



Forsvarets bistand til politiet

*En kvalitativ studie om sivil-militære relasjoner og politisk kontroll
over militære styrker i ny bistandsinstruks*

Lars André Kinn

Bachelor i militære studier, ledelse og landmakt

Emne fordypning

Krigsskolen

2018

Blank med hensikt

Forord

Under studiene ved Krigsskolen er sivil-militære relasjoner og samarbeid mellom Forsvaret og politiet noe av det jeg har funnet mest interessant. Årsaken til det er mulighetene for å nytte nasjonens samlede beredskapsressurser til å løse samfunnets oppdukkende problemer i fredstid og ved krisesituasjoner. Fra en tradisjon med separasjon mellom Forsvar og politi, der politiet tar seg av interne forhold og Forsvaret håndterer de ytre forhold, ser man nå en trend til å nytte Forsvaret som støtte til politiet i større grad. Under slike bistandsoperasjoner må vi i Forsvaret tenke annerledes, dette ansvaret faller på oss som offiserer. Gjennom denne oppgaven har jeg fått mulighet til å fordype meg i disse tematikkene, for meg har dette vært den beste perioden på Krigsskolen frem til nå. Grunnen til det er at jeg har fått bruke all min tid på å utforske noe jeg syntes er særdeles spennende og arbeidet opplevdes som svært givende.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Magnus Håkenstad ved Institutt for forsvarsstudier for faglige diskusjoner, meget god oppfølging underveis og interessen du har vist for min oppgave. Uten deg hadde ikke denne oppgaven blitt til, og du har også inspirert meg til videre studier innenfor fagfeltet. Jeg vil også takke Krigsskolens bibliotekar Rita Hansen for særdeles god hjelp med datainnsamlingen.

Lars André Kinn

Krigsskolen, 6. april 2018

Blank med hensikt

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Problemstilling	2
1.2	Avgrensinger	3
1.3	Disposisjon.....	3
2	Metode	4
2.1	Metodevalg og metodekritikk.....	4
2.2	Kildevalg og kildekritikk	5
3	Teori.....	7
3.1	Sivil-militære relasjoner.....	7
3.2	Norske sivil-militære relasjoner	11
3.3	Instruks for Forsvarets bistand til politiet	13
4	Analyse	18
4.1	Lojalitet og politisk kontroll	18
4.2	Forsvaret og politiet.....	20
4.3	Politisk kontroll i ny bistandsinstruks.....	22
5	Konklusjon.....	25
6.	Litteraturliste.....	26

1 Innledning

Temaet for denne oppgaven er sivil-militære relasjoner og politisk kontroll over militære styrker i den nye bistandsinstruksen.

«The need to have protection by the military and the need to have protection from the military» (Feaver, 1996, s. 154).

Sivil-militære relasjoner er forholdet mellom et samfunn og samfunnets militærvesen. Det kjente sitatet fra Peter Feaver tydeliggjør hovedutfordringen med sivil-militære relasjoner. Militærvesenet skal kunne avskrekke ytre fiender fra å angripe staten, men samtidig ikke bli en trussel mot staten den er satt til å beskytte (Maaø, 2010, ss. 77-78). På den ene siden skal militærvesenet ha avskrekkende effekt samt kunne forsvare staten fra eventuelle angrep mot ytre trusler. På den andre siden skal militærvesenet oppfylle det første uten å vende seg mot staten og utføre et kupp (Feaver, 1999, s. 214). Tradisjonelt har statskupp vært det mest omtalte problemet innenfor sivil-militære relasjoner, allikevel er det svært få i Norge som er redd for at Forsvaret skal kuppe makten. I stedet ser man en trend der myndighetene er mer villig til å bruke Forsvarets ressurser til støtte for politiet, for å bekjempe intern kriminalitet og terrorisme.

Instruks for forsvarets bistand til politiet har til hensikt å angi retningslinjer og bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet for å sikre rask og effektiv bistand (Espenes, 2010, s. 287). Januar 2016 opprettet Forsvarsdepartementet (FD) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD), i samråd med Statsministerens kontor (SMK), en arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til ny instruks om Forsvarets bistand til Politiet (Regjeringen, 2016). I mandatet til arbeidsgruppa, heter det at; *«arbeidsgruppen skal utarbeide forslag til ny instruks (...) som skal bidra til en effektiv operativ oppgaveløsning og en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser»* (Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Forsvarsdepartementet (FD), & Statsministerens kontor (SMK), 2016, s. 11). Resultatet kom sommeren 2017 da ny instruks for Forsvarets bistand til politiet fastsatt i statsråd med iverksettelse fra 1. september 2017. I en pressemelding uttaler Regjeringen; *«Departementene utøver reaktiv styringsrett (...) slik ivaretas nødvendig politisk kontroll, og styringsrett»*. Daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide, uttalte foran et samlet pressekorps at *«Det er viktige at rutinene for å løse bistand fra Forsvaret er enkle og effektive. Samtidig sikrer denne instruksen at det er rutiner for politisk styring og kvalitetssikring»* (Regjeringen, 2017).

1.1 Problemstilling

Forsvaret og politiet er unike fordi de forvalter statens monopol på legitim fysisk makt. Voldsmonopolet sikrer staten sin suverenitet, og ivaretar samfunnets og borgernes sikkerhet. Rolledelingen mellom politiet og Forsvaret er i utgangspunktet gitt, politiet skal sørge for ro og orden internt i staten og Forsvaret skal sikre staten mot ytre trusler (Bjerga & Håkenstad, 2013, ss. 55-56). En slik rolledeling er i utgangspunktet enkel å forholde seg til. Ett problem oppstår når det er uklart om målet er å angripe indre eller ytre forhold ved staten, eller ved kriminalitet av et slikt omfang der politiet ikke har midler eller ressurser til å håndtere det selv. I slike tilfeller er det i Norge tradisjon for å be Forsvaret om bistand for å ivareta samfunnsikkerheten (Justis- og beredskapsdepartementet (JD) & Forsvarsdepartementet (FD), 2015, s. 50). Dette er ikke helt uproblematisk, Forsvaret kan enkelt vende seg mot de sivil-politiske myndighetene og bruke mer makt enn det som er forespeilet. I tråd med at Forsvaret bistår politiet, må også de sivil-politiske myndighetene utøve kontroll av dette. Sivil-politisk nivå forstås i denne oppgaven som Regjeringen og Stortinget.

Politolovens §27 a åpner for at Forsvaret kan bruke militær makt mot egne borgere, med militær makt menes: «*enhver planlagt bruk og maktanvendelse utøvet av personell som tjenestegjør i Forsvaret som et ledd i deres tjeneste*» (Justis- og beredskapsdepartement (JD), 2014, ss. 5-8). Den makten Forsvaret anvender må være legitim og forankret i folkets støtte, dette må Regjeringen og Stortinget se til at går i orden og de må ha kontroll over sitt militærvesen (Forsvarsdepartementet (FD), 2009, s. 66). Kjernen i denne oppgaven er hvordan staten skal bruke Forsvaret som støtte til politiet internt (for å utnytte samfunnsressursene best mulig), men samtidig unngå at Forsvaret opererer på mer eller mindre egne premisser uten politisk kontroll. Denne oppgaven vil omhandle de sivil-politiske verktøyene for politisk kontroll, og oppgaven vil belyse om den nye bistandsinstruksen sørger for nødvendig politisk kontroll over militære styrker. Problemstillingen blir derfor:

Med bakgrunn i den nye bistandsinstruksen og Forsvarets bistand til politiet, hvordan ivaretas politisk kontroll over militære styrker?

1.2 Avgrensinger

Denne oppgaven vil ikke redegjøre for grunnleggende kunnskap om samfunnsvitenskapelig forskningsmetode, da jeg forutsetter at leseren kjenner til dette. Oppgaven vil ikke omhandle debatten rundt maritim kontraterror i bistandsinstruksen, en debatt som har gjenstand for mye oppmerksomhet og omtale i forbindelse med arbeidet med ny bistandsinstruks (JD, FD, & SMK, 2016, s. 58). Oppgaven vil ikke ta for seg andre nasjoners ivaretagelse av politisk kontroll over militære styrker, ei heller hvordan andre nasjoner løser utfordringer knyttet til Forsvarets bistand til politiet.

1.3 Disposisjon

Oppgavens kapittel en vil presentere oppgavens tema og problemstilling, leseren vil bli introdusert for oppgavens kontekst. I oppgavens kapittel to vil metodevalg og valg av litteratur bli redegjort for. Metodekapittelet vil også inneholde kritikk av metode og kritikk av valgt litteratur. Kapittel tre vil presentere relevant teori innenfor fagfeltet sivil-militære relasjoner med fokus på politisk kontroll over militære styrker. Kapittelet vil også omhandle Forsvarets bistand til politiet, i form av bakgrunnen for bistandsinstruksen og det gjeldende lovverket instruksen er utarbeidet ut ifra. I kapittel fire vil den presenterte teorien bli drøftet opp imot oppgavens problemstilling. Kapittel fire legger sådan grunnlaget for oppgavens konklusjon som blir presentert i kapittel fem.

