



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

## **Sikkerhetspolitiske forutsetninger i endring**

*Implikasjoner og konsekvenser for Forsvarets spesialstyrker i*

*indre sikkerhet*

**Nicolai Kihle**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
vår 2023

---

---

# Forord

Denne masteroppgaven ble fullført våren 2023, og representerer avslutningen på deltidsmasterstudiet ved Forsvarets høgskole. Omsider sådan- studiet ble påbegynt høsten 2017. Innleveringen av masteroppgaven ble utsatt med 3 år. Med dette så avsluttes utdanningsløpet som skulle ta halvparten så lang tid som det har gjort. Hvis det skulle være noen tvil, så kan jeg bekrefte at lese-, studie- og skrive-teknikk er ferskvare.

En stor takk må rettes til Kai. På tross av omstendighetene så var det takket være deg jeg fikk anledning til å starte på dette masterstudiet. Tilfeldighetene ville også ha det til at du som min nærmeste sjef, mer enn 6 år senere, har lagt til rette for at jeg kunne avslutte det. Sirkelen er med det sluttet.

I en livsfase som har vært langt mer innholdsrik enn planlagt så må jeg også takke min mor Heidi for uvurderlig avlastning og støtte i denne perioden. Jeg ser også frem til å gjenopprette samvittighetsbalansen ovenfor min datter Emma nå som oppgaven er levert. Takk for din tålmodighet mens jeg har holdt på med dette prosjektet.

En takk må også rettes til mine veiledere, Jostein Mattingsdal og Amund Lundesgaard. Dere har bidratt med konstruktive og ærlige tilbakemeldinger som har blitt høyt verdsatt.

Oppgavens tema ble tidlig fastsatt. I 2018 hadde jeg en rolle i forbindelse med virksomhetsplanleggingen ved Forsvarets spesialkommando (FSK). I denne prosessen fikk jeg god kjennskap til de dilemmaene som Forsvarets spesialstyrker (FS) og FSK må håndtere relatert til hvordan operasjonslinjene balanseres og ressurssettes for å få mest mulig operativ evne ut fra de gitte rammene. Når FFI publiserte sin rapport *Fra taktisk elite til strategisk tilrettelegger*, var det ingen vei tilbake. Dette måtte studeres nærmere.

---

# Sammendrag

Norske spesialstyrker har siden opprettelsen under andre verdenskrig operert innenfor et «sikkerhetstriangel», der hjørnene består av indre sikkerhet, forsvar av Norge og norsk utenrikspolitikk. Denne oppgaven tar for seg Forsvarets spesialstyrkers rolle i indre sikkerhet. Indre sikkerhet kan forstås som støtte til sivile myndigheters funksjon innen samfunnssikkerheten.

Siden opprettelsen av Forsvarets spesialkommando på begynnelsen av 80-tallet har kontraterror vært en av primærfunksjonene til norske spesialstyrker. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har produsert en rapport som utfordrer hvorvidt dette skal være et primært anliggende for spesialstyrkene i fremtiden.

Oppgavens problemstilling er *hvordan kan Forsvarets spesialstyrkers rolle i indre sikkerhet se ut i fremtiden?* Dette blir forsøkt besvart gjennom å drøfte problemforståelsen av dagens situasjon. Trendene i sikkerhetspolitiske bildet peker på at det tradisjonelle skillet mellom politiets rolle, indre sikkerhet og samfunnssikkerhet på den ene siden og Forsvarets rolle, ytre sikkerhet og statssikkerhet på den andre blir stadig mer uklart. Samtidig utvides spesialstyrkenes oppdragsportefølje til et historisk stort omfang. Derfor argumenteres det for en endring i spesialstyrkenes innretning.

Basert på dette presenteres det tre muligheter for fremtidiginnretning; reduisering i oppdragsporteføljen, en styrking av avdelingen og et tettere samarbeid med politiets beredskapstropp. Alternativene er basert på tre forskjellige tolkninger av hva som er kjernen i utfordringene som Forsvarets spesialstyrker står ovenfor i dag.

---

# Summary

Norwegian Special Operations Forces (NORSOF) has, since their establishment during the Second World War, operated within a "security triangle", where the corners are internal security, defense of Norway and Norwegian foreign policy. This thesis deals with the role of NORSOF within internal security. Internal security can be understood as support for the function of civil authorities within social security.

Since the creation of the Norwegian Special Operations Commando (FSK) in the early 1980s, counter-terrorism has been one of the primary functions of NORSOF. The Norwegian Defense Research Establishment (FFI) has produced a report that challenges whether this should be a primary concern for the Norwegian special forces in the future.

The research question of this thesis is *How can NORSOF role in internal security look like in the future?* This is addressed firstly by discussing the understanding of the issue of the current situation. The trends within the security landscape point towards an increasingly blurred line between the traditional sphere of the police, internal security, on the one hand and the Armed forces' external security on the other. Simultaneously, the NORSOF mission portfolio is being expanded to a historically large scale. Therefore, there is arguably a need for a change within the mission or organization of NORSOF.

Secondly, based on these acknowledgements, three different possible directions are presented; a reduction in the mission portfolio, a strengthening of NORSOF and closer cooperation with the Anti-terror squad within the Norwegian police. These alternatives represent three different interpretations of what is assessed to be the core issue that NORSOF are facing today.

---

# Innholdsfortegnelse

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Innledning</b> .....                   | <b>1</b>  |
| 1.1 INTRODUKSJON .....                      | 1         |
| 1.2 PROBLEMSTILLING .....                   | 2         |
| 1.3 METODE .....                            | 3         |
| Forskningsdesign .....                      | 3         |
| Metodiske avveininger .....                 | 5         |
| Disposisjon .....                           | 8         |
| <b>2 Bakgrunn og utgangspunkt</b> .....     | <b>9</b>  |
| 2.1 TEORETISK GRUNNLAG .....                | 9         |
| 2.2 KRISE OG KRISEHÅNTERING I NORGE .....   | 12        |
| Fenomenet krise .....                       | 12        |
| Kriسهåndtering i Norge .....                | 14        |
| 2.3 SPESIALSTYRKER .....                    | 19        |
| 2.4 OPPDRAGET .....                         | 23        |
| 2.5 UTVIKLINGEN .....                       | 25        |
| Historien .....                             | 26        |
| Sikkerhetstriangelet .....                  | 29        |
| Nåsituasjonen – Det femte paradigmet? ..... | 31        |
| <b>3 Analyse</b> .....                      | <b>34</b> |
| 3.1 PROBLEMFORSTÅELEN .....                 | 34        |
| 3.2 MULIGE HANDLINGSALTERNATIVER .....      | 38        |
| Reduksjon i oppdragsporteføljen .....       | 39        |
| Styrking av Forsvarets spesialstyrker ..... | 42        |
| Økt samvirke med politiet .....             | 44        |
| Vurderte, men forkastede løsninger .....    | 47        |
| <b>4 Avslutning</b> .....                   | <b>49</b> |
| <b>Litteraturliste</b> .....                | <b>52</b> |

---

# 1 Innledning

## 1.1 Introduksjon

Forsvaret og politiet utgjør statens legitime voldsmidler for å ivareta sikkerheten til staten, samfunnet og dets borgere. Den prinsipielle fordelingen mellom disse etatene er at politiet skal ivareta den indre sikkerheten, mens Forsvaret den ytre. Et stadig skiftende sikkerhetspolitisk bilde har utfordret denne fordelingen og siden begynnelsen av 80-tallet har Forsvaret hatt en støttefunksjon i politiets sfære; kontraterror. Dette oppdraget er det spesialstyrkene som har håndtert. Røttene til Forsvarets spesialstyrker (FS) strekker seg tilbake til andre verdenskrig. Siden den gang har organisering og oppdrag tilpasset seg samtidens sikkerhetspolitiske kontekst.

FFI har i sin rapport *Fra taktisk elite til strategisk tilrettelegger* (Johansen & Gråtrud, 2018) redegjort for de fire paradigmene norske spesialstyrker har vært gjennom siden opprettelsen der den andre verdenskrig, den kalde krigen, kontraterror og utenlandsoperasjoner har vært det primære anliggende.

Som følge av tilbakekomsten av en nasjonal militær sikkerhetsutfordring løfter rapporten spørsmål om hvorvidt det er mulig eller hensiktsmessig å ivareta en svært vidtfavnende og stadig økende oppgaveportefølje. Og i forlengelsen av dette; står Forsvarets spesialstyrker ovenfor et nytt paradigmeskifte?

Johansen & Gråtrud argumenterer for at FS sin støttende rolle i indre sikkerhet gradvis kan fases ut av spesialstyrkenes oppdragsportefølje. Dette belegges særlig i tre forhold; for det første så øker politiets evne til å håndtere terrortrusselen. For det andre så er det et økende behov for å styrke Forsvarets evne til å håndtere et væpnet angrep kombinert med hybride trusler og for det tredje er det stadig et behov for styrkebidrag i utlandet.

Det femte paradigmet som FFI fremstiller innebærer at den særskilte beredskapen FS har til støtte for politiet og indre sikkerhet erstattes med å «... stå på beredskap som et generelt krisehåndteringsverktøy for ulike situasjoner og utfordringer» (Johansen & Gråtrud, 2018, s.59).

---

Gjennom tidligere paradigmeskifter har FS lyktes med å tilpasse seg nye sikkerhetspolitiske kontekster, og dermed vært et pålitelig og relevant sikkerhetspolitisk verktøy. FS står nå potensielt ovenfor en ny epoke, men som oppgaven vil vise er ikke dagens sikkerhetspolitiske bilde uten implikasjoner for spesialstyrkene. Dette danner grunnlaget for denne oppgavens tema og problemstilling.

## 1.2 Problemstilling

Oppgavens målsetting er å bidra til økt innsikt og forhåpentligvis ny kunnskap om spesialstyrkenes rolle i indre sikkerhet. Derfor legges følgende problemstilling til grunn for denne oppgaven;

### ***Hvordan kan Forsvarets spesialstyrkers rolle i indre sikkerhet se ut i fremtiden?***

For å svare på dette spørsmålet søker oppgaven å presentere et nyansert bilde av problemforståelsen dagens situasjon representerer. Dette er nødvendig for å danne grunnlag for hvordan man skal tilnærme seg utfordringen man står ovenfor. Derfor operasjonaliseres oppgavens problemstilling gjennom følgende to forskningsspørsmål;

- *Hvilke faktorer i dagens sikkerhetspolitiske bilde påvirker Forsvarets spesialstyrker sin rolle i indre sikkerhet?*
- *Hvilke handlingsalternativer peker seg ut?*

Det er forsket relativt lite på norske spesialstyrker. Mulige årsaker til dette kan være at denne typen styrker har en relativt ung historie, virksomheten bærer preg av gradert materiale samt skjerming av styrkene som sannsynligvis har vært til hinder for forskning og studier. Styrkene er derimot i løpet av den senere tid blitt gjenstand for mer oppmerksomhet i offentlig akademisk diskurs samt litterære produkter. Det er gjort flere undersøkelser, blant annet som del av masterutdanningen ved Forsvarets høgskole, som tar for seg spesialstyrker og krisehåndtering. Engebretsen-Skaret (2012) og Birkheim (2021) er to eksempler på dette. Disse oppgavene er derimot skrevet med en annen innfallsvinkel og i en annen kontekst enn denne oppgaven. De har heller ikke drøftet *hvorvidt* dette bør være en rolle for spesialstyrkene eller ikke. Det sikkerhetspolitiske bildet er også i stadig endring- og som oppgaven vil vise så gjelder det også spesialstyrkenes innretning. Dette bakteppet gjør denne oppgavens problemstilling og rammeverk relevant å forske på.



---

Oppgaven vil konsentrere seg om ett av hjørnene i «sikkerhetstriangelet»<sup>1</sup>; indre sikkerhet. Oppgaven tar ikke mål for seg å drøfte prioriteringen av indre sikkerhet opp mot de to øvrige hjørnene; forsvar av Norge og norsk utenrikspolitikk- ei heller hybride trusler. Til dette vil oppgavens omfang være til hinder for en analyse med tilstrekkelig oppløselighet og helhetlig kvalitet.

## 1.3 Metode

### Forskningsdesign

Denne oppgaven søker å studere objektet Forsvarets spesialstyrker og omrammes av temaet indre sikkerhet og krisehåndtering. Både objektet og temaet er det forsket relativt lite på, og kildegrunnet er begrenset. Oppgavens tema fordrer en nyansert studie da det er komplisert fagområde, og det har vært behov for å gå i dybden på både tematikken og objektet for å kunne svare ut problemstillingen. Når studiet også tar for seg få undersøkelsesenheter kalles dette gjerne et intensivt opplegg (Jacobsen, 2015, s.64). Ettersom dette er forsket relativt lite på har jeg vært avhengig å ikke fastsette problemstillingen for tidlig, da funn underveis i prosessen har påvirket innretningen på oppgaven. Derfor har jeg hatt en åpen tilnærming til problemstillingens formulering, og den har stadig blitt endret gjennom skriveprosessen. I så måte har tilnærmingen vært eksplorerende da den er blitt formet gjennom uventede forhold i prosessen (Jacobsen, 2015, s.64).

FS sin rolle i indre sikkerhet innebærer krisehåndtering. FS representerer i den sammenheng kun et virkemiddel, som del av en større prosess; det norske krisehåndteringssystemet. Dette innebærer blant annet beslutningsprosessene som foregår på politisk nivå, den militære ledelsen ved Fellesoperativt hovedkvarter samt andre militære og sivile entiteter som benyttes i forbindelse med krisehåndtering. Kriser er også, i all hovedsak, begrenset i tid. Oppgaven er dermed en dybdeanalyse som er rettet mot en enhet som er del av en større prosess og i en gitt funksjon som er avgrenset i tid. Dette harmonerer med beskrivelsen av en Case-studie (Creswell & Creswell, 2018, s.14), selv om ikke det er et *konkret tilfelle* som studeres.

For å kunne svare ut problemstillingen så krever det en dypere forståelse av de forholdene som påvirker spesialstyrkenes rolle i indre sikkerhet. Eksempelvis hvordan politikken henger sammen med

---

<sup>1</sup> Redegjort for under delkapitlet *sikkerhetstriangelet* på side 29-30

---

de sikkerhetspolitiske forholdene, og hvilke begrensninger og muligheter de juridiske rammefaktorene påvirker handlingsrommet til styrken. Som oppgaven vil vise, så har historien også påvirkning på dette. Denne *kvalitative* forståelsen av sammensatte nyanser, sammen med tidligere nevnte eksplorerende problemstilling og det intensive opplegget gjør at en kvalitativ tilnærming til oppgaven vil være hensiktsmessig. Det underbygges også av Johannessen, Tufte & Christoffersen (2010, .32); Ved et intensivt opplegg som tar for seg få enheter eller fenomener søker man etter detaljert og nyansert informasjon og forståelse for det som undersøkes vil en kvalitativ metode være særlig hensiktsmessig. Parallelt med studiet ved Forsvarets høyskole har jeg vært tilsatt ved Forsvarets spesialkommando. Dermed har jeg høstet erfaringer fra fagfeltet, samtidig som jeg har blitt undervist i og studert både spesialstyrker, beredskap og krisehåndtering- som da naturligvis også har vært en del av hverdagen i forbindelse med jobben. Oppgavens tematikk og problemstilling har derfor blitt til ved at egne erfaringer har blitt både utfordret og understøttet over tid gjennom undervisning ved Forsvarets høyskole og akademiske produkter. I så måte har det vært vedvarende veksling mellom å finne sammenhenger mellom teori og empiri. En slik pragmatisk tilnærming kan karakteriseres som abduktiv (Jacobsen, 2015, s.35).

Oppgaven bruker dokument- og litteraturstudie som datainnsamling. Skriftlige kilder er informasjon som er mindre spontan, hvilket gjør de mer reflektert og gjennomtenkt (Jacobsen, 2015, s.172). Dette vurderes som en styrke for oppgavens reliabilitet grunnet studiets objekt og tema.

Oppgavens primærkilder vil være offentlige dokumenter som omtaler de politiske og militærstrategiske rammene som regulerer Forsvarets og FS sin virksomhet samt oppgaver og oppdrag. Videre benyttes aktuell og relevant litteratur som omtaler oppgavens objekt- FS, og tema- indre sikkerhet/ kontraterror/ kriseberedskap som sekundærkilder.

Fremgangsmåten for å identifisere kilder til oppgaven har basert seg på søk i følgende databaser; (1) dokumentdatabasen på regjeringen.no. Her har stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og NOUer vært av særlig interesse. (2) oria.no gir tilgang til en rekke artikler tidsskrifter og masteroppgaver. (3) bibsok.no er en tjeneste fra Nasjonalbiblioteket som har dekket behovet for faglig litteratur som har vært relevant for oppgaven. Søkeordene som har vært benyttet har vært *spesialstyrker, beredskap, kontraterror, terror, indre sikkerhet, krise og krisehåndtering*.

---

## Metodiske avveininger

Å studere Forsvarets spesialstyrker og deres rolle i indre sikkerhet medfører enkelte problemstillinger som man normalt ville unngått. Åpenheten omkring norske spesialstyrker frem mot slutten av 90-tallet var tilnærmet ikke-eksisterende. Som en konsekvens av dette er utvalget av kilder og empiri begrenset. Etter hvert så har offentligheten fått økt innsyn i disse styrkene, men skjermingen har allikevel stått sterkt. På den ene siden så lever vi i et åpent og velutviklet demokrati der bruk og prioritering av offentlige midler fordrer en viss åpenhet for både beslutningstakere og samfunnet for øvrig. Samtidig så er spesialstyrker, av natur, avhengig av en viss grad av hemmelighet og skjerming av avdelingens kapabiliteter, kapasiteter, personell og virksomheten i seg selv for å ivareta deres funksjon, eksistensgrunnlag og sikkerhet. Denne balansegangen kan være en utfordrende eksersis. Derfor er det ytterst få journalister og forfattere som har fått innsyn og innsikt i disse avdelingene. Det er derimot et par unntak; Tor Jørgen Melien og Tom Bakkeli har litterære produkter som gir et godt innblikk i blant annet avdelingene, deres historie og særegenheter og flere av oppdragene de har deltatt i. Selv om disse bøkene er blitt noen år så fremstiller de en virkelighet og «tidløse» momenter som har overraskende god oppløselighet og gjenkjennbarhet for undertegnede. FS har også i økende grad fått oppmerksomhet innen norske akademiske produkter i både faglitterære bøker, forskningsartikler og masteroppgaver. Disse produktene begynner å få en god bredde i tilnærminger der vi finner empiri fra teoretiske og funksjonelle perspektiver.

Påliteligheten til denne oppgaven hviler i stor grad på kvaliteten til utvalget av datainnsamlingen. I utvelgelsesfasen skal dokumentene gjennom tre filtre. For det første så er ikke all relevant informasjon om det som studeres registrert i tekstform. For det andre så kan registrert data være utilgjengelig<sup>2</sup>. For det tredje så er det ikke alt som er tilgjengelig som blir brukt. Det er kun sistnevnte filter som forskeren selv kan påvirke (Jacobsen, 2015, s.188). Med de søkeordene som er benyttet så har datamengden vært stor. Hensikten har vært å favne om så mye relevant data som mulig. Ulempen med den tilnærmingen er at det er den menneskelige faktoren som står for utvelgelsen i et bredt utvalg. Det betyr at det er en risiko for at relevant data ikke har blitt inkludert i oppgaven. Det erkjennes derfor at det kan være relevant data som ikke er tatt med, hvilket får stå for undertegnedes eget ansvar.

---

<sup>2</sup> Dette filteret er særlig relevant i denne oppgaven på grunn av graderingshensyn.

