

Helhetlig beredskap Forsvaret og politiet

Begrensninger for et tettere samarbeide mellom Forsvaret og politiet

Kadett Bjørnar Skuggedal



KRIGSSKOLEN

Bachelor i militære studier; ledelse og landmakt

Krigsskolen

Høst 2011

Forklaringer

Forsvaret:

G3: Plan og utdanningsoffiser brigadenivå

Militærstrategisk: Forsvarsjefen

Operasjonelt: Fellesoperativt hovedkvarter

Politiskstrategisk nivå: Regjeringen

S3: Plan og utdanningsoffiser bataljonsnivå

Taktisk: Taktiske staber

Politiet:

Operasjonelt: Politidirektoratet

Politisk: Regjeringen

Strategisk: Justisdepartementet

Taktisk: Politidistriktene

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN	6
1.2 PROBLEMSTILLING	8
1.3 AVGRENSNING.....	9
2. METODE.....	10
2.1 Intervjuene.....	10
2.2 KILDEKRITIKK	11
3. TEORI: LOVER OG REGELVERK	13
3.1 GENERELT	13
3.2 BAKGRUNN	13
3.3 FORSTÅELSE AV KRISER	14
3.4 JURIDISKE UTFORDRINGER	14
3.4.1 Folkeretten	15
3.4.2 Nasjonalt	15
3.4.3 Beredskapssystemet.....	16
3.5 BISTANDSINSTRUKSEN.....	16
3.5.1 Administrativ bistand.....	17
3.5.2 Operativ bistand	17
3.5.3 Håndhevelsesbistand.....	17
3.5.4 Bistandsinstruksen knyttet opp i mot regelverket	18
3.6 INTERNT REGELVERK I FORSVARET OG POLITIET	19
3.7 ORGANISASJONSKULTURS BETYDNING FOR ORGANISERING.....	20

4.	EMPERISK DATAINNSAMLING	22
4.1	INNLEDNING	22
4.2	ER DAGENS BISTANDSINSTRUKS TILPASSET DET NYE TRUSSELBILDET?	22
4.2.1	<i>Vurdering av bistandsinstruksen på operasjonelt nivå.....</i>	<i>23</i>
4.2.2	<i>Utfordringer tilknyttet bistandsinstruksen på et taktisk nivå</i>	<i>23</i>
4.2.3	<i>Mangel på juridisk bevissthet og trening.....</i>	<i>24</i>
4.2.4	<i>Endret trusselbilde.....</i>	<i>25</i>
4.2.5	<i>Responstid – treghet tilknyttet bistandsinstruksen.....</i>	<i>26</i>
4.2.6	<i>Oppsummering</i>	<i>27</i>
4.3	ER DAGENS ORGANISERING TILPASSET DET NYE TRUSSELBILDET	27
4.3.1	<i>Kulturelle utfordringer.....</i>	<i>29</i>
4.3.2	<i>Økt samarbeid</i>	<i>29</i>
4.3.3	<i>Symbolikk</i>	<i>30</i>
4.3.4	<i>Oppsummering</i>	<i>30</i>
4.4	ØVES DET NOK PÅ RELEVANTE ARENAER MELLOM FORSVARET OG POLITIET?	31
4.4.1	<i>Geografi.....</i>	<i>31</i>
4.4.2	<i>Fokus og tradisjon.....</i>	<i>32</i>
4.4.3	<i>Ressurser</i>	<i>32</i>
4.4.4	<i>Oppsummering</i>	<i>32</i>
5.	SAMMENDRAG OG KONKLUSJON PÅ OPPGAVEN.....	34
6.	REFERANSELISTE.....	36
6.1	BØKER	36
6.2	LOVER/ REGELVERK OG OFFENTLIGE RAPPORTER	36
6.3	INTERNETT	37

7.	VEDLEGG A: INTERVJUGUIDE.....	39
8.	VEDLEGG B: INTERVJUOBJEKTENE.....	42

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Innledningsvis vil jeg svare på hvorfor jeg valgte å skrive nærmere om grensesnittet mellom politiet og Forsvaret. Med bakgrunn i den tragiske hendelsen 22. juli 2011 er et tettere samarbeid mellom politiet og Forsvaret satt øverst på den politiske dagsorden. I denne forbindelse har det oppstått kritikk mot begge parter. Det er derfor er naturlig å se nærmere på utfordringer når det gjelder å få til en best mulig beredskap nasjonalt.

Utfordringene som den norske stat møter har endret seg fra den ”kalde krigen” hvor trusselen var en invasjon fra en annen stat, primært østblokkene. Dagens trusselbilde har blitt mer komplekst ved at det også innebærer terrorisme, organisert kriminalitet og andre trusler.

Totalforsvarskonseptet var en ramme rundt den første Beskyttelsen av Sivile prosjekter (BAS) som ble opprettet i 1994. Hovedtanken bak konseptet var at sivile, militære, offentlige og private skulle delta i den totale beskyttelsen av Norge som stat ved eventuell krise eller krig (Forsvarets Forskningsinstitutt, 1997).

Tidligere innebar totalforsvarskonseptet, hva kan sivil sektor gjøre for å understøtte forsvarets militær organisasjon og dens ressursbehov i beskyttelsen av staten. I dag legges det mer vekt på hva Forsvaret kan gjøre for å understøtte det sivile samfunnet (Regjeringen, 2006, s189). Det er viktig å påpeke at dette er et samspill, hvor avhengighetsforholdet mellom Forsvaret og sivil sektor er nødvendig for å ivareta den generelle samfunnssikkerheten. ”Det utvidede konseptet innebærer støtte gjennom hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt og krig (...)” (Forsvarsdepartementet, 2009, s 71). Ressursene som de forskjellige etatene rår over, må i fremtiden benyttes på en best mulig måte for samfunnet.

Samfunnssikkerhet, er sentralt for enhver stat, den skal ta til hensyn at kriser forhindres og at kriser som har oppstått minimaliseres og håndteres på en best mulig måte. Sentrale mål for

dagens regjering, er å forebygge kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner, effektiv håndtering av kriser og god organisering av samfunnets beredskapsapparat (Web 1). Det unnlates bevisst å avgrense begrepene som definerer konfliktskalaen i Norge i dag (Dyndal, 2010, s 1). Overgangene mellom hendelser, episoder, kriser, sikkerhetspolitiske kriser og til sist krig innebærer komplikasjoner som gjør det mer nyttig å holde disse udefinert. Dette er bevisst da overgangene er flytende. Situasjonene som oppstår, oppfattes ulikt av de forskjellige aktørene slik begrepene blir brukt. I 2005 kom det flere endringer innenfor struktureringen av norsk strategisk ledelse i forbindelse med nasjonal krisehåndtering. Dette kom som et resultat av den tydelige uenigheten som utviklet seg mellom politi- og forsvarsektoren på slutten av 1990 tallet (Dyndal, 2010, s 1).

På dette tidspunktet startet en endring av krisehåndteringsarbeidet i det norske samfunnet, Stortingsmelding nr.17 (2001-2002) « Samfunnssikkerhet - veien til et mindre sårbart samfunn» og Stortingsmelding nr.39 (2003-2004) «Samfunnssikkerhet - sivilt-militært samarbeid» ble utredet. Bakgrunnen for dette var terrorhendelsene som ble begått i tidsrommet 2001-2005 (Dyndal, 2010, s14).

Det måtte altså en krise som kunne ryste verden og den norske stat til, for at endringene som allerede lå i luften skulle bli prioritert. Det ble derfor en tydelig prioritering fra Stortinget at arbeidet med å modernisere etatene samt effektivisere samarbeidet skulle styrkes. Det ble snakket mye om sikkerhetspolitiske utfordringer og et forsvar som måtte endre sine oppgaver (Dyndal, 2010, s 14). Forsvaret var midt inne i en større omleggingsprosess og det ble lagt mye fokus på at avdelingene skulle være relevante i forhold til potensielle utfordringer. Heimevernet (HV) utvidet sitt fagfelt til å gjelde terror og krisehåndtering. Dette ble ikke godt mottatt hos politiet som understreket at terror og krisehåndtering var deres ansvarsfelt. Skulle Heimevernet bidra, måtte dette eventuelt være i en bistandsrolle underlagt politiets kommando (Dyndal, 2010, s 14).

Temaet grensesnittet mellom politiet og Forsvaret som denne oppgaven tar for seg er i mine øyne høyst relevant og aktuell sett i lys av sommerens tragiske hendelse (22. juli – 2011 Utøya). Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret innehar mange komplekse utfordringer som det vil være interessant å se nærmere på

1.2 Problemstilling

Etter 2. verdenskrig var det primære trusselbildet for Norge mulig invasjon fra andre stater og da særlig Sovjetunionen. Årsaken til dette var blant annet blokktenkingen som oppstod under den kalde krigen mellom vest og øst. Trusselbildet i dag er endret og mer komplekst, en regner ikke lengre andre stater som den eneste trusselen. I stedet er fokuset dreid mot terrorisme, organisert og annen alvorlig kriminalitet som trusler. Tradisjonelt skal Forsvaret bekjempe fremmede makter mens politiet skal ivareta den interne sikkerheten. Ved at utfordringene for statens sikkerhet har endret seg over tid kan det ha oppstått større gråsoner mellom hva Forsvaret skal ivareta på den ene side og politiet på den andre.

