her. I arbeidet med denne oppgaven har vi hentet inspirasjon fra Boin *et al.* «*The Politics of Crisis Management*» (2005), som har analysert utfordringer og muligheter for politiske ledere under kriser, og Weick og Sutcliffes «*Managing the unexpected*» (2007) som diskuterer prinsipper for effektive High Reliability Organizations (HRO)⁸. I tillegg har Weisæth og Kjeseruds «*Ledelse ved kriser – en praktisk veileder*» (2007) vært til stor nytte, da den beskriver konkrete momenter man må være oppmerksom på innen krisehåndtering.

Når det gjelder samarbeid mellom norsk forsvar og politi, finnes det noe mer begrenset med forskning. Boken «*Strategisk ledelse i krise og krig*» (Dyndal, 2010) er en sammensatt bok med bidragsyttere fra mange forskjellige miljøer. Den maler således et tverrfaglig bilde over rammene for hvordan norsk politisk-strategisk ledelse fungerer, deriblant også spenningen mellom forsvar og politi. Sivil-militære relasjoner er også berørt i det femte bindet om norsk forsvarshistorie (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004), som omhandler tiden fra 1970 til 2000, og er beskrevet av Kjell Inge Bjerga og Magnus Håkenstad i kapittel 3 («*Hvem eier krisen? Politi, forsvar og 22. juli*») i boken «*Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering*» (Heier & Kjølberg, 2013). Prinsipper og aktører i totalforsvaret er beskrevet i «*Støtte og samarbeid*» (2015), utgitt av Forsvarsdepartementet.

Peter Christian Frølich (2012) analyserer i sin masteroppgave juridiske implikasjoner av Grunnlovens § 99⁹, og om nåværende hjemler er kompatible med Grunnloven. Dette er et viktig bidrag til forskningen, da det hjelper oss å forstå rammeverket som ligger til grunn for hvordan man kan benytte seg av Forsvaret til bistand i fredstid. Rune M. Jarwson (2012) drøfter juridiske, politiske og kapasitetsmessige muligheter og begrensninger ved bruk av redningshelikoptre i kontra-terroroppdrag i en annen masteroppgave. Dette er et eksempel på en masteroppgave som fokuserer på en gitt militær kapasitets mulighet til å bistå politiet. Se også Engebretsen-Skaret (2012) for spesialstyrker, Narum (2013) for Heimevernet, og Gustavsen (2014) for

⁸ Organisasjoner som er bygd opp på en måte som gir dem gode muligheter til å forutse og takle uønskede hendelser, ofte kalt høypålitelighets-organisasjoner på norsk.

⁹ Den nåværende § 101 i Grunnloven

Cyberforsvaret. I denne oppgaven kommer vi til å ha et bredere fokus, men dette er likevel forskning som vil hjelpe oss med å se det større bildet.

Denne oppgaven vil også støtte seg på stortingsmeldinger og arbeidet rundt dem - deriblant offentlig oppnevnte kommisjoner. Av kommisjoner som har hatt stor betydning for utviklingen av Forsvaret, kan Forsvarskommisjonene av 1920 og 1946 nevnes. Beredskapslovutvalget (1995), Sårbarhetsutvalget (2000) og 22. juli kommisjonen (2012) har alle hatt betydning for utviklingen av hvordan Norge håndterer kriser. En komplett liste over alle offentlige dokumenter som er brukt i denne oppgaven finnes i referanselisten.

I tillegg må det nevnes at Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har en pågående prosjektserie kalt «Beskyttelse av samfunnet (BAS)». En viktig problemstilling i det nåværende BAS7-prosjektet er sivilt-militært samarbeid, herunder samarbeid mellom politi og forsvar i alvorlige kriser. Denne oppgaven gjennomføres under rammen av denne prosjektserien.

1.4 Disposisjon

Denne oppgaven er delt inn i seks kapitler. Første kapittel er innledningen. I kapittel to gjør vi rede for den metodologien og arbeidsmetoden som ligger til grunn for oppgaven. Her forklarer vi hvordan vi har samlet inn og organisert data, og hvordan dette har gjort oss i stand til å besvare problemstillingen. Vi vil her også gjennomgå de ulempene en slik metode medfører. I kapittel tre beskriver vi ulike prinsipper for hvordan man effektivt kan løse kriser.

Kapittel fire og fem er hoveddelene av oppgaven. Kapittel fire er en beskrivelse av casen vi har jobbet med, og er en sammensetning av data fra både litteraturstudier og intervjuer. Den vil beskrive både bistandsinstruksen og hvordan aktørene i den behandler bistandsanmodninger, men vil også forklare utviklingen av samarbeidet mellom Forsvaret og justissektoren frem til i dag. I kapittel fem vil vi legge frem og diskutere de funn vi mener har påvirkning på hvordan Forsvaret kan gi effektiv bistand til politiet under en krise. Vi vil ved hjelp av intervjuer av nøkkelpersoner på operasjonelt og strategiske nivå i Forsvaret og politiet analysere hvordan samarbeidet mellom dem fungerer i praksis. Dette vil vi analysere opp mot teori for effektiv krisehåndtering – for så å finne ut hvilke muligheter og begrensninger som ligger i dagens bistandsinstruks og den praktiske implementeringen av denne.

Konklusjonen kommer i kapittel seks.

2 Metode

Vi har valgt en åpen og eksplorerende problemstilling som søker å utforske et felt som ikke har vært grundig studert tidligere. Dette fører til at vi også bør velge en metodologi som gir oss mulighet til å oppdage områder vi ikke var klar over på forhånd, og som i fremtiden kanskje kan bli gjenstand for dypere undersøkelser. Jacobsen (2005) hevder at denne typen problemstillinger krever en metode som både gir nyanserte data, går i dybden, og er åpen for kontekstuelle forhold.

For å møte disse kravene har vi valgt en kvalitativ metode, i form av en kombinasjon av dokumentanalyse og intervjuer. Dette har vi gjort gjennom en casestudie, hvor casen er sivil-militært samarbeid innenfor rammene av bistandsinstruksen. Sivilt-militært samarbeid vil i denne oppgaven være avgrenset til håndhevelsesbistand fra Forsvaret til politiet. Dette samarbeidet utdypes nærmere i kapittel 4. En casestudie blir kjennetegnet av å hente inn mye informasjon fra få enheter, gjennom grundig og utstrakt datainnsamling. (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010) Vår case er designet som en enkeltcase med flere analyseenheter. Ved å velge denne metoden, kunne vi gjennom dokumentanalysen undersøke både hvordan samarbeidet mellom Forsvaret og politiet ideelt skal være, hvordan det har utviklet seg, samtidig som at vi gjennom intervjuene kunne undersøke hvordan dette samarbeidet i praksis fungerer. I tillegg er dette en erfaringsbasert masteroppgave, hvilket betyr at vi også kommer til å benytte egen erfaring fra arbeid med beredskap og krisehåndtering.

Vi har bevisst ikke valgt et konkret teoretisk perspektiv, ut over å være samfunnsvitenskapelig rettet. Det betyr at både instrumentelle¹⁰ og institusjonelle¹¹ forklaringsprinsipper vil bli benyttet. Ulempen er at en slik tilnærming gir utfordringer med å gå i dybden, da oppgaven er begrenset i omfang. Fordelen er at det åpner for kontekstuelle forhold. For eksempel kan det være helt ulike faktorer i henholdsvis FD og JD som påvirker hvordan en krise blir behandlet. Vi ønsket å være åpne for alle funn som var med på å påvirke svaret på problemstillingen.

2.1 Casestudier

Organisering: Det er for mange ledd som er involvert i behandlingen av bistand I en casestudie er problemstillingen ofte et problem av generell interesse hentet fra praksis. Problemstillingen omhandler normalt prosess (hvordan eller hvorfor noe skjer) og forståelse (hva, hvorfor og hvordan). Vår problemstilling og forskningsspørsmål involverer både prosess og forståelse. Samtidig ligger det normalt noen teoretiske antakelser til grunn for den videre undersøkelsen. For denne oppgaven har disse antakelsene blitt utarbeidet basert på dokumentanalyse. Antakelsene under er områder vi trodde kunne være områder med potensiale for forbedring, og som sammen med krisehåndteringsteori skapte grunnlaget for intervjuer:

- a) dsanmodninger.
- b) Ressurser: Evnen til situasjonsforståelse er forskjellig på grunn av at aktørene har ulik måte å monitorere nå-situasjonen.
- c) Kompetanse: Kunnskap om Forsvarets ressurser er liten i justissektoren.
- d) Holdninger: Det er forskjellige synspunkter i justis- og forsvarssektoren på bruk av militær makt mot norske borgere.
- e) Kommunikasjon: Det er lite samordning mellom ulike aktører før en krise.
- f) Teknologi: Under en krise er man begrenset av forskjellige datasystemer hos de ulike aktørene.
- g) Ledelse: Utviklingen innen sivil-militært samarbeid er reaktiv, ikke proaktiv.

¹⁰ Dette perspektivet ser på organisasjonen gjennom dens formelle og uformelle beslutningsstrukturer.

¹¹ Dette perspektivet ser på organisasjonen gjennom dens kultur, normer og verdier.

I en casestudie velger man ut aktører, handlinger eller hendelser man ønsker å undersøke. Dette kalles analyseenheter. I vår oppgave er analyseenheterne **bistandsinstruksen** og de aktørene som er involvert i en bistandsanmodning over taktisk nivå: **POD, JD, FD, FST** og **FOH**. Vi kommer til å hente inn data fra disse analyseenheterne for å beskrive casen, noe vi presenterer i kapittel fire. Deretter vil vi analysere funn med bakgrunn i teori i kapittel fem.

2.2 Dokumentanalyse

I denne oppgaven har vi brukt dokumentanalyse (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010) i flere sammenhenger: Til å kunne beskrive casen, til å forberede intervjuer, og som verktøy for å analysere data fra intervjuene.

I beskrivelsen av casen vil vi starte med å presentere utviklingen av samarbeidet mellom politiet og Forsvaret fra Grunnloven ble skrevet og frem til årtusenskiftet. Dette er tatt med i oppgaven fordi det er med på å forklare hvorfor det vi gjør i dag har blitt slik. Dette arbeidet er basert på sekundærkilder som bøker, tidsskrifter og oppgaver, da disse tekstene allerede beskriver denne utviklingen.

Til forberedelse for intervjuer, og for analyse av disse i etterkant, har vi gått dypere til verks, ved å gjøre analyser av primærkilder fra 1995 og frem til i dag. Her har vi undersøkt utvalgte Norges offentlige utredninger (NOU-er), meldinger til Stortinget, innstillinger til Stortinget, samt behandlingen av disse. Det er seks prosesser som står sentralt innenfor temaet samfunnssikkerhet etter år 1995 og det er i hovedsak disse seks vi har analysert:

- Beredskapslovutvalget (1995)
- Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn (2000-2003)
- Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid (2003-2005)
- Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering (2004-2005)
- Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning (2007-2009)
- 22. juli-kommisjonen og videre politisk behandling (2011-2013)

Ved å analysere utredningene og de politiske dokumentene innen disse temaene, vil vi få et godt bilde av utviklingen av Norges offisielle holdning til samfunnssikkerhetsspørsmål, med fokus på den dimensjonen som omhandler grensesnittet forsvar og politi.

For å behandle data fra disse dokumentene, har vi valgt en kategoribasert inndeling av data. (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010) 22. juli-kommisjonen påpeker at forskjellen på gode og dårlige resultater innenfor arbeidet med sikkerhet og krisehåndtering, er knyttet til forhold som organisering, ressurser, kompetanse, holdninger, kommunikasjon, teknologi og ledelse. (NOU 2012:14) Vi har valgt å støtte oss på disse kategoriene. Ved å aggregere data fra dokumentene inn i disse kategoriene, ble det store datamaterialet enklere å analysere.

2.3 Intervjuer

For å besvare problemstillingens mer praktiske tilnærming, ønsket vi å gjennomføre intervjuer av personer som behandler bistandsanmodninger hos analyseenhetene. Vi valgte å gjennomføre semistrukturerte intervjuer. Dette er en intervjuteknikk som baserer seg på en intervjuguide med en liste over temaer og generelle spørsmål som vil bli diskutert i intervjuet. (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2010) Vi ønsket å la intervjuobjektene snakke så fritt som mulig, slik at nettopp deres syn på saken kom frem. Siden de offentlige dokumentene på sin side gjengir idealet, ville vi at intervjuobjektene skulle gi oss inntrykk av hvordan samarbeidet mellom forsvar og politi oppleves i virkeligheten.

Da vi avgrenset problemstillingen til å omhandle det operasjonelle og strategiske nivået, ville vi ikke intervju personer på taktisk nivå – hverken i politidistriktene eller i militære avdelinger. Derimot var alle andre enheter bistandsanmodninger blir sendt gjennom interessante. For å rekruttere informanter innen de ulike avdelingene, støttet vi oss på FFIs kontaktnettverk. Her fikk vi navn på personer som kunne tenkes å ha en del kunnskap om nettopp det vi ønsket å få besvart. I noen tilfeller endte det opp med at vi gjennomførte intervjuer av nettopp disse personene, i andre tilfeller ble vi sendt videre til mer aktuelle intervjuobjekter. Denne formen for rekruttering til intervjuene var effektiv og bra, da vi fikk snakket med folk som alle hadde «hands-on» erfaring med bistandsanmodninger. Det var viktig for oss at intervjuobjektene hadde mye kunnskap og erfaring om temaet, da hva de fortalte oss i intervjuene ville få stor innvirkning på vår evne til å besvare problemstillingen. Alle intervjuobjektene var i kategorien seniorrådgiver, senior stabsoffiser eller ledelse. Det virket også som at vår bakgrunn fra Forsvaret og tilknytning til FFI ga oss lettere innpass og tillit hos intervjuobjektene.

Mye av grunnlaget oppgaven hviler på er at disse informantene gir relevant og riktig informasjon. For at vi ikke bare skulle få én persons oppfattelse av saken, søkte vi å intervju to personer i hvert ledd. Dette hadde vi ikke mulighet til hos POD eller FST. Uansett benyttet vi oss av muligheten til oppklarende spørsmål på epost eller telefon i de tilfellene hvor vi følte vi ikke fikk nok informasjon ut fra det første intervjuet, eller at det oppstod usikkerhet under transkripsjon av disse. Dette sendte vi enten til det opprinnelige intervjuobjektet, eller til en annen person ved avdelingen om dette var nødvendig for å få et mer helhetlig perspektiv.

Før intervjuene sendte vi et informasjonsskriv¹² til alle av intervjuobjektene, som både beskrev oppgaven og forberedte dem på en del temaer vi ønsket å prate om. Intervjuene ble delt inn etter tema¹³. Vi startet «lett» med presentasjon av oss, oppgaven og av intervjuobjektet. Vi gikk deretter videre til å beskrive vår forståelse av gangen i anmodninger om håndhevelsesbistand. Dette skulle fungere som en ice-breaker for videre diskusjon. Det videre intervjuet ble lagt opp i kronologisk rekkefølge, fra før, under og etter en krise. Om diskusjonen sporet av fra denne strukturen og inn på områder som intervjuobjektet var opptatt av, lot vi den gjøre det. På denne måten kunne vi oppdage nye, hittil ukjente, områder med potensiale for forbedring. Det var viktig

¹² Se punkt 7.2.2 for informasjonsskriv

¹³ Se punkt 7.2.3 for intervjuguide

for oss at vi ikke misforsto hva intervjuobjektene mente. Derfor oppsummerte vi underveis i intervjuene, hvor vi spurte om vi hadde forstått riktig. Alle fikk i tillegg anledning til å lese igjennom deres bidrag til oppgaven i etterkant, og på denne måten både oppklare misforståelser og luke bort gradert informasjon.

Da vi transkriberte intervjuene i etterkant, benyttet vi kategorier fra teori om kriseløsning for å strukturere dataen. Deretter sammenlignet vi temaer som gikk igjen hos de ulike intervjuobjektene, både der hvor intervjuobjektene var enige og hvor de var uenige. Vi benyttet oss både av intervjuobjektene egne meninger og deres forklaring på hvordan prosesser blir gjennomført på deres avdeling. Dette gjorde at vi til slutt satt igjen med en liste over funn vi ønsket å ta med videre inn i drøftingen.

2.4 Sikkerhetsgradering og personvern

Intervjuobjektene er anonymisert. Dette er gjort av to grunner: For det første så arbeider alle innenfor norsk beredskap og sikkerhet, og som prinsipp så ønsker vi ikke å gjøre deres navn enkelt tilgjengelig. For det andre var det en mulighet for at personene også ville snakke litt mer fritt, om de visste at de ikke kunne bli direkte identifisert i etterkant. I oppgaven har vi valgt å kalle intervjuobjektene for «saksbehandler (SB) 2 FD» og så videre. Vi har sendt meldeskjema til personvernombudet hos FFI.

Vi anskaffet også diktafoner som var klarert opp til begrenset iht. sikkerhetsloven, og benyttet graderte datanettverk for å behandle data før den var bekreftet ugradert. Det var viktig for oss at vi var påpasselige med hvordan vi behandlet gradert informasjon, både for å følge loven, men også for å få tillit hos dem vi intervjuet. Til tross for at vi begge er sikkerhetsklarert, ville vi at rapporten skulle være ugradert slik at forskningsresultatet ble mer tilgjengelig. Dette mener vi oppveier for de ekstra detaljene vi kunne få inn i oppgaven om vi hadde gjort den gradert. Siden det var en risiko for at graderte opplysninger ville dukke opp i intervjuene, gjorde vi det klart for alle at de måtte gi beskjed om de snakket over ugradert nivå, noe intervjuobjektene også gjorde. Ved at denne oppgaven ikke omtaler konkrete saker ut over de som er offentlig kjent, reduserer vi ytterligere sjansen for at gradert informasjon blir spredd. Etter at oppgaven nå er ferdig, har vi slettet alt av opptak og transskripsjoner fra intervjuene.

2.5 Kritikk til metode

Vi har en problemstilling som favner vidt, hvor mange aktører er involvert, og de potensielle forbedringsområdene kan være vidt forskjellig. Dette kan medføre at vi ikke får gått like mye i dybden på hvert funn. Vi mener likevel at vi gjorde rett avgjørelse da vi valgte å være så åpne for alle typer funn, fordi det er på denne måten kan finne ut hvor skoen trykker – uten å være begrenset til et snevert tema eller perspektiv.

Vi har valgt å lage en syntese av tre teorier som alle er relatert til krisehåndtering. Ved å gjøre dette, er vi selektive på hva vi ønsker å inkludere fra hver av dem. Denne seleksjonen er basert på vår erfaring og kunnskap fra fagfeltet. Ved å gjøre en seleksjon så utelater vi også informasjon

som kan være vesentlig. Dette er svakheten ved å kombinere teoriene på denne måten. I tillegg har vi kombinert teoriene for en enkelt grunn: Vi syntes ikke at hver og en av dem ga oss en teori som var dekkende for vår problemstilling. At vi ikke har en teori som er fullt ut dekkende er helt klart en svakhet vi må være oppmerksomme på. På den andre side, så finner vi ikke opp ny teori. Alle påstander i vår syntese er hentet ut fra anerkjent teori på fagfeltet.

Da vi begge har bakgrunn fra Forsvaret, spiller dette en rolle for hvordan vi behandler problemstillingen. Gjennom vår erfaring fra operative avdelinger i Forsvaret har vi en naturlig tilbøyelighet til å ønske raske og tydelige løsninger. Stabsprosesser og politiske prosesser på høyt nivå har vi lite erfaring med. Det er derfor viktig at vi er oppmerksomme hva slags «briller» vi har på oss, og at det finnes flere enn en mening om hvordan noe bør være. På den andre siden er dette en fordel: Vi kan se aktørene og prosessen fra utsiden, og vi har en annen bakgrunn enn de fleste offentlige oppnevnte utvalg som må jobbe ut fra et bestemt mandat.

Vi analyserer aktører som også har andre oppgaver enn kun å behandle bistandsanmodninger. Det er svært mange hensyn å ta mellom alle aktørene, og selv om vi kan anbefale løsning som er bra i forhold til krisehåndtering, kan det være at andre hensyn taler for det motsatte. I tillegg har vi etterpåklokskapens makt, ved at vi kan se tilbake på utvikling og hendelser som har skjedd, og så analysere disse i et helhetlig perspektiv. Det er viktig å huske på at de som har stått midt oppe i kriser, har hatt et annet perspektiv - perspektiv med mange ukjente faktorer. En krise kan være mye – men den er som oftest kjennetegnet ved at man har utilstrekkelig med informasjon, og at tiden til rådighet er knapp. Når vi nå ser tilbake på utviklingen av samarbeidet mellom Forsvar og politi, er det vanskelig å få den fulle forståelsen for hvordan situasjonen eller samfunnet ble oppfattet der og da – enten det er snakk om beretninger fra politiet som var til stede på Menstadslaget i 1931 eller utviklingen av St. meld 24 (1992-1993) – «Det fremtidige sivile beredskap». Vår neste krise vil ikke være lik de vi har sett tidligere, og vi må derfor være påpasselige med ikke kun å generalisere ut i fra tidligere hendelser.

Det er ganske få personer i Norge som er involvert i saksbehandlingen av bistandsanmodninger på operasjonelt og strategisk nivå. Vi har intervjuet en liten gruppe av disse, 1-3 per involverte instans. Hvor mye hvert av intervjuobjektene har delt, og hva, har stor innvirkning på oppgavens endelige svar på problemstillingen. Vi er trygge på at vi har valgt relevante personer som våre intervjuobjekter, men det er allikevel nok en grunn til å være forsiktige med å generalisere.

3 Teori

En utfordring for oss i denne oppgaven var å finne teori som kunne hjelpe oss å studere analyseenheter som befinner seg både på operasjonelt og strategisk nivå. Vi ønsket derfor å lage et verktøy som inkluderer de interessene en nasjonal kriseorganisasjon må ivareta. Vårt rasjonale var at om vi kombinerer teori som forteller hva politisk lederskap må gjøre under kriser, teori som forteller hva som kjennetegner de organisasjonene som er best egnet til både å løse og å unngå kriser, samt teori for sentrale funksjoner i effektiv krisehåndtering; så ville vi ha en teori som er tilpasset fokus i vår oppgave.

I dette kapitlet vil vi først gjennomgå noen sentrale teorier og prinsipper for krisehåndtering. Deretter vil vi presentere det verktøyet vi har skapt for å utarbeide intervjuguider og analysere data.

3.1 Fire norske prinsipper for krisehåndtering

Når norsk samfunnsikkerhet og beredskap skal diskuteres, blir det ofte henvist til fire prinsipper: Ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Som en innledning velger vi derfor å ta dem med her.

I St.meld nr. 17 (2001-2002) «*Samfunnsikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*», ble de tre første prinsippene for første gang offisielt presentert. **Ansvarsprinsippet** betyr her at den myndighet, virksomhet eller etat som har ansvaret for en sektor, også har ansvaret for beredskapsforberedelser og å håndtere ekstraordinære hendelser på området. **Nærhetsprinsippet** betyr at kriser (utenom sikkerhetspolitiske kriser) skal håndteres på så lavt nivå i organisasjonen som mulig. Det betyr at den som har mest nærhet og kjennskap til en krise, er best egnet til å håndtere den. **Likhetsprinsippet** betyr at organisasjonen under kriser skal være mest mulig lik den man opererer med i det daglige. Dette understreker ansvarsprinsippet, ved at ansvarsforhold internt og mellom organisasjoner ikke endres i forbindelse med krisehåndtering.

Samvirkeprinsippet ble for første gang beskrevet som et offisielt prinsipp i Meld. St. 29 (2011-2012) – «*Samfunnsikkerhet*». Med samvirke menes at ulike aktører skal kunne samhandle om en krise oppstår. Det betyr ikke at det først var etter denne stortingsmeldingen at man samhandlet i norsk beredskapsarbeid. I St.meld. nr 17 (2001-2002) blir ofte uttrykkene samvirke og samordning brukt, uten at de blir omtalt som noe universelt prinsipp utenom i redningstjenesten. Prinsippet startet nemlig innen redningssamvirket, hvor offentlige virksomheter som har tilgjengelige ressurser er pliktig til å delta i en «nasjonal dugnad» sammen med frivillige og private aktører. Prinsippet ble også brukt i det moderniserte totalforsvarskonseptet, som omfatter gjensidig samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering i alt fra fred til krig (Meld. St. 21, 2012-2013).

Det er likevel ikke på 2000-tallet disse prinsippene ble diskutert for første gang. Allerede i St. meld.nr. 37 (1995-1996) «*Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred*» (som videre referer tilbake til St.meld.nr. 24 (1992-93)) blir prinsippene for ansvar og likhet omtalt, om enn ikke så eksplisitt som i St.meld.nr. 17 (2001-2002). I tillegg blir det her forklart at kommunene utgjør fundamentet i samfunnets kriseberedskap, og på den måten kan man si at også nærhetsprinsippet er beskrevet.

Dessverre er samfunnsikkerhetsmeldingene overordnede og beskriver lite i detalj. Dette gjør dem mindre egnet til å vurdere problemstillinger på et praktisk nivå. For å få teori som hjelper oss å svare på problemstillingen må vi derfor gå videre. Det meste av teori som omhandler kriseløsning gjelder for én enkelt organisasjon. Våre analyseenheter består av flere organisasjoner, og i tillegg befinner de seg et stykke unna «frontlinjen» i krisehåndteringen. På mange måter kan man si at vår gjennomsnittlige analyseenhet befinner seg et sted mellom topp og

bunn i den nasjonale krisehåndteringen. Det er to teorier som synes relevante i en sann sammenheng:

Den første er Boin *et al.* (2005), som forklarer hvilke oppgaver politisk lederskap har ved kriser. Den andre er de fem HRO¹⁴-prinsippene som organisasjonsforskerne Karl E. Weick og Kathleen M. Sutcliffe (2007) har identifisert. Teorien til Boin *et al.* er basert på empiri om hvordan politisk ledelse har håndtert kriser. Weick og Sutcliffe sin teori er basert på kjennetegn ved organisasjoner som har klart å unngå katastrofer i et miljø hvor ulykker kan forventes på grunn av operasjonenes kompleksitet og risiko.