---

Som dokumentanalyse så har oppgaven også en ustrakt bruk av sekundærdata, som ofte kan ses på som en ulempe. Selv om oppgaven tenderer mot en case-studie (Creswell & Cresswell, 2018, s.14), så er det ikke en *konkret* hendelse som er gjenstand for undersøkelsen. I et slikt tilfelle ville det vært mer avgjørende å benytte seg av primærkilder. I forbindelse med dokumentanalyser er det også viktig med vurderinger knyttet til hvem som har *skrevet* dokumentet, hvem det er skrevet *for* og med hvilken *hensikt*. En betydelig andel av oppgavens litteratur og kilder er produsert av kommisjoner og arbeidsgrupper. Disse har i hovedsak vært satt sammen med representanter fra forskjellige fagfelt, institusjoner og sektorer, og har til hensikt å frembringe ny kunnskap og informasjon om hendelser, fenomener eller sammensatte utfordringer. To eksempler på dette, som kan ses i sammenheng, er Gjørv-kommisjonen og Røksundutvalget. Den bredden som disse arbeidsgruppene representerer styrker produktenes pålitelighet. Arbeidsgruppene er også uavhengige av hvordan deres produkter påvirker beslutninger som tas som følge av arbeidet, hvilket medfører at slike dokumenter kan vurderes til å være basert på nøytrale, helhetlige og objektive tilnærminger. Deres faglige integritet vurderes derfor til å være meget god. Slike produkter kan antas å være skrevet for politisk nivå som beslutningsstøtte eller i et opplysende øyemed. Den faglige integriteten til disse kildene gjør at de vurderes til å være pålitelige for oppgaven, men krever en bevissthet knyttet til konteksten og hensikten de er skrevet i.

Faglitterære bøker med redaktør er en annen sentral del av oppgavens datainnsamling. I disse bøkene er det hentet inn anerkjente fagpersoner som forfattere av kapitlene. Samtidig som redaktørene, som også har gode faglige forutsetninger, bærer et ansvar for innholdet og den faglige integriteten til produktene. Således er dette fagfellevurderte produkter som er skrevet av ledende fagpersonell innen de respektive fagene med god kjennskap til det norske krisehåndteringssystemet. Målgruppen til disse verkene er i stor grad rettet mot arbeidstakere og studenter ved høyere utdanning innenfor forsvarssektoren, hvilket eksplisitt fremkommer i forordene til flere av bøkene. Dermed vurderes denne litteraturen som særlig pålitelig og relevant for denne oppgaven.

Som tidligere nevnt er det også produsert journalistiske verk som omhandler norske spesialstyrker. Slike bøker vil alltid ha et kommersielt aspekt ved seg. Sannsynligheten for at dette preger formuleringer og fremstiller avdelingen eller hendelser på et overdrevent og spektakulært vis kan derfor ikke overses. Videre har slike forfattere, i beste fall, begrenset forhåndskunnskaper om spesialstyrkene og deres virksomhet. Disse kildene er derfor ikke tillagt særlig vekt med mindre det kan trianguleres eller underbygges av andre kilder og/ eller egne erfaringer som langt på vei kan anses som udiskutable.

---

En potensiell svakhet ved dokument- og litteraturstudier er at undersøkeren blir en fortolker av kildeinnholdet. For forskeren vil det ikke være mulig å ettergå hvilke vurderinger som ligger bak kildens vurderinger, påstander og argumenter. Det kan være utfordrende å fange opp budskap «mellom linjene», eller å forstå hva som tillegges enkelte begreper eller beskrivelser. Denne utfordringen er noe jeg har vært bevisst på gjennom innsamlings- og skriveprosessen, men det kan altså ikke avskrives at feiltolkninger kan ha forekommet. Det er identifisert ett tilfelle det ville vært formålstjenlig med en dypere forståelse for hva forfatterne *faktisk* ønsker å få frem. Dette gjelder hvordan Johansen & Gråtrud (2018) rent konkret mener spesialstyrkeparadigmat *strategisk tilrettelegger* vil avlaste spesialstyrkene. I dette tilfellet har jeg forsøkt etter beste evne å drøfte meningsinnholdet. Hvorvidt jeg har lykkes vites ikke, men forhåpentligvis står argumentasjonen og resonnementene for tolkningen på egne ben, selv om tolkningen ikke skulle samsvare med forskernes tanker. Oppgaven tar også for seg bruk av offentlige kilder, hovedsakelig for å unngå gjengivelse av personlige agendaer og formidling av personlige narrativ. Selv om personlige kilder, for eksempel gjennom intervju, potensielt kunne gi mer nyanserte og genuine betraktninger så er det vurdert til at fordelene med valgt design overveier ulempene.

Graderingshensyn har vært et annet aspekt ved en slik oppgave. Som tilsatt i spesialstyrkene så har jeg hatt tilgang til gradert materiale som kunne vært relevant for undersøkelsen. Teknikker, prosedyrer, responstider eller annen gradert informasjon har ikke vært gjenstand for undersøkelsen. Det samme gjelder budsjetter og kostnadsberegninger. Det er ført enkelte argumenter i oppgaven som ville vært styrket ved bruk av gradert data og empiri, og således vil være svekket på grunn av valget om å skrive ugradert. Oppgavens tema og problemstilling er derimot av en overordnet art at oppgaven lar seg drøfte med ugraderte kilder. Oppgaven er skrevet ugradert, og all empiri er innhentet fra ugraderte kilder. Det er også hensyntatt at summen av enkeltstående ugradert informasjon ikke nødvendigvis forblir ugradert.

Jeg har vært tilsatt ved Forsvarets spesialkommando siden 2017 i fire forskjellige stillinger på skvadrons- og stabsnivå. Å være del av den organisasjonen som man studerer krever også refleksjon rundt hvilke fordeler og ikke minst ulemper det medfører. Valg av tema og problemstilling er gjort nettopp fordi det er noe som engasjerer og interesserer. Derfor har det vært viktig å opprettholde en kritisk avstand til de eventuelle forutinntattheter som er etablert siden jeg fikk kjennskap til avdelingen og dens virksomhet. Å opprettholde en så nøytral tilnærming som mulig til studiet har derfor vært kritisk for å opprettholde oppgavens troverdighet. Dette har også sammenheng med valg

---

av forskningsdesign, og det ble også tidlig tatt et bevisst valg om å ikke berøre temaer eller problemstillinger som omhandler interne prioriteringer i driftsenheten. Å være en del av forskningsobjektet har også fordeler. Ved å kjenne til avdelingens historie, sjargong, terminologi og akronymer som brukes når virksomheten omtales gir bedre forutsetninger for å forstå meningsinnholdet i empirien samt å se aspekter, påstander og argumenter i en større sammenheng. Disse seks årene vurderes også til å representere en formålstjenlig balanse mellom fordelene og ulempene ved å studere egen organisasjon. Seks år er tilstrekkelig fartstid til å kunne utnytte fordelene, samtidig som at jeg ikke har vært del av organisasjonen lenge nok til at sannsynligheten for å ha inntatt en bastant forutinntatthet om temaer og problemstillinger som oppgaven omhandler er spesielt høy.

## **Disposisjon**

Oppgaven består av fire kapitler, og dette avsnittet representerer avslutningen på det første. Oppgavens hoveddel er delt i to, henholdsvis kapittel 2 og 3. Kapittel 2 har til hensikt å gi leseren tilstrekkelig innsikt i oppgavens tema og objekt, samt hvilke forutsetninger som ligger til grunn for analysen. Kapitlet starter med å presentere det teoretiske bakteppet for oppgavens drøfting. Deretter blir det redegjort for begrepet «krise» og hvordan dette håndteres i Norge. Resten av kapitlet er viet til spesialstyrker generelt, og norske spesialstyrker spesielt. Det vil også redegjøres for den kontekstuelle utviklingen norske spesialstyrker har vært gjennom siden opprettelsen samt en modell for hvordan man kan forstå oppdragsspennet spesialstyrkene har operert innenfor. Avslutningsvis redegjøres det for resonnetet Forsvarets forskningsinstitutt legger til grunn for videre utvikling av de norske spesialstyrkene. Kapittel 3 utgjør oppgavens analysedel. Kapitlet tar utgangspunkt i inngangsverdiene som er gjengitt i det andre kapitlet for å svare ut oppgavens todelte problemstilling. Første delkapittel forsøker å gi leseren forståelse for problemkomplekset oppgaven tar for seg, mens andre delkapittel peker på og drøfter tre forskjellige retningsalternativer for spesialstyrkene i indre sikkerhet. Oppgaven avsluttes med kapittel 4 som gjør et forsøk på å sammenfatte oppgavens funn opp mot problemstillingen.

---

## 2 Bakgrunn og utgangspunkt

Dette kapitlet har for det første som mål å gi leseren et innblikk i det teoretiske grunnlaget for oppgavens tema. For det andre så gjøres det et forsøk på å presentere en overordnet forståelse for hva krise er og hvordan det norske krisehåndteringssystemet er innrettet. For det tredje tar det redegjøres det for spesialstyrkenes særegenheter og prinsipielle oppgaver for å gi leseren et doktrinelt bakteppe for hva spesialstyrker er samt hvordan norske spesialstyrker er organisert i dag. Det fjerde delkapitlet vil ta for seg oppdragsstrukturen fra Forsvarets oppgaver og ned til FS sine operasjonslinjer. Det femte og avsluttende delkapitlet forsøker å gi leseren forståelse for den historiske utviklingen FS har vært gjennom, hvordan spesialstyrkene har tilpasset sine oppdrag og innretning basert på de forskjellige sikkerhetspolitiske utfordringene samt et perspektiv hva som påvirker dagens og fremtidens sikkerhetspolitiske kontekst og hvordan dette påvirker FS.

### 2.1 Teoretisk grunnlag

Å finne relevant teori for denne oppgaven har vært utfordrende, av flere grunner. For det første er det produsert relativt lite teori om spesialstyrker. Noen av årsakene til det er at spesialstyrker ikke har vært en egen gren, de utgjør en svært liten andel av forsvaret til de fleste nasjoner<sup>3</sup> og de er i stor grad skjermet for offentligheten og militærteoretikernes oppmerksomhet (Ljøterud, 2012, s.302). Det er også et poeng i seg selv at slike styrker og anvendelsen av dem ikke skal beskrives i for stor grad, ettersom det ligger i deres naturlige egenart at *modus operandi* vil endres fra oppdrag til oppdrag (Ljøterud, 2012, s.319). Noen av de mest anerkjente teoriene om spesialstyrker er produsert av blant andre McRaven, Spulak, Gray og Searle. Ljøterud henviser til et utvalg av disse i sitt kapittel. Selv om mye av dette er anvendbart for norske spesialstyrker, er dette teorier som er skrevet med et amerikansk perspektiv og bakteppe. Dermed er teoriene produsert fra en stormakts perspektiv med en annen utenrikspolitikk og spesialstyrker som har helt andre dimensjoner enn hva småstaten Norge kan skilte med (Ljøterud, 2012, s.320-321). Dermed reduseres validiteten til disse teoriene for norsk anvendelse og innretning av våre spesialstyrker, som er det andre poenget. For det tredje er oppgavens tema, indre sikkerhet, i liten grad omtalt i SOF-teorien. Dette kan ses i sammenheng med noen av de særnorske trekkene ved Norges sikkerhetspolitiske situasjon; en langstrakt småstat med lang kystlinje, særdeles omfattende havområder i norsk-økonomisk sone og jurisdiksjon samt en

---

<sup>3</sup> 1-3%

---

formidabel verdiskapning som er relativt utilgjengelig fra land. Ljøterud (2012, s.334-336) fremhever nettopp dette også når han påpeker hvilket teorigrunnlag som bør utvikles i spesialstyrkeøyemed;

Ikke overraskende er spesialstyrker i de senere år svært ofte anvendt i situasjoner hvor også det sivile samfunn står ovenfor udekkede behov som andre etater ikke er i stand til å dekke. Utviklingen av internasjonal terrorisme på 1970-tallet var (...) en tydelig døråpner for anvendelse av spesialstyrker innenriks i fredstid, men i de senere år er det i tillegg dukket opp nye behov som kan dekkes av spesialstyrker, som for eksempel støtte til bekjempelse av organisert kriminalitet og til det sivile samfunn under ulykker og naturkatastrofer. (...) Operasjoner til støtte for sivile etater er fremdeles operasjoner, og man kan argumentere for at teorigrunnlaget bør utvides til å omfatte slik aktivitet, bl.a. for å belyse, og kanskje problematisere fremtidig utvikling og anvendelse av spesialstyrker.

Derek Lutterbeck (2004, s. 46) peker på at dette vakuemet av teoretisk grunnlag i gråsonen mellom indre og ytre sikkerhet kan forklares i at teori og det akademiske tankesettet innenfor ivaretagelse av sikkerhet tradisjonelt har vært delt mellom en stats eksterne og interne sikkerhet. Den interne sikkerheten handler om kriminalitet og annen virksomhet som kan berøre samfunnssikkerheten. Ekstern sikkerhet handler om å være i stand til å håndtere aggressiv og truende adferd fra en annen stat. Dette gjenspeiles også i akademisk diskurs; kriminologi og jus på den ene siden og strategisk, interstatlig sikkerhetspolitikk på den andre. Dette tradisjonelle og klare skillet mellom indre og ytre sikkerhet stadig har blitt mer uklart etter den kalde krigen som følge av at transnasjonale sikkerhetsutfordringer har blitt stadig økende. Han peker blant annet på at organisert kriminalitet, smugling av narkotika, ulovlig innvandring, menneskesmugling og internasjonal terrorisme er eksempler på dette.

Som følge av denne utviklingen i det sikkerhetspolitiske bildet argumenterer Lutterbeck for at sikkerhetsstyrker som befinner seg i grenseskillet mellom intern og ekstern sikkerhet, eksempelvis gendarmeri<sup>4</sup> eller paramilitære<sup>5</sup>, vil spille en stadig viktigere rolle for ivaretagelsen av en stats sikkerhet.

En av kjerneprinsippene til en stat er den institusjonelle distinksjonen mellom politi og indre sikkerhet på den ene siden og ytre sikkerhet og militære på den andre. Helt siden den moderne statsdannelsen slik vi kjenner den i dag har det militære maktapparat gradvis blitt fjernet fra det interne anliggende (Lutterbeck, 2004, s.46-47). Derimot oppstod gendarmerier i Frankrike allerede under revolusjonen, og på 1800-tallet hadde dette konseptet spredt seg til et antall andre nasjoner i Europa. Primært var dette styrker som i prinsippet var militært personell hvis primæroppgave var å

---

<sup>4</sup> Militært organisert politi (Store norske leksikon)

<sup>5</sup> Det presiseres at det her er snakk om statlig kontrollerte og organiserte styrker, selv om begrepet også kan omtale ikke-statlige styrker.



---

ivareta innenriks lov og orden. Samtidig har denne typen styrker gjennom historien blitt anvendt i interstatlige konflikter. Eksempelvis har *The French Gendarmerie* vært involvert i alle storkrigene som Frankrike har deltatt i.

Utover Frankrike så finnes også en rekke andre land i Europa som husholder seg med sikkerhetsstyrker i gråsonen mellom politi og forsvar. I Italia finner vi *Italian Carabinieri* som er å anse som den fjerde forsvarsgrenen ved siden av hæren, sjø- og luftforsvaret som tenderer mer mot det militære, samt *Finanza Fiscale* som har flere likhetstrekk mot politiet men er mer maritimt orientert. *Guardia Civil* ble opprettet i Spania på 1800-tallet, og utøver fortsatt sin rolle som blant annet terrorberedskap. Selv om *Austrian Federal Gendarmerie* har mistet mye av sin militære karakter og forankring opererer de fortsatt i landskapet mellom politi og forsvar. Også utenfor Europa kan vi finne eksempler på denne type sikkerhetsstyrker som trolig er bedre kjent for den norske befolkningen gjennom ulike filmer og serier; i USA finner den militariserte politistyrken SWAT<sup>6</sup> (Lutterbeck, 2005, s. 232-233). Utover disse konkrete eksemplene viser Lutterbeck også til at de fleste vestlige land også har kystvakt som figurerer mellom justis- og forsvarssektoren og har oppgaver innenfor både interne og eksterne sikkerhetstrusler og dermed også faller innunder begrepet paramilitære styrker. Dette illustrerer at Norge ikke heller har vannrette skott mellom domeneinndelingen mellom politi og Forsvar. Utover kystvakten så vil også Grensevakten og Forsvarets spesialstyrker falle innunder samme beskrivelse. Videre har blant andre Nederland og Storbritannia enheter i deres forsvar som har dedikerte oppdrag til støtte for politiet (Bjerga, 2016, 24:58).

Selv om denne typen styrker har enkelte variasjoner i rolle og utforming har de noen fellestrekk. For det første har de forankring i, hvis man skal applisere det til norsk struktur, både Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. For det andre er styrkene organisert i militære kommandolinjer; sentralisert og i en mer hierarkisk struktur enn politiet. For det tredje er tynge utstyrt enn vanlig politi med mer robuste plattformer som pansrede biler, små fly, helikoptre, og tynge våpen. For det fjerde har de en slags «dobbelt-rolle», avhengig av den sikkerhetspolitiske konteksten. I fredstid støtter de håndhevelse av indre sikkerhet, mens de er en utøvende part av det militære maktapparatet i en krigssituasjon. I artikkelen går Lutterbeck (2004) i dybden innenfor to områder der slike styrker anvendes; grensekontroll og fredsbevarende operasjoner. Sistnevnte er også eksempel på at styrkene kan brukes utenfor landets grenser, når det måtte være formålstjenlig

---

<sup>6</sup> Special Weapons and Tactics

---

som del av et innsatsforsvar. Bruksområdet er, som han selv påpeker, langt bredere og vil også være anvendbart for eksempel i håndteringen av terroranslag; «serious internal disturbances, riot control or combating terrorism for instance, are typical functions of paramilitary forces» (Lutterbeck, 2004, s.50).

Som det bli nevnt innledningsvis så eksisterer det teori som skildrer spesialstyrker, men teorigrunnlaget som møter oppgavens tema og objekt er noe mangelfullt. Det er derimot presentert en teori som tar for seg gråsonen mellom ytre og indre sikkerhet. Etter den bipolare verdensordenen som var gjeldende under den kalde krigen har transnasjonale sikkerhetsutfordringer blitt mer fremtredende. Som følge av dette er overgangen mellom fred og krig blitt mer uklar, og at gråsoneproblematikk preger sikkerhetsbildet i langt større grad en tidligere. Basert på dette fremmer Lutterbeck et argument for at sikkerhetsstyrker i gråsonen mellom indre og ytre sikkerhet, mellom politi og forsvar, vil spille en viktigere rolle. Slike styrker skal kunne adressere og håndtere sikkerhetsutfordringer som tradisjonelt har vært for store for politiet og for lite, eller ikke passende, for forsvaret. Teorien til Lutterbeck har ikke stått uimotsagt, men dette tar oppgaven for seg litt senere.

## 2.2 Krise og krisehåndtering i Norge

Begrepet «krise» står sentralt i oppgaven, og betydningen vil være svært persepsjonsbetinget. Derfor vies begrepet oppmerksomhet i dette delkapitlet for å etablere en forståelse for hva som tillegges begrepet i denne sammenheng samt hvordan man kan sortere ulike kriser. Deretter presenteres et overblikk over det norske krisehåndteringssystemet; hvordan er det organisert, hvilke prinsipper det styres etter og hvilke virkemidler som kan tas i bruk i forbindelse med krisehåndtering.