I utgangspunktet skal bistandsinstruksen regulere dette forholdet, men spørsmålet er om den er godt nok innrettet i forhold til de nye utfordringene vi står ovenfor. Et annet forhold går utover regelverket. Hvor krevende vil det være å etablere et tettere samarbeid mellom disse to etatene, eventuelt full integrasjon på enkelte områder? Spørsmålet er i betydelig grad blitt aktualisert etter den 22. juli og senest i statsministerens redegjørelse til Stortinget den 10.11.2011 ble det gitt signaler som tilsier et økt samarbeid fremover. Med dette som utgangspunkt kommer denne oppgaven til å ta for seg:

Hvilke begrensninger finnes for et tettere samarbeid mellom Forsvaret og Politiet?

Denne problemstillingen vil bli belyst gjennom 3 hovedspørsmål som ansees som svært aktuelle for den overordnede problemstilling. Særlig det første spørsmålet er svært relevant da bistandsinstruksen regulerer forholdet mellom partene. Samfunnet og trusselbildet har endret seg og det er et aktuelt spørsmål å se nærmere på om bistandsinstruksen har tilpasset seg denne samfunnsutviklingen. Spørsmålet blir som følger:

Er dagens bistandsinstruks oppdatert og tilpasset det nye trusselbildet?

Videre kommer oppgaven til å fokusere nærmere på selve organiseringen mellom partene, da dette kan ha betydning for eventuelle begrensninger i samarbeidet mellom Forsvaret og politiet. Bistandsinstruksen av 2003 § 5 regulerer ansvar og ledelse mellom etatene. Instruksen setter et forbud mot å inkorporere organisasjonene. Dette resulterer i spørsmålet:

Er dagens organisering tilpasset det nye trusselbildet?

I forlengelsen av dette vil det også være naturlig å vurdere om det utover begrensinger rent organisatorisk finnes andre hindringer for et tettere samarbeid. Trening for å kunne handtere bistandsinstruksen på en best mulig måte er essensielt for å oppnå et bedre beredskapssystem. Det siste underspørsmålet blir da som følger:

Øves det nok på relevante arenaer mellom forsvaret og politiet?

1.3 Avgrensning

Da emnet er omfattende i forhold til hvilke aktører som er aktuelle, hvilken tidsperiode vi befinner oss i, og hvilke konkrete forhold man vurderer, er det nødvendig å avgrense oppgaven.

Ved å ta med hele Forsvaret også luft og sjøforsvaret ville det kunne blitt en langt mer omfattende oppgave, noe som kunne belyst problemstillingen ytterligere, men denne oppgaven vil fokusere på bistanden mellom politiet og hæren. Begrunnelsen for å se på nettopp denne delen av Forsvaret er at jeg selv har best kunnskap om den, og at denne delen må sies å være høyst relevant opp i mot politiets aktiviteter. Det har også vært nødvendig innenfor oppgaven å foreta en viss avgrensning for å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet om de ulike spørsmålene som er reist. En vesentlig del av oppgaven kommer til å fokusere på handhevelsesbistand innenfor bistandsinstruksen da dette er svært sentralt i samhandlingen mellom Forsvaret og politiet ved akutte kriser.

2. Metode

For å tilnærme meg problemstillingen vil jeg primært benytte en kvalitativ metode med delvis strukturerte intervjuer i tillegg til generell litteratur jeg finner om emnet. Jeg søker å ha en pragmatisk tilnærming til problemstillingen. For å oppnå dette, vil jeg gjennomføre intervjuer gjennom en induktiv tilnærming, empirien bidrar til å belyse teorien (Johannesen, ”et al.”, 2010, s 51).

For å finne ut av hvilke begrensninger politiet og Forsvaret opplever innenfor samarbeidet, har jeg valgt å intervju personer med bred erfaring innenfor fagfeltet, samt at de har vært eller er innehavere av nøkkelstillinger innenfor etatene. I oppgaven spiller intervjuene en relativ betydningsfull rolle, men oppgaven tufter seg ikke på intervjuer alene. I tillegg ser jeg på dokumenter samt teori som omtaler temaet. Jeg ønsker videre å undersøke hvordan intervjuobjektene opplever regelverket og da særlig bistandsinstruksen.

Slik jeg da ser det, blir studiet ikke bare fenomenologisk, men også objektivistisk, siden jeg kombinerer min kunnskap og forståelse av dokumentene med intervjuobjektene faktiske erfaring (Johannesen, ”et al.”, 2010, s 82, 232). Oppgaven vil også ha en intern validitet i den form at jeg tar utgangspunkt i to etaters synspunkt samt forskjellige nivåer innenfor hierarkiene (Johannesen, ”et al.”, 2010: 230).

2.1 Intervjuene

For å finne ut av begrensningene i samarbeidet mellom politiet og Forsvaret valgte jeg å dybdeintervjue ett utvalg som er rekruttert gjennom henvisning. Jeg ble sendt videre fra første person til andre person (Johannesen, ”et al.”, 2010, s 109). Denne metoden ble nyttet for å få tak i respondenter med mest mulig innsikt innenfor fagfeltet. Respondentene er hensiktsmessig utvalgt for å kunne gi meg relevant empiri om hvordan samarbeidet fungerer i praksis, oppimot det styrende planverket samt etatenes organisering. Utvalget av intervjuobjekter representerer ulike nivå innenfor de to sektorene. Fra politisektoren er blant annet to tidligere politimestre intervjuet fra et geografisk område som har betydelig erfaring med Forsvaret (Garnisonen i Sør-Varanger).

Nedenfor gjengis kort data om intervjuobjektene. For mer utførlig informasjon om disse henvises det til vedlegg B.

- Carl Axel Hagen S3 garden
- Helge Mehus, nestkommanderende beredskapstroppen
- Ketil Haukaas, nestkommanderende KRIPOS/ tidligere politimester Øst Finnmark og tidligere statsadvokat
- Nils Harald Andberg G3 Hv-02
- Svein Lystrup, kommandørkaptein/juridisk rådgiver. Seksjon for internasjonal og operasjonell rett.
- Arild Aaserød, tidligere politimester Vest Finnmark/ seniorrådgiver Kripes/ Justisdepartementet.

Malen på intervjuene er ”semistrukturert” og det er derfor benyttet en kvalitativ intervjuguide som fundament for intervjuene (Johannesen, ”et al.”, 2010, s 109, 139-140). Respondentene har blitt stilt de samme spørsmålene i løpet av intervjuet, med oppfølgende spørsmål der dette er ansett som nødvendig i forhold til problemstillingen. Dette medførte en bedre flyt og dialog med respondentene. Alle intervjuene er startet med introduksjon spørsmål, hvor problemstilling og definisjoner er blitt avklart. Dette for å avklare eventuelle avvik i tolkningen av spørsmål mellom meg som intervjuer og respondentene. Ettersom jeg skrev oppgaven ble det avklart at det kunne vært nyttig med flere samtaler med enkelte av intervjuobjektene. Dessverre tillot tiden jeg hadde til rådighet dette i begrenset grad.

2.2 Kildekritikk

Respondentene har ulik alder, grad og funksjon. Vi mennesker har egne meninger og oppfatninger, disse er ikke stabile, men under konstant endring. Hvordan respondentene ser på situasjonen formes av hvilken sektor vedkommende tilhører, er dette justis eller forsvarssektoren. Utøya kan også prege svarene da dette er en såpass ny hendelse hvor alle forhold ennå ikke er lagt på bordet.

Det samme kan sies om meg og min tolkning av respondentenes empiri, de kan være farget av mitt yrke, utdanningen jeg har og hvilken erfaring jeg har med problemstillingene. Jeg har et norsk militært perspektiv på fenomenet som gjør at jeg kanskje vil se perspektivet

lettere fra forsvarssiden. Min forståelse vil påvirke hva jeg observerer, hvordan jeg vektlegger og hvordan jeg tolker. Dette kan være med på å svekke oppgavens validitet.

Troverdigheten til intervjuobjektene er i utgangspunktet god med tanke på de stillingene de representerer eller har vært i, men som sagt tidligere, så er vi mennesker med egne meninger og dette vil påvirke oppgaven. Nøyaktigheten denne oppgaven presenter, vil naturlig nok være gjeldende for en begrenset periode da området for tiden er svært dynamisk og forhold vil kunne endre seg.

3. Teori: Lover og regelverk

3.1 Generelt

Dette kapittelet vil med utgangspunkt i begrepene krig og kriser, beskrive ulike trusler og hvordan lover og regelverk gir føringer for grensesnittet mellom Forsvaret og politiet. Den teoretiske forståelsen av lovanvendelsen og regelverket er viktig for å forstå begrensningene som kan forligge for et tettere samarbeide mellom Forsvaret og politiet. I den forbindelse vil særlig fokuset være på bistandsinstruksen og da spesielt håndhevelsesbistand som er den delen av bistandsinstruksen som respondentene særlig vektlegger.