3.2 Politiske oppgaver under en krise

Boin *et al.* (2005) forklarer at politisk lederskap har fem oppgaver ved kriser:

- Skape forståelse (*sensemaking*): Noen kriser eskalerer, fremfor å være et «big bang», og dette kan være vanskelig å forstå. Politikere må således identifisere vage indikatorer om at noe utenom det vanlige vil skje, og siden indikatorene ikke er selvforklarende må de skape en forståelse fra dem – de må forstå at det oppstår hendelser som bør settes på dagsorden.
- Ta avgjørelser (*decision making*): Myndighetene har mange problemstillinger som må bli besvart når en krise oppstår. Ressurser skal fordeles i en uklar situasjon hvor tid til å tenke og konsultere og få aksept for sine valg er liten. Offentlige organisasjoner er skapt for rutine og byråkrati. Dermed er ofte beslutningsprosesser sentralisert. Dette står ofte ikke i stil med krisehåndtering, som krever fleksibilitet, improvisering, redundans og det å kunne bryte regler. Og det er ikke bare de kritiske avgjørelsene som har betydning, men også hvordan disse blir implementert og koordinert gjennom hele organisasjonen. Under en krise må dette som oftest gjøres av enheter som ellers ikke samarbeider. Det dannes derfor ofte en ad hoc institusjonalisering av kriseorganisasjonen, og siden informasjon må deles på tvers av enhetene skapes det også kritiske informasjonsnoder. Horisontal samhandling vanskeliggjøres av kulturelle og tekniske hindringer for kommunikasjon, samtidig som forskjellige aktører har forskjellig oppfatning om behovet for samarbeid. Hvis planen feiler, er ofte det første man spør etter «bedre lederskap» og «bedre kontroll», noe som skaper mer sentralisering av autoriteten. Kvaliteten til krisehåndteringen har mindre med ovenfra-og-ned kontroll, fordi de avgjørelsene som blir tatt på toppen må igjennom mange enheter før de når utførelsesfasen i bunnen. En effektiv krisehåndtering kan ikke bli presset frem, men er en naturlig og utviklende prosess.
- Skape mening (*meaning making*): Etter at en krise har oppstått, oppstår det et informasjonsvakuum hvor folket krever å få svar på hva som skjer, og hvordan deres interesser kan bli beskyttet. Parallelt med å forstå hva som skjer og ta avgjørelser for hvordan krisen skal løses, må myndighetene skape et lettfattelig bilde ut fra rådata. Ledelsen må kunne fortelle med autoritet hva som skjer, hvorfor det skjer, og hva som må

¹⁴ High Reliability Organizations

gjøres. Dette er en stor og krevende kommunikasjonsjobb, og er viktig for å skape mening bak de avgjørelsene som er blitt tatt. Som eksempel klarte George Bush jr. å få til dette da han skapte en mening bak 11. september angrepene: krig mot terror var resultatet.

- Terminering (*terminating*): I vestlige demokratier har man ikke råd til å bli værende i en krise for alltid, og det er derfor viktig å gå tilbake til rutine. Dette er noe den politiske ledelsen må få aksept for å gjøre. Samtidig må de i denne fasen bekrefte at de selv, deres organisering og gjeldende regler fortsatt er tilstrekkelig for å styre, slik at de har legitimitet til å fortsette også i fremtiden. Selv om krisen offisielt er over, vil det være samfunnets mening som bestemmer når den faktisk er det. I termineringsfasen av en krise vil det nesten alltid bli definert hvem som har det politiske ansvaret for den, og det er politikerne som sitter med byrden om å bevise at de ikke hadde ansvaret for bakgrunnen for hendelsen eller for hvorfor den utartet seg til å bli en krise. En krise bestemmer på denne måten mange ganger den politiske fremtiden til våre ledere.

Læring (*learning*): Etter en krise er det viktig å ta med erfaringer tilbake til praksis, politikk og lover, slik at ikke lignende kriser skjer i fremtiden. Dessverre er dette en fase som sjelden blir gjennomført veldig grundig. For det første vil det alltid finnes kognitive og institusjonaliserte barrierer for læring i en organisasjon. For det andre kan det være at om man forandrer systemet, så «innrømmer» man at systemet er feil, og man står i fare for å bli syndebukken. For det tredje kan det også ha noe å gjøre med tidsaspektet politiske ledere sitter ved makten, og at det tar lengre tid enn en regjeringsperiode å endre på systemet. På den andre siden kan en krise være et påskudd for å skape reformer man ønsker, men som ikke har så mye med krisen å gjøre. Dette blir muliggjort siden en krise ofte betyr at planverk, politikk og organisatorisk praksis ikke fungerer, og at forandring er påkrevd.

3.3 Høypålitelighetsorganisasjoner

Vi har nå sett hvilke oppgaver den nasjonale kriseorganisasjonen må gjennomføre. Vi skal nå se hva slags prinsipper som burde kjennetegne den. Noen organisasjoners eksistensgrunnlag hviler på at de klarer å takle uventede situasjoner. Tenk for eksempel på et hangarskip: Ikke bare må de som jobber om bord på et hangarskip være ekstra oppmerksomme i det daglige, og rapportere om de ser noen tegn til svikt i sikkerhetsrutinene - om de drar i krig må de også være forberedt på å kunne bli angrepet av en fiende som gjør alt den kan for å ta ut hangarskipets funksjon. Dette krever oppmerksomhet, ærlig kommunikasjon og evne til å tenke nytt om situasjonen skulle kreve det. En organisasjon som har slik kultur, kaller vi for en høypålitelighetsorganisasjon (High reliability organization (HRO)).

Prinsippene for en HRO kan vi bruke som et teoretisk grunnlag for å vurdere hvilke kjennetegn aktørene vi undersøker bør ha (Weick & Sutcliffe, 2007):

- Opptatt av feil (*preoccupation with failure*): HRO-er forholder seg til feil og risiko på en annen måte enn andre organisasjoner. For det første arbeider de hardt for å identifisere selv de minste feil i systemet, fordi disse kan være indikasjoner på at større fare truer. For det andre arbeider de med å forutse og definere hvilke feil de ikke aksepterer å gjøre. Dette arbeidet er bygd inn i organisasjonskulturen, og gjør at HRO-er kan være observante selv ovenfor uventede feil – spesielt feil som advarer om større problemer i organisasjonen.
- Motstår forenkling (*reluctance to simplify*): Ved å forenkle verden skaper vi mennesker en rasjonell bakgrunn for hvordan vi skal ta avgjørelser, hva vi skal legge spesielt merke til, eller hva vi ubevisst ikke observerer. Disse forventningene hjelper oss i det daglige, men kan også være en barriere mot det å legge merke til hint om feil i et system, fordi vi leter etter tegn som kan bekrefte vår forenkling, *ikke* avkrefte den. HROer er bevisste dette problemet, og vet at de skal unngå å forenkle.
- Har fokus på operasjoner (*sensitivity to operations*): Ved å ha fokus på operasjonene vil organisasjonen følge med på *det arbeidet den faktisk gjør*, uavhengig av hva vi var tenkt til å gjøre gjennom intensjoner eller planprosesser. Dette gir en evne til å takle uforutsette hendelser, hendelser som kanskje ikke det opprinnelige planverket hadde tenkt på.
- Evne til resiliens (*commitment to resilience*): Ingen organisasjon er ufeilbarlig. Dette er et faktum alle organisasjoner må ta innover seg, og dermed ikke bare fokusere på forebygging, men også på beredskap i tilfelle en uønsket hendelse skjer. Dette betyr at man er bevisst de feil som allerede har skjedd, jobber aktivt for at de ikke skal utvikle seg til å bli større problemer, og lærer av dem til senere.
- Utnytter relevant ekspertise (*deference to expertise*): Det er viktig at de som har førstehånds kunnskap om et problem, er de som er gitt myndighet til å løse det. Det vanlige i organisasjoner er at avgjørelser, spesielt om konsekvensene er betydningsfulle, skal tas oppover i hierarkiet. Siden detaljkunnskap om systemer blir vannet ut jo lengre oppover i hierarkiet man kommer, og siden de «dårlige nyhetene» har en tendens til å bli vannet ut, sitter personell på høyere hierarkisk nivå ofte på dårligere situasjonsbilde enn det som eksisterer nært et problem. Om ikke de på lavt nivå som ser en uregelmessighet kan påvirke en situasjon, vil organisasjonens evne til å løse uventede situasjoner bli redusert.

Disse prinsippene fungerer meget godt på organisasjoner som står tett på en krise. Det vil likevel være naturlig at det er forskjell mellom kulturen hos spesialstyrkene og kulturen i FD. Graden av abstraksjon i behandlingen av en krise vil være forskjellig avhengig av hvor i hierarkiet man sitter, selv om liv eller død kan være utfallet for begge. For enkelt å kunne anvende Boin *et al.* og Weick og Sutcliffe sine teorier i denne oppgaven, må vi tilpasse dem til det operasjonelle og strategiske nivået. Men først trenger vi også å definere hvilke funksjoner som må være ivaretatt i krisehåndteringen.

3.4 Sentrale funksjoner ved krisehåndtering

Weisæth og Kjeserud (2007) definerer ti sentrale funksjoner ved krisehåndtering. Dette er funksjoner som representerer basisområder som bør være dekket uavhengig av organisasjon. De er derfor også egnet for operasjonelt og strategisk nivå. De er listet opp under med stikkord for hva som kan inngå i en og hver av funksjonene:

- *Organisering av kriseledelse:* Rollefordeling, funksjoner, ansvar
- *Varsling:* Rutiner internt og eksternt
- *Planer og prosedyrer:* Kriseplan, myndighet, øving
- *Informasjonshåndtering:* Informasjonsinnsamling og håndtering, prosedyrer
- *Kriserom – beredskapssentral:* Hensiktsmessig rom, kommunikasjonsutstyr, logg
- *Problemløsningsevne:* Beslutningsprosesser, gruppedynamikk
- *Mediehåndtering:* Informasjonspolicy, fullmakter, medietrening, medienettverk
- *Personell:* Psykososialt støtteapparat
- *Backup for alle vitale ressurser:* Backup av data, tiltak ved uforutsette hendelser
- *Gjenoppbygging og tilbakeføring til normal drift:* Tiltak for å returnere til normal drift

3.5 Prinsipper for effektiv krisehåndtering

Vi vil nå kombinere disse tre teoriene i en samlet beskrivelse av den ideelle kriseorganisasjonen. For å sørge for at de blir praktisk anvendelige, vil vi sortere dem i kronologisk rekkefølge og strukturere dem med Weisæth og Kjeseruds (2007) ti funksjoner.

3.5.1 Forberedelser

3.5.1.1 Planer og prosedyrer

I effektive kriseorganisasjoner er planverk og prosedyrer kjent av alle, og det hersker ikke noen uenighet i hvordan man skal tolke innholdet. Planverket er tydelig på hvem som skal gjøre hva, men ledelsen og planverket er også åpen for improvisering og å fravike prosedyrene om krisen krever det. De ansatte i effektive kriseorganisasjoner er overbevist om at de alltid må være oppmerksomme på det uventede og på at informasjon kan være feil. De ansatte kan sette spørsmålstegn ved antagelser og rapportere problemer, fordi de vet at små svakheter i organisasjonen kan være indikasjon på en større feil i systemet. Likevel er man forsiktig med å kategorisere disse svakhetene i båser, fordi man vet at litt av essensen i problemene kan forsvinne når man forenkler dem. Bekymringer blir delt med andre seksjoner og avdelinger i egen organisasjon, fordi man vet at forskjellige aktører vil se forskjellige aspekter av en situasjon. I tillegg blir de drøftet med over-, under- eller side-ordnede organisasjoner. Dette fører til at prosedyrer blir oppdatert når det er nødvendig. Disse planene og prosedyrene blir regelmessig øvd, både for å finne svakheter ved dem, for å gjøre dem godt kjent, og for å trene beslutningstakere i å ta avgjørelser under press.

3.5.1.2 Informasjonshåndtering, situasjonsrom og varsling

Effektive kriseorganisasjoner har et situasjonsrom hvor situasjonsbildet blir presentert på en lettfattelig måte. Dette bildet er primært hentet inn fra kilder som har førstehånds informasjon om situasjonen. Situasjonsbildet blir behandlet av kompetent personell for å kunne skape relevant situasjonsforståelse til beslutningstakere som er kontinuerlig tilgjengelige. Eventuelle avvik fra normalbildet blir raskt identifisert og rapportert. De ansatte er så oppmerksomme at selv vage indikatorer på en potensiell krise blir satt på dagsorden. All informasjon kan bli behandlet og delt på systemer som er enkle å håndtere og som er kompatible med hverandre. I tillegg har man oversikt over alle ressurser som kan tenkes å bli brukt i håndteringen av krisen. Varslingsrutiner er både kjent og prøvd, slik at personell med kunnskap og autoritet alltid er tilgjengelig ved en krise.

3.5.1.3 Backup for alle vitale ressurser

Organisasjonen er designet ikke bare ut i fra hva som skal oppnås, men også hva som skal unngås. Derfor er også «worst case»¹⁵ scenarioer inkludert i planene. De ansatte jobber for å finne kritiske noder i systemet, enten det er personell, informasjon eller teknologi, slik at de kan lage planer for hva som skjer om disse ikke er tilgjengelige i krisehåndteringen.

3.5.2 Håndtering

3.5.2.1 Personell og organisering av kriseledelse

De som er involvert i kriseledelsen er valgt ut på bakgrunn av kompetanse og myndighet i krisehåndteringen. Rollefordelingen er relevant, man vet hvem som beslutter og hvem som gir råd, og alle viktige funksjoner er besatt. Kriseledelsen er trent i krisehåndtering og i stand til å handle under press. De er vant til å jobbe sammen, har en felles forståelse for hva de vil oppnå, og lar det være akseptabelt å ta opp ubehagelige meninger ved å ha en inkluderende kultur. De er klar over fallgruvene ved gruppetenkning eller politisering av beslutningsprosessene. De vet at den sentraliseringen som er skapt i organisasjonen for normale rutiner og byråkrati ikke nødvendigvis passer med krisehåndtering, siden krisehåndtering krever fleksibilitet, improvisering, redundans og det å kunne bryte regler. Kriseledelsen erkjenner viktigheten av en åpen sikkerhetskultur, desentraliserte beslutninger og øving. Beslutninger kan bli tatt der ekspertisen er størst. Ledelsen oppfordrer de ansatte til å handle og ta avgjørelser på bakgrunn av intuisjon i situasjoner som ikke passer inn med planverket.

3.5.2.2 Problemløsningsevne

Kriseledelsen har diskutert aktuelle problemstillinger, og vet at de kan være sårbare for nye typer situasjoner som ikke er identifisert på forhånd. Organisasjonen har et miljø karakterisert av gjensidig respekt. Ledelsen oppfordrer til diskusjon mellom ulike fagavdelinger, da dette gjør at forskjellige vurderinger av en kompleks situasjon kommer til overflaten. Dette samarbeidet er mulig til tross for kulturelle og tekniske hindringer for kommunikasjon, og alle vet at behovet for

¹⁵ Ved å «se etter trøbbel», og planlegge for det verste som kan skje, har organisasjonen bedre beredskap om noe uforutsett skjer.

samarbeid kan være større enn hva man selv oppfatter. Svakheter med organisasjonen blir gjort kjent, slik at alle kan jobbe på tvers av dem under krisehåndteringen og forbedre dem i fremtiden. Når avgjørelser blir tatt, blir de tydelig kommunisert og implementert i resten av organisasjonen. Organisasjonen har fokus på det den gjør, ikke bare hva den var tenkt til å gjøre, og har rutiner som gjør at alle vet hvordan en pågående operasjon går til enhver tid. Selv rutineoppgaver blir gjennomført med kritisk oppmerksomhet. Organisasjonen er i stand til å opprettholde normale operasjoner selv under en krise.

3.5.2.3 Mediehåndtering

Kriseledelsen har fått en situasjonsforståelse som gjør at de kan gi et korrekt og enhetlig bilde av situasjonen til media. De må kunne fortelle hva som skjer, hvorfor det skjer, og hva som må gjøres. Dette bildet må være lettfattelig i en situasjon hvor mennesker opplever så mye stress at de har vanskelig for å forstå.

3.5.3 Etterarbeid

3.5.3.1 Gjenoppbygging og tilbakeføring til normal drift

Organisasjonen får gjennom god kommunikasjon aksept for å gå tilbake til rutine og normaltilstand. Den er i stand til å gjennomføre vanlige operasjoner også etter krisen. Organisasjonen er ærlig på hva som var årsaken til krisen og hvem som hadde ansvaret for den. Den benytter like mye tid på å forbedre kapasiteten til å planlegge og forutse hendelser før de skjer, som på å rette på de feil som skjedde under krisen. Organisasjonen skaper en kultur som jobber for å rette feil uavhengig av størrelse.

Etter en krise eksisterer det forum for erfaringslæring, og den største pådriveren for dette er kulturen i organisasjonen. Organisasjonen vet at ved å forandre måten systemet er på, så kan den «innrømme» at systemet er feil, men den er ikke redd for at dette kan føre til at den mister troverdighet. Det er en genuin interesse for forbedring, og organisasjonen unngår å benytte seg av krisen som unnskyldning for å få igjennom reformer av egeninteresse. Læringen fra hendelsene blir effektivt omsatt i praksis ved å gjøre erfaringene åpent tilgjengelig, endre eventuelle prosedyrer, og ved å øve. Kulturen i organisasjonen er slik at personer som tok feil vurderinger eller avgjørelser åpent står frem med dette uten fare for å bli sett ned på eller få straff, slik at andre kan lære av det.

4 Beskrivelse av case

I dette kapittelet vil vi trekke opp de store linjene for hvordan samarbeidet mellom Forsvaret og politiet har blitt til, og hvordan det er tenkt å fungere i dag. Kapittelet vil først starte med å gjøre grovt rede for historiske sosiale, økonomiske og sikkerhetsmessige endringene som har påvirket bruk av militærmakt i Norge. Vi vil deretter presentere hvilke juridiske rammefaktorer som er relevante i dag, før vi avslutter med å presentere grovtrekkene i bistandsinstruksen, og hvilke offentlige avdelinger som er involvert om en bistandsanmodning blir satt ut i live.

4.1 Historie

Innledningsvis stilte vi spørsmålet om vi ikke bør bruke alle ressurser tilgjengelig for å beskytte oss selv ved en krise. Dette er et spørsmål som kan bli forstått forskjellig avhengig av når og hvor spørsmålet blir lest. For hvem er «oss»? Er det norske statsborgere? Er det våre verdier? Er det de som følger norsk lov? Om vi stilte spørsmålet før den franske revolusjon, ville det «korrekte» svaret kanskje være at vi må forsvare tradisjonen, hierarkiet, kirken og de aristokratiske rettighetene. Om spørsmålet ble stilt i 1950, ville tankene antakelig gå i retning av hvordan vi kunne bruke alle samfunnets ressurser til å forsvare norsk suverenitet mot en ytre fiende. Og om vi stiller spørsmålet i dag, tenker kanskje mange på hvordan vi kan bruke Forsvaret til å hjelpe politiet med å bekjempe terror på norsk jord. Forsvaret skal fylle en rolle i samfunnet. Men hvilken rolle det skal fylle, og ikke minst, hvilken rolle det *ikke* skal fylle, vil være avhengig av samtiden, i form av hvilke sosiale, økonomiske og sikkerhetsmessige linjer som ligger i samfunnet.

4.1.1 Tiden før den franske revolusjon

«Staten»¹⁶ ble før den franske revolusjonen i mange land styrt som et aristokrati, en styreform hvor en overklasse utøver den politiske makt. Dette gikk deretter over til eneveldet, hvor all makt var samlet hos en person. (Bratberg, 2014) Det var først under Opplysningstiden at diskusjonen om forholdet mellom militær makt og sivil myndighet vokste frem. Før dette diskuterte politiske filosofer forholdet mellom staten og Gud, ikke staten og voldsmakten. Før opplysningstiden førte dermed klasseskillene i samfunnet til at vanlige mennesker ikke hadde rettigheter. Filosofer som Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) mente derimot at statsdannelser er en pakt gjort av like mennesker, for å beskytte individers frihet og rettigheter. Dette tankegodset var viktig i utformingen av det moderne demokrati. Denne statsdannelsen er en overdragelse av den enkeltes vilje til en allmenn vilje, noe som gir opphav til legitim maktutøvelse¹⁷. (Svendsen L. H., 2014) Da folket endelig fikk rettigheter, ble dermed voldsmakten tatt fra eneveldet og forvaltet på vegne av folket i stedet for Gud. Dette førte igjen til spørsmål om hvem som skulle kontrollere voldsmakten, og hvordan det suverene folk kunne sikre seg mot at de som forvaltet voldsmakten ikke vendte den mot folket. (Knutsen, 2010)

Det var i hovedsak to idéer som kom frem: Den første var at staten bør kontrollere voldsmakten, en tanke som var rådende i England på 1600-tallet. Dette var problematisk, fordi mange fryktet at siden Parlamentets medlemmer var blant landets mest privilegerte, ville de kunne bruke militærmakten til å verne om sine egne interesser. Den andre idéen var at det er folket som må kontrollere voldsmakten, noe som kom til uttrykk under den franske revolusjonen i 1791, da alle Europas eneveldige monarker brukte sin militærmakt mot den franske republikk, og revolusjonens ledere mobiliserte hele det franske folk mot dem. (Knutsen, 2010)

¹⁶ Staten slik vi kjenner den i dag stammer fra 1648, der freden i Westfalen la grunnlaget for det Westfalske systemet. (Knutsen, 2014)

¹⁷ Med andre ord, folket har gitt myndighetene rett til å styre.

4.1.2 Den franske revolusjon og tiden frem til den andre verdenskrig

Den franske revolusjon startet i 1787. I 1789 ble eneveldet avskaffet og en nasjonalforsamling ble dannet. Denne nasjonalforsamlingen vedtok en menneskerettighetserklæring som fastslo at alle mennesker er født frie og like, og at all myndighet i samfunnet må utgå fra folket. Dette var en erklæring som inspirerte demokratiseringen i Europa, og også den norske grunnloven. Den franske verneplikten ble brukt av revolusjonens ledere som en sosialiserende og nasjonsbyggende mekanisme. Logikken var at om militærvesenet utgår fra folket, kan det ikke brukes mot folket. Faren var likevel at militærvesenets leder skulle kunne fremstå som folkets øverste leder og bruke soldatene til å forvalte hans interesser. (Knutsen, 2010) Dette viste seg også å skje. Generalen Napoleon Bonaparte gjennomførte et militærkupp i 1799 hvor han selv ble eneveldig, selv om han riktignok videreførte mange av revolusjonens resultater og utbredte dem i de landene som Frankrike okkuperte under napoleonstiden frem til 1815. (Tønnesson & Østberg, 2014)

Den norske forsvarstradisjonen kan spores tilbake til vikingtiden, men var i tiden før 1800 i stor grad preget av unioner med andre land. (Forsvarsmuseet, 2015) Det var den franske løsningen for kontroll av militærmakten som ble inspirasjonen for hvordan Norges eget forsvar ble utviklet etter 1814. Fra å bli styrt av en eneveldig dansk monark, ble nå makten delt mellom utøvende, lovgivende og dømmende organ – maktfordelingsprinsippet. Militærmaktens lojalitet ble overført til Stortinget (folket) (Heieraas, 2010). Den ble riktignok fortsatt styrt av Kongen (regjeringen), men som vi skal se senere i kapitlet ble det lagt begrensninger på denne makten i grunnloven for å hindre maktbruk mot folket. Allmenn verneplikt var også i Norge med å bygge nasjonen, som nedfelt i Grunnlovens § 119¹⁸. Det ble også gjort et skille mellom politiet som skulle anvende voldsmakt innad i samfunnet, og militærvesenet som skulle anvende voldsmakt mot ytre fiender. Den norske hæren og marinen var små helt til slutten av 1800-tallet, da de ble styrket for å bidra til å legge press på norsk selvstendighet fra unionen med Sverige. (Forsvarsmuseet, 2015) Skillelinjene i samfunnet ble understreket da de landsomfattende partiene vokste frem i 1880-årene. Folket ble mobilisert ved å innføre allmenn stemmerett for menn i 1900, og Det Norske Arbeiderparti sto i stadig høyere grad i sentrum for den politiske striden. (Rokkan, 1987) Den norske arbeiderbevegelsen markerte seg i forhold til andre Nord- og Vesteuropeiske land ved å ha en særpreget revolusjonær retning. (Bull, 2014) Karl Marx, en av arbeiderbevegelsens fremste tenkere, var en sterk talsmann for at folket må kontrollere voldsmakten. Denne tankemåten ble spesielt aktuell i 1931, da det skjedde to hendelser som var toneangivende for hvilken rolle Forsvaret skal ha. Den ene skjedde i Ådalen i Sverige, den andre på Menstad ved Skien. (Knutsen, 2010) Dette var en tid med store økonomiske problemer, reduserte lønninger og streiker, noe som var årsaken til flere konflikter.