2 Metode

Dette kapittelet vil redegjøre for oppgavens metodiske tilnærming. Først blir valgt metode og anvendt metode presentert. Deretter følger en kritikk av valgt metode. Siste del av kapittelet redegjør for anvendt teori og litteratur. Kapittelet avsluttes med en kritikk av kildevalg.

2.1 Metodevalg og metodekritikk

En fordypning i teori innenfor fagfeltet sivil-militære relasjoner med særlig innslag av norske sivil-militære relasjoner vil være nødvendig for besvare oppgavens problemstilling. For å komme frem til en besvarelse vil det være hensiktsmessig å samle inn tekster og dokumenter deretter å gå i dybden for å undersøke fenomenet oppgaven skal belyse. Jeg anser derfor samfunnsvitenskapelig kvalitativ dokumentstudie som den mest hensiktsmessige metoden for å svare på oppgavens problemstilling (Grønmo, 2016, s. 177). Årsaken til dette er at ulike teorier og forskning kan sammenfattes og ses i sammenheng med hverandre.

Oppgaven kunne blitt supplert med intervjuer eller feltarbeid for å forstå dynamikken i norsk sivil-militære relasjoner opp imot politisk kontroll av militære styrker. Resultatet av dette kunne vært en mer detaljert forståelse for hvordan norske myndigheter sikrer politisk kontroll av militære styrker, ut over det som eksisterer i litteraturen. Av hensyn til oppgavens omfang og bachelorperiodens varighet, vil ikke intervjuer eller feltarbeid bli gjennomført.

Teorikapittelet baserer seg på teori innenfor sivil-militære relasjoner samt bakgrunnen og lovverket bak instruks for Forsvarets bistand til politiet. I denne oppgaven vil instruks for Forsvarets bistand til politiet bli omtalt som bistandsinstruksen. Innenfor fagfeltet sivil-militære relasjoner er flere av teoretikerne identifisert fra undervisningen på Krigsskolen. Dette gjelder særlig innenfor temaet sivil-politisk kontroll over militærvesenet, der teoriene til statsviteren Samuel Huntington og militærsosiologen Morris Janowitz er sentrale.

For å supplere teorien rundt sivil-militære relasjoner nærmere er også tilnærmingene til Samuel Finer, Peter Feaver og Michael Desch presentert. Disse teoretikerne ble identifisert gjennom veiledning og søk i Krigsskolens bibliotekskatalog. Teoriene rundt norske sivil-militære relasjoner og bistandsinstruksen har i hovedsak blitt samlet fra utgivelsene til Gjert Lage Dyndal, Tormod Heier og Anders Kjølborg. Dynamikken rundt bistandsinstruksen er samlet fra rapporter fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks.

Min forforståelse for oppgavens fagfelt har jeg primært fra undervisningen på Krigsskolen, for utenom undervisningen er min bakgrunnskunnskap om fagfeltet begrenset. Forforståelse går ut på at forskeren ikke starter med blanke ark og går i gang med undersøkelser helt uten oppfatninger om hva han forventer som resultat. Det vil påvirke hva forskeren observerer og hvordan observasjonene vektlegges og fortolkes (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2011, s. 38).

For utenom undervisningen på Krigsskolen og samtaler med veileder er min datainnsamling gjennomført på egenhånd. Mitt snevre perspektiv om fagfeltet kan føre til at utvalget av kilder bli skjevt og at tolkningen av innholdet blir ensidig. En fare med det er at tekster som er relevante for oppgavens problemstilling blir oversett og derfor ikke analysert fordi de er på siden av det perspektivet jeg har (Grønmo, 2016, s. 180). Dessuten kan min tolkning av tekstene bli påvirket av min begrensede kontekstuelle forståelse om fagfeltet, det kan føre til at innholdet blir feilaktig tolket. For å unngå dette vil bevissthet rundt dette være avgjørende for at jeg skal svare på problemstillingen på en troverdig måte. Samtidig er min forforståelse og konsekvensene av dette gjenstand for kritikk.

2.2 Kildevalg og kildekritikk

I en kvalitativ dokumentstudie er kildekritikk spesielt viktig. Vurderingene av kildenes relevans, reliabilitet og validitet vil være avgjørende (Grønmo, 2016, s. 177). For å redegjøre for teorier rundt klassisk sivil-militære relasjoner, tar oppgaven for seg Samuel Huntingtons *The soldier and the state*, Morris Janowitz' *The professional soldier* og Samuel Finers *The man on horseback*. Dette er litteratur ansett som klassikere innenfor fagfeltet (Maaø, 2010, s. 82). Til tross for at litteraturen er utgitt for rundt 60 år siden, er de klassiske verkene fremdeles omtalt og sitert i moderne litteratur. Som et supplement til Huntington, Janowitz og Finers teorier, trekker oppgaven også inn Michael Deschs *Civilian controll of the military* og Eliot Cohens *Supreme command*. Dette er litteratur av nyere til, som utfordrer de klassiske teoriene (Maaø, 2010, s. 84).

Bistandsinstruksen og lovverket som hjemler Forsvarets maktbruk ovenfor sivile borgere, blir redegjort for gjennom Norges Grunnlov og Politiloven. For å forklare dynamikken og det historiske bak bistandsinstruksen tar oppgaven for seg rapporten fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks. Arbeidsgruppen er et utvalg oppnevnt av JD, FD og SMK. I en slik arbeidsgruppe vil det ikke være en garanti for at utvalgets medlemmer er

nøytrale til prosessen og utarbeidelsen. Rapporten kan være en god kilde til historien bak og dynamikken i Forsvarets bistand til politiet, ettersom den inneholder fakta, lover og regler om bistandsinstruksen. Rapporten representerer ikke offentlig politikk, men den representerer utvalgets syn. Utvalget har vært delt inn i et flertall og mindretall, noe som belyser uenighetene imellom utvalgets medlemmer (JD, FD, & SMK, 2016, s. 58). Dette svekker også kildens reliabilitet.

3 Teori

Dette kapittelet vil danne grunnlaget for diskusjonen i kapittel fire. Kapittelets første del vil introdusere sentrale teorier ved sivil-militære relasjoner. Andre del vil redegjøre for norske sivil-militære relasjoner. Avslutningsvis vil den historiske bakgrunnen og den rettslige forankringen til bistandsinstruksen bli nøyere presentert.

3.1 Sivil-militære relasjoner

I det følgende vil vi se nærmere på teori om klassisk sivil-militære relasjoner. Delkapittelet vil være en innføring i forholdet mellom stat og statens militærvesen.

Den grunnleggende utfordringen innenfor sivil-militære relasjoner er hvordan staten skal bygge opp et militærvesen som er sterkt nok til å beskytte staten mot ytre fiender, uten at militærvesenet vender seg mot staten og begår et kupp. Tradisjonelt har statskupp vært det mest omtalte problemet innenfor sivil-militære relasjoner, av den enkle grunn at det symboliserer selve hovedproblemet i praksis. Et sterkt militærvesen kan enkelt kuppe makten og ta over styringen av staten (Feaver, 1999, s. 218). Allikevel er kupp uvanlig i vestlige demokratier i dag, selv om andre områder av verden blir berørt av dette fra tid til annen (Maaø, 2010, s. 78).

Fraværet av kupp i vestlige stater kan forklares med at vestlige demokratiske utfører politisk kontroll over sine militære styrker, og fordi de har færre interne konflikter og flere eksterne utfordringer å ta hånd om (Desch, 1999, s. 19). Kupp er allikevel ikke utenkelig, og det må derfor ikke avfeies som noe som aldri vil kunne skje i et vestlig demokratisk land. Det interessante er derimot dynamikken bak hvorfor kupp ikke skjer. I stedet for kupp er det særlig to andre forhold som er mer aktualisert i vestlige demokratier i dag. For det første kan militærvesenet få for stor politisk makt i en stat og dermed få for stor innflytelse på politikken som føres. Militærvesenet er ekspertene innenfor bruken av militærmakt mens politikere kan anses som generalister innenfor fagfeltet. Dette kan enkelt bli utnyttet ved at ekspertenes råd veier tyngre enn generalistenes (Feaver, 1999, s. 218). For det andre kan militærvesenet bli for aktive i forhold til å bli brukt. Det kan være uheldig for en stat dersom militærvesenet presser politikerne til å gå til krig (Maaø, 2010, s. 79). Det siste problemet er en forlengelse av det andre. Kjernen i gode sivil-militære relasjoner er altså at staten må forsikre seg om at militærvesenet gjør som staten vil og samtidig er i stand til å gjøre det staten til enhver tid

befaler (Feaver, 1996, s. 154). Militærvesenet skal avskrekke ytre fiender, men samtidig være lojale mot den til enhver sittende sivil-politisk myndighet.

