



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Forsvarets bistand til politiet

Maritim kontraterror etter lovhjemmel og ny bistandsinstruks

Lars H. Birkheim

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
vår 2021

Forord

Denne masteroppgaven ble fullført våren 2021 som siste hånden på verket av Forsvarets høgskoles stabsskole med obligatorisk masterstudium. Prosjektet har blitt gjennomført ved hjelp av en deltidsordning. Jeg vil derfor benytte anledningen til å takke min nærmeste sjef for en god og åpen dialog om fordelingen av tid til studier.

Jeg er svært glad for å ha vært konsekvent på oppgavens tematikk siden før oppstart på stabsskolen. Maritim kontraterror har hatt en egen dynamiske notatside på smarttelefonen under hele denne reisen, basert på et spørsmål jeg stilte meg selv i det jeg mønstret av fra FSK på Rena. Jeg funderte på om det var noe fra de mange erfaringene jeg hadde gjort meg i spesialstyrkene som kunne være gjenstand for en dypere analyse i en masteroppgave. Ideen til prosjektet ble altså utformet som en positiv milepæl, samtidig som siste dag på en unik arbeidsplass brakte frem følelser av tomhet.

Kjernen i oppgaven er den virkeligheten som informantene formidler. Jeg er svært takknemlig for de samtalene jeg har fått lov til å gjennomføre med Eirik, Frode, Brage, Lars, John, Arne, Rune, Yngve, Ingar, Astrid, Heidi og Hans. Deres unike innsikt og erfaring om maritim kontraterror spesielt, men også krisehåndtering generelt, kommer jeg aldri til å glemme. Det er dere som gjør denne oppgaven til noe virkelig spesielt.

I prosessen har jeg fått en nestor i faget som veileder, noe jeg verdsetter meget høyt. Selv om koronapandemien har begrenset oss til digitale plattformer har konstruktive samtaler bidratt til ny og dypere kunnskap og forståelse for Forsvarets bistand til politiet. Tusen takk til Kjell Inge Bjerga for all hjelp, gode samtaler og kyndig veiledning. Takk også til Forsvarets spesialstyrker, Forsvarets spesialkommando og Forsvarets operative hovedkvarter for åpenhet, hjelp og støtte.

Som ektemann og far må jeg trekke frem de som har ofret mest for at dette prosjektet skulle komme i havn. Min kjære Lenny har gjort dette deltidsprosjektet mulig. Tusen takk for alt det du gjør og ofrer for familien, hjemmet vårt, venner, kolleger, pasienter, studenter og alle rundt deg. Du setter alle andre foran deg selv, og jeg håper å være like mye til støtte for deg fremover som du har vært for meg. Jeg gleder meg til å få enda mer kvalitetstid med Lilly, Jesper og deg når prosjektet nå er levert.

Sammendrag

Denne oppgaven handler om hvordan den nye bistandsinstruksen som er hjemlet i politilovens §27a, praktiseres, og hva som potensielt fører til økt operativt handlingsrom i situasjoner der maritim kontraterror er gjeldende. Maritim kontraterror er et særskilt oppdrag som Forsvaret har hatt siden 1980-tallet for å støtte politiet med andre kapasiteter enn justissektoren innehar. Dette spesielle oppdraget har også blitt viet spesiell oppmerksomhet i prosessen som ledet frem til den nye bistandsinstruksen. Fenomenet maritim kontraterror blir i denne fremstillingen analysert på et makro-, mikro- og mesonivå, for å konkretisere studiet av om det er samsvar eller misforhold mellom intensjonen bak den nye bistandsinstruksen, og det som har skjedd og skjer i praksis etter at denne trådte i kraft.

Den nye bistandsinstruksen som ble satt i kraft i 2017 har forenklet prosessen og prosedyrene for politiets anmodning om bistand fra Forsvaret. Sammenlignet med tidligere instruks har den fått redusert antall beslutningspunkter, noe som legger til rette for kortere saksbehandlingstid. Den nye instruksen sørger også for politisk kontroll med en negativ styringsrett, og understreker en handlingsplikt i både Forsvaret og politiet. Oppgaven undersøker om, og på hvilke måter, den nye bistandsinstruksen har endret gjennomføringen av maritim kontraterror.

Dette er en erfaringsbasert masteroppgave som er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse, basert på dokumentanalyse og intervju av beslutningstakere og relevante aktører i maritim kontraterror. Målet med oppgaven har vært å undersøke et område som ikke belyst tidligere, i håp om å frembringe ny innsikt og kunnskap om hvordan reguleringer påvirker den faktiske oppdragsløsningen.

Oppgaven viser at gjennomføringen av maritim kontraterror er endret etter 2017 ved at innsetting av Forsvarets system kontraterror tidligere blir et reelt handlingsalternativ for politiet. Ressursene som trengs i maritim kontraterror har rett og slett bedre forutsetninger for å møtes, og slik legger dagens regulering av Forsvarets bistand til politiet til rette for en mer effektiv oppdragsløsning. Videre synliggjør oppgaven at prosessen frem til den nye bistandsinstruksen har bidratt til en økt tillit mellom politiet og Forsvaret, både på person- og organisasjonsnivå, noe som synes å ha senket terskelen i politiet for å be om bistand. Instruksen pålegger tett samarbeid, og samarbeidet mellom Forsvaret og politiet på alle nivåer blir etter empirien å bedømme både bedre og tettere for hver gang de møtes gjennom kompetansehevinger, trening og øvelser.

Summary

This thesis is about how the new regulation of military assistance to the police, enacted in section 27a of the Police Act, are practiced, and what potentially leads to increased operational room for maneuver in situations where maritime counterterrorism is applicable. Maritime counterterrorism is a special mission that the Armed Forces have had since the 1980s to support the police with capabilities other than the justice sector. This special mission has also been given special attention in the process leading up to the new regulation. In this presentation, the phenomenon of maritime counterterrorism is analyzed at a macro-, micro- and meso level, to establish the study of whether there is a conformity or mismatch regarding the relationship between the intention behind the new assistance regulation, and what has happened and occurs in practice after this came into force.

The new assistance regulation, which was put into force in 2017, have simplified the process and procedures for the police's request for assistance from the Armed Forces. It has reduced the number of decision points compared to previous instructions, which facilitates shorter processing times. The new instruction also ensures political control with a negative sanctioning authority and emphasizes a duty of action in both the Armed Forces and the police. This thesis examines whether, and in what ways, the new regulation has changed the implementation of maritime counterterrorism.

This is an experience-based master thesis conducted as a qualitative survey, based on document analysis and interview of decision-makers and relevant actors related to maritime counterterrorism. The aim of the task has been to examine an area that has not been highlighted before, hoping to provide new insights and knowledge about how regulations affect the actual mission solution.

The thesis shows that the implementation of maritime counterterrorism has changed after 2017 by inserting the Armed Forces' counterterrorism system in the past to become a real alternative of action for the police. The military resources needed in maritime counterterrorism simply have better conditions for mission execution, and so the current regulation of the Armed Forces' assistance to the police facilitates a more efficient mission solution. Furthermore, the thesis highlights that the process leading up to the new assistance regulation has contributed to an increased trust between the police and the Armed Forces, both at the personal and organizational level, which seems to have lowered the threshold in the police to request assistance from military capacities. The instruction imposes close cooperation, and the cooperation between the Armed Forces and the police at all levels is judged both better and closer each time they conduct exercise and training together.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 PROBLEMSTILLING OG HYPOTESE	2
1.2 AVGRENSNINGER	3
1.3 BEGREPSAVKLARINGER	6
1.3.1 TERRORISME OG TERROR	7
1.3.2 KONTRATERROR	8
1.3.3 MARITIM KONTRATERROR (MKT).....	9
1.4 METODE	12
1.4.1 EN KVALITATIV TILNÆRMING TIL ET FENOMEN.....	12
1.4.2 KILDER OG GRADERINGSHENSYN	14
1.4.3 EGEN ERFARING OG ONTOLOGISK UTGANGSPUNKT	15
1.4.4 INTERVJUET, INFORMANTENE OG ETISKE BETRAKTNINGER	17
1.5 TEORETISK RAMMEVERK	19
1.6 OPPGAVENS DISPOSISJON	21
2 Bakgrunn og utgangspunkt	22
2.1 LOVHJEMMEL	22
2.2 BISTANDSINSTRUKSEN.....	24
2.2.1 HANDLINGSPLIKTEN	25
2.2.2 KORTERE BESLUTNINGSPROSESS OG REAKTIV STYRINGSRETT	27
2.2.3 SÆRSKILTE RETNINGSLINJER OM MKT	28
3 MKT på makronivå	31
3.1 KRISEHÅNTERINGSSYSTEMET	31
3.2 PRINSIPPENE FOR KRISEHÅNTERING	32
3.3 MKT PÅ MAKRONIVÅET FØR OG ETTER DEN NYE BISTANDSINSTRUKSEN	34
4 MKT på mikronivå	43
4.1 POLITIMESTEREN	43
4.2 SJEF FOH	44
4.3 SJEF FSK	45
4.4 MKT PÅ MIKRONIVÅET FØR OG ETTER DEN NYE BISTANDSINSTRUKSEN	45
5 MKT på mesonivå	54
5.1 ETABLERING AV SYSTEM KONTRATERROR	54
5.2 MKT PÅ MESONIVÅET FØR OG ETTER DEN NYE BISTANDSINSTRUKSEN	57
6 Avslutning og konklusjon	65
Litteraturliste	69
Vedlegg A: Intervjuobjektene	73
Vedlegg B: Intervjuguide	75
Vedlegg C: Informasjonsskriv om samtykke	77
Vedlegg D: Tillatelse om innhenting fra Forsvaret	79
Vedlegg E: Meldeskjema NSD	80
Vedlegg F: Godkjenning fra FOH	82
Vedlegg G: Godkjenning fra FS	83

1 Innledning

De grufulle terrorangrepene i Oslo og på Utøya sommeren 2011 står igjen blant de mørkeste øyeblikk i nasjonens historie i fredstid. Se for deg noe lignende som skjer på en oljeplattform i Nordsjøen, eller om bord på en fullbooket danskeferge med 2600 oppredde sengeplasser som seiler ut Oslofjorden. Kanskje flere terrorister, med eksplosiver og store mengder ammunisjon, som også fremsetter krav om politisk handling. Norge som nasjon settes presumtivt i et surrealistisk dilemma. Håndteringen av en slik situasjon er særdeles kompleks, og Forsvaret kan bli et aktuelt verktøy for å gjenopprette normalsituasjonen.

Forsvaret og politiet forvalter statens legitime voldsmonopol. De er samlet sett ansvarlige for statens, samfunnets og borgernes sikkerhet (Østerud, 2002, s. 39-40). Bistandsinstruksen regulerer hvor, når og under hvilke omstendigheter politiet kan anmode om bistand fra Forsvaret i fredstid, og hvilke prosedyrer som skal følges ved bistandsoperasjoner. Et tydelig og overordnet prinsipp for slik bruk av Forsvaret er å utnytte samfunnets samlede ressurser best mulig. Forsvaret kan bistå politiet innenfor en rekke områder, og gjør også dette nærmest hver dag i en rutinepreget og uproblematisk form. Et ferskt eksempel på dette er de særskilte ressursene som Forsvaret bisto politiet med i redningsaksjonen etter leirskredet i Gjerdrum nyttårshelgen 2020-2021. Forsvaret har en rekke kapasiteter som politiet ikke har selv, men som kan anmodes om ved behov uten at militær voldsanvendelse er på bestillingslisten.

De rettslige og politiske utfordringene kommer derimot mer til syne når militær makt skal anvendes mot indre trusler, og særlig dersom det blir aktuelt å benytte militært personell i håndhevelse av norsk lov overfor sivile borgere. I Norge er det politiet som håndterer terrorhendelser, og Forsvaret har en rekke kapasiteter som kan støtte hvis politiet ber om dette.

Hensyntatt de lange linjene i norsk grunnlovshistorie, har det de siste 10 årene blitt gjort mange endringer vedrørende bruk av Forsvaret til samfunnsikkerhet og håndtering av indre trusler. Gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn vektlegges i det moderniserte totalforsvarskonseptet (FD & JD, 2018, s. 10). Det er vedtatt ny lov og ny instruks som regulerer Forsvarets bistand til politiet. Maritim kontraterror er spesifikt nevnt i den nye bistandsinstruksen. Hvordan disse reguleringene påvirker Forsvarets oppdragsløsning til støtte for politiet innenfor maritim kontraterror, er ikke belyst tidligere. Erfaringene og utviklingen av nettopp dette oppdraget de siste 10 årene kan synes å være forskjellig avhengig av nivå, sektor og rolle. Empiriske data kan ha forklaringskraft til hvorvidt intensjonen med bistandsinstruksen blir fulgt i de faktiske beslutningene

om å benytte Forsvarets ressurser. Hvordan lovhjemmel med tilhørende instruks har påvirket Forsvarets gjennomføring av maritim kontraterror, leder inn mot oppgavens problemstilling.

1.1 Problemstilling og hypotese

Oppgavens målsetning er å bidra til ny kunnskap om hvordan den nye bistandsinstruksen som er hjemlet i politilovens §27a, praktiseres, og hva som potensielt fører til økt operativt handlingsrom i situasjoner med maritim kontraterror. Problemstillingen jeg bruker for å operasjonalisere målsetningen er:

Har gjennomføringen av maritim kontraterror blitt endret etter fastsetting av lovhjemmel av Forsvarets bistand til politiet i 2015, med tilhørende ny bistandsinstruks i 2017, og i så fall hvordan?

Ambisjonen er å undersøke et område der det i begrenset grad er gjort studier. Erfaringer knyttet til bruk av Forsvaret til støtte for politiet innenfor maritim kontraterror, sett i lys av politilovens §27a og bistandsinstruksen av 2017, er ikke belyst tidligere. Erfaringer fra beslutningstakere og sentrale aktører i maritime kontraterroroperasjoner vil kunne gi verdifull og ny innsikt i hvordan bistandsinstruksen faktisk anvendes, og hvilken betydning lov og instruksverk har for utførelsen av slik bistand. Det kan videre være ulike oppfatninger av instruksens betydning, avhengig av rolle, etat og nivå. En analyse som omfatter flere nivåer og perspektiver på fenomenet, vil kunne gi et nyansert og mer helhetlig bilde av det som utføres i praksis. Forskningens funn og analyse kan bidra til å videreutvikle både reguleringer, rutiner og praksis, ved eventuelt å identifisere forhold som kan forbedres. Potensiell fremgang som følge av lovhjemmel og den nye bistandsinstruksen kan forsterkes og etterstrebes i fremtidig oppdragsløsning.

Det er ulike oppfatninger av begrepet maritim kontraterror, og hva slike operasjoner omfatter. Empiri fra erfaringsrapporter og intervjuobjekter har i utviklingen av denne masteroppgaven skapt et behov for å gå i dybden av begrepet. Det ligger et historisk bakteppe til grunn, hvor Forsvaret har hatt et særskilt ansvar siden starten på 1980-tallet. Politiet har de siste 10 årene blitt kraftig modernisert, og har fått betydelige ressurser som har økt beredskapen generelt. Utleddet av dette søker oppgaven å definere begrepet maritim kontraterror, og hvordan det kan forstås som et særskilt oppdrag i gråsonen mellom politiets og Forsvarets oppgaver.

Søkelyset på fenomenet maritim kontraterror har vært utfordrende når det gjelder teori. Det har vært vanskelig å finne noen teori som eksplisitt omhandler eller er direkte relevant for det denne oppgaven søker å svare på, og det er i liten grad relevant litteratur om emnet. Riktignok kunne kjent

teori om sivil-militære relasjoner eller organisasjonsteori knyttet til forvaltningens utvikling og virkemåter vært aktuelt, men faren hadde vært stor for at dette hadde bidratt til å fjerne fokuset fra det enkle spørsmålet som søkes besvart.

Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks (Røksundutvalget, 2016) og selve bistandsinstruksen (2017), er to sentrale dokumenter som oppgavens problemformulering graviterer rundt. I noe bredere forstand er Forsvarets bistand til politiet omtalt grundig i evalueringen av Norges krisehåndterings- og beredskapssystem etter 22. juli 2011 (NOU, 2012:14). Forsvarets bistand til politiet og utviklingen av bistandsinstruksen siden den gang har blitt gjenstand for debatt og omfattende analyse (Dyndal & Larssen, 2020). Enkelte kvalitative studier benytter ikke eksplisitt teori, men presenterer i stedet beskrivende forskning om det sentrale fenomenet (Creswell & Creswell, 2018, s. 72). Snarere enn en eller flere teorier bygger derfor denne oppgaven på en antakelse og hovedhypotese som sier at dagens regulering av Forsvarets bistand til politiet legger til rette for en mer effektiv operativ oppgaveløsning. Empirien som fremstillingen bygger på analyseres i den hensikt å verifisere eller falsifisere denne hypotesen. Et underliggende spørsmål til problemstillingen er om det er samsvar eller misforhold mellom intensjonen bak den nye bistandsinstruksen, og det som har skjedd og skjer i praksis etter at denne trådte i kraft.

1.2 Avgrensninger

Fremstillingens hovedfokus er praktisk anvendelse av den nye bistandsinstruksen. For å kunne gi forklaringskraft til svarene på spørsmålene om bistandsinstruksens eventuelle innvirkning på maritime kontraterroroperasjoner, vil oppgaven også rette et blikk bakover i tid. Grunnet alle tiltak i kjølvannet av terrorangrepene i Oslo og på Utøya i 2011, blir denne oppgaven avgrenset til å omhandle de siste 10 årene frem til denne oppgaven sensureres før sommeren 2021.¹ Unntaksvis vil det pekes på historiske forhold av relevans før 2011, for å kunne gi en kontekst til dagens praksis. Et skille i tid, mellom *før* og *etter*, gjøres med bistandsinstruksens ikrafttredelse i september 2017.

Heldigvis har det ikke vært skarpe hendelser i Norge hvor maritim kontraterror har vært aktuelt. Men Forsvaret øver på slike operasjoner hvert år sammen med politiet og sivile institusjoner. Den sentrale øvelsen kalles Gemini og har vært gjennomført siden 1980-tallet (Forsvaret, 2020a). Erfaringene som oppgaven presenterer knytter seg hovedsakelig til denne øvingsrekken etter 22. juli 2011, konkret i intervallet fra Gemini 2012 til og med Gemini 2020. Imidlertid er det enkelte reelle hendelser i løpet

¹ For å underbygge avgrensningen ytterligere har jeg som forsker egen erfaring fra tjenestestillinger på skvadrons- og stabsnivå i FSK fra 2011 frem til jeg startet på Forsvarets høyskole i 2019.

av de 10 siste år som trekkes frem, for å gi økt forståelse for utviklingen av dagens praksis innenfor krisehåndtering, hvor politiet anmoder Forsvaret om bistand. Etter 22. juli har det med ulike innfallsvinkler blitt stilt spørsmål ved om Forsvaret i større grad og raskere kan støtte politiet (Stoltenberg, 2011). Det er derfor vurdert som naturlig å starte der. Ettersom flere av intervjuobjektene også trekker frem reelle hendelser som sentrale for utvikling, blir disse nevnt. I denne forbindelse er det verdt å understreke at erfaringer fra øvelser ikke kan sammenlignes med reelle operasjoner. Øvelse Gemini baserer seg på et fiktivt scenario, og ikke alle aktører i statens krisehåndtering deltar i denne øvelsen. I tillegg er det en rekke faktorer ved Gemini-øvelsene som det er vanskelig å trene på alle nivå, slik som eksempelvis et massivt medietrykk (Forsvarsstaben, 2017). Det er ikke utenkelig at krisehåndteringen ville ha vært langt mer krevende dersom befolkningens og verdens søkelys hadde blitt rettet mot en slik hendelse. Samtidig, slik det vil fremkomme i større detaljgrad senere, har Gemini-øvelsene utviklet seg til å bli en spesielt viktig kompetansehevingsarena for aktørene som har en rolle i maritim kontraterror. Som politimesteren i Nordland sier:

Gemini-øvelsene og kompetansehevingsarenaene gjør at maskineriet er mer smurt. Å trene dette med Forsvaret hos meg som politimester i fredstid er veldig, veldig nyttig (Kløkstad, intervju).

Med oljeeventyret på 1970-tallet oppsto også behovet for en beredskap rundt norske oljeinstallasjoner. Samtidig økte frykten for at terroraksjoner også kunne ramme Norge. Terrorismen blomstret med flere spektakulære anslag i Europa. I 1975 besluttet regjeringen å iverksette tiltak mot mulige terroranslag eller sabotasjeaksjoner på norsk jord. Et av tiltakene kom etter forslag fra et utvalg ledet av Thorvald Stoltenberg, og var opprettelsen av Beredskapstroppen (BT) i politiet, spisset mot antiterroroperasjoner som det het den gangen. På midtlinjen mellom Norge og Storbritannia ble det også etablert en rekke oljeinstallasjoner (Melien, 2012, s. 200). Etter deres egen modell anbefalte britene at Norge opprettet en militær spesialstyrke som kunne håndtere denne trusselen langt til havs (Melien, 2012, s. 205). Etter omfattende utredninger, utvalg og anbefalinger, ble det i 1981 besluttet av Forsvaret skulle etablere en spesialavdeling som kunne aksjonere dersom norske oljeinstallasjoner ble utsatt for terrorisme (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 258). Forsvarets spesialkommando (FSK) ble opprettet i 1982 og erklært operativ sommeren 1984 (Hammersmark, 2015, s. 23).

Siden 1980-tallet har spesialstyrkene utviklet seg vesentlig, og er i dag samlet under Forsvarets spesialstyrker (FS). Spesialstyrkene har en sentral rolle i forbindelse med nasjonal kontraterrorberedskap og skal innenfor en nærmere definert responstid kunne bistå politiet

(Forsvarsstaben, 2019b, s. 60; Søreide, 2016). En bevisst avgrensning i denne sammenhengen er å fokusere undersøkelsen mot FSK som har, og har hatt, maritim kontraterror i sin oppdragsportefølje siden avdelingen ble opprettet. Marinejegerkommandoen (MJK) utgjør den andre taktiske avdelingen i FS, og har også styrker på stående kontraterrorberedskap (Forsvaret, 2020b; Stensønes, 2018, s. 179). Mest relevant for denne fremstillingen er imidlertid FSK, som utgjør aksjonsstyrken på det taktiske nivået i Forsvaret, selv om det ikke ekskluderer enheter fra MJK.

Forsvarets nisjekapasiteter innenfor maritim kontraterror hører også hjemme på det taktiske nivået rent organisatorisk. Det er spesialstyrkene som først og fremst utøver militær maktbruk i en maritim kontraterroroperasjon, ettersom de andre fellesoperative ressursene støtter opp under at aksjonsstyrken skal løse problemet – hvor enn problemet befinner seg på sjøen. FSK er imidlertid avhengig av fellesoperative ressurser i sin oppdragsløsning. For å håndtere en terrorhendelse i det maritime domenet er det avgjørende å kunne komme seg frem til der problemet befinner seg. Forsvarets innsats består av kapasiteter og elementer som skal virke sammen som et system, i *system kontraterror* (I. Johansen & Gråtrud, 2018, s. 32).

Sammen utgjør Forsvarets egnede taktiske ressurser og den operasjonelle ledelsen av disse i denne konteksten system kontraterror (Røksundutvalget, 2016, s. 58). Det omtalte systemet skal samlet sett bidra til at spesialstyrkene gjøres i stand til å planlegge, forberede og gjennomføre slike operasjoner (FHS & PHS, 2014a, s. 5). System kontraterror er meget omfattende og kan bestå av alt fra kapasiteter på land, maritime overvåkningsfly, maritime kapasiteter på og under vann, og selve kommando- og kontrollapparatet som gjør det mulig for alle disse delene å virke effektivt sammen. Det er med andre ord Forsvaret som besitter disse elementene og har kompetanse til raskt å operere, lede og koordinere denne helheten på en effektiv måte (Odlo, intervju). I denne sammenheng kunne det vært ønskelig å legge mer vekt på den knappe helikopterressursen eller andre plattformer i Forsvaret, men slike forhold er fylldig belyst i andre studier.² Fokuset rettes heller mot system kontraterror med FSK som aksjonsstyrke, og hvordan dette systemet iverksettes som en militær operasjon. «Maritim kontraterror er en militær *fellesoperasjon* som ledes av en militær sjef til støtte for politiet» (Jakobsen, intervju). Fremstillingen fokuserer på hvordan denne fellesoperasjonen settes i gang, og hvordan samspillet mellom politi og forsvar faktisk fungerer.

I tillegg til nasjonal krisehåndtering har FS et beredskapsoppdrag for krisehåndtering internasjonalt, eksempelvis hendelser hvor norske borgere eller norske interesser er i fare (Søreide, 2016).

² Her kan det henvises til eksempelvis til masteroppgavene Nymoen (2015) *Kampfly i kampen mot terrorisme i Norge?* og Jarwson (2012) *Anvendelse av redningshelikoptre i kontra-terroroppdrag*. Begge fra Forsvarets høgskole.

Spesialstyrkene er derfor spesielt trent og utrustet for å håndtere kontraterror- og gisselredningsoperasjoner mot norske skip eller norsk personell også i internasjonalt farvann, da med Utenriksdepartementet som oppdragsgiver (Winge, 2010, 19. okt). Denne evnen er unik utenom stormaktene og er primært bygd opp for å løse oppdrag i det maritime domenet (I. Johansen & Gråtrud, 2018, s. 58). Ettersom kapabilitetene for internasjonal krisehåndtering i det maritime domenet finnes i FS, vil de samme kapabilitetene være aktuelle i nasjonal kontekst. Det er den nasjonale konteksten som aktualiseres i denne fremstillingen.

Oppgaven tar utgangspunkt i at det er fredstid. Forholdet mellom krig og fred, stat og privat, politikk og økonomi, er samtidig vanskeligere å identifisere i det stadig mer komplekse og digitaliserte samfunnet vi lever i (Etterretningstjenesten, 2020, s. 20). Skillet mellom stats- og samfunnsikkerhet kan oppfattes som mer utvisket i dagens sikkerhetspolitiske kontekst, hvor sammensatte virkemiddelbruk anvendes i hele konfliktspekteret. Det være seg i fredstid, i sikkerhetspolitiske kriser og som ledd i militære konflikter (JD, 2020a, s. 93). Usikkerhet er en del av krisens karakter, og det kan være uklarerheter hvorvidt et terroranslag er å regne som kriminalitet eller som et væpnet angrep. Slike glidende overganger mellom regulære og irregulære aktører omtales ofte som gråsoner, hvis usikkerhet kan utnyttes til påvirkning (Forsvarsstaben, 2019b, s. 27). Gråsoner utfordrer hva slags krise som utspiller seg, og ville være interessant å trekke inn i større grad i denne oppgaven. Det vil imidlertid til syvende og sist være opp til regjeringen å avgjøre om det er kriminalitet eller væpnet angrep, basert på en rekke vurderinger knyttet til hvem som står bak terrorangrepet, omfang og kompleksitet, betydningen for rikets sikkerhet og folkerettslige rammer (JD, 2011, s. 98). Med utgangspunkt i fredstid knytter derfor gråsonerbegrepet seg i denne fremstillingen til grenselinjene mellom Forsvaret og politiet, hva angår oppgaver og ansvarsforhold.

Militære skytevåpen er generelt både kraftigere og tyngre enn politiets våpen. Disse våpnene avviker på mange måter fra det politiet til daglig disponerer. Maktbruken som disse våpnene representerer, vil dermed utfordre de rettslige grenser og prinsipper som er hjemlet i eksisterende lovverk. Denne fremstillingen vil ikke omhandle forhold knyttet til våpenbruk. De utfordringer som omhandler dette er grundig analysert av Kai Spurkland i hans doktorgradsavhandling om rettslige rammer for bistand fra Forsvaret til politiet (PHS, 2020; Spurkland, 2020a, b).

1.3 Begrepsavklaringer

Det er flere sentrale begreper i oppgaven som har mange varianter og tilnærminger. Det er vurdert som nødvendig å presisere hva som legges til grunn for flere av disse. Underveis i

forskningsprosessen har det blitt et behov for å avklare begrepet maritim kontraterror. I det følgende vil derfor terror, kontraterror og maritim kontraterror gis innhold og defineres. Der hvor det kan være nødvendig med fortløpende begrepsforklaring i oppgaven for øvrig, vil fotnoter gi utdypende tilleggsinformasjon.

1.3.1 Terrorisme og terror

Terrorisme er et begrep som nærmest brukes i dagligtale, men allikevel vanskelig å definere. Blant FNs medlemsland er det eksempelvis ikke enighet om en definisjon, selv om det er konsensus om at terrorisme er en illegal kampmetode og ikke en ideologi (FN-sambandet, 2015). I sin bok *Inside Terrorism* beskriver Bruce Hoffman (2017) fellesnevnerne i definisjoner av terrorisme, hvor han trekker frem vold, politisk og frykt som de tydeligste basert på historiske eksempler. En definisjon som kan skape forståelse i denne fremstillingen er Hoffmans beskrivelse av terrorisme som:

en planlagt handling og utnyttelse av frykt gjennom vold, eller trusler om vold, i søken etter politisk endring – spesifikt designet for å ha langtrekkende psykologiske effekter utover selve terrorhandlingens fysiske mål. Således er terrorisme innstilt på å spre frykt og derav true et bredere publikum som kan være rivaliserende etniske eller religiøse grupperinger, et land, en regjering, politisk parti eller den generelle oppfatning (Hoffman, 2017, s. 40, min oversettelse).

Andre statsvitere og forskere fremhever at terrorisme utføres av ikke-statlige aktører, slik forsker Anders Romarheim ved Institutt for forsvarsstudier heller mot i sin definisjon av terrorisme:

(er) en ikke-statlig aktørs strategiske bruk av vold – eller trusler om vold – mot sivile eller ikke-stridende med den hensikt å spre frykt, skaffe oppmerksomhet om en politisk sak og å påvirke også andre enn de direkte ofrene for anslaget (Romarheim, 2014).