I Ådalen i 1931 ble militære styrker satt inn mot nesten 4000 streikende under kommunistisk ledelse. Under demonstrasjonen ble det åpnet ild fra de militære styrkene, og fem demonstranter blir drept. Denne hendelsen førte til at det i Sverige ble bestemt at militære styrker aldri skulle bli brukt mot egen befolkning, og førte også til at Sosialdemokratene (SD) startet en 40 år lang periode med regjeringsmakt. (Heieraas, 2010)

¹⁸ Opprinnelig i §109

Hendelsen på Menstad skjedde bare noen uker etter den i Ådalen, og selv om det her heldigvis ikke gikk noen liv tapt, satte den preg på synet på hvordan Forsvaret skulle brukes. Det var streik, og rundt 100 politifolk passet på kontraktsarbeidere som ble sett på som streikebrytere. Politiet ble angrepet med stein fra demonstrantene, og selv om det var flere militære fartøyer og avdelinger i området, ble ikke disse satt inn mot arbeiderne. Hendelsen ble sett på som et nederlag for statens evne til å opprettholde lov og orden, og det ble i etterkant vurdert av Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet hvordan man kunne bedre denne. På denne tiden var politifolk ansatt i kommunen, og hendelser som dette var med på å legge grunnlaget for et uavhengig statspoliti. På den andre siden har arbeiderbevegelsen etter denne hendelsen vært svært sensitiv for muligheten for at borgerskapet skal kunne arrangere streikebryteri under beskyttelse av politi og forsvar. (Heieraas, 2010)

4.1.3 Tiden etter den andre verdenskrig frem til årtusenskiftet

Den store engstelsen for at makteliten skulle benytte seg av Forsvaret i klassekampen så ut til å avta i tiårene etter den andre verdenskrig. (Heieraas, 2010) Som følge av en bedret økonomi og innføringen av velferdsstaten, var ikke lengre klasser avgjørende i Norge. I denne tiden var det heller erfaringene fra den andre verdenskrig og hensynet til trusselen fra Sovjetunionen som var styrende for Forsvaret. Forsvarskommisjonen av 1946 la vekt på å styrke Forsvaret gjennom et totalforsvarskonsept, ved at forsvarer av Norge skulle bygge både på et militært forsvar og en bred sivil beredskap. (Forsvarsdepartementet, 2007) Politiets overvåkningstjeneste (POT) ble reetablert i 1947 med fokus på å hindre venstreradikal terror og kommunistisk innflytelse. (Tangen A., 2010) En rekke lover som omhandlet Forsvaret kom på 50-tallet, blant annet Beredskapsloven (1950), Rekvisisjonsloven (1951), Vernepliktsloven (1953) og Heimevernloven (1953), hvorav de to siste ga Forsvaret hjemmel til å bistå i å løse av sivile ansvarsoppgaver. Dette var likevel innenfor områder man kan kalle for «positiv maktanvendelse», som ved støtte til ulykker og katastrofer eller redningstjeneste. (Espenes, 2010) I 1965 ble det konkretisert at maktanvendelse i form av væpnet bistand fra Forsvaret skulle kun skje om politiet ikke selv var i stand til å løse problemet, eller når det var fare for tap av liv eller vesentlige samfunnsinteresser. I tillegg til å være et tradisjonelt invasjonforsvar, bidro opprettelsen av Kystvakten i 1977 og Forsvarets spesialkommando (FSK) i 1982 ytterligere til at Forsvaret ble en aktør i områder som tidligere var tiltenkt politiet. (Heieraas, 2010)

I 1979-1981 skjedde det en hendelse med lignende problematikk som myndighetene hadde ved Menstad. Denne gangen var det ikke klasser som sto sentralt. Dette var i en post-materialistisk tid hvor det var verdibaserte spørsmål som kvinnekamp og miljøvern som dominerte de politiske spørsmål. Stedet var Alta, hvor Stortinget hadde vedtatt å bygge ut Alta-Kautokeino-vassdraget for strømproduksjon. Dette ble møtt med store demonstrasjoner hvor aksjonister lenket seg fast til anleggsmaskinene og på den måten hindret arbeidet å komme i gang. Politiet klarte ikke å få demonstrantene bort, og problemet ble så stort at regjeringen ønsket å involvere ressurser fra Forsvaret til å bistå politiet. Dette ble riktignok stoppet av statsminister Odvar Nordli, men førte til en ny diskusjon om det juridiske grunnlaget for at militære styrker kan settes inn mot norske borgere. Arven fra både Menstad-slaget og Alta-aksjonen har ført til at politiske myndigheter ikke ønsker å bruke militær makt mot sivil ulydighet. (Heieraas, 2010)

Da Sovjetunionen falt, forsvant på mange måter motivasjonen for at Norge skulle opprettholde et sterkt invasjonforsvar. Prinsippet om at sikkerhet var knyttet til statssikkerhet ble skjøvet til side for et sikkerhetsbegrep som omhandlet samfunnssikkerhet og individuell sikkerhet. Fra kun å omhandle militære oppgaver omfattet det nå territoriell, økonomisk, sosial, politisk og økologisk sikkerhet. Dette kalles det utvidede sikkerhetsbegrepet (SNL, 2014). Sovjetunionens fall førte også til flere intrastatlige konflikter hvor norske styrker, både politi og forsvar, ble involvert. Fremtidige sikkerhetsutfordringene ble sett på som mer grenseoverskridende på grunn av økt migrasjon, og gjensidig avhengighet som følge av økt globalisering. Et viktig trekk i tiden etter den kalde krigen ble dermed at det har blitt vanskeligere å differensiere mellom intern og ekstern sikkerhet. (Lutterbeck, 2004) Under den kalde krigen skulle det sivile samfunnet støtte Forsvaret som en del av totalforsvaret. Nå ble dette gradvis endret til å være basert på gjensidig støtte. (Espenes, 2010) Skillet mellom intern og ekstern sikkerhet har ytterligere blitt problematisert gjennom det man kan kalle hybridkrigføring, også omtalt som den nye generasjonen krigføring. Denne kan bli eksemplifisert ved Russlands påvirkning i Ukraina den senere tiden. Dette er en trusseldimensjon hvor en statlig aktør benytter alle virkemidler i den hensikt å utnytte en motstanders svakheter. Både militære og ikke-militære virkemidler kan bli brukt, men det som er spesielt for denne type krigføring er hvor godt integrert i doktrinen de ikke-militære virkemidlene er. Dette kan for eksempel være informasjonskrigføring, subversjon, ideologiske og økonomiske virkemidler, avledning, eller påvirkning av motstanderen til å ta bestemte valg. (Bērziņš, 2014)

Det vi ser gjennom historien, er at det har skjedd en evolusjon av hvordan Forsvaret er tenkt brukt. Samfunnet har endret seg, og Forsvarets rolle likeså. I løpet av tiden er det gjennom enkelthendelser at meninger blir skapt for hvordan Forsvaret kan gripe inn i sivile situasjoner, eller hvordan det sivile skal kunne støtte Forsvaret. Grunnloven, unionsoppløsningen og arbeiderbevegelsens fremskritt fikk påvirkning før den andre verdenskrig. Erfaringene fra 1940, den kalde krigen, aktivisme, murens fall, borgerkriger og terror fikk påvirkning etter. På mange måter kan vi si at disse hendelsene danner grunnlaget for oppfatningen om hva legitim bruk av Forsvaret er. Nå skal vi se hvilken juridisk forståelse vi har i dag.

4.2 Nåværende juridiske forståelse

Om Norge blir utsatt for et væpnet angrep, er det folkeretten som gir det juridiske grunnlaget for at Forsvaret kan benytte voldsmakt. FN-paktens artikkel 51 (1945) gir rett til individuelt og kollektivt selvforsvar, og hjemler på den måten retten til å hevde suverenitet gjennom militærmakt.

Det er Beredskapsloven (1950) som regulerer Forsvarets politimessige myndighet i krig eller når rikets sikkerhet er i fare. Loven gir regjeringen fullmakt til å gi ut bestemmelser av lovmessig innhold. Denne fullmakten kan videre delegeres til blant annet militære myndigheter om det kreves av situasjonen. Beredskapsloven sier videre at militære myndigheter på krigsskueplass kan overta den øverste ledelse av politiet og andre sivile forvaltningsgrener, og at det er regjeringen som vedtar hvilke områder som skal regnes for krigsskueplass. (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015)

Straffeloven (1902) gir i § 47 adgang til å gjøre en handling som ellers ville være straffbar, om den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller annen interesse fra en skade som ikke kan avverges på annen måte. Dette kalles nødrett (rett mot rett). Den gir i § 48 adgang til å gjøre en handling som ellers ville være straffbar om den blir foretatt for å avverge et ulovlig angrep, ikke går lengre enn nødvendig, og ikke går åpenbart ut over det som er forsvarlig med tanke på omstendighetene rundt angrepet. Dette kalles nødverge (rett mot urett).

Politiets ansvar og oppgaver er hjemlet i Politiloven (1995). Det er videre lagt begrensninger på hva militærmakt kan brukes til i fredstid gjennom Grunnlovens § 101, tredje ledd (1814):

«Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet.»

Dette er en omskriving av det som tidligere i Grunnloven sto under § 99, andre ledd, og ble vedtatt av Stortinget den 13. mai 2014. Omskrivingen er til et mer moderne språk, men endrer ikke fortolkningen av loven. Vi vil derfor fortsatt kunne støtte oss på analyser av paragrafen fra før denne datoen. Hvordan paragrafen skal tolkes, har vært gjenstand for omfattende diskusjoner. For eksempel utløste Alta-aksjonen en årelang diskusjon om paragrafen (Heieraas, 2010) mellom Carsten Smith og Carl August Fleischer, hvor sistnevntes syn er det vi kan kjenne igjen i dagens bistandsinstruks (SB 2, JD). Uten å gjennomgå alle nyanser i de diskusjonene som har vært, vil vi her gjengi kort Frølich (2012) sine konklusjoner.

§ 101 tredje ledd ble formulert med maktfordeling og rettsikkerhet som sentrale formål, og det er formell lov vedtatt av Stortinget som må ligge til grunn for at maktbruk av Forsvaret som etat kan bli brukt mot innbyggerne. Dette hindrer således at lovgivningsmyndigheten blir delegert til regjeringen, og begrenser på den måten det utøvende ledds styring over de militære styrkene. Problemet i dag er at Bistandsinstruksen er en kongelig resolusjon som dermed ikke oppfyller Grunnlovens krav om formell lov som hjemmel for militær maktbruk. I mange tilfeller vil riktignok nødverge oppfylle kravet om lovhjemmel i mange tilfeller, men i virkeligheten kan dette føre til mange praktiske problemer, da det i hver enkelt situasjon må foretas en situasjonsbedømmelse. Politiloven¹⁹, Heimevernloven²⁰ og Vernepliktsloven²¹ har heller ikke spesifikke lovhjemler for maktutøvelse i henhold til Grunnlovens § 101. Det eneste sted vi kan finne at slik lovhjemmel er gitt, er i Kystvaktloven²² (Frølich, 2012). Lov om militær

¹⁹ Politilovens §20 (1995) tillater at Forsvaret kan få begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn på grensen mellom Norge og Russland.

²⁰ Heimevernlovens §13 (1953) tillater at heimevernssoldater kan pålegges tjeneste som innebærer vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, slik at de kan avverge anslag mot vesentlige samfunnsinteresser.

²¹ Vernepliktsloven §9 (1953) tillater vernepliktige å bli satt inn i vakthold og tjeneste for å opprettholde rettsordenen.

²² Kystvaktlovens §17 (1997) hjemler militær bistand til politiet for å forebygge og bekjempe forbrytelser og ulovlige aksjoner. Kystvaktlovens § 21 gir kystvakten begrenset politimyndighet for å gjennomføre pålagte oppgaver.

politimyndighet (1988) gir politimyndighet til militært befal og vakter, men dette kun på eller i umiddelbar nærhet til militært område.

På den andre side har man ikke ment på departementsnivå at lovgivning er nødvendig for å kunne hjemle bruk av militær makt i indre anliggender, siden dette har vært myndigheters praksis siden 80-tallet til i dag – og myndigheters praksis også er en rettskilde (SB 2, JD). Det ble gjort forsøk på å få inn slik hjemmel i ny politilov på begynnelsen av 90-tallet. Hjemmelen ble utelatt den gang på grunn av at det *«på enkelte av områdene fremkom betydelig motforestillinger i høringsrunden mot de fremlagte forslag.»* og at *«Det har imidlertid også sammenheng med at departementet generelt har det syn at samarbeid mellom ulike offentlige organer egner seg mindre godt for lovregulering i generell form.»* (Ot.prp. nr. 22 (1994-1995)) Som et resultat av terroraksjonen 22. juli 2011, la FD frem et nytt forslag på bistandslov den 11. juli 2013. (Prestegård, 2014) I høringsnotatet påpeker de riktignok at *«Selv om det etter departementets syn (...) ikke anses påkrevet med en lovforankring av dagens former for bistand, er det likevel ønskelig å regulere en så viktig oppgave i formell norsk lov.»* (Forsvarsdepartementet, 2013) Vi ser at det fortsatt hersker uenighet mellom det utøvende ledd og det akademiske miljøet om kravet til lovforankring. Forslaget til bistandslov ble ikke effektivt, fordi da Regjeringen Solberg tiltrådte høsten 2013, mente den at lovforslaget ikke holdt mål. (Prestegård, 2014) Den 27. mars 2015 la den nye regjeringen ved JD frem Prop.79 L (2014-2015), som foreslår å endre politiloven til også å hjemle Forsvarets bruk av makt ved bistand til politiet. Dette forslaget var ikke ferdigbehandlet i Stortinget da denne oppgaven ble fullført.

Som vi ser har politiet og Forsvaret ulike roller, avhengig av om nasjonen er i krig eller fred. Et av problemene er at det i overgangsfasen ofte vil herske stor usikkerhet. Dette opplevde Norge opp til 9. april 1940, og var grunnlaget for at den berømte «Plakaten på veggen» (1949) som skulle hjemle handlekraft i en kaotisk krisesituasjon. Stor usikkerhet opplevde vi også den 22. juli 2011, og det har i etterkant blitt diskutert om Forsvaret burde ha mobilisert på selvstendig grunnlag for å redusere aksjonstiden. (Simonsen, Dyndal, & Bråthen, 2012) En lignende oppfatning hadde daværende statssekretær i FD, Espen Barth Eide, da han i 2006 slo fast at Forsvaret har et selvstendig ansvar for å håndtere nasjonale kaostilstander hvor man ikke vet om man står overfor en fredstidskrise, sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt. Han påpekte videre at der det er tvilstilfeller skal justisministeren og forsvarsministeren i fellesekap avgjøre hvem som skal håndtere situasjonen. (Espenes, 2010) På den andre siden påpekes det i Meld.St.nr.29 (2012) at vern mot statens ytre fiender er Forsvarets hovedanliggende og Forsvaret har ansvaret for å håndtere et væpnet angrep på Norge:

«Det vil være den norske regjering som til syvende og sist avgjør om landet er i en slik situasjon, i en vurdering som vil omfatte en rekke faktorer, herunder hvem som står bak terroranslaget, omfang, kompleksitet, betydningen for rikets sikkerhet og folkerettslige rammer.»

Dette utsagnet vitner om en mer restriktiv holdning til Forsvarets selvstendige ansvar i kaossituasjoner. Til tross for uenigheten om det juridiske grunnlaget, gir likevel Forsvaret bistand

til politiet flere ganger årlig. Dette samarbeidet er bygget på bistandsinstruksen (2012). Da denne er grunnleggende for oppgaven, vil vi her gå nærmere inn i den.

4.3 Bistandsinstruksen

4.3.1 Formål og virkeområde

Dagens «Instruks om Forsvarets bistand til politiet» (Bistandsinstruksen) ble satt i kraft den 22. juni 2012. Formålet med den er «å fastsette bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet og gi aktuelle sjefer i Forsvaret og i politiet retningslinjer for prosedyrer, samhandling og anmodning om bistand» (Bistandsinstruksen, 2012), og den gjelder for Forsvarets bistand i fred, krise og krig. Den gjelder ikke om annet er besluttet ved lov, eller som følge av tiltak fra beredskapsplanverket. Bistandsinstruksen gjelder ikke ved utøvelse av militær politimyndighet i Forsvaret, begrenset politimyndighet av Kystvakten, eller virksomheten til Forsvarets narkotikagrupper. Den gjelder heller ikke for Etterretningstjenesten, den forebyggende sikkerhetstjeneste, den militære grensevakten på grensen til Russland, eller Forsvarets deltakelse i offentlig organisert redningstjeneste. (Bistandsinstruksen, 2012)

4.3.2 Forutsetninger

For at politiet skal be om bistand fra Forsvaret kreves det normalt at deres ressurser, i form av personell eller materiell, ikke er tilstrekkelige. For at Forsvaret skal kunne bistå politiet kreves det fra deres side at oppdraget er forenlig med deres primære oppgaver. Det er den politimester som har bedt om bistand, som også skal ha den overordnende ledelsen av operasjonen. Det militære bidraget skal likevel ikke bli inkorporert med politiets enheter, men bli ledet av en lokal militær sjef som implementerer politimesterens oppdrag gjennom militære ordre.

Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret skal øves, og minst en gang i året skal bruk av bistandsinstruksen øves mellom JD og FD, og sektorene skal utarbeide nødvendig planverk og prosedyrer for gjennomføring av bistandsoperasjoner. (Bistandsinstruksen, 2012)

4.3.3 Typer bistand

Det er i dag to typer bistand som kan ytes av Forsvaret: alminnelig bistand og håndhevelsesbistand. Alminnelig bistand kan være bistand med transport eller særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse, bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer, eller bistand i forbindelse med uskadeliggjøring av eksplosiver. Dette er støtte som ikke involverer voldsmakt.

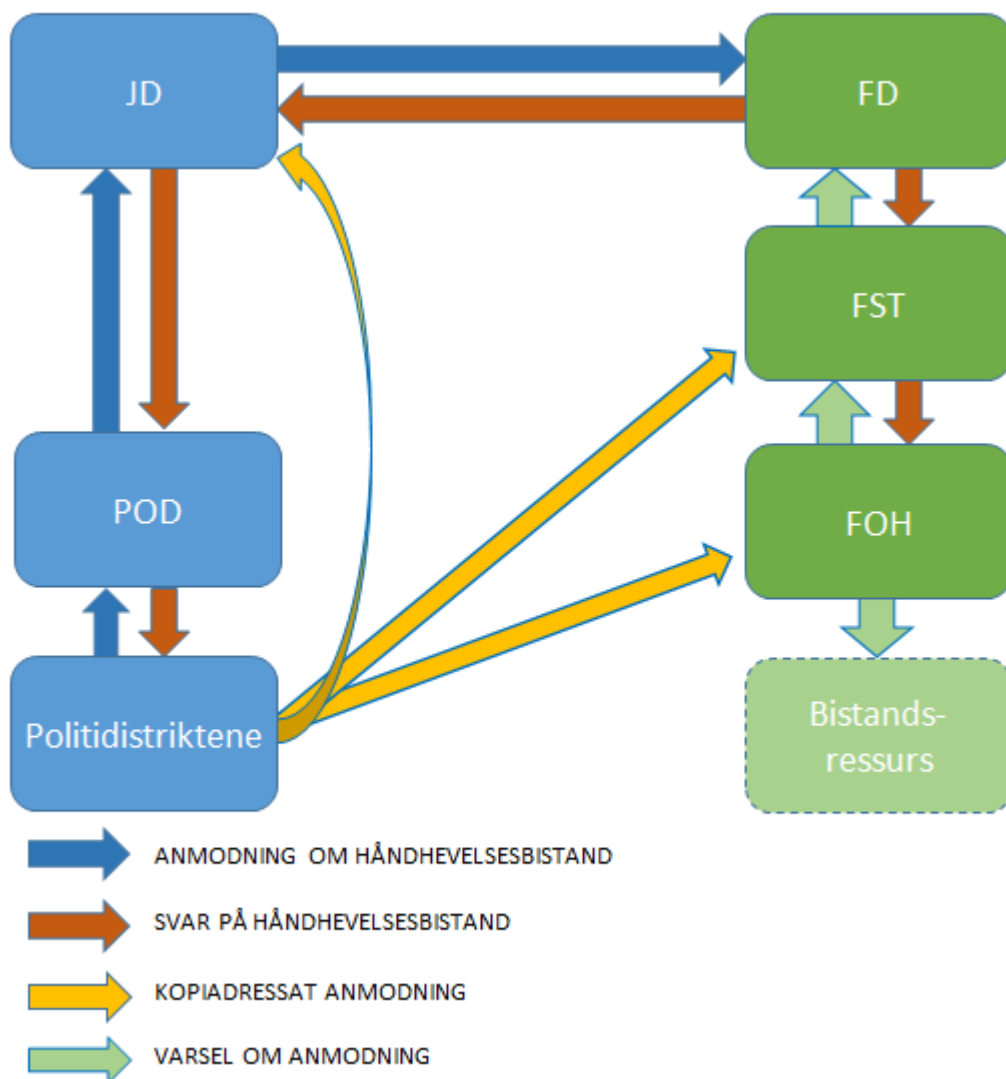
Ved håndhevelsesbistand kan Forsvaret bistå politiet med ettersøking og pågripelse av farlige personer, selv om dette som hovedregel skal dreie seg om vakthold, sikring og dekning, og politiet bør foreta selve pågripelsen. Om det er fare for anslag mot vesentlige samfunnsinteresser, kan Forsvaret bistå politiet med vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, selv om Forsvarets personell vanligvis ikke skal bli satt til vakthold og sikringsoppdrag som innebærer kontakt med sivilbefolkningen. Håndhevelsesbistand kan med andre ord oppfattes mer aggressiv enn hva alminnelig bistand kan, og er med det også mer følsom for prinsipielle problemstillinger om hvordan Forsvaret skal benyttes. (Bistandsinstruksen, 2012)

4.3.4 Prosedyrer for bistandsanmodninger

Både ved alminnelig og håndhevelsesbistand er det politimester som anmoder Forsvaret om bistand²³. Hvor anmodningen sendes varierer av hvilken type det er: Ved en alminnelig bistandsanmodning sendes den til FOH som behandler dette. Ved håndhevelsesbistand går derimot anmodningen først til POD, så JD, før den til slutt havner hos FD som beslutter om Forsvaret kan gi bistand. I begge tilfeller vil politimester informere Forsvaret så tidlig som mulig om at en bistandsanmodning kan komme, og Forsvaret skal i hastesaker starte planlegging og forberedelser uten å avvente formell beslutning fra FOH eller FD. (Bistandsinstruksen, 2012)

Vi har skissert prosedyrene for anmodning av bistand i modellen nedenfor, som vi velger å kalle for «bistandshjulet». Man kan si at det i forbindelse med håndhevelsesbistand skjer to prosesser: Den første er den formelle, hvor anmodningen skal gå skriftlig gjennom alle aktører for påtegning. Men samtidig som politidistriktet sender ut anmodningen til POD, vil også forsvarssektoren få tilsendt en kopi. Dette muliggjør den andre prosessen, som vi kan kalle den «uformelle»: Det blir innenfor et ganske kort tidsrom tatt en rekke telefoner mellom alle aktørene i bistandshjulet, for på den måten å sørge for tidlig varsling og forberedelse. Det betyr at selv om ikke FD har fått den formelle bistandsanmodningen enda, så kan de fortsatt jobbe med den. Og selv om den formelle anmodningen ikke har rukket å bli fullført, så kan anmodningen bli godkjent muntlig for umiddelbar iverksetting i en krisesituasjon. Denne muligheten kan i enkelte tilfeller bli begrenset av manglende situasjonsoversikt, manglende tilgang til graderte kommunikasjonsmidler, eller at de ulike aktørene (saksbehandlere i JD, FD og POD) ikke er til stede i sine respektive situasjonsrom. Vi vil nå beskrive myndighet og organisering av hver enhet anmodningen skal gjennom, først for justissektoren, så for forsvarssektoren.

²³ I hendelser som inkluderer flere politidistrikt, har POD av og til tatt på seg oppgaven om å fremsende en anmodning på vegne av politidistriktene. Dette ble for eksempel gjort under OP sommer i 2014. (SB 2, JD)



Figur 1.1 Bistandshjulet ved anmodning om håndhevelsesbistand

4.4 Enheter i bistandshjulet

4.4.1 Politidistriktene

Vi har 27 politidistrikt i Norge i dag, og hvert av dem ledes av en politimester. Politimesteren har ansvaret for all polititjeneste, budsjetter og resultater. Prop. 61 LS (nærpolitireformen) (2015) foreslår politidistriktene redusert til 12.

Hvert politidistrikt er igjen delt inn i politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter. Disse ledes av politistasjonssjefer og lensmenn. Det finnes en egen administrasjon og en felles operasjonssentral i hvert politidistrikt. Her kommer alle nødmeldinger inn, og ressurser i distriktet kan styres dit de trengs. (Politidirektoratet, 2010) Egne utrykningsenheter som er trent til å løse krevende oppdrag finnes i hvert distrikt, selv om disse er innrullert i normal døgnbemannet ordenstjeneste når de ikke trengs til ekstraordinære oppdrag. (Politidirektoratet, 2010) Oslo politidistrikt har i tillegg ressurser som kan brukes til å bistå øvrige politidistrikt – såkalte nasjonale bistandsressurser. Dette er Helikoptertjenesten, Beredskapstroppen, Krise- og gisselforhandlertjenesten (KGF),

Politiets bombegruppe, et eget ridende politi, samt Mobilt innsatskonsept (MIK) (Politidirektoratet, 2010).

Ved behov for bistand fra Forsvaret vil politidistriktet etter politimesterens myndighet fremme anmodning om bistand. Dette gjøres på en egen mal, med POD som adressat. I tillegg sender de kopi til FOH, FST (Sitsen) og JD (Krisestøtteenheten (KSE)). Anmodningen sendes over et system som kalles XO-mail, hvor man kan sende med gradering opp til Hemmelig. Politiet må samtidig varsle jourvakt ved POD per telefon.

4.4.2 Politidirektoratet (POD)

POD har som oppgave å drive faglig ledelse, styring og utvikling av norsk politi. Direktoratet har ansvar for å følge opp og samordne politiets særorgan og landets politidistrikter, ha ulike støtte-, tilsyn- og forvaltningsoppgaver, samt arbeide med beredskap. Målet er å skape en helhetlig operativ og faglig ledelse av politiet, slik at ressurser blir utnyttet best mulig (Politidirektoratet, 2010).

POD er et forvaltningsorgan underlagt JD, og må således rette seg etter de rammene departementet gir. I tillegg til de ulike politidistriktene, er direktoratet foresatt for en rekke særorgan, som Kripas, Utrykningspolitiet og Politihøgskolen. Politidirektøren er den overordnede sjefen i POD, og direktoratet er inndelt i fem avdelinger: (Politidirektoratet, 2014)

- Avdeling for strategi og virksomhetsstyring, med oppgaver knyttet til PODs ledelse og koordinering av politiet.
- HR/HMS-avdelingen, som er politietatens kompetansesenter innen HR og HMS.
- IKT-avdelingen, som styrker Politiets samlede styring innen IKT.
- Politifagavdelingen, som har et overordnet ansvar for å koordinere og utvikle politiets faglige kompetanse og innsats innen forebygging og kriminalitetsbekjempelse
- Avdeling for politiberedskap og krisehåndtering, som styrker politiets arbeid innen politiberedskap og krisehåndtering.

Bistandsanmodningen skal normalt gjennom tre vaktfunksjoner i POD: En «operativ» jourvakt fra beredskapsavdelingen, en ledervakt fra beredskapsavdelingen, og en jourvakt fra ledelsen i POD. Det finnes ikke et døgnbemannet operasjonsrom hos POD. Om hendelsen skjer utenfor arbeidstiden, kan det ta opptil to timer før jourvakten er til stede på kontoret.

Bistandsanmodningene kan initielt behandles muntlig, men da jourvaktene kun har tilgang på delvis graderte mobiltelefoner må de ofte inn til POD for å gjennomgå anmodningene. De må også inn til kontorene for å få tilgang til XO-mail. POD vil ta en vurdering på om bistandsanmodningen er korrekt utfylt, og på operative og juridiske sider av anmodningen. POD skal også vurdere hvordan ressurser skal prioriteres. I særskilte tilfeller vil jourvakten i ledelsen bestemme at de skal sette krisestab (SB POD). I 2016 skal det nye 'politiets nasjonale situasjonssenter' i POD være døgnbemannet vil da kunne håndtere bistandsanmodninger raskere. POD vurderer anmodningene og kan avslå dem direkte, vurdere om anmodningen er utfyllende

nok, eller om politidistriktet må bidra med flere opplysninger. Om POD til slutt vurderer at de har de opplysninger det er behov for, sender de anmodningen videre til JD med påtegning (SB 3, JD).

4.4.3 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

JD har som mål å sørge for at grunnleggende garantier om rettssikkerhet blir opprettholdt og utviklet, og å sikre samfunnets og enkeltmenneskets trygghet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). JD er det faste lederdepartementet i nasjonale krisesituasjoner, om ikke annet blir bestemt av kriserådet²⁴ (St.meld. nr. 37, 2004-2005). I tillegg til Politidirektoratet, er det også flere andre underliggende virksomheter til JD. Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Hovedredningssentralen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) er noen av disse.