Klassisk sivil-militære relasjoner

Den amerikanske statsviteren Dr. Samuel P. Huntington introduserte verktøy for å kontrollere militærvesenet. Han omtalte militærvesenet som en profesjon på lik linje med andre profesjoner i samfunnet. Det som skiller militærvesenets profesjon fra andre profesjoner er det han kalte «the management of violence», eller anvendelsen av vold (Huntington, 1985, s. 11). Huntington hevdet at den sikre måten til politisk kontroll over militærvesenet var å gjøre det så apolitisk som mulig, noe han kalte objektiv sivil kontroll, eller indirekte kontroll (1985, s. 83). Essensen i indirekte kontroll er å holde militærvesenet autonomt og adskilt fra politikken, fordi autonomi fører til et profesjonelt militærvesen. Et profesjonelt militærvesen skaper politisk nøytralitet og frivillig underkastelse av sivile myndigheter (Maaø, 2010, s. 81). Ifølge Huntington blir resultatet at frivillig underkastelse leder til politisk kontroll (1985, s. 84).

Som et motstykke til objektiv sivil kontroll introduserte Huntington subjektiv sivil kontroll, eller direkte kontroll (1985, s. 80). Målet med direkte kontroll er å sivilisere militærvesenet og kontrollere det ved å underlegge militærvesenet sivile byråkratier (Cohen, 2002, s. 243). Huntington ga ut disse teoriene for politisk kontroll i 1957 og målgruppen var særlig stormakten USA. Teoriene skulle synliggjøre utfordringene med å holde kontroll på et så massivt militærvesen som USA hadde bygget opp etter andre verdenskrig, og som var spredt ut over store deler av verden. En slik stormakt har aldri Norge vært og vi har aldri hatt en profesjonelt militærvesen på lik linje som USA, men Huntingtons verktøy for politisk kontroll kan allikevel være aktuelle for Norge.

I tillegg til Huntington, blir Morris Janowitz og Samuel Finer ansett som klassikere innenfor sivil-militære relasjoner (Maaø, 2010, s. 82). Både Janowitz og Finer problematiserer Huntingtons utgangspunkt der militærvesenet skal holdes helt adskilt fra politikken. Den amerikanske militærsosiologen Morris Janowitz bygger sine teorier rundt spørreundersøkelser i det amerikanske militærvesenet, samt intervjuer med amerikanske høytstående offiserer. Janowitz kritiserte Huntingtons sitt syn på at militærvesenet må være apolitisk. Ifølge Janowitz så er det vanskelig å akseptere at militærvesenet ikke er en politisk aktør med stor innflytelse på myndighetene i et samfunn (1971, s. lvi). I stedet fremmet han direkte kontroll over militærvesenet hvor en tett kobling mellom det politiske og militære vektlegges (Svarstad,

2014, s. 111). I tillegg til kritikken av militærvesenets forhold til politikken, ser Janowitz også bredere på bruken av militærvesenet enn kun til konvensjonell krig.

På lik linje som Huntington, skrev også Janowitz sine teorier mer bakgrunn i USA som stormakt og Janowitz mente også at militærvesenet bør være profesjonelt. Et profesjonelt militærvesen kan forklares med at det har ekspertise, et sosialt ansvar og et lojalitetsansvar (Finer, 1962, s. 24). Janowitz hevdet i tillegg at militærvesenet må både kunne avskrekke og brukes i begrensede konflikter (Feaver, 1996, s. 164). Til dette introduserte Janowitz «The constabulary force», et moderne offiserskorps som opererer som en internasjonal politistyrke. En slik styrke blir til fordi problemene i verden ikke alene kan løses gjennom konvensjonell militærmakt. I stedet etableres et offiserskorps som til enhver tid er klar til å reagere og som søker internasjonale løsninger i stedet for militær seier, med minimum bruk av makt (Janowitz, 1971, s. 418).

Den britiske statsviteren S.E. Finer var også kritisk til Huntingtons sine ideer om et apolitisk militærvesen (Finer, 1962, s. 24). Finer hevdet på sin side at staten må regne med sitt militærvesen som en politisk aktør. Han brøt fra det snevre synet om at kupp var den eneste trusselen fra militærvesenet, i stedet introduserte han fire nivåer der militærvesenet involverer seg i politikken. Første nivå er innflytelse, som skjer når militærvesenet er så mektige at de direkte påvirker myndighetenes politiske agenda. Andre nivå er utpressing der militærvesenet truer de sivil-politiske myndigheter til å adlyde deres vilje (1962, ss. 140-148). Det tredje nivået er tilsidesettelse der militærvesenet setter den sivil-politiske ledelsen til side, og selv tar makten. Siste nivået er kupp som ifølge Finer er den mest ekstreme militære påvirkningen, der militærvesenet tar makten ved bruk av militære styrker (1962, ss. 151-154). Under ett kupp tar tross alt militærvesenet over styringen av staten og setter den sivile politikken til side, resultatet er gjerne en militærdiktatur (Maaø, 2010, s. 83).

Den amerikanske professoren Michael Desch problematiserte mangelen på politisk kontroll over militære styrker. I sin bok *Civilian control of the military*, hevder han at militærvesenet kan utgjøre en trussel mot samfunnet dersom militærvesenet ikke er under streng politisk kontroll. Videre hevdet han at militærvesenet er enklest å kontrollere når de står ovenfor ytre trusler fra andre stater, og at militærvesenet er vanskelig å kontrollere politisk når det er uro internt i samfunnet (Desch, 1999, ss. 5-6).

Michael Desch mente at man kunne måle graden av politisk kontroll ved å se på om det var myndighetene eller militærvesenet som fikk det siste ordet i uenigheter. Dersom det var militærvesenet som satt med det siste ordet, så var den politiske kontrollen fraværende. Men dersom det var myndighetene som rådet over uenighetene, var den politiske kontrollen god (Desch, 1999, s. 4). Dette synet kan kritiseres med at det vil ikke alltid være slik at militærvesenet er i opposisjon mot samfunnets myndigheter. Dersom militærvesenet ser seg enig i mindre gode politiske avgjørelser, kan dette også få uheldige konsekvenser (Maaø, 2010, s. 84).

I denne oppgaven blir forståelsen av begrepet nødvendig politisk kontroll over militære styrker sentralt. Eliot Cohen sammenlikner den militære profesjonen med dyktige kirurger i den medisinske profesjonen for å illustrere politisk kontroll. Den sivile politiske ledelsen i en stat er i dette tilfelle en pasient som trenger umiddelbar medisinsk hjelp, pasienten kan velge fritte mellom en rekke behandlinger og operasjoner. Det han imidlertid ikke skal gjøre, er å blande seg inn i hvordan legen utfører de ulike behandlingene og operasjonene (Cohen, 2002, s. 4). Dette eksempelet illustrerer kun at politikerne ikke må blande seg inn i taktikken og den militære strategien, og militærvesenet må ikke blande seg inn i politikken.

En brede forståelse for politisk kontroll får vi når Forsvarets maktbruk problematiseres. Slik som vi så i kapittel 1.1, så må makten Forsvaret anvender være legitim og forankret i folkets støtte. De er de politiske myndigheters ansvar å sikre at Forsvarets maktbruk er legitim (FD, 2009, s. 66). Samtidig sikres politisk kontroll når militærvesenet til enhver tid støtter den sittende regjering, uavhengig av politisk farge (Bjerga, 2010, s. 124). Politisk kontroll forstås derfor som de sivil-politiske myndigheteters evne til å stanse, sette på vent eller godkjenne operasjoner der militærmakt blir anvendt. Begrepet må forstås i sammenheng med at militærvesenet godtar dette gjennom militærvesenets forankring til maktfordelingsprinsippet og den til enhver sittende regjering.

3.2 Norske sivil-militære relasjoner

Norske sivil-militære relasjoner kan spores tilbake til 1814 da Grunnloven ble stiftet. Grunnloven ble til i en tid der Danmark-Norge hadde vært styrt av en eneveldig monark som kunne bruke militærmakten til det han fant hensiktsmessig (JD, 2014, s. 6). Når Grunnloven ble etablert ble det fastsatt en tredeling av makten kjent som maktfordelingsprinsippet. Dette maktfordelingsprinsippet er styrende for stassikken i Norge.

Maktfordelingsprinsippet vil si at den utøvende makten tilhører Kongen (i praksis Regjeringen), folket utgjør den lovgivende makten (gjennom Stortinget) og domstolene driver dømmende virksomhet. I tråd med maktfordelingsprinsippet har ikke Kongen rett til å bruke militærmakt mot innbyggere uten etter lov. Overføringen av makten fra Kongen til Stortinget kan sies å være en demokratisering av politikken, og en avgjørende faktor for innføringen av demokratiet i Norge (Heieraas, 2010, s. 93). Formålet med maktoverføringen kan sies å være todelt. På den ene siden var formålet å forhindre Kongens misbruk av militærvesenet. På den andre skulle folket selv bestemme når militærmakt skulle anvendes mot sivilbefolkningen (JD, 2014, s. 6).