### Fenomenet krise

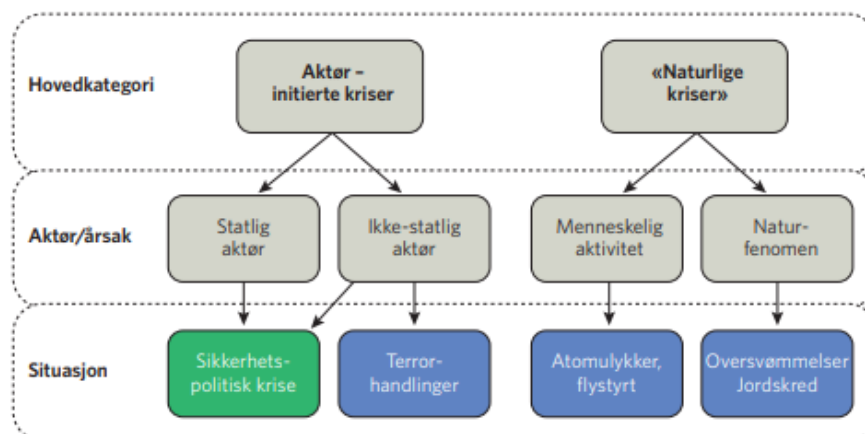
Begrepet «krise» kan tolkes og tillegges mange ulike betydninger. Det har sannsynligvis også sammenheng med at det er utfordrende å finne en entydig definisjon på hva som faktisk menes med dette begrepet. Det er derfor behov for en redegjørelse for hva som menes med krise i denne sammenheng. Kjølberg & Heier (2013, s.13) beskriver fenomenet slik;

Rent allment kan det imidlertid synes som om kriser forstås som noe uønsket og noe uavklart; noe som kan gå over dersom krisehåndteringen er vellykket, men som også kan føre til krig dersom det ikke er det. Kriser er derfor noe som avviker fra dagliglivet, og som potensielt kan true stabiliteten – enten mellom Norge og et annet land, eller innad i det norske samfunnet; det

er situasjoner som kan oppstå overraskende uten forvarsel, men som også kan ha utviklet seg gradvis over tid dermed blitt mer tilspisset; situasjonen oppleves gjerne som truende for norske interesser bredt forstått, og har derfor et *sektorovergripende* nedslagsfelt; flere fagstatsråder, departementer og etater involveres og utløser et ikke ubetydelig samordningsproblem.

De gjør et forsøk på å oppsummere beskrivelsen med ett ord; *uforutsigbarhet*, hvilket medfører at innarbeidede rutiner og planverk ofte ikke vil være tilstrekkelig (Kjølborg & Heier, 2013, s.13). Videre legges det til grunn at kriser vil være en situasjon som har tre karakteristikk; sentrale verdier vil være truet, det er behov for rask handling og en følelse av usikkerhet (Kjølborg, 2013, s.21). Kristiansen, Hoem & Larssen (2021, s. 262) legger til «Uklare effekter og konsekvenser av egne handlinger» som en fjerde hovedkarakteristikk knyttet til krisefenomenet. Sistnevnte gjør seg spesielt gjeldende i kriser som involverer statlige aktører hvor en aktørs handling påvirker den andre parts mottiltak.

Så langt har vi sett på hva en krise kan være, og hva som kjennetegnes ved en krise. I det følgende vil det presenteres et perspektiv på hvordan man kan kategorisere ulike kriser og hvilken type sikkerhet som trues ved en krise. Basert på Kjølborg (2013, s.24-26) og Hansen (2013, s.196-207) sine hovedkategorier, presenterer Kristiansen et al. (2021, s.263) følgende illustrasjon for kategorisering av kriser;



**Figur 12.1** Kategorisering av kriser

I hovedkategorien aktør-initierte kriser skiller det mellom statlige og ikke-statlige aktører, som leder til henholdsvis en sikkerhetspolitisk krise og terrorhandlinger. Samtidig kan ikke-statlige aktører også fremtvinge en sikkerhetspolitisk krise, som illustrasjonen viser. Selv om forfatterne her skiller mellom aktør-initierte og naturlige kriser, kan man også se på det som et skille hvorvidt situasjonen har

---

oppstått som følge av en intendert handling eller ikke- selv om krisetilstanden ikke nødvendigvis er det. Den andre hovedkategorien, naturlige kriser, deles opp i menneskelig aktivitet og naturfenomen. Naturlige kriser som er forårsaket som følge av at menneskelig adferd er den utløsende faktor vil det ikke ligge vonde hensikter bak, og eksempler kan være flystyrt eller den velkjente Tsjernobyl-ulykken i 1986.

Som vi har vært inne på tidligere så er det i krisens iboende natur at sikkerheten til sentrale verdier er truet (Kjølborg, 2013, s.21). Sikkerheten kan også deles opp i hvilken *type* sikkerhet som trues. Empirien omtaler statssikkerhet, samfunnssikkerhet og individsikkerhet. Sistnevnte er relativt selvforklarende, mens de to øvrige kan være verdt å ta for seg. I tradisjonell forstand forstås statssikkerhet som å sikre statens eksistens, suverenitet og territorielle integritet, og kan trues gjennom væpnet angrep, politisk og militært press fra både statlige og ikke-statlige aktører (NOU 2016: 19, s.28). Samfunnssikkerheten på sin side kan defineres som «Ivaretagelse av befolkningens liv, helse og trygghet, og sikring av sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur, og andre samfunnsmessige interesser mot skade» (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2015, s.9). Dette kan for eksempel være å sikre produksjon, distribusjon og forsyning av energi og mat, evnen til kommunikasjon eller å beskytte informasjon og sårbarheter som andre aktører kan utnytte. En annen måte å skille det på er ytre og indre trusler, som skal ivaretas av henholdsvis Forsvaret og politiet. Trendene i det sikkerhetspolitiske bildet peker derimot at skillet mellom hvilke trusler som truer stats- og samfunnssikkerheten blir stadig mer utfordrende; «I et 10-20-årsperspektiv er det sannsynlig at skillet mellom fred, krise og krig vil bli mindre tydelig, og utfordret av både statlige og ikke-statlige trusselaktører. Det vil da bli enda vanskeligere å skille mellom trusler som truer statssikkerheten og samfunnssikkerheten» (NOU 2023: 14, s.96).

## **Krisehåndtering i Norge**

I det følgende redegjøres det for krisehåndteringsprinsippene samt hvordan arkitekturen for hvordan norsk krisehåndteringssystem er satt sammen på det sentrale politiske nivå. De overordnede planverkene presenteres kort, uten å gå inn på de forskjellige sektorenes egne planverk. Deretter gis det et innblikk i hvilke virkemidler beslutningstakerne har til rådighet i forbindelse med krisehåndtering. Avslutningsvis ses det nærmere på de juridiske forutsetningene for bruk av Forsvarets ressurser i krisehåndteringsøyemed, og hvordan siste versjon av bistandsinstruksen har endret vilkårene for bruken av Forsvaret.

---

Som forrige delkapittel var inne på så er krise et bredt begrep. Hvordan Norge har satt sammen sitt krisehåndteringssystem er ikke mindre komplekst, men det vil i det følgende bli forsøkt redegjort for de aspektene som vil være relevant for oppgaven. Et naturlig startpunkt vil være å presentere de overordnede prinsippene norsk krisehåndtering baseres på; ansvars-, likhets- nærhets- og samvirkeprinsippet. *Ansvarsprinsippet* omtales som det viktigste av dem (Bokhari, 2021, s.112), hvilket også gjenspeiles i den konstitusjonelle sektorinndelingen i regjeringen. Ansvarsprinsippet innebærer at det er gjeldende statsråd som har ansvaret for kriser som oppstår innenfor sitt departements fagfelt. *Likhetsprinsippet* skal sikre forutsigbarhet i organisasjonen som håndterer krisen ved at denne skal være så lik som mulig som ved fredstid. En uklarhet i rolle-, ansvar- og myndighet vil naturlig nok medføre en lite formålstjenlig prosess og fremdrift i håndteringen. *Nærhetsprinsippet* skal sikre at krisen på det operative nivået skal håndteres lokalt, altså der krisen har oppstått. Det siste *prinsippet om samvirke* oppstod som følge av evalueringen av hvordan håndteringen av terroren 22.juli ble utført. *Ressursene som ikke fant hverandre* er et uttrykk som er blitt godt kjent i ettertid, og illustrerer bakgrunnen for hvorfor dette prinsippet ble etablert. Samvirkeprinsippet pålegger alle involverte parter å bidra til å samarbeide etter beste evne i et krisescenario. Det gjelder ikke bare selve krisehåndteringen, men også forebyggende virksomhet som øvelser, og i forbindelse med utarbeidelse av planverk og liknende. En mye omtalt problemstilling er den iboende spenningen mellom ansvars- og samvirkeprinsippet siden de ofte kan opptre som motpoler til hverandre. Det konstitusjonelle ansvaret som tillegges aktuell statsråd kan skape friksjon når man samtidig forpliktes til å samhandle med andre sektorer og etater. Utover å belyse problematikken vil dette ikke drøftes videre.

Det er regjeringen som har det overordnede ansvaret for beredskapen i Norge (Regjeringen, 2022). Temaer og situasjoner som berører sikkerhet og beredskap drøftes i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) som det høyeste organet i sikkerhetsarkitekturen på politisk nivå. RSU er et fast underutvalg og de faste medlemmene er statsministeren og statsrådene for UD, FD, JD og Finansdepartementet (FIN). Ved behov kan statsråder fra andre departementer og etater også delta hvis sakene berører deres virksomhet. Eksempler på dette kan være helseministeren, representanter fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) eller Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

Som nevnt har regjeringen har overordnede ansvaret ved en krise, men det er lederdepartementet som holder det utøvende og forvaltningsmessige ansvaret for å koordinere krisehåndteringen med

---

øvrige involverte departementer eller instanser. Med mindre Kriserådet<sup>7</sup> (KR) beslutter noe annet er det Justis- og beredskapsdepartementet som har fast rolle som lederdepartement. Kriserådet består av seks faste medlemmer, deriblant Utenriksdepartementet (UD) og Forsvarsdepartementet (FD). Kriserådets sammensetning, rolle, ansvar og myndighet er nærmere beskrevet i samfunnssikkerhetsinstruksen (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

Krisestøtteenheten (KSE) har en støttende funksjon til lederdepartementet og KR ved blant annet å yte faglig rådgivning og bistand. KSE har også ansvarlige for å bemanne sivilt situasjonssenter for å samle informasjon og presentere tidsriktig situasjonsforståelse for involverte beslutningstakere. Sivilt situasjonssenter mottar og sammenfatter rapporter og vurderinger fra blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Hovedredningssentralene (HRS) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Det er ikke bare KR som benytter seg av denne tjenesten, men også Statsministerens kontor (SMK) og RSU, som også benytter seg av UD's operative senter, og situasjonssenteret i Forsvarsstaben (FST) og FD. At det norske krisehåndteringssystemet har disse tre situasjonssentrene å forholde seg til- i tillegg til at også Politidirektoratet (POD), PST og Nasjonalt cybersikkerhetssenter husholder seg med slike funksjoner, kan ses på som et symptom av sektorinndelingen og -ansvaret det medfølger. Hvorvidt dette er god og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser i samordningsøyemed- og hvorvidt det gir forutsetninger for et tidsriktig, helhetlig og korrekt situasjonsbilde av den faktiske virkeligheten forblir udiskutert i denne sammenhengen.

Regjeringens planverk for krisehåndtering er regulert gjennom Nasjonalt beredskapssystem (NBS). NBS består av tre deler; Sivilt beredskapssystem (SBS), Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF) og Politiets beredskapssystem (PBS) som forvaltes av henholdsvis Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Forsvaret og politiet. Dette er graderte dokumenter, men regulerer forhåndsplanlagte tiltak som hver sektor kan eller skal iverksettes ut ifra gitte sikkerhetsrelaterte tilstander eller endringer i trusselsituasjonen. Et eksempel på dette kan være å redusere klartiden for en gitt kapabilitet som kan komme til anvendelse som følge av en situasjonsendring.

I det ovenstående har det blitt redegjort for hvordan krisehåndteringen på det overordnede politiske plan er tiltenkt i norsk krisehåndtering. Videre presenteres en oversikt over hvilke virkemidler som

---

<sup>7</sup> Det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå. Ivaretar og sikrer strategisk koordinering, blant annet mellom berørte departementer (Regjeringen, 2022).

---

politikere har til disposisjon for å kunne håndtere kriser. De samlede virkemidlene som staten har til disposisjon i forbindelse med en krise innebærer et bredt spekter av ressurser og metoder fra ulike sektorer og kan fremstå som noe uoversiktlig. Man kan derimot kategorisere virkemidlene etter det klassiske akronymet *DIME* som står for diplomati, informasjon, militærmakt og økonomi (Kristiansen et al., 2021, s.266). Virkemidler i det diplomatiske sporet kan for eksempel være forhandlinger gjennom diplomater ved ambassader, det politiske sporet eller under rammen av internasjonale forum og organisasjoner som FN. Informasjonsdomenet kan på sin side benyttes til å kommunisere og legitimere egen tilnærming og egne tiltak, hvilke tiltak som iverksettes og bygge oppunder et sympatiserende og legitimerende narrativ for eksempel gjennom bruk av media. Målgruppen kan være motparten, egen befolkning, politisk opinion og det internasjonale samfunnet.

Å utøve militær maktbruk som politisk virkemiddel i forbindelse med en krise kan, avhengig av krisens egenart, virke noe «dramatisk». Forsvaret kan derimot også representere et krisehåndteringsverktøy på den lavere enden av eskaleringsskalaen, for eksempel ved å forflytte styrker nærmere krisen for å redusere responstiden og signalisere at man tar situasjonen på alvor, eller i forbindelse med søk og redning. Forsvaret har også en rekke andre kapabiliteter enn våpen som kan være relevante i krisesammenheng blant annet sensorer, transportmidler og fagkompetanse. Økonomiske sanksjoner eller regulering av handelsavtaler kan brukes som virkemidler for å ramme motpartens økonomi og handelsvirksomhet som vareeksport. I slike tilfeller kan man også designe sanksjoner etter hvorvidt man skal påvirke maktapparatet direkte, eller gjennom øvrig befolkning. Tiltakene innenfor disse kategoriene er også i stor grad skalerbare. I sistnevnte gruppe kan man for eksempel vedta økonomiske sanksjoner som knapt påvirker motparten kun for å projisere en protest ovenfor motparten. I den andre enden av skalaen så kan man ta i bruk virkemidler som rammer den andre part hardt økonomisk og samtidig påvirke andre samfunnskritiske funksjoner slik som vi har sett i det par årene der energi har vist seg som en stor sårbarhet.

Empirien viser også at i de aller fleste tilfeller er det ikke ett bestemt verktøy som løser situasjonen alene, men en kombinasjon. Kjølberg (2013, s.36-37) beskriver kriser som «... en drakamp og forhandlingssituasjon mellom stater. Makt, interesser, ressurser, vilje, risiko, troverdighet og signaler er viktige aspekter» og at håndteringen i stort dreier seg om å påvirke motpartens kost-nyttelurderinger hvor hensikten er å påvirke dens adferd og beslutninger i den retning man selv ønsker. Eskaleringspotensialet stiger også når forholdet til en motpart er preget av manglende kommunikasjon, tillit og forståelse for dens persepsjon av situasjonen. Dette kan igjen medføre at

---

man står ovenfor vanskelige vurderinger knyttet til potensielle sikkerhetsdilemmaer<sup>8</sup>. Dette gjelder særlig ved anvendelse av militære midler som kan assosieres med voldsbruk. Sammen gjør dette krisehåndtering til en intrikat problemstilling, og spesielt i vurderingene rundt sammensetningen av de virkemidler man selv tar i bruk. Dette krever en forståelse for sakskomplekset, og hvilke effekter tiltakene vil medføre, både for selve krisen men også hvordan motparten vil reagere. Bruk av Forsvarets ressurser i krisesammenheng representerer altså *ett* av mange virkemidler, og det bør ligge grundige vurderinger til grunn før disse tas i bruk. Samtidig kan det være helt nødvendig i enkelte scenarier. I det følgende skal det ses nærmere på utviklingen innen bruk av Forsvaret i krisehåndtering.

Forsvarets rolle i indre sikkerhet, det som tradisjonelt har vært ansett som politiets anliggende, har en noe turbulent forhistorie med koblinger til Menstad-slaget i mellomkrigstiden og Alta-aksjonen på 80-tallet. Dette er historiske eksempler der den sikkerhetspolitiske konteksten var mer binært betinget; enten så er det krig eller så er det fred. I løpet av de siste tiårene, særlig som følge av terrorangrepet 22.juli, har det skarpe skillet mellom den konstitusjonelle distinksjonen mellom politi og indre sikkerhet på den ene siden og forsvar og ytre sikkerhet på den andre gradvis blitt mer og mer uklar. Dette kan ha sin forklaringskraft i at gråsonen, intervallet mellom fred og krig, tar opp vesentlig mer plass i konfliktspekteret. I senere tid har grunnlovens krav om lovhjemmel<sup>9</sup> blitt innfridd ved etableringen av Lov om politiet §27a (Politiloven, 1995). Forsvarets bistand til politiet er regulert av Instruks om Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen, 2017), og vedtatt i 1998. Denne har vært gjenstand for flere revideringer. I lys av terroren 22.juli 2011 først i 2012 for å «... senke terskelen for å be om bistand, sørge for enklere saksbehandling og åpne opp for proaktive handlinger ved hastesaker» (Birkheim, 2021, s.24). Deretter ble det nedsatt et utvalg som fikk et mer omfattende og helhetlig mandat (Røksundutvalget, 2016, s.11). Dermed ble den utsatt for en full revidering og gjeldende versjon trådte i kraft 1.september 2017. Birkheim gir en utfyllende og god redegjørelse for hvilke endringer dette arbeidet ledet til (2021, s.24-30). For å presentere essensen kan det oppsummeres i to hovedtrekk; (1) Instruksen ble vesentlig forenklet, og (2) Beslutningsprosedyren ble avbyråkratisert ved å rydde opp i rollene til de seks beslutningspunktene

---

<sup>8</sup> Risikoen for at egne handlinger som har til hensikt å avklare situasjonen i beskyttelsesøyemed medfører en eskalerende respons fra motparten fordi den blir tolket som aggressiv. Våpenkappløpet under den kalde krigen kan eksempelvis illustrere dette.

<sup>9</sup> Det henvises til Grunnlovens §101 tredje ledd med ordlyden «*Regjeringa har ikkje rett til å nytte militær makt mot innbyggjarane utan etter lov, med mindre ei forsamling skiplar den offentlege roa og ikkje skilst at så snart den sivile styresmakta tre gonger har lese lovføresegnene om opprør høgt og tydeleg for henne*». Dette leddet ble fjernet fra §101 etter Stortingets vedtak 14.mai 2020 om endringer i Grunnloven, men innført i § 25.



---

som er involvert i en slik prosess<sup>10</sup>. Gjennom Birkheim (2021) sin studie kommer det også frem at rolleavklaringen, samarbeidsklimaet og den gjensidige forståelsen mellom politiet og forsvarssektoren har blitt bedre som følge av prosessen som har ledet frem til gjeldende bistandsinstruks. Det er derimot den tidlige integreringen av involverte parter som fremheves som den viktigste effekten av bistandsinstruksens revidering;

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 sammenliknet med tiden før den nye instruksen. (Birkheim, 2021, s.67)

Den nylig publiserte forsvarskommisjonen trekker også frem den positive utviklingen som den nye instruksen har medført, og fremhever en bedret kultur for samarbeid, samt at den skapt et vesentlig bedre utgangspunkt for samhandlingen mellom politiet og Forsvaret (NOU 2023: 14, s.234).