JD består, som andre departement, av en politisk og en administrativ ledelse. Departementets sjef og politiske leder er Justis- og beredskapsministeren. Den øvrige politiske ledelsen består av tre statssekretærer og en politisk rådgiver. Departementets administrative leder er departementsråden. Videre blir departementets ni underavdelinger ledet av hver sin ekspedisjonssjef. Av spesiell interesse for denne oppgaven kan følgende to avdelinger nevnes:

- Avdeling for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet (KBS): Denne avdelingen har ansvar for JD sin kriseorganisasjon og arbeid med forebyggende sikkerhet. Krisestøtteenheten (KSE) er underlagt denne avdelingen. KBS vil fra 1. januar 2016 bli sammenslått med en annen avdeling i JD, Avdeling for forebyggende samfunnssikkerhet og analyse (ASA).
- Politiavdelingen, som skal ivareta det overordnede etatslederansvaret for politi- og lensmannsetaten, herunder ha fokus på samfunnets sårbarhet, sikkerhet og politiberedskap.

KSE inngår i kriseorganisasjonen i JD, men er også et permanent sekretariat for kriserådet, og skal støtte lederdepartementet under kriser. Her kan enheten gi veiledning og faglig støtte i lederdepartementets arbeid med samordning og sentral krisehåndtering. Enheten administrerer en beredskapsgruppe med personell som har ulike fagkompetanse og erfaring fra de andre departementene. (Johnstad, Rinvik, & Rognan, 2012) I KSE er det etablert et sivil situasjonssenter med døgnkontinuerlig beredskap, som er JDs informasjons- og kontaktpunkt inn og ut av departementet under kriser. Operatørene i situasjonssenteret går turnus, mens resterende av KSE jobber i det daglige som saksbehandlere. I en krisesituasjon vil situasjonssenteret drive med loggføring og krisehåndtering i startfasen, før KSE bygger på med ressurser. Situasjonssenteret flytter aldri ut fra JD, men hvis for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet

²⁴ Kriserådet er et administrativt råd bestående av departementsrådene til Statsministerens kontor (SMK), UD, FD, JD og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) som de fem faste medlemmene. Rådet gir regjeringen overordnet informasjon og forbereder saker som krever en rask avklaring fra politisk ledelse. Dette kan inkludere fullmakter, økonomiske spørsmål eller bruk av militære styrker. Rådet skal koordinere ulike sektorer under kriser. (St.meld. nr. 37, 2004-2005)

(HOD) er lederdepartement og de ber om ekstra ressurser fra KSE, kan KSE flytte til HOD sine lokaler og bistå både med personell og materiell (SB 3, JD).

Hos JD er det et trekantsamarbeid mellom vaktene: Døgnvakt i situasjonssenteret som fungerer som et kommunikasjonsrelé og vil varsle de andre, en jourvakt (fagvakt) hos politiavdelingen og en bakvakt fra KSE som vil gjøre de faglige vurderingene, samt at bakvakt KSE kan bistå med oppgaver i situasjonssenteret. De to sistnevnte må være på plass hos JD innen en time. Alle har tilgang på delvis graderte kommunikasjonsløsninger for tale. En sentral oppgave for jourvakt i politiavdelingen er å håndtere trusselvurderinger og bistandsanmodninger, hvor de kommuniserer med departementsråd og justisministeren direkte. Fagvakten vil sjekke at det er gjort en god politifaglig vurdering av behovet for bistand, og justisministeren vil også vurdere de politiske aspektene ved anmodningen. Det er justisministeren som til slutt kan sette påtegning på anmodningen før oversendelse til FD, men om statsråden ikke er tilgjengelig har JD en prioritert rekkefølge på hvem som har fullmakter. (SB 2, JD)

4.4.4 Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH)

FOH har ansvar for å beskytte norske interesser gjennom å planlegge og utføre norske militære operasjoner, nasjonalt og internasjonalt. Enheten har gjennom sitt operasjonsrom overordnet kommando og kontroll over militære aktiviteter. FOH har ansvar for å overvåke norsk luftrom og havområder, hevde suverenitet og utøve nasjonal styresmakt i disse områdene, håndtere kriser og støtte det sivile samfunnet. (Forsvaret, 2014)

FOH er lokalisert på Reitan utenfor Bodø, og er ledet av en generalløytnant. Organiseringen på FOH er basert på en tradisjonell J-struktur (Jakobsen, 2013) som beskrevet i NATOs doktrine for operasjoner, AJP-3 (B). Det betyr at FOH har avdelinger delt inn etter funksjon, som personell og økonomi (J1), etterretning (EJ2), operasjoner (J3), og så videre. Av spesiell interesse kan det nevnes at det døgnbemannede operasjonsrommet til FOH (J3-3) er underlagt J3.

FOH mottar FDs endelige avgjørelse om hvorvidt bistand skal ytes eller ikke, via Sitsen i FST. FOH vil da meddele de aktuelle ressurser om denne avgjørelsen og deretter drive normal kommando og kontroll over disse enhetene. FOH vil kun stoppe bistanden hvis det viser seg at den går ut over de rammene som ble satt av FD, eller at det gjennom en analyse av risiko vil være en uforholdsmessig stor risiko for det personellet som settes inn av operative årsaker som ikke har kommet frem under tidligere behandling.

4.4.5 Forsvarsstaben (FST)

Hovedoppgaven til FST er å støtte Forsvarssjefen som øverste sjef i Forsvaret gjennom planlegging og styring av alt Forsvaret holder på med, fra operasjoner, styrkeoppbygging og støttevirksomhet. FST har ansvar for å implementere de bestemmelsene som kommer fra FD, og ivaretar arbeidsgiveransvaret for personell i Forsvaret. (Forsvaret, 2013)

FST er samlokalisert med FD på Akershus festning. FST ledes av en generalløytnant. I tillegg til et sekretariat, har FST flere underavdelinger. Den mest interessante avdelingen for denne

oppgaven er Operasjonsavdelingen (FST/O), som innehar seksjoner innenfor operasjoner og øving, rustningskontroll, operasjonsstyring, plan og beredskap, samt det døgnbemannede situasjonscenteret (Sitsen).

Sitsen ble i 2009 underlagt FST/O etter en omstilling hvor det tidligere var underlagt FD. Senteret har som hovedoppgave å overvåke Forsvarets operative virksomhet nasjonalt og internasjonalt, slik at den kan presentere et oppdatert situasjonsbilde for den felles integrerte strategiske ledelsen av Forsvaret – altså både forsvarsminister og forsvarssjef. Senteret har en nøkkelrolle innen strategisk kommunikasjon, og skal kunne fasiliterere og koordinere krisehåndtering på politisk og militær-strategisk nivå. Det er flere personer på vakt på Sitsen, men av de mest sentrale er vakthavende offiser («håndverkeren») og vakt sjef (som styrer Sitsen). I forbindelse med bistandsanmodninger er Sitsen et naturlig knutepunkt mellom FD og FOH. Sitsen vil varsle embetsvakt ved FD, og vil videreformidle en eventuelt godkjent anmodning til FOH.

4.4.6 Forsvarsdepartementet (FD)

FD har ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette inkluderer å utarbeide retningslinjer for utvikling av Forsvaret, analyser av den sikkerhetspolitiske utviklingen, samt klargjøre Forsvarets rolle og oppgaver. (Forsvarsdepartementet, 2014) I tillegg til Forsvaret, er også Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Forsvarsbygg og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) underlagt FD.

Forsvarsministeren er FD sin øverste sjef og politiske leder, og er støttet av en statssekretær og en politisk rådgiver. Departementets øverste administrative leder er departementsråden. Departementet er videre inndelt i fem fagavdelinger med hver sin ekspedisjonssjef. Den mest interessante avdelingen for denne oppgaven er FD II, Avdeling for sikkerhetspolitikk. Innen bistandsregimet er det seksjonene FD II-4, Nasjonal sikkerhetspolitikk, krisehåndtering og beredskap, og FD II-5, Internasjonal og operasjonell rett, som er mest involvert.

Vaktordningen ved FD er en embetsvakt fra FD II-4 som er tilgjengelig på delvis gradert telefon utenfor arbeidstid. FD II-5 har også disse telefonene, men uten at de har noen vaktordning. Ved behov flytter de involverte i hendelsen til Sitsen hos FST. Alle bistandsanmodninger blir behandlet av embetsvakten, men må alltid konsulteres med juridisk seksjon på FD II-5. Alle på II-4 og II-5 skal være i stand til å behandle bistandsanmodninger. Uansett er det til slutt statsråden som må godkjenne alle anmodninger om håndhevelsesbistand. Ytterligere informasjon om embetsvaksordningen og hvilken beredskapstid de står på er «unntatt offentlighet» og kan ikke beskrives i mer detalj i denne oppgaven. Som hos JD har også FD en matrise for alternativ godkjenning, hvis de ikke får tak i forsvarsministeren. Forsvarsministeren har ansvaret for de juridiske og politiske aspektene ved militær maktanvendelse mot egne borgere (Forsvarsdepartementet, 2013), hvilket innhold beslutningen har, at det personellet Forsvaret stiller til disposisjon er trent og øvet til oppdraget, og at risikoen knyttet til oppdraget er akseptabel (SB 3, FD).

5 Drøfting

5.1 Planer og prosedyrer

5.1.1 Bistandsinstruksen

Bistandsinstruksen er det styrende planverket for bistand fra Forsvar til politi. Denne instruksen danner også grunnlaget for utarbeidelse av prosedyrer, både lokalt og sentralt, og er det eneste offisielle regelverket for håndtering av bistandsanmodninger.

Bistandsinstruksen er utgitt av FD, men er utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av FD med deltakelse fra JD.²⁵ (SB 2, JD). Juridisk kan bistand Forsvar-politi sies å ha sin legitimitet i myndighets praksis, men Stortinget har til behandling en proposisjon (Prop. 79 L (2014-2015)) som forsøker å lovfeste bistand fra Forsvaret til politiet. Med forbehold om at Stortinget vedtar loven, vil det også være behov for en ny bistandsinstruks.

Instruksen er skrevet ganske generell for å kunne gi beslutningstakere fleksibilitet. Det vil si at den gir rammer for hvordan bistand deles inn – alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, i tillegg til at den grovt beskriver de aktørene som er involvert i godkjenningen av en bistandsanmodning. Denne beskrivelsen er såpass overfladisk at det i arbeidet med denne oppgaven var vanskelig å skjønne hvordan det vi har kalt «bistandshjulet» fungerer kun ved å lese bistandsinstruksen. Hvor mange personer, og hvilke personer, som er involvert i hver instans ser ut til å være opp til hver enkelt institusjon selv å bestemme. Det samme gjelder hvor høyt beslutningsmyndigheten i hver enkelt institusjon ligger. Hvilke vurderinger som skal gjøres hos hver enkelt institusjon er heller ikke beskrevet i særlig detalj.

Weisæth og Kjeserud (2007) skriver at en god kriseplan skal si hvem som gjør hva, når og hvorledes. Bistandsinstruksen nevner hvilke aktører som er involvert i håndteringen av en bistandsanmodning, med unntak av FST/O (Sitsen). Dette kan dog sies å være implisitt, da linjebehandling fra FD til forsvarsetaten vil gå gjennom FST. Instruksen beskriver ikke hva som skal gjøres eller hvorledes. Bistandsinstruksen er riktignok ikke noen kriseplan, men siden den ikke beskriver dette fordrer det at vurderingskriterier og roller blir avklart på annen måte.

Fleksibilitet er en viktig egenskap i krisehåndtering. Mange hevder at to kriser vil aldri være like, og det er også et allment syn at man klarer ikke å forutse alle mulige kriser og hendelser. Dette taler for at man ikke kan lage beredskapsplaner som i detalj beskriver alt som skal og bør gjøres. Planverket skal dog være et utgangspunkt fra hvilket man kan improvisere og skape løsninger som er tilpasset den situasjonen man står ovenfor. Under behandlingen av en bistandsanmodning er det, som beskrevet i kapittel 4, mange involverte instanser. Når mange forskjellige personer, fra mange forskjellige instanser, skal samarbeide innenfor krisehåndtering, blir det meget viktig at alle de formelle rammene for samarbeid er satt på forhånd. Hvis dette ikke har blitt gjort på forhånd kan formelle avklaringer, myndighetsdiskusjoner, juridiske uenigheter og lignende bli en

²⁵ Utarbeidet av to personer fra FD og to fra JD.

tidstyv i arbeidet med bistandsanmodninger, samt at det tar fokus bort fra den virkelige hendelsen.

Den gjeldende bistandsinstruksen kan sies å åpne for fleksibilitet og improvisasjon under krisehåndteringen. Dette er i seg selv positivt. Det kan allikevel virke som om dens generelle karakter ikke har blitt tilsvarende tatt høyde for i oppbyggingen av kriseorganisasjonen og i arbeidet med å gi beslutningstakerne en unison oppfattelse av hvordan denne skal benyttes. Bistandsinstruksens § 13, Håndhevelsesbistand, lyder:

«Forsvaret kan bistå politiet:

a) med ettersøking og pågripelse av farlige personer når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse. Den militære innsatsen skal som hovedregel konsentreres om vakthold, sikring og dekning, mens politiet bør foreta den aktive pågripelsen.
b) ved fare for anslag av omfattende eller særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser og til forebyggelse og bekjempelse av slike, herunder kan Forsvaret blant annet bistå politiet i forbindelse med vakthold og sikring av objekter og infrastruktur.»

Dette er ordlyden den lokale politimester må forholde seg til når han skal bedømme om en anmodning skal sendes inn som håndhevelsesbistand. Fra tid til annen leveres det inn anmodning om alminnelig bistand, som burde vært sendt inn som anmodning om håndhevelsesbistand.²⁶ Bistandsinstruksen lister her opp et par eksempler på hva Forsvaret kan bistå politiet med, men beskriver ikke den bakenforliggende årsaken til hvorfor dette er håndhevelsesbistand. Vår oppfatning av håndhevelsesbistand, som også har blitt verifisert gjennom intervjuer, er at denne typen bistand blir aktuell hvis forswarets ressurser skal bruke makt mot sivilbefolkningen, eller yte bistand som på annen måte kan få en negativ innvirkning for sivilbefolkningen. Dette kan eksempelvis være bruk av systemer som har negativ innvirkning på sivil teknologi. Maktanvendelse trenger ikke å gå ut på bruk av våpen, men kan blant annet innebefatte myndighet til fysisk å stoppe personer å ta seg inn til et bygg eller et rasområde.

Man kan argumentere for at de to punktene i § 13, som langt fra er utfyllende, kan være med på å skape forvirring. Betyr dette at bistand som ikke står listet opp her ikke kan anmodes om? Betyr det at alt annet går under alminnelig bistand?

Instruksens § 8 (Kostnadsdekning), lyder:

«Med mindre annet er bestemt eller særskilt avtalt for det enkelte tilfellet skal

a) Forsvaret dekke egne merkostnader ved bistand for å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov, eller

b) anmodende instans kompensere Forsvarets merkostnader dersom bistanden ikke dreier seg om å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov, eller det dreier seg om bistand før eller etter akutfasen ved ivaretagelse av akutte samfunnssikkerhetsbehov»

²⁶ Går frem av loggføring ved FOH og bekreftet gjennom intervju.

Punkt b) må ses i sammenheng med instruksens § 3 (Definisjoner) som sier:

«Med akutte samfunnssikkerhetsbehov menes behov for å ivareta befolkningens liv og helse eller behov for å avverge eller begrense omfattende skade på eiendom eller materielle verdier, ved ekstraordinære utilsiktede og tilsiktede hendelser som oppstår plutselig og uventet og som krever en rask respons/håndtering, og som ikke kan forutses og dermed håndteres/kontrolleres gjennom forhåndsplanlagt beredskap eller andre forberedelsestiltak.»

Med akuttfasen menes den tidsperiode som innebærer en umiddelbar fare for liv og helse eller omfattende skade på eiendom eller materielle verdier. Akuttfasen omfatter ikke den tidsperiode som primært består i opprydding eller overgang til normale forhold.»

Ved større kriser eller hendelser, utvikler det seg fort en stor usikkerhet med hensyn til vurdering av situasjonen (Weisæth & Kjaserud, 2007). Den lokale politimesteren må, sammen med sin stab, bygge en god situasjonsforståelse og skaffe til veie oversikt over egne ressurser for å kunne håndtere en oppdukkende situasjon. I situasjoner hvor man er usikker på om egne ressurser strekker til, eller er i tvil om situasjonens «akutthet», kommer man her inn i et dilemma. Et prinsipp for kriseledelse/håndtering er at man i startfasen bør sette inn alle tilgjengelige ressurser, for så å trekke tilbake dem en ikke trenger i ettertid. Det er bedre å ha for mange ressurser tilgjengelig enn for få. Bistandsinstruksen legger opp til at politimesteren skal ha relativt god kontroll på hvorvidt hans egne ressurser strekker til²⁷, samt ha gjort en vurdering av hvor akutt situasjonen er, før han ber om bistand fra Forsvaret. Man kan si at dette bryter med det nevnte «føre-var» prinsippet, og kan føre til at politimesteren ikke ber om bistand av økonomiske årsaker. Føre-var-tankegangen støttes av 22.7-kommisjonen som uttaler: «Her ventet politiet altså til etter at det fryktede angrep nummer to var et faktum, snarere enn å handle proaktivt og be om bistand ut fra føre-var-prinsippet.» (NOU 2012:14)

En innstilling fra forsvarskomiteén sier:

«Komiteen vil fremheve at det etter skogbrannen i Froland er kommet frem at det er grunn til å anta at det er lite kunnskap i de enkelte kommuner om når de kan rekvirere bistand fra Forsvaret, og de økonomiske implikasjonene de har ved å rekvirere bistand fra Forsvaret (...) Komiteen ber Regjeringen om å sørge for at kunnskapen rundt disse temaene blir bekjentgjort på en måte som gjør at en slipper å bruke unødig tid under en ulykke eller katastrofe på at viktig personell ikke kjenner til det gjeldende regelverk.» (Innst.S.nr. 85 (2008-2009))

Utsagnet ovenfor peker riktignok på kommunenes kriseledelse, men tilsvarende problemstilling vil kunne oppstå hos det lokale politidistrikt. Usikkerhet rundt økonomisk kompensasjon ble også nevnt i intervju med en mellomleder i POD (SB POD).

²⁷ Forsvarsdepartementets informasjonsbrosjyre «Støtte og Samarbeid, 2015» skriver «For akutte bistandsbehov er det ikke et krav at politiets ressurser skal være uttømt eller funnet utilstrekkelige. Forsvarets bistand til det sivile samfunn vil normalt være et supplement til sivile myndigheters krisehåndtering».

5.1.2 Rolleavklaring i planverket

Det faktum at instruksen ikke legger føringer for hvem som skal vurdere hva, gjør at man potensielt ender opp med at saksbehandlere i forskjellige instanser behandler nøyaktig det samme, eller at noen aspekter ikke blir behandlet i det hele tatt. Dette må tas høyde for i utarbeidelsen av de ulike prosedyrene hos de forskjellige institusjonene, og det er kritisk at disse koordineres dem imellom. Med andre ord må den rolleavklaringen som ikke er avgrenset av bistandsinstruksen, gjøres selv av de samarbeidende instansene.

Dette sa fagvakt i JD om hvilke vurderinger som gjøres i POD og JD:

«Her er det ingen fasit, min vurdering er at i praksis så vil nok POD la de politioperative vurderingene veie tyngre enn den vektingen av samme hensyn i JD. I JD vil de politiske aspektene være viktigere. For tiden er det politiske aspektet at den politioperative vurderingen veier meget tungt.» (SB 2, JD)

Gjennom intervju ble vi også gjort oppmerksom på at juridiske vurderinger gjøres både av POD, JD og FD. Man kan diskutere hvorvidt det er hensiktsmessig å gjøre slike vurderinger i tre instanser. Det er forståelig at det kan være behov for forskjellige vurderinger i justissektoren og forsvarssektoren, men det er allikevel verdt å se på hvorvidt en juridisk vurdering i ett departement, eksempelvis JD, er tilstrekkelig for å vurdere hvorvidt bruk av militære maktmidler er juridisk akseptabelt. Noe av dette kunne vært løst gjennom å ha en klarere rolleavklaring og arbeidsfordeling mellom instansene. Planverket og instruksen bør sette de formelle rammene for hvor de politioperative vurderingene gjøres, hvem som skal ta de juridiske vurderingene og hvem som kan ta de politiske beslutningene. I tillegg bør de prinsipielle diskusjonene rundt bruk av bistand være gjort og avklart, slik at disse ikke må tas på sak til sak basis. Det er vanskelig å dekke alle eventualiteter, da kriser og hendelser som sagt kan være uforutsette og forskjellig fra gang til gang, men det overordnede burde være dekket. Vi kommer tilbake til dette under punkt 5.4, *Problemløsningsevne*.

Med tanke på den departementale behandlingen av bistandsanmodninger ser vi også en manglende koordinering av hvem som vurderer hva. Det er ikke etablert noen klar rolleavklaring mellom JD og FD. Både Justis- og beredskapsministeren og Forsvarsministeren sitter med et konstitusjonelt ansvar for det som foregår under paraplyen til eget departement. I ytterste konsekvens vil dette for eksempel si at forsvarsministeren kan bli holdt ansvarlig for at personell som ikke er tilstrekkelig kvalifisert eller øvet gjør noe galt mens vedkommende yter bistand til politiet. Dette kan føre til at beslutningsmyndighet ønskes beholdt på politisk nivå, istedenfor å delegere denne myndigheten lavere i organisasjonen. Dette bryter med prinsippet om at kriser skal løses på lavest mulig nivå i organisasjonen, hvor ledere har bedre forutsetning for å vurdere kompetansen til det innsatspersonellet som skal settes inn. Dette er et typisk eksempel på hvor ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet kommer i motsetning til hverandre. I tillegg utfordrer dette HRO-prinsippet «utnytter relevant ekspertise» som taler for at de som står nærmest problemet, med mest ekspertise og førstehåndskunnskap om problemet, bør ta avgjørelser.

Dette bringer opp den prinsipielle problemstillingen; hvor langt skal man trekke det konstitusjonelle ansvaret?

5.1.3 Tre kategorier håndhevelsesbistand

I all krisehåndtering vil tidsaspektet være viktig. I analysen av håndhevelsesbistand ønsker vi derfor å skille mellom tre typer håndhevelsesbistand. *Akutt, forhåndsplanlagt og forhåndsgodkjent.*

Med *akutt bistand* mener vi et behov som plutselig viser seg, hvor man starter med blanke ark, altså hvor det ikke eksisterer noen saksbehandling av bistanden på forhånd. Et eksempel på dette kan være 22/7 hendelsen.

Med *forhåndsplanlagt bistand* mener vi en planlagt bistand fra Forsvaret, hvor man har gått gjennom hele bistandshjulet på forhånd og gitt godkjenning til bruk av visse enheter. Dette kan for eksempel være i forbindelse med åpning av stortinget og utdeling av nobels fredspris. Dette kan også være i form av delegert myndighet til lavere nivå i bistandshjulet, men er da knyttet til spesifikke ressurser, innenfor visse rammer. Disse vil være begrenset i tid. Det finnes også visse prosedyrer for bruk av dette innenfor kontra-terrorsituasjoner, men disse vil ikke beskrives nærmere i oppgaven da de er sikkerhetsgraderte og unntatt offentlighet.

Med *forhåndsgodkjent bistand* mener vi en stående delegering av fullmakt til å kunne iverksette bestemte typer håndhevelsesbistand. Dette kan for eksempel være myndighet til å sette inn heimevernsstyrker til vakthold og sikring av et rasområde, eller muligheten til å bruke luftforsvarets eleverte plattformer til støtte av en operasjon for politiets beredskapstropp. Denne formen for bistand har vi ingen eksempler på, og det er heller ikke politisk aksept for bruk av denne.

Bistandsinstruksens § 4 (utfyllende bestemmelser) sier:

«Forsvarsdepartementet kan i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet gi eller delegerer myndighet til egne underlagte virksomheter å gi utfyllende bestemmelser til denne instruks, herunder nærmere retningslinjer for forhåndsplanlagt bistand som faller inn under instruksens.»

Akutt bistand vil gå gjennom normal behandling i bistandshjulet. § 4 hjemler bruk av forhåndsplanlagt bistand, når det måtte passe FD og JD. Forhåndsgodkjent bistand er så vidt vi kan se ikke hjemlet i instruksens slik den står i dag.

Sårbarhetsutvalget uttalte følgende:

«Det er ikke klargjort om, og i tilfelle hvordan, man i særlig kritiske situasjoner der beredskapslovgivningen ikke er trådt i kraft, kan etablere samvirke mellom politiet og militære styrker uten medvirkning fra vedkommende departementer, med det tidsforbruk det under

ugunstige omstendigheter kan innebære. Det er også uheldig å bygge på en forutsetning om nødrett i stedet for å regulere forholdet på forhånd.» (NOU 2000:24)

Utvalget peker her på to relevante sider. Det har blitt utarbeidet to bistandsinstrukser etter at sårbarhetsutvalget kom med sin rapport, en i 2003 og den gjeldende som ble utgitt i 2012. Slik vi leser disse gir ingen av disse åpning for bruk av håndhevelsesbistand uten at departementene er involvert.²⁸ Konstitusjonelt ansvar er som nevnt en grunn til at man ønsker å involvere departementene og politisk ledelse. En annen grunn er politisk kontroll over bruk av militær makt mot sivilbefolkningen, hvor blant annet «Menstadslaget» og Alta-aksjonen danner det historiske bakteppet.²⁹ Totalforsvarskonseptet, som før dreide seg om det sivile samfunns støtte til Forsvaret, har over de siste tiårene snudd til å bli en mer gjensidig ordning. I denne konteksten kan det være aktuelt med en ny debatt rundt hvilken form for bistand som er politisk sensitiv, og i hvor stor grad politisk ledelse i departementene må involveres i behandlingen av bistandsanmodninger. Nærhetsprinsippet, som er et av de fire uttalte prinsippene for krisehåndtering/organisering i Norge, taler for at en krise skal løses så lavt ned i organisasjonen som mulig. Boin *et al.* (2005) skriver at sentralisering av beslutningsprosesser strider mot prinsippene for effektiv krisehåndtering, da dette reduserer fleksibilitet, improvisasjonsrom og redundans i operasjonen. Weick & Sutcliffes (2007) prinsipp om «utnytter relevant ekspertise» taler for det samme. I kriseløsningsperspektiv kan vi dermed påstå at beslutningsmyndigheten ikke bør settes høyere i organisasjonen enn det som er strengt nødvendig. Slik bistandsinstruksen er skrevet i dag behandler man alle former for håndhevelsesbistand på lik måte, med politisk nivå i departementet som fullmaktshaver. Dette anses som ikke hensiktsmessig, da det er stor variasjon i hvor politisk sensitiv en operasjon er. Dette argumenterer for en ordning med forhåndsgodkjent bistand, hvor man innenfor visse rammer delegerer beslutningsmyndighet ned i krisehåndteringsorganisasjonen. Dette må ikke forveksles med forhåndsplanlagt bistand, som er begrenset i tid, knyttet til en bestemt situasjon eller trusselvurdering.