I Norge har særlig to forhold preget diskusjonene rundt sivil-militære relasjoner. For det første kan det hevdes at den norske akademiskulturen særlig i de samfunnsvitenskapelige miljøene i liten grad har vært opptatt av debatter rundt krig og militære forhold (Knutsen, 2010, s. 368). Dette kan forklares med at Norge som nasjon er mer opptatt av å fremstå som en fredsnasjon enn å diskutere krig og sivil-militære relasjoner og dette speiles i utenrikspolitikken Norge fører (Riste, 2003, s. 8). For det andre har Norge allmenn verneplikt, fastsatt i Grunnlovens §119 (Justis- og beredskapsdepartementet (JD), 1814, s. §119). Verneplikten er et bærende prinsipp i samfunnskontrakten mellom staten og borgerne, og verneplikten gir Forsvaret grunnlag til å rekruttere kvinner og menn fra hele befolkningen. Det gjør at borgere fra alle samfunnslag og fra alle landsdeler er med på å sette sitt preg på Forsvaret (Regjeringen, 2014).

Med tiden har det vært innvendinger og skepsis til verneplikten blant befolkningen. Det har vært forslag om å profesjonalisere Forsvaret, men slike forslag har gang på gang blitt forkastet. Motstanderne av verneplikt har hevdet at en folkehær kan bli brukt aggressivt utad, mens tilhengerne har hevdet at bred forankring i befolkningen ville ivareta demokratiske hensyn (Heieraas, 2010, s. 94). Verneplikten blir hevdet å fungere som en garanti og en folkelig forankring av militærvesenet, og ikke minst en demokratiske kontroll over militærvesenet i Norge (Knutsen, 2010, s. 368). Det er fordi verneplikten rekrutterer fra et bredt samfunnslag

som fører til at samfunnets holdninger og verdier blir overført til militærvesenet. Når verneplikten favner kun 10-15 prosent av den norske befolkningen, er det grunnlag for kritikk at Forsvaret på langt nær speiler hele samfunnet (Diesen, 2011, s. 158).

Interne konflikter

To hendelser har særlig preget norske-sivil militære relasjoner og diskusjonen rundt Forsvarets bistand til politiet. Menstadslaget og Altasaken er historiske hendelser som belyste utfordringen med å nytte Forsvaret til støtte for politiet, og hvor alvorlig maktanvendelsen fra Forsvaret kan være (JD, FD, & SMK, 2016, s. 15-16). Resultatet av hendelsene førte til diskusjon om grunnlaget for Forsvarets maktbruk overfor norske borgere, og det ble debattert hvorvidt Forsvaret i det hele tatt burde bli benyttet til slike formål. Effekten av Menstadslaget og Altasaken kan sies å være to hovedprinsipper: Forsvaret er hovedansvarlig for maktutøvelse i krigstid og politiet er hovedansvarlig for maktutøvelse i fredstid (Heieraas, 2010, s. 102).

Etter år 2000 er det hovedsakelig terrorisme som har preget fokuset om sivil-militært samarbeid i Norge. Terror betyr å skremme på latin, og er gjerne knyttet til en voldshandling. Som oftest ligger det et politisk motiv bak eller et ønske om en strukturell samfunnsendring, slik som terrorangrepene 22. juli 2011 (NOU, 2012, s. 17). Terrorisme er uforutsigbart og vanskelig å forebygge. Dette medfører at samfunnet har et større behov for å bruke de ressursene man har til rådighet for å forebygge og bekjempe terrorisme (JD, FD, & SMK, 2016, ss. 19-20).

Interessekonflikter, maktbalanser, og politiske endringer er også forhold som kan sies å ha preget norske sivil-militære relasjoner opp gjennom historien. Forsvarets maktanvendelse mot sivile borgere er utfordrende, noe eksemplene i avsnittene over har vist (Heieraas, 2010, s. 106). Anvendelsen av militærmakt mot befolkningen blir derfor en gjenstand for debatt i Norge og mange har fryktet en militarisering av politiet. Det hersker liten tvil om at det er Forsvaret som skal ta seg av ytre trusler, og politiet som skal sørge for ro og orden internt, allikevel eksisterer det en gråsoner mellom Forsvaret og politiets ansvarsområder. Gråsonen oppstår i situasjoner der det er uklarhet om det dreier seg om indre eller ytre forhold (Håkenstad & Bjerga, 2012).

I norsk krisehåndtering er det klare kommandolinjer mellom politisk og militær ledelse, dette er avgjørende for å sikre myndighetenes kontroll over Forsvaret. Siden 2003 har Forsvarets øverste ledelse vært integrert som en del av Forsvarsdepartementets regjeringskontorer. På denne måten er det politiske og militær-strategiske nivået i Norge samlokalisert, og er sådan under relativ direkte kontroll (Heier, 2015, ss. 229-231). Med sivil politisk nivå menes

Regjeringen og Stortinget, med militærstrategisk nivå menes forsvarssjefen og forsvarsstaben (Forsvarets fellesoperative doktriner, 2014, s. 59).

Denne samlokaliseringen kan styrke den sivile kontrollen fordi Forsvarets ledelse blir involvert i politiske hensyn, og fordi den politiske innflytelsen kan påvirke Forsvarets kommandokjede direkte (Heier, 2015, s. 232). Dermed tilrettelegges det for et av grunnprinsippene i norsk statsforvaltning, nemlig demokratisk kontroll og byråkratisk innflytelse på de utøvende etatene (Heier & Kjølberg, 2015, s. 15). Det er ikke tilfeldig at norske myndigheter har valgt denne modellen for samlokalisering. Dette er klare valg for å utføre politisk kontroll og hindre at Forsvaret gjør noe uønsket som ikke er forenelig med Regjeringen og Stortingets føringer. Som vi har sett så er ikke militærkupp et mye omtalt tema i Norge, men politisk kontroll over militære styrker er det som skaper forutsetninger for å unngå Finers fire nivåer; innflytelse, utpressing, tilsidesettelse og kupp (Finer, 1962, s. 140). I neste kapittel skal vi se på hvordan Forsvarets bistand til politiet er regulert og under sivil-politisk kontroll.

3.3 Instruks for Forsvarets bistand til politiet

Gjennom sivil-militære relasjoner og særlig om norske forhold, har vi blitt introdusert for problematikken bak å anvende militær makt mot sivile borgere og hvordan de sivil-politiske myndighetene kontrollerer militærvesenet. I det følgende vil det bli redegjort for lovverket og prosessen bak gjeldende bistandsinstruks.

Lovregulering av maktbruk

Instruks for Forsvarets bistand til politiet skal gi retningslinjer for Forsvarets bistand til politiet, slik at samfunnets samlede ressurser skal utnyttes best mulig innenfor rammene av lov og Grunnlov (Forsvarsdepartementet (FD), 2017). Gjeldende bistandsinstruks trede i kraft 1. september 2017, og erstattet tidligere gjeldende bistandsinstruks (Regjeringen, 2017).

Slik vi har sett fra i kapittel 3.2 er forholdet mellom forsvar og politi tradisjonelt vært basert på separasjon av militære og sivile maktmidler. Det er grunnlovens § 101 (tidligere §99, endret i 2014 (JD, FD, & SMK, 2016, s. 15)) som regulerer regjeringens fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar mellom politi og forsvar (Justis- og beredskapsdepartementet (JD), 1814, s. §101). I Grunnlovens § 101 tredje ledd heter det:

«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» (JD, 1814, s. §101).

Slik paragrafens tredje ledd lyder har ikke regjeringen rett til å bruke militærmakt mot innbyggerne uten at det gis lovgrunnlag for en maktanvendelse. Gjennom grunnlovens 201 første leveår, fantes det ikke en lov som oppfylte Grunnlovens krav som et slikt lovgrunnlag (JD, FD, & SMK, 2016, s. 15). I praksis ble særlig etter Menstadslaget etablert et strengt skille mellom statens militære og sivile maktmidler. Dette skillet må sees i sammenheng med det nevnte maktfordelingsprinsippet i foregående kapittel 3.2. Bakgrunnen for §101 tredje ledd var for det første å forhindre Kongen og Regjeringen fra å misbruke militærvesenet, og for det andre at folket selv skulle bestemme når makt skulle brukes mot sivilbefolkningen (JD, 2014, s. 6).

Det skulle gå 201 år før Grunnlovens krav om lovhjemmel for bruk av militærmakt mot sivile borgere kom på plass. Sommeren 2015 vedtok et enstemmig Storting en innføring av politilovens §27 a. Formålet med lovendringen var å oppfylle Grunnlovens krav om lovhjemmel for militærmaktbruk mot sivile borgere. Paragrafen regulerer ikke samarbeidet mellom Forsvaret og politiet, men angir hvilke situasjoner det kan være aktuelt å be om bistand fra Forsvart, med eller uten bruk av makt (JD, FD, & SMK, 2016, ss. 41-43).