Tilknyttet spørsmålet om organisering vil hovedpunkt 3.7 belyse noe teori som beskriver hvordan vi skal forstå organisasjonskultur og hvordan den kan påvirke samarbeidet mellom ulike aktører.

3.2 Bakgrunn

Trusselbildet har endret seg de siste årene. Før var trusselen mot Norge en annen statsmakt. I dag ligger trusselen på et annet nivå. En av utfordringene er forståelsen av begrepet krig. ”Sett fra et folkerettslig perspektiv er krig å forstå som bruken av en militær makt mot en annen stat for å krenke den statlige suverenitet. Krigens funksjon er å regulere forholdet mellom suverene stater (...)” (Regjeringen, 2006, s 190).

De senere årene har dette bildet blitt utfordret gjennom gråsoner som økt terrorisme og spesielt internasjonal terrorisme. Regjeringen definerer terrorisme som følger: ”politisk motivert voldsanvendelse fra ikke-statlige aktører mot personer eller eiendom, med sikte på [*sic!*] å legge press på myndighetene gjennom å skape frykt i befolkningen. Internasjonal terrorisme er i tillegg karakterisert ved at den er grenseoverskridende (...)” (Regjeringen, 2006, s 189).

Det har blitt mer vanlig å omtale potensielle trusler i tillegg til konkrete trusler, når det gjelder dagens trusselbilde. I 2008 forelå det ingen informasjon om spesielle hendelser eller

indikasjoner på aksjoner mot militære mål eller sivile mål i Norge. Trusselbildet ble vurdert til å være stabilt (Forsvarets operative hovedkvarter, 2008, s 5). Situasjonen i 2008 var imidlertid at det ble vurdert til at det var en økende potensiell terrortrussel mot Norge. Trusselen ble vurdert til å være særlig aktuell fra islamske grupperinger. Etter 22. juli vurderes fortsatt denne trusselen til å være reell, men i tillegg er en igjen blitt økende bevisst tilknyttet trusler fra høyreekstreme miljøer i tillegg til ”ensomme ulver”.

3.3 Forståelse av kriser

En krise kan deles i to hovedgrupper sivile kriser og sikkerhetspolitiske kriser. Eksempel på sivile kriser er terrorangrep, naturkatastrofer og ulykker. En sikkerhetspolitisk krise kan befinne seg innenfor hele konfliktspekteret, fra normal situasjon til væpnet konflikt. Det kan dreie seg om utfordringer mot norsk suverenitet, konflikter som truer norske vitale interesser helt til terrorangrep som er såpass truende at de utløser artikkel 51 innenfor FNs lovgivning og dermed truer den norske stat sikkerhet. Dette vil medføre at Forsvaret settes inn som primær aktør (Forsvarets operative hovedkvarter, 2008, s 7).

Skalaen som blir brukt for klassifisering er, hendelse, situasjon, episode og krise. Hendelse er det laveste nivået, mens krise er høyest på skalaen. Hendelser og situasjoner håndteres innenfor daglige operasjoner, mens kriser er som regel når det oppstår en nasjonal krise. Episoder er en gråsoner mellom hendelse og krise. Hendelser og situasjoner håndteres av den enkelte etat som rår over det spesifikke ansvarsområdet. Under episoder og utover er spørsmålet om samarbeid er løsning for å deeskalere situasjonen. Det er ved slike nivå at et tettere samarbeid mellom Forsvaret og politiet i særlig grad vil kunne bli aktualisert. Imidlertid må det understrekes at disse begrepene ikke er absolutte og må ses i lys av situasjonen, noen ganger er det ikke mulig å definere hvor man ligger på skalaen før i etterhånd (Forsvarstaben, 2007. s 15).

3.4 Juridiske utfordringer

Dette avsnittet kommer kort til å beskrive rett som regulerer forholdet mellom stater og deretter nasjonal rett for å håndheve nasjonal lovgivning. Videre vil denne delen av

oppgaven omtale gråsonen i beredskapssystemet som kan oppstå mellom Forsvaret og politiet. Mer inngående vil avsnittet se nærmere på hvordan beredskapssystemet mellom Forsvaret og politiet er regulert og da mer spesifikt, bistandsinstruksen.

3.4.1 Folkeretten

Stater er suverene, men verden er i de siste årene blitt mye mer globalisert enn tidligere. Dermed er det nødvendig med en rett som regulerer de rettslige forholdene mellom statene. Grunnleggende i folkeretten er å hevde suverenitet eller suverene rettigheter gjennom å forsvare nasjonale interesser som er av stor viktighet. Dette gjøres med hjemmel i folkeretten og om nødvendig nyttes militærmakt.

3.4.2 Nasjonalt

Innen en stat råder det nasjonale rettssystemet som det siteres fra i Norges offentlige utredninger 2009;

Innenfor den norske stat er det det nasjonale rettssystemet som råder. Vi nytter myndighetsutøvelse, det vil si at vi utøver ” myndighet med hjemmel i nasjonal rett, for å håndheve norsk lovgivning (offentligrettslige forbud, påbud og vilkår) som gjelder på norsk territorium eller i andre norske jurisdiksjonsområder – overfor rettssubjekter som ikke er stater (Regjeringen).

Det kan tenkes situasjoner hvor det ikke er klart om man står ovenfor suverenitetskrenkende forhold eller sivil myndighetsutøvelse, eksempler på dette er terror. Forsvarssektoren og den sivile politisektoren har begge en sentral rolle når det gjelder å håndheve samfunnssikkerheten.

I henhold til Forsvaret sine oppgaver så er en terroraksjon som vurderes til å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon truende for den norske stat, dermed skal Forsvaret utøve militær suverenitetshevdelse i medhold av retten til individuelt og kollektivt selvforsvar, jf. FN-pakten artikkel 51. Dette illustrerer gråsonen, er krisen en trussel mot lov og orden, altså kriminalitet, eller er det en trussel mot rikets sikkerhet? Da må det vurderes om det er en kriminell handling eller en handling som truer Norges suverenitet. Om det truer Norges

suverenitet, vil artikkel 51 i FN utløses og Forsvaret vil overta rollen som maktutøvende aktør (Dyndal, 2010, s 23).

3.4.3 Beredskapssystemet

Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF) og det sivile beredskapssystemet (SBS) utgjør et helhetlig nasjonalt beredskapssystem. Disse inneholder forhåndsplanlagte prosedyrer og tiltak som kan benyttes for å forebygge og redusere skadeomfang ved kriser, katastrofer, terroranslag og krig (Politidirektoratet, 2011, s 20). Det nasjonale beredskapssystemet er et krisehåndteringsverktøy for regjeringen. Hensikten med beredskapssystemet er å redusere, forebygge og ha planer for hvordan en krise skal håndteres. Bruken av systemet blir svært aktuelt når det må foregå koordinering på tvers av ansvarlinjer, eller når det er særlig behov for hjemmelsgrunnlag for å treffe tiltak (Regjeringen, 2006). Et eksempel er Forsvarets bruk av makt mot egne borgere jamfør grunnlovens paragraf § 99 annet ledd. (se pkt. 3.5)

Forsvarets oppgaver internt er sikring av nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåkning og etterretning, håndheving av norsk suverenitet, ivaretagelse av myndighetsutøvelse innenfor definerte områder samt forebygging og håndtering av sikkerhetspolitiske kriser (Forsvarstaben, 2007, s 13).

Politiets samfunnsrolle som statens sivile maktapparat er å beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde offentlig orden og sikkerhet.

Enten alene eller sammen med andre myndigheter, verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet. Politiet skal yte hjelp og tjenester i situasjoner hvor befolkningen er i faresituasjoner (Politidirektoratet, 2011, s 19).

3.5 Bistandsinstruksen

Grunnloven paragraf § 99 annet ledd av 1814 stadfester følgende vedrørende bruk av militært makt mot den Norske stats befolkning;

Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer, uden efter de i Lovgivningen bestemte Former, med mindre nogen

Forsamling maatte forstyrre den offentlige Rolighed og den ikke øieblikkelig adskilles, efterat de Artikler i Landsloven, som angaa Oprør, ere den tredje Gange lydelig forelæste af den civile Øvrighed (Grunnloven, 1814, § 99, annet ledd).

Forsvarets bistand til politiet ble fastsatt ved den kgl. Res. av 28. Februar 2003 med hjemmel i kongens instruksjonsmyndighet. Denne instruksen regulerer Forsvaret sin bistand til politiet under fred, krise og krig. Med bistand innenfor instruksen menes enhver form for personell – og/eller materiellmessig støtte. Den sier følgende, Forsvaret kan bistå politiet når det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver og politiets personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til. Det skilles mellom administrativ, operativ og håndhevelsesbistand innenfor bistandsinstruksen (Forsvarsdepartementet, 2003, § 4).

3.5.1 Administrativ bistand

Forsvaret kan bistå politiet med transport og annen administrativ støtte, herunder bistand i tilfeller der Forsvaret har en særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse, som ikke direkte involverer den militære bistandsenhet i den politimessige, operative oppgaveløsning. Anmodningen vil i slike tilfeller gå direkte fra politimesteren til Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK) hvor de eventuelt iverksetter støtte (Forsvarsdepartementet, 2003, § 10).

3.5.2 Operativ bistand

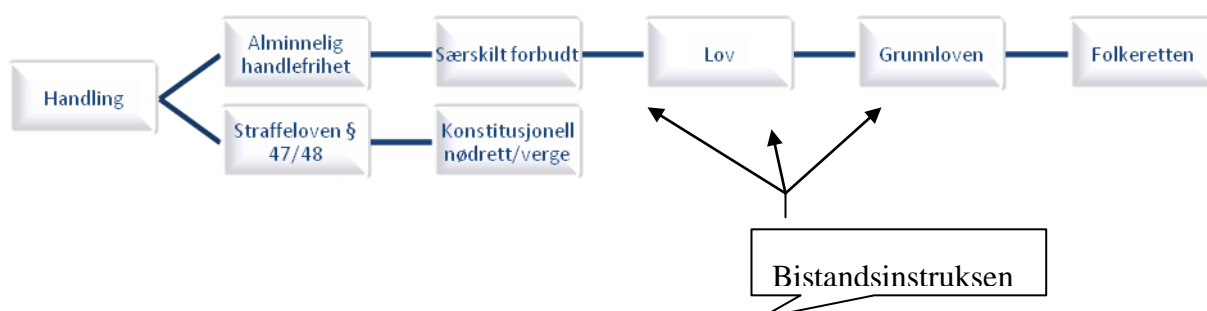
Ved ulykker, herunder søk etter personer, naturkatastrofer og liknende situasjoner, kan Forsvaret yte bistand til politiet. I slike sammenhenger kan Forsvarets personell bli satt til trafikkregulering, vakt og sikring, men de skal normalt ikke utføre vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen. Forsvaret kan videre yte bistand for uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver. FOHK vil motta og vurdere anmodning og fordele oppdrag (Forsvarsdepartementet, 2003, § 12).

3.5.3 Håndhevelsesbistand

Forsvaret kan bistå politiet ved ettersøking og pågrepelse av farlige personer når dette er nødvendig for å avverge fare for liv eller helse. Den militære innsatsen skal da fortrinnsvis

konsentreres om vakthold, sikring og dekning, mens politiet bør ta seg av den aktive pågripelsen. Forsvaret kan også gi bistand ved fare for anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter som er rettet mot vesentlige samfunnsinteresser, og til forebyggelse og bekjempelse av slike. Herunder kan Forsvaret bistå politiet i forbindelse med trafikkregulering, vakthold og sikring. Dersom bistand kan medføre fare for Forsvarets personell eller reiser politiske eller prinsipielle problemstillinger skal politiet anmode om bistand via Politidirektoratet til Justisdepartementet som tar en endelig avgjørelse og gir nødvendige retningslinjer til Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2003, § 15). Det er særlig denne delen av bistandsinstruksen som er interessant og vil bli omtalt nærmere i min empiriske datainnsamling under kapittel 4.

3.5.4 Bistandsinstruksen knyttet opp i mot regelverket



Som nevnt tidligere, er den teoretiske forståelsen av lovverket svært viktig for å forstå kompleksiteten emnet innehar. En instruks utfyller gjeldene lover og forskrifter og gir anvisninger om hvordan man skal forholde seg. Formålet med instruksen er å fastsette bestemmelser vedrørende Forsvarets bistand til politiet. (§ 1).

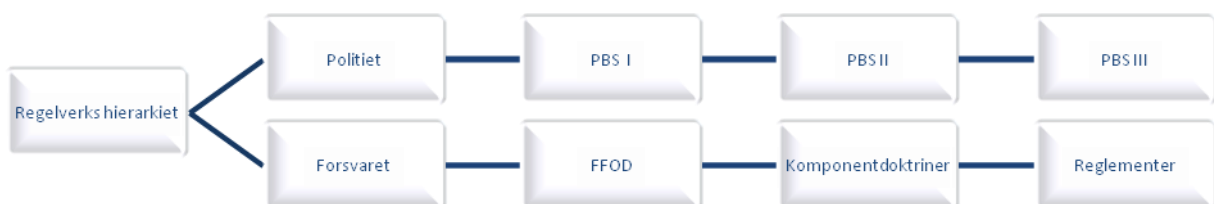
Dette avsnittet skal derfor belyse hvilke faktorer som virker inn på bistandsinstruksen. Figuren viser folkeretten som er styrende mellom stater, til den alminnelige handlefrihet hver enkelt person har på venstre side. En handling som blir utført må ha hjemmel i regelverket.

Knytter man dermed bistandsinstruksen oppimot grunnloven, regulerer paragraf § 99 annet ledd Forsvarets bistand til politiet. Regjeringen er altså ikke berettiget til å bruke militær makt mot innbyggere av den norske stat, med mindre det står noe annet i lovgivningens bestemte former, eller et opprør finner sted. Til venstre i figuren har vi lover. Et eksempel på dette er politiloven. Bistandsinstruksen knytter seg oppimot dette ved at politiloven bestemmer hvilke oppgaver politiet har. Instruksen følger dermed denne loven, som knytter seg til politiets oppgaver.

Til slutt så knytter figuren seg til instruksen ved handlinger som er forbudt og alminnelig handlefrihet. Den henviser da til straffelovens paragraf §47/48. Det går på at hver enkelt person har rett til å nytte nødverge eller nødrett i alle tilfeller.

Det er Forsvaret som avgjør om og på hvilke betingelser de kan etterkomme en bistanmodning, men dersom justismyndighetene er uenige i Forsvarets vurderinger, kan de bringe spørsmålet opp på politisk nivå for avklaring.

3.6 Internt regelverk i Forsvaret og politiet



Figur1.1: Forklarer regelverkshierarkiet internt i de to etatene. Fra reglementer nederst til FFOD på toppen.

Tilknyttet den enkelte etat er det gitt et internt regelverk for håndtering av kriser. Forsvaret styres av Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) Doktrinen skal være et verktøy for utvikling av en fellesoperativ kultur som starter på individnivå og gir robusthet i komplekse operasjoner hjemme og ute (Forsvarstaben, 2007, s 8). Ut i fra dette, oppretter hær, sjø og luft, doktriner som gir føringer innenfor norsk og utenlandsk lov, altså kampdoktrinene. Og under dette kommer reglementer, instruksjoner og beredskapsplaner inn. Alle disse dokumentene skaper en helhet som styrer bistanden forsvaret kan gi til politiet.

Politiet styres derimot av Politiets beredskapssystem (PBS) I,II og III. PBS I setter retningslinjene for politiets beredskap, PBS II gir ut styringsdokumenter på beredskapsområdet. De danner grunnlaget for politidistriktenes egne planer. Mens PBS III tar utgangspunkt i føringene i PBS I og II og herunder blir det opprettet lokale planverk som kan innebefatte, beredskapsplaner, aksjonsplaner, instruksjoner og øvelsesplaner som noen eksempler (Politidirektoratet, 2011, s 21).

3.7 Organisasjonskulturs betydning for organisering

Henning Bang har utgitt boka organisasjonskultur hvor han redegjør for nevnte emne. Organisasjonskultur har blitt forsøkt definert av mange forskere.. En populær definisjon er ” kultur er måten vi gjør tingene på her hos oss (...)”(Deal & Kennedy, 1982, s 4). Bagn (1988) har definert det til ”organisasjonskultur er de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatning som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og mennesker (...)” En stor andel av forskerne vil påstå at kultur ikke kan defineres. Bagn (1988) mener derimot at det er bruken av definisjonene som gjør de så viktig. Utfordringene ligger i å legge et meningsinnhold i begrepet og derav gjøre det anvendbart og potent for beskrivelse, forståelse og prediksjon.

Schein hevdet i 1984 at det måtte være visse rammer som måtte ligge til grunn for at en organisasjonskultur skulle oppstå. Gruppen måtte ha vært lenge nok sammen til å ha opplevd betydningsfulle problemer av en viss skala. Organisasjonen måtte ha løst denne situasjonen og sett effekten av det. Samt at gruppen må kontinuerlig ha tatt inn nye medlemmer og «sosialisert» disse medlemmene.

Forsvaret og politiet har hver sin kultur med subkulturer innad i organisasjonene. Bagn (1988) hevder at når to kulturer kommer i konflikt med hverandre vil det oppstå polarisering. Gruppene vil ofte karakterisere hverandre med en svært stereotyp oppfatning. Man ser ikke nyansene. Mennesker har en tendens til å være evaluerende i stereotypiene – dvs. vår gruppe er utelukkende positiv, mens dere har en negativ funksjon. Et annet kjennetegn er at man er etnosentriske i tilnærmingen. Vi setter oss ikke inn i den andre organisasjonens måte å tenke på.

Bagn (1988, s 42) hevder videre at grunnen til konflikter mellom organisasjoner oppstår er på grunn av gruppens behov for å opprettholde og forsterke sin egen gruppekultur og som forsvar mot trusselen om ødeleggelse av egen kultur. Konflikter mellom organisasjoner er ikke bare roten til det onde, konflikter kan også være med på å skape vekst mellom to organisasjoner

4. Emperisk datainnsamling

4.1 Innledning

Som redegjort for innledningsvis kommer denne oppgaven til å undersøke problemstillingen ved å avklare tre hovedspørsmål. Dette kapittelet vil diskutere hovedspørsmålene sekvensielt, for deretter å prøve å trekke dette sammen i en konklusjon avslutningsvis. Det vil nok være slik at deler omtalt under et hovedspørsmål kan være relevant inn under et annet spørsmål. Spørsmålene vil derfor til en viss grad overlappe hverandre. Underveis vil det være naturlig å henvise til teori samt deler av lover og regelverk som er relevante i forhold til den empiri som skal bli belyst.