22/7-kommisjonen skriver: «*Bruk av HV og andre enheter i Forsvaret til antiterroroppgaver som vakthold og objektsikring er ikke omstridt.*» (NOU 2012:14) Kommisjonen peker her på et område hvor det kunne vært aktuelt å åpne for forhåndsgodkjent håndhevelsesbistand. Det samme gjelder vakthold og sikringsoppdrag i forbindelse med naturkatastrofer, for eksempel for å hindre at personell tar seg inn i et rasområde og liknende. Transportstøtte av Politiets Beredskapstropp med Bell-412 helikopter fra Forsvaret kan være et annet eksempel på hvor en slik ordning kan forsvares. En slik støtte vil være håndhevelsesbistand hvis man gjennomfører en taktisk innsetting i potensielt farlige områder, men man kan argumentere for at dette ikke nødvendigvis er veldig politisk sensitivt. Kilder vi har snakket med innenfor taktisk nivå både i politiet og Forsvaret peker på at dette er et eksempel på en type bistand som i mange tilfeller vil bli forsinket av den behandlingen en anmodning nå må gjennom.

²⁸ Bruk av nødvergebestemmelsene og politiets handleplikt vil i enkelte tilfeller kunne hjemle utøvelse av makt, og vil være gjeldende i alle situasjoner.

²⁹ Se kapittel 4.1.2 for historisk perspektiv/årsaker til politisk kontroll med militærmakten.

Det er viktig at en slik alternativ form for behandling av bistandsanmodninger foregår under fastsatte rammer, da det helt klart vil være andre eksempler på håndhevelsesbistand som er politisk sensitivt og dermed burde være gjenstand for en mer sentralisert beslutningsprosess.

Den andre interessante poenget sårbarhetsutvalget kommer med i avsnittet er betraktningene rundt bruken av nødverge³⁰, hvor de taler for at det er lite hensiktsmessig å planlegge på å bruke den som en forutsetning for maktanvendelse. Her ser vi helt klart en holdningsforskjell mellom JD og FD.

«Vi har nok vært mer restriktiv der enn det JD har vært, fordi JD mener at, jeg veit ikke om du husker denne Ålesund-saken, disse bygningene som datt sammen i, var det 2008-2009. Da var det spørsmål om Forsvaret kunne bistå, da mente vi at det ville være, de kunne stå vakt hold og sikring for å hindre at folk tok seg inn i farlig område, men vi kunne for eksempel ikke, i verste fall, vi skulle nok egentlig ikke stanse med makt, og vi skulle i hvert fall ikke hindre plyndring og tyveri og sånne ting, det lå ikke i oppdraget. Men Justisdepartementet de mente, det husker jeg den gangen, eller representanter i hvert fall, at det burde være helt greit og det sa vel disse representantene i arbeidsgruppa i dette lovarbeidet også, at de mente at dette burde vært uproblematisk. Men vi mente at dette ville være å trå grunnlovsforbudet for nært.....«Vi sier at vi kan stanse med makt etter politimesterens ordre eller på nødrettsbetraktninger» (SB 3, FD)

For å kunne drive vakt hold og sikring av et objekt eller område, enten det er et nøkkelpunkt eller et rasområde, så må det være en forutsetning at de som vokter området har myndighet til å hindre uvedkommende adgang. Det må altså være en sammenheng mellom oppdraget og myndigheten/fullmaktene som gis. I dette eksempelet vil en mangel på eksemplifisert myndighet gjøre at styrkene ikke blir vakt- og sikringsstyrker, men snarere personell som kan anbefale folk ikke å gå inn i området. Bistandsinstruksen er som nevnt veldig generell, på godt og vondt. Dette er et eksempel på prinsipielle diskusjoner som burde være avklart mellom de sentrale instansene, i dette tilfellet JD og FD, slik at man har et felles utgangspunkt for behandling av bistandsanmodninger. I tillegg så vil det skape en veldig usikker og diffus situasjon for vaktstyrkene når de får et oppdrag, hvor man må belage seg på nødretten for å etterleve sin funksjon, i tråd med anbefalingen fra sårbarhetsutvalget.

Dette kompliseres ytterligere av teksten i bistandsinstruksens § 5:

«Forsvarets personell skal som hovedregel ikke bli satt til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen. Unntak gjelder for håndhevelsesbistand etter kapittel 4.»

³⁰ Sårbarhetsutvalget skriver «nødrettsbetraktninger», men vi tolker det dithen at de snakker om nødverge. Nødverge kan eksemplifiseres med retten til å bruke makt mot noen som angriper deg.

5.1.4 Videreutvikling av bistandsinstruksen

I de politiske prosessene rundt samfunnssikkerhet og beredskap er det mye fokus på det vi i teorikapitlet har kalt «fire norske prinsipper for krisehåndtering». I alle de stortingsmeldinger og offentlige utredninger vi har studert, finner vi ikke noen teoretisk argumentasjon for *hvorfor* nettopp disse prinsippene skal være styrende i Norge. Hver og en av dem kan være fornuftige, men når man slår dem sammen så støter man på praktiske problem. Ansvar og nærhet blir ofte i et motsetningsforhold, da jo mer alvorlige kriser er, jo høyere i organisasjonen må de avgjøres (tenk for eksempel på håndhevelsesbistand). Det er smart at ulike aktører skal samhandle om en ulykke oppstår, men samvirkeprinsippet kan igjen stride mot ansvarsprinsippet. Det er også overraskende lite i samfunnssikkerhetsmeldingene som omhandler det temaet vi diskuterer i denne oppgaven – kriser hvor både politi og forsvar må samarbeide. Som en saksbehandler i JD sa i intervju:

«For å si det sånn da, samfunnssikkerhetsmeldinger fra JD, det handler om dårlig vær og brann. (...) ikke politiberedskap [eller temaer som] ekstremisme, radikalisering, terror, cyber, etterretning og sabotasje. Så de samfunnssikkerhetsmeldingene, de synes jeg er ganske uinteressante. De er dårlige. Er det det politikerne virkelig etterspør, er det det de vil ha? Det er særdeles få som virkelig leser de der meldingene. Det står utrolig mye dårlig språkbruk der. Mye gjentakelser (...) Jeg skjønner ikke hva som står der hele tiden heller, jeg har ikke peiling. Men det er det egentlig ikke noen andre som gjør heller antakeligvis.» (SB 2, JD)

Det har fra mange hold siden Beredskapslovutvalget i 1995 blitt anbefalt at man går igjennom bistandsinstruksen for å gjøre prosessen mer effektiv, samt gi en bedre rolleavklaring.

«Det nåværende regelverket og beslutningsprosedyrene for bistand fra Forsvaret til politiet (og andre sivile myndigheter) i fred bør gjennomgå med sikte på at det i kritiske situasjoner overfor væpnede motstandere vil være mulig raskt å sette inn militære ressurser som støtte til politiets krisehåndtering (kapittel 5). I denne gjennomgangen vil det kunne være aktuelt med en ny drøfting av beredskapslovgivningen.» (NOU 2000:24)

«Kommissjonen er tilfreds med for at regjeringen, i tråd med anmodningen fra Stortingets 22. juli-komité, har foretatt en gjennomgang av bistandsinstruksen med det siktemål å bidra til at samhandlingen mellom politiet og Forsvaret videreutvikles og forsterkes (22/7-kommisjon).» (NOU 2012:14)

Bistandsinstruksen som kom i 2003³¹ inneholdt noen forandringer fra tidligere utgave av 1998.³² To bistandskategorier ble gjort om til tre, og det som het «Bistand i ekstraordinære faresituasjoner» ble gjort om til håndhevelsesbistand. Det eneste store forskjellen i forbindelse med det vi i dag kaller håndhevelsesbistand, var at POD ble lagt til i bistandshjulet, og at de enhetene som i dag styres av annen lov, for eksempel grensevakt og kystvakt, ble trukket ut av bistandsinstruksens virkeområde.

³¹ FOR-2003-02-28-220, tilgjengelig på lovdata.no

³² FOR-1998-02-13-177, tilgjengelig på lovdata.no

Hvis vi ser på hvilke forandringer som er gjort fra bistandsinstruksen av 2003 til den gjeldende fra 2012 så ser vi følgende forandringer:

- Definisjon på akutt
- Krav til øving mellom departementene, minimum en gang i året.
- § 8 om kostnadsdekning.
- Tre bistandstyper gjort om til to, administrativ og operativ bistand i realiteten gjort om til en kategori; alminnelig bistand.
- Beskrivelser av hva en anmodning skal inneholde.
- §§ 12/16 som sier at Forsvaret skal starte forberedelser og planlegging mens man venter på de formelle beslutningene.

Det har ikke vært foretatt noen vesentlige endringer av bistandsinstruksen fra 2003 til 2012. At tre bistandstyper har blitt til to har muligens forenklet litt for anmoder sin del. En slipper nå å vurdere skjæringspunktet mellom administrativ og operativ bistand, men dilemmaet om hvorvidt noe er håndhevelsesbistand eller ikke er fortsatt tilstedeværende. I tillegg har man som nevnt tidligere noe usikkerhet knyttet til paragrafen om kostnadsdekning. Prosessen rundt godkjenning av en bistandsanmodning og effektiviteten av denne har ikke blitt forandret i instruksen. Det har dog blitt gjort noen tiltak for å effektivisere kommunikasjonen mellom de forskjellige leddene i bistandshjulet som har en positiv effekt på tidslinjalen, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.4.

En saksbehandler i FD uttalte: «(...) når det gjelder tidlig informasjonsutveksling og planlegging så har vi i instruksen av 2012 på en måte skilt ut hastekriteriet i en egen paragraf. Man utveksler informasjon uavhengig av om man ser på det som en hastesak eller ikke, mao. det skal ikke være opp til vakthavende offiser ved FOH og vurdere om det er en hastesak eller ikke, han/hun skal slippe den vurderingen. Starter informasjonsutveksling og planlegging uavhengig av en vurdering av om det haster eller ikke.» (SB 1, FD)

§§ 12 og 16 tilsier at Forsvaret skal klargjøre ressurser til støtte for politiet før den formelle avgjørelsen fra FD foreligger. Dette gjør at styrkene kan være tidligere klare etter at en beslutning fattes, og vil være med på å forbedre tid fra anmodning til ytt bistand. Bistandsinstruksen av 2012 gjør derimot ingen endring på hvordan den formelle beslutningsprosessen foregår, slik det kan fremgå av utsagnet ovenfor.

5.1.5 Tidsaspektet i planverket

Bistandsinstruksen kan ses på som en del av vårt beredskapsplanverk. Planverket setter ingen krav til hvor lang tid det skal, altså en maksimumstid for å behandle en bistandsanmodning. Dette gjenspeiles i vaktordningene i de forskjellige instansene, som blir nærmere beskrevet i kapittel 5.3. Dette gjør at politimesteren som ber om bistand, ikke vet når han kan forvente svar på anmodningen. I planleggingen av operasjoner kan det da være stor usikkerhet knyttet til hvorvidt de kan belage seg på bistand eller ikke, og det kan være vanskelig å vite hvor lenge man eventuelt må avvente en operasjon for å kunne gjennomføre den med Forsvarets bistand. Selv om det kan være vanskelig å få til i praksis, så bør man etterstrebe og lage beredskapsordninger som er

tilpasset de ressursene som har kortest beredskapstid, altså høyest grad av beredskap. Bell-412 helikoptrene på Rygge står på 1 times beredskap, jagerflyberedskapen i Bodø står på 15 minutters beredskap. Begge disse vil kunne være tilgjengelig i Oslo-området på rundt en times varsel. Erfaringer fra Gemini 2013 viser at det i snitt tar litt i overkant av 2 timer å behandle en bistandsanmodning, og det er i en situasjon hvor alle de relevante funksjonene allerede er på jobb. (Politihøgskolen, 2013) Det er forståelig at det kan ta tid å behandle en anmodning for å forsikre seg om en god kvalitativ avgjørelse om bistand. Det er derimot vanskeligere å forstå hvordan man kan ha beredskapsordninger som kan gi timers forsinkelse utelukkende basert på krav til oppmøtetid. Som beskrevet i bakgrunnskapittelet har POD et krav om at jourvakten skal møte innen 2 timer, JD har 1 time, FD ønsker ikke å offentliggjøre sin, mens Sitsen og FOH er døgnbemannede.

5.1.6 Delkonklusjon planer og prosedyrer

Bistandsinstruksen er formulert generelt, og den definerer på en tilstrekkelig måte rammer for bistand fra Forsvaret til politiet. I tillegg er den fleksibel og åpner for improvisasjon. Dette er i tråd med gjeldende teori for prinsipper for god krisehåndtering. Imidlertid er det at den er såpass generell ikke nødvendigvis tatt tilstrekkelig høyde for i oppbyggingen av krisehåndteringsorganisasjonen hos de etater som er involvert i behandlingen av bistandsanmodninger. I henhold til effektiv krisehåndtering skal det ikke være uenighet om tolkning av innholdet. En slik generell bistandsinstruks fordrer derfor at ytterligere planverk utvikles for å sikre en unison oppfatning. Videre kan en slik generell instruks bidra til forvirring om hva slags type bistand det kan anmodes om, samt hvilke retningslinjer som gjelder for økonomisk kompensasjon.

Det faktum at bistandsanmodninger faller under ansvarsfeltet til to departement og dermed det konstitusjonelle ansvaret til to statsråder, kan være med på å problematisere delegering av ansvar og myndighet bort fra egen organisasjon. Det er verdt å nevne at flere land, eksempelvis Sverige, håndterer denne typen saker i ett departement. Det har også tidligere vært anbefalt både opprettelse av et eget departement for å håndtere denne typen saker og å samle krisehåndtering under Statsministerens kontor (SMK).

For å bidra til en mer effektiv krisehåndtering, er det viktig å etablere en felles forståelse av hva slags bistand som er politisk sensitiv og ikke, samt en viktig avklaring om hvilke begrensninger og operative retningslinjer som skal legges på Forsvaret i ulike roller. De prinsipielle problemstillingene bør avklares mellom departementene, slik at man har samme inngangsverdier til behandlingen av anmodninger.

For å kunne effektivisere prosessen rundt håndhevelsesbistand, samt gjøre regelverket klarere for de involverte instanser, anbefaler vi at det gjøres en grundig gjennomgang av dagens instruks. Tidligere NOU-er og stortingsmeldinger prøver å favne om hele samfunnsikkerhets- og beredskapssektoren og blir dermed veldig generelle. De gir dermed ikke noe godt utgangspunkt for å forbedre dagens ordning for bistand Forsvar-politi. Samtidig bør skillelinjene mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand tydeliggjøres bedre enn det er dagens instruks gjør.

Vi anbefaler at vaktordningene standardiseres på tvers av de ulike aktørene, samt at man ser kravene til oppmøtetid. Den forsinkelse som oppstår i behandlingen av en anmodning, er ideelt sett kun en funksjon av ren saksbehandling og ikke tid som går med på å få beslutningstakere på plass.

For å bidra til en mer effektiv krisehåndtering, er det viktig å etablere en felles forståelse av hva slags bistand som er politisk sensitiv og ikke, samt en viktig avklaring om hvilke begrensninger og operative retningslinjer som skal legges på Forsvaret i ulike roller. De prinsipielle problemstillingene bør avklares mellom departementene, slik at man har samme inngangsverdier til behandlingen av anmodninger.

5.2 Personell og organisering av kriseledelse

For å ha en ide om hvor lang vei det er fra de som ber om bistand til de som til slutt godkjenner den, er det interessant å se på hvor mange personer som er involvert. Ved politisk sensitive saker heves gjerne beslutningsmyndigheten til strategisk nivå, men man bør da ha kortest mulig vei fra utøverne til beslutningstakerne.

Under en politioperasjon identifiserer innsatslederen i politiet et behov for flere ressurser for å kunne løse sitt gitte problem. Dette blir kommunisert til operasjonssentralen ved politidistriktet, hvor det sitter en operasjonsleder. Operasjonslederen spiller på de ressursene de har i distriktet, og kan også be om bistand fra tilstøtende distrikt. Hvis dette ikke er tilstrekkelig, eller at de ønskede kapasitetene ikke finnes lokalt, ber man om politiets nasjonale ressurser. Dette kan for eksempel være politiets beredskapstropp, bombegruppa og gisselredningsgruppa. Hvis dette ikke er nok, de er for langt unna, eller at kapasitetene ikke finnes i politiet kan de anmode om bistand fra forsvaret. Det er politimesteren som har myndighet til å be om bistand, så han eller hans stedfortreder må involveres før en bistandsanmodning sendes fra politidistriktet. Linjebehandlingen i politidistriktet vil dermed som et minimum inkludere tre personer; innsatsleder, operasjonsleder og fungerende politimester.

I beskrivelsen av POD viste vi at jourvakt, avdelingsledervakt og ledelsesvakt skal inkluderes ved behandlingen av en anmodning, så også her foregår det en linjebehandling gjennom tre ledd.

Når anmodningen så går videre til JD må den behandles av jourvakt i politiavdelingen, og av politisk ledelse, normalt sett av ministeren. I tillegg vil døgnvakten ved KSE være involvert i varslingen av jourvakten.

Hos FD vil embetsvakten, en jurist fra FD II-5 og politisk ledelse, normalt sett ved ministeren være involvert.

Hvis vi ser utelukkende på saksbehandlingen så inkluderer den altså som et minimum 10 personer fra operasjonsleder i politidistriktet, hvor anmodningen blir skrevet, til en beslutning foreligger hos FD. Da er ikke personellet hos Sitsen eller døgnvakten i KSE tatt med, da disse primært har en varslingsfunksjon. Av disse er det kun operasjonslederen i politiet som har kontinuerlig

tilstedeværelse. Innenfor normal arbeidstid vil mest sannsynlig antall involverte personer øke, da man i departementene i en del situasjoner også vil inkludere departementsråd, ekspedisjonssjef eller lignende, før man går til politisk ledelse.

Det er altså ingen kort vei fra der behovet oppstår, til vedkommende som fatter beslutninger. En måte man kan løse dette på er å desentralisere beslutninger, som er i tråd med god krisehåndtering. Hvis man ikke ønsker å delegere myndighet ned til en annen instans, så går det an å desentralisere beslutningsmyndigheten internt i egen organisasjon, slik at man for eksempel ikke trenger å gå gjennom tre ledd i POD før en anmodning kan sendes videre til JD.

De fleste funksjonene som er nevnt her kan besettes av flere forskjellige personer, gjennom vaktordninger. Som nevnt i punkt 5.1, så er det viktig at alle kjenner til planene, man er enige om de prinsipielle problemstillingene og man trener og øver regelmessig. Når man får en stor gruppe personer, så blir det vanskeligere å gjøre systemet konformt. Det er flere som må «forstå» hvordan en sak bør løses og hvorfor, flere som må øves, og flere personer som må være oppdatert på de siste føringer og retningslinjer som foreligger internt i hver organisasjon. Vi kommer tilbake til omfanget av reelle hendelser og øvingsvirksomheten senere i oppgaven, men dette kan resultere i situasjoner hvor de som skal behandle anmodningen om bistand, aldri har gjort dette før, hverken i forbindelse med en reell hendelse eller gjennom realistisk øvelse.

Som beskrevet i forrige kapittel så er det ikke beskrevet noen klar rollefordeling eller ansvarsfordeling i bistandsinstruksen. Allikevel vil strukturen som er satt av bistandsinstruksen være med på å forhindre det Boin *et al.* (2005) kaller ad-hoc institusjonalisering. Øvingsregimet og antall faktiske bistandsanmodninger vil også være med på å styre graden av ad-hoc institusjonalisering mellom enhetene, som en funksjon av hvor ofte enhetene i bistandshjulet snakker sammen.

Forsvaret har en liaison hos POD og politiet har en liaison hos FOH. En saksbehandler i FD uttalte følgende som svar på hvor de henter informasjon til beslutningsgrunnlaget: «*Liaisonen i POD er viktig her, han er en krumtapp. Vi jobber internt i vår søyle mye for å vurdere det som har kommet opp, så er det slik at for alle praktiske forhold så vil jo den endelige anmodningen fra justisdepartementet, den vil jo ikke, altså, i hovedsak se så veldig mye annerledes ut en det som kom fra politimesteren, altså man kan legge vesentlig vekt på det som kommer som første utkast fra politimesternivå.*». (SB 1, FD)

FD har åpenbart gode erfaringer med bruk av liaison. Liaisonene har en to-delt rolle: liaisonen i POD er både Forsvarets øyne inn i POD og den politioperative driften, samtidig som han kan fungere som politiets rådgiver i saker som omhandler samarbeid med militæret. Tilsvarende rolle vil man finne hos politiets liaison i FOH. Liaisonene kan ha en viktig rolle i det å bygge forståelse for hva som foregår i den andre søylen, hvis vi tenker oss en søyle i justissektoren og en i forsvarssektoren. Ulempen med liaisonordningen er at denne normalt sett bare er i drift innenfor normal arbeidstid, og de inngår ikke i noen vaktordning. Man kan altså ikke belage seg på liaisonen som et fast kontaktpunkt i behandling av en bistandsanmodning.

5.2.1 Delkonklusjon personell og organisering av kriseledelse

Det burde foretas en kritisk gjennomgang av bistandshjulet, hvor man har fokus på hvilke roller de ulike personene er tiltenkt. Når man har definert hvilke roller og vurderinger de ulike aktørene skal ha befattning med, så har man et godt utgangspunkt for å selektere hvem som må inkluderes i behandlingen av bistandsanmodninger. Det virker i dag som om dette er utelukkende opp til hver enkelt institusjon.

5.3 Varsling, informasjonshåndtering og situasjonsrom

5.3.1 Situasjonsrom

I dette kapittelet vil vi skille mellom et situasjonsrom, som har ansvar for å håndtere kommunikasjon og å presentere et situasjonsbilde eller en situasjonsforståelse, og et operasjonsrom, som er aktivt med og styrer operasjonene. En ganske synlig forskjell hos de ulike aktørene, er at de har forskjellige løsninger når det kommer til disse rommene. Størst er forskjellen mellom sektorene, hvor forsvarssektoren har mer omfattende senter. Det virker også som om det å ha velfungerende, døgnbemannede situasjons- eller operasjonsrom er en selvfølge i Forsvaret. Det er naturlig at det vil være en forskjell mellom de ulike aktørene, da de tross alt har ulike funksjoner. Forskjellen mellom justis og forsvar kan også skyldes at politiet i stor grad er fokusert innenfor hvert politidistrikt (hvor de har operasjonssentraler), og at Forsvarets interesseområde er både hele landet og utlandet.

Selv om hver aktør skal ivareta ulike funksjoner, skal de alle behandle bistandsanmodninger. Det er derfor naturlig å sammenligne dem. La oss starte med Forsvaret. To F-16 står på 15 minutters beredskap hele året i Bodø, primært for NATO³³. I vaktrommet der har flygerne tilgang på hemmelige datasystemer og telefoni med de andre nivåene som er involvert om de blir kalt ut på oppdrag: Flybasens operasjonsrom, kontroll- og varslingsstasjonene, hovedkvarteret på Reitan, samt NATOs luftoperasjonssenter i Tyskland. Alle er døgnbemannede.

Om en *bistandsanmodning* skal vurderes i forsvarssektoren, så er FD det eneste stedet noen med beslutningsmyndighet ikke er kontinuerlig tilstede, selv om de blir understøttet av et godt bemannet Sitsen. I justissektoren har ikke POD noe situasjons- eller operasjonsrom. JD har et situasjonssenter – men har ikke folk med beslutningsmyndighet til stede. Det sivile situasjonssenteret hos JD er dessuten tynnere bemannet enn Sitsen hos FST. Årsaken til at disse rommene er ulikt bemannet, kan bunne ut i at et situasjonssenter i justissektoren primært fungerer som en kommunikasjonshub, mens de i forsvarssektoren er å regne som operasjonsrom hvor beslutninger og vurderinger skal kunne bli tatt. Om man ønsker å bygge en situasjonsforståelse, ikke bare presentere et bilde, så krever det mer av personellet tilstede.

Om man har en sentral som har oversikt over normalsituasjonen, vil man lettere kunne identifisere at noe unormalt skjer. Et velfungerende situasjonsrom vil kunne samle, tolke og presentere informasjon for å sikre gode avgjørelser fra beslutningstakerne. Det å ha situasjonsrom

³³ Dette omtales vanligvis som QRA – Quick Reaction Alert.

er en relativt ny ordning for JD. Vi mener at justissektoren kan lære en del av forsvarssektoren på dette området, da Forsvaret har lang erfaring med dette, også på operasjonelt og strategisk nivå. Eksempelvis forteller en av fagvaktene hos JD følgende om en situasjon som skjedde for ikke så lenge siden:

«Vi har jo situasjonssenter som er bemannet 24/7. De er nok litt usikre, for jeg husker at når jeg kom ned... jeg satt og jobbet med en proposisjon når det her skjedde. (...) De ringte og ba meg komme ned. Og så gikk jeg ned, men stresset ikke sånn voldsomt. Og da spurte jeg hva skjedde, har dere snakket med PST og POD? Nei. Ingen hadde gjort noe. Og da gjør jeg det selv. Da tar jeg telefonen. Og så skaffer jeg meg oversikt over situasjonen.» (SB 1, JD)

En av de som jobber i Sitsen hos FST mener følgende om det sivile situasjonssenteret hos JD:

«Noen som hviler litt på at 'nå har vi fått på plass et senter'. Men som jeg sier, dere må ikke bare få et senter, dere må også ha på plass de verktøyene og rammeverk rundt det senteret før man gjør noe. Må vite hva man skal ha det til. Og det er det jeg er litt skeptisk til i justisvesenet. Det er altfor mange jurister inni der, og for lite folk som har hatt skit på fingrene.» (SB FST)

Et slikt utsagn kan både vitne om ulik holdning til hva et situasjonssenter skal brukes til, og om en «hver sin haug» mentalitet vi har sett hos flere av aktørene. Om vi ser tilbake i tid, ser vi også en ulik holdning til utformingen av det som nå er KSE / situasjonssenteret. Forsvarskomiteen mente i 2004 at «organisatoriske uoverensstemmelser skal løses ved at det etableres en krisehåndteringsenhet som delegerer og fordeler ansvar i tråd med krisesituasjonens innhold. Krisehåndteringsenheten vil altså ha som oppgave ta ledelsen over krisesituasjonen for å klargjøre hvilke etater som skal bistå med ressurser for å redusere og forebygge effekten av krisesituasjonen (...)» (Innst. S. nr. 49 (2004-2005)) Dette kan igjen utledes av det Sårbarhetsutvalget foreslo i 2000, nemlig at «at ansvaret for å forberede og gjennomføre samordning av krise- og konsekvenshåndtering mellom departementer så langt som mulig bør legges til ett departement med sikkerhet og beredskap som hovedområde. Utvalget foreslår videre at dette departementet bør etablere en egen enhet for å tilrettelegge for og forberede en god håndtering av ulike krisesituasjoner. Det foreslås at enheten får en fast kjerne med spesialister på krisehåndtering og koordinering, og at enheten ved behov forsterkes med utpekte representanter fra relevante departementer.» (Innst. S. nr. 9 (2002-2003))

Det er forskjell på krisehåndtering og krisestøtte. Om man hadde opprettet en krisehåndteringsenhet i stedet for dagens krisestøtteenhet, ville man kunne vært bedre rustet til å håndtere krisesituasjoner på strategisk nivå. For at dette skulle være så effektivt som mulig, hadde det krevd at det blir produsert og tolket et godt situasjonsbilde, og at beslutningsmyndigheten kontinuerlig er til stede. Dette ville selvsagt også vært mer ressurskrevende enn hva dagens løsning er.