For denne fremstillingen legges Hoffman og Romarheims definisjoner til grunn, men med den forutsetning at det foreligger tilstrekkelig informasjon om at det er en nært forestående eller pågående terroranslag som skal håndteres når politiet anmoder Forsvaret om bistand. Terrorisme anses i utgangspunktet som en alvorlig form for kriminalitet og skal i fredstid håndteres av politiet (JD, 2020a; POD, 2020, s. 91) Som oppgaven retter fokus mot, finnes det noen unntak hvor Forsvaret har eller tildeles et primæransvar (Bistandsinstruksen, 2017; Forsvarsstaben, 2019b, s. 74). Er det imidlertid en statlig aktør som knyttes til ugjerningen, kan Forsvaret få en annen rolle. Det kan være glidende overganger mellom terrorisme som kriminalitet og terroranslag som tar former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep på staten (Forsvarsstaben, 2019b, s. 62; Gade & Hilde, 2016, s. 74). Beredskapslovene gir i ytterste konsekvens vide fullmakter til Forsvaret i en

krigssituasjon, på det som blir omtalt som krigsskueplassen (Beredskapsloven, 1950). Kriser av nasjonal karakter, som isolerte tilfeller av terrorisme, gir ifølge regjeringen ikke grunnlag for bruk av beredskapslovene. Terroren blir en form for taktikk, inkorporert av godt organiserte aktører som opererer på tvers av landegrenser, eller som metode for en aktør som opererer alene (Santamato, 2013). Terror er altså ikke en tilstand, slik krig er (Espenes, 2020, s. 298). En annen dimensjon som Romarheim trekker opp i sin definisjon, er oppmerksomheten som ønskes med terrorgjeringen. Dette samsvarer med straffelovens (2005, §131) definisjon av terrorhensikt. Myndighetenes håndtering av en slik situasjon kan skape eller forsterke den ønskede oppmerksomheten, og på en slik måte påvirke et større publikum. Oppgaven tar utgangspunkt i at terrorisme er kriminalitet og at politiet har hovedansvaret innenfor et lands grenser for å forebygge, stanse, pågripe, uskadeliggjøre og etterforske terror og terrorister.

1.3.2 Kontraterror

Kontraterror er også et begrep som kan forstås ulikt. «Noe av uklarheten her til lands kan stamme fra det amerikanske og britiske *Counter Terrorism*, som på mange måter har blitt direkteoversatt til norsk som kontraterror og antiterror om hverandre» (Hammersmark, intervju). Det er verdt å nevne at det er identifisert flytende overganger og inkonsistens hva angår begrepsbruken mellom antiterror og kontraterror i kilder brukt i denne oppgaven. I det følgende vil antiterror betegne proaktive og forebyggende tiltak mot terrorisme, som skal hindre at terroraksjoner kommer til utførelse, som objektsikring, etterretning og informasjonsinnsamling. Forsvaret kan eksempelvis bistå politiet med styrker fra Heimevernet for objektsikring av kritisk infrastruktur i rammen av antiterror. Kontraterror knyttes til håndteringen av nært forestående eller pågående terrorangrep, altså reaktive og offensive handlinger for å løse et problem (Melien, 2012, s. 199, 441). Problemet kan være av en slik karakter, størrelse eller kompleksitet at Forsvaret blir anmodet om å bistå politiet med slik maktbruk. Forhenværende sjef FSK konkretiserer det slik:

for meg er kontraterror, i den rammen vi driver med, å respondere på en allerede pågående hendelse eller en hendelse som man har etterretning på er under oppseiling. Så det er noe målbart og konkret der fremme som man skal håndtere. Det er ikke konseptet terrorisme man skal ta rotta på (Larssen, intervju).

Kontraterror brukes derfor i denne fremstillingen om aktiviteter og operasjoner som myndighetene iverksetter og gjennomfører i tilstrekkelig grad for kunne håndtere og stanse terrorgjerningen.³

1.3.3 Maritim kontraterror (MKT)

Oppgavens problemstilling retter fokus mot maritim kontraterror. Ifølge Røksundutvalget (2016, s. 58) står maritim kontraterror i en særstilling sammenlignet andre tenkbare situasjoner der politiet vil kunne trenge bistand fra Forsvaret. Forsvarssjefen forklarer maritim kontraterror enkelt med at det omhandler kontraterroperasjoner i det maritime domenet (E. Kristoffersen, intervju). Det er dette maritime domenet som danner konteksten for det som kan synes som særlig krevende for politiet: «Når objektet er i vannet, setter det opp en annen dimensjon i forhold til hvordan en styrke skal håndtere situasjonen. Det blir straks litt mer utfordrende» (Hammersmark, intervju).

I norsk kontekst inneholder det maritime domenet store mengder verdier, og er blant annet en sentral transportåre for næringsvirksomhet og turister til hele landet. Norges avhengighet av havet og de maritime næringene fremmer et særskilt behov for å kunne håndtere trusler og hendelser i dette domenet (JD, 2020a, s. 123-125). Gemini-øvelsene innrettes mot fiktive terrortrusler og terroraksjoner mot olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel. Siden opprettelsen av FSK for dette formålet har øvelsene tradisjonelt vært gjennomført i ett av fire politidistrikt med sokkelansvar,⁴ og mot ett eller flere øvingsobjekter i petroleumsnæringen.

Maritim kontraterror som begrep i norsk kontekst kan sies å være et produkt av den løsningen som Norge har valgt siden 80-tallet for å håndtere situasjoner på olje- og gassinstallasjoner så langt ute til havs at politiet ikke kan håndtere de selv (Vik, intervju).

Grunnet en oljeinstallasjons særskilte lokasjon, størrelse, produksjonsanlegg og besetning, vil alvorlig kriminalitet som terror og gisseltaking måtte håndteres av særskilte kapasiteter. Forsvaret har betydelige ressurser som satt i system egner seg til å utføre slike oppdrag, og dette systemet blir øvd og verifisert jevnlig på Gemini-øvelsene (Forsvaret, 2020a). Det maritime domenet kan likefullt

³ Kontraterror-begrepet brukes jevnt over i Bistandsinstruksen (2017), Røksundutvalgets (2016) rapport og i Forsvarets doktriner og planverk. Det er også gjennomgående begrepsbruk i erfaringsrapporter fra Gemini-øvelsene.

⁴ Norge har jurisdiksjon over faste og flyttbare installasjoner som driver olje- og gassutvinning på kontinentalsokkelen. Følgende politidistrikter har politimyndighet i definerte områder: Sør-Vest politidistrikt: sør for 62° N, Møre og Romsdal politidistrikt: mellom 62° N og 65° 30' N, Nordland politidistrikt: mellom 65° 30' N og 68° 30' N, Troms politidistrikt: nord for 68° 30' N, samt i havområdene utenfor Svalbards territorialfarvann (POD, 2020, s. 112).

presentere ytterligere utfordringer knyttet til terrorisme enn bare på olje og gassinstallasjoner (ofte referert til som offshore).

Her er det mange som snakker forbi hverandre. MKT brukes av mange om sokkeloperasjoner og den klassiske Gemini-konteksten, men i mitt vokabular er det knyttet til operasjoner mot terror som skjer på eller i havet og det kan være på en fast installasjon som en oljeplattform eller på et skip i bevegelse, som ikke ligger til kai (Jakobsen, intervju).

Skip i fart er et begrep som har befestet seg relatert til maritim kontraterror. Selv om det knapt har skjedd i den vestlige verden, er terroranslag på et skip forbundet med et potensiale for masseskade, gisselsituasjoner og oppmerksomhet. Type skip, antall passasjerer og type last er nødvendigvis sentrale faktorer i krisehåndteringen. Samtidig presenterer et skip i fart særskilte utfordringer ettersom det er et objekt i bevegelse. Farten og bevegelsen kan være en utfordring i seg selv, og innebærer også at objektet kan forflytte seg fra smulere farvann til åpent hav mens en hendelse er i utvikling. Det er stor forskjell på krusninger og bølgehøyder på 3-5 meter. Skipets lokasjon og kurs kan være uproblematisk å få tilstrekkelig informasjon om midt i Oslofjorden. Derimot kan «det å finne objektet i seg selv være mye mer utfordrende langt ute på havet» (Røksund, intervju).

Politiets ressurser kan derfor, i visse tilfeller, være utilstrekkelige allerede når et skip og terrorhandlingen om bord skal lokaliseres. Politiets egen erfaringsrapport fra øvelse Gemini 2012 peker nettopp på at politidistriktene ikke har egnede ressurser som kan foreta posisjonering mot objekter langt til havs. Dette skaper et informasjonsvakuum i motsetning til hva som forventes ved landbaserte hendelser (PHS, 2012, s. 17). Hvor og når en kontraterroroperasjon mot et skip skal gjennomføres, kan by på svært forskjellige utfordringer knyttet til for eksempel avstand fra kysten, skipets fart og kurs, territorialgrenser, sambandsforhold, vær og vind, bølgehøyder og strømforhold, slik forsvarssjefen med lang erfaring innen spesialoperasjoner poengterer:

(...) så maritim kontraterror er ikke så enkelt som det jeg beskrev i forhold til domene. For det kan være kystnære objekt og det kan være i bevegelse. Det kan være situasjoner som krever rask handling av de som er der, typisk at man må bare trå til med de folkene man har. Men det kan være operasjoner som er såpass langt ute og såpass komplekse at den eneste muligheten til å lede og styre det er gjennom Forsvarets innsats (E. Kristoffersen, intervju).

Vurderinger gjøres fortløpende basert på hvilke ressurser politiet og Forsvaret har tilgjengelig for å sette inn aksjonsstyrker på objektet hvor terroren finner sted. Til forskjell fra offshore og plattform, hvor objektet er statisk, stiller derav et skip i fart opp andre operative utfordringer:

(...) forskjellen her [i forhold til MKT] er vel om det er på land eller på sjø. Skip til kai er også et politianliggende i utgangspunktet, men det er klart når man skal entre skip på sjøen så har Forsvaret andre midler som vi er godt kjent med fra sokkelen. Men her er samhandling og samtrening helt sentralt, og det finnes ikke to streker under svaret for å si det sånn. Situasjonsforståelse mellom oss alle er helt sentralt for å løse dette på best mulig måte uansett (Bøen, intervju).

Terror mot maritime objekter forekommer svært sjeldent i forhold til terroraksjoner på land (Tønnessen, 2007, s. 8). Konsekvensen av slike handlinger kan allikevel være katastrofale, både med tanke på antall mennesker som kan bli berørt, og hvilke verdier som knyttes til blant annet olje- og gassproduksjon (Botnan & Lausund, 2016, s. 31-34). Samtidig er det slik at maritim kontraterror kan betraktes som det mest krevende oppdraget, og at det derfor er dimensjonerende for å kunne beherske andre og enklere oppdrag:

Det gjelder å beherske slike operasjoner, for håndterer du det mest krevende, så håndterer du sannsynligvis noe som er enklere også. Derfor er Gemini er en nødvendig eksamen for systemet til å holde et ekstremt høyt nivå. Med alle de innsetningsmetodene som er, og hvis du skal bruke alle disse, og lede dette? Det er ekstremt. Å gå inn på en stor plattform eller båt, og ta alle dekkene samtidig og komme seg gjennom der. Når terroristene er godt utstyrt og klar for å dø.. det er litt av en jobb. Å øve på det sier seg selv at er nødvendig. Spesialstyrkene sier jo selv at det er dimensjonerende for dem (Røksund, intervju).

Sammenliknet med flere andre problemsett, er altså maritim kontraterror ansett som et begrenset problemområde, slik Røksund og Røksundutvalget (2016, s. 8) påpeker. Det kan derfor være rimelig å sette spørsmålstegn ved hvorfor akkurat maritim kontraterror har blitt viet den fyldige oppmerksomheten i både utvalgets arbeid og i diskursen i kjølvannet av utvalgets anbefaling. Én årsak kan være uenigheter med lange historiske røtter om de juridiske forholdene ved bruk av Forsvaret, noe som blir adressert i bakgrunnskapittelet senere i oppgaven. Samtidig kan dragkampen mellom Forsvaret og politiet ha ført til konkurrerende interesser og en kamp om økonomiske tildelinger for samme oppdragsportefølje. En slik revirkamp kan videre ha skapt dublerende og overlappende kapasiteter i begge leire, noe som kan synes uhensiktsmessig hvis man legger til grunn det moderniserte totalforsvarets hovedformål – som er å utnytte samfunnets samlede beredskapsressurser best mulig (Røksundutvalget, 2016, s. 8, 16-17).

Revirkampen skal i seg selv ikke bli fylldig redegjort for eller prege det følgende, men det er verdt å merke seg at denne har vært reell. For det er en rekke detaljer og situasjonsavhengigheter knyttet til hvem som bør gjøre hva, og hvem av etatene som bør eie problemet eller «maydayen» hvis et eller annet oppstår om bord på et skip. Slik politimester Ingar Bøen poengterer ovenfor finnes det ikke to

streker under svaret, og god situasjonsforståelse er en forutsetning for å kunne vurdere hvem som er best egnet til å løse situasjonen. Sjef FSK er også pragmatisk i tilnærmingen:

(...) det vil alltid være en politimester som har ansvaret for håndteringen.. og situasjonens omfang og geografiske plassering vil diktere rolle, ansvar og myndighet på respons for denne maydayen. Uansett vil de sentrale aktørene ved denne type kontraterror være felles nasjonale beredskapsressurser med BT i lead på politisiden, og system kontraterror i Forsvaret der FSK har en særrolle på den andre siden. Politi og forsvar er godt samtrent innen denne type krisehåndtering, og en respons vil involvere ressurser fra begge etater. Så kommer vi til det punktet hvor operasjonens kompleksitet og Forsvarets involvering blir så omfattende at Forsvaret ved FOH må lede dette. Og da leder sjef FOH direkte på sjef FSK. Dette er det en god forståelse for, blant annet fordi vi har øvelser som Gemini (Lilleby, intervju).

For ordens skyld kan politiet anmode om bistand også til kontraterror i landdomenet, men det er spesielt i det maritime domenet hvor politiet ikke har ekvivalenter til de militære ressursene som Forsvaret besitter, slik som undervannsbåt, kystvakt, fregatt, maritime patruljefly, kampfly og redningshelikopter med lang rekkevidde. Ledelse og synkronisering av slike ressurser i et slikt samvirke er komplekst, og utføres derfor som en militær fellesoperasjon. Jeg definerer med dette som bakgrunn maritim kontraterror til å være kontraterror i det maritime domenet.

Så er det slik i norsk kontekst at maritim kontraterror gir særskilte utfordringer som krever en rekke ressurser og kompetanse. Oppgaven legger derfor til grunn Forsvarets løsning for kontraterror, system kontraterror, i det maritime domenet. Grunnen til dette er at et slikt konsept inkluderer alle Forsvarets ressurser som er aktuelle for å lede og gjennomføre en fellesoperasjon, herunder spesielt aksjonsstyrken i form av spesialstyrker. I fortsettelsen vil maritim kontraterror forkortes til MKT, slik politi- og forsvarskretser som oftest omtaler fenomenet.

1.4 Metode

1.4.1 En kvalitativ tilnærming til et fenomen

Denne oppgaven fokuserer på MKT som et fenomen, hvor fokuset rettes mot en spesiell enhet, en prosess eller en del av noe større (Creswell & Creswell, 2018, s. 14). Fenomenet som undersøkes representerer en rekke utfordringer som løses ved benyttelse av Forsvarets fellesoperative ressurser og spesialstyrker. Med utgangspunkt i dette oppdragets særegne karakter, undersøkes det hvorvidt det er sammenhenger mellom de nye reguleringene som er nedfelt i bistandsinstruksen og den

praktiske oppdragsløsningen av MKT. Problemstillingen er åpen for at det kan være andre årsaker enn reguleringer og nedfelte instruksjoner som har betydning for dagens gjennomføring av MKT på øvelser og trening. Hvordan praksis har blitt påvirket av reguleringer, vil kunne gi ulike svar om variabler og sammenhenger relatert til fenomenet.

Oppgaven har en kvalitativ tilnærming. Den er lagt opp som en fenomenologisk studie basert på tekstanalyse og intervju med flere sentrale aktører. Således søkes fremstilt en nyansert analyse som går i dybden på problemstillingen (Jacobsen, 2015, s. 90). Tilnærmingen søker å triangulere datainnsamlingen mellom offentlige dokumenter, litteratur, erfaringsrapporter fra Forsvaret og politiet samt informasjon fra intervjuobjekter. I følge Creswell & Creswell (2018, s. 200) kan en slik triangulering styrke validiteten i oppgavens funn. En intensiv og eksplorerende undersøkelsesmetodikk er valgt ettersom vitenskapelige skriftlige kilder er begrenset hva angår MKT. Det er videre et fåtall informanter som kan svare på problemstillingen ut fra en sterk relasjon og dybdekunnskap til fenomenet som undersøkes. Jacobsen (2015, s. 106) omtaler en slik studieform for små *N*-studier, hvor fenomenet kan belyses fra flere ulike ståsteder. Metodisk gjøres slik datainnsamling normalt ved å gjennomføre intervjuer (Creswell & Creswell, 2018, s. 13).

I en fenomenologisk studie er informantene valgt ut for å få ulike perspektiver på ett og samme fenomen. Dermed vil de utvalgte ofte komme fra ulike kontekster, organisasjoner og nivåer (Jacobsen, 2015, s. 107). MKT handler om samarbeid mellom organisasjoner og mellom ulike nivåer, og for å få en detaljert og rik beskrivelse av fenomenet har denne studien 12 informanter som representerer et mangfold av aktører involvert.

I psykologien og samfunnsvitenskapen er enkeltindividet den laveste undersøkelsesenheten (Jacobsen, 2015, s. 97). Et oppdrag som MKT involverer på sin side flere etater, organisasjoner, avdelinger, og nivåer av beslutningstakere. Fenomenet omfatter derfor både enkeltindivider og kollektive enheter på flere nivåer, hvor samspillet mellom disse er sentralt (Neuman, 2014, s. 71). Nivåene danner videre grunnlag for den empiriske analysen, og utgjør det teoretiske og analytiske rammeverket for studien som blir presentert senere. Forståelsen av det som skjer i praksis skapes dermed gjennom en rekke ulike fortolkninger fra ulike mennesker, og det nærmeste man i denne tilnærmingen kommer virkeligheten er gjennom at informantene oppfatter samme fenomen på like måter (Jacobsen, 2015, s. 28; Neuman, 2014, s. 166).

«MKT er å betrakte som et verstefallsscenario hva angår volds- og skadepotensial, sett i sammenheng med den kompleksiteten som kreves for å få stoppet hendelsen» (Hammersmark, intervju). Ved å undersøke et slikt særlig utfordrende oppdrag, kan funn og empiri potensielt også gi

forklaringskraft til Forsvarets bistand til politiet mer generelt. Samtidig har en slik studie mot ett avgrenset fenomen klare begrensninger (Jacobsen, 2015, s. 100). MKT er eksempelvis såpass spesielt at det ikke nødvendigvis er overførbart til annen bruk av Forsvaret til støtte for politiet. Det kan være spesielle trekk ved fenomenet som ikke er generaliserbare, samtidig som innsikt i hva som påvirker gjennomføringen av et slikt dimensjonerende oppdrag kan gi merverdi for hvordan mindre krevende bistandsoppdrag iverksettes og gjennomføres. I tillegg kan funn i denne studien gi merverdi til andre former for bistandsoppdrag som omfatter kontraterroroperasjoner mot objekter eller situasjoner på land.

En kvantitativ metode kunne innhentet informasjon fra et større utvalg og dermed gitt en større bredde. For å undersøke et så spesifikt fenomen som MKT, er det imidlertid usikkert hvorvidt data fra kvantitativ undersøkelse vil kunne svare på problemstillingen med tilstrekkelig dybde og detaljgrad. Ett av hovedformålene med en kvalitativ studie er at den er forklarende og eksplorerende. Med dette menes at det ikke er skrevet mye om temaet eller utvalget som skal undersøkes, og forskeren søker å lytte til informantene og danne seg en forståelse basert på hva som er samlet inn (Creswell & Creswell, 2018, s. 27). Det er derfor lagt opp til et kvalitativt design med bruk av semistrukturerte intervjuer, kombinert med analyse av nedfelte erfaringer fra øvelser, samt analyse av offentlige dokumenter. En liten (små) *N*-studie som dette kjennetegnes av å kunne gi en virkelighetsnær beskrivelse av det fenomenet som studeres, hvor målet er å forstå et avgrenset område.

1.4.2 Kilder og graderingshensyn

Hva angår kildebruk i oppgaven, er sekundærkildene som bøker, artikler og oppgaver relatert til temaet mest benyttet for å kunne si noe om det historiske bakteppet til fenomenet. Primærkildene i denne studien er skriftlige kilder som norske offentlige dokumenter og rapporter. Jeg har i tillegg fått innsyn i alle erfaringsrapporter og førsteinntrykks-rapporter fra øvelse Gemini fra 2012 til og med 2020.⁵ Primærkilder er også intervjuer gjennomført av forfatteren høsten 2020 og våren 2021, samt observasjoner og samtaler under tilstedeværelse på øvelse Gemini i 2020.

Det er gjennomført 12 dybdeintervjuer i forbindelse med dette prosjektet. Behovet for innsamling av data ble derfor meldt inn og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD) før intervjuene ble planlagt og gjennomført. Det er videre innhentet godkjenning om datainnsamling fra Forsvaret, samt

⁵ Det er ikke skrevet en fullverdig evalueringsrapport etter Gemini 2020 ettersom øvelsen ble gjennomført på en ekstraordinær måte og uten et evalueringsteam grunnet COVID-19. Gemini 2020 ble også utsatt fra våren til høsten 2020 av samme grunn. Imidlertid har jeg fått tilgang på FOH sin egen øvingsrapport (*Final Exercise Report*), basert på vurdering av måloppnåelse sett opp mot hovedkvarterets opprinnelige øvingsmål, samt innspill fra alle aktørers tilbakemeldinger og internevalueringer.

spesifikk forhåndsgodkjenning om innsamling av data til denne studien fra Forsvarets spesialstyrker, Forsvarets operative hovedkvarter og de fire politimesterne. Det ble fremsendt en søknad om innhenting av opplysninger fra politiet til juridisk stab i Politidirektoratet (POD), som ble besvart med at det ikke var behov for deres godkjenning så lenge politimesterne selv ga samtykke til datainnsamling.⁶

Studien er ugradert og omhandler derfor ikke sikkerhetsgradert informasjon, selv om jeg som forsker har hatt tilgang til gradert kildemateriale. De taktiske metodene, teknikkene og de konkrete planene som benyttes i MKT er gradert informasjon. Det samme er skarpe beredskapstider og erfaringer knyttet til teknikker og taktisk utførelse av denne typen operasjoner under øvelser. Et bevisst valg har derfor vært å rette fokus mot prosesser og beslutninger som blir gjort *før* den taktiske utførelsen finner sted. I rapportene som har blitt benyttet som kilder, har data hovedsakelig blitt samlet inn fra de forhold som omhandler anvendelse av bistandsinstruksen, bistandsanmodninger og beslutningsprosesser knyttet til Forsvarets bistand til politiet. Spesialstyrkenes og de øvrige aktører i Forsvarets system kontraterror vil derfor ikke omtales i relasjon til teknisk og taktisk utførelse, med unntak av erfaringer på et generelt nivå som allerede er omtalt i offentligheten. Der hvor jeg som forsker har hatt den minste tvil, har jeg generalisert dataen eller fjernet dataen som helhet.

Lydfiler fra intervju og transkribert materiale har blitt lagret og behandlet på et eget lagringsmedium som har blitt oppbevart innlåst på eget kontor i Forsvarets infrastruktur. Selv om prosjektet er ugradert har jeg vurdert at alt muntlig innhold, i sammenheng med informantenes nåværende posisjoner og hensyn til personvern, bør skjermes med selvpålagte sikkerhetstiltak og gode digitale sikkerhetsrutiner. Lagringsmediet vil av samme grunn bli destruert idet sensur for oppgaven er falt, og prosjektet avsluttes i henhold til meldeskjema godkjent av NSD. Før sensur ble masteroppgaven også sikkerhetsmessig gjennomgått av FS, for å kvalitetssikre at den ikke inneholder detaljer jeg har oversett som ville gjort det nødvendig å gi den et graderingsnivå.⁷

1.4.3 Egen erfaring og ontologisk utgangspunkt

Som forsker kan jeg se tilbake på ni års erfaring fra FSK. I løpet av denne tjenestetiden har jeg opparbeidet kunnskap og innsikt i hvordan spesialoperasjoner gjennomføres på stridsteknisk og taktisk nivå, samt hvordan slike operasjoner ledes på taktisk og operasjonelt nivå. I tillegg har jeg blant annet erfaring fra syv Gemini-øvelser, hvor jeg har bekledd flere ulike roller, herunder rådgiverfunksjon i ledelselementet til FSK som normalt samlokaliseres med ansvarlig politimester.

⁶ Henvendelsen ble behandlet som saksnummer 10/105959.

⁷ FS hadde ingen kommentarer eller krav til endringer (e-post på FIS Basis Begrenset, 21. april 2021).

En fordel med min erfaring er at informantene har vært klar over at jeg som forsker kjenner til fenomenet fra innsiden, og at jeg kjenner til språket og de formelle og uformelle strukturene som finnes (Jacobsen, 2015, s. 56-57). Historien og konteksten rundt fenomenet har derfor blitt nedtonet i intervjuene, hvor fokuset i større grad har ligget på å få svar på problemstillingen fra ulike synsvinkler. På en annen side kan et slikt bekjentskap og forkunnskap føre til at informantene forteller det de mener intervjueren vil høre (Repstad, 2004, s. 82). Det har derfor vært sentralt å være observant og årvåken for uheldige undersøkelseeffekter i prosessen som leder frem til denne studien (Jacobsen, 2015, s. 56, 132). Min forutinntatthet kan farge de slutninger som gjøres, eller at sentrale forhold misforstås eller oversees. En objektiv tilnærming til datagrunnlaget har derfor vært en viktig målsetning i rollen som forsker. Samtidig har jeg dyp respekt for den tilgangen jeg har fått av primærkilder som kan tilføre en unik innsikt om fenomenet fra flere perspektiv. Informantene har gitt meg tillit til å benytte deres refleksjoner og bruke deres navn og stilling åpent. Denne tilliten aksler et ansvar for objektivitet og forplikter grundighet, og åpner for at leseren kan få en dypere innsikt i informantenes faktiske meninger om fenomenet. Denne tilgangen kunne trolig vært mer utfordrende for forskere uten erfaring fra spesialstyrkemiljøet, og uten erfaring fra Gemini-øvelser.

Mitt ontologiske utgangspunkt er at jeg som forsker har god kjennskap til MKT, som medfører et sett med antakelser. I løpet av studietilværelsen på Forsvarets høyskole har jeg har fått ny innsikt om både totalforsvaret, det norske krisehåndteringssystemet og Forsvarets bistand til politiet. Denne innsikten har videre bidratt til en nysgjerrighet rundt fenomenet, og om det er sammenhenger mellom instruksjoner og det som blir utført i praksis. Oppgavens problemstilling ble til ved en pragmatisk tilnærming, som startet med observasjoner på skolebenken om et tema jeg hadde praktisk erfaring med (Creswell & Creswell, 2018, s. 10-11; Jacobsen, 2015, s. 34). Da jeg leste Røksundutvalgets (2016) rapport og analyserte den nye bistandsinstruksen (2017) som student, startet spekulasjonene og en undring knyttet til hvordan dette *egentlig* påvirker oppdragsløsningen. Egen erfaring med bistandsinstruksen og MKT ble dermed supplert med ny innsikt fra studiene. Dernest utviklet det seg en problemstilling og en hypotese som jeg vil bruke denne oppgaven til å studere noe i dybden. Som forsker var mitt utgangspunkt å samle inn data om hvordan praksisen har vært, for å deretter forstå observasjonene ved hjelp av teori. På mange måter kan teorien i denne sammenheng være et sett med antakelser om et fenomen (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 29). Slikt sett lener denne studien seg, ifølge Jacobsen (2015, s. 34-35), i retning av abduksjon.

1.4.4 Intervjuet, informantene og etiske betraktninger

I forskningsprosessen har intervjuobjektene og deres innspill vært av stor betydning. Deres dybdekunnskap og erfaring har sammen vært sentral for å kunne gi et helhetlig svar på hvordan Forsvarets bistand til politiet innenfor MKT fungerer i praksis. Siden MKT ikke tidligere har vært gjenstand for tilsvarende forskning, har det vært avgjørende å kunne samle data fra nøkkelpersoner og personer med inngående kjennskap til både reguleringer og fenomenet i praksis. I tillegg har informantene bidratt med innsikt og erfaring om både Forsvarets bistand til politiet generelt, men også system kontraterror spesielt, fra flere ulike perspektiver avhengig av roller og posisjoner både før og nå.

Intervjuteknisk fikk informantene tilsendt intervjuguide og informasjonsskriv med samtykkeskjema før intervjuene ble gjennomført (vedlagt oppgaven). Samtykke ble innhentet før intervjuene startet, og samtalene var strukturert rundt temaene i intervjuguiden. Samtlige informanter sa seg villige til å oppgi navn og stilling, mot at direkte sitater og parafisering ble kvalitetssikret av den enkelte. For å styrke den interne gyldigheten har jeg gjennomført informantvalidering ved e-poster mellom hver enkelt informant og meg som forsker. Alle intervjuene er transkribert i sin helhet for å gjøre analysearbeidet mer oversiktlig og grundig. Der hvor det har vært behov for oppklarende spørsmål har dette blitt gjennomført pr telefon eller e-post.

Informantene ble valgt på bakgrunn av hvilke beslutningstakere og aktører som er sentrale innen MKT. Av den grunn er forhenværende og sittende sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) intervjuet, i tillegg til de sittende politimestere fra samtlige fire sokkelpolitidistrikt.⁸ For å kunne få data fra tiden før den nye bistandsinstruksen trådte i kraft, har samtlige sjefer for FSK tilbake til 2011 blitt inkludert i utvalget. Ettersom General Eirik Kristoffersen var sjef FSK i 2010-2014, og NK Forsvarets Spesialstyrker (FS) i 2014-2017, har jeg fått både hans strategiske perspektiv som forsvarssjef – samt hans taktiske, operasjonelle og strategiske erfaringer knyttet til MKT fra tiden i FS og FSK. Brigader Frode Kristoffersen har erfaring fra spesialoperasjonsavdelingen i Forsvarsstaben (FST) før han tiltrådte som sjef FSK i 2014, og har således erfaring fra strategisk nivå med relevans for denne oppgaven. Oberst Brage Larssen har til sammenligning operasjonell erfaring fra FOH før han tiltrådte som sjef FSK i 2017, og var i tillegg sentral i utformingen av operasjonelt planverk for

⁸ Generalløytnant Rune Jakobsen var sjef FOH i høsten 2020, da 11 av intervjuene ble gjennomført. Han gikk av med pensjon 1. februar 2021, og ble avløst av generalløytnant Yngve Odlo. Odlo ble derfor intervjuet i april 2021, for å supplere empirien med den sittende sjefs perspektiv på fenomenet. Både Jakobsen og Odlo har også vært sjef for operasjonsavdelingen (SJO) ved FOH i perioden, som gir ytterligere relevans til fenomenet. Alle intervjuobjekter er fylligere beskrevet i vedlegg A.

krisehåndtering hensyntatt lov og reguleringer for Forsvarets bistand til politiet. Lars Lilleby startet i FSK i 2003 og har lang fartstid som spesialjeger i patrulje og i ledelsesfunksjoner på troppskvadrons- og avdelingsnivå. Oberst Lilleby overtok som sjef FSK i mai 2020. Han har derfor fersk erfaring som sjef for selve aksjonsstyrken som løser situasjonen på plattformen eller fartøyet, for hele bidraget som settes i sving med operativ planprosess, og for hele FSK med sterke bånd til politimester og sjef FOH.

For å få andre synsvinkler og virkelighetsoppfatninger, utenfor den indre kretsen av aktører knyttet til MKT, intervjuet jeg også John Hammersmark og Arne Røksund. Slike perspektiver utenfra, kan bidra til å berike beskrivelsen av fenomenet ytterligere (Jacobsen, 2015, s. 108). Førstnevnte har lang fartstid fra Forsvaret og FSK, samt relevant erfaring fra Forsvarsdepartementet (FD). De siste årene har Hammersmark hatt stillinger innen sikkerhet og beredskap i Rederiforbundet, hvor han nå er direktør for Beredskapsavdelingen. Han sitter dermed på en opparbeidet helhetsoversikt fra utsiden, kombinert med unik innsikt i dagens maritime trusselbilde og beredskapsarbeid. Arne Røksund er til forskjell nå departementsråd i FD, og har spesiell relevans knyttet til prosessene som anbefalte og førte frem til ny bistandsinstruks i perioden 2015-2017. Røksund er dr. art i historie fra Universitetet i Oslo og har lang fartstid i Forsvaret helt opp til kontreadmiral som sjef for Forsvarets høgskole. Som departementsråd i Fiskeri- og kystdepartementet ledet Røksund utvalget som skrev «politianalysen» (NOU 2013:9) og arbeidsgruppen som la frem en anbefaling for utarbeiding av ny bistandsinstruks, i denne oppgaven (for enkelhetens skyld) referert til og omtalt som *Røksundutvalget* (2016).

Intervjuene ble gjort forskjellige steder og på forskjellige måter. Sjef FOH, sjef FSK og de fire politimesterne ble intervjuet under øvelse Gemini 2020 i FOH på Reitan. Øvelsen ble utsatt noen måneder på grunn av koronapandemien, og ble også omgjort til en kombinasjon av kompetanseheving og øvingsarena i hovedkvarteret som et tiltak for å begrense reiseaktivitet. Således fikk jeg en unik mulighet til å snakke med alle sokkelpolitimesterne hver for seg, samtidig som de var delaktig i øvelsen. Koronaviruset og fysisk avstand førte også til at jeg intervjuet Hammersmark, Larssen, Odlo og Frode Kristoffersen på videokonferanse. Departementsråden og forsvarssjefen stilte sine kontorer til disposisjon, slik at jeg kunne intervju disse fysisk i Oslo.

En analyse som omfatter flere perspektiver av fenomenet, vil kunne gi et nyansert og mer helhetlig bilde av det som utføres i praksis. Svarene på hvorvidt det er samsvar mellom intensjonen bak den nye bistandsinstruksen og det som har skjedd og skjer i praksis etter at denne trådte i kraft, kan avhenge av hvilket perspektiv som fenomenet beskrives og analyseres i (Jacobsen, 2015, s. 107;

Neuman, 2014, s. 71). Dette leder inn på oppgavens strukturering av analysen og det teoretiske rammeverket.

1.5 Teoretisk rammeverk

I samfunnsvitenskapelig forskning er analysenivåer ofte benyttet for å avdekke forhold i eller sammenhenger mellom individer, organisasjoner og samfunn. Et eksempel er realisten Kenneth Waltz (1959) sin klassiske teori fra boken *Man, the State, and War*, som søker å forklare årsaker til krig og konflikt mellom stater i det internasjonale systemet. Det kan ifølge Waltz bunne i årsaker på *individnivå*, slik som diktatorer og sterke personligheter, eller på *statsnivå*, hvor styreform og interne forhold kan skape grobunn for krig (Waltz, 1959, s. 12). Waltz understreker betydningen av å studere og forstå det internasjonale *systemnivået*, hvor statene agerer i relasjon til hverandre uten at det nødvendigvis er noen form for overordnet styring (Waltz, 1979, s. 118).

Analysenivåer anvendes også i andre forskningsdisipliner for å forklare sammenhenger. I analysen av MKT er ikke nivåinndelingen direkte overførbart fra Waltz sine nivåer, men den kan inspirere struktureringen av denne. Nivåstrukturering er i tillegg å regne som klassisk forskningsmetode på fagområder som kriseledelse, psykologi og organisasjonsatferd, hvor fokuset rettes mot individet, gruppen og hvordan organisasjoner fungerer som helhet (Nesse, 2019; Wagner & Hollenbeck, 2010). Ledelsesmodellen til Hunt (1991) beskriver ledelse på system-, organisasjons- og individnivå. I forskningen på militær ledelse er nivåene til sammenligning ofte knyttet til det kontekstspesifikke, slik som militær nivåinndeling (Wong, Bliese & McGurk, 2003).

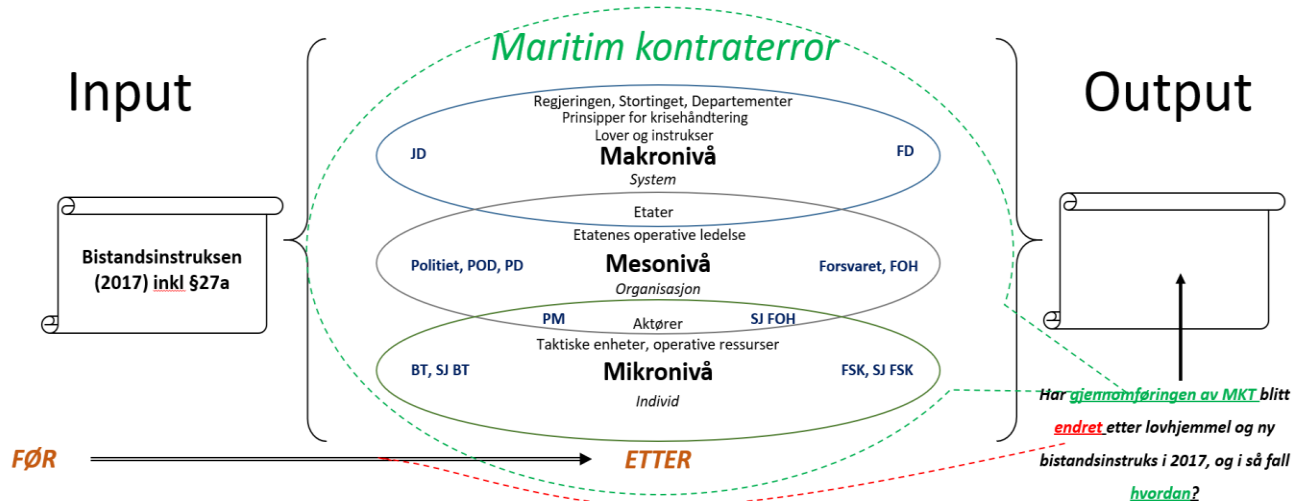
En tradisjonell analyse av militære organisatoriske sammenhenger gjøres gjerne på taktisk, operasjonelt eller strategisk nivå. En tidlig identifisert fallgrube i denne sammenhengen er at politietaten bruker en annen nivåinndeling, og det blir derfor krevende å hele tiden ta hensyn til at etatenes nivåer ikke er kompatible. En drøfting av likheter og ulikheter mellom forsvars- og politietatens ulike hierarkiske strukturer, krever en egen dybdestudie. I tillegg understrekes individnivået som betydningsfullt for samarbeid mellom politi og forsvar fra flere av informantene. Dette nivået kan drukne i et taktisk, operasjonelt og strategisk nivåperspektiv. Problemstillingen legger også opp til å analysere sammenhenger mellom utøvende nivå og intensjonen i konstitusjonen: statsmaktens rettslige grunnlag som muliggjør politisk handling (Smith, 2012).

En mer hensiktsmessig nivåinndeling kan hentes fra samfunnsvitenskapen, i spennet fra makro-nivået til mikro-nivået (Collins, 2000; Kaklauskas et al., 2011; Neuman, 2014, s. 71-73). Overordnet,

på *makronivået*, analyseres fenomenet i et konstitusjonelt perspektiv. Her kan forhold som omhandler Norges krisehåndteringssystem trekkes inn, og hvordan det politiske systemet – med departementer og etater, instruksjer og lovverk – i praksis påvirker bruk av Forsvaret til kontraterror i Norge. Individnivået og beslutningstakere i MKT, samt relasjonene og tilliten mellom disse, analyseres på *mikronivået*. Dette kan være relasjoner uavhengig av taktisk, operasjonelt eller strategisk nivå. På et mellomnivå, eller *mesonivået*, der avdelinger, organisasjoner og ressurser befinner seg i denne sammenhengen, kan system kontraterror betraktes som et konsept hvor ressursene faktisk møtes og samvirke finner sted. Det kan derfor være nærliggende å anta at det er på mesonivået de fleste svarene på det praksisnære ved gjennomføringen av MKT, kan finnes.

En åpen tilnærming legger vekt på å starte med det spesielle, før sammenhenger og kategorisering beveger seg mot det mer generelle (Jacobsen, 2015, s. 223). Ved å bygge opp analysen fra et makro-, meso- og mikronivå, kan datainnsamlingen struktureres og deles opp, før det hele settes sammen for å finne svarene på problemstillingen. Et mangfold av innfallsvinkler til fenomenet benyttes for å kunne se det større bildet, for å forstå hvordan nivåene påvirker hverandre. Hvorvidt hypotesen er sann eller ikke, forsøkes altså forklart ved å analysere MKT fra flere perspektiv. Oppgavens teoretiske utgangspunkt er således i samsvar med Bertalanffy (1968/2015) sin generelle systemteori og perspektivisme.

En visualisering av fremgangsmåten kan være å betrakte Forsvarets bistand til politiet i MKT som et system med en gitt output. Dette systemet fikk en ny påvirkning (input) da lovhjemmel og den nye bistandsinstruksen trådte i kraft. Svarene ligger i den nye outputen, og hvorvidt og hvordan den er endret. For å finne ut hvordan den har endret seg baseres analysen på input og datainnsamling på tre analysenivåer. Oppgaven benytter derfor følgende analysemodell:



Figur 1: Analysemodell med makro-, meso- og mikronivået, herunder MKT i en systemteoretisk kontekst med en input og en output (praksis).

1.6 Oppgavens disposisjon

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Dette avsnittet avslutter kapittel 1. Kapittel 2 tar for seg bakgrunnen og utgangspunktet for studien. Her blir analysens *input* presentert for å kunne vurdere og diskutere denne i de neste kapitlene. Kapittel 3, 4 og 5 inneholder analyse av hva og hvordan fra tre ulike nivå. Det overordnede nivået vil først studeres, dernest zoomes det inn på mikronivået og relasjonene mellom aktørene. Mellomnivået, *mesonivået*, kommer til slutt i analysen.

Rekkefølgen er gjort bevisst for å kunne rette fokus mot makro og mikro som en ramme for mesonivået, som etterfølgende undersøkes. Sett opp mot den nye bistandsinstruksen, og hvordan Forsvarets bistand til politiet organiseres i slike situasjoner, er det trolig på mesonivået at de tidskritiske beslutningene om iverksettelse av Forsvaret skjer og ressursene møtes. Samtidig forventes at funn på mesonivået står i sterk relasjon til funn på makro- og mikronivået. Den politiske kontrollen skal ivaretas på den overordnede siden, samtidig som det ligger en forventning om at de største endringene etter 2017 nødvendigvis ikke har funnet sted på dette nivået. På mikronivået kan det til forskjell være flere endringer relatert til den nye bistandsinstruksen, mellom aktørene og sjefene som sitter med ansvaret for at (og hvorledes) problemet til syvende og sist løses. Av den grunn «pakkes» de sistnevnte nivåene opp først, etterfulgt av «alt som skjer imellom». Etter analysens tre kapitler vil studien oppsummeres i kapittel 6 med hovedfunn og *output* fra analysen, samt sammenfattede svar på problemstillingen.

2 Bakgrunn og utgangspunkt

I dette kapitlet blir den historiske konteksten kort gjort rede for, med Grunnloven som utgangspunkt. Derneft blir reguleringene av Forsvarets bistand til politiet presentert for å danne springbrett for den videre analysen. Kapitlet skal således skape en forståelse for det store bildet, og hva som ligger til grunn for selve *inputen* til systemet, sett opp mot MKT.

2.1 Lovhjemmel

Arbeidsdelingen mellom Forsvaret og politiet har tradisjonelt vært preget av et markant skille. Forsvaret skal verne Norge mot ytre trusler, mens politiet skal sørge for ro og orden innenfor landets grenser. Skillet er nedfelt i Grunnlovens §25 gjennom et forbud mot å benytte militær makt mot landets innbyggere, med mindre Stortinget vedtar en egen lovbestemmelse for det (Simonsen, 2020, s. 322-323).⁹ Samtidig har Forsvarets støtte til politiet siden 1960-tallet vært regulert gjennom instruks fra regjeringen, noe som viser at det har vært et vedvarende behov for å bistå politiet med militære styrker til tross for grunnlovsforbudet.

Den restriktive linjen stammer fra reguleringer av Forsvaret til bruk mot indre trusler, med en grunnlovshistorie fra 17. mai 1814. Innføringen av demokratiet demilitariserte statsapparatet og satte den sivile regjeringen på toppen. Monarken, som tidligere var den øverste sjefen i et militarisert statsapparat, fikk en mer symbolsk rolle. Prinsippet om den sivile statsorden og borgernes rettigheter ble nedfelt i de liberale demokratiens konstitusjoner, så også i Norge. Bruk av militærmakt innenriks i fredstid var ikke i tråd med et slikt sivil-demokratisk prinsipp. Monarkens sterke relasjon til militærmakten kunne begrenses med lov, for å forhindre at statens mest potente apparat selv skulle overta styringen av det den var satt til å beskytte (Heieraas, 2020, s. 255). Grunnloven av 1814 etablerte således en tydelig grense mellom den militære og den sivile delen av statsapparatet (Bjerga, 2019, s. 82-83). Den militære sektoren ble underlagt sivil kontroll på linje med alle andre sektorer, og det ble forbudt å benytte Forsvaret mot norske borgere innenfor landets grenser i fredstid. For grunnlovsfedrene var temaet sentralt nok til at det ble viet en egen paragraf (Skodvin, 2017):

⁹ I Grunnloven av 17. mai 1814 var dette formulert i §27, senere samme år flyttet til §99. Ved grunnlovsendringen i 2014 ble språkdrakten endret, samt at paragrafen ble flyttet til §101. 15. mai 2020 vedtok Stortinget at bestemmelsen skulle flyttes, slik at bestemmelsene om Forsvaret står samlet av rettslige og pedagogiske grunner (Simonsen, 2020). Denne oppgaven henviser til §25 i Grunnloven.

(...) 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 (Grunnloven, §25).

For at forbudet helt eller delvis skal oppheves, må Stortinget ved lov fastsette nærmere bestemmelser for bruk av militærmakten, og det var en slik lovfastsetting som ble gjort i 2015 gjennom §27a i politiloven (Bjerga, 2019, s. 83).

Før lovfastsettingen har tolkningen av grunnloven vært omstridt, og den interne bruken av militærmakten har blitt gjenstand for samfunnsdebatt flere ganger uten at dette førte til lovmessige endringer. Fraværet av lovhjemmel har ifølge Røksundutvalget (2016, s. 30) tradisjonelt ført til forsiktighet og usikkerhet om når bistand fra Forsvaret kan brukes uten at det er grunnlovsstridig. Slik bistand har siden 1960-årene vært forsøkt regulert ved bestemmelser fastsatt av Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet i fellesskap. Uten å gå inn på flere historiske eksempler her, står allikevel erfaringene etter terrorangrepene 22. juli 2011 i en særstilling. Statens manglende evne til tverrsektoriell samhandling denne dagen ble særlig adressert, og bidro ifølge Heieraas (2020, s. 250) til «et historisk vendepunkt med hensyn til avklaringer av bruk av militær makt i fredstid». Terroren som rammet Norge bidro til en fundamental endring i synet på Forsvarets bistand til politiet, og tidligere historikk ble på mange måter tilsidesatt (Håkenstad, 2016).

I kjølvannet av evalueringen ble det iverksatt en rekke tiltak for å styrke den nasjonale beredskapen (FD, 2020a, s. 81). Beredskap kom øverst på den politiske dagsorden, og endringer måtte gjennomføres for at ressursene skulle finne hverandre neste gang nasjonens samlede beredskap kunne bli stilt på prøve. Jens Stoltenberg (2011, 8. okt) skrev noen måneder etter terrorangrepene i Dagens Næringsliv at «terroren utfordrer grensene mellom krig og kriminalitet». Statsministeren fra Arbeiderpartiet sitt hovedbudskap var at Forsvaret har en viktig rolle på norsk jord også i fredstid, fordi alle ressurser nasjonen innehar må utnyttes for å øke den nasjonale terrorbekjempelsen. Forsvaret skulle derfor forsterke politiet når kriminelle og terrorister tar i bruk krigens virkemidler. På mange måter kan et slikt budskap oppfattes som et brudd på den hittil meget restriktive linjen som markerte skillet mellom militærmakt og politioppgaver, spesielt anført av arbeiderbevegelsen helt fra etterkrigstiden (Bjerga, 2019, s. 85-86; Håkenstad, 2016). «Stoltenbergs egne ord i Dagens Næringsliv satte jo på en måte agendaen da», som Frode Kristoffersen (intervju) påpeker.

I Gjørsv-kommisjonens rapport konkluderte utvalget med at lovgivning burde vurderes, og et lovforslag om bruk av Forsvaret til støtte for politiet ble etter hvert sendt på høring i 2013 (NOU,

2012:14, kap 10.7). Terrorangrepet kan derfor ansees som en utløsende faktor for lovarbeidet som fulgte. Etter høringen forkastet regjeringen lovforslaget, og et mer avgrenset forslag ble fremmet (uten ny høring) i form av ny §27a i politiloven (Skodvin, 2017). Noen år senere ble altså en egen lovbestemmelse om maktbruk i tilknytning til Forsvarets bistand til politiet innfridd gjennom endringene i den nye politiloven.

Bestemmelsen forutsetter at maktutøvelsen bare kan foregå innenfor de samme rammene som gjelder for politiet, jamfør politilovens §6 (Politiloven, 2015). Instruks for Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen) skulle revideres. Lovteksten ble tatt inn i instruksen fordi instruksen skulle kunne brukes uten at man måtte slå opp i lover i tillegg, og var på mange måter et pedagogisk grep (FD, 2017). Instruksen samsvarer med loven som gir hjemmelen, og gir forskriftsmessige detaljer til denne. Det ble videre åpnet opp for at bistand i hastesaker kunne besluttes muntlig og beslutningsmyndigheten for (håndhevelses)bistand¹⁰ ble delegert fra politisk nivå til etatene (FD, 2017). I lovvedtaket lå det en forventning at bistandsinstruksen skulle gjennomgå i sin helhet. Det ble derfor satt ned en arbeidsgruppe på bestilling fra regjeringen i januar 2016, med et mandat på seks måneder til å levere en rapport med anbefaling til ny bistandsinstruks (Røksundutvalget, 2016, s. 11).

2.2 Bistandsinstruksen

En bistandsinstruks for Forsvarets bistand til politiet ble for første gang vedtatt i 1998 (Børresen et al., 2004, s. 280). Det er ikke oppgavens formål å redegjøre i detalj og det henvises i denne sammenheng til annen litteratur og andre studier som omhandler selve utviklingen.¹¹ Under terrorangrepene i Oslo og på Utøya, var det en bistandsinstruks fra 2003 som var gjeldende. Gjørvkommisjonen stiller i sin rapport spørsmål om hvorfor ikke politiet tok i bruk bistandsinstruksen tidligere og mer proaktivt den dagen Norge virkelig ble satt på prøve. I tillegg var det et inntrykk at terskelen for å be om bistand fra Forsvaret varierte mellom ulike politidistrikt (NOU, 2012:14, s. 245). Bistandsinstruksen ble derfor revidert av regjeringen allerede i 2012, i den hensikt å senke terskelen for å be om bistand, sørge for enklere saksbehandling og åpne opp for proaktive handlinger ved hastesaker (Bistandsinstruksen, 2012). I tillegg kom det et pålegg om å holde jevnlig øvelser hvor

¹⁰ Bistandsinstruksen fra 2012 opererte med to typer bistand; alminnelig bistand og håndhevelsesbistand. MKT ble kategorisert som håndhevelsesbistand, mens eksempelvis støtte til flomkatastrofer eller redningsoppdrag ble kategorisert som alminnelig bistand. Håndhevelsesbistand måtte klareres politisk og var således mer knyttet til §27a og bruk av militær makt til støtte for politiet (Bjerga, 2019, s. 93). Den nye bistandsinstruksen (2017) skiller ikke på disse kategoriene, og oppgaven benytter derfor for enkelhetens skyld kun *bistand*.

¹¹ Eksempelvis Hjellums (2018) masteroppgave om endringer i bistandsinstruksen etter 22. juli 2011, samt Bjerga (2019) og Espenes (2020) sine informative bokkapitler om Forsvarets bistand til politiet.

prosedyrer, samhandling og anmodning om bistand hos aktuelle sjefer i Forsvaret og politiet skulle praktiseres, i tråd med instruksens formål.

Instruks fra 2012 (med en justert utgave som inkluderte §27a i 2015) ble så gjenstand for en helhetlig gjennomgang og full revisjon i 2016 (Røksundutvalget, 2016, s. 44). Røksundutvalget vektla at de endringene i bistandsinstruks som ble gjort i 2012 bar preg av at Forsvarets bistand til politiet ikke var hjemlet i lov. Dette medførte «forsiktige tilnærminger og kompromisser» mellom forsvars- og justissektoren. Med lovhjemmelen på plass foreslo utvalget en rekke endringer i bistandsinstruks for å effektivisere samarbeidet mellom Forsvaret og politiet, og mente at den var et «mindre egnet verktøy i tidskritiske situasjoner hvor det er nødvendig raskt å fatte beslutninger og ha stor handlingskraft i gjennomføringen» (Røksundutvalget, 2016, s. 7).

Hovedpoenget til utvalget var å forenkle instruks, og gjøre den så klar og konsis som mulig. Instruks skulle stå på egne ben, og ordlyden i §27a ble derfor anbefalt inkludert som et eget punkt i instruks for å gjøre det unødvendig å slå opp i andre lover og regler ved anvendelse i tidskritiske situasjoner (Røksundutvalget, 2016, s. 46). For denne fremstillingen er det spesielt tre anbefalinger fra utvalget som er særlig relevante for den videre analysen. Dette samsvarer med det overordnede bildet som Arne Røksund i retrospekt ser tilbake på vedrørende utvalgets arbeid:

Og det som var viktig for oss var ikke bare fordi det var praktisk nødvendig, men det var også et signal om at tid er viktig. En kan ikke ha omstendelige beslutningsprosesser, her var handling og handlingsplikt veldig sentralt. Vi gjorde også om på disse omstendelige sløyfene for klarering. Det åpnet opp for en direktedialog mellom politi og forsvar om bistand, hvor vi i departementene, i Justis- og Forsvarsdepartementet, mottok det og kunne stoppe det. At man kunne ta initiativ. Det var et viktig signal å, uten tap av tid, kunne komme i gang med planlegging og forberedelser for å løse situasjonen (Røksund, intervju).

Anbefalingene som hovedsakelig ble vedtatt i den nye instruks kan ansees som gjeldende prinsipper for effektiv bistand i sammenheng med MKT. Dette er en del av *inputen* i systemet, og det vies av den grunn plass for (1) utdypning av handlingsplikten, (2) kortere beslutningsprosess og negativ styringsrett basert på tillit, samt (3) særskilte retningslinjer knyttet til maritim kontraterror.

2.2.1 Handlingsplikten

Som et overordnet prinsipp understreket Røksundutvalget handlingsplikten både hos militært personell og politiets personell ned på individnivå. Etter §27a å bedømme, *kan* politiet anmode Forsvaret om bistand, uten at det er noen plikt knyttet til å be om dette. Og Forsvaret har på sin side

ikke noen plikt til å yte bistand, men *kan* gjøre det på anmodning. Røksundutvalget anbefalte at pliktaspektet ble fremhevet klarere i bistandsinstruksen. På denne måten kan Kongen i statsråd gjennom instruks pålegge de plikter som loven ikke berører (Røksundutvalget, 2016, s. 46).

Bistandsinstruksen (2017) slår fast i §2 at det er samfunnets behov for rask reaksjon som er styrende for både politiet og Forsvaret ved hendelser, og at begge etatenes personell har en plikt til å legge til rette for, og bidra til, at bistand ytes så raskt og effektivt som mulig.

Ved MKT har politiet en plikt til å vurdere å be om bistand fra Forsvaret, ettersom det i et slikt scenario ofte raskt avtegner seg en situasjon hvor politiets egne ressurser ikke er tilstrekkelige. Politimesteren som eier problemet må da, i henhold til ny instruks, ha et pliktmessig ansvar for å være godt kjent med hvilke ressurser Forsvaret har. Forsvaret på sin side har, ved anmodning, en plikt til å yte bistand med de ressurser som er tilgjengelige, uten at det går utover akutte militære oppgaver som er viktigere. Plikten som følger med anmodningen bør i denne sammenheng ikke forveksles med beredskapslovgivningen som inntreffer i en krigssituasjon, herunder også «plakaten på veggen»¹² (Bjerga, 2019, s. 83). I tidskritiske situasjoner, som MKT etter all sannsynlighet vil kategoriseres som skal «(...)politiet og Forsvaret starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger», som inkluderer fremføring av styrker og andre ressurser (Bistandsinstruksen, 2017). Det er først og fremst beslutningstakerne i de berørte etatene som pålegges plikten til å be om og yte bistand, konkretisert til den enkelte politimester og sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter (Røksundutvalget, 2016, s. 46-47). Så vil plikten overordnet omfatte både forsvarsledelsen og Politidirektoratet, samt departementene og den politiske ledelse. For den enkelte tjenestemann eller tjenestekvinne innebærer handlingsplikten et ansvar for å bidra til at bistand ytes, en individuell plikt til å «gjøre noe» for å spare tid, selv om formalitetene enda ikke er på plass (Espenes, 2020, s. 306-307). Som Røksund presiserer:

Det som var veldig viktig med den bistandsinstruksen var den handlingsplikten. Det var også en diskusjon. Ja, det er en handlingsplikt. Husk på at instruksen nå er veldig preget av at man ikke skal sitte og vente. Og gjøre seg klar. Hvert minutt vil bokstavelig talt telle. Bare tenk på Utøya, hvor mange som henrettet – ja, det er jo brutalt, men – hvert minutt. Hvis man hadde kommet minutter før, så hadde man reddet menneskeliv. Så tidsdimensjonen preger slike terroraksjoner, det er jo ikke bare Utøya. Det handler om å volde skade på så mange som mulig før noen stopper deg. Og det er bakteppet. Det var et veldig dramatisk bakteppe for det arbeidet vi gjorde med anbefalingen til den nye bistandsinstruksen (Røksund, intervju).

¹² Direktiver 10. juni 1949 nr. 1 for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge.

Den nye bistandsinstruksens presisering av handlingsplikten er derfor noe som treffer alle nivåer og aktører i Forsvarets bistand til politiet generelt og kan relateres til denne oppgavens fenomen spesielt. Når Forsvaret innvilger bistand, blir oppdraget formalisert ved ordre, og bistandsenheten utfører sitt oppdrag som et selvstendig militært oppdrag. Herunder utløses plikten til å følge ordre, som er straffesanksjonert i militær straffelov (S. R. Johansen, 2019, s. 124; Røksundutvalget, 2016, s. 35). Å få anmodning fra politiet raskt omsatt til militær ordre kan derfor betraktes som vesentlig for effektiv oppdragsløsning med bruk av Forsvarets ressurser.

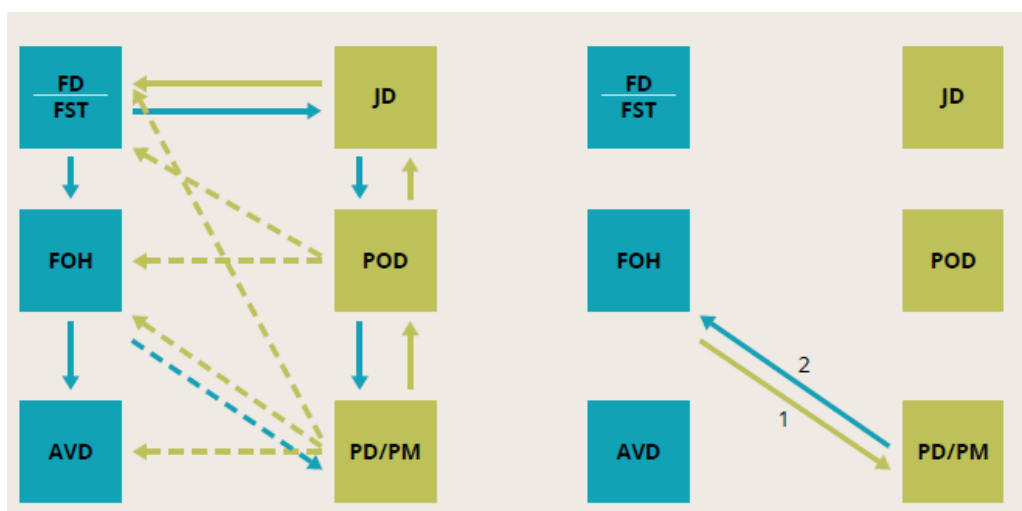
2.2.2 Kortere beslutningsprosess og reaktiv styringsrett

Røksundutvalget anbefalte en forenkling av prosedyrene for bistandsanmodninger ved at antall «beslutningspunkter» skulle reduseres fra seks til to. Bistandsinstruksen fra 2012 la opp til en prosess hvor de skulle foretas faglige og politiske vurderinger, eller fattes beslutninger, på minst seks punkter. Hvis en politimester anmodet om bistand skulle dette sendes tjenestevei til POD, og deretter opp til Justis- og beredskapsdepartementet (JD). På departementsnivå ble anmodningen deretter sendt til FD før den ble videresendt til FST og FOH (Røksundutvalget, 2016, s. 54-56). FOH ga til slutt ut ordre til de tilgjengelige ressursene, slik som system kontraterror. Som politimester i Nordland poengterer:

(...) tidligere har jeg opplevd at ting har blitt forsinket og at beslutningsprosessen har gått tregt rett og slett. Vi har stresset med å få bistandsanmodningene klare for at de skal inn til POD, for at de skulle gå videre til JD, deretter til FD, også videre. Så vi har på en måte jaget anmodningen hele veien og etterlyst grunner til at det har stoppet opp (Klørstad, intervju).

Samtidig fantes det også uformelle prosesser parallelt med de formelle beslutningene, hvor det ble utvekslet informasjon og varsling mellom etatene og nivåene. Slikt sett kunne styrker fra Forsvaret varsles, klargjøres og fremføres, og settes inn i det en politisk klarering ble gitt (Røksundutvalget, 2016, s. 54). Det Røksundutvalget understreker i sin anbefaling er at dyrebare minutter vil kunne gå tapt i tidskritiske situasjoner når seks ulike aktører skal vurdere og beslutte. Tidsaspektet fremheves også av Røksund selv, som sitert tidligere. Anbefalingen, som ble vedtatt i ny bistandsinstruks, er at den ansvarlige politimester kan iverksette en operasjon og anmode om bistand fra Forsvaret direkte til FOH *uten* å involvere byråkratiet på nivåene over. For å sikre politisk kontroll har politimesteren en varslingsplikt oppover, og departementene kan således stoppe en operasjon fremfor å bruke sin positive styringsrett til å godkjenne den. Myndighetene skal i ny bistandsinstruks, gjennom negativ

eller reaktiv styringsrett, kunne gripe inn ved behov dersom det er grunn til å stoppe en igangsatt operasjon hvor Forsvaret bistår politiet som de er informert om (FD & JD, 2018, s. 58).



Figur 2: De gjeldende beslutningspunkter for (håndhevelses)bistand før 2017 (t.v) og Røksundutvalgets (2016, s. 55) forslag om forenklet prosedyre (t.h)

For det første ble beslutningsprosessene ved bistandsanmodninger anbefalt og vedtatt forenklet. Derneft ble de operative delene av Forsvaret og politiet avbyråkratisert, ved å politisk godkjenne direktelinjer mellom de operative miljøene i etatene. Som politimester Ingar Bøen fremhever, er kortere linjer i den nye instruksen tidsbesparende:

På distriktsnivå har vi snakket mye om dette i ettertid, hvor mye enklere det har blitt når veien mellom politi og forsvar går mellom politimesteren og sjefen for FOH. Selvfølgelig med kopi hit og kopi dit, men en direktekobling mellom politimester og sjef FOH. Og det ser jeg og vi på som et stort fremskritt i det praktiske når vi skal løse en situasjon. For det som det ofte dreier seg om er faktoren tid. Slik sett er én kobling mye enklere enn seks trinn. *Mye enklere!* (Bøen, intervju, min utheving)

Den reaktive styringsretten kan således hevdes å være basert på politisk tillit til fagmiljøene i etatene. På papiret kan den nye instruksen dermed sies å være et mer egnet verktøy for raske beslutninger i tidskritiske situasjoner hvor nærmest hvert sekund kan være tellende, sammenliknet med 2012-versjonen som Røksundutvalget (2016, s. 7) kritiserte for det stikk motsatte.

2.2.3 Særskilte retningslinjer om MKT

Det var full enighet i Røksundutvalget om de forhold som nå er beskrevet. Forslaget til ny bistandsinstruks ble også vedtatt i sin helhet, med unntak av spørsmålet om MKT (Espenes, 2020, s.

308). Arbeidsgruppen var delt i synet på hvordan den maritime kontraterrorberedskapen skulle organiseres (Røksundutvalget, 2016, s. 57). Uenigheten fikk stor offentlig oppmerksomhet da rapporten ble ferdigstilt (Johnsen, 2016, 11.okt). Utvalgets flertall, inkludert regjeringsadvokaten, mente at MKT innebærer særskilte utfordringer som best kunne reguleres ved at Forsvaret fikk et tydeligere ansvar innenfor de rammene som §27a setter. Forsvarets særlige ansvar ble understreket, og i spesielt tidskritiske situasjoner skulle Forsvaret tillegges en initiativrett ved MKT. Forsvaret kunne på denne måten «iverksette slike operasjoner uten å avvente anmodning» (Røksundutvalget, 2016, s. 64). Med dette fulgte en varslingsplikt overfor ansvarlig politimester. Forslaget kan sies å være samfunnsøkonomisk begrunnet, ettersom Forsvaret allerede hadde ressursene, kompetansen og den særlige kapasiteten som skulle til. Det var derfor etter flertallets syn uhensiktsmessig å etablere dublerende kapasiteter i politiet, av kostnadshensyn og hvor ressurskrevende dette oppdraget er.

Overlappingen i kapasitetene ble også fremmet som en driver for uenighet og rivalisering mellom politiet og Forsvaret (Røksundutvalget, 2016, s. 59-61). Mindretallet, som besto av politiets representanter i utvalget, var uenig i dette. MKT måtte håndteres som alle andre typer bistand, som politiets ansvar med Forsvaret i en klar støtterolle. Under høringen av forslaget til ny bistandsinstruks kom det frem at flertallets forslag verken hadde støtte i forsvars- eller justissektoren (Bjerga, 2019, s. 97). Tidligere sjef FOH utdyper:

Når rapporten kom fikk jeg bakoversveis, det fikk også forsvarssjefen og politidirektøren. For utvalget slo jo fast, så vidt jeg husker, at ansvaret for MKT skulle ikke bare ligge på Forsvaret alene, men politimesteren var helt ute av loopen. Det var jeg, forsvarssjefen og politidirektøren sterkt uenig i. For vi har jo praktisert Gemini siden 1983, og det har fungert fint. Og vi var og er veldig glad for at politimesteren har ansvaret (Jakobsen, intervju).

Siden terroren traff Norge i 2011 har også terrorangrep i Europa, utført av en eller få personer med enkle midler, preget tilnærmingen til håndteringen av slike situasjoner (Thomstad, 2019). Som Røksund poengterer kan hvert minutt telle. Situasjonene krever umiddelbar respons som gjør at mange av Forsvarets kapasiteter ikke vil kunne bidra raskt nok. Politiets egne evne til kontraterror er styrket, og Forsvaret er fremdeles ikke en blålysetat. Ved større og komplekse terrorangrep vil imidlertid Forsvaret være en bistandsressurs (FD, 2020a, s. 81-82). Eksempler på slike situasjoner er terroranslag på en olje- eller gassinstallasjon, eller kapring av passasjerskip og dermed en kompleks gisselsituasjon på et objekt i bevegelse – langt til havs. Ved slik «bistand til maritim kontraterror er det, innenfor rammen av oppdraget for politiet, Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner», som det står i Bistandsinstruksen (2017, §6) fastsatt av regjeringen i juni 2017. Regjeringen falt derfor ned på et slags kompromiss ved at Forsvarets initiativrett ble trukket,

samtidig som Forsvaret skulle beholde ledelsen av de militære styrker i system kontraterror (Hjellum, 2018, s. 77). Hva dette innebærer i praksis, er ikke nærmere presisert. Det er således opp til de to etatene å utvikle gode løsninger gjennom trening, øvelser og tiltak (Bjerga, 2019, s. 97).

Regjeringens bestilling var en instruks som bidro til en mer effektiv og operativ oppgaveløsning, og bedre utnyttelse av ressurser i situasjoner der politiet ber om bistand fra Forsvaret. De operative aktørene skulle få et større handlingsrom i krisehåndtering. Formålet i Bistandsinstruksens (2017) første paragraf gir uttrykk for to overordnede prinsipper. Den skal for det første gi operative retningslinjer, og være så enkel og anvendelig som mulig når tiden er knapp. For det andre skal den legge til rette for at samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig. Som daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide påpeker i forarbeidet til Kongelig resolusjon, bør det «ved en eventuell tvil rundt tolkning av instruksen være hensynet til samfunnets samlede ressursutnyttelse som er det overordnede prinsipp» (FD, 2017). Politimester Hans Vik oppsummerer med enkle ord resultatet av Røksundutvalgets dissens:

På MKT så tenker jeg at vi nå har tatt stilling til at kommer du langt nok ut i havet, så har ikke Beredskapstroppen eller andre ressurser i politiet mulighet til å komme ut dit. Og da velger vi FSK iht. modellen fra 1982. Det er så enkelt (Vik, intervju).

Den følgende analysen er fordelt på tre kapitler og vil undersøke om praktiseringen av MKT har blitt påvirket av den nye instruksens – og om det er samsvar eller misforhold mellom formål og den praksisen som utøves.

3 MKT på makronivå

For å analysere fenomenet MKT på et makronivå, rettes oppmerksomheten mot hvordan krisehåndteringssystemet i Norge er ment å fungere. I dette systemet skal departementer med selvstendig ansvar innenfor sine sektorer virke sammen tverrsektorielt. Krisens karakter i mitt tilfelle er en tenkt terroraksjon på en oljeinstallasjon eller et skip i fart, hvor det allerede er avklart at det er terrorisme og ikke krigshandlinger som foregår. Som en innledning til analysen på makronivået vil blikket rettes mot den nasjonale krisehåndteringen. Krisehåndteringssystemet og prinsippene for krisehåndtering struktureres på makronivået først og fremst for å bidra med kontekst og forklaringskraft til den etterfølgende analysen av empiriske data. Drøftingen bærer preg av at informantene relaterer sitt nivå i forhold til det overordnede nivået, slik at blikket rettes «oppover» mot toppnivået av den nasjonale krisehåndteringen, der lov og instruksverk ble vedtatt. På en slik måte forsøker jeg å relatere den byråkratiske involveringen i MKT-operasjoner til den nye bistandsinstruksen i hele kapittelet.

3.1 Krisehåndteringssystemet

Det er Kongen – altså, regjeringen i statsråd – som har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge. Det inkluderer ansvar for både den militære og sivile beredskapen i fredstid og for håndteringen og styringen av kriser (FD & JD, 2018, s. 16). Etter vår statsskikk er det slik at konstitusjonelt sektoransvar ligger hos hver enkelt minister (eller statsråd). På sitt område styrer den enkelte minister innenfor de bevilgninger og lover som Stortinget har gitt (Smith, 2015). I en krisesituasjon i fredstid er det JD som har ansvaret for å koordinere på tvers av departementer og etater. Selv om den samlede regjering under statsministerens ledelse altså har det øverste ansvaret for krisehåndteringen, er det konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget sektorvis oppdelt slik det praktiseres i Norge. Statsministerens kontor (SMK) var etter Tsunami-katastrofen i 2004 tiltenkt å ha underlagt regjeringens krisestøtteenhet, mye likt COBRA-organiseringen¹³ i Storbritannia (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 62; Romarheim, 2019, s. 135). *Krisestøtteenheten* (KSE)¹⁴ ble imidlertid underlagt JD ettersom det er dette departementet som har samordningsrollen på samfunnssikkerhetsområdet (JD, 2020a, s. 63). JD har ansvaret for hovedtyngden av de sivile beredskapsressursene i Norge og er dermed altså fast lederdepartement i nasjonale kriser, med mindre regjeringen bestemmer noe

¹³ *Cabinet Office Briefing Rooms* (COBR), populært referert til som COBRA (HoC, 2010, s. 5). Knytningen til britisk modell er nevnt flere steder i fremstillingen, og FSK har naturligvis sterke bånd til britiske spesialstyrker og deres kontraterrorportefølje (Melien, 2012, s. 205-210). Britiske myndigheters modell for å bekjempe terrorisme er også omtalt i 22. juli-kommisjonen (NOU, 2012:14, s. 67).

¹⁴ Etter 2012 *uten* regjeringen som prefix, (JD, 2012)

annet (JD, 2020a, s. 167). KSE sitt oppdrag er å bistå regjeringen og utpekt lederdepartement med strategisk koordinering når krisen inntreffer (Dyndal & Larssen, 2020, s. 27). Hvis et annet departement enn JD skulle få denne lederrollen, vil KSE følge med og støtte dette ledende departementet. *Regjeringens sikkerhetsutvalg* (RSU) møtes månedlig og ved behov som et mindre fora på regjeringsnivå, hvor både forsvars- og justisminister er blant de faste representanter. *Kriserådet* (tidligere «regjeringens kriseråd») er på nivået under sikkerhetsutvalget, bemannet med høyere embetsmenn, og med oppdrag å styrke den sentrale koordineringen mellom departementene. Kriserådet blir støttet av KSE, som har kapasiteter i form av kompetanse og infrastruktur, samt et døgnbemannet sivilt situasjonssenter (JD, 2020a, s. 168). Kriserådet vil normalt rådgi RSU, for eksempel om en krise er slik at det er tilrådelig å flytte ledelsesansvaret fra JD til et annet departement.

3.2 Prinsippene for krisehåndtering

Selv om ansvaret for beredskapsforberedelser er tillagt de enkelte departement, bestemmes kriseledelse og styring av krisen utfra prinsippene *ansvar, nærhet, likhet og samvirke* (JD, 2020a, s. 166). Ansvarsprinsippet betyr at den etaten som til daglig har ansvar for et område, også bør eller skal ha ansvaret for det samme området med alt det innebærer under en krise. Likhetsprinsippet innebærer at organisasjonen skal være mest mulig lik i kriser som i det daglige. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå organisatorisk. Samvirkeprinsippet stiller krav til et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (FD & JD, 2018, s. 16; JD, 2020a, s. 166).

Det kan være fristende å sammenligne ansvarsprinsippet med sektorprinsippet. Det sistnevnte er imidlertid ikke ett av prinsippene for krisehåndtering, men en måte å fordele oppgaver og ansvar på i sentralforvaltningen i Norge. Sektorprinsippet er således en praktisk hovedregel, hvor departementsstrukturer tildeles ansvar (Smith, 2015). Av dette får vi justissektoren og forsvarssektoren, med hver sine arbeidsoppgaver og en klar arbeidsdeling mellom dem. I sektorene får man eierskap og ansvar for eget fagfelt, og det er en oppfatning om at ministeren har det fulle og hele ansvaret for sin sektor, det professor Eivind Smith (2015, s. 264) beskriver som *ministerstyre*.

Ansvarsprinsippet kan relateres til sektorprinsippet, men handler altså spesifikt om krisehåndtering. Ansvarsprinsippet beskrives også som hovedprinsippet blant de fire krisehåndteringsprinsippene (FD & JD, 2018, s. 67). Tverrsektorielt samarbeid i kriser innbefatter samordning, tett dialog og raske beslutninger. En stor utfordring som flere utredninger, stortingsmeldinger og evalueringer har

påpekt, er at det ikke finnes noe overordnet nivå *utenom* selve regjeringen som har beslutningsmyndighet på tvers av disse sektorene (Larssen, 2020, s. 357; Smith, 2015). Fraværet av en myndighet som er gitt kompetanse og kapasitet til å skjære igjennom i kriser, kan virke prekært.

Der hendelsen inntreffer ligger også ansvaret. Det er, all den tid det ikke blir besluttet noe annet, JDs ansvar hvis en MKT-operasjon iverksettes når krisen er et faktum. «Og det bistandsinstruksen bidrar til er å rydde dette på plass ved å si at MKT er en militær oppgave til støtte for en politimester. Det skal ikke være noen diskusjon mellom justis og FD» (Odlo, intervju). Slik sett er den nye bistandsinstruksen mer i tråd med krisehåndteringsprinsippene. Politimesteren i Sør-Vest PD uttrykker en lettelse over at det ikke ble slik anbefalingen fra flertallet i Røksundutvalget tilsa vedrørende MKT:

Fordi, etter ansvarsprinsippet, som jo er et sterkt beredskapsprinsipp i samfunnet, så bør man jo ha det ansvaret i krise som en har i det daglige. Og det å snu på ansvarsfordelingen når det gjelder som mest mener jeg er å snu alt på hodet. Og derfor er jeg veldig glad for at det ble som det ble (Vik, intervju).

Så kan det være naturlig å stille spørsmålsteget ved hvorvidt politimesteren og Forsvarets operative hovedkvarter får ro i en skarp situasjon til å håndtere krisen i henhold til de prinsipper som er gjeldende. Det er all grunn til å tro at det mediemessige og politiske trykket vil bli meget stort fra det øyeblikk det er offentlig kjent at det foregår en terroraksjon mot norske borgere og interesser til havs. Ut fra de definisjoner av terror jeg har sett på, vil nettopp det å raskest mulig gjøre aksjonen mest mulig kjent være et viktig mål for terroristene. Det norske krisehåndteringssystemet har imidlertid fått dyrebare og skarp erfaring det seneste året, som også omfatter håndtering midt i mediernes søkelys og politikernes flomlys, slik som både koronakrisen og leirskredet på Gjerdrum. Systemet har på mange måter fått trimmet seg skarpt, og det har krevd hele spekteret av samfunnsressurser for å fikse det (Odlo, intervju). Forsvarssjefen trekker også frem hvordan totalforsvaret er løftet frem igjen, og hvor korte veier det i dag er mellom etatene på toppnivået.

Som en liten nasjon er vi aller best tjent på å følge prinsipper innenfor ansvar og samvirke. Jeg har mer tro på det enn å lage et sånt krisehåndteringsdepartement. Vi må utnytte sektorprinsippet og bli enda bedre på det. For det bringer med seg mye bra ting også, for det sikrer på en måte involvering av alle hvis du trimmer det systemet. Men vi blir aldri gode nok på å håndtere usikkerhet, både på taktisk nivå og på strategisk nivå. Det kommer alltid til å være et forbedringspotensial. Men jeg mener det ligger til rette for det. Og utover MKT så ser vi det på hvordan vi har løftet totalforsvaret igjen. Det er korte veier mellom politi og forsvar, og det er veldig bra (E. Kristoffersen, intervju).

Forsvarssjefen har troen på sektorprinsippet, så lenge man trimmer krisehåndteringssystemet jevnlig og har tillit til at de beste løsningene finnes i felleskap. Med dette som bakteppe, vil jeg nå analysere MKT på makronivået.

3.3 MKT på makronivået før og etter den nye bistandsinstruksen

Øvelse Gemini 2012 var den første store samvirkeøvelsen etter 22. juli 2011. Et forslag og utkast til bistandsinstruksen 2012 ble besluttet benyttet under øvelsen. Selv om utkastet introduserte en noe hurtigere beslutningsprosess, skulle anmodninger om håndhevelsesbistand (som det het den gangen) gjennom en byråkratisk og trinnvis godkjenning. Det var derfor forskjellige syn på hva som skulle ligge i bestillingen, avhengig av nivå og rolle. Allerede mellom politimester og POD, som var første ledd i godkjenningsløypen, ble anmodningen sendt flere ganger frem og tilbake med behov for mer detaljer og tydeligere spesifiseringer, slik at denne kunne sendes videre oppover i systemet til JD. På grunn av situasjonens dynamiske karakter i et slikt scenario må vurderinger gjøres fortløpende fra den stedlige politimester, og alle kravene til en uttømmende «bestilling» av bistanden ble oppfattet som byråkratisk og vanskelig (PHS, 2012, s. 25). Selv om Forsvarets representanter var samlokalisert med politimesteren, kunne de ikke treffe beslutninger og effektivisere nødvendig bistand før denne var i overensstemmelse med en avklart politisk og strategisk ramme.

Forhenværende sjef FOH mener at bistandsinstruksen av 2012 bare var en bekreftelse på den gamle, og slik sett ikke innebar noe nytt. FOH kunne flytte frem militære styrker dit det var hensiktsmessig, men det måtte politisk godkjenning til for at samarbeidet og felles planlegging med politiet virkelig kunne begynne (Jakobsen, intervju). Evalueringsrapporten for øvelse Gemini 2012 peker spesifikt på at tidsfaktoren er betydningsfull ved en slik hendelse, samt at ulike kommunikasjonssystemer kompliserte saksbehandlingsprosessen ytterligere. Det kan følgelig argumenteres for at det sentrale byråkratets innblanding i politimesterens anmodning om bruk av Forsvaret, var en tidstyv. Evalueringsteamet anbefalte derfor at JD/FD og POD/FOH skulle «drøfte muligheten for en mer pragmatisk behandling og oppfølging av bistandsanmodninger til Forsvaret» (PHS, 2012, s. 25).

BTs rapport fra samme øvelse viser til de samme utfordringene vedrørende behandlingstiden for godkjenning av bistand i en akutt situasjon. Erfaringene med utkastet til bistandsinstruksen av 2012 adresserte tydelig at Forsvaret må gis mulighet til å komme i tide hvis en reell bistand til politiet skal være praktisk mulig (PHS, 2012, s. 28). Slike erfaringer tyder på at 2012-versjonen ikke bidro til

praktiske endringer, ettersom lovhjemmelen ikke var på plass og politisk positiv styringsrett var gjeldende. Slik Eirik Kristoffersens erfaringer fra tiden som sjef FSK viser, var praksisen også den gang fremoverlent. Allikevel måtte de som skulle gjøre jobben se seg nødt til å vente på politiske beslutninger:

Det som var utfordringen før var at godkjenningssprosessen krevde involvering av både JD og FD. Så formelt så var det en begrensning i hvor langt vi kunne gå uten å ha en politisk godkjenning. I praksis, så var det slik at sjef FOH kunne flytte oss i FSK sånn som han ville. Men den *nære* kontakten med politiet skulle ikke skje før det var godkjent (E. Kristoffersen, intervju, min utheving).

Forsvarssjefen peker på at prosessen var hierarkisk, og krevde godkjenning på flere nivåer, helt opp til det politiske, før Forsvaret kunne begynne å yte støtte til politiet. Dette var formalisert på en slik måte at det måtte følges uavhengig av hvilken situasjon som skulle håndteres. Samtidig kunne mobilisering av styrker settes i gang uten at den formelle prosessen var sluttført og politisk godkjenning forelå. I øvingssammenheng var det imidlertid ofte slik at formelle anmodninger måtte gjennom en omstendelig prosess som innebar at det tok tid å få disse godkjent. Selv om evalueringen fra Gemini 2012 anbefalte videreutvikling av en mer pragmatisk anmodningsprosess, er det ikke noe som tyder på at akkurat *det* hadde ble tatt tak i året etter. I rapporten det påfølgende året poengteres de samme utfordringene med saksbehandling og detaljgraden i bistandsanmodningene, som førte til at det ble anmodet om spesifikke kapasiteter og ikke hvilket problem som skulle løses. Ett av anbefalingspunktene fra 2013 var at detaljeringsgrad i anmodningene bør klargjøres «slik at reell politisk kontroll utøves, og ikke slik at denne kontrollen fremstår som en begrensning i oppgaveutførelsen» (FHS & PHS, 2013, s. 2). Ut fra denne observasjonen er det grunn til å tro at saksbehandlingen tok uforholdsmessig lang tid når makronivået var involvert. Den politiske og byråkratiske kontrollen ser ut til å ha ytterligere innskrenket de operative styrkenes handlingsrom, ettersom politiet ikke fikk svar på sin formelle bestilling til Forsvaret før denne hadde tatt turen innom departementer og etater.

At anmodningene ble utvekslet og returnert flere ganger mellom de forskjellige organisasjonene ser ut til å ha senket tempoet i saksbehandlingen. Slik erfaringsrapporten (FHS & PHS, 2014a, s. 7) påpeker, kunne det synes som om kravet til politisk kontroll over bistandsressursene og kravet til detaljerte opplysninger i anmodningene, var «for rigide». I Forsvarets rapport fra samme øvelse, ble det fra Forsvarsstabens side kommentert at denne politiske kontrollen, og rutinene rundt dette, begrenset det militære handlingsrommet, virket forsinkende og kunne få konsekvenser for

oppdragsløsningen (FHS & PHS, 2014b, s. 6). Ifølge politimesteren i Nordland fikk dette konsekvenser for de som virkelig satt på problemet og kjente på støttebehov fra Forsvaret:

Det var ikke det at vi ikke fikk bistand før, men det var adskillig mer kronglete. At vi har måtte gått trappetrinn opp og så trappetrinn ned for å få det til. Og ofte har dette vært tidsforsinkende, fordi det har vært klare føringer med at vi ikke kunne gjøre noe før vi har fått det avklart i alle linjer oppover og nedover (Klækstad, intervju).

I det operasjonelle hovedkvarteret til Forsvaret ble det gjort forberedelser selv om den formelle godkjenningen lot vente på seg. Basert på mer uformell kommunikasjon mellom en politimester og vakthavende offiser i FOH, kunne hovedkvarteret starte varsling og sammendragning av nødvendige og tilgjengelige ressurser, selv om det kunne ta opp mot et døgn før svaret formelt ble mottatt:

Så det gjorde ikke så mye for oss på den militære støttesiden om svaret ikke forelå fra JD enda. Men for politimesteren i andre enden, som ikke visste om han eller hun fikk støtte fra Forsvaret eller ei, var nok det frustrerende (Jakobsen, intervju).

Sommeren 2014 ble beredskaps-Norge varslet om en alvorlig og konkret, men uspesifikk terrortrussel (Thomstad, 2019, s. 46). FSK kalte inn og samlet en tilpasset styrke til *Operasjon Sommer*. Hendelsen er evaluert i detalj i egen rapport fra JD (2015), og vil ikke redegjøres for her. Det relevante for denne fremstillingen er det faktum at alle bistandsanmodningene som involverte FSK, ble godkjent meget hurtig. Ifølge Frode Kristoffersen som da var sjef FSK, påvirket erfaringene som ble høstet under denne operasjonen utviklingen av selve bistandssystemet:

Operasjon Sommer, erfaringene derfra var at ting gikk egentlig raskere. Det var jo raskere godkjenninger enn jeg noen gang har opplevd på øvelse og et godt eksempel på at strategisk krisehåndtering får gjennomslag for ting jeg og sjef BT var enige om. Det fungerte veldig bra (F. Kristoffersen, intervju).

Etter dette ble det utviklet i retning av en mer pragmatisk tilnærming. Brage Larssen, som den gang jobbet i spesialoperasjonscenteret i FOH, mener Operasjon Sommer var et paradigmeskifte i hvordan ting ble gjennomført i praksis. Ettersom situasjonen var så uklar og uspesifikk som den var, turte politiet å be om ressurser fra Forsvaret (Larssen, intervju). Politiet visste ikke hva man sto ovenfor, og det er ikke unaturlig å se for seg at en helgardering var ønskelig med 22. juli friskt i minne. Forsvaret med FOH i spissen meddelte ifølge Larssen (intervju) at det «bare var å komme med behov, så skulle Forsvaret stille med det». Selv om det var kritiske blikk på om behovet var reelt, fantes det en positiv innstilling i hele beslutningskjeden. Resultatet var at anmodninger ble svært hurtig godkjent (F. Kristoffersen, intervju). Tett og direkte forbindelse mellom forsvars- og justissektoren førte ifølge

evalueringsrapporten til hurtig igangsetting av forberedelser (JD, 2015, s. 18). FOH hadde ikke noe problem med å si at Forsvaret spilte annenfiolin (Jakobsen, intervju). Hvis BT måtte dra fra Oslo, skulle FSK være i stand til å overta denne styrkens beredskap i hovedstaden (Larssen, intervju). Det ble altså foretatt skritt for å avverge et mulig forestående terrorangrep, og redusere responstiden hvis så ble tilfelle (JD, 2015, s. 9). Heldigvis ble det ikke mer enn en trussel, og ferien kunne etter hvert fortsette som normalt. Erfaringene fra denne skarpe beredskapshevingen kan trolig ha medvirket til utviklingen av praksis på makronivået, ved at anmodningene ble hurtiggodkjent og at Forsvaret gjorde det helt klart at ressursene som ble etterspurt sto til rådighet som handlingsalternativer for politiet.

På øvelse Gemini våren 2015 opplevde både FOH og POD at håndtering og behandling av bistandsanmodningene fortsatt fremsto som tungvint og byråkratisk, og at faren for feil hos enkeltaktører eller mellom aktørene var stor (FHS & PHS, 2015a, s. 6-7). Det var ifølge evalueringen blant annet utfordringer knyttet til versjonskontroll av anmodningene, ettersom flere versjoner av samme anmodning sirkulerte i beslutningskjeden. Det kan være fristende å spørre seg om hva, helt spesifikt, det egentlig ble anmodet om. Den dynamiske situasjonen som en terrorhendelse på en kapret oljeinstallasjon vil være, kan skape et stort informasjonsbehov og naturligvis flere parallelle støttebehov ettersom situasjonsforståelsen øker. En oppdatering eller justering av en anmodning som ikke er sporbar på sin vei gjennom systemet, kan skape både friksjon og kaos. Det kan, på mange måter, bli for mange «løse deler» for så mange aktører. At politimesterens behov kunne bli korrigeret av høyere instanser innbød muligens ikke til en opplevelse av tillit til det utførende leddet. På den annen side var ikke departementene, RSU og KSE med som aktive deltakere på Gemini 2015. Øvingstekniske forhold kan således ha påvirket godkjenningsprosessen, tatt de gode erfaringene fra Operasjon Sommer i betraktning. I øvingssammenhenger som Gemini kan det nærmest virke som anmodningene blir kasteballer mellom de som faktisk øver, og de som spiller eller responderer som overordnede nivå eller andre aktører for å skape en realistisk ramme rundt øvingsdesignet. I erfaringsrapporten fra 2015 er det samtidig et nytt håp om forbedring, hvor lovhjemmelen kommer til syne: «Forsvarets bistand blir nå forankret i politiloven og en enklere beslutningsprosedyre ser ut til å komme på plass med denne» (FHS & PHS, 2015a, s. 7).

Politisk kontroll og byråkratisk kvalitetssikring kan vitne om at det trolig verserte usikkerhet og forskjellige tolkninger om de juridiske forholdene rundt bruken av Forsvaret i departementene og på toppnivået (FST og POD) i etatene. Og selv om Forsvaret startet forberedelser basert på uformell kommunikasjon, begrenset oppdragsløsningen seg til «hit, men ikke lengre», som flere av informantene har vært inne på:

Da jeg jobbet i Forsvarsstaben i 2012-2014, jobbet jeg med bistandsinstruksen som ble revidert i 2012. Det var mye snakk om behov for denne lovhjemmelen. Og det var ikke en faktor for FSK før det, vi hadde ett oppdrag om MKT til støtte for politiet. Og det var aldri en bekymring i FSK at juridiske forhold ikke var i orden. Men juridisk, i politiet og i det politiske miljøet, var det nok behov for en opprydning av hvordan dette her var beskrevet (F. Kristoffersen, intervju).

Kristoffersen peker her på oppdraget som det styrende for FSK, snarere enn overordnede instruksverk og lovgivninger. Slikt ble ansett som tilstrekkelig nok for den spisse ende hvis oppdraget først ble gitt. Etter at den nye bistandsinstruksen ble vedtatt i 2017, var dog det juridiske på plass, beslutningsprosessen forenklet og en handlingsplikt nedfelt eksplisitt. Den nye instruksen kan slikt sett ansees som et bedre middel for bruk av Forsvaret uten å komme i konflikt med rettsstatsprinsipper og Grunnlovens begrensninger (Espenes, 2020, s. 311). Imidlertid er det naturlig å anta at en skarp anvendelse av Forsvarets system kontraterror vil oppleves som sensitivt både rettslig og politisk. Denne sensitiviteten er utfordrende å gjenskape under øvelser. Dybden i den vil neppe fremkomme uten at det foreligger en reell situasjon, og erfaringene knyttet til Gemini-øvelsene kan kun betraktes som spekulasjoner ettersom det ikke er en full kriseorganisasjon som håndterer øvelsens problemsett. Savnet av en bemannet strategisk overbygning på departementsnivået gjentas i alle rapportene, og utpekes som selve årsaken til at informasjonsutvekslingen mellom eksempelvis FOH og FST/FD ikke var god nok. For ordens skyld gjelder slike øvingstekniske erfaringer også etter den nye bistandsinstruksen, slik som sluttrapporten etter Øvelse Nordlys/Gemini i 2018 påpeker (FOH, 2018, s. 2). Når makronivået ikke deltar aktivt på øvelser, kan systemet trimmes kontraproduktivt fordi strategisk nivå *outloops*. God situasjonsforståelse fremheves fra FST og FD (i samme rapport) som helt sentralt for, om nødvendig, å kunne bruke styringsretten og ivareta strategisk kommunikasjon. Med tidligere erfaring fra FSK, FD og nå Rederiforbundet bidrar Hammersmark med et annet syn på hva som kan skje hvis krisen virkelig inntreffer:

Jeg kan tenke meg at det fungerer på øvelser. Men det er ikke problemet. Når man skal gjennomføre en aktivitet av dette viktighetsnivået, så er det ikke sjef FOH som er den fargeleggende person. Det er en statsminister, forsvarsminister og justisminister. Og alle de er uten inngrep til den taktiske sjefen, fordi sjef FOH som sitter i Bodø 200 mil unna har hånda på rattet (Hammersmark, intervju).

Den kommende krisen er svært sjelden lik den forrige. At det ikke foreligger et potensiale for enda tydeligere avklaringer fra politisk og strategisk nivå før den virkelige krisen treffer, kan være en naiv tilnærming. Det er nettopp det som kan ansees som en mangelvare i norsk krisekultur, nemlig viljen til å definere terskler:

Hvis vi hadde lagt til grunn at hvis slik og sånn – så slik og sånn. Hvis vi hadde turt å gjøre det, er det ikke rom for diskusjon (...) som vi *må* unngå når Color Line er kapret eller Ekofisk er under angrep (Hammersmark, intervju, min utheving).

Det er altså ikke alt som er like avklart i MKT, selv om arbeidet med den nye instruksen har satt dette særskilte oppdraget på dagsorden. For å gjøre instruks og planverk kompromissløse og uten rom for en rekke diskusjoner og tvil i krisens stund, savnes de tøffe og prinsipielle beslutningene på makronivå i fredstid. Frode Kristoffersen (intervju) mener i denne sammenhengen at det ville være hensiktsmessig å beskrive noen terskler, slik at ting er mer definert og avklart. Det er eksempelvis stor forskjell fra en ustabil person som truer med kniv på en bilferge, til en veltrent gruppe utstyrt med automatvåpen, selvmordsvester og andre eksplosiver ombord på et cruiseskip eller tilsvarende. Kristoffersen fremsnakker således det britiske kontraterrorsystemet, som belager seg på et par håndfaste definisjoner, og valgte parametere som eksplosiver og tohåndsvåpen assosiert med en gisselsituasjon. «Da skal spesialstyrkene kalles på, og det er ikke en vurdering lengre. Varslingen går automatisk for å støtte politiet» (F. Kristoffersen, intervju).

Den reaktive styringsretten som bistandsinstruks her hjemme legger opp til, kan sies å være avhengig av at taktisk nivå *tidlig nok* får myndighet til å gjøre de beste valgene for å håndtere en kompleks terrorsituasjon. Overordnet er det nødvendigvis ikke feil å hevde at det er nettopp dette bistandsinstruksens hjemler, med å la utøvende ledd finne ut av løsningen og informere oppover for å kvalitetssikre om det er andre forhold som eventuelt påvirker den taktiske utførelsen. Forsvarssjefen mener denne negative styringsretten er den viktigste endringen i instruksens:

Negativ styringsrett er rett vei å gå. Det er veldig i tråd med BT og spesialstyrkenes filosofi. At noen stopper det hvis det er et eller annet som ikke skulle gå i orden. Men det legger opp til mye initiativ, samhandling, og smarte løsninger. Det sikrer nettopp det Gjørø-kommisjonen snakket om; at ressursene møtes i en krise. Så det er kanskje den viktigste saken i ny bistandsinstruks og lovgivning, at i istedenfor at noen må gi godkjenning, så kan man heller si stopp. Og det initiativet.. at det får anledning til å blomstre (E. Kristoffersen, intervju).

I alle erfaringsrapportene fra øvelse Gemini fra 2012-2018 påpekes det at håndteringen og rutinene vedrørende bistandsanmodninger har et forbedringspotensial i varierende grad. Anmodningene har blitt gjenstand for usikkerhet og unødvendig tidsbruk. *Final Exercise Report* fra Gemini 2019 setter for første gang et positivt fortegn ved bistandsanmodningene og hvordan beslutningsprosessen ble gjennomført (FOH, 2019, s. 5). Det gikk ifølge rapporten effektivt, og «læring fra 2017 og 2018 hadde skjedd» (FOH, 2019, s. 5-6). Øvelse Nordlys/Gemini 2018 var den første øvelsen med kontraterror og

maritim kontraterror som scenarioer etter iverksettelsen av den nye bistandsinstruksen.¹⁵

Sluttrapporten fremhever at øvelsen ga mye god læring når det gjaldt anvendelse av den nye instruksen (FOH, 2018, s. 3).

Basert på erfaringene fra 2018 og 2019 er det rimelig å anta at den nye instruksen har hatt en påvirkning på praksisen. For det første er departementsbyråkratiet over Forsvaret og politiet i mindre grad involvert i beslutningsprosessen, noe som leder til at Forsvarets ressurser kan bli raskere tilgjengelige for bistand. Politiet får (med direktelinje til FOH) raskere avklart hva som kan planlegges med fra Forsvaret, og det er forventet og nedfelt at planleggingen skal igangsettes så raskt som mulig. Det er vår alles handlingsplikt, som Arne Røksund reflekterer rundt arbeidet med forslag ny bistandsinstruks: «det var et viktig signal å kunne komme i gang med planlegging og forberedelser for å løse situasjonen» (Røksund, intervju). Sittende sjef FOH er klar på at akkurat dette signalet har blitt svært synlig:

All bruk av militærmakt, og myndigheten for det, må løses ut fra statsråden hver gang. Men det bistandsinstruksen har bidratt til er at jeg nettopp har fått den myndigheten til å starte. Den tilliten er gitt til sjef FOH for å kunne starte prosessen og ikke vente på at bistandsanmodningen skal sirkulere seg ferdig. Her starter man bare. Det er legitimert. Og en form for negativ kontroll (Odlo, intervju).

Den negative styringsretten som springer ut av makronivået, tillater at initiativene og den tette koordineringen kan starte tidlig mellom de operative ressursene. Det er selvsagt utfordrende å få målt akkurat dette i en øvingssammenheng, hvor en rekke forhold nødvendigvis må og bør være forhåndsplanlagt for at treningsmålene skal nåes for de øvende styrkene. Allikevel formidler flere av informantene en opplevelse av at negativ styringsrett gir et økt handlingsrom ettersom den nære kontakten mellom politiet og Forsvaret kan etableres svært raskt. For det andre sier erfaringsrapportene at informasjonsflyten fra etatene og oppover er noe forbedret, selv om informasjonen i en krisesituasjon alltid kan omtales som en mangelvare. Daværende sjef FOH sa på velkomstbrieffen under Gemini 2020, hvor alle sokkelpolitimesterne var samlet, at han garanterer at de skal få et svar på om de får bistand eller ei i løpet av maksimalt tre minutter. Dette utdypet han i intervjuet påfølgende dag, relatert til praktisk anvendelse av den nye bistandsinstruksen:

Politimesteren vet hva som kan planlegges med helt fra starten av. Og det er bra. Så for politiet er det veldig bra. Det har nok gjort at forholdet mellom politiet og

¹⁵ I 2017 ble det opprettet en ny felles årlig nasjonal kontraterrorøvelse, kalt Nordlys (JD, 2020b, s. 50). I 2018 ble Nordlys og Gemini samkjørt på forsommeren for å ikke kolliderer med øvelse Trident Juncture på høsten samme år. I 2019 ble øvelsene gjennomført hver for seg, og i 2020 ble Nordlys avlyst på grunn av koronapandemien. Øvelse Gemini ble av samme grunn utsatt til høsten, og gjennomført med en noe nedjustert ambisjon og en rekke nødvendige tiltak.

Forsvaret har blitt nærmere og den nye bistandsinstruksen gjør ikke at vi bistår mer enn før. Kriteriene for når vi gir bistand er akkurat de samme som før, men byråkratiet er fjernet og politimesteren får raskt oversikt hva man regner med av bistand fra Forsvaret (Jakobsen, intervju)

Den nye bistandsinstruksens fokus på maritim kontraterror, og hvordan dette er formulert i §6, vitner som tidligere nevnt om et kompromiss. Dissensen i Røksundutvalget, og diskusjonene som verserte rundt hvem som skulle ha primæransvaret for MKT, kan i etterkant ha skapt en større forståelse og gjensidig tillit mellom politiet og Forsvaret. Brage Larssen (intervju) mener at rollene ble adressert såpass grundig i debatten slik at det ikke er et tema lengre. Den tidligere dragkampen om ressurser og prioritering synes å ha blitt kraftig nedtonet:

(...) og det er veldig viktig å få med seg her. For prosessen som gikk med Røksund og gjengen i spissen – frem til ny bistandsinstruks – har skapt en tillit mellom politiet og Forsvaret. Forsvaret har ikke lyst til, og vet veldig godt, at vi ikke grunnlovsmessig skal være en førsteinstans (Larssen, intervju).

Anbefalingene som kom fra Røksundutvalget kan, som vi ser av Larssens refleksjoner, ha bidratt til en større tillit til Forsvaret, ettersom det ble ganske så klart i det videre arbeidet etter rapporten at Forsvaret ikke ville ta et større *selvstendig* ansvar for MKT. Forsvaret har ifølge Rune Jakobsen (intervju) lykkes veldig godt med å fortelle at «vi er til støtte» for Politiet etter 2011. På departementsnivå virker det også som rolleavklaringen har blitt tydeligere. Forsvaret er ikke en nødetat, men kan være en ressurs hvis den lokale responsen ikke strekker til:

Lokalt politi har i vesentlig grad blitt i bedre stand til å håndtere situasjoner. Generelt har politiet blitt flinkere til å håndtere krevende situasjoner, også terror. At Forsvaret har stor kapasitet betyr ikke at det er de som kommer til å løse oppdraget nødvendigvis. For når de kommer, så kan det være over. Og det er ikke noen blålysetat. Det er det lokale politiet som er først på plass. Det er i så fall for de store sakene hvor Forsvaret rekker å komme i posisjon (Røksund, intervju).

Å flytte avdelinger og ressurser tar tid i Forsvaret, og det verserer ulike beredskapstider som ikke kan sammenlignes med politiets. Å skjerpe disse ble anbefalt av flertallet i Røksundutvalget, men ikke godt mottatt i Forsvaret. Binges eksempelvis helikoptre og spesialstyrker opp til ett sted, på en svært høy beredskap, risikerer man å hindre styrkene fra å øve for å bli best mulig på hele oppgaveporteføljen. Militære kapasiteter bør ikke bindes til en sivil beredskap som går ut over de militære oppgavene og beredskapen (FD, 2020b, s. 29). Det er nettopp det som gjør at Forsvaret har så gode kapasiteter, at de av natur får trent adskillig mer på særskilte forhold i det maritime domenet enn politiet. Den gitte beredskapen bidrar til at eksempelvis FSK får anledning til å trene så

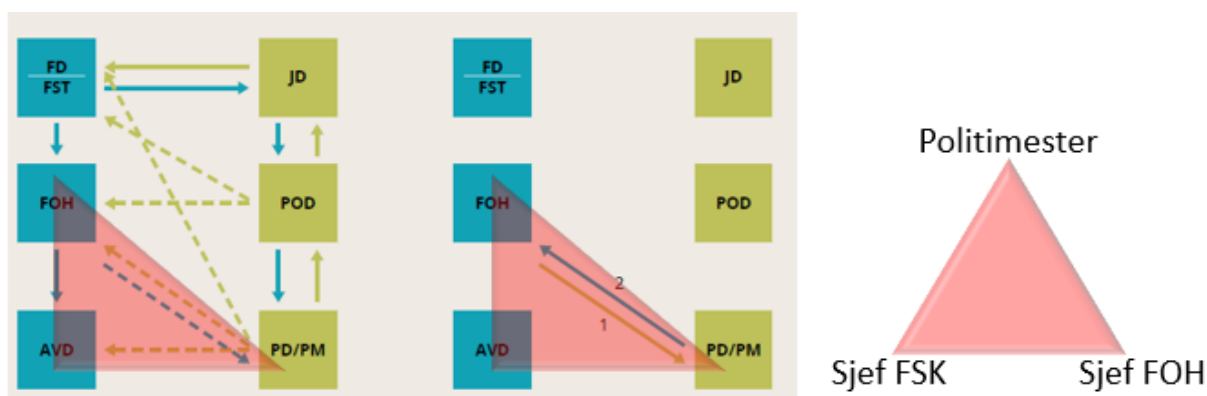
mye som de gjør på komplekse scenarier, alene og i samvirke med flere av de fellesoperative ressursene som militærmakten besitter (Larssen, intervju). Forsvarets system kontraterror er derfor et verktøy som kan nyttes når man må være sikker på å kunne stoppe en situasjon:

Politiet vil jo bestandig være først på plass. Enten lokalt politi, regionale utrykningsenheter eller BT. Og så vil FS komme som oftest sist. Og det tror jeg er en grunnleggende ting i beredskap, at vi må forstå at den første responsen er lokal. Hvis det er nok for å stoppe det, så er det gjort. Utvikler det seg, blir det behov for mer og mer ressurser for å få kontroll på situasjonen. Da må det være, i hvert fall i forhold til kontraterror og gisselredning, at når vi går til det skritt i å bruke spesialstyrkene, så skal situasjonen avsluttes. Og det stiller store krav til spesialstyrkene for å garantere det. Det er et oppdrag som ikke kan feile (E. Kristoffersen, intervju).

Analysen av makronivået viser at krisehåndteringssystemet har utviklet seg basert på de reelle hendelsene som har satt nasjonens beredskapssystem på prøve. Pragmatiske tilnærminger til oppdragsløsning i begge etater på lavere nivå har bidratt til at slik praksis har blitt sedvanlig også på makronivået. Formaliseringen av denne sedvanen i den nye bistandsinstruksen har muligens bidratt til at byråkratiets tillit til de operative miljøene i politiet og Forsvaret har økt, med en forventning om at de beste løsningene blir funnet dem imellom. Lovhjemmel og prosessen frem mot en ny instruks har gjort det tydeligere at Forsvaret er til støtte for politiet, selv om det fortsatt ikke er tydelige avklaringer for hvem som gjør hva basert på noen gitte parametere. Kompromissene krever fortsatt fortløpende og krevende vurderinger, og relatert til MKT legges disse på mange måter i fanget på aktørene som danner mikronivået. Ansvar for å finne de beste løsningene er på mange måter dyttet nedover i organisasjonen.

4 MKT på mikronivå

I den følgende analysen av MKT på et mikronivå, vil fokuset dreies mot de mest sentrale aktørene. Politimesteren vil i et tenkt tilfelle anmode om bistand fra Forsvaret gjennom FOH. Sjefen for FOH etablerer system kontraterror, og sjef FSK leder aksjonsstyrken. Sjef FSK er i denne sammenhengen sentral for selve utførelsen av den militære innsatsen. Aktørtriangelet FSK, FOH og politimesteren danner av den grunn brennpunktet for mikronivået. Det er derfor naturlig å analysere hvordan relasjonene mellom disse tre påvirker utførelsen av MKT, og hvordan den nye bistandsinstruksen kan ha bidratt til en mer effektiv oppdragsløsning på et mikronivå. En kort gjennomgang av de mest sentrale aktørene vil introdusere mikronivået før bistandsinstruksens påvirkning analyseres.



Figur 3: Triangelet i rødt (t.h.), visualisert i sammenheng med beslutningssløyfen ved bistandsanmodninger før og nå (Røksundutvalget, 2016).

4.1 Politimesteren

Politiet er etter nærpolitireformen¹⁶ i 2015 organisert i tolv politidistrikt. Hvert distrikt ledes av en politimester som utøver ledelse innen gjeldende fullmakter. Distriktene har et selvstendig ansvar for å løse sine oppgaver innenfor sine respektive områder (JD, 2020b). De har egen jurisdiksjon, og politiet styres etter en desentralisert modell der ansvar og myndighet ligger hos den enkelte politimester. Det finnes derfor en operasjonssentral og egen administrasjon (politimesterens stab) i hvert distrikt, samt egne utrykningsenheter som er trent til krevende oppdrag. Norge har jurisdiksjon over faste og flyttbare installasjoner som driver olje- og gassutvinning på kontinentalsokkelen (POD, 2020, s. 112). Fire politidistrikt har derfor sokkelansvar, som nevnt tidligere. Oslo politidistrikt har i tillegg administrativt underlagt seg de nasjonale beredskaps- og bistandsressursene, som yter bistand

¹⁶ JD (2015) Prop. 61 LS (2014-2015) «Nærpolitireformen»

etter nærmere retningslinjer fra Politidirektoratet (POD). Politiets nasjonale beredskapsressurser er i dag samlet ved det nye nasjonale beredskapssenteret i Nordre Follo, med gode fasiliteter for øvelser og samordning (JD, 2020b, s. 46, 49). POD kan også anmode Forsvaret om bistand, hvis det eksempelvis er hendelser som inntreffer på tvers av politidistrikter. Under utførelse av oppdrag er de nasjonale beredskapsressursene, slik som BT, underlagt den stedlige politimesteren (POD, 2020, s. 49). Det er altså politimesteren som tildeler oppdrag i sitt distrikt, og det er også vedkommende som godkjenner aksjonsplanen for eksempel til et kontraterroroppdrag. Politimesteren kan derfor gi BT taktisk kontroll i aksjonsfasen, der det er nødvendig for å kunne løse oppdraget (POD, 2020, s. 50). Det samme gjelder involvering av Forsvarets system kontraterror, hvor politimesteren godkjenner Forsvarets plan for en aksjon og gir deretter Forsvaret (ved sjef FOH) ansvaret for å lede og koordinere egne styrker for å oppnå politimesterens målsetning om å gjenopprette normalsituasjonen.

4.2 Sjef FOH

Forsvaret har en annerledes hierarkisk struktur enn politiet, og det er FOH som utgjør det operasjonelle kommandonivået i forsvarssektoren (tilsvarende det hver enkelt av de 12 politimesterne gjør innenfor sine områder). Enkelt forklart er det her hele den operative delen av Forsvaret ledes fra. Sjef FOH er i den ganske unike situasjonen innad i NATO at han har operativ kommando over tildelte styrker, delegert fra Forsvarssjefen (Odlo, intervju). Som forsvarssjefen selv formulerer det:

(...) jeg gitt han operativ kommando over alle operative styrker, også i fredstid. Så han har et betydelig handlingsrom til å flytte styrker dit han vil, basert på det situasjonsbildet han sitter med. Og så har han et betydelig ansvar for å sikre at disse ressursene samles når en krise oppstår (E. Kristoffersen, intervju).

Det er i denne sammenheng sjef FOH som kan aktivere militære innsatsmidler i en konkret terrorsituasjon (Forsvarsstaben, 2019b, s. 75). De taktiske enhetene i Forsvarets operative struktur er underlagt sjef FOH, normalt ledet gjennom utpekte taktiske styrkesjefer som utfører oppdrag med tildelt kommandomyndighet (Forsvarsstaben, 2019b, s. 181; Odlo, intervju). For spesialstyrkene sin del i en slik situasjon er det sjef FS som har ansvaret for eksempelvis styrkeproduksjon og utvikling, mens det er sjef FOH som utøver taktisk ledelse når spesialstyrkene anvendes i nasjonal krisehåndtering. Sjef FOH kan velge å delegerer beslutningsmyndighet videre ned i organisasjonen for å fremme tempo, effektivitet og situasjonsnære avgjørelser (Forsvarsstaben, 2019b, s. 181). Et slikt grep gjøres i praksis for å skape handlingsrom for aksjonsstyrken i en MKT-operasjon.

4.3 Sjef FSK

Som sjef for aksjonsstyrken kan sjef FSK få tildelt taktisk kommando¹⁷ fra sjef FOH. Således aksler en taktisk sjef for en spesialstyrke et stort ansvar som sjef for Forsvarets samlede innsats i tid og rom mot en terrorhendelse som skal stoppes. Den militære planen for oppdragsløsningen sendes fra FSK til FOH for godkjenning, for å sikre at alle tilgjengelige ressurser som kan støtte bistandsopdraget blir synkronisert. I en tidskritisk situasjon er imidlertid ikke sjef FSK avhengig av godkjenning fra høyere nivå for å kunne utføre, så lenge politimesteren har godkjent planen. Oppdraget ledes derfor fra politihuset (tidl. politikammeret), eller der hvor politimester og sjefen for aksjonsstyrken befinner seg. Som forhenværende sjef FOH bekrefter:

I godkjenningen av disse aksjonsplanene ligger det ikke en overprøving av sjef FSK sin autoritet, men mer en kvalitetssikring slik at FOH ser i det store fellesoperative perspektivet om hovedkvarteret kan gjøre planen enda bedre (Jakobsen, intervju).

Selve aksjonsstyrken (med operatører, understøttelse og stabselement) flytter seg normalt frem til en fremskutt operasjonsbase, hvor det detaljplanlegges og trenes på oppdrag sammen med eksempelvis helikopterressursene. Sjef FSK har derfor med seg en liten kommandogruppe til politihuset. Herfra kan han kommunisere med sine i operasjonsbasen eller i hjemmebasen på Rena, og med FOH på Reitan, via graderte sambandsløsninger. Dette ledelseskonseptet har blitt utviklet over tid basert på blant annet erfaringslæring fra øving og trening (Lilleby, intervju).

4.4 MKT på mikronivået før og etter den nye bistandsinstruksen

Alle sokkelpolitimesterne og sjefene for FSK som har blitt intervjuet har understreket viktigheten av et godt samarbeid mellom de mest sentrale aktørene. Dette nære samarbeidet, og utviklingen av dette begynte ifølge den nylig pensjonerte generalløytnanten lenge før ny bistandsinstruks:

Det var noe som utviklet seg allerede fra 2011-2012 da Haakon Bruun-Hansen var sjef FOH og Odd-Reidar Humlegård ble politidirektør. Så jeg vil si at de to bærer mye av ansvaret for denne tette dialogen. De startet dette, og samarbeidet har siden den gang utviklet seg til å bli nærere og nærere. Også har du de fire sokkelpolitimesterne som alltid har hatt et naturlig grensesnitt mot FOH (Jakobsen, intervju).

¹⁷ Kommandobegrepene er redegjort for i Forsvarets fellesoperative doktrine, FFOD. *Taktisk kommando* er «myndighet til å tildele konkrete oppgaver til underlagte styrker for å løse sitt pålagte oppdrag» (Forsvarsstaben, 2019b, s. 180-181).

Rune Jakobsen trekker her frem enkeltpersoner som han mener har gjort en forskjell, spesielt i etterkant av 22. juli. Forsvarsledelsen og ledelsen i politiet etablerte en god dialog og fikk en gjensidig forståelse for hverandre. Politimester i Møre og Romsdal tror at det som har påvirket forholdet mellom Forsvaret og politiet mest er på det personlige plan, hvor han også fremsnakker Jakobsen, Bruun-Hansen og Humlegård. «De var nok nøkkelen for at instruksene etter hvert har blitt til det den er i dag» påpeker han (Bøen, intervju). I den mer spisse ende ser Eirik Kristoffersen tilbake på at det var et godt samarbeid med politiet også før 22. juli, spesielt med BT og politimesterne som hadde sokkelansvar. Han mener tilliten som var bygd opp mellom FSK og BT, og mellom FSK og politimesterne var

(...) den *valutaen* som vi på en måte levde av i vårt oppdrag til støtte til politiet. Den tilliten var avgjørende, også for at vi endte opp med en bistandsinstruks og en lovgivning som på en måte stadfestet den tilliten (E. Kristoffersen, intervju, min utheving).

Det er nærliggende å tro at den *valutaen* forsvarssjefen snakker om, også handler om tilliten det overordnede byråkratiet har etablert over tid til den spisse enden, slik som BT og FSK. Årlige øvelser som Gemini har trolig bidratt til å vise at begge etaters spesialstyrker samarbeider godt. Erfaringsrapportene fra Gemini-øvelsene fokuserer i hovedsak på andre ting enn samarbeid på mikronivået, og relasjonene mellom beslutningstakere på individnivået. De forbedringspunktene som kan nevnes i så måte er relatert til manglende avklaring vedrørende prioritering av spesielt transportressurser som helikopter (FHS & PHS, 2014a, s. 6; 2015a, s. 6). Som nevnt i begrepsavklaringen, ligger den potensielt største utfordringen i et slikt scenario nettopp det å komme seg ut til objektet, og det blir nødvendigvis en dragkamp om transportressurser mellom Forsvaret og politiet. Hvem som er best skikket til oppdraget og hvem eller hva som er *main training audience*¹⁸, kan da bli avgjørende for hvem som får prioritet på transporten. Samtidig, slik sjef FSK påpeker, går aldri øvelse foran reell beredskap. «Det viktigste er å trimme systemet med å sette av tid på taktisk og operasjonelt nivå, som skaper utbytte selv om ikke alle ønskelige alternativer er tilgjengelige» (Lilleby, intervju).

Samtreningen og erfaringsutveksling mellom BT og FSK har pågått helt siden 1985 (Stensønnes, 2018, s. 177). Mellom avdelingene er det god grunn til å hevde at forholdet historisk har vært tett, men at nasjonens generelle fokus på beredskap og krisehåndtering har satt ytterligere fart på samarbeidet

¹⁸ Avdeling, styrke eller nivå som øvelsen primært er designet for, eller skal treffe (også kalt *target audience*). Gemini-øvelsene er primært rettet mot Forsvarets system kontraterror.

de siste 10 årene. Ett grep som eksempelvis ble gjort i etterkant av 22. juli var å utveksle personell mellom avdelingene, etter en modell som var inspirert av britiske spesialstyrker (F. Kristoffersen, intervju). BT hadde også en operatør med i flere av FSK-kontingentene som tjenestegjorde i Afghanistan i opptreningsoppdraget av det afghanske spesialpolitiet, CRU 222.¹⁹ Avdelingene har siden den gangen også utvekslet operatører på fast basis her hjemme, for å styrke samarbeid og gjensidig informasjonsutveksling:

Det at vi hadde med oss folk fra BT til Afghanistan, bygde den her tilliten. Det at vi hadde trent og øvd mye med BT. Det at vi utvekslet folk etter hvert. Alt dette bidro til at vi gikk i rett retning (E. Kristoffersen, intervju).

Slik Eirik Kristoffersens bror og etterfølger som sjef FSK påpeker, var ikke den gamle instruksen til hinder for samarbeidet. Brobyggingen kan sies å først og fremst være basert på fornuften av å jobbe tett sammen profesjonelt, sett i lys av de rammene som gjaldt. «Personlige relasjoner har mye å si også» (F. Kristoffersen, intervju). Investeringene i valutaen av tillit mellom personer og miljøer i de nasjonale beredskapsressursene kan ha fått avkastning oppover i systemet. Samtidig er det flere aktører som ikke er like tett på MKT som BT og FSK. Arne Røksund observerte i løpet av utvalgets arbeid at det var ulikt syn på MKT og hvordan dette skulle håndteres, avhengig av hvilket politidistrikt utvalget besøkte.

Jeg tror det [MKT] var en ting som det var viktig at vi så på. Først så var å revidere bistandsinstruksen et pålegg som lå der allerede. Politimesterne så forskjellig på det, og det påvirket hvor smidig dette var. Det var vel også flere av distriktene som hadde vært med på disse øvelsene, hvor det var forskjellige synspunkt. Det var veldig personavhengig hvordan politimesteren så på dette her (Røksund, intervju, min anmerkning).

Forskjellighetene merkes under intervjuene med de fire politimesterne. De har forskjellig bakgrunn, og det er stor variasjon i deres erfaringer med MKT. Enkelte kjenner svært godt til MKT fordi de har deltatt på flerfoldige øvelser som Gemini. Andre har ikke like lang erfaring, og like god kjennskap til fenomenet og alle ressurser involvert. Alle sokkelpolitimestere med sitt distrikt ruller på å være «vertskap» for øvelse Gemini hvert fjerde år:

¹⁹ Forsvarets spesialstyrkers oppdrag med mentorering av CRU 222 i Kabul er fyldig omtalt i flere åpne kilder, som eksempelvis på Forsvarets internettsider (<https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/spesialstyrkenes-suksessoppskrift>). Videre kan Malin Stensønnes (2012) *På våre vegne* og Eirik Kristoffersen (2020) *Jegerånden*, gi ytterligere innsikt i de norske spesialstyrkenes bekjempelse av terrorister med CRU 222 siden 2007. Oppdraget planlegges terminert i forbindelse med NATOs tilbaketrekning fra Afghanistan innen 11. september 2021.

Og det er ikke så ofte vi møter FSK personlig, men alt samarbeid med Forsvaret er jo med på å forbedre relasjonene og gjør at vi blir bedre kjent og er mer trygg på hverandre. Jeg tror den dagen krisen inntreffer, så er det det *utrolig* viktig at vi har etablert dette samarbeidet for å at vi skal kunne ta gode beslutninger sammen (Nilsen, intervju, min utheving).

At hvert distrikt ikke får øvd så ofte med Forsvarets system kontraterror og FSK kommer også til syne i det som omtales som «manglende bestillerkompetanse» i flere erfaringsrapporter (FHS & PHS, 2013, 2014a). En konsekvens av dette kan være at anmodningene ikke har vært gode nok, trolig grunnet i at kjennskapen til Forsvarets ressurser og system kontraterror har vært til dels mangelfull. Anmodninger som var for uklart formulert kunne bli endret på sin ferd gjennom etater og departementer. POD og JD endret eksempelvis på anmodninger før FD mottok og godkjente disse under flere gjennomføringer av øvelse Gemini før 2017. Innholdet i den opprinnelige anmodningen fra politimesteren var slikt sett ikke i samsvar med den godkjente fra FD. Det er i så måte ikke nødvendigvis utenkelig at slik saksbehandling kan føre til både usikkerhet, tidstyveri og et dårlig situasjonsbilde – med de konsekvenser dette medfører på mikronivået når krisen treffer. En bedre bestillerkompetanse, og et mer brukervennlig malverk, kunne sørget for at utformingen av anmodningen ikke trengte justeringer, noe som trolig kunne være tidsbesparende.

Et annet funn som er verdt å nevne, er fra FD sine erfaringer fra Gemini 2013, hvor det understrekes en svikt i rutinene for tidlig varsling og forbindelse i situasjoner som kan utløse bistand fra Forsvaret (FD, 2013). Ettersom politimesteren sendte bistandsanmodning tjenestevei til POD, og FOH ikke ble satt på som kopiadressat på grunn av en feil, ble ikke Forsvaret varslet før anmodningen kom FD i hende fra JD. Det operative nivået i Forsvaret var i dette tilfelle ikke satt i forbindelse med politiet på et tidlig tidspunkt. Slike erfaringer tegner et bilde av at det hersket en viss usikkerhet og forskjellig praksis i hvordan prosedyren skulle utføres, som kunne medføre at selve ressursen ikke ble varslet tidlig nok. Det er imidlertid nærliggende å tro at sjef BT tok en telefon til sjef FSK som en ryggmargsrefleks, og at forberedelsene var godt i gang på taktisk nivå. Imidlertid tar det en viss tid å få resten av Forsvarets elementer i system kontraterror tilgjengelig og klare for oppdragsløsning. Det operative handlingsrommet til Forsvaret kan slik sett ha blitt begrenset av at direkteforbindelsen mellom problemeier og problemløser ikke ble opprettet før departementene hadde vurdert seg ferdig. FD (2013) anbefalte i samme rapport en innføring av *table-top* øvelser i forkant av selve

øvelse Gemini, i den hensikt å øke kompetansen i begge sektorer og dermed øke den kollektive evnen til å håndtere anmodningsprosedyrene effektivt.²⁰

Mikronivået og samarbeidet i «triangelet» har utviklet seg gradvis gjennom et konkret tiltak fra FOH i 2014, hvor aktuelle aktører og ansvarlige etater ble invitert av FOH til et kompetansehevingsseminar i god tid før selve øvelse Gemini (FHS & PHS, 2014a, s. 7). Fokuset skulle være på anvendelse og regelfortolkning av bistandsinstruksen, basert på evalueringene, forbedringspunkter og anbefalinger fra foregående øvelser. Både 2012- og 2013-rapportene fremhever at det fantes ulike oppfatninger med tanke på hva som var rett anvendelse av både instruksen, lover og forskrifter som følger i kjølvannet av kontraterroroperasjoner. Bestillerkompetansen og anmodningsprosedyrer er allerede nevnt. Kompetansehevingen skulle derfor etablere en bedre situasjonsforståelse mellom departementene og de mest sentrale aktørene i forkant av selve øvelsen (FOH, 2014). Siden den gang har kompetansehevingen blitt en fast og etter hvert essensiell forberedelse til øvelse Gemini. Arenaene har etter sigende båret mange frukter:

Etter mitt syn har den kompetansehevingen vært uvurderlig. Den bidrar til at nasjonal krisehåndtering, i hvert fall i kontraterror rammen, fungerer. Fordi man har etablert en bestillerkompetanse i politiet og fått en forståelse i Forsvaret for hvordan politiet tenker og hvilke behov politiet har. Folk har fått ansikt å sette navn på. Så har man også gjennom å tilbringe mye tid sammen på kompetanseheving og på Gemini, fått muligheten til å etablere en relasjon og tillit til hverandre. Tillit er nøkkelen i alt her, både mellom politiet og Forsvaret på systemnivå, men ikke minst mellom politimester og sjef FSK, mellom sjef FOH og sjef FSK, mellom politimester og sjef FOH på individnivå. Tilliten er knyttet til systemet og til de menneskene som til enhver tid sitter i posisjoner (Larssen, intervju).

Tilliten Larssen snakker om på systemnivået har allerede kommet til syne på makronivået, hvor Forsvaret og politiet, samt forsvars- og justissektoren, har utviklet et tillitsforhold basert på flere faktorer i perioden fra 22. juli og til i dag. Det er nærliggende å forestille seg at dette tillitsforholdet har blitt fundamentert i de nære relasjonene som har etablert seg mellom sentrale aktører i begge etater, slik flere informanter har nevnt. Heidi Kløkstad mener de mange skillelinjene mellom etatene nå er fjernet i større grad, og fremhever viktigheten av å samles hyppig for å bli bedre kjent på tvers av politidistrikt og etater:

²⁰ *Table-top* er ofte omtalt om bordøvelser, hvor tiltak ikke iverksettes reelt. Aktørene samles gjerne rundt et bord eller et kart, og problemstillinger blir adressert for gruppen. Den enkelte deltaker legger frem sitt bidrag på vegne av seg selv eller den enheten som representeres. En slik seanse kan gi gode og dype refleksjoner hos den enkelte og i gruppen, og beslutningene som fattes kan redegjøres og analyseres i felleskap – uten at det får konsekvenser for styrker på bakken.

(...) jeg tror jeg prater på vegne av alle politimesterne, i forhold til at vi sammen med Forsvaret har fjernet mange av disse skottene. Nå jobber vi aktivt med å forstå hverandre. Bare det vi holder på med i disse dager, ved å være her sammen, slik at politimesterne kan forstå hva Forsvaret trenger for å gjøre jobben best mulig for oss og omvendt (Kløkstad, intervju).

FSK og BT har alltid hatt et nært forhold, som alle FSK-sjefene har nevnt i intervjuene. Tilliten og den uformelle kontakten mellom de førte blant annet til at FSK gjorde klar styrker og fremførte til Rygge for å være samlokalisert med helikoptre 22. juli 2011, *uten* at det kom en eneste anmodning om dette før det hele var over (F. Kristoffersen, intervju). De tette kommunikasjonslinjene og kjennskapen til hverandre på lavt nivå kan tenkes å ha påvirket hvordan nivåene over har utviklet sitt samarbeidsklima mellom etatene. Forhenværende sjef FOH sier på sin side at forholdet til sokkelpolitimesterne alltid har vært spesielt godt (Jakobsen, intervju). Hans Vik understreker viktigheten av å bli godt kjent mellom de som skal lede kontraterroroperasjonene:

Nå legger jo bistandsinstruksen opp til det, så systemet bidrar jo. Men tillit og kjennskap må en skape på individ og organisasjonsnivået, mellom de som skal lede operasjonene. Og jeg har særlig lagt vekt på å bli godt kjent med sjefene for FSK. Å ha et personlig forhold til sjef på FOH er svært viktig for meg (Vik, intervju).

Politimesteren i Sør-Vest påpeker at instruksen legger opp til tillit. En forenkling av beslutningsprosessen og en større tillit til det utøvende nivå kan skape trygghet og et fokus på den jobben som skal gjøres, snarere enn på prosessen som leder frem til tillatelse for å kunne aksjonere. Brage Larssen fikk praktisk erfaring med den nye bistandsinstruksen som sjef FSK etter dennes ikrafttredelse høsten 2017:

Det er ganske mange ting som har bragt oss dit vi er i dag. Ikke bare bistandsinstruksen. Men den har forenklet byråkratiet rundt. Og på mange måter bidratt til å skape trygghet, som igjen bidrar til å bygge tillit og som egentlig bygger enda mer trygghet. Det har blitt en positiv spiral ut av det. Og bistandsinstruksen sier også noe om at vi skal gjensidig trene sammen og holde oss klar – så det legger litt opp til smash i forhold til kompetanseheving Gemini (Larssen, intervju).

Larssen er inne på at mye av det allerede praktiserende har blitt formalisert og nedfelt i den nye instruksen. Som igjen har bidratt til en opplevd trygghet og økt tillit, ettersom det forventes at alle gjør sitt for å fremme samarbeid, skape gjensidig forståelse og minimere tidsbruk. En slik trygghet skaper potensielt en lavere terskel for å involvere Forsvaret:

Vi samarbeider mye tettere nå, vi kjenner mange flere. Nå kan jeg bare prate på vegne av Nordland PD, men vi kjenner langt flere folk på FOH, det er mye lettere å ta

kontakt, det er mye lettere å ta de uformelle telefonene i en tidlig fase for å kun orientere, for å så kanskje avslutte i neste runde. Det gjorde vi aldri før, da måtte vi trykke på den store knappen, og da hadde man satt noe stort i gang. Men nå, nettopp fordi vi kjenner hverandre mye bedre, er det mye *lavere terskel* for å ta kontakt. Også kan det hende at det avsluttes like fort igjen, men da har vi i hvert fall begynt å jobbe opp mot hverandre i felleskap (Kløykstad, intervju, min utheving).

Politimesteren skimter tilbake på en tid hvor det fantes en generell mistro til Forsvaret, med bakgrunn i en frykt for at Forsvaret ville misbruke en bistandsanmodning til å gå inn med full styrke og uproporsjonal maktbruk (Røksundutvalget, 2016, s. 29-30). Forholdet oppleves av Kløykstad som tettere nå og hun poengterer slik Larssen gjør, at det ikke kun er den nye bistandsinstruksen som har ført til dette. Den kom, ifølge Kløykstad (intervju), som «en følge av en praksis i etatene hvor man så at det var mye enklere å samarbeide». På den annen side kan den nye bistandsinstruksen være en ekstra pådriver for å videreutvikle denne praksisen, basert på både handlingsplikten og at «politiet og Forsvaret jevnlig skal gjennomføre øvelser for å trene aktuelle bistandssituasjoner i tråd med trusselbildet og gjøre seg kjent med hverandres kapasiteter» (Bistandsinstruksen, 2017, §9). Handlingsplikten har nødvendigvis ikke bidratt til at Forsvaret bistår politiet mer eller kvalitativt bedre, men «den har gjort noe i forhold til vår egen mentalitet», som Rune Jakobsen (intervju) formulerer det. Man er mer på tilbydersiden og fremoverlent:

Den nye bistandsinstruksen har satt fokus på denne handlingsplikten eller det initiativet som skal være der. Og det skaper nødvendigvis større handlingsrom og en større aksept for å agere (F. Kristoffersen, intervju).

Det er nærliggende å tro at det er en høyere mental beredskap for å agere med den nye instruksen, og en større aksept for en mer proaktiv tilnærming til bruk av Forsvarets ressurser. Politiets ressurser må heller ikke være *uttømte* for at bistanden kan anmodes, slik det var formulert i tidligere instruks (Bistandsinstruksen, 2012, §5). Det er i ny instruks større fokus på en helhetlig vurdering, hvor Forsvaret kan bistå politiet der egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige eller tilgjengelige (Bistandsinstruksen, 2017, §2). En varsling og anmodning om bistand kan derfor potensielt komme Forsvaret i hende i en tidligere fase enn før, ettersom terskelen oppleves som lavere for en politimester å ringe vaksjefen i FOH. Denne korte direktelinjen som nå er formalisert og hvor politimesteren er garantert et svar innen tre minutter, skaper trolig et større operativt handlingsrom. Forhenværende sjef FOH kaller akkurat dette den store *gamechangeren* med den nye instruksen:

Ny bistandsinstruks av 2017 ble en *gamechanger* fordi det ga politimesterne en raskere visshet om hvilken støtte de fikk. Når vi da kunne planlegge sammen tidligere

så ble nok kvaliteten på bistanden og samarbeidet bedre etter 2017 enn før 2017 (Jakobsen, intervju, min utheving).

Etter den nye bistandsinstruksen kan innholdet i kompetansehevingen også hevdes å ha endret seg. Fokuset legges i større grad på en gjensidig forståelse mellom politimester, sjef FSK og sjef FOH, og relasjonen mellom disse. Selve oppdragsløsningen har tatt større del av agendaen, til fordel for å smøre det overordnede maskineriet og byråkratiet rundt med eksempelvis anmodningsformater. Som politimesteren i Nordland beskriver, var fokuset før mer på beslutningene istedenfor selve situasjonen hvor det må handles raskt. Hun mener at detaljfokus på anmodningene og selve beslutningsprosessen før var tidstyver som tok ressurser bort fra det som egentlig skulle løses (Klækstad, intervju). I den nye bistandsinstruksen kan anmodning fremmes og behandles muntlig i tidskritiske situasjoner (Bistandsinstruksen, 2017, §4). I en skarp situasjon hvor en oljeplattform er kapret eller Hurtigruten er under kontroll av en gruppe terrorister, er det rimelig å tro at saksbehandlingen vil foregå muntlig. Tilliten mellom beslutningstakerne i politiet og Forsvaret i en slik situasjon kan her synes avgjørende for at de riktige tingene gjøres, og etter hvert at tingene gjøres riktig. Trolig er dette årsaken til at kompetansehevingen har kommet for å bli, hvor det å møtes over samme bord og samme problem virker som det absolutt viktigste. MKT og omfanget av øvingsdesignet til Gemini er så komplekst at det ble vurdert som «særdeles viktig at kompetanseheving ble gjennomført» i 2019 (FOH, 2019). Politimesteren i Troms, Astrid Nilsen, var i førersetet for første gang under denne gjennomføringen:

I fjor [Gemini 2019] hadde jeg full tillit til at Forsvaret løste oppdraget på best mulig måte, og fikk veldig god informasjon i forkant på hvilke muligheter vi hadde og hva som skulle skje. Jeg var trygg på den informasjonen jeg fikk og hvilket mulighetsrom jeg til enhver tid hadde (Nilsen, intervju, min presisering).

Sjef FSK fremhever den gode takhøyden på slike arenaer som kompetanseheving og øvelser, hvor man kan sitte sammen og finne ut løsninger. Han trekker frem tillit og den gjensidige forståelsen – for hva Forsvaret trenger av handlingsrom for å løse oppdrag mest mulig optimalt, og hva politiet har behov for å kunne ha ansvaret for alt dette – som avgjørende:

Tillit er alt. Det å sette seg ned sammen, diskutere problemstillinger og ulike problemsett, om hva som er vanskelig og hva som er komplisert, hvilke løsninger som kan fungere, hvordan vi kan redusere responstid, hva vi kan og ikke kan, hvilke vurderinger som er gjort, hvordan vi har bygget opp en eventuell plan for en operasjon – alt dette bidrar til å øke tilliten mellom sjefer, mellom avdelinger, mellom etater og i systemet. Vi kan ikke dra dette ut av hatten når krisen inntreffer uten at vi har trent og øvd på dette sammen (Lilleby, intervju).

På mikronivået har det, som vi har sett, i lengre tid vært et godt samarbeid mellom enkeltpersoner i sentrale posisjoner i politiet og Forsvaret. Det nære forholdet mellom BT og FSK vises gjennom eksempler fra 22. juli. Flere informanter fremhever at relasjonen mellom politidirektøren, forsvarssjefen og sjef FOH i kjølvannet av 22. juli i stor grad har bidratt til at den nye instruksen er slik den er. I triangelet mellom politimester, sjef FOH og sjef FSK har kompetanseheving og øving etter informantenes syn vært meget relasjonsbyggende. Bistandsinstruksens understreking av handlingsplikten og eksplisitte pålegg om at aktørene skal samvirke, kan ytterligere ha forsterket samarbeidet. Prosessen frem til den nye instruksen har på sin side bidratt til at tilliten mellom etatene har økt. Forsvaret har tydelig gjort det klart i løpet av prosessen at det er politiet som har ansvaret, og som skal ha ansvaret for MKT. Generalløytnant Odlo (intervju) fremhever at hans viktigste jobb er å støtte politimesteren i et slikt scenario, «til det beste for nasjonen». Empirien viser også at personer og individer har mye av æren for det nære samarbeidet, for den økte tilliten og det økte fokuset på effektiv oppdragsløsning. At samtlige sokkelpolitimestere tar seg tid og deltar på øvelse Gemini 2020, antyder at samarbeidet med Forsvaret virkelig er høyt oppe på prioritetslisten. Det praksisnære har på mange måter vært toneangivende til den nye instruksen, som igjen virker å ha bidratt med formalisering av samarbeid. Instruksen har på papir og med paragrafer foran, fortalt politiet og Forsvaret at de skal samvirke. «Og det har nok tatt bort noe av denne rivaliseringen, og din mayday - min mayday. Det har igjen bidratt til økt tillit, økt forståelse og dermed et system som er mer solid» (Larssen, intervju). Det nære samarbeidet på mikronivået er basert på person og individ i posisjon og ikke nødvendigvis et produkt av et system. Bistandsinstruksen har muligens bidratt til at byråkratiets tillit til enkeltpersonene i posisjon har økt, med en forventning om at de beste løsningene blir funnet. På mange måter kommuniserer nå makronivået en tillit til at mikronivået ordner opp med den nye bistandsinstruksen. Sjef FOH og FSK har et nærere forhold til sokkelpolitimesterne, godt hjulpet av en instruks som pålegger tett samarbeid.

5 MKT på mesonivå

Etter å ha studert MKT på et makro- og mikronivå, vil mellomnivået bli gjenstand for analyse i det følgende. Mesonivået i denne fremstillingen dreier seg hovedsakelig om iverksettelsen og ledelsen av Forsvarets elementer som utgjør system kontraterror. I tillegg utgjør mesonivået de aktørene og elementene i politiet som eier problemet og skal løse dette, ved blant annet å anmode Forsvaret om bistand. Samarbeidet mellom organisasjonene om hvem som gjør hva, er her sentralt. På mesonivået vil ressursene møtes, slik at responsen kan tilpasses og til slutt stoppe de ugjerningene som finner sted i det maritime domenet.

Selve gjennomføringen av MKT vil kunne knyttes spesielt til hva som gjøres i praksis på mesonivået. Ved bistand til MKT er det som kjent, «innenfor rammen av oppdraget fra politiet, Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner» (Bistandsinstruksen, 2017, §6). Hvordan dette gjøres med system kontraterror vil derfor danne et bakteppe for den videre analysen av det praksisnære på mellomnivået før og etter den nye bistandsinstruksen.

5.1 Etablering av system kontraterror

Ved en terrorhendelse kan politimesteren anmode om bistand fra nasjonale beredskapsressurser internt i politiet, slik som Helikoptertjenesten, Bombegruppen, BT og Krise- og gisselforhandlingsteamet (KGF) (POD, 2020, s. 49). En anmodning om bistand fra Forsvaret blir en vurderingssak basert på situasjonen. I et scenario som utløser et behov for MKT, vil både Forsvaret og politiets andre nasjonale ressurser bli involvert i prosessen. Varslingsrutinene kan foregå både formelt i tjenestevei, samt uformelt mellom eksempelvis BT og FSK, slik sjefsrekka i FSK forklarer i intervjuene. Ledelselementene fra alle aktørene vil så raskt som mulig dra til politimesterens posisjon, for å bistå med planlegging, koordinering og rådgivning. Det samme vil et liaisonteam (OPLE²¹) fra FOH, i den hensikt å støtte politiet med ressurs-allokering av aktuelle kapasiteter fra Forsvaret ut over FSK (FOH, 2019; PHS, 2012, Odlo, intervju). Som tidligere nevnt blir det å kategorisere som en militær fellesoperasjon når fartøy på og under vann, fly, helikopter og spesialstyrker skal samvirke for å oppnå en felles målsetning. Fra politihuset har FSKs kommandogruppe og OPLE direkte dialog på sikkert samband med hovedkvarteret og egne taktiske styrker som har startet detaljplanleggingen. Samlokaliseringen av ledelsen for bistandsressursene på politihuset er en trygghet for politimesteren:

²¹ *Operational Planning and Liaison Element* (OPLE), også brukt direkteoversatt til norsk som Operasjonelt Plan- og Liaisonelement i flere benyttede kilder.

(...) de kommer til meg og tilbyr kompetanse og råd. Da er de til min rådighet, noe jeg føler veldig trygt. Da har jeg hele staben min og Forsvaret under fire vegger. Samtidig ser jeg at måten som spesielt FSK og våre bistandsressurser, spesielt BT - det gir en trygghetsfølelse for oss i distriktet når vi ser måten den spisseste enden i politiet og Forsvaret samarbeider på. De konkurrerer ikke mot hverandre, men jobber profesjonelt mot samme mål (Bøen, intervju).

Planleggingen gjøres parallelt med både FOH og politimesterens stab støttet av bistandsressurser som BT og KGF. I tillegg kan representanter fra eksempelvis et rederi, operatørselskap eller petroleumstilsynet (PTIL) være til stede og bidra med detaljkunnskap om objektets egenart, utforming og kompleksitet (PHS, 2012). PTIL er i denne sammenheng en sentral aktør i etableringen av sikkerhetssoner rundt olje- og gassinstallasjoner. Forsvarets ressurser kan benyttes tidlig for å lokalisere objektet og bidra til å etablere situasjonsforståelse. Likeså kan Forsvaret med alle sine ressurser på sjøen og i luften, bidra til å håndheve sikkerhetssoner rundt et objekt, slik at fysisk kontroll på omgivelsene opprettholdes. Informasjonsflyten mellom alle elementene i sving forsøkes omgjort og terminert til ett felles situasjonsbilde i politihuset. På et gitt tidspunkt melder Forsvarets system kontratererror seg klar, slik at det blir et reelt handlingsalternativ til politimesteren, når dette finnes mest hensiktsmessig ut fra situasjonsbildet og løpende operative vurderinger.

Selv om det omhandler Forsvarets interne ledelseskonsept er det nødvendig å nevne to forhold som er relevant for denne fremstillingen knyttet til system kontratererror. Det første er Forsvarets direktiv for kommando og kontroll (K2-direktivet) som skal sikre effektiv utøvelse av kommandomyndighet for Forsvarets operasjoner. Forhenværende forsvarssjef, Haakon Bruun-Hansen, ga i 2015 ut et K2-direktiv som gjorde at sjef FOH fikk operativ kommando over tildelte styrker.²² Sjef FOH trengte således ikke å søke godkjenning til forsvarssjefen om disponering av styrker, og fikk også anledning til å delegere taktisk kommando. Relatert til MKT, fikk sjef FOH en større myndighet og et større ansvar for å sikre at ressursene møtes. Frode Kristoffersen, som ble sjef FSK sommeren 2014, fremhever spesielt endringen i K2-direktivet i 2015 som en sentral faktor for økt effektivitet internt i system kontratererror:

(...) det er en stor endring i hvordan han [sjef FOH] kan disponere Forsvaret – uten å vente på å få godkjenning eller «release» fra høyere. Og det var og er en kjempevinnning som hjelper i stor grad på MKT eller all krisehåndtering. Men det var uavhengig av lovhjemmel, Røksund og ny bistandsinstruks. Det er K2-direktivet som

²² Forsvarssjefen (2014) *Direktiv for kommando og kontroll* (4. desember 2014, fastsatt 1. januar 2015). Dette direktivet ble erstattet av Forsvarssjefen (2017) *Direktiv for kommando og kontroll* (7. april 2017, fastsatt 1. mai 2017). Begge direktiv er gradert Begrenset, men relatert til denne oppgaven er Sjef FOH sin operative kommando (OPKOM) over tildelte styrker og system kontratererror. Selv om direktivene er gradert er akkurat denne informasjonen offentlig kjent, senest i Langtidsplanen (LTP) for forsvarssektoren (FD, 2020b, s. 85).

gir sjef FOH myndighet til å styre styrkene som han vil. Og det var en «case» tidligere, med kommando-overføring av styrkene i FST, som kunne bli en utfordring på formaliteter (F. Kristoffersen, intervju, min presisering).

I kontraterroroperasjoner leder sjef FOH direkte på sjef FSK. Normalt utøves kommandomyndigheten gjennom sjefer for det høyere taktiske nivået, slik som sjef FS i denne sammenheng (FD, 2020b, s. 85,93). Imidlertid har FSK som nevnt en spesiell historie som kontraterrorstyrke, og følgelig har også avdelingen hatt et svært tett kommandoforhold til høyeste nivå, det være seg både forsvarssjefen og sjef FOH. Frode Kristoffersen (intervju) understreker at sjef FOH hele veien var tydelig på å styre rett på sjef FSK som fremskutt representant fra Forsvaret, med nok autoritet til å beskrive hvordan den maritime kontraterroroperasjonen skulle gjennomføres. På tross av dette fremmes det i erfaringsrapportene fra Gemini 2015 en misnøye om K2 og ressursutnyttelse fra FSK, ettersom det var uklarerheter i kommandoforholdet til blant annet helikopterressursene (FHS & PHS, 2015a, s. 8). Hvem som har eierskap til og kommando over ressursene i system kontraterror under hvilke faser i en bistandsoperasjon, synes derfor ikke tydelig forankret i hele organisasjonen den gangen. Rune Jakobsen (e-post, 21. mars 2021) påpeker at den virkelige endringen i kommando og kontroll kom med den nye versjonen av K2-direktivet i 2017. Praksisen med å styre direkte på taktiske sjefer, ble formalisert ytterligere og stadfestet i det nye direktivet. Det er imidlertid sjef FSK og ikke sjef FS som normalt er støttet sjef i en aksjonsfase (Forsvarsstaben, 2019b, s. 182). Dette ledelseskonseptet, eller unntaksregelen, kan derfor sies å ha utviklet seg i takt med de praktiske erfaringene som er gjort over tid. Det er på mange måter tilpasset operasjonen. Med tydelige rolleavklaringer følger også en større bevissthet rundt hva man kan planlegge med som militær sjef, og hvilken myndighet man har over ressursene som skal virke sammen. Der hvor oppdraget skal finne sted er det svært mange bevegelige deler som bør samvirke optimalt for å kunne oppnå den samlede effekten som er nødvendig for å stoppe en situasjon. «Det er så mange kapasiteter som skal spille sammen, og det kan du ikke gjøre delvis – det *må* du gjøre helhetlig. Hvis ikke blir risikoen for å ikke lykkes altfor stor» (Odlo, intervju, min utheving). K2 av MKT samsvarer på mange måter med prinsippene for krisehåndtering og ikke minst den nye bistandsinstruksen.

Det andre forholdet som nevnes relatert til K2 er rollen og myndigheten til OPLE-teamet, som også har vært gjenstand for diskusjon i løpet av de siste 10 årene (FHS & PHS, 2014b; 2015a, s. 6). Basert på erfaringsrapportene fra Gemini-øvelsene i 2012 og 2013, supplert med informasjon fra flere informanter, har det vært uklarerheter i kommandoforholdet, og en oppfatning hos politiet at OPLE-teamet var fremskutt ledelse fra FOH, med en delegert myndighet fra sjef FOH:

I årene rundt 2011 var nok, eller noen ville nok, at det som i dag er OPLE team, skulle være fremskutt ledelse fra FOH. Fra jeg ble sjef gjorde jeg det helt klart at dette var ingen fremskutt ledelse, det var et liaisonelement uten et beslutningsgrunnlag der ute. Og vi har aldri hatt noe behov for å overprøve sjef FSK, og både ledelsen og avdelingen har utviklet seg til å bli profesjonelle gjennom systematisk trening. Så OPLE teamets rolle i dag er å formidle situasjonsforståelse begge veier og være en «usynlig» støtte for politimesteren, som en ekstra dialogkanal. Men det skal være lite, og skal ikke synes eller høres med mindre politimesteren har behov for det (Jakobsen, intervju).

OPLE sin rolle ser ut til å være mer avklart også i skriftlige kilder fra de to-tre siste Gemini-øvelsene. Ettersom det er på det rene at OPLE ikke innehar sjef FOH sin myndighet, men heller et mandat om best mulig informasjonsutveksling, ser OPLE sin funksjon ut til å fungere bedre og bedre for hvert år Gemini gjennomføres. Nedfelte erfaringer fra Gemini 2019 og 2020 setter ord på den positive verdien av OPLE som en støttespiller for politimester og sjef FSK (FOH, 2019, 2020). Det er flere parallelle prosesser og møter som foregår, og OPLE kan slikt sett være en støttende ressurs som bidrar til økt situasjonsforståelse og informasjonsutveksling. Representantene som utgjør OPLE kjenner hovedkvarteret og de ulike arbeidsprosessene som pågår for å oppnå operativ effekt. Og behovet for informasjonsutveksling øker når flere ting skjer samtidig. OPLE bør derfor sees i sammenheng med triangelet sjef FSK, sjef FOH og politimester når mesonivået skal analyseres nærmere, selv om OPLE kun er til støtte for disse aktørene.

5.2 MKT på mesonivået før og etter den nye bistandsinstruksen

På makronivået har beslutningsprosedyren, og forenklingen av denne vært analysert. Det relasjonelle og tilliten mellom de aktuelle sjefene som står for oppdragsløsningen har preget mikronivået. Den negative styringsretten og handlingsplikten som den nye bistandsinstruksen har formalisert, har vist seg å ha påvirkning på praksis. Intensjonen bak den nye instruksen om å legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning vil følgelig bli gjenstand for den kommende analysen. De særskilte forhold knyttet til MKT vil også komme til syne i det praksisnære på mesonivået, der vurderinger gjøres om hvilken fremgangsmåte som er best egnet til å løse en terror situasjon som utspiller seg i det maritime domenet.

For at Forsvaret skal ha et best mulig handlingsrom er tilstrekkelig tid til planlegging og klargjøring av alle ressurser en forutsetning. Selv med erfaringene fra 22. juli friskt i minne, var det et mindre

handlingsrom for planlegging før. Reguleringene i bistandsinstruksen la den gangen en begrensende føring ved at anmodningen måtte være godkjent tjenestevei før det tette og nødvendige samarbeidet kunne starte, slik tidligere sjef FOH beskriver:

Jeg har ofte brukt dette bildet om den gamle bistandsinstruksen. Vi sendte jo et OPLE-team fra oss og representanter for spesialstyrkene i retning av politihuset lenge før anmodningen hadde kommet. Da satt Forsvaret enkelte ganger ventende på et hotell i nærheten, for å raskest mulig møte hos politimesteren da anmodningen var godkjent (Jakobsen, intervju).

I den taktiske sfæren var de uformelle kommunikasjonslinjene gode, basert på et godt og profesjonelt forhold mellom de spisseste avdelinger. Selve varslingen og de første forberedelsene led nødvendigvis ikke av de begrensninger i instruksverket som forelå før, selv om det er nærliggende å tro at «hit, men ikke lenger» kunne ligge som en stressfaktor for flere nivåer i både Forsvaret og politiet. Som også Eirik Kristoffersen har påpekt tidligere i fremstillingen, ble FSK involvert basert på en dialog mellom sjef FSK og sjef BT den dystre sommerdagen i 2011. Frode Kristoffersen fremhever handlingsplikten som et godt pålegg for å sette i gang et større apparat av Forsvaret enda tidligere.

Før den nye instruksen gjorde vi de samme tingene som i dag egentlig. Jeg sammendro styrken ved behov, og det var vi helt tydelige på at jeg kunne gjøre. Og det var sjef FSK sin myndighet, uavhengig av bistandsanmodning eller ikke. Det skjedde flere ganger, også under den gamle instruksen. Og det at det ikke kom noen bistandsanmodning til FSK 22. juli, har den nye instruksen fikset på. At man skal ha initiativ på lavt nivå. Med denne handlingsplikten (F. Kristoffersen, intervju).

Ifølge Gjørv-kommisjonens rapport ble det ikke sendt bistandsanmodninger fra politiet før terrorgjerningen på Utøya var gjennomført. Samtidig løfter rapporten frem at Forsvaret handlet proaktivt ved å klargjøre flere militære kapasiteter lenge før det ble anmodet om bistand (NOU, 2012:14, s. 242-245). Sjefene for FSK fremhever alle at det taktiske nivået alltid har vært proaktive, og understreker det gode forholdet med BT. Den nære forbindelsen mellom disse spisse avdelingene gjør at de uformelle varslingene går svært raskt, og at de begge har et føre-var prinsipp som gjennomsyrrer beredskapsforvaltningen. FSK har nasjonal krisehåndtering i sin oppdragsportefølje, et oppdrag som kan sies å ha vært en premissleverandør til avdelingens beredskapskultur siden den ble opprettet (Melien, 2012, s. 386).

Vi visste jo at det måtte komme en formell henvendelse fra politiet før vi offisielt kunne bidra, vi alltid visst at den forespørselen fra politiet før vi kunne gå i aktiv innsats måtte godkjennes på forsvarskanalen, før vi egentlig kunne settes inn skarpt. Og vi har jo alltid egentlig, operert med snarest – men ikke senere enn et antall timer (Larssen, intervju).

Således har ikke bistandsinstruksen påvirket dette forholdet i like stor grad, men heller *formalisert* at slikt nært samarbeid som har blitt praktisert på det taktiske nivået forventes i hele organisasjonen, i begge etater. Regjeringen besøkte øvelse Gemini noen år etter 2011. Hos politimesteren skulle besøket se på samarbeidet mellom justis- og forsvarssektoren, og snakket i den forbindelse med sjef FSK og hans kommandogruppe:

(...) og jeg sa det samme som jeg sier nå – at det var ingenting som hindret oss i å samarbeide. Men jeg lurer på om det var Anundsen, han som senere ble justisminister, som mente at vi samarbeidet *på tross av* regelverket, og ikke *på grunn av*. Det er jo bedre beskrevet i instruksen nå, i forhold til initiativ og plikt til å handle, for FSK sin del. Men for FSK har det alltid vært oppdraget som har styrt (F. Kristoffersen, intervju, min utheving).

Krisehåndteringssystemet så ut til å virke bedre i praksis enn det gjorde i teorien. Dette kunne være basert på at dedikert personell kjente godt til hverandre og det gjeldende systemet rundt seg. Et slikt oppsett kan være sårbart ved personellutskiftninger, og når flerfoldige aktører (som ikke kjenner like godt til praksis) skal involveres (Håkenstad, 2013). Nå som regelverket pålegger samarbeid, er det nødvendigvis ikke feil å hevde at det operative handlingsrommet er større. Rammebetingelsene legger eksempelvis til rette for bedre dialog og kortere kommunikasjonslinjer mellom de som ber om støtte og de som kan gi denne. I prosessen med den nye bistandsinstruksen, med terrorangrepene både i Norge og Europa som et dystert bakteppe, ble det fokusert på at tid er avgjørende. «Hvert minutt teller», som departementsråden i FD understreket da han omtalte prosessen og anbefalingen til arbeidsgruppen han ledet (Røksund, intervju).

Det operative handlingsrommet kan også innskrenkes kraftig av at de militære ressursene som trengs til en optimal og forberedt aksjonsplan ikke er tilgjengelige. For det første må aksjonsstyrken nødvendigvis forflytte seg på en eller annen måte frem til en fordelaktig posisjon. Det tar sin tid å etablere system kontraterror. Sjøressurser må potensielt seile over lengre avstander for å komme i posisjon. En undervannsbåt, kystvakt eller fregatt som må omprioriteres fra et annet oppdrag, bruker nødvendigvis noe tid til å reorganisere til å være tilgjengelig for system kontraterror. Samtidig må luftressurser, slik som helikopter og transportfly, allokere og forberedes til oppdragsløsning. Hvis aksjonsstyrken blir nødt til å forflytte seg over landsdeler med transportfly, kan lastekapasiteten i seg selv være en begrensende faktor. Et slikt eksempel preger førsteinntrykkssrapportene etter øvelse Gemini 2015, som ble gjennomført som en uvarslet alarmøvelse. Om det var BT eller FSK som skulle få prioritet på det ene C130-J transportflyet fra Sør-Norge til øvingsområdet i Nord-Norge, var et omdiskutert tema i seg selv (FHS & PHS, 2015b, s. 7). Selv om det kan knyttes opp mot øvingstekniske

begrensninger, synliggjør slike dilemma flere uavklarte spørsmål. I 2015 var det altså en uklar rollefordeling mellom politi og forsvar når det gjelder hvem som ivaretar kontraterror langt ute til havs (FHS & PHS, 2015a, s. 8). I selve øvingsområdet var det ei heller tilstrekkelige helikopterressurser tilgjengelige, ettersom det tar en viss tid å få fremposisjonert tilstrekkelig antall skrog og besetninger for en slik operasjon. Evalueringene bærer preg av denne ressursknappheten, og reiser tvil rundt hvem som faktisk skal få prioritet på ressurser.

Etter Gemini 2015 ble det skapt et bilde av at det var et dårlig samarbeid mellom politi og forsvar. Og det var jo helt feil, for greia er at det er for lite ressurser totalt sett. Så man må prioritere. Det avgjørende her er hvem som gjør de prioriteringene. Og i 2015 var det en primærdiskusjon rundt helikopter (Odlo, intervju).

Uten å gå i dybden på eksempelet, viser det at tid og avklarte ansvarsforhold er avgjørende for at FOH og Forsvarets nisjekapasiteter skal kunne rekke å etablere system kontraterror, for å være et relevant verktøy for politiet. Den nye bistandsinstruksen peker imidlertid på en relasjon mellom politiet og Forsvaret som det ikke har vært fokusert på i den grad tidligere. Den nye instruksen kan sies å ha medført en bedre dialog og kortere kommunikasjonslinjer mellom de relevante aktørene på mikronivået, og en større tillit til den operative strukturen fra makronivået. Prosessen frem til den nye bistandsinstruksen kan på sin side ha bidratt til større rolleavklaringer når det gjelder det særskilte med MKT.

Røksundutvalget (2016, s. 64) foreslo ganske store endringer som egentlig endte opp med et kompromiss når det gjelder MKT i den nye instruksen. Høringssvarene til rapporten fra politiets side var fylldige og generelt uenige med arbeidsgruppens flertall om å tildele Forsvaret et større ansvar for MKT. Røksund ser tilbake på at det «har vært gnisninger her og der, særlig om MKT». Utvalget han ledet hevder i rapporten (2016, s. 60) at MKT har vært gjenstand for en «langvarig revirkamp» som har skapt utfordringer i samarbeidet mellom politiet og Forsvaret. Røksund tror i retrospekt at de avklaringene som prosessen frem til ny instruks har ført med seg, har bidratt til å lette samarbeidet mellom politiet og Forsvaret (Røksund, intervju). En naturlig slutning å trekke ut av dette i dag kan være at det for MKT sitt anliggende ikke innebærer noe særlig endring med den nye instruksen, selv om MKT er presisert særskilt knyttet til ledelse (Bistandsinstruksen, 2017, §6). Samtidig er det kanskje ikke dumdristig å hevde at prosessen frem til den nye bistandsinstruksen virkelig fikk satt MKT på dagsorden på alle nivå i begge etater og sektorer. Som den erfarne politimester Hans Vik åpenhjertet viser tilbake til, ble skjulte uenigheter og misnøye ført frem i lyset:

Jeg tenker at den dissensen eller det flertallet der, de fikk på en måte bragt opp de diskusjonene som har gått litt i krokene og skyggene. Som ingen har turt å pakke

skikkelig opp. Litt sånne snakkiser. Det at dette kom opp er et veldig godt eksempel på at vi fikk opp problemstillingene frem i lyset, i ren form, og at vi fikk muligheten til å bare diskutere det. Og det var veldig åpenbar uenighet, men det ble landet på en måte som jeg er tilfreds med (Vik, intervju).

Forsvaret ønsket ikke å overta politioppgaver, og var tydelige på at det er til støtte for politiet som vi husker fra makronivået. Samtidig er det samfunnsøkonomisk å unngå dublering av kapasiteter som både medfører kostnad i materiell og personell i begge etater. Forsvaret og Forsvarets spesialstyrker har eksempelvis allerede en rekke kapasiteter grunnet andre oppdrag som skal løses.²³ Politiet har på sin side hatt en markant økning av kapasiteter innen nasjonal beredskap og krisehåndtering av større hendelser. Tre nye helikopter og et nytt nasjonalt beredskapssenter styrker trolig politiets egenevne til å håndtere ulike krisesituasjoner (Glomseth & Aarset, 2020, s. 274). På den annen side er det en betydelig kostnad ved å ha kapasiteter, i en begrenset ressurs som spesialstyrkene, bundet opp på en beredskap på lik linje som en «blålysavdeling» for ett spesielt oppdrag til støtte for det sivile samfunnet.

(...) og det er det ikke sikkert man er tjent med. Til og med for oss som har forvaltet oppdraget siden 1982, er kontraterrorporteføljen et resultat av alt det andre vi gjør. Det er jo på mange måter overskuddskapasiteten, selv om vi forvalter det ekstremt godt og fornuftig. Så vi har sagt at hvis vi skal ned på svært kort beredskap, så må vi sitte klar med utstyret nærmest på kropp. Jeg har vel ikke holdt en eneste brief hvor jeg ikke har nevnt at jeg var glad for at kravet var et gitt antall timer, men at vi alltid responderer fortere fordi vi er skapt slik. Med en gang det kryper nedover på beredskapstid, så påfører du avdelingen så store begrensninger i forhold alt det andre som gjøres, at man ødelegger kapasiteten til å være en fullverdig spesialstyrke (Larsen, intervju).

Dedikering av spesialstyrker til hurtigere beredskapstider til støtte for politiet kunne kanskje vært hensiktsmessig hvis dette hadde blitt gitt ressurser *i tillegg* til dagens modell, med bakgrunn i et klart planverk med indikatorer som utløser behov for Forsvaret. Da kunne en slik styrke utløses på svært kort tid, basert på tydelige terskler slik Hammersmark og Frode Kristoffersen påpeker. Politiet kunne med en slik ordning gitt det maritime ansvaret innenfor kontraterror til Forsvaret på en samfunnsøkonomisk og troverdig måte – under overordnet ledelse av politiet. På en annen side kan en løpende utvikling i begge etater for å beherske MKT optimalt virke muligens logisk i ren operativ forstand. «Ja, takk, begge deler» ligger på mange måter i kompromissets natur. Dublering av kapasiteter er på sin side nettopp det som ønskes adressert og redusert i Røksundutvalgets rapport.

²³ Nasjonal krisehåndtering er bare en del av spesialstyrkenes oppdragsportefølje. Mer om spesialstyrkenes karakteristikk og oppdragsformer finnes i Forsvarets fellesoperative doktrine, FFOD (Forsvarsstaben, 2019, s. 131-136), Melien (2012) *Våre hemmelige soldater* og Hammersmark (2015) *Norske spesialstyrker - Fra skjult ressurs til politisk spydspiss*.

Et skille mellom en akutt nødrespons og en mer planlagt kontraterroroperasjon kan derfor synes som en sentral avklaring mellom de operative miljøene i etatene. Forhenværende sjef FSK har gode erfaringer fra Gemini-øvelser etter den nye bistandsinstruksen:

Da sjef FSK og sjef BT stilte hos en politimester var vi enige om ting. Vi var enige om at det var lurt at BT tok seg av nødresponsen hvis det var rekkevidde og transportressurser tilgjengelige, inntil system kontraterror var på plass. Da systemet var på plass, så overtok FSK og BT spilte andrefiolin. (...) Det at sjef BT er med på å underbygge sjef FSK sin plan til politiet, og anbefale at også politimesteren legger seg på negativ sanksjonsmyndighet i oppdragsløsningen, gjør også at FSK kan bidra med den beste planen og har best handlingsrom for optimal oppdragsløsning (Larssen, intervju).

Det er muligens ikke feil å føre et argument for at dissensen og diskusjonene rundt MKT har bidratt til et mer avklart forhold på mesonivået, og at terskelen for å involvere militære ressurser i dag er lavere for politiet. Tidlig varsling i seg selv kan øke sannsynligheten for at ressursene fra Forsvaret faktisk kan gjøre noe:

Fokuset, prosessen, all kommunikasjonen underveis og etter, har ført til at politiet i stort forholder seg til Forsvarets ressurser som mer gripbare enn før – på grunn av hva de har lært og sett i prosessen og etterpå. Det er mer synlig for dem. De vet at de må vurdere det. Før var det ikke sånn i det hele tatt. Da kunne de gå rett på sjef BT, og bare klinker til. Nå må de innom sjekklisten: bør vi ringe Forsvaret nå? Hvis de er i tvil, tar de en telefon til FOH. Så jeg tror absolutt det har forbedret sannsynligheten for å involvere ressursene som faktisk kan gjøre noe der ute (Hammersmark, intervju).

Brage Larssen supplerer på sin side med at disse avklaringene mellom linjene, eksempelvis hvem som er primær og hvem som er sekundær i MKT, har skapt en større tillit på mange nivå. Og at denne tilliten har båret frukter som skaper et enda bedre samarbeidsklima mellom Forsvaret og politiet i dag:

For alle praktiske formål – i hvert fall mellom politimester og sjef FOH, og kanskje også mellom POD og FSJ – denne elefanten i rommet borte. Mellom JD og FD er det ikke sikkert at det ble enighet, men mellom den strategiske, operasjonelle og taktiske sfæren i begge etater, så mener jeg den elefanten ble så godt stykket opp at den ikke er et tema lengre. For alle har et veldig avklart forhold til hvem som er primær og sekundær. Og alle er enige om at sånn må det bare være. Det ble etter min mening skapt en tillit i den prosessen, som vi nyter godt av i dag (Larssen, intervju).

Nedfelte erfaringer fra øvelse Gemini støtter informantenes opplevelser og antakelser om at Forsvaret involveres tidligere enn før. Det kan i så måte skimtes en svak forbedringstrend i

samarbeidet på mesonivået fra år til år, og særlig etter 2016. I 2019 er det imidlertid tegn som tyder på at anmodningene og den operative kommunikasjonen mellom politiet og Forsvaret har bedret seg betraktelig. Ordlyd som «meget tilfredsstillende» blir brukt i relasjon til varsling, muntlig anmodning og fortløpende dialog mellom politidistrikt og FOH (FOH, 2019). Anmodningsprosessen og informasjonsflyten blir karakterisert som effektiv, selv om det er enkelte og konkrete forbedringspotensialer som løftes frem for å minimere både tid og usikkerhet. Blant dem er ytterligere forenkling av anmodningene, slik at det ikke sendes en rekke forskjellige anmodninger til forskjellige oppdrag innenfor samme problem (Forsvarsstaben, 2019a). Utvikling av operasjonen presiseres i rapporten fra Forsvarsstaben til å kunne gjøres i direktelinjen mellom politimester og FOH for å oppdatere hverandre direkte på behovene. På en slik måte kunne man hindre at tilførsel av flere ressurser fra Forsvaret krevde nye og særskilte anmodninger som dermed kunne bli gjenstand for byråkratisk vurdering. Anmodningsprosessen *i seg selv* kan derfor synes mer effektiv og pragmatisk, slik at Forsvaret kan etablere system kontraterror tidligere. Så er det en gang slik at det virker som, basert på sammenligning av data fra erfaringsrapporter og fra informantene, at det er vanskeligere å få til effektiv saksbehandling på øvelser enn under reelle situasjoner.

Informasjonsflyten til politisk nivå er et annet punkt som nevnes, ettersom god situasjonsforståelse viser seg nødvendig for å utøve den reaktive styringsretten fra toppnivået i statsforvaltningen (Forsvarsstaben, 2019a). I tillegg vil trolig flere nivå i krisehåndteringen tilnærmes av media, slik vi har fått erfare i flere hendelser de senere år. Selv om leirraset i Gjerdrum ikke kan sammenlignes med en MKT, kan imidlertid den transparente informasjonsflyten og gode mediehåndteringen som ble gjort i redningsaksjonen være påminnende (Glomseth & Aarset, 2021). Alternativet er at media søker informasjon lengre ned i strukturen, til de som faktisk løser oppdragene og ikke har tid til, eller er trent til, å formidle informasjon til offentligheten. Aktiv bruk av liaisoner trekkes også frem som positive bidrag til hurtig og effektiv informasjonsflyt i de senere års Gemini. Til daglig har politiet en liaison i FOH, og Forsvaret har liaison til POD (Forsvarsstaben, 2019b, s. 62). FSK og BT utveksler personell både til daglig og i skarpe operasjoner, som tidligere nevnt (F. & E. Kristoffersen, intervju). Selv om liaisonordninger har blitt praktisert i en årrekke, har anvendelsen av disse potensielt fått enda større verdi og oppmerksomhet etter at samvirkeprinsippet ble introdusert i kjølvannet av 22. juli 2011. Handlingsplikten av den nye bistandsinstruksen har tenkelig vært en ytterligere katalyserende faktor for enda tettere liaisonering, som følge av en praksis hvor disse utpekte enkeltmenneskene blir gjensidig involvert i større grad. Som et operativt hovedkvarter har også FOH et stort spenn av arbeidsoppgaver som følger ad med operativ kommando over Forsvarets kapasiteter. Selv om ikke bistandsinstruksen direkte har endret på prosedyrene i hovedkvarteret, har

det helhetlige fokuset på totalforsvaret og dennes bidrag til samfunnsikkerheten økt (Jakobsen & Odlo, intervju). Øving og trening, kombinert med en god og tett dialog med politiet, kan også sies å ha bidratt til å gjøre FOH sine interne prosedyrer mer strømlinjeformet. Instruksen kan i så måte ha vært en av flere bidragsytere til en mer gjensidig forståelse, slik sjef FSK fremstiller:

Det er min oppfatning at vi har kommet veldig langt i den forståelsen mellom politi og forsvar, og spesielt igjennom øvelsesrekkene vi har – nå gjennom Gemini - der vi har en gjensidig forståelse for hvordan bistanden foregår fra politimester og/eller POD og til FOH. Og i FOH har man en klar formening om hvilke type systemer og ressurser som må nyttes for å løse de ulike problemene. Dette trener og øver vi jevnlig på, som sagt (Lilleby, intervju).

For å oppsummere MKT på mesonivået finnes det empirisk belegg for å hevde at den nye bistandsinstruksen har bidratt til et økt operativt handlingsrom for system kontraterror. Basert på at anmodningene går direkte og kan godkjennes på telefon, kan Forsvaret iverksette sine ressurser så tidlig som mulig. Internt ledelseskonsept i Forsvaret og delegering av myndighet til taktisk nivå, bidrar til korte kommunikasjonslinjer og potensielt effektiv informasjonsutveksling mellom de aktørene som faktisk skal løse problemet. Bistandsinstruksens pålegg og forventning om å treffe alle nødvendige tiltak gjennom handlingsplikten kan også trekkes frem som gjensidig avtale om tillit mellom alle aktører og ressurser som involveres i MKT. Dissensen og de påfølgende diskusjonene i forbindelse med Røksundutvalget kan også hevdes å ha påvirket i en positiv retning, selv om instruksen fortsatt hviler på et kompromiss. Hvem som gjør hva, og hvem som skal gjøre hva når, er mer avklart på mesonivået, selv om det til slutt er personene i posisjon som må stå for de krevende vurderingene når krisen er et faktum. Det blir «case by case» (Odlo, intervju). At systemet trimmes årlig gjennom øvelser kan derfor synes som en suksessfaktor for å opprettholde og styrke den individuelle og kollektive evnen til slik krisehåndtering. Tidlig involvering av hele system kontraterror står uansett igjen som den viktigste og destillerte effekten av den nye bistandsinstruksen på mesonivået for å øke det operative handlingsrommet.

6 Avslutning og konklusjon

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan den nye bistandsinstruksen fra 2017, som er hjemlet i politilovens §27a fra 2015, praktiseres, og hva som potensielt fører til økt operativt handlingsrom i MKT-situasjoner. Jeg har forsøkt å finne svar på om gjennomføringen av MKT har blitt endret etter at Forsvarets bistand til politiet ble hjemlet i lov, med tilhørende ny bistandsinstruks, og i så fall hvordan.

I stedet for å ta utgangspunkt i en eller flere teorier, har fremstillingen vært forankret i en antakelse og en hovedhypotese som sier at dagens regulering av Forsvarets bistand til politiet legger til rette for en mer effektiv oppgaveløsning enn hva tilfellet var før 2017-instruksen. Empirien har vært gjenstand for en analyse på flere nivåer i den hensikt å verifisere eller falsifisere denne hypotesen. Fenomenet MKT har blitt analysert på et makro-, mikro- og mesonivå, for å konkretisere studiet av om det er samsvar eller misforhold mellom intensjonen bak den nye bistandsinstruksen, og det som har skjedd og skjer i praksis etter at denne trådte i kraft.

På makronivået viser analysen at krisehåndteringssystemet har utviklet seg basert på de reelle hendelsene som har satt nasjonens beredskapssystem på prøve, slik som 22. juli og Operasjon Sommer i 2014. Det siste året har vi i tillegg fått erfaringer med en pandemi og et leirras på Gjerdrum som krevde særskilt innsats fra flere sektorer. Dette er vesensforskjellig fra MKT, men håndteringen er med på å underbygge at oppdragsløsning på lavere nivå i begge etater er pragmatisk og at pragmatismen gradvis har blitt sedvanlig også på makronivået. Innenfor MKT har trolig formaliseringen av sedvane bidratt til at byråkratiets tillit til de operative miljøene i politiet og Forsvaret har økt, med en forventning i den nye bistandsinstruksen om at de beste løsningene blir funnet dem imellom. Lovhjemmel og prosessen frem mot en ny instruks har gjort det tydeligere at Forsvaret er til støtte for politiet, selv om det fortsatt ikke er tydelige avklaringer for hvem som gjør hva innenfor MKT basert på forhåndsdefinerte parametere. Kompromissene som ligger i instruksen krever fortsatt fortløpende og krevende vurderinger knyttet til Forsvarets bistand til politiet. Relatert til MKT legges disse på mange måter i fanget på etatene og aktørene som opererer på de to andre nivåene i denne fremstillingen.

På mikronivået har det, som vi har sett, i lengre tid vært et godt samarbeid mellom enkeltpersoner i sentrale posisjoner i politiet og Forsvaret. Jeg har illustrert det nære forholdet mellom BT og FSK gjennom flere eksempler. Flere informanter fremhever at relasjonene mellom politidirektøren, forsvarssjefen og sjef FOH i kjølvannet av 22. juli i stor grad har bidratt til at den nye instruksen er slik

den er. I triangelet mellom politimester, sjef FOH og sjef FSK har kompetanseheving og øvelse Gemini blitt oppfattet som relasjonsbyggende. Bistandsinstruksens understreking av handlingsplikten og eksplisitte pålegg om at aktørene skal samvirke, ser ut til ytterligere å ha forsterket samarbeidet. Prosessen frem til den nye instruksen har også bidratt til at tilliten mellom aktørene har økt, ettersom Forsvaret tydelig har gjort det klart at det er politiet som har ansvaret, og som skal ha ansvaret for MKT. Empirien viser at enkeltaktører på mikronivået har mye av æren for den tette relasjonen, for den økte tilliten og det økte fokuset på effektiv oppdragsløsning. Det nære samarbeidet som har utviklet seg gradvis etter 2011, er basert på person og individ i posisjon og er ikke nødvendigvis et produkt av et system. Det praksisnære har på mange måter vært toneangivende for den nye instruksen, som igjen virker å ha bidratt med formalisering av samarbeid. Den nye bistandsinstruksen har også økt byråkratiets tillit til mikronivået, med en klar og nedfelt forventning om at de beste løsningene blir funnet der problemet faktisk skal løses. Som informantene er samstemte om, har sjef FOH og FSK nå et nærere forhold til sokkelpolitimesterne, godt hjulpet av en instruks som pålegger tett samarbeid.

På mesonivået viser empirien at den nye bistandsinstruksen har bidratt til et økt operativt handlingsrom for system kontraterror, fordi den tillater at Forsvaret får varsling hurtigere, og planleggingen kan dermed mer gjøres mer effektivt. Basert på at anmodningene går direkte og kan godkjennes på telefon, får FOH iverksatt sine ressurser så tidlig som mulig. Politiet får raskere oversikt over hvilke militære ressurser som kan være tilgjengelige når. Det interne ledelseskonseptet i Forsvaret og delegering av myndighet til taktisk nivå, bidrar samtidig til korte kommunikasjonslinjer og potensielt effektiv informasjonsutveksling mellom de aktørene som faktisk skal løse problemet. Den negative styringsretten og handlingsplikten har skapt en proaktiv tilnærming også på mesonivået, som kommer til uttrykk ved stor grad av løsningsorientering mellom de aktørene og ressursene som faktisk møtes. Således treffer praksisen og de opplevelsene informantene har delt med intensjonen bak instruksen. Når det gjelder det særskilte ved MKT, og den prosessen som har ledet frem til hvor man står i dag, er det en rekke forhold som er tydeligere avklart. Roller og ansvar er mer avklart på mesonivået, selv om det til slutt er personene i posisjon som må stå for de krevende vurderingene når nasjonen står ovenfor en situasjon hvor en oljeplattform eller danskefergen er under kontroll av en gruppe terrorister som er villige til å dø for sin sak. Det er fortsatt de operative vurderingene basert på situasjonen som gjelder, og dette øves årlig for å trimme systemet. Slikt sett har den nye bistandsinstruksen bidratt til å smøre dette maskineriet, slik at Forsvaret skal være et reelt handlingsalternativ for politimesteren hvis egne ressurser ikke strekker til.

Systemteoretisk skal det være en output, basert på – og som et resultat av – en input. Inputen er undersøkt på tre analysenivåer for å se på det praksisnære ved MKT før og etter den nye bistandsinstruksen. Det er god grunn til å hevde at gjennomføringen av MKT etter den nye bistandsinstruksen har endret seg, og er mer effektiv. Ikke bare på grunn av selve instruksen eller lovhomehlen, men den store oppmerksomheten rundt instruksen har vært avgjørende for utviklingen av den praksisen vi ser i dag. Generalløytnant Rune Jakobsen hevder at den nye bistandsinstruksen har vært en «gamechanger», fordi etterlevelse av den gir politimesterne nærmest umiddelbart en visshet om hvilken støtte de får fra Forsvaret. Når politi og forsvar kan planlegge sammen tidligere, muliggjør dette at kvaliteten på bistanden og samarbeidet mellom aktørene er bedre sammenlignet med tiden før den nye instruksen. Den gjensidige forståelsen for hverandres behov og ressurser har økt gradvis basert på flere tiltak etter erfaringer de siste 10 årene. Ut fra den empirien jeg har studert, er det tydelig at denne utviklingen også har vært preget av både juridiske avklaringer og en klar forventning i ny instruks om at *alle* tiltak som bedrer samarbeidet *skal* treffes.

Avbyråkratiseringen og forenklingen av prosedyren ved bistandsanmodninger fremmer effektiv oppdragsløsning, slik analysen har vist en rekke eksempler på. At rolleavklaringen knyttet til MKT har vært på dagsorden i prosessen frem til den nye instruksen, har skapt en større forståelse mellom politiet og forsvarssektoren for de faktiske utfordringer med MKT. Den gode tilliten, eller «valutaen» som forsvarssjefen er opptatt av, har presumtivt steget i kurs i begge leirer. Forsvarets alternativ spiller annenfiolin helt til alle de nødvendige brikkene er på plass og situasjonsbildet tolkes dit hen at system kontraterror er det beste verktøyet for å løse politimesterens problem. Alle de jeg har intervjuet synes å være enige om akkurat det. Men for at nettopp system kontraterror skal være relevant, må Forsvaret, som ikke er en blålysetat, involveres så tidlig som overhodet mulig. Det er helt avgjørende for at de militære ressursene får forberedt seg og rekker frem tidsnok. Forhenværende sjef FSK treffer spikeren på hodet: «jeg tror terskelen i politiet for å faktisk be om bistand er lavere nå enn den var før» (Larsen, intervju).

Gjennomføringen av maritim kontraterror er endret etter 2017 ved at innsetting av system kontraterror tidligere blir et reelt handlingsalternativ for politiet. Ressursene som trengs i maritim kontraterror har rett og slett bedre forutsetninger for å møtes tidlig nok, og slik legger dagens regulering av Forsvarets bistand til politiet til rette for en mer effektiv oppdragsløsning. Med andre ord verifiseres mange av de antakelsene og den hovedhypotese som denne oppgaven sprang ut av.

Samtidig er det gjenstående spørsmål. Det kunne eksempelvis vært relevant å betrakte MKT i et mer normativt lys og undersøkt nærmere hvordan dagens praksis ytterligere kunne blitt forbedret når det

gjelder grunnberedskap og responstid. Hvilke forhåndsgitte terskeldefinisjoner etter britisk modell – altså om terrorangrepets omfang – kunne vært aktuelle for å avklare ansvarsforholdet innenfor MKT tydeligere? Hva hadde en egen maritim kontraterrorstyrke i Forsvarets spesialstyrker, slik Røksundutvalget foreslo, på en høyere beredskap medført av kostnader og ressursbruk for staten som helhet, sett opp mot å ha en delt kapasitet mellom politiet og Forsvaret? Denne oppgaven har vist at spesialstyrkene har robust erfaring med kontraterroroperasjoner fra internasjonale operasjoner, og de har en unik kompetanse fordi jevnlig øving, trening og drill bidrar til en svært høy treningsstandard. Forsvarets system kontraterror har ressurser som egner seg til MKT, hvorpå militært materiell i all overskuelig fremtid vil ha annerledes egenskaper enn politiets. Det er behov for en nærmere analyse av et videreutviklet nasjonalt kontraterrorssystem med klare terskler og responstider.

Litteraturliste

- Beredskapsloven. (1950). Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold, av 15. desember 1950 nr. 7 (LOV/1950-12-15-71). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7>
- Bertalanffy, L. v. (2015). *General System Theory: Foundations, Development, Applications* (Revidert. utg.). New York: Braziller. (Opprinnelig utgitt 1968)
- Bistandsinstruksen. (2012). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (FOR-2012-06-22-581) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2012-06-22-581>
- Bistandsinstruksen. (2017). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (FOR-2017-06-16-789) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789>
- Bjerga, K. I. (2019). Forsvarets bistand til politiet. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 81-99). Oslo: Gyldendal.
- Bjerga, K. I. & Håkenstad, M. (2013). Det norske systemet for krisehåndtering og 22. juli. I A. Kjøllberg & T. Heier (Red.), *Mellom fred og krig - norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Botnan, J. I. & Lausund, R. (2016). *Vurdering av forebyggende sikkerhet innen kraft, petroleum og luftfart*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2596/16-00702.pdf>
- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tamnes, R. (2004). Allianseforsvar i endring 1970-2000. I *Norsk forsvarshistorie. Bind. 5* (s. 370-385). Bergen: Eide Forlag.
- Collins, R. (2000). Situational Stratification: A Micro-Macro Theory of Inequality. *Sociological Theory*, 18(1), 17-43. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00086>
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design* (5. utg.). Los Angeles: SAGE publications.
- Dyndal, G. L. & Larssen, A. K. (2020). *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Espenes, Ø. (2020). Forsvarets bistand til politiet: legalt grunnlag, instruks og utfordringer. I A. K. Larsen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Etterretningstjenesten. (2020). *FOKUS 2020*. Oslo. Hentet fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202020.pdf/_attachment/inline/639faaf2-7009-4056-9e0d-6dc5a6c5519b:1b228e374a207c8f79b1d8a166d902d7c0edd5e1/Fokus%202020.pdf
- FD. (2013). *Vedlegg til FIR Gemini 2013: FDs erfaringer fra øvelse Gemini 2013*. (Begrenset) Forsvarsdepartementet.
- FD. (2017). *Fastsetting av ny instruks om Forsvarets bistand til politiet. Kgl. res. Statsråd Ine Eriksen Søreide* (PRE-2017-06-16-789, Saksnr 2015/50054).
- FD. (2020a). *Prop 14S Evne til forsvar - vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
- FD. (2020b). *Prop 62 S (2019-2020), Vilje til beredskap - evne til samarbeid. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>
- FD & JD. (2018). *Støtte og samarbeid - en beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stotteogsamarbeid2018/id2605011/>
- FHS & PHS. (2013). *Evalueringsrapport Øvelse Gemini 2013, sammendrag og hovedfunn*. (Begrenset) Forsvarets høgskole & Politihøgskolen
- FHS & PHS. (2014a). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2014 - Hovedrapport*. (Begrenset) Forsvarets høgskole & Politihøgskolen

-
- FHS & PHS. (2014b). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2014 Vedlegg A: Erfaringsrapport fra forsvarssektoren*. (Begrenset) Forsvarets høgskole & Politihøgskolen
- FHS & PHS. (2015a). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2015 - Hovedrapport*. (Begrenset) Forsvarets høgskole & Politihøgskolen
- FHS & PHS. (2015b). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2015 Vedlegg A: Erfaringsrapport fra forsvarssektoren*. (Begrenset) Forsvarets høgskole & Politihøgskolen
- FOH. (2014). *Kompetanseheving G14 gjennomføring av tabletop-øvelse 25 og 26. februar*. (Begrenset) Forsvarets operative hovedkvarter.
- FOH. (2018). *Vedlegg A - Sluttrapport etter Øvelse Nordlys/Gemini*. (Begrenset) Forsvarets operative hovedkvarter
- FOH. (2019). *Final Exercise Report (FER) Gemini 2019*. (Begrenset) Forsvarets operative hovedkvarter.
- FOH. (2020). *After Action Review (AAR) brief Gemini 2020*. (Begrenset) Øvingsledelsens sammenfattede brief fra aktører ved øvelsens slutt. Forsvarets operative hovedkvarter.
- Forsvaret. (2020a). Gemini. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/operasjoner-og-ovelser/ovelser/gemini>
- Forsvaret. (2020b). Marinejeger. Hentet 2020 fra <https://www.forsvaret.no/jobb/forsvarets-spesialstyrker/marinejeger>
- Forsvarssjefen. (2017). Direktiv for kommando og kontroll (Begrenset).
- Forsvarsstaben. (2017). *FER Øvelse Gemini 2017 - Final Exercise Report*. (Begrenset).
- Forsvarsstaben. (2019a). *First Impression Report - Øvelse Gemini 2019*. (Begrenset).
- Forsvarsstaben. (2019b). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Gade, J. G. & Hilde, P. S. (2016). Å gå til krig - et politisk perspektiv. I M. Andersen & G. Ødegaard (Red.), *Militære fellesoperasjoner - en innføring*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Glomseth, R. & Aarset, M. (2020). Politiets sentrale og lokale ledelse i krisehåndtering. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Glomseth, R. & Aarset, M. (2021, 12. januar). Etter Gjerdrum: En imponerende redningsaksjon. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/Ln6gGQ/etter-gjerdrum-en-imponerende-redningsaksjon>
- Hammersmark, J. I. (2015). *Norske spesialstyrker - Fra skjult ressurs til politisk spydspiss* (Militære studier - Forsvarets stabsskole). Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Heieraas, B. O. (2020). Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i et historisk perspektiv. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjellum, M. (2018). *Forsvarets bistand til politiet - endringer i bistandsinstruksen etter 22. juli 2011* (Masteroppgave). Universitetet i Bergen, Bergen.
- HoC. (2010). *The Home Office's Response to Terrorist Attacks*. London: House of Commons Home Affairs Committee.
- Hoffman, B. (2017). *Inside terrorism* (3. utg.). New York: Columbia University Press.
- Hunt, J. G. (1991). *Leadership: A new synthesis* Sage Publications, Inc.
- Håkenstad, M. (2013, 5. oktober). Problematisk instruks. *Dagens Næringsliv*.
- Håkenstad, M. (2016, 15. august). Farvel til Menstadslaget. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/nzEJQ/farvel-til-menstadslaget>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- JD. (2011). *Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnsikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- JD. (2012). *Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnsikkerhet og beredskap. Intern rapport*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/den_saerskilte_komite/ytterligere-svar-oppfolgingsporsmal-jd-av-31-jan.pdf

-
- JD. (2015). *Myndighetenes håndtering av terrortrusselen sommeren 2014. Evalueringsrapport*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/evalueringsrapport_terrortrusselen_2014.pdf
- JD. (2020a). *Meld. St. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- JD. (2020b). *Meld. St. 29 (2019-2020) Politimeldingen - et politi for fremtiden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Johansen, I. & Gråtrud, H. (2018). *Fra taktisk elite til strategisk tilrettelegger - hvordan Forsvarets spesialstyrker kan møte fremtidens utfordringer (FFI-rapport 18/01435)*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Johansen, S. R. (2019). "Nød kjenner ingen rett"? Totalforsvar, beredskapsrett og folkerett. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.
- Johnsen, A. B. (2016, 11. oktober 2016). Full strid om terrorbekjempelse. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/627G3/full-strid-om-terrorbekjempelse>
- Kaklauskas, A., Kelpsiene, L., Zavadskas, E. K., Bardauskiene, D., Kaklauskas, G., Urbonas, M. & Sorakas, V. (2011). Crisis management in construction and real estate: Conceptual modeling at the micro-, meso- and macro-levels. *Land Use Policy*, 28(1), 280-293. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.06.008>
- Larssen, A. K. (2020). Strategisk ledelse av sikkerhetspolitiske kriser. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melien, T. J. (2012). *Våre Hemmelige soldater. Norske spesialstyrker 1940-2012*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Nesse, S. (2019). Kriseledelse i en militær kontekst. I R. B. Johansen, T. H. Fosse & O. Boe (Red.), *Militær ledelse* (1. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Neuman, L. W. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (Seventh. utg.). Essex: Pearson Education Limited.
- NOU. (2012:14). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcbdf8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- PHS. (2012). *Evalueringsrapport øvelse Gemini 2012 - Politiets innsats*. Politihøgskolen.
- PHS. (2020). Disputas: Forsvarets bistand til politiet. Hentet fra <https://www.politihogskolen.no/forskning/nyheter-forskning/disputas-forsvarets-bistand-til-politiet/>
- POD. (2020). *Politiets Beredskapssystem del I (PBS I) - Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politi-loven. (2015). Lov om endringer i politi-loven (bistand fra Forsvaret) (LOV-2015-09-04-86). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2015-09-04-86>
- Repstad, P. (2004). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Romarheim, A. (2014, 21. oktober). Å kjenne sin fiende. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/ytring/a-kjenne-sin-fiende-1.11996633>
- Romarheim, A. (2019). Totalforsvaret - en uunnværlig umulighet? I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.
- Røksundutvalget. (2016). *Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks - Forsvarets bistand til politiet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf>

-
- Santamato, S. (2013). *The New NATO Policy Guidelines on Counterterrorism: Analysis, Assessment, and Actions*. I (Vol. 13). Washington D.C.: National Defence University Press.
- Simonsen, S. (2020). Regjeringen og Forsvarets rettslige handlerett og handleplikt i nasjonale kriser. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skodvin, K. E. (2017). Politilova § 27 a - militær makt mot innbyggerane. *Tidsskrift for strafferett*, 03.
- Smith, E. (2012). *Konstitusjonelt demokrati - statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys* (2. utg.). Bergen Fagbokforlaget.
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre»-et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32(03), 258-266.
- Spurkland, K. (2020a). *Forsvarets bistand til politiet - En studie av de rettslige rammene for operativ bistand fra Forsvaret til politiet* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Spurkland, K. (2020b, 23. september). Når kan Forsvaret bistå politiet? *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/eK1wq9/naar-kan-forsvaret-bistaa-politiet>
- Stensønes, M. (2018). *På vår vakt. Beretninger fra politiets beredskapstropp*. Oslo Aschehoug.
- Stoltenberg, J. (2011, 8. oktober). Forsvaret styrker politiet. *Dagens Næringsliv*.
- Straffeloven. (2005). Lov om straff (straffeloven) (LOV/2021-03-05-6 siste endring 01.04.2021). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/*#*
- Søreide, I. M. E. (2016). Norske spesialstyrker - fra hemmelige til ettertraktede. *SOF-konferansen: Regjeringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norske-spesialstyrker---fra-hemmelige-til-ettertraktede/id2502858/>
- Thomstad, A. B. (2019). Totalforsvaret i et militært perspektiv. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (1. utg., bd. 1). Oslo: Gyldendal.
- Tønnessen, T. (2007). *Maritim terrorisme - nye trender (FFI rapport 07/00015)*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Wagner, J. A. & Hollenbeck, J. R. (2010). *Organizational behavior: Securing competitive advantage*. New York: Routledge.
- Waltz, K. (1959). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* Columbia University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- Winge, Å. (2010, 19. oktober). Dokument: På innsiden av Forsvarets spesialstyrke. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/article1541783.ece?service=mobile>
- Wong, L., Bliese, P. & McGurk, D. (2003). Military leadership: A context specific review. *The Leadership Quarterly*, 14(6), 657-692.
- Østerud, Ø. (2002). *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg A: Intervjuobjektene

General Eirik J. Kristoffersen, intervjuet 15. oktober 2020 på FSJ kontor i Myntgata 1.

Relatert til oppgaven var Kristoffersen sjef FSK i 2011-2014. Før dette tjenestegjorde Kristoffersen i flere sentrale posisjoner i FSK. Han var også NK i FS 2015-2016, og er nå forsvarssjef.

Generalløytnant (p) Rune Jakobsen, intervjuet 22. september 2020 på sjef FOH sitt kontor i hovedkvarteret, da han satt i stillingen. Relatert til oppgaven var Jakobsen sjef operasjoner ved FOH 2010-2013, og sjef FOH 2015-2021. Jakobsen gikk av med pensjon 1. februar 2021 og ble avløst av ny sjef FOH, Generalløytnant Yngve Odlo. Flere av informantene peker på Jakobsen som en av flere sentrale bidragsyttere til det nære forholdet mellom politiet og Forsvaret i dag.

Generalløytnant Yngve Odlo, intervjuet 15. april 2021 på Teams. Før han ble utnevnt som sjef FOH har Odlo strategisk erfaring fra Forsvarsstaben som sjef operasjonsavdelingen (Sjef FST/O) i 2015-2020, og operasjonell erfaring som sjef operasjoner i FOH (SJO FOH) fra 2013 til 2015. I 2007 til 2010 var Odlo først sjef for situasjonssenteret (SITSEN) og deretter nestkommanderende for FST/O.

Brigader Frode A. Kristoffersen, intervjuet 13. oktober 2020 pr. telefon på grunn av smittesituasjonen og skjerpede tiltak i denne perioden. Relatert til oppgaven har Kristoffersen lang fartstid i spesialstyrkene, hvorpå han var stabsoffiser i spesialoperasjonsavdelingen i Forsvarsstaben 2012-2014, og sjef FSK i 2014-2017. Kristoffersen bidro inn i Røksund-utvalget som spesialrådgiver innen spesialstyrkenes oppdragsportefølje og kapasiteter. Han er nå avdelingssjef i Etterretningstjenesten.

Oberst Brage A. Larssen, intervjuet 14. oktober på Teams. Relatert til oppgaven har Larssen fartstid i spesialstyrkene og ved FOH. Da han var ved spesialoperasjonssenteret i FOH bidro Larssen til utforming av det operative planverket som benyttes i MKT. Han var sjef FSK i 2017-2020. Larssen var student på U.S. Army War College i Carlisle når intervjuet fant sted på videosamtale.

Oberst Lars W. Lilleby, intervjuet 23. september 2020 i spesialoperasjonssenteret lokalisert på FOH. Relatert til oppgaven er Lilleby sjef FSK, og var ved hovedkvarteret i forbindelse med øvelse Gemini 2020. Normalt drar sjef FSK med sin kommandogruppe til politimesterens lokasjon i en bistandsoperasjon, og ettersom Gemini 2020 var et unntaksår ble alle sokkelpolitimesterne samlet på FOH. FSK var derfor kun representert med commandteamet under øvelsen.

John I. Hammersmark, intervjuet 14. oktober på Teams grunnet COVID-19 restriksjoner. Han har 23 års erfaring som offiser i Forsvaret. Relatert til oppgaven var Hammersmark NK FSK i 2011-2014 og i Forsvarsdepartementet (FD IV-2) 2014-2015. Han er nå direktør for beredskapsavdelingen i Norges Rederiforbund. Hammersmark har skrevet en masteroppgave om utviklingen av spesialstyrkene, og publisert artikler og publikasjoner om emnet i etterkant.

Departementsråd i FD, Arne Røksund, intervjuet 15. oktober på hans kontor i Forsvarsdepartementets lokaler i Myntgata 1. Som departementsråd er han FDs høyeste faste embetsmann, og er statsrådets nærmeste medarbeider og rådgiver. Relatert til oppgaven var Røksund leder for arbeidsgruppen som ble oppnevnt av JD og FD for å utrede ny bistandsinstruks. Røksund har en lang karriere i Forsvaret, hvor han avsluttet som kontreadmiral og sjef for Forsvaret høyskole. Han har også en doktorgrad i historie fra UiO.

Politimester Hans Vik, intervjuet 22. september i bil fra FOH til Bodø lufthavn, i forbindelse med øvelse Gemini 2020. Vik er politimester i Sør-Vest politidistrikt og har sokkelansvar. Vik har lang fartstid i politiet og har erfaring med Gemini-øvelser så langt tilbake som 1990-tallet. Vik ble intervjuet av Røksundutvalget og støttet også utformingen av gjeldende bistandsinstruks når denne ble utarbeidet i 2017. Under øvelse Gemini 2020 var det Vik og SV PD som eide problemet og var dermed anmodende politimester.

Politimester Ingar Bøen, intervjuet 22. september 2020 på FOH i forbindelse med øvelse Gemini 2020. Bøen er politimester i Møre og Romsdal politidistrikt og har sokkelansvar. Før politireformen i 2016 var han politimester på Sunnmøre, uten sokkelansvar. Han er jurist med lang erfaring som statsadvokat.

Politimester Heidi Kløkstad, intervjuet 22. september 2020 på FOH i forbindelse med øvelse Gemini 2020. Kløkstad er fungerende politimester i Nordland politidistrikt og har sokkelansvar. De siste 10 årene har hun jobbet innenfor ledelse i politiet, som først stedfortredende politimester, dernest visepolitimester siden desember 2016 og nå politimester.

Politimester Astrid Elisabeth Nilsen, intervjuet 22. september på FOH i forbindelse med øvelse Gemini 2020. Hun er politimester i Troms politidistrikt, og har sokkelansvar. Nilsen har sittet i stab i flere funksjoner under Gemini-øvelser, og var anmodende politimester under øvelse Gemini 2019. Hun har tidligere jobbet som politijurist, vært leder av Forvaltningsenheten og vært visepolitimester i Troms siden 1. januar 2017.

Vedlegg B: Intervjuguide

Intervjuguide

Masteroppgave knyttet til Forsvarets bistand til politiet innen MKT

Som et utgangspunkt er det ønskelig å knytte data fra dette intervjuet opp mot den posisjonen du har eller har hatt i system kontraterror/Forsvarets bistand til politiet. Der det ønskes anonymisert, vil et siffer og kategori (eks. Forsvaret, Intervjuobjekt 01) bli eneste signatur. Uavhengig av hva som blir gitt av personopplysninger, vil du få tilgang til besvarelsen innen medio april 2021 for å åpne for at du skal få kommentere oppgaven før den ferdigstilles. Oppgaven skal leveres til sensur i mai 2021.

Minner også på at samtalen er helt frivillig og at båndopptaker ønskes benyttet. Sistnevnte er for å holde fokus på samtalen fremfor å notere stykkevis. Hvis noen av oss føler at vi beveger oss inn på sensitiv eller gradert informasjon stoppes båndopptaker, men fortsetter samtalen. Båndopptaker vil så startes igjen på egnet tidspunkt. All info vil bli behandlet som sensitiv informasjon og rådata oppbevares deretter i låsbart skap, på låsbart eget kontor, inne på militært område. Det nevnes at det er et overordnet mål at oppgaven forblir ugradert. Hovedgrunnen til dette er ønsket om at sluttproduktet skal kunne bidra til økt kunnskap og forståelse for både bistandsinstruksen og hvordan utviklingen av denne har påvirket den praktiske gjennomføring av maritime kontraterroroperasjoner.

Et annet mål for oppgaven er å problematisere MKT som begrep, og gjøre et forsøk på en definisjon. Oppgaven har til hensikt å omhandle beslutningsprosesser tilknyttet utløsning av forsvarets ressurser, og ikke taktisk gjennomføring og skjermede forhold vedrørende taktiske fremgangsmåter, planer og metoder. Ved å legge en gradering på oppgaven minsker sirkulasjonen og tilgjengeligheten av oppgaven, men ved en bred innsamling av data med en slik tematikk er det potensielt nødvendig. Forsvarets spesialstyrker og eventuelt NSM vil således bli rådført for en slik vurdering.

Intervjuet er tiltenkt å være så åpent som mulig, med temaer som utgangspunkt.

Helt initielt:

- Intro om bakgrunn, erfaring og posisjon som er relevant for problemstillingen
- Hva legger du i begrepet maritim kontraterror?

Tema; MKT før lovhome i Politiloven 27a og ny bistandsinstruks 2017.

- Hvilke utfordringer mener du eksisterte?
- Hvordan var beslutningsprosessen for å utløse beredskapen til Forsvaret?
- Hva er din oppfatning av Forsvarets respons (fra Forsvaret fikk anmodning til taktisk nivå ble gitt oppdrag)? Har du eksempler og erfaringer som underbygger dette? Var det tilfeller hvor det skrevne ble sett på som utfordrende for praksis?

Tema; Lovhome

Politiloven §27a. Hva er det ved lovhome som bidra til en bedre (mer effektiv) beslutningsprosess og gjennomføring fra Forsvarets/begge etaters side?

Tema; Røksund-utvalgets arbeid og rapport.

- Enighet på veldig mye, med en dissens/uenighet vedr maritim kontraterror.
- Hva har denne prosessen og diskusjonene i arbeidsgruppen bidratt med (i retrospekt)?
- Har rapportens anbefalinger ført til endringer utover ny bistandsinstruks?

Tema; ny bistandsinstruks av 2017 og praktisering av nye reguleringer

- Hvordan har denne påvirket Forsvarets gjennomføring av MKT?
- Hvilke forskjeller kan man peke på som annerledes?
- Hva legger du i negativ sanksjonsmyndighet?

Tema; tillit til Forsvaret, tillit til taktisk nivå som skal gjennomføre bistanden

Hvordan spiller forholdet til personene/avdelingen som skulle utføre handlingen inn på beslutningen?

- Hvordan spiller tillit til systemet/teknologien brukt inn på beslutningen?
- Hvordan spiller tillit mellom Forsvaret og Politiet inn?
- På hvilke måter har lovhjemmel og bistandsinstruks bidratt til tillit?

Til sist:

- Er det noe du har lyst å ta med som du har tenkt over ifm med oppgaven og/eller problemstillingen som du synes vi ikke har fått snakket om?
- Er det noe du mener kan effektivisere Forsvarets bistandsinnsats ytterligere?
- Hvilken informasjon kan oppgaven gi om deg som intervjuobjekt?

Mvh

Lars Herman Birkheim, tlf 48883241, lbirkheim@mil.no

Vedlegg C: Informasjonsskriv om samtykke

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Forsvarets bistand til Politiet innenfor maritim kontraterror”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvorvidt Forvaret har et større handlingsrom for å kunne agere raskere ved bistand til Politiet etter lovhjemmel og ny bistandsinstruks. Fenomenet som omhandles er maritim kontraterror. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Erfaringer innen MKT sett i lys av ny lovhjemmel og ny bistandsinstruks er ikke belyst tidligere. Formålet med forskningen er å kunne avdekke om gjennomføringen av Forsvarets bistand til Politiet har endret seg i perioden 2013-2020. Parametere som søkes målt er forhold knyttet til beslutningsprosessene, kommandoforhold og felles situasjonsbilde. Røksundutvalget peker mot enkelte forhold knyttet til maritim kontraterror som fortsatt kan tolkes som uavklart. Forskningen kan i så måte bidra til å danne grunnlag for ytterligere avklaringer eller identifisere behov for enkelte fremtidige justeringer tilrettelagt for hurtigst mulige respons hvis situasjonen oppstår. I innsamlingen vil dokumentstudier, intervjuer og observasjoner trianguleres for å kunne besvare problemstillingen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets høyskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker intervju med deg fordi du har eller har hatt en sentral posisjon i Forsvaret eller politiet som kan gi relevante data knyttet til praksis i beslutningsprosessene hvor Forsvarets bistand til politiet innen maritim kontraterror blir utløst.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i forskningsprosjektet innebærer dette et personlig intervju på 20-40 minutter. Jeg vil også anmode om å kunne gi noen opplysninger om deg som intervjuobjekt i masteroppgaven. Det vil være opplysninger om stillingen du har eller har hatt i relevans for oppgaven. Jeg tar lydopptak (hvis det tillates) og stikkordsnotater fra intervjuet.

Det er **frivillig** å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Innsamlet data vil bli oppbevart i låsbart skap på militært område. Masteroppgaven vil befinne seg i arbeidsdokument på Forsvarets ugraderte server, med unntak av skriftlig gradert materiale som behandles og eventuelt oppbevares i samsvar med Sikkerhetsloven.

I utgangspunktet ønskes intervjuobjekter å gjengis med navn og stilling i publikasjonen, for å kunne sette data i en kontekst og analysere denne. Det vil ikke publiseres navn eller stilling uten samtykke. Anonymitet kan ivaretas der dette er ønskelig, hvor personopplysninger blir byttet ut med et siffer.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er i mai 2021. Datamaterialet slettes etter sensur, og kun publikasjonen vil være tilgjengelig for ettertiden.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets høgskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS - vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Forsvarets høgskole ved veileder Kjell Inge Bjerga, Direktør IFS (Institutt for Forsvarsstudier). Tlf: 99092283, ugradert epost: kib@fhs.mil.no, eller
- Forsvarets høgskole ved personvernombud og studieadministrator Morten Flagestad, seniorkonsulent Forsvarets stabsskole, Tlf: 23095774, mflagestad@fhs.mil.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Kjell Inge Bjerga
(Forsker/veileder)

Lars Herman Birkheim
(Forsker/student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Forsvarets bistand til politiet innenfor maritim kontratererror*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i personlig intervju
- å delta i observasjon
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes med stillingstittel
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes med navn

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, hvorpå det deretter slettes og makuleres.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg D: Tillatelse om innhenting fra Forsvaret



FORSVARET
Forsvarets høgskole

1 av 2

Vår saksbehandler
Borghild Boye, bboye@mil.no
+4723 09 57 55, 0510 5755
FHS/STAB/UTD FOU

Vår dato 2020-08-19
Vår referanse 2020/028317-002/FORSVARET/ 002

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til
Lars Herman Birkheim

Kopi til
Forsvarets operative hovedkvarter

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høgskole (FHS) mottok 2. juli 2020 din søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Etterspurte vedlegg ble mottatt med e-post av 7. august 2020.

Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave, og følgende problemstilling er oppgitt: «Har gjennomføringen av maritime kontraterroroperasjoner blitt endret etter lovhjemmel av Forsvarets bistand til politiet i 2015 med tilhørende ny bistandsinstruks i 2017?» Det skal gjennomføres intervju med 6 personer som har sittet, eller sitter i sentrale posisjoner i system kontraterror. Tillatelse er innhentet fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH).

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som behandler søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 18. juni 2021.

4 Vilkår for tillatelsen

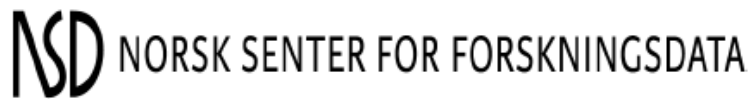
Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven.

Sluttmelding sendes til datautlevering@fhs.mil.no

Sven G. Holtmark
professor
leder av forskningsnemnda

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

Vedlegg E: Meldeskjema NSD



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Forsvarets bistand til politiet innen maritim kontraterror

Referansenummer

364321

Registrert

29.06.2020 av Lars Herman Birkheim - ihbirkheim@fhs.mil.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Kjell Inge Bjerga, kib@fhs.mil.no, tlf: 99092283

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Lars Herman Birkheim, ihbirkheim@fhs.mil.no, tlf: 48883241

Prosjektperiode

03.08.2020 - 18.06.2021

Status

02.07.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

02.07.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 02.07.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 18.06.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbo
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg F: Godkjenning fra FOH

Fra: Steve Pedersen [REDACTED]

Sendt: Thursday, July 9, 2020 8:18:28 AM

Kopi: [REDACTED]

Emne: Sv: Masteroppgave MKT / øv Gemini

Hei!

Ref henvendelse om å observere beslutningsprosesser under øv Gemini i uke 39 samt intervju Sj FOH om samme tema.

Anmodning godkjent.

Intervju koordineres med MA eller PA (kopiadressater) men må skje på mandag eller tirsdag i uke 39.

Besøksanmodning fremmes iht. standard prosedyrer.

Mvh

Steve Pedersen
Oberst

Vedlegg G: Godkjenning fra FS

Fra: Johan Christian Harstad [REDACTED]

Sendt: fredag, august 7, 2020 14:16

Til: Birkheim, Lars Herman

Kopi: [REDACTED]

Emne: VS: Masteroppg MKT

Lars,

Din søknad godkjennes i henhold til den beskrivelsen du har fremsendt.

FS ledelse stiller seg positiv og poengterer at akademisk vurdering av slike forhold rundt vår virksomhet er viktig.

FS LEGAD var deltagende i Røksund sitt arbeid, og har jobbet med dette når han var i Forsvarsdepartementet. LEGAD har stilt seg villig til å støtte din oppgave.

Ber deg se gjennom tilrådingen fra FS Sikkerhet som er klippet inn nederst i denne e-posten.

Lykke til med oppgaven.

«Innsamling og håndtering av data i forbindelse med masteroppgaven forutsetter at dette gjøres i tråd med krav i sikkerhetslov med forskrifter. Ved gjennomføring av intervjuer må det tilrettelegges for fasiliteter med tilstrekkelig godkjenning av eventuelt gradert tale, samt oppbevaring av gradert materiale. Som du selv er inne på vil utfordringen være å trekke ut relevant informasjon, generalisere og presentere ugradert informasjon i masteroppgaven. Vi vil poengtere at avdekkede sårbarheter eller begrensninger i maritim kontraterror kan utnyttes av en 3. part og at slik informasjon må håndteres deretter. Sårbarheter som omfatter interoperabilitet mellom politi og Forsvaret bør også vurderes i forbindelse med utnyttelse av en tredjepart.

For å imøtekomme sikkerhetslovens krav bør denne ugraderte masteroppgaven primært fokusere på ledelsen av Forsvarets system og ikke taktiske planer og utførelse.

Navn på intervjuobjekter med knytning til tjenestestilling kan fremkomme for de som er/har vært sjefer i FS. De er i prinsippet offentlige personer. Andre intervjuobjekter fra FS skal ikke gjengis med navn og tjenestestilling. Dersom behov kan staben i Oslo støtte med veiledning ift sikkerhet».

Christian Harstad

Forsvaret

jharstad@mil.no