## 2.3 Spesialstyrker

Norske spesialstyrker representerer ett av de maktmidlene som beslutningstakerne disponerer i forbindelse med krisehåndtering, og er objektet i denne oppgaven. Derfor redegjøres det for hva «konseptet» spesialstyrker er i sin generelle form, herunder hvilke prinsipielle oppgaver som tilfaller slike styrker samt hva som kjennetegner spesialstyrker. Videre redegjøres det for hvordan de norske spesialstyrkene er organisert i dag, hvilke særtrekk de har og hvordan de har blitt anvendt i indre sikkerhet de senere årene.

Selv om ukonvensjonelle operasjoner utført av irregulære eller paramilitære avdelinger strekker seg lenger tilbake i historien så representerer andre verdenskrig starten på spesialstyrkenes moderne historie (Ljøterud, 2012, s. 308-309).

Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) lener seg på NATOs definisjon av spesialoperasjoner;

... militære aktiviteter utført av spesielt utvalgte, organiserte, trente og utrustede styrker som benytter ukonvensjonell særskilt taktikk, teknikk og innsatsmetoder. Disse aktivitetene

---

<sup>10</sup> Forsvarsdepartementet/ Forsvarsstaben, Fellesoperativt hovedkvarter, utøvende avdeling i Forsvaret, Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og berørt politidistrikt/ politimester (Forsvarsdepartementet, 2016, s.55).

---

utøves i fred, krise og væpnet konflikt, uavhengig av, eller koordinert med konvensjonelle styrker. Politiske og militære hensyn kan kreve fordekte, skjulte eller diskrete metoder, og vilje til å akseptere en grad av militær og politisk risiko som ikke er vanlig i konvensjonelle operasjoner (Forsvarsstaben, 2019, s.131-132).

Oppgavene til norsk SOF sorteres i tre prinsipielle oppdragsformer; spesiell rekognosering (SR), direkte aksjoner (DA) og militær assistanse (MA). SR har til hensikt å tilveieskaffe tidskritiske etterretninger og informasjon av strategisk eller operasjonell betydning for beslutningstakere for å kunne etablere kritisk situasjonsforståelse i beslutningsprosessene. DA beskrives som offensive operasjoner som er avgrensede i tid<sup>11</sup> og målsetting for å ta, ødelegge eller fange høyverdige mål av strategisk eller operasjonell betydning. MA omfatter en bred oppgaveportefølje som innebærer å støtte en alliert enhet med trening, utrustning, mentorering eller annen funksjon som har til hensikt å øke den støttede enhetens evnenivå innen en gitt kapabilitet (Forsvarsstaben, 2019, s.134-135). Disse tre prinsipielle oppgavene som FFOD beskriver samsvarer med hvordan NATO doktrinelt kategoriserer SOF-oppgaver, mens USA har en vesentlig bredere tilnærming der de har hele ni kategorier, hvorav blant annet *Counter Terrorism* (CT) er en egen kategori (Ljøterud, 2012, s.315-316).

Et annet «verktøy» som kan bidra til forståelse for hva spesialstyrker er, hvordan de opererer og hva som skiller dem fra konvensjonelle styrker er de fem «SOF Truths», eller sannhetene om spesialstyrker; (1) *Humans are more important than hardware*. Det er menneskene som utgjør forskjellen, ikke utstyret. Operatører i spesialstyrkene representerer helt spesielle egenskaper som utgjør en forskjell sammenliknet med andre styrker, gjennom deres personlige egenskaper, seleksjonen, utdanningen og treningen de har. (2) *Quality is better than quantity*. Kvaliteten på et mindre antall styrker foretrekkes fremfor et større antall soldater som ikke tilfredsstill de kravene som stilles til å være operatør. (3) *Special Operations Forces cannot be mass produced*. For å opprettholde den høye standarden til spesialstyrker og deres kapasiteter kreves omfattende utdanning og samtrening, og lar seg derfor ikke masseprodusere uten at det går på bekostning av kvaliteten. (4) *Competent Special Operations Forces cannot be created after emergencies occur*. Det tar tid å produsere og utvikle en fullt kapabel spesialstyrke med kort reaksjonstid. Hvis man skal ha dette verktøyet for hånd når behovet oppstår må «forsikringspremien» betales på forhånd. (5) *Most Special Operations Require Non-SOF Assistance*. For å få full utnyttelse av spesialstyrker kreves støtte

---

<sup>11</sup> For å ivareta fordelene om relativ stridsoverlegenhet da spesialstyrker av natur er kvantitativt underlegen ved å utnytte krigens friksjon (McRaven, 1993, s.16-17)

---

fra andre troppearter og forsvarsgrener som luftforsvaret, sjøforsvaret, ingeniør, etterretning, logistikk etc (United Special Operations Command, 2023).

I 2014 ble Forvarets spesialstyrker (FS) etablert som egen driftsenhet i Forsvaret, og bestod hovedsakelig av de to taktiske avdelingene Marinejegerkommandoen (MJK) og Forsvarets spesialkommando (FSK), samt en stab. Staben har også en spesialoperasjonsavdeling ved Forsvarets operative hovedkvarter. I senere tid har FS blitt tilført taktisk kommando (TAKOM) over luftressursene Special Operations Air Task Group (SOATG) og Special Operations Aviation Squadron (SOAS). SOATG er et stabselement som skal rekvirere, koordinere og prioritere de samlede luftressursene som FS har tilgang til eller behov for mens SOAS er FS' dedikerte helikopterstyrke bestående av 339 Skvadron. Skvadronen skal være i stand til å løse et bredt spekter av oppdrag, og står på kontinuerlig beredskap i likhet med MJK og FSK. Selv om skvadronens Bell 412 flyvemaskiner har enkelte begrensninger så tilfører denne kapabiliteten FS og norsk beredskap for øvrig en fleksibilitet og handlefrihet, og evne til rask forflytning av for eksempel styrker der det måtte trengs. Denne kapabiliteten vil etter planen styrkes ettersom regjeringen planlegger å «... erstatte Bell 412 med en ny kapasitet som er bedre tilpasset spesialstyrkenes behov i perioden mellom 2024 og 2029» (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.107).

FS har baser flere steder i landet. Hovedstyrkene er stasjonert på Haakonvern ved Bergen, på Rena og på Rygge militære flystasjon. I tillegg har FS elementer på Vealøs i Horten, staben er plassert i Oslo og har som tidligere nevnt et element ved fellesoperativt hovedkvarter i Bodø. I tillegg har FS fotfeste i Ramsund, en lokasjon som skal videreutvikles for økt tilstedeværelse samt alliert øving og trening. Dette ses i sammenheng med den planlagte etableringen av en ny maritim SOTG (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.112).

FS husholder seg med organiske kapabiliteter og kapasiteter innenfor sjø- og landdomenet, og har også fått et betydelig løft innenfor luftmobilitet etter at tilførselen av SOAS. I tråd med den femte SOF-sannheten har norske spesialstyrker tett samarbeid med andre entiteter i Forsvaret, både i øvings- og operasjonssammenheng. I kontraterrorøyemed spesifikt er FS en del av *system kontraterror*; «dvs. de strukturer Forsvaret har etablert for å kunne støtte politiet i større kontraterroroperasjoner» (Johansen & Gråtrud, 2018, s.32). Dette er regulert i et eget gradert planverk som øves på jevnlig basis gjennom flere etablerte øvingsarenaer. I *system kontraterror* inngår kapabiliteter som er nødvendige for å håndtere ulike terrorscenarioer. I dette inngår blant

---

annet ressurser fra marinen, luftforsvaret og Etterretningstjenesten for å støtte med kapabiliteter som mobilitet, ISR<sup>12</sup> og analyse. Spesialoperasjoner er av natur fellesoperative, hvilket kontraterroroperasjoner med dette eksemplifiserer.

FS har vært involvert i en rekke krisesituasjoner de senere årene, og flere av de er redegjort for i andre studier. Noen eksempler på dette er; *Elektron-saken* i 2005 der det ble avdekket grove brudd på fiskerilovgivningen ombord på den russiske tråleren med påfølgende flukt fra norsk kystvakt med norske fiskeriinspektører ombord (Engebretsen-Skaret, 2012, s.30-35). I forbindelse med *terroren 22.juli 2011* ble beredskapen til FSK utløst og samlokaliserte seg med 720-skvadronen på Rygge for å håndtere eventuelle nye terroranslag ettersom beredskapstroppen var bundet opp (NOU 2014: 14, s.242-244). Etter at Hercules-flyet «Siw» krasjet i Kebnekaise bistod spesialstyrkene med søk etter overlevende. I forbindelse med terroranslaget i *In Amenas* ble spesialstyrkene umiddelbart en del av Utenriksdepartementets utrykningsenhet (Heier, 2015, s.9; Bakkeli, 2013, s. 21-22; Engebretsen-Skaret, 2014, s.199). I håndteringen av leirskredet i *Gjerdrum* i 2020 bistod spesialstyrkene også med søks- og sikringstiltak samt luftromskoordinering. Etter at Taliban inntok *Kabul sommeren 2021* ble også spesialstyrkene brukt til å evakuere blant annet norske statsborgere (Veum, 2021). Oppramsingen er på ingen måte uttømmende, og det er også gjennomført flere operasjoner som ikke er omtalt i offentligheten av graderings- og skjermingshensyn. Det disse eksemplene viser en allsidighet i anvendelsespotensialet som ligger i de norske spesialstyrkene, som også gjenspeiles i Johansen & Gråtrud (2018, s.52) sin karakteristikk;

Spesialstyrkene (...) har evne til å løse svært ulike oppdrag og vil ofte selv være i stand til utvikle grunnleggende stridsidé og taktisk tilnærming, også der det ikke eksisterer noen etablert doktrine på forhånd. Gjennom såkalt «task-organisering» kan også selve innsatsstyrken raskt spesialtilpasses til formålet. Slik sett er betegnelsen «spesialstyrker» i en viss forstand misvisende. Det som karakteriserer spesialstyrkene er snarere det *generelle* i deres evner, enn det *spesielle* i deres oppgaver.

I følge Ljøterud er det trolig heller ikke ønskelig eller formålstjenlig å spesialisere seg for mye ettersom en *all round*-styrke vil være bedre forberedt på nye og ukjente kontekster (Ljøterud, 2012, s.317). Slik sett er spesialstyrkene tilnærmet designet for krisehåndtering ettersom kriser kjennetegnes ved at noe er uavklart, ukjent og skjer under tidspress (Kjølborg, 2013, s.13). I tillegg til den generelle beskrivelsen poengterer også Kjølborg (2013, s.39) at spesialstyrkene kan ha «... en viktig rolle fordi deres mobilitet, fleksibilitet og ekspertise gjør at de kan håndtere et bredt spektrum av utfordringer med lav signatur». Dette underbygges også ved eksemplene ovenfor. Man kan

---

<sup>12</sup> Intelligence, Surveillance & Reconnaissance. Kan forstås som metoder og teknikker for innsamling av informasjon

---

argumentere for at spesialstyrkene har blitt anvendt i alle former for krise, uavhengig av hvordan man kategoriserer dem. Kriser som kan true statssikkerheten, samfunnssikkerheten og individsikkerheten. Aktør-initierte kriser herunder sikkerhetspolitiske kriser og terror-handlinger samt naturlige kriser som flystyrt og jordskred.

## 2.4 Oppdraget

*Krig er politikk med andre virkemidler* er en forenklet parafrasering av en tidenes mest anerkjente militærteoretikere. Hvis man legger dette til grunn så er det politikken som regulerer bruken av statens militære maktmidler; et logisk resonnement som de fleste velutviklede demokratier kan vedkjenne seg. Derfor er de politiske styringsdokumentene et naturlig startpunkt for hvordan FS, som en del av Forsvaret, skal innrette seg og prioritere sin virksomhet og sine oppdrag. I dette delkapitlet presenteres oppgavene som er gitt til Forsvaret fra regjeringen og en rød tråd ned til hvordan dette henger sammen med FS sine operasjonslinjer. På grunn av oppgavens tema vil det vektlegges større fokus på de oppgaver som rettes mot indre sikkerhet. I hvilken grad disse oppgavene er dimensjonerende vil også berøres, ettersom det er relevant for drøftingen senere i oppgaven.

Norske spesialstyrker utgjør en relativt liten andel av Forsvaret. For å forstå rammebetingelsene til FS må man sette de i en kontekstuell sammenheng med de overordnede oppgavene som Forsvaret som helhet er gitt fra politisk hold. Regjeringens oppdrag til Forsvaret finner vi i Langtidsplan for forsvarssektoren;

Forsvarets oppgaver er å:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.26).

FS har flere oppdrag som bidrar til disse oppgavene, og det vil senere i kapitlet bli gjort redegjort for totaliteten av disse. Selv om flere av oppgavene indirekte kan kobles sammen med indre sikkerhet er

---

det særlig i den niende oppgaven som er relevant i denne sammenhengen. I redegjørelsen for hva denne oppgaven innebærer for Forsvaret og spesialstyrkene heter det at;

Forsvarets spesialstyrker og helekopterkapasitet har dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at sivile myndigheters behov for bistand er delvis bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening av disse kapasitetene. (...) Forsvarets bistand skjer etter anmodning og er normalt aktuelt når de sivile myndigheter, som har primæransvaret for å ivareta samfunnssikkerheten, ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjonen. Likevel skal Forsvaret først og fremst prioritere sine militære primæroppgaver. Militære kapasiteter bør ikke bli bundet til sivil beredskap på en måte som går utover den militære beredskapen (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.26).

Av dette så kan man spesielt merke seg tre momenter. For det første at FS har binding til å ivareta en dedikert beredskap til støtte for sivile myndigheter når de har utilstrekkelige ressurser for å håndtere en situasjon. For det andre så vil sivile myndigheters kapabilitets- eller kapasitetsgap være *delvis bestemmende* for innretningen til FS. Det tredje momentet er derimot interessant fordi det potensielt står i motsetning til de to første; Forsvarets militære beredskap skal ikke gå på bekostning av den sivile.

I nyere historie har Norges krisehåndteringssystem trolig aldri vært gjenstand for en så stor kritisk gjennomgang enn i kjølvannet av terrorhandlingene 22.juli 2011. En av de mest anerkjente produktene som evaluerte denne krisehåndteringen er Gjørsv-kommisjonens NOU 2012:14. Som følge av denne rapporten produserte regjeringen en overordnet strategi for forebygging og håndtering av terrorisme gjennom stortingsmelding 21. Av denne fremgår FS fire hovedoppgaver;

- Militære spesialoperasjoner i Norge
- Militære spesialoperasjoner i utlandet
- Gisselredningsoperasjoner i utlandet
- Støtte til politiet i bekjempelse av terror i Norge  
(Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s.88)

Videre presiserer samme stortingsmelding at FSK<sup>13</sup> har et dedikert oppdrag om å være forberedt på å yte støtte til politiet med kontraterroroperasjoner til havs. Ivaretagelse av denne særskilte beredskapen utgjør også en kapabilitet som kan nyttes på landdomenet om det skulle være nødvendig. MJK representerte også på daværende tidspunkt en viss kontraterrorkapasitet, og regjeringen gir inntrykk av å inneha en ambisjon om å styrke spesialstyrkenes samlede evne til

---

<sup>13</sup> Dokumentet er produsert før etableringen av Forsvarets spesialstyrker (FS) der Marinejegerkommandoen (MJK) og Forsvarets spesialkommando (FSK) ble slått sammen i samme driftsenhet.

---

kontraterror ved å gi begge avdelingene dedikerte oppdrag om dette (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s.88).

Disse hovedoppgavene sorterer FS inn i det de kaller sine tre operasjonslinjer; (1) forsvar av Norge, (2) operasjoner i utlandet og (3) støtte til andre sektorer. (Forsvarets spesialstyrker, 2018, s.5). Etter at FS publiserte FS strategi mot 2030 i 2018 kan man se at hovedoppgavene til FS gitt av gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren (LTP) er en direkte kopi av FS sine operasjonslinjer (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.107). Selv om rekkefølgen i dette kan oppfattes som noe bemerkelsesverdig, så er det sistnevnte operasjonslinje vi nå skal se litt nærmere på da det er store deler av denne operasjonslinjen FFI argumenterer for kan utfases av spesialstyrkenes oppdragsportefølje. Hvis man legger det særlige pålegget om MKT-beredskap til grunn så kan man argumentere for at det er det som er kjernen i problemstillingen som FS står ovenfor. Dette argumentet styrkes ved at å opprettholde denne kapabiliteten er en ressurskrevende affære;

Sammenlignet med andre tenkbare situasjoner der politiet vil kunne trenge bistand fra Forsvaret, står maritim kontraterror (MKT) etter flertallets syn i en særstilling. Det skyldes i hovedsak to forhold. For det første vil dette typisk være tale om spesielt krevende operasjoner, særlig der det dreier seg om gjenerobring av oljeplattformer, skip i fart eller andre installasjoner til havs. For det andre har Forsvaret siden tidlig på 1980-tallet opparbeidet en særlig kapasitet på dette feltet, som går klart lenger enn politiets kapasitet, og som krever samvirke mellom mange militære enheter. Effektiv MKT-beredskap er svært ressurskrevende, og krever deltagelse av en rekke militære ressurser som normalt har andre primæroppgaver, herunder helikoptre, fly, ubåter, overflatefartøy, etterretning med mer (Røksundutvalget, 2016, s.58).

## 2.5 Utviklingen

Dette delkapitlet vil omhandle de historiske utviklingstrekkene til norske spesialstyrker fra opprettelsen under andre verdenskrig og frem til i dag. Redegjørelsen vil vise tre vendepunkter i det sikkerhetspolitiske landskapet som hadde vesentlig betydning for FS; (1) slutten på andre verdenskrig og isfronten mellom øst og vest, (2) fremkomsten av internasjonal terrorisme og etableringen av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel og (3) Sovjetunionens fall. Disse milepælene representerer skillet mellom fire forskjellige epoker i FS sin historie. Deretter presenteres «sikkerhetstriangelet», en modell som kan brukes til å forstå oppdragsspennet som FS har operert innenfor siden opprettelsen. Avslutningsvis redegjøres det for et mulig nytt paradigmeskifte for FS i fremtiden; strategisk tilrettelegger.

---

## Historien

Man kan dele opp spesialstyrkenes historiske epoker siden andre verdenskrig på mange måter. Litteraturen løfter derimot frem noen vesentlige milepæler som markerer noen distinkte skillelinjer som representerer betydelige endringer i det sikkerhetspolitiske bildet og derav også FS sin innretning. FFI har derfor benyttet seg av følgende kategorisering av FS sin historie; bekjempe tysk okkupasjonsmakt, invasjonforsvar, støtte til indre sikkerhet og støtte til utenrikspolitikken (FFI s.16-17). Vi skal i det følgende ta for oss disse epokene, den sikkerhetspolitiske utviklingen og dens betydning for anvendelsen av norske spesialstyrker.

Selv om man finner eksempler på ukonvensjonelle operasjoner langt tilbake i tid, så regnes andre verdenskrig som starten for spesialstyrkenes moderne historie. Det var først under den siste totalitære krigen at spesialstyrker ble opprettet gjennom grundig seleksjon, grunnutdanning og spesialisering innen irregulær krigføring (Ljøterud, 2012, s. 308-309). Derfor er dette startpunktet for redegjørelsen av norske spesialstyrkers historie i denne oppgaven. Etableringen av Kompani Linge og Shetlandsgjengen er to eksempler på hvordan dette kom til utspill for Norge sin del, godt støttet av Storbritannia. Sabotasjeaksjoner er trolig den mest kjente oppdragsformen som norske spesialstyrker utførte under den andre verdenskrig, med sprengningen på Vemork-anlegget ved Rjukan og senkningen av D/F Hydro som to eksempler på de mest omtalte. Utover sabotasje og raid så ble også spesialstyrkene sendt til Norge for å støtte kapabilitetsbyggingen av den norske motstandsbevegelsen MILORG som skulle benyttes i forbindelse med frigjøringen av Norge. Kompani Linge støttet blant annet med rådgivere, telegrafister og instruktører (Melien, 2012, s.86-87). I tillegg utgjorde spesialstyrkene en viktig funksjon i det allierte etterretningsarbeidet, kanskje særlig i det maritime domenet ettersom Bergen utgjorde tyskernes hovedbase for Atlanteren etter D-dagen (Melien, 2012, 99-100). Som vi ser så gjennomførte spesialstyrkene hele spekteret av spesialstyrkenes prinsipielle oppgaver som redegjort for under kapittel 2.2; SR, DA og MA for å understøtte de alliertes og Norges forsvarskamp.