En saksbehandler hos JD legger frem hva POD sin oppgave er i forbindelse med en bistandsanmodning:

«Det viktigste de gjør mellom politidistriktet og JD er å ta en kjapp vurdering av det som blir fremmet, og så fylle på med den informasjonen de mener er relevant for de nasjonale bistandsressursene – som de kan bidra med mer oversikt over enn et lite politidistrikt.» (SB 3, JD)

Vi stiller spørsmålsteget til hvordan POD kan gjøre dette, da de ikke har et døgnbemannet situasjonscenter. Det første de som går vakter hos POD må gjøre når de kommer på jobb, er dermed egenhendig å bygge denne oversikten. Vi mener mangelen på et situasjonsrom hos POD er en hemsko for deres rolle i behandlingen av bistandsanmodninger.

Av aktørene i bistandshjulet, er FOH sitt operasjonsrom det som er best egnet til effektiv krisehåndtering. Her finnes det myndighet til å ta avgjørelser allerede i operasjonsrommet, og informerte beslutninger vil derfor kunne bli tatt på et tidlig tidspunkt i en krisefase. Hvorvidt de andre aktørene også skal benytte en slik løsning, er selvsagt et spørsmål om hvor mye ressurser de vil investere i det. Og om beslutninger må tas av statsråden selv, så er det urealistisk at all beslutningsmyndighet vil være tilgjengelig i et operasjonsrom.

Man kan også stille spørsmål om alle aktørene skal ha hvert sitt senter, eller om man kan samlokalisere dette slik Sitsen fungerer for FST og FD. Jo flere situasjonsrom og nivåer hvor beslutningene skal tas, jo større blir behovet for koordinering og kommunikasjon. Som vi senere skal se, er det et meget stort behov for å dele informasjon mellom alle aktørene, noe som både tar tid og som øker risikoen for at informasjon ikke blir gitt eller er feilaktig. Om aktørene ønsker å slå sammen situasjonsrom og/eller beslutningsmyndighet, krever dette i tilfelle åpenhet og vilje til å skape noe nytt og bedre hos de involverte aktørene. Dette er en stor utfordring, da «revirheving» har vært et gjennomgangstema når vi har diskutert samarbeid mellom aktørene.

Reelle erfaringer fra anmodninger om håndhevelsesbistand de senere årene har likevel vist at man har tatt beslutning om å tillate bruk av bistand relativt raskt, og at dette er en beslutning man har vært enige om har vært korrekt i etterkant. Det viser at til tross for ulike løsninger for situasjonsrom, så evner aktørene å ta avgjørelser. Hvor effektive avgjørelser som kan bli tatt om det skjer en overaskende koordinert terroraksjon utenfor normal arbeidstid flere steder i landet, hvor det er stor usikkerhet om hva som faktisk skjer, er derimot vanskelig å predikere.

5.3.2 Varsling

5.3.2.1 Ulike vaktordninger

Både POD, JD og FD opererer med hjemmevakter. Blant disse aktørene er det ulike krav til hvor lang tid det kan ta før vedkommende er på plass på arbeidsplassen. I JD har KSE-vakten og fagvakten krav om å være på plass innen en time. I POD er et krav at jourvakten må være på plass innen to timer. FD ønsker ikke å oppgi hva slags tidskrav som ligger i deres vaktordning. FD har også et krav om at en jurist skal være konsultert i behandlingen av bistandsanmodningene, men disse har ikke noen vaktordning. De har likevel telefoner gradert opp til begrenset tilgjengelig hjemme.

Vi mener at hjemmevaktordninger hos personell som har en kritisk rolle i behandlingen av bistandsanmodninger ikke er ideelt, og at de heller burde inngå i vaktordningen i sine respektive situasjonsrom. Likevel er dette ressurskrevende, og må sees i sammenheng med at det ikke bare er bistandsanmodninger disse personene skal behandle. I den grad aktørene skal fortsette å ha hjemmevakter, mener vi det vil være naturlig å standardisere kravene til hvor lang tid det kan ta før de er på plass. POD er den første aktøren til formelt å behandle en bistandsanmodning, men kan være den siste til å komme på jobb.

5.3.2.2 Holdning til tidskrav

Tiden det tar å komme seg inn på arbeidsplassen, blir av flere saksbehandlere sett i sammenheng med den tiden det tar å gjøre Forsvarets styrker «klare»:

«Beslutningen tar ikke lenger tid enn tiden det tar å klargjøre kapasiteten» (SB 1, FD)

«Det hjelper ikke om beslutningen tar 10 sekunder, hvis det likevel tar en time å klargjøre ressursen» (SB 3, FD)

«Noen av ressursene til Forsvaret har opp til 24 timers klar tid. Det trenger ikke ta 24 timer, men det kan ta det før de rapporterer klar. Da har det ikke noe å si om vi bruker 15 minutter eller om vi bruker 4 timer, for jeg tror aldri vi kommer til å komme ned på et kvarter uansett, fordi fra PM faktisk har bestemt seg og har skrevet ned ting, og POD skal gjøre en vurdering – det tar mer enn et kvarter.» (SB 3, JD)³⁴

Vi mener det er uheldig å bruke klartid for ulike kapasiteter som argument for egne vaktordninger. For det første foregår aksjonsplanleggingen samtidig med at ressurser gjøres klar. Det er da viktig for politiet å vite om de får hjelp fra Forsvaret eller ikke. For det andre er det et ønske at alt skal gå så fort som mulig, uavhengig av hvilken klartid Forsvaret formelt skal være på. For det tredje har Forsvaret kapasiteter som står på en veldig høy beredskap, hele året. Eksempelvis vil QRA i Bodø kunne ta av innen 15 minutter og nå hvor som helst i landet en time etter at de har tatt av. De kan da være allerede være etablert i aksjonsområdet samtidig som jourvakten hos POD er i bilen på vei til jobb. De kan dermed bruke sine sensorer til å rapportere inn hva de ser på bakken på et veldig tidlig tidspunkt. Om man ønsker å utnytte seg av denne klartiden, så kreves det at noen med tilstedevakt tar avgjørelsen om å sende avgårde F-16.

I virkelige hendelser den siste tiden, har intervjuobjektene våre et positivt inntrykk av tiden det tar. Som saksbehandler i JD sa: *«Når det virkelig gjelder, så er det sjelden jeg opplever at det tar veldig lang tid. Det går veldig raskt. Det går muntlige vurderinger så langt man kan med det utstyret man har.» (SB 3, JD)* Dette er mulig blant annet fordi de ulike aktørene kjører behandlingsprosessen parallelt og i tillegg til den formelle, sekvensielle, veien. Denne iterative³⁵ prosessen effektiviserer beslutningene. Dessuten kan avgjørelser tas muntlig, og det skriftlige ordnes etterpå.

³⁴ PM refererer i denne sammenheng til politimester.

³⁵ Løpende, forberedende

Tid er viktig i en krisesituasjon, det er helt klart. Det kommer også frem av intervjuene at det etter 22. juli 2011 har blitt et massivt fokus på tid i etterkant av hendelser. Siden aktørene i bistandshjulet blir målt på tid, legger dette også et press på at avgjørelser skal bli tatt raskt. Men effektiv krisehåndtering krever også at det er de rette avgjørelsene som blir tatt. Ved å ha en tilstedevakt i situasjonsrommene, så vil man kunne ta avgjørelser hurtig. Men enda viktigere: Man vil kunne ta de *rette* avgjørelsene hurtig, fordi man har situasjonsbildet enkelt tilgjengelig. Om det ikke er en tidskritisk situasjon man står ovenfor, så mener vi at man bør bruke lengre tid på å vurdere en situasjon. Dette vil være nyttig for å være sikre på at man tar en god avgjørelse, men vil også være nyttig i senere situasjoner hvor man er nødt til å reagere raskt. Uansett er det viktig at aktørene i bistandshjulet kommuniserer godt med det aktuelle politidistrikt, og kommer frem til en deadline for når anmodningen skal være ferdig behandlet, slik at politiet har et utgangspunkt for sin planlegging.

5.3.2.3 Sårbarhet

Flere av aktørene i bistandshjulet er avhengige av et velfungerende telefonnett for å kunne bli varslet og for å kunne koordinere seg i mellom. Dette er et sårbart punkt i bistandshjulet, og blir vanskeligere å ha backup for jo flere ledd som må koordinere eller varsles. Sårbarhetsutvalget (2000) skrev følgende:

«Det kan hevdes at prosedyrene for bistand fra Forsvaret til sivile myndigheter har fungert rimelig godt. Enkelte prosedyrer kan imidlertid synes noe tungvinte og lite praktiske. I verste fall kan man risikere at beslutningsprosessene tar for lang tid, og at tapene blir større enn nødvendig. Dette gjelder særlig hvis departementene ikke har en operativ beredskap i forhold til slike situasjoner eller dersom det skulle bli svikt i kommunikasjonen mellom lokale og sentrale beslutningstakere. At man ikke har fått klare eksempler på behov for å justere instruksverket på området, kan ha sammenheng med at vi ikke siden annen verdenskrig har hatt noe omfattende tilfelle av slik terror og sabotasje som vi nå ser behov for sterkere beskyttelse mot.»

Vi har sett at man internt hos aktørene har prosedyrer for hva man gjør om man ikke får kontakt med de med beslutningsmyndighet. I tillegg ser vi at det har blitt mer oppmerksomhet på å kunne handle i nødrett i tilfelle man er avskåret fra kontakt med resten av bistandshjulet. Dette er to positive faktorer som vil bidra til mer effektiv håndteringen av en krise om rutineene ikke kan bli fulgt som planlagt.

5.3.3 Informasjonshåndtering

5.3.3.1 Bistandsmal

Et av lyspunktene vi har funnet i gjennomgangen av bistandshjulet, er at aktørene har startet å bruke en standardisert bistandsmal. Dette gjør at det blir enklere å fylle inn den informasjonen som kreves senere i beslutningskjeden, og enklere å lese anmodningene. Dette er et eksempel på et veldig enkelt tiltak som gjør anmodningsprosessen bedre, og det viser hva aktørene kan få til om de samarbeider godt. Saksbehandlerne i FD omtaler det som *«en ny æra etter ny mal»*. Ved å fortelle hva de *ønsker å utrette*, fremfor nøyaktig *hvilken ressurs de vil ha*, flytter politimesteren

ansvaret for å finne egnet ressurs til det stedet for ekspertisen er størst: Forsvaret. Dette er i tråd med prinsippet om å utnytte relevant ekspertise.

5.3.3.2 Behov for informasjonsdeling

I det en bistandsanmodning blir sendt fra et politidistrikt til POD, går det gjenparter også til FST, JD (KSE) og FOH. Dette gjør at forsvarssektoren kan starte og behandle et utkast av den ferdige anmodningen parallelt med at den blir behandlet i POD og JD. Samtidig blir fagvakt hos FD underrettet av FST, og FOH starter arbeidet med å gjøre klar styrker. Statsrådene hos JD og FD koordinerer med hverandre, fagvakt hos JD henter inn informasjon om hva som skjer hos POD og hos PST, og FD koordinerer i egen søyle samtidig som de blir foret med informasjon fra sin liaison hos POD. Noe av denne kommunikasjonen kan skje på videokonferanse. Totalt sett forgår det mye informasjonsdeling, som følge av mange aktører og ulik innsikt i situasjonen. Et «enklere» bistandshjul med færre noder ville gjort informasjonsdelingsprosessen enklere, da det ville vært lettere å ha en felles situasjonsforståelse.

Den formelle informasjonsdelingen har riktignok blitt enklere de senere år, etter at alle aktørene har mulighet til å sende bistandsanmodningene på mail gradert opp til hemmelig. Det er likevel svært mye av informasjonsdelingen som er avhengig av telefoni, som oftest vil dette kun være mulig opp til begrenset gradering, og i noen tilfeller kun ugradert. Dermed er fortsatt ikke informasjonsdelingssystemene tilstrekkelige til å dekke prinsippet om at *all informasjon kan bli behandlet og delt på systemer som er kompatible med hverandre*.

5.3.3.3 Gradering

De fleste som går hjemmevakt hos aktørene har kun tilgang på begrensede mobiltelefoner. Dette gjør at de må komme inn på arbeidsplassen for å få oversikt over situasjoner som er gradert over begrenset. Dette er et godt argument for ikke å sette høyere gradering enn høyst nødvendig i bistandsanmodningene, noe også en saksbehandler i JD poengterer:

Men det som vi har hatt problemer med tidligere, som ikke er tvil om at til dels har skapt irritasjon, det er at FD har sendt beslutninger som gradert informasjon – selv om innholdet er ugradert. Men det er et mål at man skal kunne håndtere opplysningene etterpå, de skal jo håndteres av mange. (...) Man må være forsiktig med å være slendrian med gradering, det kan skape ikke-greie holdninger. Graderte ting er gradert. Men nå er det blitt lettere for oss altså, det har det absolutt.» (SB 1, JD)

22. juli 2011 fikk politiets anmodning av håndhevelsesbistand forsinket behandling av Regjeringens kriseråd, grunnet at ikke alle der var sikkerhetsklarert. (NOU 2012:14) Det er en forutsetning at sikkerhetsklarering på personellet ikke er til hindring for å kunne behandle oppdøkkende kriser.

Innenfor gradering ser vi en liten kulturforskjell mellom justis- og forsvarssektoren. For å teste litt hvordan de ulike aktørene ser på prinsippet å *kunne bryte regler* i en krisesituasjon, spurte vi dem om det var tilfeller der de ville sette reglene i sikkerhetsloven til side. I en krisesituasjon vil

tidsaspektet kanskje gjøre at det vil være nødvendig å ta avgjørelser på de begrensede mobiltelefonene aktørene har, på bakgrunn av informasjon som er gradert høyere enn begrenset.

I begge leire argumenterte man for å kunne bruke «blomsterspråk» om situasjonen for å unngå å prate over begrenset, noe som er mulig om det er en kjent sak det er snakk om. Hos JD vurderte en saksbehandler det derimot slik om en helt ny situasjon dukker opp:

«Hvis det haster, og informasjonen går over B³⁶, så prater man ikke om det i klartekst på B-telefonen, det er vi strenge på selvfølgelig. (...) Er det en helt ny sak da, så må man inn for å få informasjonen ordentlig» (SB 3, JD)

En saksbehandler hos Sitsen har en litt annen holdning til det:

«Vi vet at vi tidvis er nødt til å gå på grensen, ved bruk av blomsterspråk, at man ikke klarer å kommunisere med beslutningstakerne på riktig nettverk. Men vi tar noen bevisste valg i fravær av verktøy, og da ser vi på hvilke konsekvenser kan inntreffe om jeg gjør det jeg gjør nå. Fra vår side så prøver vi hele tiden på å tenke på konsekvenser av et eventuelt brudd på sikkerhetsloven. Men så må man også stille seg spørsmålet om det er et faktisk brudd på sikkerhetsloven, vil en eventuell motstander kunne omsette den informasjonen der og da, og utnytte den, selv om informasjonen der og da kanskje er gradert? Det valget må man bare ta. Hvis konsekvensene av det er non-existent, da er det bare å gjøre det. Vi etterlyser et system som binder oss sammen i en konnektiv sfære.» (SB FST)

Fravær av verktøy som kobler sammen beslutningstakere på rett graderingsnivå er selvsagt en hemsko for effektiv krisehåndtering. Men når krisen likevel oppstår, tiden er knapp, og konsekvensene er store, så mener vi at dette rettferdiggjør å kunne diskutere en situasjon på de begrensede mobiltelefonene som finnes. Både fordi dette kan forsvares med nødrettsparagrafen, men også fordi det er lite sannsynlig at informasjonen vil kunne bli brukt av en potensiell fiende.

5.3.4 Delkonklusjon varsling, informasjonshåndtering og situasjonsrom

Aktørene har valgt ulike løsninger for situasjons- eller operasjonsrom. Dette kan være med å påvirke hvor effektiv behandlingen av bistandsanmodninger er, spesielt om situasjonen er uoversiktlig. Forskjellen i utformingen av disse rommene kan stamme fra aktørenes normale roller og kommandoforhold. Å gjøre rommene mer effektive i en krisesituasjon vil være mer ressurskrevende, og vil dermed kanskje ikke være ønskelig hos alle. En sammenslåing av disse sentrene kunne da vært aktuelt, men stiller krav til godt samarbeid.

Mange av de som skal behandle bistandsanmodninger har vaktordninger hvor de ikke trenger å være til stede på arbeidsplassen utenfor normal arbeidstid. Gode varslingsrutiner er derfor viktige, og gjør at man i en krisesituasjon er avhengig av at telefonnettet fungerer. Siden mange aktører er involvert i krisehåndteringen, og at de sitter på ulik informasjon, fører dette til et ytterligere behov

³⁶ Begrenset

for velfungerende kommunikasjons hjelpemidler. I dag er ikke alle kritiske noder i bistandshjulet kontinuerlig koblet sammen på tilstrekkelig sikkerhetsgradering. I en krisesituasjon kan dette medføre at graderte detaljer blir diskutert på ugraderte linjer, noe som likevel vil være bedre enn at situasjonen kommer ut av kontroll.

5.4 Problemløsningsevne

Vi skal nå se på faktorer i håndteringen av bistandsanmodninger som påvirker problemløsningsevnen til aktørene. Med problemløsningsevne i denne sammenheng mener vi evnen til å kunne ta en avgjørelse man er enig om i etterkant.

I kriseteori så ønsker man at de med ekspertise kommer med anbefalingene, og at veien til en beslutning er så kort som mulig. Gjerne bør de med tilstrekkelig ekspertise også være de som tar avgjørelsen. Når en problemstilling er så politisk sensitiv som vi ser bistand fra Forsvaret i fredstid er, er det kanskje urimelig å delegere myndigheten til å benytte Forsvarets ressurser til laveste ledd. Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004 uttalte at *"Beredskapsplaner må inneholde vide fullmakter slik at tiltak kan iverksettes raskt. I situasjoner hvor de fullmakter som er gitt ikke strekker til, må det være "kort vei" til kompetent overordnet nivå."* (Justisdepartementet, 2005) Dette prinsippet gjelder også i andre kriser. Spørsmålet er likevel om man kan gjøre veien kortere fra beslutningstaker til utøvende ledd, og hvordan dette påvirker problemløsningsevnen?

5.4.1 Formelle rammer for problemløsningsevne

Alle aktørene vi har snakket med, er opptatt av at de har en viktig rolle å spille i bistandshjulet: POD har oversikt over alle politidistriktene, og vil fungere som et filter i bistandsanmodningene som går til JD. FOH har oversikt over alle militære ressurser som kan stilles til disposisjon. FST har ved Sitsen en viktig rolle i å bygge et situasjonsbilde og å kommunisere mellom FD og FOH. Både JD og FD er opptatt av at de støtter statsrådets konstitusjonelle ansvar innen hver sektor.

Det å ha så mange aktører involvert, har både fordeler og ulemper. Vi har tidligere vist at både POD og JD, samt JD og FD, til dels vurderer de samme aspektene ved en sak når de avgjør om en bistandsanmodning skal gå videre. Dette gjør at man sjekker flere ganger om det kan anbefales å godkjenne anmodningen. I motsatt tilfelle skal det ikke mer enn en aktør til for at anmodningen blir avvist eller må endres. Om for eksempel POD ikke er fornøyd, så kan de stoppe anmodningen der og da. I praksis vil kanskje ikke dette bli en problemstilling, men det viser et *formelt etablert konservativt trekk* ved hvordan en bistandsanmodning skal vurderes. Det tar tid å utvikle regelverk, og som vi har sett, så har heller ikke regelverket endret seg mye. Det har heller vært en gradvis utvikling, hvor fundamentet i bistandsinstruksen er hentet fra Fleischer sitt syn i diskusjonen med Smith etter Alta-aksjonen.

Gruppedynamikk blir i teori trukket frem som en stor faktor i hvordan avgjørelser blir tatt i en krise (Boin *et al.*, 2005). Selv om man i kriser ønsker å se en klar og tydelig leder, så sitter denne lederen ofte i grupper som sammen kommer frem til løsninger – på godt og vondt. Disse

gruppene kan vi finne innad hos hver aktør i bistandshjulet, men vi kan også se på hver av aktørene som et medlem i en større gruppeprosess, hvor individuelle meninger og interesser blir byttet ut med institusjonens. Bistandsinstruksen legger opp til at flere aktører har myndighet til å påvirke en bistandsanmodning. Disse aktørene verner på hver sin måte om sin avdeling og sine interesser. For å illustrere dette tar vi her med et lite knippe sitater fra intervjuene vi holdt.

En saksbehandler i JD sier dette om hvordan det er å jobbe med andre departementer:

«Krevende. Det merket jeg når jeg begynte å jobbe i departementet – det er liksom min mayday. Det er den tuetenkingen, ble veldig overasket over det. (...) Tuetenkningen har vel en sammenheng med at hvert departement har hvert sitt konstitusjonelle ansvar. (...) FD føler seg vel som en lillebror vet du... de har fryktelig mye folk, ikke sant. De har svære staber og nesten ikke noen soldater. Kommer i møte med FD, så sitter dem 18 personer, og vi kommer en til to.» (SB 2, JD)

En saksbehandler hos FD sa dette:

«Det blir litt revirpissing sånn innimellom (...) Kanskje det noen i justissektoren frykter, at Forsvaret tar mer plass og at de får en mindre rolle... jeg vet ikke om det er det de frykter, det er liksom en undertone. (...) Men det har jeg jo full forståelse for at man har en liten frykt for å bli litt irrelevant, men det vil man jo aldri bli ikke sant, det er jo ikke meningen å ta over.» (SB 3, FD)

En saksbehandler hos Sitsen la det frem på denne måten, på spørsmål om det hadde vært hensiktsmessig å samarbeide med justissektoren i etterarbeidet etter en hendelse:

«Skal jeg være helt ærlig, nei. De vil ikke høre på... dette er en meget personlig ytring. Jeg tror det er en sånn revirpissingskonkurranse, og ikke kom her og fortelle oss om hvordan vi skal gjøre dette her, fordi det har politi og justis gjort så lenge, og vi skal få hjelp fra dere, dere må ikke fortelle oss hvordan vi skal gjøre jobben vår.» (SB FST)

Samarbeidet mellom aktørene blir likevel omtalt som bra, spesielt under reelle hendelser. En saksbehandler hos JD hevder at den kulturforskjellen som eksisterer er sunn og naturlig, fordi aktørene representerer forskjellige sektorer med forskjellig doktrine. Saksbehandlere i FD sa også at det er en myte at de kulturelle forskjellene mellom departementene var til hinder for god kriseløsning. Det er laget egne moduler på stabsskolen på temaet kulturforståelse tilrettelagt for politiet og Forsvaret, for å skape en fellesforståelse og bygge ned det som måtte være av forskjellige perspektiver som kan virke hemmende på samarbeidet. (SB 1, FD)

For å gjøre veien til en avgjørelse kortest mulig, vil en løsning være å fjerne eller slå sammen aktører. Vi har tidligere vist hvordan POD per nå ikke har et operasjonsrom, og at man kan stille seg spørsmål om hvordan de da kan ha en oppdatert oversikt over operasjonene i landets politidistrikt. POD tar på seg oppgaver på linje med FOH, men er ikke likt utstyrt til det. Det er

naturlig at det er en forskjell mellom politiet og Forsvaret på dette punktet, da hvert politidistrikt er geografisk skilt³⁷ og er relativt autonome innen sitt område, mens FOH må kunne ha kontroll over styrker over hele landet og i utlandet. 22. juli kommisjonen (2012) beskriver at POD har en begrenset operativ rolle. Om man ser stort på det, så er kanskje POD sin rolle i bistandshjulet også begrenset slik organiseringen av situasjonsrom, vaktordning og rolleavklaring er nå i dag.

Det kan også argumenteres for en sammenslåing av ansvaret i departementene til å kun ha en aktør som tar de politiske vurderingene, slik at man hindrer dobbeltarbeid. Dette kunne vært et departement, eller det kan være som i Sverige hvor medlemmer av regjeringen går vakt for å ta slike vurderinger³⁸.

Slike endringer vil føre til en kortere vei fra topp til bunn, men vil også føre til at færre kritiske røster påvirker behandlingen av en bistandsanmodning. Vi kan regne med at alle aktørene i bistandshjulet vil fortsette å argumentere for sin eksistens og relevans i vurderingen av bistandsanmodninger, også i fremtiden. Det er mange hensyn å ta, fra konstitusjonelle til praktiske. Det betyr igjen at det er krevende å utføre endringer i det sivil-militære samarbeidet på noen annen måte enn gjeldende praksis: gradvis tilpasning. En radikal endring, som for eksempel ved å la ett nasjonalt departement ta de politiske avgjørelsene for når bistand kan bli gitt av Forsvaret, eller ved å fjerne POD fra bistandshjulet, kan være hensiktsmessig i forhold til prinsipper om effektiv krisehåndtering. Dette vil derimot være krevende.

5.4.2 Uformelle rammer for problemløsningsevne

Etter terroren 22. juli 2011 ser vi fremveksten av to andre trekk ved behandlingen av bistandsanmodninger. Disse er ikke formelt nedskrevne, men kommer til uttrykk gjennom forventningene til resultatet av en bistandsanmodning. Felles for disse trekkene er at de representerer en *liberal holdning* til bruk av bistand fra Forsvaret.