§27 a første ledd angir hvilke tilfeller politiet kan be Forsvaret om bistand. Andre ledd presiserer at når Forsvaret utøver militærmakt så må det skje innenfor de samme rammer som gjelder for politiets egen maktbruk som er regulert i politilovens §6 (Justis- og beredskapsdepartementet (JD), 2015, s. §27a). Andre ledd har således to funksjoner, først og fremst hjemler den Forsvarets maktbruk, og for det andre angir den hvilken maktbruk som kan tillates (JD, FD, & SMK, 2016, s. 43). Paragraf 27a tredje ledd regulerer adgangen til bistand i situasjoner som ikke innebærer direkte maktbruk (2015, §27a). Dette kan være ved behov for spesielt materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet politiet ikke har direkte tilgang på selv. Med spesialkyndig operatørpersonell kan spesialstyrker, eksplosivryddere og helikopterpiloter nevnes som eksempler (2016, s. 43).

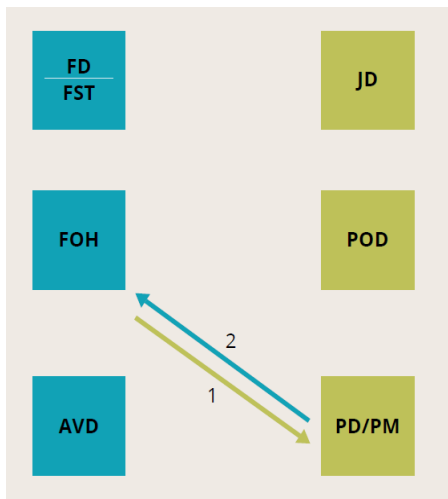
Bistandsinstruksen

Forsvarets bistand til politiet ble først regulert i en rundskriv fra FD i 1965 og ga retningslinjer for væpnet militær bistand til politiet. Deretter ble den første bistandsinstruksen fastsatt ved

kongelig resolusjon i 1998, bistandsinstruksen skilte mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand (JD, 2014, s. 6). Alminnelig bistand omfatter transportbistand og annen administrativ støtte på områder hvor Forsvaret har særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse, uten at militære enheter blir direkte involvert i politiets arbeid. Håndhevelsesbistand omfatter ettersøk og pågripelse av farlige personer for å avverge fare for liv eller helse (Politidirektoratet, 2011, s. 58). I 2003, to år etter terrorangrepet i New-York, ble bistandsinstruksen på nytt endret, og begrepet operativ bistand ble inkludert i instruksen (Justis- og Politidepartementet, 2003, s. 23). Operativ bistand omfatter bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer, men Forsvaret skulle ikke bli satt til oppdrag som innebærer kontakt med sivilbefolkningen (2011, s. 58).

Året etter terrorangrepene 22. juli 2011, ble bistandsinstruksen på nytt revidert. Kommisjonen som gransket hendelsene under terrorangrepene la vekt på at behandlingstiden av forespørsler om bistand fra politiet til Forsvaret måtte kuttes ned (NOU, 2012, s. 459). På bakgrunn av dette ble bistandsinstruksen revidert slik at den vektla prosedyrer som ville korte ned behandlingstiden av bistandsanmodninger. Operativ bistand ble fjernet fra instruksen, mens håndhevelses- og alminneligbistand ble videreført (JD, FD, & SMK, 2016, s. 17). Med denne revideringen startet et arbeid for å lovfeste Forsvarets bistand til politiet, og i 2013 sendte FD ut et lovforslag på høring (Forsvarsdepartementet (FD), 2013). Dette lovforslaget ble stoppet i høringsrunden og var gjenstand for mye kritikk (2016, s. 41). I stedet for det nevnte lovforslaget ble politilovens §27a innført uten store kritiske medieoppslag og debatter (2016, s. 17).

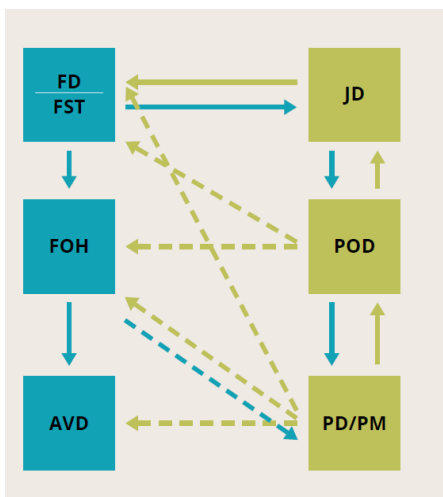
Gjeldende bistandsinstruks, iverksatt 1. september 2017, er forenklet og forkortet for å sikre rask og effektiv bistand fra Forsvaret til politiet i en krisesituasjon (Regjeringen, 2017). Håndhevelses- og alminneligbistand er fjernet og erstattet kun med bistand. I situasjoner der politiet ser det nødvendig å anmode Forsvaret om bistand, er det politimesteren i det aktuelle politidistriktet som skal anmode om dette og lede bistandsoperasjonen. (JD, FD, & SMK, 2016, s. 7). Allikevel er det Forsvaret som har ansvaret for å lede og gjennomføre maritim kontraterroroperasjoner (FD, 2017, s. §6). Maritim kontraterror er bekjempelse av væpnet og organiserte lovbrudd til sjøs og om bord på skip (2016, s. 59). Videre er den nye bistandsinstruksen forenklet slik at anmodning om bistand forenkles gjennom en reduksjon av antall beslutningspunkter fra seks til to:



Figur 1.
Beslutningspunkter ved bistandsanmodninger.
 Hentet fra Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks 2016. S 55

Politimesteren (PM) som anmoder om bistand (beslutningspunkt 1) iverksetter operasjonen og anmoder om bistand direkte til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) (beslutningspunkt 2). FOH vurderer og beslutter hva Forsvarets kan bistå med, og operasjonen kan iverksettes. Samtidig sender PM gjenpart av anmodningen direkte til JD og FD. Departementene vurderer situasjonen og fatter eventuelt tiltak om operasjonen skal stanses eller settes på vent (JD, FD, & SMK, 2016, ss. 54-55).

Til sammenlikning var tidligere praksis noe mer tidkrevende og beslutningspunktene var flere (se figur 2). Først skulle den aktuelle PM anmode om bistand fra Forsvaret til politidirektoratet, samtidig som PM tok forbindelse med FOH. Deretter vurderte politidirektoratet anmodningen og videresendte anmodningen til JD. JD sendte så anmodningen videre til vurdering i FD. FD sendte så anmodningen videre til forsvarsstaben som videreformidlet bistandsanmodningen til FOH, sammen med sine innspill.



Figur 2
Beslutningspunkter ved håndhevelsesbistand.
 Hentet fra Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks 2016. S 55

Slik vi har sett er bistandsinstruksen forenklet slik at Forsvaret skal bistå politiet på en mer effektiv måte. I dagens samfunn er det et behov for hurtige avgjørelser for å bekjempe alvorlig kriminalitet eller terroranslag (JD, FD, & SMK, 2016, s. 53). Til dette har samfunnet begrensede ressurser. I teorikapittelet har vi sett nærmere på hovedproblemet innenfor sivil-militære relasjoner, hvordan en stat skal bygge opp et sterkt forsvar uten at militærvesenet blir en trussel for staten (Feaver, 1996, s. 154). Videre har vi sett nærmere på dynamikken i norsk sivil-militære relasjoner. Siste del av teorikapittelet har presentert bakgrunnen for den bistandsinstruksen vi har i dag og gjeldende bistandsinstruks.

4 Analyse

Dette kapittelet vil være strukturert i tre deler som må sees i sammenheng med de tre delkapitlene i kapittel tre. Det følgende vil danne grunnlag for oppgavens konklusjon i kapittel fem. Analysekapittelet vil drøfte hvordan de sivil-politiske myndighetene ivaretar politisk kontroll over militære styrker.

4.1 Lojalitet og politisk kontroll

Slik vi har sett i kapittel 3.1 er det særlig et kjerneproblem innen sivil-militære relasjoner; hvordan skal staten etablere et sterkt militærvesen, sterkt nok til å avskrekke potensielle ytre trusler, og samtidig kontrollere det slik at militærvesenet ikke kupper makten. Finer argumenterer for at militærvesenet kan intervensere i politikken gjennom innflytelse, utpressing, tilsidesettelse og kupp (Finer, 1962, s. 140). Det enkle svaret på hvordan staten skal greie å unngå dette er ved å utøve sivil politisk kontroll over sitt militærvesen (Maaø, 2010, s. 78). Selv om vestlige demokratiske land tilsynelatende har gode sivil-militære relasjoner, er det ingen automatikk i at militærvesenet skal adlyde de sivil-politiske myndighetene. En annen dynamikk og forklaring kan benyttes for å best forstå hvorfor militærvesenet lar seg kontrollere; hvorfor er Forsvaret lojale mot den til enhver sittende regjering?

I Norge kan en årsak være vår vernepliktige modell som er forankret i Grunnloven, som nå også er kjønnsnøytral (Knutsen, 2010, s. 368). Norges vernepliktige modell har medført bred rekruttering fra hele den norske befolkningen, fra alle geografiske deler av landet vårt og fra alle samfunnslag. På den måten er samfunnets normer, holdninger og verdier overført til og forankret i Forsvaret, og Forsvaret gjenspeiler med det samfunnet. Hensikten med dette kan sies å være at det vil være enklere å kontrollere militærvesenet og utøve politisk kontroll over den når egne meninger, verdier og holdninger ikke får mulighet til å utvikle seg internt i Forsvaret. En slik spredning av samfunnets verdier kan hevdes å medføre redusert risiko for at Forsvaret skal ønske å begå militærkupp eller på en eller annen måte true staten ved å bli en for stor maktfaktor (Bjerga, 2010, s. 109). En slik måte å sørge for politisk kontroll på kan sies å være forankret i Janowitz' teorier om en militærmakt som deler samfunnets verdier (Bjerga, 2010, s. 124).

Janowitz argumenterte for at militærvesenet skulle styres gjennom direkte kontroll og sosialisering med det sivile samfunnet, fordi militærvesenet blir best integrert og forankret når den speiler sivilsamfunnets verdier (Janowitz, 1971, s. 440). Militærvesenet kan være enklere å utføre politisk kontroll på når militærvesenet er underlagt folket og deler de samme normene, verdiene og holdningene til det sivile samfunn. Resultatet av forankringen kan hevdes å være et lojalt militærvesen som er trofast mot den til enhver sittende Regjering. Sverre Diesen mener dog at det ikke er hold i slike argumenter og peker på manglende forskning og statistikk om at Forsvaret speiler sivilsamfunnets holdninger og verdier. Diesens gjør dessuten et poeng av at Forsvaret kaller stadig færre inn til verneplikt. Det medfører at færre i befolkningen setter sitt preg på Forsvaret (Diesen, 2011, s. 158). Ut over 2000-tallet har nemlig antall vernepliktige som blir innkalt til tjeneste i Norge avtatt og den profesjonelle andelen av soldater i Forsvaret har økt (Heier, 2015, s. 232). Det kan se ut som Forsvaret har gått gjennom en profesjonalisering i tråd med det Huntingtons for modell for indirekte kontroll. Som vi kjenner fra teorikapittel 3.1, mente Huntington at et profesjonelt apolitisk militærvesen skaper politisk nøytralitet, og frivillig underkastelse av sivile myndigheter (Maaø, 2010, s. 81). Frivillig underkastelse leder igjen til politisk kontroll (Huntington, 1985, s. 84).

Et annet virkemiddel for å sikre lojalitet kan være å legge til rette for styring og kontroll. I Norge utgjør den formelle organiseringen mellom politisk ledelse og militær ledelse en viktig faktor for å sikre politisk kontroll over Forsvaret (Bjerga, 2010, s. 111). Siden 2003 har Forsvarets øverste ledelse vært integrert som en del av Forsvarsdepartementets regjeringskontorer på Akershus Festning. (Heier, 2015, s. 231). Dermed er det politiske og militærstrategiske nivået i Norge samlokalisert (Forsvarets stabsskole (FSTS) & Forsvarets høgskole (FHS), 2014, s. 59). Konsekvensene av dette kan sies å være økt politisk innflytelse over toppledelsen i Forsvaret, noe som kan være med på å generere politisk kontroll. Dette kan hevdes å være forenelig med Huntingtons syn om at formelle organisatoriske virkemidler utgjør et viktig element i den politiske kontrollen over militærvesenet (2010, s. 112). Det interessante er at når vi beveger oss nedover i Forsvarets kommandokjede kan det derimot hevdes at Huntingtons modell for indirekte kontroll er mer gjeldende (2015, s. 232).

Den gradvise nedtoningen av den vernepliktige modellen og innføringen av et underoffiserskorps, kan være eksempler på at Forsvaret blir mer profesjonalisert (Forsvaret, 2016). Konsekvensene er at påvirkningen fra det sivile samfunn er mindre der politikken omsettes til militær innsats (Heier, 2015, s. 232). Resultatet av dette er at den politiske kontrollen over Forsvaret kan virke noe tvetydig. På politisk og militær-strategisk nivå står

Janowitz sitt ideal om en naturlig sosialisering mellom politikken og militærvesenet. På taktisk og operasjonelt nivå er Huntington sitt syn på et profesjonalisert apolitisk militærvesen mer fremtredende. Den politiske kontrollen sikres først og fremst gjennom tett styring og kontroll av Forsvarets militær-strategiske nivå som får konsekvenser for organisasjonen i sin helhet. Nedover i Forsvarets kommandokjede eksisterer det en tillit fra de sivil-politiske myndighetene til de militære styrkene som utøver politikken på operasjonelt og taktisk nivå. Svært få i Norge tror Forsvaret ønsker å begå urett eller begå militærkupp. I stedet eksisterer det en gjensidig tillit som også kan være årsaken til fremveksten av bruken av Forsvaret til støtte for politiet. Denne dynamikken er imidlertid unik for Forsvaret som organisasjon, som vi skal se i det følgende så er politiet under kontroll på en annen måte.

4.2 Forsvaret og politiet

Forsvaret og politiet er to offentlige etater med ulik organisering, ulike fordi de to etatene skal kunne løse sine tildelte samfunnsoppdrag på en best mulig måte. Riktig nok har Forsvaret og politiet til felles at de forvalter statens voldsmonopol (JD, FD, & SMK, 2016, s. 30). På grunn av dette er det nødvendig at de to etatene underlegges politisk, demokratisk og juridisk kontroll, slik at etatene ikke kan anvende makt på egne premisser (Johannessen S. O., 2015, s. 23). Slik vi kjenner til fra kapittel 1.1 er politiet det sivile samfunnets primære maktorgan i fredstid, mens Forsvarets rolle i fredstid er å yte bistand, etter anmodning, under politiets overordnede ledelse og styring (2016, s. 70). Dette kan være bakgrunnen for ulike grader av politisk kontroll i politiet og Forsvaret (2016, s. 32).

I Norge er som kjent maktfordelingsprinsippet styrende, slik at folket skal bestemme når Forsvaret blir brukt, og til hva. Slik vi så i kapittel 3.2 er Forsvaret under kontroll av Regjeringen og Stortinget, for politiet er det noe annerledes. Administrativt er politiet i Norge under sivil demokratisk kontroll med JD som konstitusjonelt ansvarlig departement. Allikevel er politimesterne og politijuristene underlagt den offentlige påtalemyndigheten og handler i tråd med føringene til statsadvokatene og riksadvokaten. Riksadvokaten er ikke underlagt ett enkelt departement, men er således uavhengig (Glomseth, 2015, ss. 48-57). Politiet og politietaten kan derfor hevdes å være uavhengig og beskyttet mot politisk inngripen. Dette i tråd med landets lover og maktfordelingsprinsippet (JD, FD, & SMK, 2016, s. 33). Forsvaret er ulike politiet på dette området, fordi sivil-politisk ledelse har en tettere og mer intervenserende kontroll over Forsvaret.

Forsvaret er vant til tett politisk oppfølging, helt ifra den militære ledelsen som er samlokalisert med departementet (Heier, 2015, s. 213), ned til det taktiske nivået som utfører politikernes føringer (JD, FD, & SMK, 2016, s. 33). Riktig nok er politiet politisk styrt gjennom JD, der politiske føringer og politiske signaler blir overført til praktisk polititjeneste (Glomseth, 2015, s. 62). Poenget er allikevel å belyse at Forsvaret og politiet er under ulik kontroll av sivile myndigheter, dette kan få konsekvenser for Forsvarets bistand til politiet. Når Forsvaret bistår politiet kan den sivile politiske kontrollen bli mer inngripende, og inntreffe på lavere nivå enn det politiet er vant med. Dette betyr at når Forsvaret settes inn for å bistå politiet krever det at norske myndigheter legitimerer bruken av militærmakt mot sivile borgere. Det kan derfor være fordelaktig at myndighetene opprettholder den inngripende sivile kontrollen over Forsvaret når det utføres bistand (2016, s. 33). Ved å underlegge de bistående styrkene fra Forsvaret til den aktuelle PM, legger de sivil-politiske myndighetene til rette for kontroll over sine militære styrker. Når Forsvarets styrker er underlagt politiet og PM, er de under juridisk, demokratisk og politisk kontroll.

Lovforslag til debatt

Forsvarsdepartementet sendte i 2013 ut et lovforslag med hensikt å lovregulere Forsvarets bistand til politiet (FD, 2013). Flere av de 42 høringsinstansene stilte seg kritiske til lovforslaget og særlig kritisk var politihøgskolen, som uttalte at materialet som var blitt sendt på høring var på mange måter så overfladisk og så mangelfullt at det ikke burde danne grunnlag for videre lovgivningsarbeid (Politihøgskolen (PHS), 2013, s. 1). Riksadvokaten støttet PHS i sitt høringssvar, og la med det ingen tvil om at FD denne gangen ikke hadde gjort en god nok jobb. Riksadvokaten trekker særlig frem at lovforslaget er lite gjennomarbeidet og stiller spørsmål om dette er et resultat av et arbeid som FD anser som en hastesak (Riksadvokaten, 2013, s. 4). Interessant nok utrykte forsvarsstaben, generaladvokaten, befalets fellesorganisasjon og Norges offisersforbund en generell støtte til lovforslaget (JD, 2014, s. 11). Flertallet mente imidlertid at FD hadde forhastet seg og lovforslaget ble stoppet i høringsrunden. Til tross for dette ble politiloven endret to år senere, da paragraf 27a ble innført. Det interessante er hvorfor FD's lovforslag i 2013 blir sablet ned, mens et enstemmig Storting vedtar en endring i politiloven i juni 2015. Lovendringen skjedde uten særlig politisk debatt, til tross for at lovvedtaket var av stor prinsipiell betydning (JD, FD, & SMK, 2016, s. 41).

En årsak til det er at FDs lovforslag fra 2013 ble ansett som kontroversielt. Den andre årsaken er arbeidet med å forbedre samfunnssikkerheten i Norge, og med det bedre det sivil-militære

samarbeidet og Forsvarets bistand til politiet (FD 2013, s. 5). Etter terroren 2011 ble det pekt på at adgangen til Forsvarets ressurser for å bistå politiet burde gjennomgås og lovfestes (JD, FD, & SMK, 2016, s. 41). Dermed eksisterte det et underliggende behov for å innføre lover som regulerte Forsvarets bistand til politiet, fordi man ikke ønsker en reprise av hendelsen 22. juli 2011. Trussel- og etterretningsvurderingene til PST og E-tjenesten fra 2018, peker i den retning at Norge som nasjon fortsetter å være et mål for terrorisme (PST, 2018, s. 10) (Etterretningstjenesten, 2018, s. 52). Dette kan forklare behovet for lovforslag der det blir fremmet forslag om å nytte Forsvaret mer aktivt i fredstid til støtte for politiet. Dette henger naturlig sammen med at Forsvaret innehar svært relevante ressurser som effektivt kan anvendes mot terrorisme, og at man i liten grad ønsker å dublere ressursene til Forsvaret og politiet (2016, s. 30). Resultatet av prosessen er vi kjent med fra kapittel 3.2, politilovens §27a er nå Regjeringens hjemmel til å nytte Forsvaret til maktbruk mot de sivile innbyggerne (2016, s. 15). Utfordringen med å slippe til Forsvaret i større grad er at de sivil-politiske myndighetene også må sikre at de har verktøyene for å kontrollere Forsvarets inngripen og maktbruk. I det følgende skal vi se på hvordan det løses i ny bistandsinstruks.

4.3 Politisk kontroll i ny bistandsinstruks

Slik vi har sett i kapittel 3.3 så medfører den nye bistandsinstruksen at politiet kan be om bistand fra Forsvaret uten å innhente tillatelse fra politisk ledelse i forkant (Forsvaret, 2017). Gammel bistandsinstruks la opp til en prosess der bistandsanmodningen besto av seks beslutningspunkter hvor det ble foretatt faglige og eller politiske vurderinger (Forsvarsdepartementet (FD), 2012, s. §6). Fordelen med denne modellen kan være at det vil være flere aktører involvert, og flere aktører som eventuelt har evne til å stanse militært maktbruk mot sivile. Ulempen var at prosessen var tidkrevende. Med dagens trusselbilde eksisterer det et behov for at nødvendige vurderinger og beslutninger må være så enkle som mulig og foregå så hurtig som mulig. Politiet må reagere raskt, og bistandsanmodningen må behandles relativt raskt (JD, FD, & SMK, 2016, s. 53). Med dette i mente anbefalte arbeidsgruppen å forenkle bistandsanmodningen fra seks til to beslutningspunkter.

Dagens modell legger opp til at JD og FD gis reaktiv styringsrett. Det betyr at politiet og Forsvaret sender kopier av anmodningen til de berørte departementene, som har mulighet til å stanse iverksettelsen (Politiforum, 2017). En slik modell vil i følge arbeidsgruppen forenkle beslutningsprosessen knyttet til politets anmodning om bistand, men den vil også sikre legitimitet og nødvendig legalitet i fremtidige bistandsoperasjoner gjennom rødt kort prinsippet.

Arbeidsgruppen mener den nødvendige politiske kontrollen av Forsvarets bistand blir iveratt fordi statens politiske myndigheter når som helst kan trekke «det røde kortet» og stanse operasjonen, til tross for at det nå er kun to beslutningspunkter i bistandsanmodningen. Årsaken til dette er varslingsplikten som i praksis betyr at PM må sende gjenpart av bistandsanmodningen til JD og FD. Dermed får departementene vurdert situasjonen og eventuelt stanset en operasjon eller satt den på vent (JD, FD & SMK, 2016, s. 54-55). Det røde kortet fungerer dermed som et verktøy for å sikre politisk kontroll. Dette krever at politikerne har kunnskap og forutsetninger for å ta de rette beslutningene. Utfordringen er at politikere kan sies å være generalister og de er sjelden eksperter innenfor det saksområdet det skal fattes beslutninger om (Maaø, 2010, s. 80). Bruken av det røde kortet kan derfor være utfordrende rent praktisk, særlig i situasjoner der tiden er en kritisk faktor og den politiske ledelsen må handle raskt. Denne utfordringen ble eksemplifisert i 2012 da statssekretær Pål Lønseth valgte å stanse Forsvarets helikopterbistand til politiet i forbindelse med Stortingets åpning (Dagbladet, 2012).

Forsvaret er vant med å forholde seg til begrensninger i forbindelse med operasjoner, i form av engasjementsregler («rules of engagement» - ROE), røde kort og caveats. ROE er direktiver som gis for å sikre politisk kontroll av militærvesenet (Forsvarets høyskole (FHS) & Forsvarets stabsskole (FSTS), 2013, s. 295), og ROE skaper forutsetning for å nytte militærmakt etter politikernes vilje fordi ROE viser til når, hvor og hvordan militærmakten skal nyttes. ROE er sådan en prosedyre for militært maktbruk, og har til hensikt å iverta særlig politiske hensyn (Frost-Nielsen, Hvordan studere politisk kontroll av militærmakten?, 2010, s. 243). Røde kort nyttes dersom operasjoner og oppgaver viser seg å ikke være i samsvar med nasjonale interesser og den politiske intensjonen (Svarstad, 2014, s. 113). Caveats er nasjonale restriksjoner og spesifikke operative begrensninger på styrker som sendes ut av landet og inn i en flernasjonale kommandokjede. Caveats har vi også sett i konflikter der den sivil-politiske ledelsen i Norge har direkte kontrollert Forsvarets innsats, som i for eksempel i Afghanistan under Operation Enduring Freedom.

Selv om Norske F-16 fløy under amerikansk ledelse, var de norske styrkende fremdeles under kontroll av norske myndigheter (Frost-Nielsen, 2010, s. 241). Caveats er sådan et politisk verktøy for å sikre nasjonal kontroll på stykebidragene i utlandet, og dermed et vektøy for politisk kontroll (Svarstad, 2014, s. 113). Under luftoperasjonene i Libya sendte de norske sivil-politiske myndighetene et militært *Red Card Team* som kontrollerte at operasjonene Forsvaret gjennomførte var i henhold til tolkningen av mandatet. Teamet var utstyrt med røde kort som avgjorde hvilke mål norske fly kunne engasjere. I dette eksempelet ser man at sivil-politiske

myndigheter stoler på at Forsvaret opptrer i henhold til de sivil-politiske føringene og mandatet som er gitt. Utfordringen med å legge et slikt ansvar på militærvesenet er at tilnærmingen og planleggingen av operasjoner blir restriktiv og defensiv fordi det hersker en usikkerhet om hvorvidt gjennomføringen av operasjonene får politiske implikasjoner (2014, s. 119).

Ved benytte røde kort, ROE og caveats sikrer de sivil-politiske myndigheter at Forsvaret handler i tråd med politiske føringer. Disse virkemidlene gir imidlertid ingen garanti for at ulykker og feil ikke kan oppstå. Verktøyene kan dessuten hemme initiativ og handlefrihet dersom begrensningene blir for store (Frost-Nielsen, 2013, s. 92). Men som et verktøy for kontroll kan rødt kort, ROE og caveats være effektivt og overførbart for politisk kontroll over militære styrker som bistår politiet.

5 Konklusjon

Denne studien har belyst norske sivil-militære relasjoner og politisk kontroll over militære styrker, med fokus på politisk kontroll i den nye bistandsinstruksen. For å kunne svare på oppgavens problemstilling valgte jeg dokumentanalyse innenfor kvalitativ forskningsmetode. Valgt metode oppleves som hensiktsmessig, men kildeutvalget har vært omfattende og utfordrende. Jeg har redegjort for sentrale teorier innenfor sivil-militære relasjoner, og jeg har redegjort nøyere for bistandsinstruksen. Oppgavens teorikapittel baserer seg på et sentralt kildeutvalg som har til hensikt å gi grunnlag for analysen av oppgavens problemstilling.

Behovet for ny bistandsinstruks må sees i sammenheng med samfunnets behov for best mulig utnyttelse av nasjonale beredskapsressurser. Trusselbildet kan hevdes å ha blitt mer komplekst innenfor Norges grenser, dette medfører at samfunnet har et større behov for å bruke de ressursene man har til rådighet for å forebygge å bekjempe terrorisme og særlige voldelige anslag i Norge (2016, ss. 19-20). Ny bistandsinstruks er forenklet og modernisert slik at Forsvarets bistand skal iverksettes og håndteres på en rask og effektiv måte. Det er nå kun to beslutningspunkter i bistandsanmodningen, noe som vil sikre raskere bistand. Disse endringene må sees i sammenheng med at de sivil-politiske myndighetene er villige til å ta mer risiko for å bekjempe terrorisme og særlig voldelige anslag der Forsvarets kompetanse og ressurser blir etterspurt. Den nye bistandsinstruksen er utformet på bakgrunn av en eksisterende tillit fra de sivil-politiske myndigheter til Forsvaret og politiet (JD, FD & SMK, 2016, s. 11).

Selv om Forsvaret har lov til å bruke makt mot sivile borgere gjennom politilovens §27 a, er det allikevel få i Norge som er bekymret for at Forsvaret skal utnytte dette og begå urett. Gjennom denne oppgaven kan det hevdes at grunnen til dette er at det eksisterer en tillit til Forsvaret. Med verneplikten har vi sett at samfunnets holdninger, normer og verdier blir forankret i Forsvaret. De sivil-politiske myndighetene legger til rette for styring og politisk kontroll over Forsvaret gjennom å samlokalisere FD og Forsvarets militær-strategiske nivå. Norges modell med en blanding av direkte og indirekte kontroll er gode verktøy for å sikre politisk kontroll over militære styrker. Resultatet er relativt uproblematisk sivil-militære relasjoner, og det er lite sannsynlig at Forsvaret skal begå et militærkupp. Dette kombinert med den eksisterende trusselen mot Norge og Europa, fører til at de sivil-politiske myndigheter kan lovfeste den gjeldende forenklete og liberale bistandsinstruksen vi har i dag for å sikre best mulig utnyttelse av samfunnet samlede ressurser.

6. Litteraturliste

- Bjerga, K. I. (2010). Forsvarets sentrale ledelse: styring gjennom organisasjon. I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 109-128). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjerga, K. I., & Håkenstad, M. (2013). Hvem eier krisen? *Politi, forsvar og 22. juli*. I T. Heier, & A. Kjølberg, *Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering*. (ss. 54-74). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, E. A. (2002). *Supreme command*. New York: First Anchor Books.
- Dagbladet. (2012, November 27). *www.dagbladet.no*. Hentet April 3, 2018 fra Nektet politiet helikopter etter terroralarm mot Stortinget: <https://www.dagbladet.no/nyheter/nektet-politiet-helikopter-etter-terroralarm-mot-stortinget/63052336>
- Desch, M. C. (1999). *Civilian control of the military: The changing security environment*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diesen, S. (2011). *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Trondheim: Cappelen Damm.
- Espenes, Ø. (2010). Forsvaret og Politiet - lovhjemler og "bistandsintruksen". I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 277-296). Bergen: Fagbokforlaget.
- Etterretningstjenesten. (2018). *FOKUS 2018*. Oslo: Etterretningstjenesten.
- Feaver, P. D. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. I *Armed Forces & Society, Vol. 23, No. 2* (ss. 149-178).
- Feaver, P. D. (1999). Civil-Military Relations. *Annual Review of Political Science* 2. North Carolina: Department of Political Science.
- Finer, S. (1962). *The man on horseback*. Essex: The Anchor Press.
- Forsvaret. (2016, Juni 28). *Ny militær ordning*. Hentet Mars 14, 2018 fra www.forsvaret.no: <https://forsvaret.no/tjeneste/ny-militaerordning>
- Forsvaret. (2017, Oktober 06). *Raskere samarbeid politi og forsvar*. Hentet 03 13, 2018 fra www.forsvaret.no: <https://forsvaret.no/hv/raskere-samarbeid-politi-og-forsvar>
- Forsvarets høgskole (FHS), & Forsvarets stabsskole (FSTS). (2013). *Manual i krigens folkerett*. Oslo: Forsvarssjefen.
- Forsvarets stabsskole (FSTS), & Forsvarets høgskole (FHS). (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.

- Forsvarsdepartementet (FD). (2009). *Evne til innsats, Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (FD). (2012, Juni 25). *Instruks om forsvarets bistand til politiet*. Hentet Mars 13, 2018 fra www.lovdata.no:
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2012-06-22-581>
- Forsvarsdepartementet (FD). (2013). *Høringsnotat. Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (FD). (2017, Juni 16). *Instruks for Forsvarets bistand til politiet*. Hentet januar 17, 2018 fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789?q=bistandsinstruksen>
- Frost-Nielsen, P. M. (2010). Hvordan studere politisk kontroll av militærmakten? I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 239-258). Bergen: Fagbokforlaget.
- Frost-Nielsen, P. M. (2013). *Norske kampfly i operation enduring freedom. Afghanistan 2002-2003*. Trondheim: Akademia forlag.
- Glomseth, R. (2015). Politiet som organisasjon. I S. O. Johannessen, & R. Glomseth, *Politiledelse* (ss. 42-73). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heier, T. (2015). Norsk krisehåndtering - et spørsmål om sivil kontroll? I A. Kjølberg, & T. Heier, *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering* (ss. 228-233). Oslo: Universitetsforlaget.
- Heier, T., & Kjølberg, A. (2015). Innledning. I A. Kjølberg, & H. Tormod, *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering* (ss. 11-18). Oslo: Universitetsforlaget.
- Heieraas, B. O. (2010). Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i historisk perspektiv. I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 91-108). Oslo: Fagbokforlaget.
- Huntington, S. P. (1985). *The soldier and the state. The theory and practics of civil-military relations*. Cambridge, Massachusetts: The belknappress og Harvard univesity press.
- Håkenstad, M., & Bjerga, K. (2012, Oktober 9). *Politiet, Forsvaret og gråsonene*. Hentet Mars 21, 2018 fra www.dagsavisen.no:
<https://www.dagsavisen.no/nyemeninger/politiet-forsvaret-og-grasonene-1.454835>
- Janowitz, M. (1971). *The Professional Solider. A social and political portrait*. New York: The Free Press.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. 4 utg.* Oslo: Abstrakt forlag AS.

- Johannessen, S. O. (2015). Å forstå politiet som organisasjons- og ledelsespraksiser. I S. O. Johannessen, & R. Glomsæth, *Politiledelse* (ss. 22-39). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD). (2014). *Prop. 79 L Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*. Oslo: Det kongelige justis- og beredskapsdepartement.
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD). (1814, mai 17). *Kongerike Norges grunnlov*. Hentet februar 06, 2018 fra Lovdata: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn?q=grunnloven#KAPITTEL_5
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD). (2015, September 04). *Lov om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*. Hentet Mars 16, 2018 fra www.lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2015-09-04-86>
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD), & Forsvarsdepartementet (FD). (2015). *Støtte og samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret idag*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Forsvarsdepartementet (FD), & Statsministerens kontor (SMK). (2016). *Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*. Oslo: Regjeringen.
- Justis- og Politidepartementet. (2003). *Stortingsmelding nr 39. Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*. Oslo: Det Kongelige Justis- og Politidepartement.
- Knutsen, T. L. (2010). Om militærmakt og politisk myndighet. I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 363-373). Oslo: Fagbokforlaget .
- Maaø, O. J. (2010). En innføring i fagfeltet sivilmilitære relasjoner. I G. L. Dyndal, *Strategisk ledelse i krise og krig* (ss. 77-89). Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementets servicesenter.
- Politidirektoratet. (2011). *Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politiforum. (2017, Juni 20). *Ny bistandsinstruks slår fast politiets ansvar ved terror til sjøs*. Hentet Mars 13, 2018 fra www.politiforum.no: <https://www.politiforum.no/artikler/ny-bistandsinstruks-slar-fast-politiets-ansvar-ved-terror-til-sjos/404533>
- Politihøgskolen (PHS). (2013). *Høring - Ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til Politiet*. Oslo: Politihøgskolen.
- PST. (2018). *Trusselvurdering 2018*. Oslo: Politiets sikkerhetstjeneste (PST).
- Regjeringen. (2014, November 14). *Almenn verneplikt*. Hentet Mars 20, 2018 fra www.regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/allmenn-verneplikt/id2009109/>

- Regjeringen. (2016, 03 07). *Aktuelt - Pressemeldinger*. Hentet Januar 18, 2018 fra
Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-satt-ned-utvalg-som-skal-se-pa-bistandsinstruksen/id2478467/>
- Regjeringen. (2017, 06 16). *Akuelt - Pressemeldinger*. Hentet januar 18, 2018 fra
Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fastsatt-ny-instruks-for-forsvarets-bistand-til-politiet/id2557595/>
- Riksadvokaten. (2013). *Høring - Ny lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet*. Oslo: Riksadvokaten.
- Riste, O. (2003). *War and Peace in the Political Culture of Scandinavia in the 20th Century*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Svarstad, E. (2014). Nasjonal kontroll i internasjonale operasjoner. I T. Heier, A. Kjølberg, & C. Rønnefeldt, *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (ss. 111-119). Oslo: Universitetsforlaget.