Slutten på andre verdenskrig betød et bortfall av behovet for styrker som skulle operere i okkuperte områder og dermed opphørte spesialavdelingene i Norge da myndighetene prioriterte gjenoppbygging av det konvensjonelle forsvaret. Selv om denne epoken medførte en trå start for norske spesialstyrker så medfører det sikkerhetspolitiske bildet gjennom den kalde krigen et



---

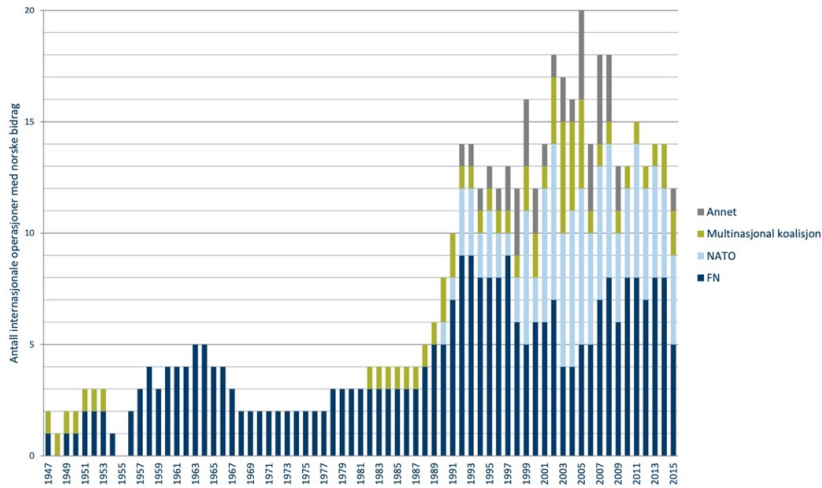
revitalisert behov for et ukonvensjonelt maktmiddel for Norge. Kaldkrigsperspektivet gjennom 50- og 60-tallet medførte at henholdsvis sjøforsvaret og hæren opprettet det som skulle bli opptakten til Marinejegerkommandoen og Forsvarets spesialkommando. Sjøforsvaret opprettet en marinejegerorganisasjon som hadde som hovedoppgaver å blant annet håndtere sprengning under vann, rekognosering i det maritime domenet samt øvrige patrulje- og jegeroppdrag. Hæren på sin side innså at det allike vel var et behov for å komplettere de konvensjonelle styrkene med mindre avdelinger som kunne settes inn luftveien og operere bak fiendens linjer for rekognosering, drive sabotasje og bedrive ildledning for artilleri og fly. Hærens fallskjermkole ble dermed opprettet (Ljøterud 2012, s.310; Melien, 2012 s. 167-171). I den første delen av den kalde krigen var det faren for en sovjetisk invasjon som fikk den største oppmerksomheten. I denne perioden ble derfor spesialstyrkene orientert mot å drive rekognosering, sabotasje/ raid og målutvikling bak fiendens linjer, primært i Nord-Norge, til støtte for forsvar av Norge (Johansen & Gråtrud, 2018 s. 17).

Utover spenningen mellom øst og vest skrider en ny sikkerhetspolitisk utfordring frem på 70-tallet. Terroraksjonen i München i 1972 gjorde at internasjonal terrorisme ble satt på dagsordenen. Denne trusselen var for omfattende til at den kunne ivaretas med det politiet disponerte av styrker og midler, og for Norge sin del ble beredskapstroppen derfor etablert (Ljøterud, 2012, s.310-311). Etableringen av norsk petroleumsvirksomhet offshore representerte nok en trussel utenfor politiets rekkevidde, og det ble derfor besluttet å etablere en militær antiterrorenhet som skulle bistå politiet i å bekjempe terrorangrep mot offshore-anlegg (Melien, 2012, s.213). Fremveksten av internasjonal terrorisme generelt, og særlig i sammenheng med oljevirkomheten gjorde Norge sårbare (Bakkeli, 2007, s.186-187). Forsvarets spesialkommando ble derfor etablert på begynnelsen av 80-tallet. Selv om det var det maritim kontraterror (MKT) var primæroppdraget så fikk avdelingen etter hvert også oppdrag om å støtte politiet i forbindelse med eventuelle terrorangrep på land (Johansen & Gråtrud, 2018, s.17). I tillegg til å ivareta sin rolle ved en eventuell sovjetisk invasjon fikk dermed spesialstyrkene et ansvar i norsk kontraterrorberedskap, både på sjøen og på land i denne perioden.

Etter jernteppet og Sovjetunionens fall var faren for storkrig opplevd som svært liten, samtidig som regionale konflikter etablerte seg også i Europa (Melien, 2012, s.217).

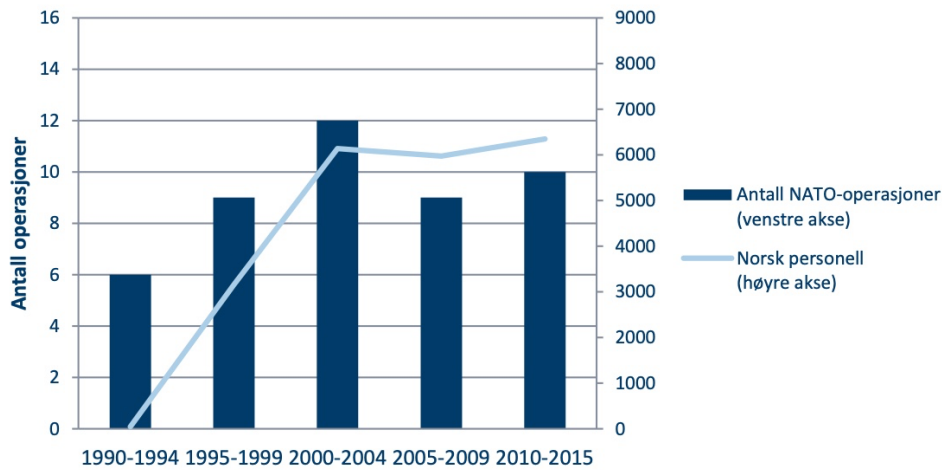
For å sikre ivaretagelse av norsk sikkerhet og suverenitetshevdelse var det dermed nødvendig å justere forsvars- og sikkerhetspolitikken. «Året 1990 markerer som nevnt et skille når det gjelder deltakelse i internasjonale operasjoner. Gabriel Husby har karakterisert perioden som «en brytningstid hvor Norges geo- strategiske plassering ikke lenger var en garanti for norsk alliansepartnerskap» (Gustavsén, Lien & Tollefsen, 2017, s.9).

Som grafene under viser tydelig de praktiske konsekvensene av denne dreiningen der både antall oppdrag som Norge har deltatt i, samt antall involvert personell hadde en påfallende stor økning i denne perioden.



Figur 1.1 Antall internasjonale operasjoner med norske bidrag

(Gustavsen et al., 2017 s.7)



Figur 2.11 Antall NATO-operasjoner med norsk deltakelse og gjennomsnittlig antall norsk personell i NATO-operasjoner

(Gustavsen et al., 2017 s.20)

---

Invasjons- og mobiliseringsforsvaret som vi hadde hatt gjennom den kalde krigen endret seg raskt til et innsatsforsvar<sup>14</sup>. Dette kom også til uttrykk for anvendelsen av norske spesialstyrker. Dette satte også sitt preg på organiseringen i FSK som i tillegg til innsatsstyrken<sup>15</sup> etablerte Internasjonal beredskapstropp som svar på NATOs økende etterspørsel etter spesialstyrkebidrag i forbindelse med internasjonale operasjoner (Hammersmark, 2015, s.54). Deployeringen til Balkan på 90-tallet var starten på utstrakt bruk av norske spesialstyrker som sikkerhetspolitisk virkemiddel i utenlandsoperasjoner. Av andre misjoner der med vesentlige bidrag fra spesialstyrkene kan det nevnes *Operation Enduring Freedom (OEF)*, *International Security Assistance Force (ISAF)*, *Resolute Support Mission (RSM)* og *Operation Atalanta* samt kampen mot ISIL. Parallelt med den drastiske økningen i utenlandsbidrag så måtte også terrortrusselen ivaretas; «Terrorangrepet på USA 11. september 2001 (...) De blodige terroranslagene mot Madrid 11. mars 2004 og London 7. juni 2005 understreket terrorismens globale karakter» (Melien, 2012, s.217). Også hele det norske folk og samfunn fikk erfare terrorismens grusomheter 22.juli 2011. I perioden etter den kalde krigen har dermed spesialstyrkene vært orientert mot utenlandsoperasjoner eller støtte til norsk utenrikspolitikk, i tillegg til kontraterroroppdraget som fortsatt gjorde seg gjeldende siden fremkomsten på 70-tallet.

## Sikkerhetstriangelet

Som det er redegjort for ovenfor så har oppgavene og innretningen til FS vært i endring siden etableringen under andre verdenskrig. Oppdragsspennet som FS har operert i siden opprettelsen kan man allikevel sortere i tre primære funksjoner; forsvar av Norge, indre sikkerhet og norsk utenrikspolitikk. Selv om dagens spesialstyrker er fundamentalt annerledes enn den styrken som ble etablert i etterkrigstiden (Johansen & Gråtrud, 2018, s.15) har de hele tiden operert innenfor det FFI omtaler som «sikkerhetstriangelet» der hjørnene utgjør disse tre funksjonene.

Forsvar av Norge kan forstås som å forhindre eller motstå et konvensjonelt angrep på norsk territorium med militære styrker for å sikre norsk suverenitet. Operasjonene som FS har vært involvert i i utlandet kan plasseres i hjørnet for norsk utenrikspolitikk. Oppgaver og oppdrag innen indre sikkerhet kan forstås som det særskilte oppdraget FS har til støtte for politiet innen MKT og terrorberedskap generelt. Alle oppdragsformer faller dog ikke like naturlig på plass i disse

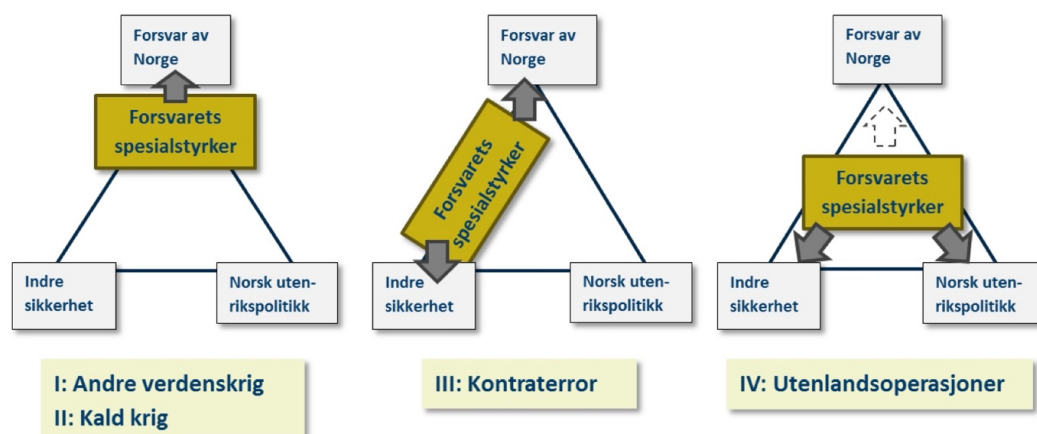
---

<sup>14</sup> Forsvar som primært har som oppgave å delta i (fredsbevarende) internasjonale operasjoner (Store norske leksikon)

<sup>15</sup> Bestående av spesialjegere med hovedfokus på å opprettholde FSKs beredskapsoppdrag for kontraterror (Hammersmark, s. 51)

kategoriene. FS skal også bistå norske myndigheter i krisehåndtering i utlandet, herunder gisselredningsaksjoner. Siden dette er operasjoner som foregår utenfor Norges grenser kan man intuitivt plassere denne oppdragsformen i norsk utenrikspolitikk. Slike oppdrag har derimot en rekke særtrekk som gjør at de hører mer hjemme i indre sikkerhet og har klare likhetstrekk med nasjonal krisehåndtering; oppdragets varighet eller avgrensning i tid og slutttilstand, samvirke med andre nasjonale ressurser, situasjonen reflekterer karakteristikene til krisehåndtering, og det har et større tverrsektorielt aspekt over seg. Slike oppdrag vil derfor være langt mer sammenfallende med et krisehåndteringsoppdrag til støtte for politiet nasjonalt, enn for eksempel lavintensitetskonflikter som man kjenner fra Afghanistan. Forskjellen ligger i hovedsak kun i hvilket land oppdraget utføres i. Derfor tillegges slike oppdrag til indre sikkerhet.

Hvis vi da tar for oss FS sin historiske utvikling og innretning og plasserer disse epokene, eller paradigmen, i «sikkerhetstriangelet» illustreres FS sin innretning slik;



Figur 8.1 Forsvarets spesialstyrker under fire paradigmer

(Johansen & Gråtrud, 2018, s.53)

Siden opprettelsen har norske spesialstyrker forandret seg og sin innretning ut ifra de gjeldende sikkerhetspolitiske forutsetningene. Til tross for relativt radikale retningsendringer har styrkene klart å tilpasse seg nye oppdrag. Når de har kommet til anvendelse har de løst oppdragene på en slik måte at de har stor tillit både internt i Forsvaret og blant beslutningstakerne på politisk nivå. Tilpasningsdyktighet, omstillings- og gjennomføringsevne er nøkkelford i så henseende. Det siste paradigmeskiftet som det er redegjort for i dette kapitlet fant sted ved den kalde krigens slutt. Det er

---

godt over 30 år siden. Mye har skjedd i det sikkerhetspolitiske landskapet siden den gang. Representerer disse endringene og fremtidige trender behovet for en ny retning for FS?

## Nåsituasjonen – Det femte paradigmet?

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har som formål å presentere «... rettidige, forskningsbaserte og uavhengige råd til utvikling av forsvarspolitik, forsvarsplanlegging og forvaltning av sektoren» til den politiske og militære ledelsen (Forsvarsdepartementet, 2020b, s.3). Som et ledd i dette produserer FFI en rekke forskningsrapporter som skal bidra til et mest mulig formålstjenlig forsvar. Johansen & Gråtrud har tatt for seg innretningen av FS i deres rapport *Fra taktisk elite til strategisk tilrettelegger – hvordan Forsvarets spesialstyrker kan møte fremtidens utfordringer*. Problemstillingen i analysen er «... hvilke utfordringer styrken vil stå ovenfor de neste 10-15 årene, og hvordan styrken kan innrettes for å møte disse utfordringene» (Johansen & Gråtrud, 2018, s.3). Uten å redegjøre for hele metoden så har de tatt for seg følgende temaer;

- *Trender i terrortrusselen*. Statsstøttet terrorisme har fått en gjenoppblomstring, og man kan forvente en forlengelse av dagens trender innen terrorisme som en vedvarende, og på enkelte områder økende, trussel.
- *Hybrid krig som fremtidig utfordring*. Russland har vist ved flere anledninger evne og vilje til å ta i bruk hybride virkemidler, og Krim i 2014 brukes som eksempel. Som nabo til Russland utgjør Norge en form for NATOs blokk mot Russland i nordområdene, og de ønsker ikke å krysse en terskel som utløser NATOs artikkel 5. Dette øker sannsynligheten for at Russland vil bruke hybride virkemidler mot Norge. Selv om bruken av FS i et hybrid scenario vil være et politisk spørsmål så løfter forfatterne opp assistanse innenfor rammen av totalforsvaret, sektorovergripende tilrettelegger og nasjonal koordinator som mulige funksjoner for FS.
- *Strategisk overfall*. Russlands økte aktivitetsnivå og styrkmodernisering har medført at et strategisk overfall har blitt tillagt mer fokus i norsk forsvarsplanlegging og innretning. Evnen til å håndtere et strategisk overfall i nordområdene vil være dimensjonerende krav for Forsvaret, og dermed også spesialstyrkene. Naturlige funksjoner for FS i forbindelse med strategisk overfall vil være SR til støtte for militære og sivile myndigheter, måldataregistrering og operasjoner mot fiendtlige styrker og DA mot russiske A2/AD-systemer.
- *Spesielle krav til operasjoner i utlandet*. Etter den kalde krigen har det vært et vedvarende behov for militære styrker i utlandet, både i inter- og intranasjonale konflikter. Spesialstyrkene må derfor påregnes å stille styrkebidrag til utenlandsoperasjoner også i

---

fremtiden. Rapporten går langt i å hevde at utenlandsoperasjoner bør være dimensjonerende til fordel for nasjonalt forsvar.

(Johansen & Gråtrud, 2018, s.24-51).

Basert på disse redegjørelsene så løfter forfatterne spørsmål om hvorvidt FS i lys av fremtidens utfordringer står ovenfor en ny type hovedfase, eller et nytt paradigmeskifte. Med utgangspunkt i det fjerde paradigmeskiftet der hovedfokus har vært støtte til indre sikkerhet og utenlandsoperasjoner har FS nå, for første gang, koblinger til alle hjørnene i triangelet som følge av en tilbakevendende nasjonal sikkerhetsutfordring (Johansen & Gråtrud, 2018, s.52).

Oppdragsporteføljen til FS har i så måte aldri vært mer omfattende. På toppen av dette så viser rapporten at en ny dimensjon er i fremvekst; hybrid krigføring. Forskerne løfter derfor en betimelig problemstilling;

Spørsmålet i dag er om det er mulig eller hensiktsmessig å legge til ytterligere oppgaver som følge av bl.a. fremveksten av en hybrid dimensjon i det sikkerhetspolitiske trusselbildet, eller om det tvinger seg frem et nytt skift i plasseringen til styrken innenfor triangelet (Johansen & Gråtrud, 2018, s.53).

Relevansen i spesialstyrkenes rolle til støtte for politiet i indre sikkerhet og kontraterror vil avhenge av primært to faktorer; utviklingen i terrortrusselen og politiets evne til å håndtere den. Som redegjort for tidligere, så ser førstnevnte faktor ut til å holde seg noenlunde stabil. Det er derimot endringer i den andre faktoren som tilsier at spesialstyrkenes rolle vil bli mindre relevant; politiets kapabiliteter for å håndtere terror styrkes. Beredskapstroppen utøkes med flere hjemler, politiets beredskapsressurser samles på nytt beredskapssenter og det anskaffes nye politihelikoptre. I tillegg styrkes kvaliteten på politiets IP3-personell<sup>16</sup> i distrikter med sokkelansvar ved å doble antall årlige treningstimer (Johansen & Gråtrud, 2018, s.54).

Forfatterne argumenterer dermed for at spesialstyrkenes rolle i indre sikkerhet generelt, og kontraterror spesielt, gradvis kan nedtrappes;

«En videre utvikling langs disse linjene vil kunne redusere behovet for å opprettholde en dedikert kontraterrorkapasitet i Forsvaret. Dette gjelder imidlertid primært den direkte aksjonsfasen i en kontraterroroperasjon. Evnen til å lede og koordinere større ressurser vil også i fortsettelsen måtte ligge i Forsvaret innenfor rammen av *system kontraterror*.» (Johansen & Gråtrud, 2018, s.55)

---

<sup>16</sup> Innsatspersonell som inngår i politidistriktets utrykningsenhet

Det argumenteres altså for at det nye paradigmet FS står ovenfor innebærer at FS gradvis utfaser sitt særskilte oppdrag om støtte til indre sikkerhet til fordel for ivaretagelse av den ellers omfattende og stadig økende oppdragsporteføljen innen forsvar av Norge og norsk utenrikspolitikk. Styrken skal fortsatt stå på beredskap som et generelt krisehåndteringsverktøy for sivile myndigheter. I sikkerhetstriangelet kan paradigmet illustreres slik;



Figur 8.2 Forsvarets spesialstyrker under det femte spesialoperasjonsparadigmet (Johansen & Gråtrud, 2018, s.58).

---

## 3 Analyse

Dette kapitlet består av to deler. Første del forsøker å drøfte utviklingen i det sikkerhetspolitiske landskapet samt hvordan dette berører FS, samt hvordan man kan tolke problemforståelsen i den situasjonen som styrkene nå befinner seg i. Dette danner utgangspunkt for kapitlets andre del, der det blir redegjort og drøftet tre prinsipielt forskjellige alternativer for den videre utviklingen av spesialstyrkene. Kapitlet avsluttes ved å kort beskrive to av de forkastede handlemåtene samt redegjøre for hvorfor de ikke ble tatt med i den videre prosessen.

### 3.1 Problemforståelsen

Som redegjort for i forrige kapittel argumenterte Lutterbeck for snart 20 år siden for at fremveksten transnasjonale sikkerhetsutfordringer i gråsonen mellom indre og ytre sikkerhet taler for en viktigere rolle for sikkerhetsstyrker mellom politi og forsvar. Lutterbecks teori og argumentasjon er det, naturligvis, ikke konsensus om. Tomáš Weiss (2011) kategoriserer motstanden mot Lutterbeck og hans meningsfeller i tre grupper. Den første er de som ikke vedkjenner de sikkerhetspolitiske dreiningene som Lutterbeck fronter. De hevder at militære styrker alltid til en viss grad har bidratt i indre sikkerhet, at det ikke forekommer så ofte som litteraturen skal ha det til, og at endringen i bruken av politiet er minimale. Den andre gruppen innrømmer at enkelte endringer har forekommet i det sikkerhetspolitiske landskapet og i bruken av sikkerhetsstyrker, men er kritiske til hvor nytenkende denne teorien er. Samtidig mener de at den bipolare verdensordenen under den kalde krigen representerer et unntak i historisk perspektiv, der dagens<sup>17</sup> situasjon er en tilbakekomst av normalsituasjonen. Den tredje gruppen anerkjenner forandringene som fremlegges. De er derimot uenige i at sikkerhetsstyrker i gråsonen er løsningen. Denne dreiningen er uheldig, og burde reverseres fordi utviklingen forhindrer militære styrker i å utføre deres tradisjonelle rolle i ytre sikkerhet. Politiet bør heller utvikle sine kapabiliteter til å håndtere den økte transnasjonale sikkerhetsutfordringen i gråsonen (Weiss, 2011, s. 400). Hvis vi lar Lutterbeck sin løsning, økt betydning av gendarmeri og paramilitære styrker, ligge inntil videre, men tar for oss trendene i det sikkerhetspolitiske klimaet så kan det argumenteres for at disse trendene er minst like valide i dag. Forsvarskommisjonen, offentlige trusselvurderinger og litteraturen er tilsynelatende samstemte i at dette også er de rådende forhold for Norge i nåtiden (NOU 2023: 14, s.96; Larssen, 2021, s.15). Denne fusjonen mellom politi og forsvar har også Norge anvendt i utenrikspolitikken; i Afghanistan

---

<sup>17</sup> Artikkelen er fra 2011



---

støttet norske spesialstyrker med etableringen av en spesialisert politiavdeling, Crisis Response Unit, for håndtering av terroranslag. Også de konvensjonelle styrkene samarbeidet tett med lokalt politi, og hadde til enhver tid en norsk politioffiser underlagt seg.

FFIs rapport som tar for seg utviklingen i det sikkerhetspolitiske landskapet er publisert i 2018, altså fem år siden. Når man skal vurdere trender i trusselbildet i et langsiktig perspektiv som har til hensikt å gi beslutningsunderlag for innretninger av sikkerhetsstyrker er fem år relativt lite. Det har derimot skjedd en drastisk endring siden rapporten ble publisert som har hatt stor påvirkning på sikkerhetssituasjonen i Europa; Russlands invasjonskrig i Ukraina. Det er derfor nødvendig å undersøke hvorvidt dette har påvirket validiteten til Johansen & Gråtruds slutninger for 2023 og fremover. Spesielt gjelder dette knyttet til *trender i terrortrusselen* og sekundært *hybrid krig som fremtidig utfordring*. I Norge publiseres det tre offentlige og ugraderte trusselvurderinger hvert år (Etterretningstjenesten, 2023a); (1) Etterretningstjenesten/ *FOKUS*, (2) Politiets sikkerhetstjeneste/ *Nasjonal trusselvurdering* og (3) Nasjonal sikkerhetsmyndighet/ *Risiko*. Disse tjenestene har primærfokus på forskjellige sikkerhetsrelaterte utfordringer og -trusler. Som oppgaven har vist så er ikke nødvendigvis disse skillelinjene like klare, det er derfor vurdert som nødvendig å studere de i sammenheng. De vurderingene som er gjort er dog relativt sammenfallende. Etterretningstjenesten peker på en nedgang i gjennomførte terrorangrep i Europa, men at det stadig avdekkes «... alvorlige saker om oppfordring til terrorangrep, opplæring og konkret angrepsplanlegging» (Etterretningstjenesten, 2023b). Politiets sikkerhetstjeneste på sin side poengterer at terrortrusselen blir mer sammensatt som følge av at den kommer fra flere ekstrimiseretninger, samt at ideologi, modus og valg av mål i større grad velges ut fra ekstremismenes egne preferanser. Dette kan føre til at det blir mer utfordrende å avdekke radikaliserings og potensiell terrorplanlegging Politiets sikkerhetstjeneste, 2023, s.1). Av dette så kan vi forstå at terrortrusselen ikke i nevneverdig grad har endret seg siden Johansen & Gråtruds (2018) analyse.

Som det ble presisert i innledningen vil ikke denne oppgaven drøfte eller ta stilling til prioriteringen mellom hjørnene i sikkerhetstriangelet. Oppgavens tema er indre sikkerhet, og FS sin rolle i dette. Når FFI-rapporten argumenterer for en gradvis utfasing av det dedikerte oppdraget så må man se på hensikten for å forstå hvilke effekter som søkes nådd med dette. Forklaringen kan forstås når man ser følgende to momenter i sammenheng; (1) som presentert i forrige kapittel har FS gjennom historien aldri hatt en bredere og større oppdragsportefølje ut ifra sikkerhetstriangelets perspektiv. (2) FFI legger dermed til grunn at FS må «... gjøre mindre av noe, og støtte til indre sikkerhet kan – som en konsekvens av styrkingen av politiets evne til kontraterror – dermed gradvis fases ut av

---

spesialstyrkenes oppdragsportefølje» (Johansen & Gråtrud, 2018, s.59). En naturlig forklaring på denne sammenhengen er altså at FS har behov for frigjøring av ressurser for å ivareta sine øvrige oppgaver og oppdrag på en tilfredsstillende måte.

Hvis man legger til grunn at det er ressursfrigjøring som ligger til grunn for FFIs anbefaling så blir det neste spørsmålet hva er det innenfor FS sin oppdragsportefølje i indre sikkerhet som vil være ressursfrigjørende? Ut ifra tidligere redegjørelse i oppgaven er det en ting som utmerker seg; Maritim kontraterror (MKT). I så fall forutsetter dette en hypotese om at MKT-beredskapen binder opp betydelige ressurser for FS. En slik fremstilling vil ikke være mulig i en ugradert studie, men det kan allikevel argumenteres for at dette oppdraget påfører FS et ressurspådrag; å inneha kapabiliteten for slike operasjoner krever særskilt materiell og kompetanse som må vedlikeholdes gjennom anskaffelser, utdanning, trening og øving. Slike oppdrag skiller seg også fra ett av særtrekkene til spesialstyrker som det ble redegjort for i forrige kapittel; det *generelle* og den allsidige anvendelsen. Målet er gitt; enten om det er et cruiseskip eller en oljeplattform. Dette fordrer også at styrken må inneha en dedikert kompetanse på slike komplekse mål. At MKT er ressurskrevende underbygges også av sitatet fra Røksundutvalget som er gjengitt i slutten av kapittel 2.4. Uten å sette en kvantitativ kostnad på MKT-kapabiliteten kan man uansett fastslå at det medfører en vesentlig ressursbinding for spesialstyrkene.

I forlengelsen av dette vil det være naturlig å ta for seg hvorvidt Norge har behov for MKT-beredskap. I tillegg til at det er ressurskrevende, så har den beredskapen aldri blitt utløst (Bjerga, 2016, 13:57). Argumentene for å opprettholde en robust MKT-beredskap kan settes i perspektiv med faktorene som nyttes i forbindelse med Forsvarets metode for risikohåndtering<sup>18</sup>; *sannsynlighet og konsekvens*. Selv om sannsynligheten kan vurderes som lav, så kan det ikke utelukkes. «Siden det ikke har skjedd før så kommer det ikke til å skje i fremtiden» blir en logisk feilslutning. Som det tidligere er redegjort for så er den generelle terrortrusselen vedvarende, og svakt økende på enkelte områder. Samtidig poengterer PST at det kan bli vanskeligere å avdekke planlegging av terroraksjoner før de kommer til utførelse. Videre så det også argumenteres for at et bortfall kan påvirke sannsynligheten; hvis Norge trapper ned nasjonens evne til å håndtere terrortrusler på sjøen, kan dette gjøre at nettopp maritime mål blir mer attraktive for terrorisme. I så måte kan MKT ses på som en forsikringspolise, på samme måte som Forsvaret som helhet; ved å ha et robust forsvar reduserer du sannsynligheten for at du får

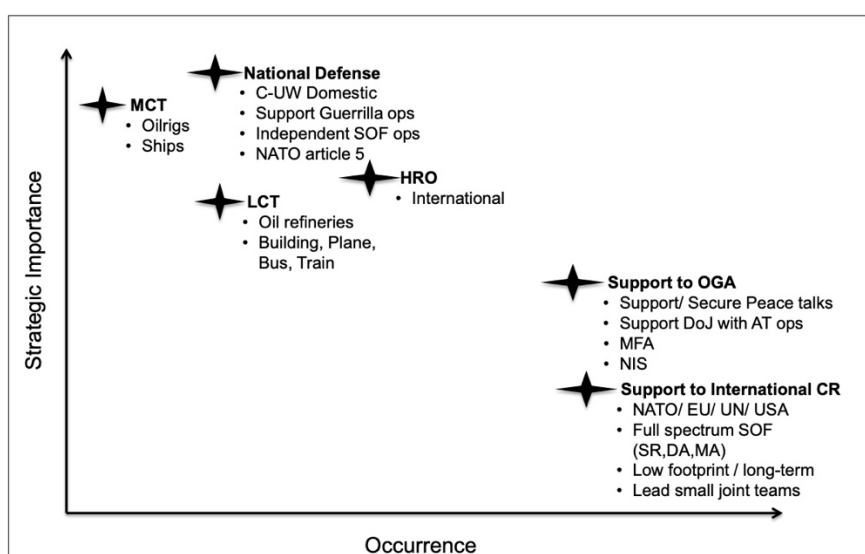
---

<sup>18</sup> Operational Risk Management (ORM)

bruk for det. I historisk kontekst så kan man også dra paralleller til hvordan mellomkrigstidens *det brukne geværs politikk* påvirket håndteringen når Norge ble invadert 9.april 1940.

*Konsekvensene* på sin side har potensiale til å bli katastrofale, i alle fall i sum. Å se for seg et scenario der Norge eller norske interesser hadde blitt rammet av et terrorangrep mot for eksempel oljenæringen eller sjøfarten burde skremme de fleste. Som kyststat skjer størstedelen av norsk verdiskapning langs kysten, i havet og på kontinentalsokkelen gjennom olje- og gassproduksjon, fiskerier, oppdrettsnæring og annen industri (Børresen, 2015, s.93). Å ikke være i stand til suverenitetshevdelse på så elementære deler av norske interesser ville trolig medført et stort integritets- og troverdighetsproblem i det internasjonale samfunn. På det politiske plan ville en slik situasjon kunne karakteriseres som falitt, både innenriks og i det internasjonale miljøet. Dette har også et økonomisk aspekt. Taksameteret ville rullet relativt fort for hver time, for ikke å si dager, uker eller måneder, uten operativ drift i deler av olje- og gassproduksjonen. Videre så har også Norge et ansvar for ivaretagelsen av sikkerheten til personellet som ville blitt berørt. Mange hundre, om ikke fler, menneskeliv vil være avhengige av at situasjonen blir håndtert. Det siste poenget som fremheves er den indirekte konsekvensen for den generelle terrorberedskapen. MKT utgjør den sentrale trenings- og øvingsarenaen der politiets og Forsvarets ressurser opererer sammen i terrorscenarioer. Gitt de sikkerhetspolitiske trendene så burde politi og forsvar ha *mer* samvirke, ikke mindre.

Hvis vi ser til Capstone-rapporten *Strategic design for NORSOF 2025* er det også en sammenheng mellom sannsynlighet og konsekvens når det gjelder maritim kontraterror, hvis det legges til grunn at lav forekomst indikerer lav sannsynlighet;



---

(Berg-Knutsen, E., & Roberts, N. 2015, s.29)<sup>19</sup>

The tasks on the upper left side of the graph have high strategic importance and effect if not accomplished successfully due to the public and political attention these types of tasks have both globally and domestically. These tasks are called “no failure missions.” However, their occurrence is few and far between (Berg-Knutsen, E., & Roberts, N. 2015, s.29).

Selv om sannsynligheten (basert på hvor ofte det skjer) kan vurderes som lav, omtales dette som et «*No failure mission*», altså noe man ikke kan tillate seg å feile på.

Det sikkerhetspolitiske landskapet i dag, og formodentlig i fremtiden, vil karakteriseres av trusler som stadig blir mer uklare i perspektivet av det tradisjonelle skillet mellom indre og ytre sikkerhet. Det er i alle fall en overvekt av denne erkjennelsen i det akademiske landskapet. Dette reflekteres også i både litteraturen og produkter som er utarbeidet på oppdrag fra det politiske nivået i Norge. Det er derimot noe uenighet om hva som er løsningen på disse trendene; enkelte taler for økt satsning på styrker som skal adressere den økte trusselen i gråsonen, mens andre mener at dette vil svekke evnen til å håndtere trusler i de tradisjonelle sikkerhetsdomenene. Spesialstyrkenes oppdragsportefølje har aldri vært mer omfattende, og trolig har dette medført at terskelen for en tilstrekkelig evne til å ivareta disse oppdragene på en tilfredsstillende måte er krysset, eller vil bli det hvis utviklingen fortsetter. Innenfor indre sikkerhet, jmf sikkerhetstriangelet, er maritim kontraterrorpekt på en mulig løsning som vil frigjøre ressurser for spesialstyrkene for å lette på dette trykket. Samtidig er det argumentert for at Norge bør opprettholde en troverdig MKT-beredskap også i fremtiden. Til tross for at sannsynligheten er lav så er oppdraget av såpass stor strategisk, økonomisk og helsemessig betydning at det ikke bør neglisjeres.

## 3.2 Mulige handlingsalternativer

I dette delkapitlet vil det presenteres ulike handlingsalternativer for spesialstyrkenes rolle i indre sikkerhet. Perspektivet som ligger til grunn for identifiseringen av handlingsalternativene er i all hovedsak basert på oppgavens prosess og de faktorene som er identifisert, drøftet og redegjort for i denne. At handlingsalternativene adresserer *minst ett* av disse faktorene er satt som utvalgsriterium. Det har vært et poeng i seg selv å identifisere prinsipielt forskjellige retninger eller

---

<sup>19</sup> Akronymet MCT er gjengitt i rapportens liste over forkortelser, og står for Maritime Counter Terrorism (Berg-Knutsen, E., & Roberts, N, 2015, s.ix). Begrepet kan dermed tillegges samme betydning som det denne oppgaven omtaler som maritim kontraterror (MKT).

---

handlemåter i den hensikt å løfte frem et større spenn av muligheter, som potensielt kan videreutvikles. Det er også vektlagt at det vil være formålstjenlig om de forskjellige alternativene adresserer forskjellige faktorer.

I et annet perspektiv kan det også ses på som en tilnærming der ansvarsfordelingen ikke skal være lik. Dette underbygger også intensjonen om å finne løsningsalternativer som er prinsipielt forskjellige. Først vil det drøftes et alternativ der politiet overtar en større andel av ansvaret for indre sikkerhet, sammenliknet med dagens ordning. FS vil fortsatt utgjøre en rolle i indre sikkerhet, men i en annen funksjon. Det andre alternativet retter seg mot at FS styrkes slik at avdelingen får bedre forutsetninger for å løse den brede, og stadig økende oppdragsporteføljen. Det siste alternativet kan ses på, i et ansvarsfordelingsperspektiv, som en mellomløsning der politiet og spesialstyrkene settes i stand til å løse kriser sammen i større grad. Avslutningsvis redegjøres det for de alternativene som ble vurdert men forkastet, og årsaken til dette.

## **Reduksjon i oppdragsporteføljen**

Denne handlemåten vil i stor grad basere seg på FFIs beskrivelse av hvordan et nytt spesialoperasjonsparadigme kan se ut. Plasseringen i sikkerhetstriangelet, jamfør avslutningen på forrige kapittel, indikerer at hovedvekten vil ligge mot hjørnene *forsvar av Norge og norsk utenrikspolitikk*. Det er også den ønskede effekten med denne handlemåten, at FS kan innrettes mer mot disse operasjonslinjene i større grad. Beskrivelsen her vil derimot fokusere på FS sin rolle i indre sikkerhet da dette er oppgavens tema.

FS vil spille en sentral rolle i forsvaret mot hybride angrep. Sivile myndigheter vil ha det overordnede ansvaret, og FS vil således ha en støttende, men allikevel sentral rolle i dette konfliktspekteret, grunnet styrkens fleksibilitet og kapabilitetsbredde. Spesialstyrkene vil «... videreføre innsatsen i operasjoner utenfor Norge» (Johansen & Gråtrud, 2018 s.58), hvilket vil inkludere kontraterroroperasjoner som en militær oppgave (Johansen & Gråtrud, 2018 s.58). Dette kan innebære bekjempelse av terrorgrupperinger med internasjonal innflytelse og ambisjoner. Det kan derfor også sannsynliggjøres at slike oppdrag indirekte kan bidra til å redusere terrortrusselen i Norge.

---

Som redegjort for i forrige delkapittel kan en utfasing av maritim kontraterror fra oppdragsporteføljen til FS medføre en betydelig ressursfrigjørelse. Hvis det legges til grunn at denne kapabiliteten må videreføres som et sikkerhetspolitisk verktøy for krisehåndtering så må dette ivaretas av noen andre. Politiet er, pr dags dato, eneste reelle alternativ. Som tidligere nevnt er deres evne til kontraterror styrket gjennom flere tiltak; beredskapstroppen utøkes og styrkes, beredskapsressursene i politiet er samlet på felles beredskapssenter samt tilførselen av helikoptre. «Målet var å samle beredskapstroppen, bombetjenesten, krise- og gisselhandlerne, helikoptertjenesten og seksjon for taktisk støtte, bedre politiets evne til respons og gi beredskapsressursene bedre treningsfasiliteter» (Endregard & Elstad, 2021, s.36). I tillegg er det også gjort en kvalitativ styrking av innsatspersonell i distrikter med sokkelansvar.

Ettersom dette ikke er en komparativ studie så blir det utfordrende å konkludere med at politiets evne til å ivareta MKT-beredskapen vil være tilsvarende den FS besitter i dag, men forutsetningene ligger trolig bedre til rette for det enn det har gjort tidligere, jamfør forrige avsnitt. Det må også tas med i betraktning at Forsvarets øvrige bestanddeler i *system kontraterror* vil ha samme rolle som tidligere.

Det som derimot kan drøftes er *forutsetningene* som må ligge til grunn for at politiet kan overta dette oppdraget, ut ifra et militært perspektiv. Som nevnt tidligere vil en MKT-operasjon være fellesoperativ ettersom *system kontraterror* innbefatter fellesoperative ressurser og beslutningsprosesser. I så måte kan dette gjøres i perspektivet av Forsvarets fellesfunksjoner. Forsvarets fellesfunksjoner er definert som «kapabiliteter eller aktiviteter som gjelder for alle fellesoperasjoner, og som gir et rammeverk som understøtter den operasjonelle sjefen i arbeidet med å integrere, synkronisere og styre militære operasjoner» (Forsvarsstaben, 2019, s.136).

Kristiansen et al. har sammenfattet en forenklet beskrivelse av disse;

- *Kommando og kontroll*: Dette handler om evnen til å utøve helhetlig ledelse. Herunder kommer også evnen til å sikre rettidig og presis informasjonsdeling som skal muliggjøre best mulig omforent forståelse av situasjonen.
- *Etterretning*: Dette dreier seg om å gi beslutningstakerne best mulig beslutningsgrunnlag og forståelse av risikoer og trusler. Herunder kommer evne til å samle inn informasjon, analysere den og presentere den på en presis måte.
- *Operasjonell manøver og ild*: Dette er den «egenskapen» de sivile samfunnet antakelig er best kjent med. Den handler i korte trekk om å posisjonere og utnytte egne kapasiteter for å påvirke en motstander fysisk og psykisk i flere domener (samtidig). Dette kan skje ved bruk av skytevåpen, men også ved bruk av virkemidler som elektronisk krigføring.
- *Styrkebeskyttelse*: Dette «er de tiltak og midler som benyttes for å redusere sårbarheten til eget personell, infrastruktur, materiell, operasjoner og aktiviteter for å sikre egen

- 
- handlefrihet og operativ effektivitet».<sup>20</sup> Dette inkluderer eksempelvis beskyttelse mot luftbårne plattformer eller CBRN-trusler (chemical, biological, radioactive, nuclear).
- *Informasjon*: Dette handler om å søke å dominere narrativet gjennom både å påvirke andre aktørers persepsjon og gjennom å nekte en motstander tilgang til informasjon gjennom egne operasjoner.
  - *Understøttelse*: Dette handler i praksis om «tilførsel, vedlikehold og beskyttelse av de ressursene som operasjonen krever».<sup>21</sup> Det innbefatter ingeniørtjenester, logistikk og sanitet samt veterinærvirksomhet.
  - *Sivilmilitært samvirke*: Dette er en funksjon som er rettet mot å koordinere militær virksomhet med sivile aktører, i den hensikt å sørge for «en helhetlig tilnærming til oppdraget».<sup>22</sup> Dette er spesielt viktig i internasjonale operasjoner med mange ulike aktører – uten nødvendigvis en enhetlig overbygning eller felles målsettinger.  
(Kristiansen et al., 2021, s.275-276)

Mange av disse fellesfunksjonene vil andre deler av *system kontraterror* være sentrale bidragsytere til. Det vil derfor i det følgende være aksjonsstyrkens perspektiv som ligger til grunn. Innenfor kommando og kontroll må en aksjonsstyrke være i stand til å utøve helhetlig ledelse og informasjonsdeling gjennom hele kjeden av involverte parter, fra politiske beslutningstakere gjennom politimesteren og det utøvende ledd. Evnen til å kunne kommunisere med andre utøvende parter vil også være viktig. Aksjonsstyrken vil også ha en rolle i innhenting, prosessering, analysering og formidling av etterretninger før, under og etter en slik operasjon. Fellesfunksjonen *operasjonell manøver og ild* kan forstås som en sammenslåing av de tidligere basisfunksjonene *manøver* og *ildkraft*, og i denne sammenhengen blir det mer formålstjenlig med en slik inndeling. Manøver kan forstås som evnen til mobilitet, altså man må være i stand til å forflytte seg raskt nok til målet. Det være seg på sjøen, under havoverflaten eller i lufta- eller en kombinasjon. Styrken må også ha tilstrekkelig ildkraft for å bekjempe motstanderen. Fellesfunksjonen *informasjon* vil det være naturlig at andre elementer fra krisehåndteringen vil ta hånd om. Den taktiske understøttelsen på målet i en MKT-operasjon kan potensielt innebære både ingeniør-, logistiske- og sanitetsbehov, som eksemplifisert ovenfor. Et godt sivilmilitært samvirke i et slikt scenario vil trolig forutsette mye samtrening i forkant med de andre partene i *system kontraterror*, herunder Fellesoperativt hovedkvarter samt luft- og sjøforsvaret. For øvrig kan det tenkes at samvirket mellom spesialstyrkene og justissektoren vil blitt svekket av en slik løsning, ettersom MKT-øvingsarenaene utgjør en sentral del av samvirket FS har utenfor egen sektor. I så måte kan det argumenteres for at denne løsningen ikke vil være i tråd med trendene som det er henvisning til. Samtidig vil den positive utviklingen i sektorovergripende samarbeid som Birkheim (2018) og forsvarskommissjonen (NOU 2023: 14) har redegjort for trolig stagnere, eller i verste fall reverseres. Det bør også nevnes at den kunnskapen FS

---

<sup>20</sup> Sitert fra: (Forsvarsstaben, 2019, s.149)

<sup>21</sup> Sitert fra: (Forsvarsstaben, 2019, s.156)

<sup>22</sup> Sitert fra: (Forsvarsstaben, 2019, s.172)

---

har bygd seg opp over 40 år med dette oppdraget undervurderes. Selv om politiet har styrket sin evne til kontraterror over de siste årene så vil trolig en slik løsning medføre en omstendelig prosess for å sette dem i stand til å overta ansvaret for aksjonsstyrken i MKT-beredskapen.

## **Styrking av Forsvarets spesialstyrker**

Under forutsetning om at det er ubalanse mellom den omfattende oppdragsporteføljen og tilgjengelige ressurser som er den begrensende faktor for at spesialstyrkene skal kunne løse sine oppdrag på så er det presumtivist to måter å påvirke dette på. Den ene er å frigjøre ressurser ved reduksjon i oppdragsporteføljen, som ovennevnte handlingsmåte innrettes mot. Den andre metoden er å tilføre ressurser. I klartekst medfører dette å øke bevilgningene til Forsvarets spesialstyrker. Som redegjort for så har oppdragsporteføljen til FS aldri vært større, uten at rammebetingelsene har fulgt samme utvikling. Hensikten med denne tilnærmingen er å sette styrken i stand til å håndtere kompleksiteten og omfanget i deres oppgaver og oppdrag innenfor hele sikkerhetstriangelet. Som tidligere nevnt så har spesialstyrkene opparbeidet seg kompetanse på maritim kontraterror i over 40 år. I løpet av denne tiden har de utviklet taktikker, teknikker og prosedyrer for hvordan slike oppdrag skal løses. Det samme kan sies om nødvendig materiell for slike operasjoner. Som redegjort for i forrige kapittel så er også spesialstyrkene særdeles godt egnet for krisehåndtering og kontraterror. Spesialstyrkene har også gjennom utviklingen fått fotfeste i flere deler i landet. Dette kan være av stor betydning, da et fellestrekk ved terroranslag som har masseskader og massedød som målsetting er tid en helt essensiell faktor for utfallet av håndteringen (Bjerga, 2016, 22:25). Videre vil deres omfattende kamperfaring fra internasjonale operasjoner gi styrkene gode forutsetninger for å kunne håndtere slike scenarioer. Det faktum at spesialstyrkene er en del av Forsvaret bidrar også til økt anvendelighet, sammenliknet med styrker på utsiden av sektoren. I Engebretsen-Skaret sin undersøkelse av Elektron-saken illustreres denne fordel på to områder; «Under Elektron-saken ble det særlig tydelig hvordan dette bidro til at spesialstyrkene tidlig kunne settes inn på grunn av bestemmelsene i Kystvaktloven. Forsvaret unngikk slik mulige tidsforsinkende effekter som lett kunne gjort seg gjeldende dersom politiet skulle bistått kystvakten» (Engebretsen-Skaret, 2012, s.56). For det andre viser studiet at spesialstyrkenes hurtige strategiske mobilitet ved hjelp av øvrige fellesoperative ressurser kan være avgjørende i krisehåndteringen (Engebretsen-Skaret, 2012, s.57). Det kan derfor være gode grunner til at spesialstyrkene skal opprettholde sin rolle i indre sikkerhet.



---

Hvorledes en eventuell ressurstilførsel skulle blitt anvendt for å oppnå målet vil ikke diskuteres i detalj, men for å skape et drøftingsgrunnlag så kan eksempelvis dette bidra til økt øvingsvirksomhet, flere årsverk eller å investere i materiell og EBA<sup>23</sup>. Å få nødvendig utbytte av økt øvingsaktivitet forutsetter at det er rom i aktivitetsplanen til styrkene. At spesialstyrkene allerede har en hektisk hverdag, er trolig en dårlig skjult hemmelighet. Arbeidsbelastningen kan også tolkes som en av de mest avgjørende faktorene for at personellet forlater avdelingen ifølge Lystad (2021, s. 58-59), som har studert nettopp dette. Derfor må dette ses i sammenheng med en eventuell utøkning av årsverk for å kunne spre belastningen på personellet i større grad. Hvis vi ser til SOF truth nummer 2<sup>24</sup> og 3<sup>25</sup> så er det derimot en terskel på hvor store en slik styrke kan eller bør være. «Å kaste penger på problemet» er altså ikke nødvendigvis alltid en formålstjenlig løsning. Det er ikke dermed sagt at driftsenheten ikke kan bli større, men en eventuell utøkning må gjøres møysommelig slik at det ikke går ut over kvaliteten til avdelingen.

At undertegnede, som tilsatt ved Forsvarets spesialstyrker, fremlegger en slik handlingsmåte og argumenterer for økte bevilgninger til sin egen arbeidsgiver bæres ikke av overdreven troverdighet. Derfor henvises det til følgende sitat;

... Da synes det å være en meget god investering å satse enda mer på det mest fleksible og trusseltilpassede militære virkemiddel: Spesialstyrker. (...) Behovet for dem er i alle fall krystallklart og kan ikke bestrides av noen med noenlunde innsikt i sikkerhetspolitikk. Spesialstyrkene er blitt selve *the jewel in the crown* i det moderne Forsvaret, et virkemiddel som er blitt uunnværlig nettopp fordi sikkerhetspolitikken nå er grenseoverskridende på en helt ny måte. Globaliseringens skyggesider er reelle: Kriminalitet og terrorisme går hånd i hånd, og nordmenn og norske interesser befinner seg overalt på kloden. Spesialstyrker, med sine unike kapasiteter, vil garantert øke i viktighet fremover (Matlary, 2013, s.18-19).

Sitatet er blitt ti år gammelt. Men konteksten den er skrevet i beskriver et diffust og grenseoverskridende trusselbilde med mye uro og farer i Norges og Europas nabolag (Matlary, 2013, s.17-18); kanskje vel så treffende i 2023 som når det ble skrevet.

Handlemåten har derimot en ubetinget forutsetning; det må finnes politisk evne og vilje til å prioritere finansielle midler for å styrke Forsvarets spesialstyrker. Slik sett ligger muligens betingelsene bedre til rette nå enn for første gang på mange år. Regjeringen har nylig vedtatt en ambisjon om å bruke 2% av Norges BNP på Forsvaret innen 2026 (Regjeringen, 2023). P.t. bruker

---

<sup>23</sup> Eiendom, bygg & anlegg.

<sup>24</sup> Quality is better than quantity.

<sup>25</sup> Special Operations Forces cannot be mass produced.

---

Norge, avhengig av kilde og beregningens forutsetninger, om lag 1,5%. Dette betyr altså en vesentlig opptrapping av forsvarsbudsjettet over de neste tre årene. Forsvarskommisjonen peker på store gap nær sagt over hele strukturen i Forsvaret (NOU 2023: 14, s.10-14), så det er på ingen måte gitt at spesialstyrkene vil bli tildelt det de måtte ha behov for å få lukket sine. Poenget er snarere at det tilsynelatende er politisk evne og vilje til å styrke Forsvaret med betydelige summer- Midlene vil trolig bli tilgjengeliggjort. Da handler det «bare» om prioriteringer.

## Økt samvirke med politiet

Denne handlemåten vektlegger to momenter som har kommet frem under oppgavens prosess. For det første peker trendene i det sikkerhetspolitiske landskapet mot en stadig mer utydelig distinksjon mellom indre sikkerhet, politi og samfunnssikkerhet på den ene siden og ytre sikkerhet, forsvar og statssikkerhet på den andre;

Skillet mellom samfunns- og statssikkerhetskriser har blitt stadig mer diffust. Både kriminelle og statlige aktører kan benytte samme virkemidler, og ofte rammer anslagene det sivile samfunnet. Men også statssikkerheten kan berøres. Disse gråsonekrisene skaper nye utfordringer for beredskap og krisehåndtering (Larsen, 2021, s.15).

For det andre omfavner handlemåten samvirkeprinsippet i norsk krisehåndtering. Selv om det tidligere i oppgaven er redegjort for at samarbeidsklimaet mellom politiet og Forsvaret er bedret som følge av den nye bistandsinstruksen kan det tolkes som at sektorsamarbeidet ikke er helt i mål. I kapitlet *Beredskap i teori og praksis: Hvordan står det til?* under overskriften *Terrorberedskap* står det;

Samarbeid på tvers av organisatoriske grenser har vist seg krevende innen utarbeidelse og gjennomføring av tiltak for å håndtere uønskede hendelser. Til tross for innføring av samvirkeprinsippet i det brede samfunnssikkerhetsarbeidet som følge av terrorangrepene sier forskere at «vi ikke finner tegn til at samordningsproblemet er løst». Forskningsresultater har vist samarbeidsutfordringer på tvers av organisatoriske skiller (Endregard & Elstad, 2021, s.36).

Her må det påpekes at dette ikke nødvendigvis er representativt for akkurat Forsvarets spesialstyrker og Beredskapstroppen. Men allikevel poengterer det at samarbeidsklimaet på det institusjonelle nivået fortsatt har et forbedringspotensial, på tross av de lærdommene som ble trukket av 22.juli-terroren og det påfølgende kommisjonsarbeidet. Handlemåten som presenteres her kan bidra til å bøte på dette.

Som overskriften avslører så dreier dette seg om et tettere samarbeid mellom de avdelingene i justissektoren og forsvarssektoren som har en rolle i håndteringen av alvorlige kriser;

---

beredskapstroppen (BT) og spesialstyrkene. Hensikten vil være å etablere et robust krisehåndteringsverktøy som kan ivareta et større spenn av krisescenarioer, der samhandlingen blir en del av hverdagen, ikke bare under det fåtalls øvelser og skarpe oppdrag som utøves i dag, hvilket også vil ivareta likhetsprinsippet i større grad. I dette perspektivet er det nærliggende å forestille seg at en samlokalisering er nødvendig for å oppnå hensikten. Uten å peke på konkrete lokasjoner så bør det være i nær tilknytning til sjøen for å kunne ivareta maritim trening og beredskap. Samtidig vil det være formålstjenlig å ha kort responstid til hovedstaden. Oslofjorden utpeker seg da som et utgangspunkt for vurdering. En slik løsning vil sannsynligvis også redusere tiden fra en hendelse inntreffer til en styrke står klar til aksjon, ved at beslutningstakerne har én naturlig «go-to» styrke å henvende seg til. Det vil ikke lenger være nødvendig å gå gjennom bistandsprosessen på samme måte som i dag. I dag er BT og FS geografisk adskilt. De trener til en viss grad på samme type oppdrag innen indre sikkerhet. De har derfor i stor grad de samme behovene for treningsfasiliteter, materiell og utrustning. Kapabilitetene deres er dermed dublerende, innenfor gitte områder. En samlokalisering vil dermed utgjøre et potensial for å oppnå stordriftsfordeler innenfor blant annet materiellpark og -anskaffelser samt etablering, drift og vedlikehold av øvingsfasiliteter og annen EBA. Det kan derfor argumenteres for at en slik løsning vil være mer effektiv når man ser på statens samlede bruk av ressurser til krisehåndtering ved at man får mer operativ effekt ut av hver krone.

Denne løsningen fordrer at spesialstyrkene innretter deler av styrken i det som kan tolkes mot ivaretagelse av samfunnssikkerheten, og Forsvarets oppgave 9; «Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver» (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.26). I så henseende så *dimensjoneres* spesialstyrkene seg mot denne oppgaven. Dette vil i så fall kunne tolkes som illojalt til gjeldende langtidsplan; «Oppgavene 1-7 er dimensjonerende for Forsvaret» (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.26). Dette kan representere et dilemma. Som redegjort for i kapittel 2.4; FS er bundet til å ivareta en dedikert beredskap til støtte for sivile myndigheter, samtidig som ivaretagelse av den sivile beredskapen ikke skal gå på bekostning av den militære. Hvilket den formodentlig vil gjøre, dersom FS binder opp en andel av styrken til dette oppdraget. Dette baserer seg på resonnementet om økende omfang av oppdragsspennet til FS, i sammenheng med begrensningene i ressurser. Så hvis den beste løsningen for å ivareta det sivile beredskapsoppdraget svekker spesialstyrkenes militære beredskap, hvordan skal man forholde seg til dette?

---

Sammenhengen mellom begrepet *dimensjonerende* og dets betydning satt opp imot Forsvarets oppgaver har Diesen drøftet tidligere<sup>26</sup> (Diesen, 2013, s.46-49). Selv om resonnementet er verdt oppmerksomheten i sin helhet så trekkes frem følgende som det mest essensielle i denne sammenheng;

Dersom forsvarsplanlegging dreier seg om å sette opp den høyest mulige terske mot den trussel det sannsynlighetsovervekt for, er det altså «anslag, episoder og begrensede kriser, kombinert med forsøk på å begrense norske myndigheters politiske handlefrihet» som til syvende og sist er det Forsvarets struktur skal optimaliseres for å hindre. De øvrige «dimensjonerende» oppgaver må følgelig løses ved tilpasset bruk av denne strukturen, og det dermed i praksis ingen forskjell på dem og de to siste, ikke-dimensjonerende oppgavene (Diesen, 2013, s.47).

Videre legger Diesen til grunn at en væpnet konflikt mellom Norge og en annen stat ikke vil kunne forekomme uten en kontekstuell tvist i den lavere delen av konfliktspekteret i forkant, og trekker dermed følgende konklusjon;

Det synes med andre ord å være grunnlag for å hevde at uten en krise, ingen konflikt eller krig. Krisehåndtering er dermed ikke bare en av mange funksjoner som Forsvaret skal kunne ivareta. Det er en kjernefunksjon fordi den på grunn av kronologien i hendelsesforløpet betinger alle andre funksjoner innenfor det vi må se som den dimensjonerende oppgave. (Diesen, 2013, s.49).

Med denne logikken kan altså Forsvarets funksjon i ytre sikkerhet og statsikkerheten indirekte løses ved å innrette seg mot indre sikkerhet og krisehåndtering. Hvis dette gjelder for Forsvaret som helhet, kan det være særlig gjeldende for Forsvarets spesialstyrker som allerede har en fot på grensen til indre sikkerhet. Det kan også presiseres at gjeldende langtidsplan ikke eksplisitt utelukker en slik tilnærming;

- Som tidligere redegjort for så kan sivile myndigheters behov være delvis bestemmende for organisering, utrustning, bemanning og trening i Forsvarets struktur,
- Det kan besluttes at militære kapasiteters ivaretagelse av sivil beredskap går på bekostning av militære primæroppgaver,
- Hovedregelen er at det ikke skal anskaffes militære kapasiteter særskilt til støtte for det sivile samfunn<sup>27</sup> (Forsvarsdepartementet, 2020a, s.81).

I forrige delkapittel ble ressurser pekt på som en mulig årsak til at spesialstyrkene bør redusere sin oppdragsportefølje. Dette utgjør et annet kritisk aspekt ved dette løsningsforslaget. Oppgavene reduseres ikke, og under forutsetningen om at rammebetingelsene for FS vil være det samme så vil ikke dette bidra til ressursfrigjørelse. Snarere tvert imot; å omorganisere, omstrukturere og

---

<sup>26</sup> På publiseringstidspunktet hadde Forsvaret åtte oppgaver, hvorav de første seks var omtalt som dimensjonerende. Bidra til samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver var oppgave nr åtte, og således ikke dimensjonerende. Resonnementet står seg dermed også i 2023.

<sup>27</sup> Det legges her til grunn at «hovedregel» medfører en åpning for unntak når det måtte være formålstjenlig

---

relokalisere deler av driftsenheten vil medføre et økt ressurspådrag. Dette kan derimot ses på som en investering for fremtidige besparelser. Hvis man snur problemstillingen på hodet så kan uttrykket *å spare seg til fant* gjøre seg gjeldende i dette tilfellet. Ved å ikke ta denne investeringskostnaden vil potensielle stordriftsfordeler i fremtiden gå tapt. Som tidligere nevnt så ligger det et effektiviseringspotensial i å samordne blant annet øvings- og treningsfasiliteter, øvrig EBA og vedlikehold, utvikling og anskaffelser av relevant materiell med BT som vil gi økonomiske gevinster på sikt. Samtidig kan det være et betimelig tidspunkt å gjøre dette på, gitt de positive prediksjonene som ligger til grunn for forsvarsbudsjettene de neste årene.

Det erkjennes at det foreligger en rekke faktorer som ikke er hensyntatt i denne drøftingen som kan påvirke vurderingene som er gjort. Blant disse kan det nevnes hvordan støttestrukturen skulle sett ut, økonomiske analyser, størrelsesorden på den dedikerte styrken fra FS, disponering av materiell og plattformer, forhold knyttet til kommando og kontroll og ikke minst de eventuelle konsekvensene det kunne medført for spesialstyrkenes øvrige oppdrag. Det som derimot gjør løsningen interessant er at den adresserer flere av samtidens utfordringer innen krisehåndtering på det konseptuelle plan.

## **Vurderte, men forkastede løsninger**

I prosessen med å identifisere og vurdere mulige handlingsalternativer ble det gått relativt bredt ut. Innledningsvis lå det mange tilnærminger på bordet. Utvelgelseskriteriene gjorde at mange falt på egen urimelighet, mens andre ble slått sammen til de som er presentert ovenfor. Det var derimot to alternativer som var på bordet innledningsvis som fortjener en kort redegjørelse for forkastelsen.

En mulig løsning er å legge sin lit til teorien som er presentert og opprette en paramilitær eller gendarmeri-liknende styrke som skal håndtere hendelser i gråsonen mellom indre og ytre sikkerhet. Først og fremst ble den forkastet fordi en slik løsning ville falt på utsiden av oppgavens tema, objekt og problemstilling. Videre skiller Norge seg fra nevnte land som har en slik løsning på mange områder; blant annet er generelle sikkerhetssituasjonen og ikke minst landets størrelse og innbyggertall. Det norske krisehåndteringssystemet fått enda en aktør å forholde seg til, hvilket ville komplisert prosessen ytterligere sammenliknet med dagens ordning. Den tredje årsaken var at det ble vurdert til å ikke være et realistisk alternativ i et politisk og samfunnsmessig perspektiv. Selv om Norge har løsnet en god del på bruken av Forsvarets styrker i indre sikkerhet siden Menstad og Alta-aksjonen ville det vært et uforholdsmessig skritt å etablere en slik styrke i Norge i nær fremtid.

---

Et annet alternativ, som for så vidt ikke er noe *handlings*alternativ per se, er en videreføring av dagens ordning.

We trained hard – but it seemed that every time we were beginning to form up into teams we were reorganized. I was to learn later in life that we tend to meet any new situation by reorganizing, and what a wonderful method it can be for creating the illusion of progress while actually producing confusion, inefficiency, and demoralization.

*Gaius Petronius Arbiter*  
*Romersk troppefører*  
*Død år 66 e Kr*

Sitatets autenticitet forblir udiskutert, men det stjeler ikke budskapets relevans. Det er ikke alltid endringer som er rett tilnærming, i den grad man kan konkludere med hva som er *rett* i samfunnsvitenskapelige spørsmål. Det er derimot redegjort for en rekke forhold som taler for en forandring i en eller annen form. En drøftelse av en slik tilnærming kunne vært interessant i den forstand at det potensielt kunne belyst konsekvensene av å ikke foreta seg noe. Men det ville ikke bidratt til å svare ut oppgavens problemstilling, og ville heller ikke hørt hjemme under dette delkapitlets overskrift. Dermed ble dette alternativet forkastet.

---

## 4 Avslutning

Hensikten med denne oppgaven har vært å studere Forsvarets spesialstyrkers rolle i indre sikkerhet. Det teoretiske utgangspunktet som er presentert viser fremveksten av transnasjonale utfordringer i kjølvannet av den kalde krigen. Dette har medført en økning i sikkerhetspolitiske utfordringer i gråsonen mellom politiets og forsvarets tradisjonelle anliggende; ytre og indre sikkerhet. I oppgavens analysedel blir det langt på vei bekreftet at denne teorien stemmer i det norske sikkerhetspolitiske landskapet for 2023. Det er derimot noe diskrepans i akademisk diskurs hvorvidt sikkerhetsstyrker bør innrettes mot denne gråsonen slik Lutterbeck argumenterer for betydningen av.

Sett i lys av sikkerhetstriangelet som modell for å forstå oppdragsspennet til spesialstyrkene så strekkes FS, for første gang i historien, mellom alle tre hjørnene; indre sikkerhet, forsvar av Norge og norsk utenrikspolitikk. I tillegg til dette så har hybride trusler vokst frem som en «sikkerhetspolitisk joker» som FS trolig må forholde seg til. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at oppdragsporteføljen til spesialstyrkene er blitt for omfattende for dagens struktur. Slik sett er det to måter å tilnærme seg dette på; enten så må styrken ressurssettes for å kunne håndtere det økte omfanget av oppdrag, eller så må oppdragsporteføljen reduseres. Innenfor indre sikkerhet så er det pekt på en kapabilitet som kan frigjøre ressurser for spesialstyrkene; maritim kontraterror. Analysen viser derimot at Norge, som har vesentlige sikkerhetsinteresser til sjøs i form av sjøfart og petroleumsvirksomhet bør inneha evnen til å håndtere kriser i det maritime domenet- selv om forekomsten er ytterst lav. Hvis FS skal utfase dette fra sin oppdragsportefølje, så bør noen andre overta oppdraget.

Oppgavens problemstilling har vært «*Hvordan kan Forsvarets spesialstyrkers rolle i indre sikkerhet se ut i fremtiden?*». Problemstillingen er operasjonalisert gjennom to forskningsspørsmål. Det forrige avsnittet forsøker å svare ut det første; *Hvilke faktorer i dagens sikkerhetspolitiske bilde påvirker Forsvarets spesialstyrker sin rolle i indre sikkerhet?* Denne delen har dannet grunnlaget for å svare ut det andre forskningsspørsmålet; *Hvilke handlingssalternativer peker seg ut?*

I prosessen som fulgte så stod det igjen med tre ulike retningsalternativer. Den ene innebærer å frigjøre FS fra den dedikerte beredskapen de har for å støtte politiet med maritim kontraterror. Under forutsetning av at Norge skal opprettholde denne beredskapen så bør det ivaretas av politiets egne ressurser før FS kan utfase oppdraget. Det andre alternativet innebærer en styrking av

---

Forsvarets spesialstyrker slik at det settes i stand til å håndtere den stadig voksende oppdragsporteføljen. Det tredje alternativet innebærer et tettere samarbeid mellom politiet og spesialstyrkene for å kunne håndtere ulike scenarier i gråsonen.

Handlemåtene baserer seg på ulike tilnærminger av problemforståelsen. Den første ser på, fra FS sitt perspektiv, MKT som kjernen i utfordringen avdelingen står ovenfor. Den andre handlemåten ser på manglende ressurser som den største utfordringen. Det siste alternativets perspektiv adresserer den silobaserte innretningen av sikkerhetsstyrker som hovedutfordringen, og presenterer en hybrid løsning på et hybrid sikkerhetsproblem.

Handlemåtene er ikke absolutte, men har til hensikt å frembringe prinsipielt ulike tilnærminger for videre utredning. Samtidig danner ikke denne studien grunnlag for å fatte en beslutning på spesialstyrkenes innretning i indre sikkerhet alene. Da er man nødt til å ha en mer helhetlig tilnærming til hele oppdragsporteføljen til Forsvarets spesialstyrker som inkluderer sikkerhetstriangelets andre hjørner; forsvar av Norge og norsk utenrikspolitikk. Derfor tar ikke oppgaven mål for seg å anbefale noen av de handlemåtene som er presentert.

Av dette følger noen naturlige temaer for videre forskning. Tilsvarende undersøkelser kan gjøres innenfor spesialstyrkenes rolle i de øvrige hjørnene i sikkerhetstriangelet. Når det gjelder forsvar av Norge så kan det intuitivt høres noe umusikalsk ut om spesialstyrkene skal nedprioritere denne operasjonslinjen, gitt det sikkerhetspolitiske landskapet vi befinner oss i for tiden. Norge har tross alt et naboland som viser evne og vilje til å invadere et annet naboland med bruk av militærmakt. Men hvis vi legger Diesens logikk som det ble redegjort for litt tidligere til grunn, så kan det finnes belegg for å i alle fall stille spørsmålet rundt spesialstyrkenes funksjon. Uten å stille spørsmålstegn ved betydningen av spesialstyrkenes rolle i utenlandsoperasjoner de siste tiårene så kunne dette også vært verdt å studere nærmere. Med erfaring kommer også belastning og andre konsekvenser. Et søkelys på hvilke type utenlandsoperasjoner og med hvilket omfang og varighet kunne muligens vært formålstjenlig. Samtidig gir ikke denne oppgaven det fullstendige bildet innen indre sikkerhet, og handlingsalternativene som er presentert kan potensielt utredes videre.

Studiet har også medført funn som ikke svarer direkte til oppgavens problemstilling. Å finne igjen FS sine operasjonslinjer *kopiert* inn i langtidsplanen som deres oppgaver gjorde meg nysgjerrig på dynamikken i hvordan forsvarsplanlegging i praksis foregår mellom militær ledelse og politisk nivå. Dette kan være en tilfeldighet, eller forklares i skjermingen av de norske spesialstyrkene. Funnet har



---

uansett gjort meg nysgjerrig på i hvilken grad driftsenheten, eller kanskje Forsvaret som helhet, påvirker de styrende dokumentene som regulerer utviklingen i Forsvaret. Ljøteruds etterlysning av et utvidet teorigrunnlag for bruk av spesialstyrker til støtte for sivile etater finner jeg også interessant. Tilsynelatende, ut ifra mine undersøkelser, har det også skjedd lite på den fronten siden 2012. Utviklingen av gråsoneproblematikk de siste tiårene er ikke unikt for Norge, og behovet vil tilsynelatende vedvare. Det understreker behovet, forhåpentligvis vil det skje en utvikling på dette i fremtiden.

---

# Litteraturliste

- Bakkeli, T. (2007). *Norges hemmelige krigere – Kommandosoldater i kamp mot terror*. Oslo: Kagge forlag AS.
- Bakkeli, T. (2013). *Krigere og diplomater – på innsiden av Forsvarets spesialkommando*. Oslo: Kagge forlag AS.
- Berg-Knutsen, E., & Roberts, N. (2015). *Strategic design for NORSO 2025*. (NPS -DA-15-001). Hentet fra <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1060147.pdf>
- Birkheim, L. (2021). *Forsvarets bistand til politiet: Maritim kontraterror etter lovhjemmel og ny bistandsinstruks* (Masteroppgave). Forsvarets stabsskole, Oslo.
- 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?q=bistandsinstruksen>
- Bjerga, K. I. (2016, 1.november). På krigsstien: Forsvarets bistand til politiet- Full strid om terrorbekjempelse? Hentet fra [https://archive.org/details/podcast\\_p-krigsstien-en-podcast-fra\\_15-forsvarets-bistand-til-pol\\_1000377372546](https://archive.org/details/podcast_p-krigsstien-en-podcast-fra_15-forsvarets-bistand-til-pol_1000377372546)
- Bokhari, L. (2021). Veien mot et nasjonalt sikkerhetsråd for krisehåndtering. I A.K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering – utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Børresen, J. (2015). Krisehåndtering til sjøs. I A. Kjølberg & T. Heier (Red.), *Mellom fred og krig – norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design* (5. utg.) Los Angeles: SAGE publications.
- Diesen, S. (2013). Det militære instrument i norsk krisehåndtering. I A. Kjølberg & T. Heier (Red.), *Mellom fred og krig – norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Endregard, M. & Elstad, A.K. (2021) Beredskap i teori og praksis: Hvordan står det til? I A.K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering – utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Engbretsen-Skaret, S. S. (2012). *Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering – utfordringer og muligheter* (Masteroppgave, Forsvarets stabsskole i Oslo). Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/196524>
- Engbretsen-Skaret, S. S. (2014). Spesialstyrker i internasjonale operasjoner. I T. Heier, A. Kjølberg & C. Rønnefeldt (Red.), *Norge i internasjonale operasjoner – militærmakt mellom idealer og realpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Etterretningstjenesten. (2023a). FOKUS: Etterretningstjenestens åpne vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer i Norge. Hentet fra <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>

- 
- Etterretningstjenesten. (2023b). FOKUS 2023: Terrorisme. Hentet fra <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold/terrorisme>
- Forsvarets spesialstyrker. (2018). *Utvikling av spesialstyrkene mot 2030*. [Brosjyre]. Oslo: Forsvarets spesialstyrker
- Forsvarsdepartementet (2016). *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>
- Forsvarsdepartementet. (2020a). *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*. (Prop. 14 S (2020-2021)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/?ch=1>
- Forsvarsdepartementet. (2020b). *Instruks for Forsvarets forskningsinstitutt*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/81ccfdbad8a34bb198d67f2ea189463c/instruks-for-forsvarets-forskningsinstitutt-1.-januar-2021.pdf>
- Forsvarsstaben. (2019). Forsvarets fellesoperative doktrine. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf>
- Gustavsen, E. M., Lien, G. & Tollefsen, A. F. (2017). *Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner 1990-2015* (17/ 00996). Hentet fra <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/norsk-deltakelse-i-internasjonale-operasjoner-19902015>
- Hammersmark, J. I. (2015). *Norske spesialstyrker: Fra skjult ressurs til politisk spydspiss* (Masteroppgave). Forsvarets stabsskole, Oslo.
- Hansen, O. B. (2013). Prinsipper for krisekommunikasjon. I A. Kjølberg & T. Heier (Red.), *Mellom fred og krig – norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heier, T. (2015). Redaktørens forord. I Hammersmark, J. I., *Norske spesialstyrker: Fra skjult ressurs til politisk spydspiss*. Forsvarets stabsskole, Oslo.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS
- Johannessen, A., Tuft, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johansen, I. & Gråtrud, H. (2018). Fra taktisk elite til strategisk tilrettelegger – Hvordan Forsvarets spesialstyrker kan møte fremtidens utfordringer (18/ 01435). Hentet fra <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/fra-taktisk-elite-til-strategisk-tilrettelegger-hvordan-forsvarets-spesialstyrker-kan-mote-fremtidens-utfordringer>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Terrorberedskap – Oppfølging av NOU 2012:14, Rapport fra 22.juli-kommisjonen* (Meld. St. 21 (2012-2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-21-20122013/id718216/?q=spesialstyrkene%20har%20fire&ch=2#kap8-11-5>
- Kjølberg, A. (2013). Hva er krisehåndtering? I A. Kjølberg & T. Heier (Red.), *Mellom fred og krig – norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

- 
- Kjølborg, A. & Heier, T. (2013). Innledning. I A. Kjølborg & T. Heier (Red.), *Mellom fred og krig – norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristiansen, M., Hoem, N. & Larssen, B. A. (2021). Forsvarsgrenenes rolle i samfunnskriser. I A.K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering – utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Larssen, A. K. (2021). Innledning. I A. K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering – utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Lutterbeck, D. (2004). Between police and military – The new security agenda and the rise of gendarmeries. *Cooperation and conflict*, 39, 45-68. Hentet fra <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836704040832>
- Lutterbeck, D. (2005). Blurring the dividing line – The convergence of internal and external security in Western Europe. *European security*, 14:2, 231-253. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662830500336193>
- Ljøterud, S. (2012). Spesialoperasjoner – med kløkt og mot. I H. Høiback & P. Ydstebø (Red.), *Krigens vitenskap – en innføring i militærteori*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Lystad, J. (2021). *Should I stay, or should I go? Hvorfor slutter operatører i kampskvadronene i Forsvarets spesialstyrker?* (Masteroppgave, Forsvarets stabsskole i Oslo). Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/2834202>
- Matlary, J. H. (2013). Forord. I Bakkeli, T. *Krigere og diplomater – på innsiden av Forsvarets spesialkommando*. (s.13-19). Oslo: Kagge forlag AS.
- McRaven, W. H. (1993). *The Theory of Special Operations* (Thesis). Naval Postgraduate School, California/ Monterey. Hentet fra <https://www.afsoc.af.mil/Portals/86/documents/history/AFD-051228-021.pdf>
- Melien, T. J. (2012). *Våre hemmelige soldater – Norske spesialstyrker 1940-2012*. Oslo: Spartacus forlag.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2015). Sikkerhetsfaglig råd 2015. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/nsm-sikkerhetsfaglig\\_raad\\_2015\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/nsm-sikkerhetsfaglig_raad_2015_web.pdf)
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2016: 19. (2016). *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- NOU 2023: 14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2023). Nasjonal trusselvurdering 2023. Hentet fra <https://pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2023/>

- 
- Politi-loven. (1995). Lov om politiet (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Regjeringen. (2022, 1. november). Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>
- Regjeringen. (2023, 2. mai). Regjeringen vil oppnå NATOs to-prosentsmål i 2026. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-oppna-natos-toprosentmal-i-2026/id2975079/>
- 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>
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (FOR-2017-09-01-1349). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- United States Special Operations Command. (2023, 5.mai). SOF Truths. Hentet fra <https://www.socom.mil/about/sof-truths>
- Veum, E. (2021, 12.september). Vi greide ikke å få ut alle. Nrk.no. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/-vi-greide-ikke-a-fa-ut-alle-1.15646929>
- Weiss, T. (2011). The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. *Cooperation and conflict*, 46(3), 396-405. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/45084648>