Den ene av disse to, er at det er en forventning om at bistandsanmodninger skal godkjennes. Vurderingen av en anmodning om håndhevelsesbistand fra Forsvaret i forbindelse med terror beskriver en saksbehandler hos JD på denne måten:

«Men det er mer en formalitet fordi jeg skulle likt å se den statsråden som sa nei. Han ville nok ikke vært statsråd så lenge.» (SB 1, JD)

En annen saksbehandler ved JD uttrykker dette:

«Nå er det jo slik at nåværende minister og forrige minster, de var JA. Uansett nærmest. Du skal være veldig tøff for å si nei. I både nåværende og tidligere regjering var det så lite problematisk å bruke militær makt mot, ja, rett og slett. Vi hadde jo den berømmelige saken ved Stortingets åpning hvor det ble et rabalder kan du si.» (SB 2, JD)

³⁷ Med unntak av de nasjonale bistandsressursene i Oslo PD.

³⁸ I Sverige går bistandsanmodninger direkte fra politiet til Forsvaret. Regjeringsvaktene har mulighet for å stoppe bistand, men de må ikke formelt godkjenne anmodningene.

Saken ved Stortingets åpning gjaldt da statssekretær Pål Kulø Lønseth stoppet en anmodning fra Oslo PD om å benytte Forsvarets helikopter som ildstøtteplattform for skarpskyttere ved åpningen av Stortinget den 2. oktober 2012. Uavhengig av hva som var rett eller galt i denne vurderingen, ser vi hvilken oppmerksomhet denne type avgjørelser får. Lønseth var nær ved å miste jobben, og det ble et massivt politisk press og press fra media mot JD. Denne situasjonen har vært med på å sette lista høyere for å si nei til bistandsanmodninger. (SB 2, JD)

«Vi vet jo at, sånn som i sommer [OP sommer, 2014], at dette blir gransket, ikke sant. Du er fagperson ikke sant, hvorfor skal vi si ja. Du må jo ha en oppfatning om hvorfor. Og hvis det er en veldig god grunn til å si nei, så sier du nei. Sånn som han Pål Lønseth, synes han fikk feil behandling. (...) forferdelig urettferdig behandlet. Så det er farlig å si nei!.» (SB 2, JD)

Det andre uformelle trekket vi ser etter 22. juli 2011, er som vi så i forrige kapittel, forventningen om at saksbehandlingen skal gå veldig fort. Tid blir av media trukket frem som en indikator på om bistandsprosessen går bra. Tid er viktig i krisehåndtering, men det samme er gode avgjørelser, og disse to kan stå i litt motsetningsforhold. Det er naturlig å tenke seg at man i situasjoner som ikke er en krise (men som kan bli det), for eksempel ved forhåndsplanlagt bistand, kan bruke mer tid på å vurdere om og hvordan politiet skal få bistand fra Forsvaret. Dette er vurderingsprosesser man kan dra nytte av ved senere hendelser, hvor tiden er mer knapp. På den annen side må man være påpasselig med at de taktiske enhetene i politiet og Forsvaret får tid nok til å planlegge med de ressursene de skal bruke. Saksbehandler på FST hevdet at det har vært situasjoner hvor politiet faktisk har droppet anmodninger om bistand, fordi det har tatt for lang tid å vurdere dem. Uansett er det i dag et stort press om at alle anmodninger skal vurderes veldig fort, slik en saksbehandler ved JD uttrykker det:

Dette må gå veldig fort. (...) I sommer [OP sommer, 2014] så mente vi at vi hadde god tid. Skulle være føre var, og bygge opp ressurser til å håndtere en situasjon.. dette mente vi at vi kunne bygge opp i ro og mak og ta en skikkelig vurdering. Men sånn i ettertid, vi brukte kanskje en sånn 3-4-5 timer kanskje, husker ikke. Hadde det her hastet, så kunne vi gjort dette mye raskere. Men det var ikke bra nok. Det skal gå lynende fort, uansett om det haster eller ikke. Det er det som er det politiske signalet. Ta for eksempel Nobels prisutdeling, den er da 10. desember. Så kommer det da en anmodning fra politiet 14 dager før. Man skulle kanskje tro at det kunne vente til dagen etter, men det kan det da ikke – vi tar den med en gang. Det er da politisk, og det er så mye kritikk å få, og så mye ubehageligheter for deg som er fagvakt, hvis ikke. hvis du finner på å spise lunsj for eksempel. Nei du tar den med en gang. Ja, etter 22. juli så er stemningen at dette skal gå kjempefort, selv om man kunne drøftet dette i ukesvis nesten! Så vi gjør det jo fort, men det er ingen som tør å si nei. Alt glir igjennom.» (SB 2, JD)

Forventningen om at beslutningene skal gå fort og at anmodningen skal godkjennes, er tegn på at bruk av Forsvaret i fredstid oppleves som legitimt. Terroren i USA 11. september 2001 førte til at Forsvaret fikk en ny rolle i forbindelse med flykappinger. Etter 22. juli fikk vi ny bistandsinstruks og en mindre konservativ holdning til bruk av Forsvaret. Etter OP sommer 2014 var aktørene i bistandshjulet fornøyde med samarbeidet, men fikk likevel en del kritikk for hvor lang tid

vurderingene om bistand tok. Tilsvarende holdningsendringer kan vi ikke spore etter alvorlige kriser som ikke er ondsinnede. Evakueringen av Lillestrøm i 2000 og raset i Ålesund i 2008 resulterte i prinsipielle diskusjoner mellom forsvars- og justissektoren. Disse var likevel ikke like fremtredende i mediebildet og i politikken som det terroraksjoner har vært. Bistand fra Forsvaret til politiet har vært i en gradvis omstilling etter år 2000, hvor terrorhandlinger har vært en avgjørende motivasjonsfaktor for endringer.

Faren ved å la enkelthendelser diktere hvordan bistandsanmodninger skal bli vurdert, er at man kan bli blind for andre typer hendelser. I dag er det fastsatte prosedyrer for hva Forsvaret skal gjøre ved flykapringer, og bruk av FSK og Bell 412 er godt kjent for aktørene i bistandshjulet. Hva så med andre hendelser? Gustavsen (2014) viser hvor lang tid det har tatt i øvelse å godkjenne en anmodning om bistand fra Forsvaret i forbindelse med cyberangrep. Tilsvarende kan man tenke seg at andre utradisjonelle ressurser vil ta tilsvarende tid å vurdere. Dette kan for eksempel være bruk av ressurser til elektronisk krigføring eller av jagerfly til «show of force»³⁹. Et positivt trekk med bistandsinstruksen er at den er formulert generelt. Dette gjør at den kan bli brukt i en rekke kriser, og åpner for et mulighetsrom hos aktørene i bistandshjulet til selv å bestemme hvordan de ønsker å samarbeide for å håndtere bistandsanmodninger. Dette mulighetsrommet bør utnyttes til å gjøre nettopp en rolleavklaring, og for å diskutere prinsipielle spørsmål. Det er ødeleggende for problemløsningsevnen om prinsipielle uenigheter kommer til overflaten først under en krise, slik de gjorde i Ålesund og i Lillestrøm. Effektiv krisehåndtering krever at man har et helhetlig fokus på operasjonene. Man må ha fokus på hva man gjør, og ikke bare på hva man var tenkt til å gjøre. Derfor må hver aktør være selvkritisk og jobbe for å se helheten sammen med de andre aktørene, slik at ikke den tidligere beskrevne tuetenkningen ødelegger for organisasjonens evne til å være proaktiv.

Ved at fagvakter og statsråder i departementene føler et press på å måtte godkjenne anmodninger på kort tid, gir dette dem mindre anledning til å gjøre egne, gode vurderinger. Under akutte situasjoner kommer dette presset i tillegg til alt press en krise medfører. Vi vet ikke hvordan den neste krisen kommer til å være, men om noen av Forsvarets ressurser gjør feil som medfører at uskyldige mister livet, er det relativt sikkert at dette får store konsekvenser for fremtidig bistand.

Argumentasjonen for at en bistandsanmodning må godkjennes av alle aktørene som er beskrevet i bistandsinstruksen, står litt i motsetning til de uformelle kravene om alltid å si ja, og at det skal gå veldig fort. Vi anbefaler at det blir foretatt en kritisk analyse av hva hver aktør skal vurdere, og dens evne til å gjøre nettopp dette.

5.4.3 Andre faktorer som spiller inn på problemløsningsevnen

Bistandsinstruksen er i grove trekk kortfattet, generell og enkel. Et av intervjuobjektene omtalte den sågar som «politisikker» sammen med bistandsmalen, noe som hentyder til at selv en som er relativt fersk operasjonsoffiser i politidistriktene forstår hvordan en bistandsanmodning skal utfylles (SB 2, JD). I tillegg er det ganske greit å forstå bistandshjulet. Alle disse faktorene er med

³⁹ Bruk av jagerfly til å avskrekke ved å vise tilstedeværelse og uten å bruke våpen, gjerne ved å fly lavt og fort forbi en trussel.

på å gjøre problemløsningsevnen bedre i en krisesituasjon. Ved at malen blir brukt for å fylle ut anmodningen korrekt, blir jobben lettere for de som skal vurdere den. Ved at bistandshjulet er kjent, vet man hvem som har beslutningsmyndighet, noe som bidrar til enklere kommunikasjon og koordinering. God kommunikasjon blir ytterligere forsterket av at mange av de som jobber med bistandsanmodninger har personlig kontakt også ellers i arbeidet.

Det virker som om hver aktør har relevante krav til hvem som får lov å behandle bistandsanmodninger. Alle de saksbehandlerne vi intervjuet hadde lang og variert erfaring. Dette gjør at man benytter relevant ekspertise på hvert nivå, og bør sikre bedre avgjørelser. Hvordan disse håndterer det stresset en krisesituasjon medfører, har vi ikke undersøkt. Men det blir poengtert av intervjuobjektene at hvilken statsråd som sitter ved roret har betydning for hvordan krisen blir håndtert. Det er ikke slik at kriseledelse er en påkrevd utdanning for å bli justis- eller forsvarsminister, men det er likevel de som er den øverste kriseledelsen.

Politimestrene vet at alle anmodninger om håndhevelsbistand skal godkjennes av disse to statsrådene, noe som understreker viktigheten av at det skal være et reelt behov til grunn før en anmodning blir sendt. Dette fører formodentlig også til at bistandsanmodningene blir skrevet grundig.

Ved at det blir sendt gjenparter av bistandsanmodninger til alle aktører, kan alle starte med sine forberedelser. For JD og FD betyr dette at de kan sette seg inn i situasjonen for å kunne gi råd til sine respektive statsråder på hva avgjørelsen bør bli. For FOH betyr dette å finne egnede ressurser, og om vakthavende offiserer der finner det hensiktsmessig: gi dem ordre om å gjøre seg klare, eller til å flytte seg nærmere aksjonsområdet. Ved at FOH finner egnede styrker tidlig, får FD ytterligere grunnlag for å kunne ta en avgjørelse. Dette gjør også at politimesteren vet hvilke styrker fra Forsvaret som kan involveres i planleggingen, om anmodningen blir godkjent. Vakthavende offiserer ved FOH har således en kritisk rolle i en tidlig fase. Samtaler med personell som innehar denne rollen ved FOH tyder riktignok på at det er svært personavhengig hvor «fremoverlent» vedkommende er, altså hvor mye som blir iverksatt på eget initiativ.

Sistnevnte er en kritisk faktor i tilfeller der en krisesituasjon oppstår hvor deler av bistandshjulet er avskåret fra å kunne utøve sin myndighet. I disse situasjonene har politiet og Forsvaret plikt til å handle ut i fra nødrettslige vurderinger. (Faremo, 2012) 22. juli er trukket frem som et eksempel hvor FOH på selvstendig grunnlag kunne ha agert. I den kaotiske tiden fra bomben gikk av i regjeringskvartalet til man hadde oversikt over situasjonen, kunne FOH benyttet føre-var-prinsippet og gjort klar styrker, for eksempel ved å sende F-16 som står på beredskap i luften. Man visste tross alt ikke hva som hadde skjedd; om dette var de første indikasjonene på et væpnet angrep mot Norge, eller om flere anslag var på vei. Dette er et tilfelle hvor både politiet og Forsvaret kan agere frem til man får bestemt hvem som har ansvaret (Simonsen, Dyndal, & Bråthen, 2012). Da blir det for tilfeldig om dette er avhengig av at «rett person» sitter i rollen som vakthavende hos FOH. Uansett om nødrett og nødverge alltid ligger i bunn, er det uheldig å bygge på disse som forutsetninger. Det vil derfor være formålstjenlig at departementene og FOH diskuterer i hvilke situasjoner FOH bør iverksette uten å vente på for eksempel

bistandsanmodninger, og at nødrettslige vurderinger blir diskutert internt av vakthavende offiserer ved FOH.

5.4.4 Delkonklusjon problemløsningsevne

Det fremkommer to trekk ved behandlingen av bistandsanmodninger. Det ene er det konservative trekket som er etablert i den formelle saksgangen bistandsanmodninger skal gjennomgå. Det andre er det liberale trekket vi kan spore i den politiske viljen til at behandlingen av bistandsanmodninger skal gå svært raskt og skal resultere i at anmodningene blir godkjent. Det formelle trekket kan vi spore tilbake i tid, til historiske hendelser som har bekreftet at man må strengt kontrollere adgangen til å bruke militære styrker mot egne innbyggere. Det uformelle trekket kommer fra nyere tid, fra de hendelsene som vi alle fortsatt husker godt – slik som terroren 22. juli 2011. Begge trekkene kan i hver sin retning påvirke hvor effektivt en bistandsanmodning blir behandlet. Det formelle trekket kan være med å øke tiden det tar å få en anmodning behandlet. Det uformelle kan redusere behandlingstiden – i noen tilfeller på bekostning av kvalitet. Uansett skrevne og uskrevne regler i håndteringen av krisesituasjoner, så er det viktig at de som står nær krisen tar de avgjørelsene de mener er nødvendige. Aktørene synes å ha gode forutsetninger for at disse avgjørelsene blir gode, da de har stilt relevante krav til hvem som skal behandle bistandsanmodninger.

5.5 Erfaringslæring, forbedring og utvikling

5.5.1 Trening og øving

Enhver beredskapsplan og beredskapsorganisasjon må trenes og øves. For at kriseorganisasjonen skal være effektiv er det viktig at alle berørte parter er kjent med planer og prosedyrer, og man er enige i hvordan man skal tolke innholdet. (Weisæth & Kjeserud, 2007) For å løse dette i praksis er man avhengig av realistisk øving og trening, i tillegg til generell utdanning innenfor området. Bistandsinstruksen sier også at det, som et minimum, skal trenes én gang årlig mellom departementene, FD og JD. Dette gjøres under øvelse Gemini, som er en årlig kontra-terrorøvelse. Alle disse øvelsene har hittil vært annonsert på forhånd. Dette gjør at de forskjellige instansene kan velge ut personell, ha klargjort stab, sørge for å ha liaisoner på plass og i tillegg ha interne gjennomganger av instruks og planverk. Det kan også gjøre at varslingsrutinene ikke blir testet og utfordret. Dette er en stor svakhet. Dette fører også til at man øver med en del funksjoner som ikke nødvendigvis er besatt under en krise, for eksempel liaisonfunksjonen, som beskrevet i punkt 5.2.

«Det ble gjort en rekke erfaringer knyttet til utkast til ny instruks for Forsvarets bistand til politiet under øvelse Gemini 2012. Erfaringen var at det var vanskelig å leve opp til forventet detaljeringskrav, lang saksbehandlingstid, komplekst i forhold til kommunikasjonsmidler og uoversiktlig med hensyn til oppfølging. PHS anbefalte i evalueringsrapporten etter øvelse Gemini 2012 at overnevnte områder utredes nærmere med den målsetting at bistanden skal være funksjonelt rettet og gi nok handlingsrom innenfor en avklart politisk og strategisk ramme. En lignende anbefaling kom PHS med i evalueringsrapporten etter øvelse Tyr 2012.»

Under øvelse Gemini 2013 ser man at tidsbruken for behandling av anmodninger om håndhevelsesbistand ligger i gjennomsnitt på litt over 2 timer.» (Politihøgskolen, 2013)

Samme rapport skriver følgende:

«Den primære målgruppen for øvelsen er det taktiske (utøvende) nivået.»⁴⁰

Det kan være uheldig at den øvingen bistandsinstruksen krever mellom departementene, oppfylles gjennom bruk av Gemini-øvelsen som fast arena. Gemini er en øvelse som, i hvert fall i 2013, hadde det taktiske nivået som målgruppe. I tillegg er det en øvelse som ofte har lignende scenarier. For å sitere en saksbehandler i JD:

«Vi diskuterer jo det samme år etter år, disse øvelsene gir oss ikke så mye lenger.» (SB 2, JD)

I øvingssammenheng har man «råd» til å prøve og feile. Øvelser er dermed gode arenaer for å teste ut forskjellige scenarier. Hvis den årlige øvelsen alltid dreier seg om for eksempel terror mot en oljeplattform eller en gisselsituasjon ved et offentlig bygg, så vil man tape mye av den erfaringslæringen man ellers kunne fått ved å variere scenariene.

Det har også vært gjennomført to skrivebordsøvelser⁴¹ ved Justissektorens kurs- og øvingscenter i Stavern, med deltakere fra de fleste instanser i bistandshjulet, og tilbakemeldingene har gjennomgående vært at de er svært nyttige som et tilskudd til spilløvelser (SB 3, JD). Ved en skrivebordsøvelse har man gjerne mulighet til å gå gjennom mange ulike scenarier, hvor man gjerne har fokus på planverk, overordnet samarbeid, prinsipielle problemstillinger og lignende. Det kan være en god arena for å skape en felles forståelse for planverk, utvikle samarbeidet, bli kjent med de andre aktørene og diskutere den videre utviklingen. Dette ses på som et positivt tiltak.

Skrivebordsøvelser tester derimot ikke varslingsrutiner, vaktordninger/bemanningsplaner, situasjonsrom eller kommunikasjonshjelpemidler. Derfor er det viktig at man ikke utelukkende bruker en slik form for trening, men at den komplementeres med andre typer øvelser. Mange av disse punktene testes heller ikke på Gemini, da det er en forhåndsvarslet øvelse. Vi ser derfor at det er en stor mangel i det øvingsregimet som er bygd opp innenfor området bistand Forsvarspoliti.

5.5.2 Fra erfaringslæring til forbedret planverk

I likhet med øvelser og trening kan man ta mye læring ut av reelle hendelser. En stor andel av håndhevelsesbistanden som ytes årlig er i form av forhåndsplanlagt bistand. Dette gjør at saksbehandlingen kan gjøres innenfor kjernetiden til de forskjellige instansene, og vil ikke utfordre bistandshjulet på samme måte som en akutt håndhevelse. Vi står altså igjen med veldig

⁴⁰ PHS refererer til Politihøgskolen

⁴¹ I teori ofte omtalt som table-top trening/øvelser.

lite empiri fra hvilket man kan jobbe med videreutvikling og forbedring av bistandsinstruks og samarbeidet for øvrig.

Reelle hendelser fordeler seg slik fra 2013 frem til i dag:⁴²

- 2013: Tre anmodninger om håndhevelsesbistand, en akutt og to forhåndsplanlagte
- 2014: Syv anmodninger om håndhevelsesbistand, en akutt, en hvor behovet gradvis vokste frem og fem forhåndsplanlagte.
- 2015: Tre anmodninger, alle forhåndsplanlagte.

Som man kan se er det kun to til tre av de 13 anmodningene over de siste 2 ½ år, som faller inn i kategorien vi har kalt akutt.

For at man skal kunne videreutvikle samarbeid og planverk etter en hendelse, er det nødvendig at det er etablert et forum for erfaringsutveksling og diskusjon i etterkant. Slik vi kan forstå er det mangelfull oppfølging av slike hendelser i ettertid, slik at man ikke får utnyttet forbedringspotensialet på en best mulig måte. En saksbehandler i JD uttaler:

«Debrief i etterkant har vi vært dårlig på, det må jo bare erkjennes.» (SB 1, JD) Saksbehandlere i FD sa også at det ikke er noen etablert noen rutine for dette.

I punkt 5.1 redegjorde vi litt for hvilke forandringer som er gjort i bistandsinstruksen fra 1998 frem til i dag, hvor vi argumenterte for at systemet for håndhevelsesbistand i stor grad er uforandret. Dette gjenspeiles også i stortingsmeldinger, komitéinnstillinger og utredninger over de siste 20 årene, hvor det er lite fokus på dette aspektet. Det har i hovedsak vært to temaer knyttet til bistand Forsvar-politi som har gått igjen i disse dokumentene, tidsaspektet og lovforankring av bistandsinstruksen.

Justiskomiteen skriver i Innst.426 S (2012-2013) :

«Komiteen vil påpeke viktigheten av at politiet sikres bistand uten opphold, innenfor lovens rammer, når de ber Forsvaret om dette. Komiteen vil videre understreke at politiet hurtig ber om militær bistand når situasjonen tilsier det. Komiteen er opptatt av at man senker terskler og fjerner flaskehals, og mener det vil være en fordel at det utarbeides rutiner og forhåndsdefinerte situasjoner hvor Forsvaret skal bistå politiet ved anmodning. Komiteen viser også til at ny bistandsinstruks om Forsvarets bistand til politiet ble vedtatt av regjeringen i statsråd den 22. juni 2012».

Utdraget over legger fokus på effektivisering av prosessen rundt bistand. Det samme vil vi finne igjen i flere utredninger og stortingsmeldinger tilbake til Sårbarhetsutvalget i 2000. Dette fokus er vanskelig å spore i fornyelsen av bistandsinstruksen. På det uformelle plan virker det som om det

⁴² Kilde: FOH. Detaljene i hver anmodning er gradert ihht. Sikkerhetsloven, og kan ikke gjengis i denne oppgaven.

er gjort større grep, som beskrevet i kapittel 5.3, ved at den iterative prosessen mellom de ulike aktørene har fått stor fokus.

Angående lovforankring av bistandsinstruksen så har dette vært et tema helt siden Beredskapslovsutvalget i 1995. De ulike regjeringene har lent seg på uttalelsene til dette utvalget og argumentert med at den løsningen vi har per i dag er tilfredsstillende. Etter 22/7, ble det et annet fokus som nå har ført til at JD nå har sendt ut forslag om lovforankring av bistandsinstruksen i politiloven. (Prop. 79 L (2014-2015)) En saksbehandler i FD uttalte:

«Det var liksom viktig å vise til at man har iverksatt flest mulig tiltak for å bedre beredskapen, og det her ble liksom en del av den lista da.» (SB 2, FD)

Selv om vi ikke kommer til å behandle de juridiske aspektene i dybde i denne oppgaven, er det interessant å ha med dette, da det kan være et resultat av behovet for å vise politisk handlekraft. Dette kan skape en interessekonflikt mellom politisk nivå og fagutøverne. Her kan man spørre: Gjøres det tiltak for å bedre opinionens syn på hvordan styresmaktene håndterer kriser, eller gjøres det tiltak for å bedre kunne møte en krise neste gang det oppstår en? Erfaringslæring på det strategiske nivået kan være litt vanskeligere å gjennomføre enn på lavere nivå. En saksbehandler i JD uttalte at det lett kan oppstå spenninger mellom fag og politikk under evalueringen av øvelser. Det ble også hentydet at det til tider kan være vanskelig å kritisere den politiske ledelsen for det som har blitt gjort, og at de faglige aspektene ofte må gi tapt for de politiske. Det kan også virke som om det fra politisk side har vært viktig å vise at alt fungerer bra, selv om de med faglig bakgrunn ikke nødvendigvis sitter med det samme inntrykket. (SB 2, JD)

Media kan være med på å forverre denne problemstillingen. Regjeringen lever på folkets tillitt, som for mange bygges ut fra hvilken fremstilling den gis i media. OP sommer fikk stort fokus i media forrige høst. Vi vil hevde at mye av kritikken som kom under denne var uberettiget fra media sin side, da det i media ikke virker som om det er et nyansert bilde mellom forhåndsplanlagt og akutt håndhevelsesbistand. Man kan si at det ble et enormt press på saksbehandlingstid, på saker som i seg selv ikke nødvendigvis var så tidskritiske. Likevel er dette noe politikerne må forholde seg til i for å opprettholde sitt og departementets omdømme. Dette kan ta tid og ressurser bort fra å behandle de viktigere læringspunktene man sitter igjen med etter en slik hendelse.

5.5.3 Delkonklusjon erfaringslæring, forbedring og utvikling

Det kan virke som at prosessen med videreutvikling og forbedring av dagens løsninger for bistand har hatt en reaktiv tilnærming. Det vil si at man ofte er avhengig av at det oppstår en krise eller hendelse, som i sin natur avslører svakheter eller feil i systemet, for så å ta tak i disse. Dette gjenspeiles også i mangelen på erfaringsutveksling etter hendelser og måten øvingsregimet er lagt opp på. Det bør i fremtiden legges vekt på å lage et bedre øvingsregime, samt å utvikle et system for å utveksle erfaringer i etterkant av hendelser. Dette vil gjøre systemet mer effektivt og være i tråd med prinsipper for god beredskapsledelse og HRO.

6 Konklusjon

Det eksisterer i dag en ordning som gjør at Forsvaret kan yte bistand til politiet. Vi har søkt å belyse hvor godt nasjonal beredskap er tilrettelagt for at Forsvaret kan yte effektiv bistand til politiet under en krise, hvordan har samarbeidet mellom politi og Forsvar utviklet seg og hvordan fungerer dette samarbeidet i lys av prinsipper for effektiv kriseløsning. Ordningen har rom for forbedring innen flere områder.

Utviklingen av det styrende regelverket, bistandsinstruksen, har vært mangelfull. Vi har i all hovedsak samme prosess for behandling av en håndhevelsesbistand i dag, som vi hadde i 1998. Den forandringen som er gjort i bistandshjulet i løpet av perioden 1998 frem til i dag, består i hovedsak av inkluderingen av POD. Slik vi ser det har dette ikke vært et positivt tiltak da POD hverken har en vaktordning eller fasiliteter som er tilstrekkelige for å fylle denne rollen. Dette gjør også at POD ikke har tilsvarende situasjonsoversikt over politiets operative ressurser, som det FOH har over de militære, og vil således ikke ha samme utgangspunkt for å gi føringer på det operasjonelle planet. Enten burde POD trekkes ut av bistandshjulet, eller så burde de settes opp med tilfredsstillende bemanning og fasiliteter til å kunne fylle sin funksjon i behandlingen av bistandsanmodninger.

Utviklingen av bistandsinstruksen kan knyttes opp mot historiske hendelser og diskusjoner som omhandler inngripen fra Forsvaret mot landets egne borgere. Dette har resultert i et konservativt trekk i den formelle saksgangen til bistandsanmodninger, da all håndhevelsesbistand i dag betraktes som politisk sensitivt.

Vi har ikke kunnet se at det er gjort noen grundig analyse av prosessen rundt bistand Forsvar-politi i noen av de utvalgene eller politiske prosessene som er gjennomført fra 1995 frem til i dag. Det kan virke som om grunnlaget for revisjon av bistandsinstruks og videreutvikling av dette samarbeidet har vært noe mangelfullt.