4.2 Er dagens bistandsinstruks tilpasset det nye trusselbildet?

Kapittel 3 fokuserte på rett som regulerte lovgivning mellom stater og nasjonal rett. Videre ble det vist til gråsonen i beredskapssystemet mellom Forsvaret og politiet og i den sammenheng ble bistandsinstruksen grundig kommentert.

For få en bedre forståelse av hvordan bistandsinstruksen anvendes internt og mellom etatene har jeg valgt en kvalitativ tilnærming gjennom intervju av flere sentrale aktører innen politiet og Forsvaret. Respondentene har et ulikt forhold til denne instruksen. To av respondentene har en relativt overordnet og strategisk erfaring fra regelverket gjennom flere sentrale stillinger i politiet. Den samme erfaringen har Svein Lystrup som arbeider sentralt i Forsvarsdepartementet (FD). De øvrige intervjuobjektene har mer operativ erfaring med regelverket. Intervjuene har derfor forsøkt å se om de har sammenfallende syn på instruksen eller om de ser ulikt på den.

4.2.1 Vurdering av bistandsinstruksen på operasjonelt nivå

Rent formelt skal begjæring om håndhevelsebistand gå via Justisdepartementet til Forsvarsdepartementet. Dette indikerer en fare for treghet i systemet ved akutte kriser hvor tidsfaktoren er avgjørende.. Rent formelt er det innarbeidet gode rutiner for kontakt mellom enhetene ved utstrakt bruk av gjensidige liasoner. Det er et faktum at at det relativt nylig er etablert både en liason fra Forsvaret som sitter fast i POD og en liason fra politiet fast i FOH (Web 3). Flere av respondentene mener at dette og den daglige kontakten for øvrig medfører at samarbeidet på operasjonelt nivå fungerer bra.

Intervjuobjektene er også enige i at det gjennomgående er nødvendig å se på en revisjon av instruksen. Dette arbeidet er også planlagt, i mitt intervju med en av respondentene (Lystrup, 10:38), ble det sagt at arbeidet er i oppstartsfasen. Videre er det klare politiske signaler fra regjeringen om et tettere og mer dynamisk samarbeid senest ved statssekretær i FD, Roger Ingebretsen (Web 2).

4.2.2 Utfordringer tilknyttet bistandsinstruksen på et taktisk nivå

Bistandsinstruksen og da mer spesifikt håndhevelsesbistand er avhengig av klareringer på et strategisk nivå. I en situasjon lik 22. juli er det ikke unaturlig å tenke seg at det vil oppstå treghet i beslutningene som en følge av at systemet generelt er overbelastet. Sannsynligheten er da stor for at det vil kunne oppstå situasjoner hvor soldatens trening vil være avgjørende for vedkommendes handlingsmønster.

Vi kunne se for oss følgende situasjon; en gardist står utenfor regjeringsbygget med en HK 416. I lommen har gardisten 10 skarpe skudd. Våpenet er uladd. Ingen offiserer eller polititjenestemenn befinner seg i umiddelbar nærheten av denne gardisten. Soldaten har fått i oppdrag å sikre regjeringsbygget. En person ikledd sorte klær kommer løpende mot han med noe som ser ut som en bombe. Ut i fra dette kan soldaten velge mellom tre alternativer;



Figur 1.2

- 1) Han kan agere militært, følge opplæringen ved å bortvise personen fra området han sikrer.
- 2) Han kan opptre med politimyndighet altså følge politiets prosedyrer
- 3) Han kan handle i tråd med straffeloven (1902) paragraf § 47 eller 48.

Rent umiddelbart vil mange tenke at her vil det eneste valget være å skyte. Imidlertid må det understrekes at et valg alltid i ettertid ville kunne diskuteres med et utgangspunkt i hjemmelsgrunnlaget.

Dersom soldaten ikke på forhånd er bevisst det grunnlaget han handler med hjemmel i, kan han komme til å opptre i strid med norsk lov. Imidlertid vil det ofte for en soldat være slik at han handler etter nærmere ordre og da skyves ansvaret opp i hierarkiet og konsekvensene vil fort kunne omfatte flere og bli større. Hvor krevende forståelsen av regelverket kan være viste episoden med Kystvakten tilknyttet Elektron (Se vedlegg C). I følge en av respondentene var det mye som tydet på at Kystvakten under denne hendelsen ikke var bevisst om deres utgangspunkt var militært, politimessig eller etter deres egen instruks (kystvaktloven) (Haukaas, 02.12.11).

4.2.3 Mangel på juridisk bevissthet og trening

Som en følge av det som beskrives i 4.2.2 er det svært viktig at aktuelle enheter i Forsvaret som kan komme til å samhandle med politiet under kriser er svært bevisst sitt juridiske utgangspunkt for de rette handlingene. Erfaringene fra den mest profesjonelle enden av Forsvaret og politiet hvor de har trent en del på dette, viser at dette er lite problematisk jf uttalelsene til et av intervjuobjektene (Mehus, 00:50). En tilbakemelding fra respondentene

er at bistandsinstruksen er relativ generell i sin tilnærming og ikke alltid gir presis nok anvisning i den enkelte situasjon. En konsekvens av dette er at befalingsmenn til enhver tid må være bevisst hvilket grunnlag de handler ut i fra. Mye tilsier at med få unntak er det mye å hente på å øke utdanningen og dermed bevisstheten rundt dette. Dette kan kun gjøres ved et tettere samarbeid og øving mellom relevante deler av Forsvaret og politiet.

4.2.4 Endret trusselbilde

Denne overskriften kan ses opp i mot trusselbildet som regjeringen satte ord på i 2006. Trusselbildet beskrives endret i den form av at før var trusselbildet klart definert. Truslene var primært av militær art. Nå er trusselen mer diffus, den har en annen karakter. Endringene knytter seg til klima, nasjonal og internasjonal terrorisme samt naturkatastrofer. Ingen av truslene som blir nevnt her, er nødvendigvis nye, men de er blitt tydeligere i sin form enn de var før, jf. blant annet islamsk terror globalt og vår nasjonale 22.7.

Bistandsinstruksen ble revidert i 2003 og da lå fokus på trusler tilknyttet flysikkerhet, grunnet 9/11. Sårbarheten som også blir nevnt i Norges offentlige utrednings rapport (Regjeringen), stadfester at det er en endring. Dette skyldes blant annet tilgang på ny teknologi og dette resulterer i nye måter å organisere kriminell og terrorrelatert virksomhet. Ny teknologi og derved grenser som ikke er fysiske skaper problemer for bistandsinstruksen. En respondent sa det slik;

Tenker vi oss en politisk gruppering som driver med ting som kan være illegale og en trussel mot rikets sikkerhet. For eksempel et studentmiljø med norske studenter i Storbritannia, vil være en oppgave for militær etterretning. Motsatt, grupper som holder til i Oslo er det en oppgave for PST. Det er altfor stor fokus på betydningen av inn og utland (Haukaas, 03:33).

Spørsmålet i forhold til bistandsinstruksen blir da som følger; Det er legitimt å anvende militær makt mot norske borgere i utlandet? Ser vi på grunnloven paragraf § 99, annet ledd (Se 3.7), så stadfester den ”Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer.” Norske studenter i utlandet er medlemmer av den norske stat. Det er vanskelig å tenke seg en terrortrussel i Norge som ikke har tilknytning til utlandet eller

internett. Forståelsen og samordningen rundt trusselvurderingene må ses på tvers av de ulike enhetene i Forsvaret og politiet. Virkelighetsoppfatningene må være de samme, alt vi gjør må skje på vegne av den norske stat. Det er viktig at de ulike enhetene innen etatene har et tett og godt samarbeid som for eksempel Etterretningstjenesten og Politiets Sikkerhetstjeneste. Utgangspunktet er at politiet skal verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet (Politidirektoratet, 2011, s19). Imidlertid må de gjøre det på en mest mulig hensiktsmessig måte. Instruksene må klare å tydeliggjøre når Forsvaret skal bistå politiet?

En av respondentene sier det slik ”bistandsinstruksen kan være effektivitetshindrende, et eksempel er forbudet mot å inkorporere avdelinger (...)” (Aaserød, 08.11.11). Se på støttefunksjonene i håndhevelsesbistand, det er noe utstyr som bare Forsvaret har! Med utstyr kommer operatører og derav muligheten for nærmere inkorporering mellom de to etatene. Vi må tenke mer helhetlig, vi har det samme mål! Dette understøttes av en annen respondent som hevder følgende ” Jeg tror det er mye å hente på integrering i tilfeller som etterretning, analyse og operativ planlegging. Med andre ord nåværende bistandsinstruks er til hinder for dette og bør etter min mening endres(...)” (Haukaas, 02.12.11).

Rent formelt er det imidlertid i dag en begrensning i bistandsinstruksen med hensyn til tettere integrering, jf. paragraf 5 i instruksen.

4.2.5 Responstid – treghet tilknyttet bistandsinstruksen

Videre så synes det å være en tendens innenfor instruksen som gjør at den blir for statisk med tanke på rask respons på taktisk, operativt og strategisk nivå. ”Søknaden om bistand fra politiet må gå for mange ledd, dette gjør at man ikke får rask nok effekt i målet (...)” (Hagen, 02:08).

Ser vi dette opp i mot bistandsinstruksens § 16. så skal politimesteren rette sin anmodning om bistand gjennom Politidirektoratet til Justisdepartementet, som deretter gjennomfører en vurdering og varsler Forsvarsdepartementet som sender den videre ned til FOHK.

Respondentene mine er uenige innenfor området responstid. De på operasjonelt nivå, mener anmodningssløyfen som blir satt i instruksen er effektiv nok, og den fungerer tilnærmet optimalt. Beveger vi oss nedover i hierarkiet er synspunktet et annet. De mener det tar for

lang tid, og grunnen til at det fungerte under 22. juli var personlige relasjoner og kunnskap (Hagen, 02:30).

Enkelte respondenter mener instruksene må gjennom for mange ledd som ikke trent nok i forhold til selve instruksene samt taktisk kunnskap. Instruksene må gå en formell vei, men kunne beslutningsnivået vært lavere? Ett eksempel som blir nevnt her er: ”Vi inngår en avtale mellom politiet og Forsvaret som skal utløses i visse tilfeller. Anmodningen går direkte fra politiet til vedkommende avdeling. Før vi deretter underretter de strategiskenivået” (Aaserød, 25:50).

Det synes å være en enighet om at beslutningsnivået kanskje er for høyt i visse tilfeller. Dette er en begrensning som instruksene setter. Kanskje dette skulle vært sett på. Samarbeidet må være nært. Vi må ha kjennskap til hverandre for å oppnå det overordnede mål. Har vi ikke det, påvirker det responstiden.

4.2.6 Oppsummering

Kort oppsummert mener alle respondentene gjennomgående at instruksene er moden for revisjon. Skal etatene bedre samvirke i årene fremover, kommer vi ikke utenom en revisjon av dagens instruks. Som nevnt er det viktig å få tilstrekkelig oppmerksomhet rundt den øving og praksis som må til for at håndhevelsesbistand skal kunne fungere optimalt under krevende og akutte kriser med betydelig tidspress. Utfordringen tilknyttet instruksene viser at flere respondenter mener at instruksene er tidkrevende. Dagens virkelighet krever et raskere og mer fleksibelt reaksjonsmønster. På enkelte områder er instruksene for statisk og skaper kunstige skiller for et naturlig og nødvendig samarbeid. I det store bildet er det derfor mye som tyder på at dagens instruks er en begrensning for et tettere samarbeid mellom etatene.

4.3 Er dagens organisering tilpasset det nye trusselbildet

Dette avsnittet belyser problemstillingen vedrørende hovedspørsmål to. Den ser nærmere på om dagens organisering er tilpasset det nye trusselbildet. I den forbindelse må dagens organisering vurderes opp mot den generelle samfunnsutviklingen.

I redegjørelsen til daværende Forsvarsminister Grete Faremoe vedrørende 22. juli 2011 nevnes Menstadslaget den 8. Juni 1931 som en sentral hendelse i vår nasjons historie. Ingen liv gikk tapt, men bruken av statsmakten mot arbeiderbevegelsen provoserte. Dette er et tilfelle hvor ordensmakten staten rår over ikke ble brukt på en optimal måte. Hadde militær bistand blitt brukt under Menstadslaget kunne vi ha opplevd hendelsen som skjedde i Ådalen i Sverige en måned tidligere, hvor en del arbeidere ble skutt (Dynadal, 2010, s 95-98). Dette ville gjort at statsmakten hadde brutt prinsippene i grunnlovens paragraf 99 annet ledd. (Se pkt.3.5)

Nå er antagelig ikke denne type utfordringer de mest aktuelle i dag. Etatene står snarere ovenfor nye situasjoner, som på mange måter krever nye svar. Dette gjelder særlig innenfor informasjonsteknologi (IT) hvor utviklingen har vært betydelig det siste tiåret. Denne utviklingen gjør at gamle forestillinger utfordres og vi får nye problemstillinger. Et eksempel på dette er bruken av IT og sosiale medier, der måten disse verktøyene benyttes ved planlegging og gjennomføring av for eksempel terror gir nye utfordringer.

Likevel er det et gjennomgående funn hos alle respondentene at de mener at dagens organisering ikke er til hinder for et godt og tett samarbeid. Derimot mener intervjuobjektene at det mer er et spørsmål om hvordan en skal utnytte organiseringen som ligger til grunn på en bedre måte. I den sammenheng kan det være naturlig å reise spørsmålet om utfordringene rundt organisering ville blitt annerledes dersom man så relasjoner i et mer overordnet samfunnsikkerhetsperspektiv. Kanskje er ansvaret for offentlig sikkerhet for oppdelt og fragmentert? Helikopterberedskap nasjonalt kan være et eksempel på noe som ikke Forsvaret og politiet har maktet å prioritere høyt nok innen egen organisasjon. Bildet hadde kanskje vært annerledes hvis politiet, Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) og andre statlige interesser hadde sett sine utfordringer i sammenheng med Forsvaret i større grad. Det skal bli spennende å se om navneendringen fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet vil innebære noen endring.

Et annet forhold som også understøtter at en i større grad ser ressurser i sammenheng fremfor selve organiseringen er at ”for det første er Forsvarets bistand til politiet i sin natur en sekundær oppgave for Forsvaret og derfor verken bør eller kan ha nevneverdig organisatorisk betydning. For det andre at man må være oppmerksom på at en tettere

integrasjon mellom etatene vil medføre andre og nye utfordringer (...)” (Haukaas, 02.12.11). Dette spørsmålet er ikke en del av problemstillingen og vil derfor ikke bli belyst videre.

4.3.1 Kulturelle utfordringer

Det er også interessant å reise spørsmålet om det er andre hindringer enn den formelle organiseringen som bremser et tettere samarbeide. I boka *Psykologi i organisasjon og ledelse* snakker Kaufmann og Kaufmann (2009) om sosial innflytelse, påvirkning og makt. For å nå frem med sine interesser må en aktør øve innflytelse. Videre definerer de innflytelse gjennom endringer i verdier, holdninger og handlinger (Kaufmann & Kaufmann, 2009, s 314). Mitt syn er ikke at verdiene og holdningene til Forsvaret og politiet er negative derimot er holdningene og verdiene hos begge etatene solide. Spørsmålet jeg snarere reiser er holdningene etatene har ovenfor hverandre og samfunnet. Synet organisasjonene har på hverandre påvirker oss. Det er snakk om to ulike kulturer som møtes.

4.3.2 Økt samarbeid

Som vist til tidligere i oppgaven anså flere respondenter det som positivt med et godt samarbeid på operasjonelt nivå. Det samme gjelder på taktisk nivå hvor gode eksempler på samarbeid er Forsvarets spesialkommando (FSK) og beredskapstroppen (Delta) som øver jevnlig. Når dette skjer opplever partene mindre utfordringer tilknyttet organisering og kultur (Mehus, 00:50). Det er derfor mye som tyder på at en større tilvenning til hverandres respektive kulturer vil være et bidrag til et tettere samarbeid. Her er det muligens snakk om å legge de gamle vanene til side for å oppnå en bedre synergi imellom organisasjonene. Etter 22. juli vil mange sikkert reise spørsmålet hvorfor politiet og Forsvaret absolutt skal være adskilt? Organisering kan være en begrensning hvis man møter feil offiser og polititjenestemann, men som regel går dette bra. Sannsynligheten for at det går bra vil etter all sannsynlighet øke ved mer kontakt og felles øvelser. Så svaret er på mange måter ikke organiseringen men tiden vi tilbringer/øver sammen.

4.3.3 Symbolikk

Det må også vektlegges et visst symbolsk aspekt ved dette, Norge er en fredsbevarende nasjon i den forstand at vi har ikke har vært involvert i mye krig, vi deltar i operasjoner utenlands, men vi har ikke opplevd noen krig i Norge de siste 60 årene. Vi er ikke vant til å se Forsvaret i gatene. Respondentene har ulikt syn på hvordan den enkelte mann i gata ser på Forsvaret. En av respondentene sa det slik;

22 juli mediebildet i etterkant; Ikke å gi inntrykk av at her er det Forsvaret som har tatt over. Litt av tanken var at vi ikke skulle skape unødig frykt i samfunnet. Derfor var bare justis og statsministeren på tv i etterkant(...)" (Lystrup, 03:25).

Synet på bruken av Forsvaret er nok forskjellig i samfunnet hos den enkelte borger. Politiet er nok mer forsiktig i sin tilnærming til bruk av makt, Forsvaret er opplært til å bruke mer makt. På den annen side har ikke gjennomsnittet innenfor forsvarsektoren god nok innsikt i bistandsinstruksen og jurisdiksjon av politimyndighet. Vi må utnytte begge organisasjonene på best mulig måte. "Når Forsvaret kommer skal de skape robusthet til Politiet, men samtidig forstå hvilke regelverk de opererer innenfor(...)" (Mehus, 20:32).

4.3.4 Oppsummering

Når det gjelder organisering vil jeg nevne at respondentene synes å være enige i at organiseringen er tilstrekkelig slik den er i dag for å møte det nye trusselbildet. Utfordringene ligger snarere i kulturaspektet å det å få til et bedre samarbeid. For å oppnå best mulig samarbeid må vi være åpne. Målet må være å understøtte hverandres kapasiteter, muligheter for samarbeid, stadfeste roller og ha tydelighet på når bistand skal ytes. Etatene må ikke se på hverandre som etater som har totalt forskjellige roller. For å gjøre dette må vi ha en sterkere tilknytning til hverandre, noe som blant annet kan skje ved hjelp av trening og øvelser.

4.4 Øves det nok på relevante arenaer mellom Forsvaret og politiet?

Øvelser og trening tilhører en sentral del av både Forsvaret og politiet. Men gjennomgående ser det ut som intervjuobjektene mener at samtrening burde foregå hyppigere.

Unntaket ligger i noen enheter. Med dette mener jeg Forsvarets spesialkommando (FSK) og politiets beredskapstropp (Delta) samt helikoptertjenesten. En av respondentene sa det slik: ”som fagmann vil jeg si at det alltid kan øves mer, men jeg mener også at det øves tilstrekkelig i den skarpe enden” (Mehus, 00:50). I forlengelsen av dette sier en annen det slik: ”det er deler av Forsvaret og politiet hvor øvelse og trening er mer aktuelt enn innenfor andre områder(...)” (Haukaas, 25.11.11). Etter hans syn kan det med fordel også øves mer på annen bistand som for eksempel informasjonsinnhenting og bearbeidelse. Han mener den er for konsentrert om spiss håndhevelses bistand på den ene side og rent objekt vakthold sikring på den annen.

4.4.1 Geografi

Tidligere politimester i Vest Finnmark Arild Aaserød bringer et interessant moment inn i forholdet øvelser, som vi har omtalt tidligere – nemlig kultur. Etter hans syn er det en større aksept for samarbeid i de nordlige delene av landet kontra de sørlige delene av landet. (14:00) Det er et interessant funn dersom kulturen for øvelse synes å variere ut i fra hvor man befinner seg geografisk i Norge. Her kan en også trekke sammenhengen til tidligere omtaler med hensyn til forståelse av begrepet politimyndighet. Tre av respondentene mener dette fungerer bra ved GSV og i HM Kongens Garde . ”Jurisdiksjon Garden og GSV bra, men resten av Forsvaret har en vei å gå(...)” (Hagen,08:30).

Trusselen er nok større i Oslo kontra i de nordlige delene av landet, men vi er et helhetlig forsvar. Utenom HMKG så er politiet lokalisert i de store byene og Forsvaret på bygda, enkelt sagt. I bistandsinstruksen paragraf 8 står det som følger; politimesteren skal sørge for at personell med relevante funksjoner i politidistriktet får opplæring om innholdet i denne instruksen. Forsvaret skal sørge for at operativt personell med relevante funksjoner har fått tilsvarende opplæring, herunder kjennskap til politiets metoder og legale rammeforutsetninger. Forsvaret og politiet skal på sentralt, regionalt og lokalt nivå tilstrebe

gjensidig støtte for opplæringsformål. Imidlertid hevder respondentene gjennomgående at det øves for lite.

4.4.2 Fokus og tradisjon

En påstand i denne sammenheng er at fokuset den senere tid i liten grad fra Forsvarets side har ligget på terrorberedskap i Norge og med unntak av FSK har det derfor blitt lite øvelser (Hagen, 00:30, Lystrup, 25:00). Det samme gjelder politiet, ”det er for lite øvelser, det er ikke tradisjon for å gjøre det” (Aaserød, 05:00).

Fokuset har ikke ligget på beredskap av typen 22/7 noe som kan ha påvirket antall timer med øvelse som er blitt lagt ned. ”Vi er veldig flinke til å evaluere i etterkant” (Lystrup, 11:03). Som det fremgår mener to av respondentene av dette henger sammen med for svak tradisjon eller fokus. Det er en mulig forklaring, men som vi skal se under neste punkt kan det også være andre forklaringer.

4.4.3 Ressurser

Et annet punkt som kan ha påvirket antall øvelser mellom Forsvaret og politiet er ressurser. Det er en enighet i at politiet ikke deltar like sterkt på øvelsene som blir avholdt. Noe av grunnene kan være at politiet må avse mye ressurser i forbindelse med opplæring innenfor andre områder. Hvert enkelt politidistrikt bør kanskje se på hvilke ressurser og kapasiteter Forsvaret rundt dem har. Samt at Forsvaret bør informere om hva de kan bidra med, og ut i fra dette vurdere scenarioer som kan oppstå og hvordan de skal løses på en best mulig måte. Det må være en felles forståelse for hvor vi skal gå i fremtiden. Vi må identifisere potensielle scenarioer og områder hvor Forsvaret kan bistå politiet. Dette er noe som de på strategisk nivå må legge frem. Det vil kanskje kunne være med på å skape en felles forståelse for hvor vi går og hva vi trenger. Ut fra dette vil de på lavere nivå kunne følge strukturen Forsvaret etterstreber. Dette er noe som respondentene er enige i.

4.4.4 Oppsummering

For å kort oppsummere punktet øvelser så foregår det etter all sannsynlighet for lite trening som igjen resulterer i for lite øvelser mellom politiet og Forsvaret. Årsakene til dette kan

være flere, et par intervjuobjekter mener at årsakene er knyttet til manglende tradisjon med unntak av noen få enheter. Det har heller ikke vært et stort fokus på dette i forkant av 22.7. I tillegg er det ofte et ressursspørsmål noe som for tiden er krevende i begge etater.

5. Sammendrag og konklusjon på oppgaven

Denne oppgaven har reist spørsmålet om hvilke begrensinger som finnes for et tettere samarbeid mellom Forsvaret og politiet. Innledningsvis gjorde jeg under metodedelen enkelte avgrensinger i forhold til Forsvaret for øvrig. Videre ønsket jeg å belyse problemstillingen gjennom tre hovedspørsmål. Denne avgrensingen gir en begrenset tilnærming, men likevel tror jeg at svarene på mine hovedspørsmål langt på vei besvarer selve problemstillingen.

Gjennomgående er det et funn blant respondentene under drøftingen av punkt 4.2.6 at bistandsinstruksen fungerer, men langt fra optimalt. Det er på tide å gjennomføre en revisjon av instruksen, noe som også er på trappene og er blitt ytterligere aktualisert etter 22.7. Den raske samfunnsutviklingen gjør at regelverket generelt og instruksen henger etter virkeligheten og er til hinder for et optimalt samarbeid mellom etatene både internasjonalt og nasjonalt. Tilknyttet akutte kriser er det også mye som tyder på at instruksen ikke er dynamisk og fleksibel i tilstrekkelig grad blant annet i forhold til responstid.

Videre når det gjelder organisering jf. punkt 4.3.4 så er intervjuobjektene samstemt om at selve organiseringen ikke er en utfordring. Antagelig ville det kunne blitt både andre og ytterligere utfordringer ved en tettere integrering. Imidlertid påpeker enkelte intervjuobjekter at det finnes muligheter for større synergier ved et bedre og mer nyansert samarbeid innenfor dagens organisering. Eksemplet fra det gode samarbeidet mellom enkelte enheter i Forsvaret og politiet kan med fordel vinkles inn på nye og andre områder som for eksempel etterretning. Muligens er den største hindringen for dette, ulik kultur og manglende tradisjon for tett nok samarbeid.

Dette forholdet gjentar seg også under spørsmålet tilknyttet øvelser, om det øves nok på relevante arenaer mellom Forsvaret og politiet jf. punkt 4.4.4.. Igjen er respondentene samstemte da et gjennomgående svar er at det øves for lite. Imidlertid er utfordringene her i følge enkelte respondenter knyttet til manglende fokus som nok må sies å være endret etter 22/7. I tillegg vil det alltid være et spørsmål om det er avsatt tilstrekkelig med ressurser til øving. Når det gjelder det siste så har begge etatene opplevd ressursituasjonen som vanskelig de siste årene, kanskje særlig gjelder dette politidistriktene. Dersom vi skal trekke

sammen konklusjonen på de tre del spørsmålene til et samlet svar for hele oppgaven, får vi følgende konklusjon:

Når det gjelder begrensinger for et tettere samarbeid mellom Forsvaret og politiet så vil en del av svaret på dette være at bistandsinstruksen er moden for revisjon. Videre mener alle intervjuobjektene at organiseringen ikke er til et hinder for et tettere samarbeid. Men, på den annen side må muligens kulturen mellom etatene modnes i forhold til å se flere muligheter i denne forbindelse. Når det gjelder øvelser så er dette også et svakt punkt som ikke fremmer et tettere samarbeid mellom de to etatene. Konklusjonen blir derfor at det er nødvendig med en mer moderne bistandsinstruks, samt fremme en kultur hvor det blir mer naturlig å samhandle gjennom mer aktivitet tilknyttet blant annet øvelser. En endring av disse forholdene vil være et langt steg i å fremme et bedre samarbeid mellom Forsvaret og politiet.

6. Referanseliste

6.1 Bøker

Bang, Henning. (1988). *Organisasjons kultur* (2. utgave). Otta: Engers Boktrykkeri, AS.

Deal, T. E. & Kennedy. (1982). *Corporate Cultures*. Addison: Wesley

Dyndal, L. Gjert. (2010). *Strategisk Ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Forsvarstaben. (2007). *Forsvarets Fellesoperative Doktrine*. Oslo: Brødr. Fossum AS.

Johannesen, Asbjørn, Tufte, Per A. & Christoffersen, Line. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (4. utgave). Oslo. Abstrakt forlag AS

Kaufmann, Geir, Kaufmann, Astrid. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. (4. utgave). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Politidirektoratet. (2011). *Politiets Beredskapssystem Del I: Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: forfatter.

Schein, E.H. (1984). *Coming to a new awareness of organizational culture*. Winter: Sloan management review

6.2 Lover/ regelverk og offentlige rapporter

[Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression (1945)]. (1945). UN Charter, *Article. 51*. San Fransisco: forfatter.

Det Konglige Justis- og Politidepartement. (2001-02). *St. meld. 17.: Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: forfatter.

Det Konglige Justis- og Politidepartement. (2003-04). *St. meld. 39.: Samfunnssikkerhet: Sivilt militært samarbeid*. Oslo: forfatter.

Forsvarets Forskningsinstitutt. (2007). *Beskyttelse av samfunnet (BAS): Sluttrapport*. Kjeller: forfatter.

Forsvarets operative hovedkvarter. (2008). *Operasjonsplan Norge*. Stavanger: forfatter.

Forsvarsdepartementet. (2003). *Bistandsinstruksen*. S.l.: forfatter.

Forsvarsdepartementet. (2009). *Evne til innsats: Strategisk konsept for Forsvaret*. S.l.: forfatter.

[Grunnloven (1814)]. (1814). *Lov av 18. mai 1814 § 99*. Eidsvoll: Norge.

Regjeringen. (2006). *Norges offentlige utredninger 6: Når sikkerheten er viktigst*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.

Regjeringen. (2009). *Norges offentlige utredninger 20: Ny grenselov*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning.

[Straffeloven]. (1902). *Lov av 1902 § 47*. Oslo: Justis og politidepartementet.

[Straffeloven]. (1902). *Lov av 1902 § 48*. Oslo: Justis og politidepartementet.

6.3 Internett

Web 1. Regjeringen. Publisert u.å. *Beredskap og terror*. Lokalisert 23.11.11. på URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/beredskap_og_terror.html?id=1121

Web 2. Vg. Publisert 9 desember. *Statssekretær vedgår svikt den 22. juli.: Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret blir tettere, varsler statssekretæren*. Lokalisert 09.12.11. på URL: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/artikkel.php?artid=10040526>

Web 3. Politiet. Publisert 2 desember. *Politiet får fast tilstedeværelse i Forsvarets operative hovedkvarter*. Lokalisert 20.11.11. på URL:

https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2010_12/Nyhet_9291.xml

7. Vedlegg A: Intervjuguide

Intervjuguide:

Alle intervjuer starter med å innhente respondentens relevante bakgrunn for å bli intervjuet. Respondenten ble gjort oppmerksom på at de måtte påregne eventuelle oppfølgingsspørsmål på tlf /mail etter første runde.

Regelverk:

- Hvor godt er det generelle regelverket som regulerer forholdet mellom Forsvaret og politiet tilpasset det nye trusselbildet
- I hvilken grad er bistandsinstruksen presis (hvordan fungerer den) tilpasset det nye trusselbildet
- Hvilke utfordringer ser du innenfor den delen av bistandsinstruksen som du anser som relevant for det nye trusselbildet?
- Ser du noen forbedringspunkter innenfor håndhevelsesbistand? Herunder økt bistand til politiet i funksjoner som ikke er forswarets primær oppgaver.
- I hvilken grad er regelverket tilpasset, eventuelt fleksibelt nok, til å møte utfordringene om rask håndtering (ref behov for rask innsetting av for eksempel helikopter)
- Dersom regelverket er for byråkratisk bør det tilrettelegges regelverk for lavere nivå, herunder avklaringer som kan hjelpe i den operative fasen og hvorfor?
- Hadde det vært nyttig å gi Forsvaret ett utvidet ansvar? Hvorfor/ hvorfor ikke?
- Er det forhold under dette punktet som ikke er nevnt som du mener kan bidra til å ytterligere belyse problemstillingen?
- Spørsmålene under retter seg mot det operasjonelle nivået

Organisering:

- Spørsmålene under retter seg mot det operasjonelle nivået
- Er dagens organisering til hinder for et økt samarbeid mellom politi og Forsvaret?
- Fokuserer dagens organisering i for stor grad på premissene til det overordnede nivået versus det operasjonelle nivået?
- Dersom ja på spørsmålet over; er dette til hinder for nødvendig fremdrift og fleksibel håndtering ved akutte kriser?
- Hvilke muligheter alternativt hindringer ser du for å integrere politiet og Forsvaret tettere ved krisehåndtering?
- Er det geografiske fordeler eventuelt ulemper ved et tettere samarbeid
- Er partene tradisjonelt for preventive med hensyn til å utvikle samarbeidet rent organisatorisk?
- Er dagens organisering til hinder for å kunne utnytte Forsvaret til andre oppgaver en sikring, dekning og vakthold.
- Er det forhold under dette punktet som ikke er nevnt som du mener kan bidra til å ytterligere belyse problemstillingen?

Øving:

- På generell basis – foregår det for lite øvelser herunder samordning mellom Forsvaret og politiet?
- Er det deler av forsvaret/politiet hvor øvelse/trening er mer aktuelt enn innenfor andre områder.
- Har øvingsaktiviteten den rette fokus etter din mening?
- Dersom ikke besvart i spørsmålet over – blir øvelsene for teoretiske på bekostning av det praktiske?
- Øves det tilstrekkelig innenfor det operasjonelle nivået som er aktuelt for bruk ved situasjoner tilsvarende 22/7
- Er opplæringen av Forsvaret god nok i forhold til å bistå politiet innenfor deres juridisksjon som for eksempel utøvelsen av politimyndighet?
- Er det geografiiske fordeler eventuelt ulemper ved et tettere samarbeid

-
- Hva er de største hindringene for at en i fremtiden kan få til flere og bedre øvelser mellom Forsvaret og politiet?
 - Er det forhold under dette punktet som ikke er nevnt som du mener kan bidra til å ytterligere belyse problemstillingen?

8. Vedlegg B: Intervjuobjektene

Forsvaret:

- Svein Lystrup: Kommandørkaptein og Juridisk rådgiver. Sitter i seksjonen for internasjonal og operasjonell rett.
Denne Seksjonen ivaretar overordnet faglig ansvar i FD og Forsvaret for krigens folkerett, menneskerettigheter og annen relevant internasjonal rett, militær og operasjonell rett, beredskapslovgivningen, bi- og multilateralt avtaleverk og tilstøtende rettsområder. Seksjonen har videre ansvar for juridisk rådgivning i krisesituasjoner og ved bruk av militærmakt nasjonalt og internasjonalt, samt i saker som gjelder Etterretningstjenesten. Seksjonen leder Forsvarssjefens folkerettsutvalg.
- Major Carl Axel Hagen tidligere innehaver av stillingen S3 som omhandler operasjoner og beredskap. Hans Majestet Kongens er en operativ bataljonstridsgruppe, som da spesielt skal sørge for Kongefamiliens sikkerhet i krise, krig og fred. Styrken er operativ med infanteritjeneste, pansret eskorte, vakt- og sikringstjeneste og nærkamp.
- Nils Harald Andberg G3 HV – 02. Operasjons offiser for HV-02 I Oslo. Jobber opp i mot Oslo politidistrikt. Å beskytte mennesker og viktige samfunnsfunksjoner, herunder: Hovedoppgavene til Heimevernet er: Styrkebeskyttelse, sikring av infrastruktur, nøkkelpersonell og materiell, overvåkning og kontroll. Heimevernet skal støtte forsvarsgrenene og totalforsvaret i fred, krise og krig.

Politiet:

- Helge Mehus, nestkommanderende beredskapstroppen. Går på Forsvarets stabsskole. Beredskapstroppen er politiets nasjonale innsatsenhet mot terror og organisert og annen alvorlig kriminalitet. Bistår med polititaktiske råd til taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i politidistriktene. (Politidirektoratet, 2011, s 41)

- Ketil Haukaas. Nestkommanderende KRIPOS. Vært politimester i Øst- Finnmark i 10 år. Tidligere statsadvokat. KRIPOS er den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.
- Arild Aaserød. Seniorrådgiver KRIPOS/ Justisdepartementet. Tidligere politimester Vest Finnmark. KRIPOS er den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.