Vi har pekt på en del områder som taler for at en beredskapsplan ikke skal være for detaljert. Dagens bistandsinstruks er utformet meget generelt, som på mange måter er bra. Dette gjør at instruksen i seg selv ikke legger noen begrensninger på hvilken bistand som kan gis, i tillegg til at den gir rom for improvisasjon og fleksibilitet. Det er dog en ulempe at det ikke er noen form for rolleavklaring eller ansvarsfordeling tilknyttet denne. En tydelig rolle- og ansvarsavklaring burde prioriteres, da dette vil danne utgangspunkt for videre utvikling av prosessen rundt håndhevelsesbistand også på andre områder.

Det har vært en positiv utvikling i hvordan prosessen rundt bistandsanmodninger blir håndtert i praksis. Det har utviklet seg til å bli en mer iterativ prosess hvor kommunikasjonen går på kryss og tvers av aktørene i bistandshjulet. I det anmodningen går ut fra et politidistrikt, så går det relativt kort tid til alle aktørene i bistandshjulet har den opprinnelige anmodningen, selv om den ikke har kommet formelt fra aktøren foran i bistandshjulet. Det er også positivt at det legges vekt på å få frem en muntlig kjennelse så fort som mulig, og at det skriftlige kan komme i etterkant av ytt bistand. Denne utviklingen kan vi kreditere den politiske viljen til at bistandsanmodninger skal

behandles raskt, og at anmodninger skal godkjennes. Dette er liberalt trekk som er resultatet av terror-relaterte hendelser de senere år.

Behandlingen av en bistandsanmodning gjør at man fort blir oppmerksom på motsetningene mellom ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet. Den politiske sensitivitet som tillegges denne form for maktbruk, sammen med konstitusjonelt ansvar hos departementets leder og generell omdømmekonservering, gjør at disse sakene må behandles øverst i den politiske ledelsen i departementene. Det kan være på tide med en ny gjennomgang av hva som må behandles av politisk ledelse, og hva som kan delegeres lavere i bistandshjulet. Slik det er nå blir all håndhevelsesbistand skjært over samme kam, noe som legger begrensninger på hvor effektivt kriser kan løses.

Tidsbruken under behandlingen av en bistandsanmodning vil i mange tilfeller være et kompromiss mellom nok tid til forsvarlig saksbehandling, og evnen til å fatte en beslutning fort nok til at bistanden som blir gitt er effektiv. Dette gjør at det kanskje er urealistisk å kunne behandle de mest sensitive formene for bistand like fort som man kan stille de ressursene som har kortest beredskapstid. Det burde dog være et poeng å korte ned den tiden som ikke går til saksbehandling, altså tidskrav til oppmøte for de som behandler anmodninger. Tidskravene burde standardiseres enhetene mellom.

I tillegg er det en forskjell i de ulike aktørenes løsning for situasjons- eller operasjonsrom. Utformingen av disse vil ha påvirkning på evnen til å behandle og tolke informasjon for å skape et godt beslutningsgrunnlag. Jo bedre rustet disse situasjonsrommene er til å håndtere kriser, jo mer ressurskrevende vil de også være.

Vi anbefaler at partene i bistandshjulet møtes for å bli enige om de prinsipielle problemstillingene knyttet til temaet. Det er uheldig at departementene under behandlingen av en bistandsanmodning eksempelvis ikke er enige om hva man kan bruke Heimevernet til og ikke. Dette skaper friksjon i prosessen og usikkerhet i hvordan motparten vil forholde seg til bruk av andre styrker i andre roller.

Dagens øvingsregime er ikke i tråd med god krisehåndtering og beredskapsledelse. Det er gjennomført noen positive tiltak, ved at man har begynt med felles skrivebordsøvelser og at temaet har fått fokus på stabssjefskurs. Allikevel er man avhengig av realistisk øving. Forhåndsannonserte øvelser hvor man på forhånd har planlagt å sette stab, knyttet kontakt med liaisoner og gjenoppfrisket gjeldende regelverk, er ikke realistisk. Dette kombinert med at man har få *akutte* situasjoner, gjør at man sjelden får testet hvor godt systemet er. Samtidig bør det formaliseres en ordning som sikrer at man får mest mulig læring ut av hver enkelt hendelse, på tvers av sektorer, slik at man kan bruke disse til å videreutvikle fremtidig samarbeid. Et bedre øvingsopplegg vil også kunne bidra til å avdekke eventuelle svakheter i dagens ordning, og dermed kunne bidra til å videreutvikle prosessen og samarbeidet.

Vi har i oppgaven delt håndhevelsesbistand inn i tre kategorier: akutt, forhåndsplanlagt og forhåndsgodkjent. Slik vi ser det så fungerer dagens ordning greit ved behandling av forhåndsplanlagt bistand. Det samme vil til en viss grad gjelde akutt håndhevelsesbistand som foregår innenfor normal arbeidstid. For akutt håndhevelsesbistand, hvor behovet oppstår utenfor arbeidstid, er ikke dagens ordning tilstrekkelig til at Forsvaret kan yte mest mulig effektiv bistand til politiet. En bistandsinstruks som klarlegger ansvar og roller, en kritisk gjennomgang av hvem som bør involveres i saksbehandlingen og et bedre regime for øving og erfaringslæring, vil kunne bidra til å bedre dette.

Vi anbefaler også at man ser på muligheten for å benytte det vi har kalt forhåndsgodkjent håndhevelsesbistand. Dette fordrer at man kan gi slipp på den politiske kontrollen på enkelte typer hendelser, hvor rammevilkårene og premissene for bistand er gitt på forhånd.

Vi har hatt et praktisk fokus på hvordan bistand fra Forsvaret til politiet kan bli mer effektivt. Dette er et komplisert felt med mange nyanser. Vi har valgt å forholde oss til teori for hvordan best løse kriser, og har sett isolert på hvordan aktørene bedre kan håndtere bistandsanmodninger. Det er selvsagt også mange andre hensyn aktørene må ta, noe som fører til at det er krevende å gjøre prosessen mer effektiv. Til tross for at vi har vist mange områder som kan bli bedre, må vi også påpeke at det har vært en positiv utvikling på dette feltet de senere år.

Forkortelser

ANA	Avdeling for forebyggende samfunnssikkerhet og analyse (JD)
BAS	Beskyttelse av samfunnet (prosjektserie ved FFI)
BELL-412	Forsvarets taktiske transporthelikopter, stasjonert på Rygge og Bardufoss
DNK	Direktoratet for nødkommunikasjon
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
ETJ	Forsvarets etterretningstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FN	De Forente Nasjoner
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
FSK	Forsvarets spesialkommando
FST	Forsvarsstaben
FST/O	Forsvarsstabens operasjonsavdeling
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
HR	Human resources
HRO	High reliability organization - høypålitelighetsorganisasjon
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KBS	Avdeling for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet (JD)
KGF	Krise- og gisselforhandlertjenesten (Politiet)
KSE	Krisestøtteenheten (JD)
MIK	Mobilt innsatskonsept (Politiet)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NOU	Norges offentlige utredninger
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
PHS	Politihøgskolen
PM	Politimesteren
POD	Politidirektoratet
POT	Politiets overvåkningstjeneste (Nå – Politiets sikkerhetstjeneste (PST))
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
QRA	Quick reaction alert, NATO-beredskap med jagerfly
SB	Saksbehandler, refererer til intervju
SD	Sosialdemokratene
SMK	Statsministerens kontor

Vedlegg A Intervjuer

A.1 Respondentoversikt og besøk

14. januar 2015: Besøk hos FOH. Uformelle samtaler med ulike saksbehandlere og gjennomgang av logger. Øyvind Tangen og Kenneth Vika.

26. mars 2015: Saksbehandler 1 JD. Intervjuer: Kenneth Vika.

26. mars 2015: Saksbehandler 2 JD. Intervjuer: Kenneth Vika.

26. mars 2015: Saksbehandler 1 og 2 FD (II-4), og saksbehandler 3 FD (II-5). Intervjuer: Øyvind Tangen.

26. mars 2015: Saksbehandler POD. Intervjuer: Øyvind Tangen.

27. mars 2015: Saksbehandler Sitsen. Intervjuer: Øyvind Tangen og Kenneth Vika.

27. mars 2015: Omvisning på Sitsen.

27. mars 2015: Saksbehandler 3 JD. Intervjuer: Kenneth Vika.

27. mars 2015: Omvisning på det sivile situasjonssenteret hos JD.

06. mai 2015: Besøk hos Salten politidistrikt. Omvisning og uformelle samtaler. Øyvind Tangen.

I tillegg kommer en rekke oppklarende svar på telefon og epost til de ulike intervjuobjektene.

Vedlegg B Informasjonsskriv

Innledning

Takk for at du ønsker å stille til intervju. Hensikten med dette skrivet er å gi litt bakgrunnsinformasjon om vår masteroppgave, samt hvordan vi kommer til å gjennomføre intervjuet.

Bakgrunn

Vi er to studenter som for tiden tar en mastergrad i samfunnsikkerhet og kriseledelse hos Universitetet i Nordland. Vi er kommet til slutten av studiet, og vi holder nå på med masteroppgaven. Oppgaven gjennomføres i rammen av FFIs prosjektserie «Beskyttelse av samfunnet (BAS)» og under veiledning av Dr Monica Endregard ved FFI. En viktig problemstilling i det nåværende BAS7-prosjektet er sivilt-militært samarbeid, herunder samarbeid mellom politi og forsvar i alvorlige kriser.

Problemstillingen for vår masteroppgave lyder: *“Hvor godt er nasjonal beredskap tilrettelagt for at Forsvaret kan yte effektiv bistand til politiet under en krise?”* Vi vil undersøke hvordan samarbeidet mellom politi og forsvar har utviklet seg, samt hvordan dette samarbeidet fungerer i lys av prinsipper for effektiv kriseløsning.

Oppgavens formål er å se på styrker og svakheter med dagens bistandsinstruks, samt den praktiske benyttelsen av denne. Vi kommer til å ha et operasjonelt fokus, og vil se på de aktørene som er involvert i behandlingen av en anmodning om håndhevelsesbistand, altså POD, JD, FD, FST og FOH. For å kunne besvare problemstillingen, vil vi både gjøre dokumentstudier og intervjuer av nøkkelpersoner hos disse aktørene.

Tematikk i intervjuet

For å gjøre deg bedre forberedt på intervjuet, vil vi her presentere noen temaer som vi ber deg tenke igjennom:

- Intern organisering
 - Hvordan gjøres den interne behandlingen av bistandsanmodninger?
 - Er det laget retningslinjer for behandling av disse?
 - Hva er forholdet mellom saksbehandlernivå og politisk nivå – og hvem har fullmakter?
- Bistandsinstruksen
 - Hvilke faktorer har spilt inn på utformingen av bistandsinstruksen?
 - Har dere kommet med innspill til bistandsinstruksen som ikke har kommet med, eventuelt hvorfor?
 - Hva er styrkene og svakheter med bistandsinstruksen?
- Krisehåndtering
 - Eksisterer det organisatoriske, kulturelle eller teknologiske utfordringer i Norge for hvordan effektivt løse kriser?
 - Ser dere en praktisk motsetning mellom effektiv kriseløsning og politisk kontroll av Forsvaret i fredstid?

- Bistandsanmodninger
 - Går beslutningen om å godkjenne bistand fort nok, eventuelt hvordan kan man gjøre dette mer effektivt?
 - Hvordan fungerer samarbeidet med de andre aktørene som behandler bistandsanmodninger, som for eksempel JD og FST?
 - Har disse aktørene samme oppfatning av hvordan bistandsinstruksen skal forstås?
 - Hva er deres syn på forhåndsgodkjenninger av håndhevelsesanmodninger?
 - Burde det være forskjell på oppdukkende og planlagte håndhevelsesanmodninger?
- Erfaringslæring
 - Øves det realistisk og nok?
 - Fører erfaringer fra øvelser og virkelige hendelser til en forbedring av rutiner?

Avslutning

Hvis det er andre temaer som du mener er vesentlig for besvarelsen av problemstillingen vår, ønsker vi selvsagt at dette også kommer med i intervjuet. Masteroppgaven skal ferdigstilles i midten av mai 2015. Om du har spørsmål vedrørende oppgaven, kan du ta kontakt med oss på telefon eller epost.

Med vennlig hilsen

Øyvind Tangen

Kenneth Vika

Vedlegg C Generisk intervjuguide

Vi laget en intervjuguide for hver aktør. Denne viser bare grunnlaget vi bygde hver intervjuguide på, og er vasket for temaer som er gradert eller unntatt offentligheten. Selve gjennomføringen var semistrukturert, selv om det kan virke på intervjuguiden som om vi hadde et veldig strukturert intervju.

Fase 1: Rammesetting (5 min)

Presentasjon av forskningsprosjektet

Problemstilling

Hvordan vi har gått frem og når oppgaven skal leveres.

Intervju-formaliteter

Tid tilgjengelig?

Bruk av diktafon.

Gradering på tale, hva er tillatt i lokalet, si ifra hvis gradert.

Gjennomlesningsrett

Start opptak

Fase 2: Innledning (10 min)

Overgangsspørsmål

Funksjon

År i tjeneste

Erfaring med bistandsinstruksen

Presentasjon av bistandshjulet – vår forståelse

Er vårt bilde riktig?

Hva er i grove trekk deres ansvar i bistandshjulet?

Fase 3: Fokusering (45 min)

Bistandsinstruksen (10 minutter)

Eierskap til instruksen?

Hvordan er samarbeidet i forhold til utformingen av denne?

Blir deres høringsinnspill tatt hensyn til? (I såfall; hvorfor ikke)

Hvilke styrker/svakheter ser dere med bistandsinstruksen?

Hvorfor divergensen mellom politisk side og utvalg?

Kunnskapen om Forsvarets kapasiteter?

Gjennom politisk behandling kommer det også frem direkte feil:

Før krisen: Planverk – formelle rammer (10 minutter)

Hva styrer utviklingen av disse, hvor kommer initiativet fra?

Basert på NOUer som oppfølging av konkrete anbefalinger / hendelser?

«Worst-case» scenario?

Politiske argumenter kontra embetsverket/fagfolket, hva er drivkraften?
Hvor sterkt fokus er det f.eks. på at bistand skal være tilgjengelig kjappest mulig?
Er tidsbegrepet her gjenstand for relativ tolkning?
Reaktiv eller proaktiv tilnærming til planverk og organisering?
Finnes det en plan for utvikling, eller er det hovedsakelig fiksing av feil?

Under krisen: (mottatt anmodning om håndhevelsesbistand) (15 minutter)

Vaktordning

Hvem går vakter?
Hva slags type vaktordning?
Hvilke fullmakter har disse?
Finnes det retningslinjer for behandling av bistandsanmodninger?
Klarer dere å følge egne retningslinjer, eller er de ikke hensiktsmessige/utdaterte?
Forskjellig bemanning helg/kveld/ukedag?

Hvordan mottar dere meldinger?

Loggføres dette? Muligheter til å se logg?

Detaljrikdom?

Timeline?

Delt **situasjonsforståelse** med andre enheter?

Hvordan få oversikt over hva som skjer?

Politisk sensitivitet / faglig vurdering.

Blir saken avgjort av én person, eller et team? Gruppedynamikk?

Hvem vurderer om det må løftes til minister/statssekretær etc.

Vurderes dette ut fra skjønn?

Kan dere gi tillatelse uten å vite spesifikk ressurs (kun kapasitet)?

Hva blir anmodninger stoppet på grunn av?

Hvordan fungerer samarbeidet opp mot andre aktører?

Dialog?

Kulturforskjeller?

Eierskap/stolthet som barrierer?

Forskjellig oppfatning (verdener)?

Er det noen rent **teknologiske eller sikkerhetsmessige utfordringer** vi burde vite om?

Tilgang til politisk ledelse

Etter krisen: Øving/Wash-up (5 minutter)

Hvordan og hvor ofte øves det?

På hvem sitt initiativ?

Forhåndsvarslet eller ad-hoc?

Øves det med redusert bemanning utenfor vanlig arbeidstid?

Hvordan er fokus på feilretting etter en øvelse/hendelse?

Ser man kompleksiteten i det som utspiller seg eller blir det ofte forenklet og bagatellisert?

Sitter politikerne med et reelt bilde av «status-quo» innen norsk samfunnssikkerhet?

Prinsipielle diskusjoner (5 minutter)

Fase 4: Avslutning (5 minutter)

Oppsummering av våre funn i hver hovedkategori

Har jeg forstått deg riktig?

Noe å legge til?

Litteratur og kilder

- Bērziņš, J. (2014, 10 14). *Russian New Generation Warfare: Implications for Europe*. Hentet 04 28, 2015 fra European Leadership Network:
http://www.europeanleadershipnetwork.org/russian-new-generation-warfare-implications-for-europe_2006.html
- Boin, A., Hart, P. ', Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. New York: Cambridge University Press.
- Bratberg, T. (2014, 11 03). *Aristokrati*. Hentet 01 16, 2015 fra Store Norske Leksikon:
<https://snl.no/aristokrati>
- Bull, E. (2014, 03 25). *Arbeiderbevegelse*. Hentet 01 16, 2015 fra Store Norske Leksikon:
<https://snl.no/arbeiderbevegelse>
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie. Bd. 5*. Stavanger: Eide forlag.
- Dyndal, G. L. (2010). *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Engbretsen-Skaret, S. S. (2012). *Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering - utfordringer og muligheter*. Oslo: Forsvarets høgskole.
- Espenes, Ø. (2010). Forsvaret og Politiet - lovhjemler og "bistandsinstruksen". I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 277-296). Bergen: Fagbokforlaget.
- Faremo, G. (2012). *Bistandsanmodning – Stortingets åpning. Brev fra justisministeren til FRPs stortingsgruppe*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Fivelsdal, E., & Bakka, J. (1998). *Organisasjonsteori - struktur, kultur, prosesser*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- FN. (1945). *FN pakten*. San Fransisco: FN.
- Forsvaret. (2013, 8 15). *Om forsvarsstaben*. Hentet 11 26, 2014 fra www.forsvaret.no:
<http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/fst/Sider/Forsvarsstaben.aspx>
- Forsvaret. (2014, 08 20). *Forsvaret sitt operative hovedkvarter*. Hentet 11 26, 2014 fra www.forsvaret.no: <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/operativt-hovedkvarter/Sider/operativt-hovedkvarter.aspx>
- Forsvarets stabsskole. (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine utkast v. 2.1.1*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Forsvars- og justiskomiteen. (2002). *Innst.S.nr 9 (2002-2003) Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

- Forsvarsdepartementet. (1949). *Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved vepnet angrep på Norge*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (1988). *Lov om militær politimyndighet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Støtte og samarbeid*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2011). *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2012, 06 22). *Bedre samarbeid mellom politiet og Forsvaret*. Hentet 04 09, 2015 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/bedre-samarbeid-mellom-politiet-og-forsv/id686800/>
- Forsvarsdepartementet. (2012). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-22-581>
- Forsvarsdepartementet. (2013). *Høringsnotat - Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2013). *Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2014, 4 29). *Organisasjon*. Hentet 11 26, 2014 fra [www.regjeringen.no: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org.html?id=404](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/org.html?id=404)
- Forsvarskomiteen. (2004). *Innst. S. nr. 49 (2004-2005)*. Oslo: Stortinget.
- Forsvarskomiteen. (2004). *Innst.S.nr. 49 (2004-2005) Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Forsvarskomiteen. (2005). *Innst.S.nr 265 (2004-2005) Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen*. Oslo: Forsvarskomiteen.
- Forsvarskomiteen. (2008). *Innst.S.nr. 85 (2008-2009)*. Oslo: Forsvarskomiteen.
- Forsvarskomiteen og Justiskomiteen. (2002). *Innst. S. nr. 9 (2002-2003)*. Oslo: Stortinget.
- Forsvarsmuseet. (2015, 01 06). *Forsvaret si historie*. Hentet 01 16, 2015 fra [Forsvaret.no: http://forsvaret.no/fakta/Historie](http://forsvaret.no/fakta/Historie)
- Forsvarsstaben. (2014). *Forsvarets årsrapport 2014*. Oslo: Forsvaret.
- Fridheim, H., & Hagen, J. (2007). *Beskyttelse av samfunnet 5: Sårbarhet i kritiske IKT-systemer – sluttrapport*. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Frølich, P. (2012). *Grunnlovens grenser for bruk av militær makt mot «Statens Medlemmer» i fredstid*. Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Gustavsen, I. H. (2014). *Sivil-militært samarbeid i en cyberkrise*. Oslo: Forsvarets høyskole.

- Heier, T., & Kjølberg, A. (2013). *Mellom fred og krig: norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heieraas, B. (2010). Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i historisk perspektiv. I G. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 91-107). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hultgreen, G., & Stang, L. (2014, Ikke oppgitt Ikke oppgitt). *Derfor ble det slått terroralarm*. Hentet 04 09, 2015 fra DB.no: <http://www.dagbladet.no/fakta/alarm/index.php5>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jakobsen, R. (2013). *Forsvaret og samvirke med det sivile samfunn*. Oslo: Forsvarets operative hovedkvarter. Hentet fra http://www.dsb.no/Global/Nasjon%20beredskap/Dokumenter/Samfunnssikkerhet%2013/5_Rune_Jakobsen.pdf
- Jarwson, R. M. (2012). *Anvendelse av redningshelikoptre i kontra-terroroppdrag*. Oslo: Forsvarets høgskole.
- Johannessen, A., Tufte, P., & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johnstad, N. C., Rinvik, K. L., & Rognan, L. A. (2012). Norges beredskap. Folk og Forsvar. Justis- og beredskapsdepartementet. (1814). *Grunnloven*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1902). *Straffeloven*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1950). *Beredskapsloven*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1995). *Politoloven*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2005). Lov om straff (Straffeloven) § 133. *Lov*.
- Justis- og Beredskapsdepartementet. (2012). *Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Justis- og Beredskapsdepartementet. (2013). *Meld.St.21 (2012-2013) Terrorberedskap*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014, 01 22). *Organisasjon*. Hentet 11 26, 2014 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org.html?id=487): <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org.html?id=487>
- Justis og beredskapsdepartementet. (2014, 04 28). *Prop. 79 L (2014-2015)*. Oslo: Justis og beredskapsdepartementet. Hentet fra Webområde for regjeringen:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop.-79-1-2014-2015/id2402973/?docId=PRP201420150079000DDDEPIS&ch=1&q=politiloven&redir=true&ref=search&term=politiloven>

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Prop. 61 LS*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (1994). *Ot.prp. nr. 22 (1994-1995)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og Politidepartementet. (2002). *St.meld.nr. 17 (2001-2002)*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Justis- og Politidepartementet. (2004). *St.meld.nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Justis- og Politidepartementet. (2005). *St.meld.nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Justis- og Politidepartementet. (2008). *St.meld.nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet - samvirke og samordning*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Justisdepartementet. (2005). *Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*. Oslo: Akademika AS.
- Justiskomiteen. (2013). *Innst. 425 S (2012-2013) Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen*. Oslo: Justiskomiteen.
- Justiskomiteen. (2013). *Innst. 426 S (2012-2013)*. Oslo: Justiskomiteen.
- Knutsen, T. L. (2010). Om militær makt og politisk myndighet. I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 363-373). Bergen: Fagbokforlaget.
- Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperation and Conflict*, 39, 45-68.
- Meld. St. 21. (2012-2013). Terrorberedskap - oppfølging av NOU 2012:14, Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Det kongelige justis- og beredskapsdepartement.
- Narum, M. (2013). *Heimevernet som bistandsressurs til politiet*. Oslo: Forsvarets høgskole.
- Norges offentlige utredninger. (1995). *NOU 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Norges offentlige utredninger. (2000). *NOU 2000:24*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Norges offentlige utredninger. (2001). *NOU 2001:31 Når ulykken er ute*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Norges offentlige utredninger. (2012). *NOU 2012:14*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Politidirektoratet. (2010). *Politiet i Norge*. Informasjonshfte, POD, Oslo.

- Politidirektoratet. (2014, 09 22). *Politidirektoratets avdelinger*. Hentet 11 26, 2014 fra politiet.no:
https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/Tema_1367.xhtml
- Politi­høgskolen. (2013). *Evalueringsrapport - justissektorens innsats, øvelse Gemini 2013*. Oslo: Politi­høgskolen.
- Prestegård, S. (2014, 07 30). -*Lovforslaget ikke godt nok*. Hentet 01 21, 2015 fra Dagsavisen:
<http://www.dagsavisen.no/innenriks/lovforslaget-ikke-godt-nok-1.290331>
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- (2015, 03 26). Saksbehandler 1, FD. (Ø. Tangen, Intervjuer)
- (2015, 03 26). Saksbehandler 1, JD. (K. Vika, Intervjuer)
- (2015, 03 26). Saksbehandler 2, FD. (Ø. Tangen, Intervjuer)
- (2015, 03 26). Saksbehandler 2, JD. (K. Vika, Intervjuer)
- (2015, 03 26). Saksbehandler 2, JD. (K. Vika, Intervjuer)
- (2015, 03 26). Saksbehandler 3, FD. (Ø. Tangen, Intervjuer)
- (2015, 03 27). Saksbehandler 3, JD. (K. Vika, Intervjuer)
- (2015, 03 26). Saksbehandler POD. (Ø. Tangen, Intervjuer)
- (2015, 03 27). Saksbehandler, FST-SITSEN. (K. Vika, & Ø. Tangen, Intervjuere)
- Simonsen, S., Dyndal, G., & Bråthen, P.-T. (2012, 08 14). Plakaten på veggen: Aldri mer. (VG, Red.) Hentet 07 03, 2014 fra <http://pluss.vg.no/2012/08/14/924/o2E6uk>
- SNL. (2014). *Sikkerhetspolitikk* (7. utg.). Oslo: Store Norske Leksikon. Hentet 01 28, 2015 fra <https://snl.no/sikkerhetspolitikk>
- St.meld. nr. 37. (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement.
- Svendsen, C., Hansen, S., & Solheim, S. (2014, 09 18). *Terrortrusselen mot Norge: – Fryktet ekstremister skulle drepe tilfeldig familie hjemme*. Hentet fra www.nrk.no:
<http://www.nrk.no/nyheter/1.11939035>
- Svendsen, L. H. (2014, 12 04). *Jean-Jacques Rousseau*. Hentet 01 16, 2015 fra Store Norske Leksikon: https://snl.no/Jean-Jacques_Rousseau
- Tangen, A. (2010). Politiets sikkerhetstjeneste. I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 141-148). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tønnesson, K., & Østberg, K. (2014, 05 23). *Den franske revolusjon*. Hentet 01 16, 2015 fra Store Norske Leksikon: https://snl.no/Den_franske_revolusjon
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Weisæth, L., & Kjeserud, R. (2007). *Ledelse ved kriser - en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal.