



Forsvarets høgskole

2012

Masteroppgave

***Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering -
utfordringer og muligheter***

Sigrid S Engebretsen-Skaret

23. mai 2012

Sammendrag

“Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje”, sa Aristoteles. 22. juli 2011 skjedde det usannsynlige i Norge, terrorangrepet på Regjeringskvartalet og på AUFs sommerleir på Utøya. Kriser, ulykker og katastrofer utgjør alvorlige utfordringer for samfunnet. Norge, som småstat, må utnytte sine begrensede ressurser på en best mulig måte når en krise rammer. Stortinget har besluttet at Forsvaret skal bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet innenfor rammen av tilgjengelige ressurser, kompetanse og kapasiteter.

Hensikten med denne oppgaven er å se nærmere på hvordan norske spesialstyrker kan benyttes i krisehåndtering nasjonalt eller i situasjoner utlands der norske borgere er involvert. Den overordnede problemstillingen er *hvilke utfordringer og muligheter som gjør seg gjeldende ved bruk av spesialstyrker i krisehåndtering hjemme og ute?* Oppgaven er delt inn i tre hoveddeler. Først søker jeg å skape en begrepsmessig forståelse for hva spesialstyrker og spesialoperasjoner er. Samt krisebegrepets innhold og utvikling, og Forsvaret og spesialstyrkenes rolle i krisehåndtering. I del to studerer jeg tre caser hvor spesialstyrkene har vært benyttet eller vurdert benyttet, hjemme og ute, og hvilke utfordringer og muligheter beslutningstakerne ble stilt overfor. I del tre av oppgaven analyserer jeg de utfordringer og muligheter gjennomgangen av de tre casene identifiserte. Disse casene gir et bilde av hvordan spesialstyrkene kan benyttes som en forsterkning av sivile ressurser, andre militære ressurser, eller som et handlingsalternativ hvis en situasjon skulle eskalere eller komme ut av kontroll. Oppgaven bidrar til å identifisere muligheter bruk av spesialstyrkene gir, særlig spesialstyrkenes evne til å gi strategisk ledelse mer “å spille på”, samt styrkenes evne til å kunne trekke på Forsvarets fellesoperative ressurser. Samtidig viser oppgaven at det er store utfordringer knyttet til bruken av spesialstyrkene i nasjonale kriser, spesielt i forhold til juridiske tolkninger, militære begrensninger og politisk vilje.

Abstract

The focus of this thesis is the challenges and possibilities the use of Norwegian Special Forces causes in solving crises, nationally or involving Norwegian citizens abroad. The thesis is divided into three main parts. The first part gives a thorough explanation of what Special Forces and special operations are and what the term crisis management consist of and how it has developed. The second part describes three cases I use to illustrate different challenges and possibilities the use of Special Forces can cause and which shows the relevance of this type of forces in relation to national crises or situations involving Norwegian citizens abroad. The third part analyzes the challenges and possibilities identified in the case descriptions. How the use of Special Forces can strengthen civilian recourses, other military forces or be a line of action if a situation should escalate or come out of control. The thesis has identified the possibilities the Special Forces has as a capacity alone, their ability to be a strategic tool for the political level and their capability conduct joint operations. On the other hand has this thesis also shown that there are challenges connected to the use of these forces in crisis management, especially connected to legal interpretations, military constraints and the determination of the political level.

Forord

Lørdag 18. juli 2009 var hovedoverskriften på Aftenposten “Politiet ikke klar til å møte terror”, artikkelen tok blant annet for seg at politiet var for dårlig rustet til å håndtere terror. Denne avisen tok jeg vare på og skrev samtidig “masteroppgave” på siden. Dette ville jeg skrive om, men vinklingen skulle være fra et spesialstyrkeperspektiv i lys av egne erfaringer om bruken av norske spesialstyrker i terror og krisehåndtering. At Norge skulle oppleve et terrorangrep som det nasjonen var vitne til 22.juli 2011 kunne ingen forutse, men hendelsen aktualiserte allikevel temaet krisehåndtering og gav det en ny dimensjon. Det aktualiserte også forholdet mellom Forsvaret og det sivile samfunn ved kriser.

Hvem kan bedre bistå politiet ved terrorhandlinger eller andre typer kriser på norsk jord eller norske borgere i utlandet enn norske spesialstyrker? Hvilke utfordringer og muligheter er knyttet til bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering? Dette er et tema som ikke blir uttømt i en masteroppgave som denne, men oppgaven er med på å identifisere noen utfordringer og muligheter ved bruk av spesialstyrkene på enkelte områder.

Oppgaveskrivingen har vært mye og hardt arbeid, i den forbindelse vil jeg takke alle som har støttet og oppmuntret meg på veien mot målet. En spesiell takk til min veileder Kjell Inge Bjerga ved Institutt for Forsvarsstudier, en dedikert veileder som har bidratt med gode råd og nyttige diskusjoner utover det forventede. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig å skrive uten den velviljen jeg har møtt i spesialstyrkemiljøet, og hos mine intervjuobjekter som villig og åpenhjertig har delt sine erfaringer og meninger. Silje og Nina på biblioteket for “krisehjelp”, og ikke minst mannen min, Knut Simen, som har stilt opp som sparringspartner sent og tidlig. Tusen takk!

Sigrid S Engebretsen-Skaret

Forsvarets høgskole mai 2012

INNHOLD

1 INNLEDNING	9
1.1 Problemstilling	9
1.2 Problemstillingens relevans.....	11
1.3 Avgrensning.....	11
1.4 Metode og kilder	12
1.5 Struktur	15
2 SPESIALSTYRKER OG KRISEHÅNTERING	16
2.1 Hva er spesialstyrker?	17
2.2 Hva er spesialoperasjoner?.....	18
2.3 Krisebegrepet - hva er krisehåndtering?	22
2.3.1 Prinsipper for krisehåndtering	23
2.3.2 Bistand fra Forsvaret ved krisehåndtering	24
2.3.3 Norske spesialstyrker og krisehåndtering	27
3 BRUK AV SPESIALSTYRKENE UNDER ELEKTRON-SAKEN OG BJØRNØYA- OPERASJONEN I 2005	29
3.1 Elektron-saken	29
3.1.1 Valg av handlemåte	31
3.2 Bjørnøya-operasjonen.....	36
3.2.1 Valg av handlemåte	40
4 VURDERT BRUK AV SPESIALSTYRKER UNDER KIDNAPPINGEN AV PÅL REFSDAL I 2009	45
4.1 Kidnappet i Afghanistan	46
4.1.1 Norske reaksjoner	47
4.1.2 Valg av handlemåte	49
5 AVSLUTNING - MULIGHETER OG UTFORDRINGER	55
5.1 Muligheter og utfordringer ved bruk av spesialstyrker	55
5.1.1 Muligheter – en større verktøykasse.....	56
5.1.2 Utfordringer – politisk sensitivitet	58
5.2 Hvordan kan spesialstyrkenes kapasiteter utnyttes bedre i fremtiden?	60
KILDELISTE	65
VEDLEGG A: OVERSIKT OVER INTERVJUOBJEKTENE	68

“Hvis det først skal benyttes maktmidler, er det ikke da en fordel å benytte de som treffer akkurat det de skyter på?”

General Sverre Diesen

1 Innledning

Gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og resten av samfunnet er en grunnstein i norsk tenkning om samfunnssikkerhet og beredskap (FD, 2007). Bekjempelse og forebygging av alvorlig kriminalitet er en politioppgave, men Forsvaret kan i særlig alvorlige tilfeller, som ved terrorangrep, bistå etter anmodning fra politiet (FD, 2007). Stortinget har besluttet at Forsvaret skal bidra til krisehåndtering og ivaretagelse av samfunnssikkerhet med tilgjengelige ressurser, kompetanse og kapasiteter.

Norske spesialstyrkers rolle i nasjonal krisehåndtering, eller ved kriser i utlandet der norske borgere er involvert, er et komplekst, men lite utforsket tema. I 1981 besluttet Stortinget at Hærens jegerskole (HJS) skulle danne enheten Forsvarets spesialkommando (FSK). Denne beslutningen var resultatet av et utredningsarbeid som regjeringen hadde drevet med siden midten av 1970-tallet. Det var behov for en mer robust beredskap rundt oljeinstallasjonene på norsk sokkel, særlig med tanke på terroranslag (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004). I tillegg til offshoreberedskapen skulle FSK også bistå politiet ved kapringer, sabotasje og annen terrorvirksomhet på land. FSK er i dag trent til og kan benyttes i krisesituasjoner nasjonalt, som gisselredningsoperasjoner, kapringer av fly, båt og tog, samt ved kidnapping av norske borgere i utlandet. I tillegg kan FSK brukes ved andre kriser hvor krisehåndteringsapparatet mangler kapasitet. I slike tilfeller vil bruk av spesialstyrkene innebære en rekke muligheter. Samtidig må beslutningstakerne være klar over at bruk av spesialstyrker også innebærer utfordringer. Bistand fra spesialstyrkene til politiet i nasjonale kriser krever derfor politisk godkjenning i hvert enkelt tilfelle. Dette gjelder også ved bruk av spesialstyrker for å hjelpe norske borgere i utlandet. I slike tilfeller berøres gjerne forholdet til andre stater på en annen måte enn i nasjonale kriser, og bruken av spesialstyrkene kan i enda større grad bli et vanskelig politisk spørsmål.

1.1 Problemstilling

Hensikten med denne oppgaven er å se nærmere på hvordan norske spesialstyrker kan benyttes i krisehåndtering nasjonalt eller i situasjoner utlands der norske borgere er involvert. Min overordnede problemstilling er: *hvilke utfordringer og muligheter gjør seg gjeldende ved bruk av spesialstyrker i krisehåndtering hjemme og ute?* Denne problemstillingen kan besvares på mange forskjellige måter. Jeg velger å studere tre tilfeller – eller “caser” – der det har vært aktuelt å bruke de norske spesialstyrkene i krisehåndtering. De tre aktuelle casene er valgt fordi de er av ganske ny dato og godt egnet til å illustrere noen av de utfordringene og mulighetene politiske og militære beslutningstakere står overfor ved bruk av spesialstyrkene i dag. Casene vil vise noen

ulike situasjoner og forhold spesialstyrkene kan operere i, og derigjennom vise relevansen av denne typen styrker i forhold til løsning av nasjonale kriser eller situasjoner som involverer norske borgere i utlandet.

Jeg har valgt å operasjonalisere hovedproblemstillingen i fire underproblemstillinger. Den første jeg vil se på er (1) spørsmålet om hva spesialstyrker og krisehåndtering er? Uten en begrepsmessig og konseptuel formening om hva spesialstyrker og krisehåndtering er, vil det være vanskelig å drøfte hvilke utfordringer og muligheter bruken av spesialstyrker i kriser hjemme og ute innebærer.

Deretter knytter jeg de tre neste underproblemstillingene til de tre casene. To gjelder nasjonal krisehåndtering, og begge utspant seg høsten 2005: Hvordan ble spesialstyrkene benyttet i håndteringen av (2) “Elektron-saken” og (3) “Bjørnøya-operasjonen”? Hvilke utfordringer og muligheter ble avdekket gjennom disse sakene? Ved nasjonale kriser opptrer Forsvaret normalt til støtte for politiet i situasjoner som er av en slik karakter at Forsvaret har bedre forutsetninger enn politiet for å løse dem, eller at politiet ber om støtte fordi deres ressurser ikke strekker til. Begge disse casene handler om to komplekse situasjoner hvor norske myndigheter måtte forholde seg til russiske myndigheter, og hvor mye tyder på at hovedutfordringen ved bruk av spesialstyrkene var stor politisk sensitivitet. For best mulig å få frem utfordringene og mulighetene vil jeg fokusere på de *alternative handlemåtene* som norske myndigheter kunne velge i håndteringen av krisene.

Den siste casen jeg ser på, er (4) hvordan spesialstyrkene ble vurdert benyttet under kidnappingen av den norske journalisten Pål Refsdal i Afghanistan i 2009, og hvilke utfordringer og muligheter som ble avdekket gjennom denne saken? På samme måte som det er viktig å identifisere nasjonale utfordringer knyttet til bruk av spesialstyrkene, er det viktig å se hvilke utfordringer bruk av styrkene kan medføre ved en situasjon som involverer norske borgere i utlandet. Også i denne casen vil jeg fokusere på alternative handlemåter og de valg som ble gjort. Det er rimelig å anta at det i situasjoner utenlands vil være utfordringer som ikke gjør seg gjeldende ved nasjonale kriser. Blant annet benyttes ikke det samme instruksverket som ved nasjonale situasjoner. I tillegg vil norske myndigheter måtte forholde seg til en rekke andre aktører enn kun egne nasjonale instanser.

1.2 Problemstillingens relevans

Bruk av spesialstyrker er det i Norge forsket lite på. Det er skrevet noen oppgaver på masternivå om norske spesialstyrker, men de har hatt fokus på utvikling, nisjedeling og bruken av spesialstyrker i opprørsbekjempelse (“coin”). Det er derimot ikke tidligere forsket på bruken av spesialstyrker i et krisehåndteringsperspektiv. Dette gjør i seg selv at problemstillingen er viktig og relevant. Oppgaven vil kaste nytt lys over spesialstyrkenes rolle i håndtering av kriser som i utgangspunktet er et sivilt anliggende, herunder den kompleksiteten som er forbundet med slik støtte. Den belyser samtidig hvordan regjeringen blir involvert i beslutningsprosesser knyttet til spesialstyrkene, og hvordan interaksjonen fungerer mellom ulike departementer og nivåer i forbindelse med bruk av spesialstyrkene nasjonalt eller internasjonalt. Spesialstyrkene besitter unike kapasiteter som gir regjeringen handlefrihet, men som også fører med seg en rekke utfordringer spesielt i forhold til sensitiviteten og risikoen bruk av spesialstyrkene innebærer.

I lys av terroranslaget mot Norge den 22. juli 2011, er en oppgave om dette temaet ytterligere relevant og rettidig. Hendelsene denne dagen aktualiserte bruken av spesialstyrkene nasjonalt. Det gjør også dagens mer generelle sikkerhetsbilde hvor “grensene mellom krigføring og andre voldelige oppgjør er blitt mer uklare” (Østerud, 2009, s. 11). Samtidig er flere regioner preget av borgerkrigslignende konflikter, “failed states”, terrorisme og kriminalitet. Kombinert med økende reiseaktivitet blant folk til fjerne og øde strøk, og humanitære engasjementer, kan dette muligens gi flere tilfeller der norske borgere blir kidnappet i utlandet. I de senere årene har det vært flere tilfeller av kidnappinger av sivile, spesielt i land som ikke har et fungerende statsapparat. Eksempelvis ble bistandsarbeiderne Arne Olav Øyhus kidnappet i Sudan i 1986, og Knut Gjellestad ble kidnappet i Sierra Leone i 2000 (Kiserud & Bjørke, 2011, 15. oktober). Senest i januar 2012 ble Gert Danielsen kidnappet i Jemen mens han var på jobb for FN. I tillegg er norsk skipsfart en risikoutsatt gruppe for kaping i områder med piratvirksomhet eller politisk ustabilitet.

1.3 Avgrensning

Forsvarets spesialstyrker består av Forsvarets spesialkommando/ Hærens jegerkommando (FSK/HJK) og Marinejegerkommandoen (MJK). I denne oppgaven berører jeg forhold som angår begge avdelinger, men i dag er det kun FSK/HJK som har oppdrag direkte knyttet til gisselredning og kontraterror. FSK/HJK vil derfor bli vektlagt i oppgaven. MJK har frem til i dag ikke hatt et eget spesifisert oppdrag knyttet til nasjonal krisehåndtering. Imidlertid har omtalen av FSK/HJK relevans for MJK hvis de i fremtiden skulle få tilført oppgaver av samme type.

Dette er en vurdering Forsvarsdepartementet skal gjennomføre i løpet av kommende langtidperiode, basert på den nylig fremlagte Stortingsproposisjon nr. 73 “Et forsvar for vår tid”. I forhold til de to casene jeg beskriver fra 2005 er det her nødvendig å presisere at oppdraget om å bistå kystvakten i forsøket på å stanse *Elektron* ble gitt til MJK på bakgrunn av at de ble ansett å ha kapasitet til å kunne løse oppgaven. Kystvaktoperasjoner skulle på det tidspunktet ledes fra Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) på Reitan ved Bodø, i overensstemmelse med sjefen for Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK), i Stavanger. Bjørnøya-operasjonen kunne innebære håndhevelsesbistand til støtte for politiet, og var dermed en operasjon som krevde politisk godkjenning. Dette gjorde at FOHK i større grad enn under Elektron-saken involverte seg i operasjonen, selv om den også i hovedsak ble styrt fra LDKN, men da med tettere koordinering med FOHK.

Jeg vil i min oppgave ikke se på kriser i et NATO- og Artikkel V- perspektiv, men se på rent nasjonale forhold og kriser knyttet til Forsvarets støtte til det sivile samfunn med vekt på spesialstyrkenes støtte. Jeg vil ikke se på oppbygning og utvikling av spesialstyrken FSK/HJK, da dette ble behandlet i John Inge Hammersmark sin masteroppgave ved FHS våren 2010. Jeg vil heller ikke ta for meg bruken av spesialstyrkene i tradisjonelt militært orienterte operasjoner, altså krigsoperasjoner.

Avslutningsvis vil jeg påpeke at Forsvarets spesialkommando/ Hærens jegerkommando har vært igjennom en rekke navneendringer siden den ble etablert. 1962: Hærens fallskjermjegerskole (HFJS), 1971: Hærens jegerskole (HJS), 1997: Hærens jegerkommando (HJK), 2007: Navnet tas i bruk fullt ut, Forsvarets spesialkommando/ Hærens jegerkommando (FSK/HJK) (Hammersmark, 2010). FSK-navnet var fra etableringen i 1982 og frem til 2007 et begrep som kun kom til anvendelse når styrken skulle støtte politiet i nasjonal krisehåndtering. Dette illustreres under Bjørnøya-operasjonen i 2005 da avdelingen deployerte som FSK, men underveis fikk redusert ambisjonen i oppdraget slik at betegnelsen HJK skulle benyttes. Det var allikevel de samme spesialstyrkene som skulle gjøre jobben.

1.4 Metode og kilder

Denne oppgaven er innrettet som en case-studie med en kvalitativ eksplorerende tilnærming, og er basert på dokumentanalyse og samtaleintervju med en rekke sentrale aktører. En stor del av de skriftlige kildene som ligger til grunn for denne oppgaven er ikke tidligere benyttet av studenter og forskere. Flere av intervjuobjektene har ikke tidligere latt seg intervju om disse sakene. Bruken av case gjør at designet på oppgaven blir intensivt: Jeg vil se på bruken av spesialstyrker

i to nasjonale krisesituasjoner, og om tenkt bruk av spesialstyrkene i en konkret situasjon i utlandet der en norsk borger var involvert.

Det er flere spesielle forhold knyttet til temaet for denne oppgaven. Til sammen gjør disse forholdene at det er nødvendig med et variert utvalg av metoder for å samle nok empiri til å kunne si noe om utfordringer og muligheter. Spesialstyrker er etter hvert vel kjent, men deres egenart med små miljøer og utstrakt hemmelighold gjør at det finnes lite åpen og tilgjengelig informasjon om dem. Et reelt behov for skjerming, blant annet for å ivareta sikkerheten til den enkelte spesialstyrkeoperatør, er en av hovedårsakene til dette, men det utstrakte hemmeligholdet medfører at de blir et mer krevende studieobjekt og til at styrkene og hva de er gode for generelt er lite kjent i det norske systemet.

Mine viktigste primærkilder er skriftlig materiale, inkludert gradert materiale, fra militære arkiver som omhandler vurderinger og beslutninger knyttet til de spesifikke casene mine. Videre kommer offentlige dokumenter som omhandler krisehåndtering og spesialstyrkene, herunder regjerings- og stortingsdokumenter dokumenter i form av stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger og innstillinger, samt andre offentlige utredninger og rapporter. Spesielt aktuell har St. meld. nr 37 (2004–2005), “Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering” (St.meld.nr 37, 2005), sammen med “Instruks om Forsvarets bistand til Politiet” (FD, 2003) vært.

Jeg har også benyttet en god del sekundærkilder som har bidratt til begrepsforståelse om hva spesialstyrker og krisehåndtering er. Jeg har blant annet sett på følgende trykte utgivelser: “NATOs Special Operations policy” (NATO, 2011), “Forsvarets fellesoperative doktrine” (Forsvarsstaben, 2007) og “Utviklingen av norske spesialstyrker: symbolikk eller militær nytteverdi?” (Hammersmark, 2010), “Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering” (Fimreite, 2011) og “Krisehåndtering, opprinnelse, utvidelse og norsk forsvarsplanlegging” (Skogan, 2009). Aktuell informasjon om casene er basert på tidsskrifter, avisartikler hentet fra databasen Atekst og NRK.no *Brennpunkt* sitt arkiv.

I arbeidet med oppgaven har intervjuobjektene vært av stor betydning. Deres innspill til de tre casene har vært sentrale for å gi et bedre helhetsbilde av de ulike beslutningssituasjonene norske myndigheter stod overfor, de handlingsalternativene som ble vurdert, og de utfordringer som måtte overkommes. Siden mine caser ikke tidligere er brukt i forskningslitteraturen, har det vært helt avgjørende med gode muntlige kilder for å kartlegge dem, og få på plass alle relevante detaljer. I tillegg har intervjuobjektene kunnet bidra med momenter på generelt grunnlag om bruken av spesialstyrker i oppdrag vedrørende krisehåndtering. Intervjuobjektene ble valgt på

bakgrunn av deres nærhet og spesielle kjennskap til de aktuelle casene og temaet i seg selv. De representerer derfor kunnskap svært få besitter. Jeg valgte å gjennomføre samtaleintervju, da dette ville gi meg fleksibilitet og rom for improvisasjon med tanke på oppfølgingsspørsmål gjennom informasjon som dukket opp underveis.

På denne måten har en *triangulering* av kildematerialet bidratt til å styrke validiteten av funnene: Primær og sekundærkilder i form av skriftlig materiale, supplert med intervjuer, har gjort det mulig å rekonstruere casene samt å drøfte utfordringer og muligheter ved bruk av spesialstyrker i kriser hjemme og ute.

Før jeg går videre til å skissere oppgavens struktur, vil jeg si litt om gradering av oppgaven og min egen tilknytning til studieobjektet. Siden mine caser ikke tidligere har vært gjenstand for forskning, finnes det ikke ugradert skriftlig dokumentasjon utover medieomtale i form av dokumentarprogrammer og avisartikler. Jeg var derfor helt avhengig av å bruke graderte skriftlige kilder, og da jeg intervjuet de sentrale aktørene ble dette gjort under forutsetning av at jeg ikke offentliggjorde noen opplysninger fra dem uten forhåndsgodkjenning. Samtidig har min intensjon hele tiden vært å skrive en oppgave som kunne avgraderes og gjøres offentlig tilgjengelig. Etter hvert ble det imidlertid klart at detaljnivået i casene gjorde at oppgaven måtte graderes "begrenset". Dette kom jeg frem til i samråd med flere av de personer og institusjoner som omtales i oppgaven. Alternativet ville vært å utelate flere detaljer om operasjonene, og det ville etter mitt skjønn gjort oppgaven mindre interessant. Det ville også blitt vanskeligere å diskutere de reelle utfordringene og mulighetene ved bruk av spesialstyrkene. Graderingen begrenset er det laveste graderingsnivået i henhold til statens sikkerhetsinstruks, og det vil etter hvert kunne foretas en ny vurdering om oppgaven kan gjøres offentlig tilgjengelig. For øvrig er prosjektet innrapportert til Personvernombudet for forskning og der blitt godkjent gjennomført i henhold til gjeldende regler.

Jeg har selv en sterk tilknytning til Forsvarets spesialkommando/Hærens jegerkommando etter å ha tjenestegjort ved avdelingen i flere år. Dette kan være en utfordring med tanke på analytisk avstand til det jeg studerer. På den annen side gir denne tilknytningen meg unik kunnskap om spesialstyrkene, noe som har vært helt avgjørende i arbeidet med denne oppgaven. Jeg hadde for eksempel neppe fått samme tilgang på arkivmateriale og intervjuobjekter uten denne tilknytningen. Jeg har samtidig hele tiden etterstrebet mest mulig objektivitet, men ser at nærheten til studieobjektet fremdeles kan være en utfordring.

1.5 Struktur

Oppgaven har fem kapitler. I dette innledningskapittelet redegjør jeg for bakgrunn, problemstilling med argumentasjon, relevans, avgrensning samt metode og kilder. I det neste kapitlet søker jeg å svare på min første underproblemstilling ved å etablere en begrepsmessig og konseptuel ramme før gjennomgangen av casene. Jeg ser nærmere på hva spesialstyrker og spesialoperasjoner er, blant annet ved å sammenlikne deres egenskaper med regulære militære styrker. I tillegg ser jeg på hva kriser er, og hvordan krisebegrepet har utviklet seg etter den kalde krigen og frem til i dag, samt den bistanden Forsvaret og spesialstyrkene spesielt er forventet å gi ved kriser, nasjonalt og ved hendelser i utlandet. I tredje og fjerde kapittel av oppgaven søker jeg så å svare på de tre neste underproblemstillingene, altså hvordan spesialstyrkene ble tenkt

benyttet – og benyttet – nasjonalt under Elektron-saken og i Bjørnøya-operasjonen høsten 2005, og under kidnappingen av den norske journalisten Pål Refsdal i Afghanistan 2009. Jeg legger vekt på å belyse de ulike aktuelle handlingsalternativene og hvilke muligheter og utfordringer som viste seg. I det siste kapitlet, kapittel 5, forsøker jeg så å svare på min hovedproblemstilling:

Hvilke muligheter og utfordringer gjør seg gjeldende ved bruk av spesialstyrker i krisehåndtering nasjonalt og i situasjoner utenlands der norske borgere er involvert? Herunder vil jeg også forsøke å si litt om hvordan spesialstyrkenes kapasiteter bedre kan utnyttes i håndtering av kriser.

2 Spesialstyrker og krisehåndtering

Dette kapitlet har som formål å etablere en begrepsmessig forståelse og en konseptuel ramme før gjennomgangen av casene i kapittel tre og fire, og den påfølgende drøfting av utfordringer og muligheter ved bruk av spesialstyrker i krisehåndtering hjemme og ute. Kapitlet handler om hva spesialstyrker, spesialoperasjoner og kriser er. Først beskriver jeg hva som gjør spesialstyrker til det de er versus regulære militære styrker, før jeg ser på hva spesialoperasjoner innebærer. Deretter ser jeg på hva krisebegrepet inneholder, hvilke prinsipper som er styrende, utviklingen av begrepet etter den kalde krigen, og hvordan krisebegrepet ble behandlet i den såkalte “Tsunamimeldingen”, altså stortingsmeldingen som kom våren 2005 (St.meld.nr 37, 2005).

Hendelsene i regjeringskvartalet i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 satte norske spesialstyrker på dagsorden. I dagene som fulgte ble det i media, så vel som fra sentrale politikere, spekulert i om flere liv kunne vært reddet dersom spesialstyrkene hadde vært varslet tidligere. Om dette medfører riktighet er uvisst, og skal ikke vurderes her. Terrorangrepet aktualiserte imidlertid betydningen av å ha et effektivt og velfungerende sivil-militært samarbeid, og satte Forsvarets bistand til politiet på dagsorden. Ansvar for håndteringen av hendelsene den 22. juli tillå justismyndighetene, men Forsvaret har betydelige ressurser og er forutsatt å yte bistand ved behov i henhold til Bistandsinstruksen (Faremo, 2011). Dagens norske spesialstyrker har sin historiske opprinnelse fra eliteavdelinger bygd opp i Storbritannia under den andre verdenskrig. Tre avdelinger ble etablert med selektert personell som løste det som i dag kalles spesialoperasjoner. Disse avdelingene var *Norwegian Independent Parachute Company* (Fallskjermkompaniet), *No 5 Troop Interallied Commando* (Commandos) og *Norwegian Independent Company No 1* (Kompani Linge) (Hammersmark, 2010). Blant dagens voksne generasjon kjenner de fleste til historiske hendelser og personer som var med å prege krigens gang i Norge. Etter krigen forsvant disse spesialavdelingene en lang periode før Hærens fallskjermjegerskole ble opprettet i 1962 og Marinejegerlaget i 1968, mens Forsvarets spesialkommando med oppgaver knyttet til bistand til politiet ble opprettet i 1982.¹

¹ Politiets beredskapstropp ble opprettet i 1976. Se for øvrig pkt. 1.3 i innledningskapitlet foran.

2.1 Hva er spesialstyrker?

For å kaste lys over hva spesialstyrker er, vil jeg starte med å se på noen overordnede definisjoner. NATOs Special Operations policy har til hensikt å beskrive spesialstyrkenes rolle i krise og krig. I denne policyen defineres spesialstyrker til å være:

...strategic assets to be employed to help achieve strategic and specified operational-level objectives. They differ from other joint forces principally through their unique capabilities, agility, and flexibility. They are not a substitute for conventional forces (NATO, 2011, s. 3)

Det norske forsvarrets fellesoperative doktrine (FFOD) definerer på sin side spesialstyrker til å være:

... avdelinger med spesielt selektert personell som er gitt spesiell utrustning og grundig utdanning i avanserte taktikker og teknikker. Spesialstyrker har kort reaksjonstid og kan hurtig settes inn over store avstander på land, gjennom luften og på eller i sjøen (Forsvarsstaben, 2007, s. 122).

Definisjonen benyttet i FFOD er i overensstemmelse med Allied Joint Doctrine for Special Operations (NATO, 2009). Spesialstyrkene anses altså for å være en strategisk robust kapasitet, som kan løse krevende oppdrag. De er først og fremst et verktøy som politikere og militærstrategisk og operasjonell ledelse kan benytte for å oppnå effekter som ikke kan leveres av andre styrker. Styrkene kan ikke erstatte konvensjonelle styrker, men brukes i oppdrag der konvensjonelle styrker ikke kan brukes eller ikke ønskes brukt. Spesialstyrker er en strategisk ressurs og skal i hovedsak fokusere på å oppnå operasjonelle og strategiske målsetninger, gjennom oppdragsløsning på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå (Forsvarsstaben, 2007).

Spesialstyrkene har på grunn av sin særegenhet som strategisk ressurs kort vei til beslutningstakerne, det være seg på militært eller politisk nivå, nettopp fordi de ofte anvendes for å oppnå strategiske og/eller operasjonelle målsetninger. For eksempel ble norske spesialstyrker i 1999 benyttet til å liasonere med serbiske sikkerhetsstyrker i Kosovo. Hensikten var å sikre en kontrollert tilbaketrekning i forbindelse med NATOs innmarsj. Det var i den forbindelse avgjørende at sjefer på begge sider kunne kommunisere gjennom spesialstyrkene for å unngå misforståelser og uønskede situasjoner. Spesialstyrkene fikk direkte føringer underveis i sin oppdragsløsning fra general Mike Jackson, sjef KFOR², samtidig som de fortløpende vurderte situasjonen, og på den måten gav styrkesjefen et beslutningsgrunnlag for sin styrkedisponering. Dette var også i henhold til de norske spesialstyrkenes nasjonale mandat fra politisk nivå.

Bruken av spesialstyrker avhenger av at det strategiske beslutningsnivået har satt seg inn i, og kjenner til spesialstyrkenes kapasiteter. Vilje til anvendelse av spesialstyrkene er i seg selv

² Kosovo Force

et signal om nasjonens vurdering av viktighet knyttet til en spesifikk hendelse eller kampanje. Spesialstyrkene kan anvendes til å projisere en stats syn, men er samtidig en lite egnet kapasitet til “flag waiving”. Spesialstyrker er en begrenset nasjonal ressurs i volum, og derav vil en “flag waiving” tilnærming nødvendigvis binde en forholdsmessig stor andel av styrkene. Et av spørsmålene som må stilles i en analyse for anvendelse av spesialstyrker vil derfor være: Er det andre konvensjonelle styrker som kan løse samme oppgave?

Militært sett kan det hevdes at det fokuset tidligere forsvarssjef Sigurd Frisvold satte på relevans, reaksjonsevne og hurtig deployering også er avgjørende for valg av spesialstyrker til innsats. Hvis man ikke har dette fokuset er det stor fare for at effekten av bidraget forringes eller uteblir (St.prp nr. 42, 2004). Et eksempel på dette var avgjørelsen regjeringen Bondevik tok høsten 2001 om å deployere spesialstyrkene til Afghanistan i januar 2002. Kort tid etter at beslutningen var tatt, kunne et forparti være på plass. Å være der før jul 2001 handlet om relevans og utsiktene til å oppnå unilateral politisk effekt, som tidligere Forsvarsminister Krohn Devold har uttrykt det (Hammersmark, 2010).

I forhold til krisehåndteringssituasjoner hvor faktoren tid er ekstremt kritisk, og situasjonen for øvrig gjerne er uoversiktlig og kaotisk, samt at kravet til solid vurderingsevne er stort, har spesialstyrkene et fortrinn i forhold til politi og konvensjonelle militære styrker. Spesialstyrkene har evnen til å bistå hurtig ved å være på rett sted til rett tid, som følge av hurtig reaksjonsevne og mulighet for ulike typer innsetting. De er små og fleksible og har med bakgrunn i dette et lite “fotavtrykk” som gir muligheten til å operere fordekt og skjult over tid. Spesialstyrkene er taktisk dyktige på grunn av solide enkeltmannsferdigheter med høy presisjon og evnen til å improvisere, samt at de utviser overskudd i stressende situasjoner. Kvaliteten på den enkelte og dermed den kollektive styrken dette gir, gjør spesialstyrkene sammen som enheter og system unikt.

2.2 Hva er spesialoperasjoner?

Dagens spesialoperasjoner har sin opprinnelse i operasjoner bak fiendens linjer under annen verdenskrig. Tungtvannsakksjonen på Vemork er et klassisk eksempel på en spesialoperasjon, som med tilpassede innsatsmidler og metoder oppnådde strategiske effekter. Norsk Hydros elektrolyseanlegg ble sprengt og 18 tungtvannsceller ble ødelagt, samt at ca 500 kg tungtvann gikk tapt (Dahl, 1995). Operasjonen blir av mange regnet som den viktigste og mest vellykkede sabotasjeaksjonen under hele krigen.

Gitt formålet med denne oppgaven vil jeg kun skissere kort hva kjernekapasitetene *Spesiell rekognosering og overvåkning* og *Militær assistanse* innebærer, for så å gå mer i dybden vedrørende *Offensive operasjoner*. Det var operasjoner i sistnevnte kategori som var mest aktuelt i forbindelse med casene i denne oppgaven, selv og også de to første kan være høyst aktuelle ved håndtering av ulike typer kriser hjemme og ute.

I NATOs Special Operations policy og i den norske doktrinen defineres spesialoperasjoner til å være:

...military activities constructed by specially designated, organized, selected, trained, and equipped forces using unconventional techniques and modes of employment. These activities may be conducted across the full range of military operations (ref A and B) independently or with conventional forces to help achieve NATO's objectives. Politico-military considerations may require discreet or covert techniques and the acceptance of a degree of political, military, or physical risk not associated with conventional forces (NATO, 2011, s. 3).

Spesialoperasjoner skiller seg fra konvensjonelle operasjoner ved at det vil være en høyere grad av fysisk eller politisk risiko. Det benyttes andre operasjonsteknikker, selvstendighet fra andre styrker, og avhenger ofte av detaljerte etterretninger og lokale ressurser. "Derfor er det også viktig å merke seg at spesialstyrker ikke uten videre kan løse de samme oppdrag som regulære styrker blir tildelt" (Hammersmark, 2010, s. 24).

Spesialoperasjoner gjennomføres normalt i utrygt, fiendtlig eller politisk sensitivt miljø med den hensikt å oppnå militære målsetninger som kan gi større politiske, militære eller økonomiske effekter. Det er ofte nødvendig å benytte skjulte, fordekte eller lavprofilteknikker i operasjonene.

Denne typen operasjoner kan bli gjennomført uavhengig av eller i samvirke med konvensjonelle styrkers operasjoner, samt omfatte bilaterale, multinasjonale og tverretatlige operasjoner utført av, med eller gjennom lokale styrker. Spesialstyrkene kan utnyttes effektivt i hele konfliktspekteret, fra fred til væpnet konflikt. I tillegg til tradisjonelle militære oppgaver, omfatter dette støtte til det sivile samfunn og oppdrag knyttet til stabiliseringsoperasjoner. Spesialstyrkene kan gjennomføre operasjoner som er skreddersydde ut fra spesielle behov og strategiske målsettinger.

Spesialstyrkene er effektorienterte av natur og søker til en hver tid å oppnå et komparativt fortrinn der motstanderen er svakest eller mest sårbar. I motsetning til å ha en direkte innretning som for eksempel en manøverbataljon som angriper en godt forsvart kommando- og kontrollinstallasjon, vil en spesialstyrke som er underlegen i volum og ildkraft, i stedet bruke alternative

metoder for å sette installasjonen ut av spill. Dette kan for eksempel være å avskjære strømtilførselen eller ta ut nøkkelpersonell.

Sammenliknet med konvensjonelle styrker er spesialstyrkene små og fleksible, men har en større bredde av kapasiteter. Dette synliggjøres innenfor spesialstyrkenes prinsipielle oppgaver: *SR&S- special reconnaissance and surveillance*, *MA- military assistance*, *DA- direct action og additional activities* (NATO, 2009).

Spesiell rekognosering og overvåkning er hovedsaklig informasjonsinnhenting. Et av de viktigste aspektene ved spesiell rekognosering og overvåkning er å bidra til å skape et beslutningsgrunnlag for oppdragsgiver, enten på taktisk, operasjonelt eller strategisk nivå. Denne typen innhenting kan komplettere annen innhenting som lettere kan påvirkes av værforhold, terreng eller det å operere i et fiendtlig miljø. Å få "øyne på målet" er av stor betydning for plan- og beslutningsprosessen, da tekniske sensorer har svakheter.

Militær assistanse kan være støtte til allierte eller andre vennligsinnede styrker. Eksempelvis er dette et oppdrag norske spesialstyrker har hatt i Afghanistan, hvor man har utrustet, trent og støttet lokale styrker under oppdrag. Militær assistanse kan bidra til at det iverksettes spesiell rekognosering og overvåkning, og eventuelt offensive operasjoner, som ellers ikke ville blitt iverksatt.

Offensive operasjoner er hovedsaklig presise operasjoner avgrenset i tid og rom. Dette kan være selvstendige operasjoner, gjennomført av spesialstyrkene alene, eller for å støtte konvensjonelle operasjoner. Offensive operasjoner er ofte fokusert mot definerte strategiske eller operasjonelle mål, eller mål av avgjørende taktisk betydning. Eksempler på slike operasjoner kan være raid, bakhold eller ildoverfall. Offensive operasjoner innebærer ofte angrep på kritiske mål, som avskjæring av kommunikasjonslinjer eller ødeleggelse av viktige våpenplattformer eller kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemer. Det kan også være spesielle redningsoperasjoner av personell eller materiell fra fiendtlig territorium. Et eksempel på dette kan være operasjoner for å hente ut piloter som har skutt seg ut av jagerfly, eller berging av vitalt materiell.

Den siste oppgaven er *tilleggsoppgaver*. Dette er oppgaver som ikke faller inn under de tre andre kategoriene. Dette kan være *gisselredningsoperasjoner*, som er et nasjonalt ansvar. *Støtte til bekjempelse av irregulære trusler*, som alene ikke er et spesialstyrkeoppdrag, men spesialstyrkenes egenskaper passer til en rekke av de aktivitetene som beskrives. *Kontraterror*, med bekjempelse og pågripelse av terrorister faller inn under denne typen operasjoner. Det

samme gjelder for *opprørsbekjempelse* (“coin”), og i tillegg dekkes aktiviteter som liasonering mellom stridende parter (NATO, 2009).

Under kampanjene i Afghanistan var spesialstyrkenes rolle innledningsvis å gjennomføre informasjonsinnhenting ofte etterfulgt av offensive operasjoner. Gjerne omtalt som “*Develop to Strike*”. I forbindelse med oppdraget i Afghanistan, har Forsvaret de senere årene valgt å legge vekt på opplæring, militær assistanse, av afghanske sikkerhetsstyrker slik at de skal bli selvstendige. Norske spesialstyrker har fokusert på den afghanske Crisis Response Unit, Task Force 24, oppkalt etter motstandsmannen Gunnar Sønsteby. Dette er et av mange eksempler hvor spesialstyrkene, gjennom en dreining fra rent nasjonale eller NATO-drevet spesiell rekognosering og overvåkning og offensive operasjoner, til militær assistanse overfor afghanerne, har utviklet evnen til å innledningsvis gjennomføre “*Develop to Strike*”, analysere funn i målområde, og hurtig omsette dette til grunnlag for neste operasjon, “*Strike to develop*”. For mange spesialstyrker, som støtter utvikling av annen nasjons styrker, er dette en måte å anvende spesialstyrkenes kompetanse og teknologi på. Dette for å gjøre den lokale enheten i stand til, på sikt, å løse sine oppgaver. Dette viser at militær assistanse, som av mange blir sett på som en rådgivning og utdanningsrolle, også kan inneholde de to andre kjernekapasitetene spesiell rekognosering og overvåkning og offensive operasjoner for å støtte en annen nasjons utvikling.

Offensive operasjoner kan oppfattes som politisk sensitivt. Begrepet offensive operasjoner gir inntrykk av at hovedfokuset er å oppnå en målsetning ved bruk av vold. I seg selv er dette forståelig, men ofte glemmes at en vellykket offensiv operasjon gjerne betyr at det ikke blir anvendt vold. Et eksempel på dette er en “*Warrant Based operasjon*” i Afghanistan hvor spesialstyrkene går inn i et hus for å arrestere en mistenkt. Klarer de å gjøre dette uten å benytte vold, minimeres også direkte og indirekte uønskede effekter som gjerne oppstår i omgivelsene rundt målområdet. Eksempel på dette er å unngå skader på uskyldige, eiendom og infrastruktur. Dog er det vesentlig å forstå at en offensiv operasjon inneholder planlegging av hvordan spesialstyrker kan anvende vold innenfor det spesifikke oppdraget, begrenset i tid og rom. Anvendelse av vold er i seg selv ikke en målsetning, men at nødvendige maktmidler er tilgjengelig hvis behovet oppstår. Et kjent begrep fra operasjoner under Operation Enduring Freedom, hvor Norge deltok med spesialstyrker før 2007, *Kill or capture*. Dette har hele tiden blitt ansett som politisk problematisk for mange nasjoner, herunder også norske myndigheter. Holdningen til de norske spesialstyrkene var imidlertid hele tiden at hovedmålsetningen var å fokusere på *capture*, og at dødelig maktanvendelse kun var aktuelt hvis ingen annen utvei eksisterte. Dette temaet har flere ganger vært diskutert i dialog mellom norske spesialstyrkesjefer

og politiske beslutningstakere. Styrkesjefen må ha en klar forståelse av sitt mandat, og hva som anses som nasjonalt politisk sensitivt og som følgelig må informeres om, eller bringes inn for nasjonal beslutning. I forhold til allierte samarbeidspartnere er den nasjonale styrkesjefen *red card holder*, og kan avgjøre om det er oppdrag norske spesialstyrker ikke kan delta i.

2.3 Krisebegrepet - hva er krisehåndtering?

Krisehåndtering er i dag et viktig element i nasjonal beredskapsplanlegging. Begrepet ble tatt i bruk under den kalde krigen, som et element innenfor sikkerhetspolitikken. Den gang var begrepet primært knyttet til internasjonale kriser, og krisehåndtering ble oppfattet som et middel for å unngå eskalering til krig (Skogan, 2009). I politiet forstås krisehåndtering som "... summen av den aktivitet og de tiltak som iverksettes for å sikre liv, helse, samfunnsviktige funksjoner og materielle verdier, samt å bringe krisen til opphør" (Politidirektoratet, 2007).

I militære publikasjoner blir krisehåndtering først trukket frem i *Forsvarsstudien 1985*, i kapittelet *Forsvarets bidrag til episode- og krisehåndtering* (FO, 1986). Her legges det også til grunn en videre forståelse av krisebegrepet til å dreie seg om å hindre at kriser utvikler seg til militær konflikt. Først etter den kalde krigen, da frykten for en storskalakrig i Europa avtok, kom et mer utvidet krisebegrep for fullt på dagsorden. I NATO så man på krisehåndtering i hovedsak som tiltak av politisk eller militær karakter for å avslutte en krise. Fra norsk side ble Forsvaret sett på som en hovedbidragsyter til krisehåndtering tidlig på 1990-tallet (Skogan, 2009). I dag skiller man mellom sikkerhetspolitiske kriser og nasjonale kriser. I FFOD defineres sikkerhetspolitisk krise som "en konflikt med høyt spenningsnivå, samt at situasjonen oppfattes slik at man har begrenset med tid til å fatte beslutninger og reagere...", mens en nasjonal krise defineres som "en uventet hendelse som setter nasjonale ressurser på prøve" (Forsvarsstaben, 2007, s. 171).

Først på slutten av 1990-tallet begynte krisehåndteringsbegrepet slik det brukes i dag å utkrystallisere seg. Den viktigste endringen som bidro til dette var at regjeringen endret totalforsvarskonseptet slik at det skulle reflektere de sikkerhetspolitiske endringene. Myndighetene gikk fra et tidligere ensidig fokus på sivil støtte til Forsvaret i krise og krig til gjensidig sivil-militær støtte og samordning for å oppnå best mulig ressursutnyttelse. Den kalde krigens slutt hadde medført et økt fokus på samfunnsikkerhet. Ivaretagelse av befolkningen og sikring av samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur mot angrep hadde blitt sentralt. I tillegg hadde individuell sikkerhet med menneskerettigheter og personlig trygghet fått økt fokus. Til sammen kan det sies at "velferd og sikkerhet er sentrale samfunns mål" (Østerud, 2009, s. 98).

Dermed dreier samfunnssikkerhet seg om å beskytte sivilbefolkningen, sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep hvor statens eksistens som helhet ikke er truet (St.meld.nr 37, 2005).

Ved nasjonale kriser er det politiet og øvrige sivile myndigheter som har et hovedansvar, mens Forsvaret kan støtte i henhold til *Instruks for bistand til Politiet*. Spesielt etter terrorangrepene mot USA den 11. september 2001, har trusselen fra blant annet internasjonal terrorisme og ikke-statlige aktører blitt vektlagt. Dette har ført til utfordringer i forhold til hva som regnes som kriminelle handlinger, og hva som anses som et væpnet angrep. En gråsone her fordrer samarbeid mellom sivile og militære myndigheter, spesielt mellom Forsvarsdepartementet (FD), Justisdepartementet (JD) og Utenriksdepartementet (UD) (FD, 2009).

I UD førte terrorangrepene i USA 11. september 2001, oppbyggingen til Irak-krigen i 2003 og tsunamien i 2004 til en sterk bevisstgjøring om behovet for krisehåndteringsrutiner, prosedyrer og strukturer. Disse hendelsene var alle med i grunnlaget for og bakgrunnen for utarbeidelsen av St. meld. nr 37 (Aas, 2012, 27. mars).

2.3.1 Prinsipper for krisehåndtering

Håndtering av sivile kriser nasjonalt tar utgangspunkt i tre grunnleggende prinsipper. Ansvar-, likhet- og nærhetsprinsippet. Disse prinsippene gjelder på alle nivåer i forvaltningen (FD, 2007).

Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvaret i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Den som har det daglige ansvaret regnes også som den som har de beste forutsetningene for å håndtere utfordringene i en krisesituasjon, og derved utpekes til lederdepartement. Av dette følger det også naturlig at situasjoner eller kriser som involverer norske borgere i utlandet er UD's ansvar. Også med bakgrunn i bilaterale forhold til det landet hvor krisen skulle oppstå, og norsk representasjon i landet faller innenfor UD's ansvarsområde (St.meld.nr 37, 2005).

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man har til daglig, skal være mest mulig lik den organisasjonen man har under kriser. På samme måte som for ansvarsprinsippet, gjelder tanken om at den som i det daglige håndterer et saksfelt, også skal ivareta dette ansvaret under en krise.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå. Departementenes hovedfunksjon i det daglige er å være sekretariat for den politiske ledelsen. Det

anses som viktig at departementene i krisesituasjoner ikke overtar oppgaver som best kan løses av de operasjonelle nivåene underlagt departementet (St.meld.nr 37, 2005). Men dess større og mer alvorlig krise, desto mer sentralisert vil krisehåndteringen bli.

Med bakgrunn i de erfaringer norske myndigheter gjorde seg etter håndteringen av tsunamien i 2004, i tillegg til de styrende prinsippene for krisehåndtering, opprettet regjeringen *Regjeringens kriseråd*, som en interdepartemental koordinering og styring av krisehåndteringen. Rådet trer i kraft ved komplekse krisesituasjoner der krisen berører flere departementer, og det er behov for styrket koordinering. Kriserådet består av følgende faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsråden i JD, departementsråden i FD, departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet og utenriksråden i UD. I tillegg til de faste medlemmene utvides rådet med den eller de departementsråder som er berørt av krisen (St.meld.nr 37, 2005).

Samtidig opprettet regjeringen *Krisestøttenheten*, hvis oppgave er å yte spesialisert støtte til det utpekte lederdepartementet og de andre berørte departementene (St.meld.nr 37, 2005). *Krisestøtteenheten* er administrativt og faglig underlagt Justisdepartementet. Den er lokalisert til egne kontorer tilknyttet JD og består av seks fast ansatte, samt en beredskapspool og en informasjonspool (Flakstad, 2007).

2.3.2 Bistand fra Forsvaret ved krisehåndtering

Stortinget har bestemt at bistand fra Forsvaret til det sivile samfunn er en del av det moderniserte totalforsvaret. Samtidig var det Stortinget som i sin tid vedtok gjennom Grunnlovens § 99 at militær makt ikke skal kunne benyttes mot landets borgere. Forsvaret skal beskytte mot ytre fiender, mens det er politiets oppgave å opprettholde nasjonal lov og orden. Historisk har dette røtter i hvert fall tilbake til den amerikanske statsdannelsen, og ble altså i 1814 skrevet inn også i den norske konstitusjonen (Grunnloven). Flere hendelser, blant annet *Menstadslaget* i 1931, hvor militære styrker støttet politiet i opprettholdelsen av lov og orden er benyttet som et argument mot bruk av Forsvaret i situasjoner involverende norske borgere (Dyndal, 2010). I dag vil dette muligens oppfattes som et noe foreldet argument, da aktiv bruk av militærmakt mot sivile i dag vil skje innenfor rammen av politimyndighet og politiets våpeninstruks, kombinert med tilstrekkelig politisk og juridisk forankring.

Forsvarsminister Eide har selv poengtert i Stortinget at "... skal norske borgere ha trygghet - både gjennom lov og i praksis - for at militære styrker ikke blir satt vilkårlig inn mot

egne borgere” (Eide, 2012). Derfor kan Forsvaret kun på anmodning bistå politiet. Denne bistanden er regulert i *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. Denne instruksjonen gjelder i fred, krise og krig. Herunder kommer også kriser som rammer det sivile samfunn og som angår nasjonale interesser, for eksempel alvorlige og omfattende terrorhandlinger. “Forsvaret skal kunne bidra til å forebygge og bekjempe ikke-militære anslag mot landets befolkning, infrastruktur og vitale samfunnsfunksjoner” (FD, 2009, s. 65).

Frem til *Instruks om Forsvarets bistand til politiet* kom i 2003, hadde myndighetene et instruksverk preget av at det hadde tatt lang tid å få på plass, og som kun gjaldt i *fredstid*. I 1998 ble en instruks for Forsvarets bistand til politiet vedtatt ved kongelig resolusjon. Instruksjonen skilte mellom *alminnelig bistand* og *bistand i ekstraordinære faresituasjoner*. Alminnelig bistand dekket støtte i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer. Denne typen bistand ble sett på som ufarlig, og kunne da avgjøres av den militære øverstkommanderende i Sør- eller Nord-Norge etter politimesterens anmodning. Bistand i ekstraordinære faresituasjoner krevde beslutning på politisk nivå. Dette gjaldt bistand for å ettersøke og pågripe farlige forbrytere eller sinnslidende, eller for å avverge og bekjempe angrep på viktige samfunnsinteresser. Bistanden kunne bare gis dersom den var forenlig med Forsvarets primæroppgaver, og dersom politiets ressurser ikke var tilstrekkelige.

Denne instruksjonen ble skrevet i en tid hvor Forsvaret og politiet gjennomgikk store endringer og omorganiseringer, og instruksjonen måtte tilpasses nye organisasjonsstrukturer. Sårbarhetsutvalget, ledet av Kåre Willoch, hevdet at prosedyrene for bistand fra Forsvaret var tungvinte og lite praktiske. Regjeringen delte ikke dette synet, men så det som uheldig at instruksjonen kun gjaldt i fredstid. Politiets oppgaver var i prinsippet de samme i fred, krise og krig, og det kunne oppstå behov for militær støtte i en sikkerhetspolitisk krise. Da den nye bistandsinstruksjonen kom i 2003 var fredstidsbegrensningen tatt ut (Børresen, et al., 2004).

Instruks om Forsvarets bistand til politiet skiller mellom (1) *administrativ bistand*, som omfatter blant annet transport og annen administrativ støtte, eksempelvis utlån av materiell; (2) *operativ bistand*, som er bistand i forbindelse med blant annet ulykker og naturkatastrofer. Eksempelvis ble operativ bistand gitt fra Forsvaret under flommen på Østlandet i 1995, samt at Forsvaret ofte støtter under uskadeliggjøring og fjerning av eksplosiver; og (3) *håndhevelsesbistand*, som tar for seg bistand knyttet til ettersøking og pågripelse av farlige personer, samt bistand ved fare for anslag rettet mot viktige samfunnsinteresser og forebygging og bekjemping av disse (FD, 2003). De to førstnevnte bistandsoppgavene avgjøres av sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Inn under håndhevelsesbistand kommer blant annet

gisselredning og kontraterror. Anmodning fra politiet om håndhevelsesbistand krever politisk godkjenning. Ved slike forespørsler er det ansvarlig politimester som fremmer anmodning via Politidirektoratet til Justisdepartementet, Justisdepartementet anmoder deretter Forsvarsdepartementet om bistand fra Forsvaret (FD, 2007).

Håndhevelsesbistand er den delen av Forsvarets bistand til sivile myndigheter som er mest politisk sensitiv, da den i enkelte sammenhenger kan innebære anvendelse av vold mot sivile. Herunder kommer spesielt aktualiteten rundt Grunnlovens § 99 og militær maktbruk til støtte for politiet. En omfattende politisk godkjenningsprosess og forankring er en forutsetning for denne type bistand til politiet. I forbindelse med objektsikring, som for eksempel vaktholdet ved Stortinget i dagene etter 22. juli, innebar dette kun retten til selvforsvar hos de militære enhetene. Den politimesteren som ber Forsvaret om håndhevelsesbistand, og eventuelt mottar bistand fra FSK/HJK, har den overordnede ledelse av operasjonen, og definerer behovet for militær støtte innenfor rammene av politiets operasjonsordre.

Det er politiet som har primæransvar for mottiltak mot terrorhandlinger på norsk jord. Bestemmelsene om Forsvarets bistand til politiet er, som tidligere beskrevet regulert i Bistandsinstruksen, og forutsetningene for å be om hjelp er regulert i *Politiets beredskapssystem del I* (Politidirektoratet, 2011). En forutsetning er at politiets personell- og materiellressurser ikke strekker til. Det er også en forutsetning at bistanden er forenlig med Forsvarets primære oppgaver. Etter terrorangrepet i USA 11. september 2001, ble det fastslått at Forsvaret skulle ha et selvstendig ansvar for å håndtere følgende situasjoner (Mathisen, 2006):

Selvforsvar mot terrorhandlinger som er styrt utenfor Norge og som utløser rett til selvforsvar i FN-paktens artikkel 51s forstand.

Ved massive angrep mot oljeinstallasjoner, hvor angrepene kan settes i en sikkerhetspolitisk kontekst.

Ved nasjonale kaossituasjoner, for eksempel ved sabotasjehandlinger over hele landet, hvor det kan være uklart om man står overfor en fredstidskrise, sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt.

Ved etablering av høy luftmilitær beredskap, jagerflyberedskap, i forbindelse med kaprede sivile fly eller luftbårne terroranslag, såkalte *renegade*- situasjoner.

2.3.3 Norske spesialstyrker og krisehåndtering

Av spesialstyrkene er det i dag kun FSK/HJK som har et oppdrag direkte knyttet til bistand til politiet. FSK/HJK er primært dimensjonert for å bistå politiets bekjempelse av terroranslag offshore, og sekundært mot landbaserte objekter. FSK/HJK er derfor trent for, og kan benyttes i krisesituasjoner som gisselredningsaksjoner nasjonalt, herunder kapringer av petroleumsinstallasjoner, fly, båt og tog, samt ved kidnapping av norske borgere i utlandet. Anvendelse av fellesoperative ressurser som luft-, sjø- og landmilitære kapasiteter til støtte for FSK/HJK vil ofte være svært relevant for en slik oppdragsløsning. Det er derfor i denne sammenheng en rekke av disse ressursene som er satt på tilsvarende beredskap som FSK/HJK og i samme hensikt. Ressursene utgjør til sammen det som i dag betegnes som *system kontraterror*.

Spesialstyrkene kan blant annet gi politiet faglig støtte innenfor områder hvor politiet er underdimensjonert, eller hvor det på andre måter er et såkalt “kapasitetsgap”.

Spesialistmiljøene innen spesialstyrkene representerer en unik kompetanse som kan bistå med å pågripe eller uskadeliggjøre terrorister, identifisere bomber, sikre områder og beskytte sivile. De har også en høy kompetanse på førstehjelp og arbeid på komplekse skadesteder og kan derfor gå inn i et område med mye høyere trusselnivå enn hva sivile hjelpearbeidere kan (Gjessing, 2011).

Bistand fra spesialstyrkene til politiet krever politisk godkjenning og kan by på utfordringer, da dette kan anses som politisk sensitivt, både når det gjelder støtte til norsk politi mot potensielt norske borgere eller til innsats i et annet land. Bruk av spesialstyrker for å hjelpe norske borgere i utlandet krever politisk involvering i enda større grad enn ved nasjonale kriser, herunder kommer bilaterale forhold og internasjonale avtaler. Behovet for politisk styring og kontroll med den kapasiteten som spesialstyrkene utgjør, støttes av Tom Robertsen i hans rapport *Making New Ambitions Work*: “Without close contact, special operations for strategic purposes are historically not likely to be an option for policymakers” (Robertsen, 2007, s. 28).

I *FSJ direktiv for bruk av FSK*³ understrekes politimesterens og hans overordnede ledelse i oppdrag hvor FSK/HJK støtter politiet. I tilfeller hvor politiet anmoder om støtte av FSK/HJK, som en offensiv innsatsfaktor i en terror situasjon, gis styrken politimyndighet, og er dermed underlagt de samme regler som vanlige polititjenestemenn. FSK/HJK er da begrenset til voldsanvendelse regulert av politiets våpeninstruks og rammer innenfor sivil rett. FSK/HJKs oppdrag gjennomføres som en selvstendig militær aksjon under politimesterens overordnede ledelse, men med politimyndighet og politiets våpeninstruks gjeldende. Ved fullført løsning av oppdraget, overleveres objektet til politiet. Bruk av FSK/HJK, hvor man bruker en militær styrke

³ Gradert dokument, datert 2000.

mot et sivilt mål, er som beskrevet politisk sensitivt. Det er da avgjørende å forstå at FSK/HJK settes inn etter ordre fra ansvarlig politimester, hvor det forutsettes at tilstrekkelig politisk forankring foreligger. Å avgi spesialstyrker til håndhevelsesbistand, som var meget nærliggende den 22. juli, er et stort ansvar, all den tid slik bistand vil medføre større sjanse for at makt blir brukt mot sivilbefolkningen. Å gjøre dette kan i gitte situasjoner være både nødvendig og riktig. Men dette må uansett ligge innenfor gjeldende lov- og regelverk. Derfor skal alle anmodninger om slik håndhevelsesbistand avgjøres av Forsvarsministeren. "Myndighetene må være trygge på at innsetting og bruk av militært personell ikke gjør mer skade enn gagn" (Eide, 2012). I tilfeller hvor dette er aktuelt, er det som oftest FSK/HJK som opererer til støtte for politiet, og da som regel koordinert med politiets beredskapstropp (BT). Dette var også tilfellet den 22.juli. FSK/HJK ble denne dagen satt i beredskap for å støtte politiet hvis ytterligere terrorsituasjoner skulle oppstå. Dette innebar at spesialstyrken ble hurtig sammendratt og forflyttet til et oppmarsjområde på Østlandet. FSK/HJK ledelse ble samlokalisert med Oslo Politidistrikt (OPD). Dette innebar at FSK/HJK på et tidlig tidspunkt samlokaliserte egen ledelse med OPD, basert på standard prosedyrer i en mulig bistandssammenheng. Utover FSK/HJK fremførte FOH i Bodø personell fra egen spesialstyrkeorganisasjon for å ivareta liasonering mellom Sjef FOH og politiet. FST/O SOF ble på tilsvarende måte aktivert til å bistå Forsvarets håndtering av situasjonen på strategisk nivå.

3 Bruk av spesialstyrkene under Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen i 2005

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på hvordan norske myndigheter valgte å benytte spesialstyrkene til støtte for kystvakten og Sysselmannen på Svalbard. Det dreide seg om oppdragsløsning i Barentshavet knyttet til den ressurskontrollen som kystvakten er satt til å håndheve. Hvilke utfordringer og muligheter ble avdekket ved bruk av spesialstyrkene? Ulik tolkning av lover og regler, samt muligheten for en underliggende profesjonskamp kan komme til syne i situasjoner hvor flere departementer er involvert, og det er uklart hvem som “eier” hendelsen. I begge tilfellene var Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet sentrale aktører. I de to hendelsene jeg skal ta for meg var russiske fiskefartøyer involvert. Dette var med på å skape usikkerhet i forhold til hvordan russiske myndigheter ville reagere. Når det gjelder forhold i nordområdene, er det alltid usikkerhet knyttet til eventuelle russiske reaksjoner (Solberg, 2012, 15. februar).

Innledningsvis vil jeg beskrive Elektron-saken og hendelsene knyttet til den, for deretter å se på ulike handlemåter som ble vurdert, og hvorfor norske myndigheter valgte som de gjorde. Samme fremgangsmåte vil jeg deretter benytte for å belyse Bjørnøya-operasjonen.

3.1 Elektron-saken⁴

Mandag 17. oktober 2005 ble Jens Stoltenbergs andre regjering dannet. Regjeringen slo fast i sin presentasjon av *Soria Moria erklæringen* (Regjeringen Stoltenberg, 2005), at de så på nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde. Statsrådene hadde knapt rukket å innta regjeringskontorene før nordområdene kom i fokus, og de fikk det som skulle vise seg å være ildsåpen i saker knyttet til forvaltningen av fiskeriressursene i området rundt Svalbard.

I oktober 2005 hadde den russiske tråleren *Elektron*, eid av det Murmanskbaserte rederiet *Kors*, med sine 29 besetningsmedlemmer vært på havet siden slutten av juli 2005. De hadde ikke hatt stor fiskelykke i det internasjonale havområdet *Smutthullet*, og *Elektron* gikk inn i Fiskevernsonen rundt Svalbard for å tråle der 13. og 14. oktober.

Lørdag 15. oktober ble *Elektron* bordet av personell fra kystvaktskipet *KV Tromsø* nord i Vernesonen, ved grensen til *Smutthullet*. Kystvaktens mål var å sikre bevis som bekreftet mistanken om *Elektrons* ulovlige fangstmengder og omlasting, for å kunne presentere saken

⁴ Den militære delen av informasjonen kom frem i intervju med daværende operasjonsoffiser ved MJK (2012, 10. januar), samt gradert informasjon fra meldingsgangen mellom FOHK, LDKN, kystvakten og MJK.

overfor russiske fiskerimyndigheter. Selve inspeksjonen av *Elektron* startet rutinemessig, men da inspektørene kom ombord oppdaget de grove brudd på fiskerilovgivningen (Rapp & Bentzrød, 2005, 17. oktober).

Inspektørene dokumenterte lovbruddene ved hjelp av bilder og video. Med bakgrunn i disse bevisene, sammen med informasjonen som var samlet inn gjennom etterforskning i forkant av aksjonen, ble skipet besluttet arrestert og oppbrakt til Tromsø (Rapp, 2005, 22. oktober). På formiddagen søndag 16. oktober var inspektørene fortsatt om bord da kaptein Jarantsev plutselig endret kursen til *Elektron*. Kystvakten beordret ham til umiddelbart å stoppe skipet i daværende posisjon, men mottok ikke svar. Kaptein Jarantsev nektet med dette å etterkomme *KV Tromsøs* ordre om å følge etter til Tromsø, og *Elektron* satte i stedet kursen gjennom Smutthullet, mot Murmansk (Rapp & Bentzrød, 2005, 17. oktober).

Elektron-saken var spesiell, fordi en privat aktør satte krisen i gang ved å flykte fra norsk kystvakt. Da kapteinen på *Elektron* endret kursen, og den norske kystvakten tok opp jakten på fartøyet, var den bilaterale krisen et faktum (Bruusgaard, 2006). Fra rederiets hold og lokale krefter i Murmansk ble det hevdet at *Elektron* var et offer for norsk maktmisbruk som et ledd i en norsk kampanje for å tvinge russiske fiskere ut av Vernesonen. Det ble også fra lokalt russisk hold argumentert for at russiske myndigheter måtte benytte militære virkemidler for å beskytte russiske fiskere mot overgrep fra den norske kystvakten.

På russisk ministernivå uttalte utenriksminister Sergej Lavrov og forsvarsminister Sergej Ivanov at Norge kunne inspisere, men ikke arrestere den russiske tråleren. Ivanov gikk så langt som å vise til at Russland kunne forsvare sine nasjonale interesser med de nødvendige midler:

Russlands forsvar til sjøs krever en innsats ikke bare fra MID, [Det Russiske utenriksministerium], men også fra en rekke andre utøvende organer, inkludert maktmidler. (...) Sjømilitær virksomhet er i første rekke rettet mot å sikre landets nasjonale sikkerhetsinteresser (Bruusgaard, 2006, s. 35).

På ettermiddagen søndag 16. oktober fikk Marinejegerkommandoen (MJK) i oppdrag fra Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) på Reitan utenfor Bodø å støtte kystvakten i deres oppdragsløsning. Oppdraget hadde eskalert da kapteinen på *Elektron* skiftet kurs og satte kursen mot russisk farvann med de norske inspektørene om bord. I løpet av relativt kort tid klarte MJK å stille en liten styrke klar til overføring til kystvaktfartøyene som fulgte *Elektron*. Samme kveld fikk de politisk godkjenning til å borde *Elektron*, men mulighetsvinduet lukket seg på grunn av været før de fikk aksjonert. Mandag 17. oktober forsterket MJK kystvakten og LDKN med ytterligere personell. Fra politisk nivå i Forsvarsdepartementet ble det igjen gitt godkjenning til å oppbringe *Elektron*, og et nytt bordingsforsøk ble igangsatt. Men nok en gang ble forsøket

forhindret av værforholdene. Selv om bordingsoperasjonen den 17. ble avblåst, fortsatte kystvakten *uavbrutt forfølgelsen av Elektron*.

Fra russisk hold deployerte destroyeren *Admiral Levtsenko* ut Kolafjorden på formiddagen tirsdag 18. oktober med oppdrag om å eskortere *Elektron* til Murmansk. Selv om det foregikk møter på politisk og militært nivå for å løse krisen, opprettholdt Norge fokus på å forsøke å stanse *Elektron* raskest mulig, med den hensikt å opprettholde initiativet og kontrollen i operasjonen. I lys av at fartøyene den 18. oktober nærmet seg russisk territorialfarvann, var det liten tid til rådighet dersom MJK skulle borde *Elektron*.

Tidlig på ettermiddagen samme dag fikk MJK og kystvakten melding om at det fra politisk hold ikke lenger ble gitt tillatelse til bording. Regjeringen ville i stedet utarbeide et budskap hvor norske myndigheter forventet at russiske myndigheter ville ta kontroll over *Elektron*. Meldingen om at man ikke lenger skulle borde *Elektron* ble kort tid etter kansellert, og MJK og kystvakten fikk igjen ordre om at bording var en opsjon inntil fartøyet nådde russisk territorialfarvann. *Elektron* seilte over i russisk territorialfarvann uten at det ble gjort ytterligere forsøk på å borde fartøyet. For MJK innebar det at det ikke lenger var behov for deres tilstedeværelse i området, og det ble igangsatt redeploiering til hjemmebase.

Fiskeriinspektørene som hadde vært om bord på *Elektron*, ble torsdag 20. oktober tilbakeført til *KV Tromsø* i russisk territorialfarvann. Sentrale aktører på russisk side satte muligens oppbringelsen av fiskefartøyet i sammenheng med de nye politiske signalene fra Oslo, og *Soria Moria-erklæringen*, om økt nordområdesatsing. Dette kunne muligens også ses som et uttrykk for en konsolidering av norske interesser i Barentshavet. Tradisjonelt har russiske myndigheter oppfattet økt norsk innflytelse i nordområdene å gå på bekostning av russiske interesser. Det var derfor naturlig at det kom krav fra de regionale aktørene i fiskeriindustrien om russisk respons på kystvaktens "jakt" på *Elektron*.

3.1.1 Valg av handlemåte

Elektron-saken skapte debatt i media. Det sentrale punkt var om tråleren skulle ha vært stanset med makt eller ikke? Hvor kraftig skulle norske myndigheter og kystvakten gå til verks for å stanse *Elektron*? Jeg skal i denne delen se nærmere på de to handlemåtene som fremsto som aktuelle for norske myndigheter i denne saken: (1) At kystvakten løste saken alene med de ressurser de besitter, eller (2) at kystvakten med støtte fra Forsvarets øvrige ressurser, her ved Marinejegerkommandoen, bidro i forsøket på å stanse *Elektron*.

Handlemåte 1: Kystvakten alene

I Elektron-saken var det kystvaktfartøyet *KV Tromsø* som stod for inspeksjon og oppbringelse. Dilemmaet kystvakten stod overfor, var at dette fartøyet var et innleid sivilt fartøy med liten besetning, og hvor deler av besetningen bestod av sivile mannskaper. Da dette fartøyet i seg selv var lite, med begrenset kapasitet, var det også mindre egnet til å drive *uavbrutt forfølgelse*. Iverksettelsen av *uavbrutt forfølgelse* var omdiskutert på politisk nivå, spesielt om kystvakten fikk lov av norske myndigheter til å følge etter Elektron inn i russisk økonomisk sone. Dette kom den nyetablerte regjeringen etter hvert frem til at kystvakten kunne gjøre. Forfølgingsretten, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 111, er betinget av at et fartøy må ha vært under *uavbrutt forfølgelse* etter den antatte overtredelsen innenfor norsk jurisdiksjonsområde. Forfølgelsesretten innebærer rett til både å stoppe, og om nødvendig oppbringe skipet og føre det til land for nærmere undersøkelser (FN, 1982).

Da det ble slått alarm om *Elektrons* kursendring og fartsøkning, ble det iverksatt tiltak for å forsøke å stanse fartøyet. Da kapteinen nektet å stanse, fikk kystvakten ikke sine inspektører av tråleren, og de fikk følgelig heller ikke forsterket bordingslaget som var om bord i *Elektron*. For å møte denne utfordringen, ønsket kystvakten og LDKN primært å samle flere kystvaktfartøyer for å forsterke kystvakten. For dem ble det viktig å få fartøyer fra *Nordkapp-klassen* til området, for med flere fartøyer å hindre *Elektron* i å unnsnippe. Værforholdene i området var samtidig økende, med grov sjø og bølger opp mot 10 meter.

Kystvaktens tvangstiltak, for å forsøke å stanse et fartøy spenner fra bruk av lyd, lys og samband, via bruk av trosser i sjøen og “stål mot stål”, til bruk av kanon med kaldgranat. Under disse forholdene og med den farten som ble holdt av *Elektron*, var det vanskelig å få kastet trosser i sjøen for å forsøke å stanse fartøyet. Kystvakten evnet heller ikke å komme på høyde med *Elektron*, slik at å sette stål mot stål ble aktuelt. En mulig bruk av kanonen på kystvaktskipet var i ettertid omdiskutert, men uansett ville bruk av kanonen vært risikofylt. I dette tilfellet var det snakk om å avfyre en kaldgranat, over vannlinjen, direkte i skutesiden på *Elektron* for å stanse fremdriften, men de ustabile værforholdene og bølgehøyden økte usikkerheten. Blant annet risikerte de at granaten traff broen på fartøyet, og dermed forårsaket stor skade på materiell og personell. Det ville ha vært politisk uheldig der og da, og ville på sikt trolig også skadet omdømmet til hvordan norsk fiskerijuridiksjon utøves (Lystrup, 2012, 14. februar). Proporsjonalitetsprinsippet skulle ivaretas ved bruk av kystvakta, men om liv ble risikert ville ikke det være proporsjonalt i forhold til sakens alvorlighetsgrad. Midlene kystvakten kunne benytte for å stanse *Elektron* måtte være proporsjonale i forhold til situasjonen. Å risikere liv for

å stanse *Elektron* var ikke proporsjonalt. Fokus fra LDKN var hele veien å trygge personell, stoppe *Elektron* og oppbringe fartøyet til norsk havn (Wemberg, 2012, 10. februar).

For personellet fra kystvakten ble det også vanskelig å få bordet *Elektron* fra lettåtene tilhørende kystvakten. Farten som ble holdt av *Elektron* var så høy at det var vanskelig å komme opp til fartøyet, samt at personellet fra kystvakten ikke hadde kompetanse på bording i fart, høy sjø og mot fartøyets vilje (såkalt *oppsed boarding*). De gangene kystvakten border skip, er det alltid bording i samarbeid med fartøyet, noe det ikke var denne gangen (Wemberg, 2012). Dette førte til at LDKN og kystvakten så muligheten for å benytte andre deler av Forsvarets ressurser til å bistå kystvakten i deres myndighetsutøvelse. Alternativet var å la *Elektron* gå, men med den medieomtalen denne saken hadde fått, ville ikke det være holdbart. At det i tillegg var begått helt klare brudd på norsk lov gjorde det ikke til et alternativ heller.

Handlemåte 2: Kystvakten med støtte fra Marinejegerkommandoen

Den andre handlemåten ville innebære at kystvakten med støtte av personell fra MJK, skulle forsøke å borde *Elektron* og ta kontroll over skipet for å oppbringe det til norsk havn. Støtte fra spesialstyrkene fremkom i diskusjonen om hvordan LDKN og kystvakten skulle stanse *Elektron*. Kystvakten så at været og manglende samarbeid fra kapteinen på *Elektron*, gjorde at operasjonsforholdene ikke stod i forhold til deres kompetanse. Spesialstyrkene ble ansett som de eneste som kunne bidra. De kunne tidlig være klare til innsats, og faktorer som reaksjonstid og kapasitet samt det at de kunne operere underlagt kystvakten var essensielt. I motsetning til Beredskapstroppen (BT) fra politiet eller andre politienheter, kunne MJK operere underlagt kystvakten i henhold til Kystvaktloven. Politidirektoratet ville sannsynligvis ikke akseptert en slik avgivelse av BT eller andre politistyrker til kystvakten for å løse et kystvaktoppdrag.

At LDKN valgte å deployere spesialstyrker fra MJK slik situasjonen var, gjorde muligheten for å lykkes større. MJK har ikke noe stående oppdrag som krever høy reaksjonsevne, men i den gitte situasjonen hadde MJK personell tilgjengelig. Spesialstyrken kunne her bidra til å forsterke kystvaktens evne til å borde fartøy i fart, høy sjø og mot fartøyets vilje. Målet med å deployere spesialstyrker var å forsterke kystvaktens evne til å gjennomføre og sikre bording, slik at en oppbringelse til norsk havn kunne finne sted. På bakgrunn av dette ble det gitt klarering til at MJK kunne borde *Elektron*. Værforholdene var som tidligere beskrevet derimot av en slik art at bording ikke ble vurdert som forsvarlig. Da været på et senere tidspunkt roet seg, var kystvakten og *Elektron* så langt inne i russisk økonomisk sone at det ikke var politisk mulig å borde med spesialstyrker (Wemberg, 2012). Hadde Norge satt inn militære styrker da, kunne dette ha eskalert konflikten. Dersom Norge hadde satt inn spesialstyrker for å

borde tråleren, kunne det vært aktuelt for Russland, om enn bare for å forsvare sin ære som stormakt, å sette hardt mot hardt (NTB, 2006, 12. februar). En norsk bording med spesialstyrker i russisk økonomisk sone ville ha vært nedverdiggende for russerne. Det kunne ha forsuret det norsk-russiske forholdet og ført til en forverring av det sikkerhets- og utenrikspolitiske klimaet (Diesen, 2012, 27. februar). Samtidig var det for norske myndigheter viktig å vise russiske myndigheter at det ikke var aksept for denne typen opptreden (Solberg, 2012).

Et dilemma med å benytte spesialstyrkene i denne situasjonen var også signaleffekten det ville gi på statsnivå: spesialstyrker er et strategisk virkemiddel og krever militær og politisk godkjenning. Samtidig som det kunne bli ansett som vel “skarpt” å deployere spesialstyrkene, var avveiningen ved LDKN at ledelsen valgte å gjøre dette for å avverge skade på eget personell. Spesialstyrkene hadde kapasiteten til å løse dette oppdraget. Samtidig som norske myndigheter ønsket å markere seg og utvise vilje til å deployere spesialstyrkene, var ikke det ensbetydende med at de ville bli benyttet (Reksten, 2012, 7. februar).

Valgt handlemåte

Antall alternative handlemåter under Elektron-saken var begrenset. Hovedårsaken til at norske myndigheter og Forsvaret valgte å benytte handlemåte to var todelt. Det skyldtes *hvor* hendelsen fant sted rent geografisk og de rådende værforhold i området, men også *hvem* det var som hadde primærmyndighet i saken. LDKN og kystvakten konstaterte at Forsvaret hadde ressurser og hjemmel til å forsøke å stanse *Elektron*, og valgte å benytte spesialstyrkene ved MJK. Forsvaret og norske myndigheter så på denne løsningen som den med størst mulighet til å lykkes.

Elektron-saken oppstod i Vernesonen. Sonen er internasjonalt farvann, og ble ensidig opprettet av Norge i 1977. Den er ikke folkerettslig akseptert av andre land, men norsk forvaltning av området er likevel akseptert av de fleste involverte land, med unntak av enkelte fiskebåtreidere som har utfordret det norske forvaltningsregimet. Forhold som oppstår i Vernesonen faller i utgangspunktet utenfor politiets myndighet siden dette er internasjonalt farvann. Elektron-saken var et slikt tilfelle. I henhold til fiskerilovgivningen er kystvakten primærmyndighet i fiskerisaker. Kystvakten, og Forsvaret for øvrig, så på denne saken som en sak kystvakten kunne løse med støtte fra Forsvarets øvrige ressurser, da situasjonen endret seg og *Elektron* forsøkte å unnslippe. Dette åpnes det for i Kystvaktloven § 5.3ledd, jf. Kystvaktinstruksen § 6. Denne sier at kystvakten kan benytte Forsvarets øvrige personell- og materiellressurser for å løse oppdrag, herunder kommer også bruk av spesialstyrkene (Kystvaktloven). Slik situasjonen utviklet seg, var det i realiteten kun med støtte fra

spesialstyrkene at kystvakten ville være i stand til å borde og oppbringe *Elektron* til norsk havn, men dette var i hovedsak begrunnet i at spesialstyrkene hadde kapasitet til å løse oppdraget, ikke med at de var spesialstyrker i seg selv (Diesen, 2012).

Medias fremstilling av Elektron-saken som en kidnappings sak, og den oppmerksomhet det fikk at to inspektører ble holdt om bord, var en medvirkende årsak til at norske myndigheter la så mye i å stanse *Elektron*. Samtidig var lovovertrædelsen av en slik karakter at den isolert sett hjemlet oppbringelse av fartøyet (Lystrup, 2012). For norske militære myndigheter var det i Elektron-saken ikke aktuelt å gjøre dette til en kidnappings sak, da dette ville ha gjort saken til en straffesak og dermed flaggstatens, Russlands, ansvar. Derfor fremholdt LDKN at dette hele tiden dreide seg om en fiskerisak, innenfor kystvaktens myndighetsutøvelse, slik at saken forble kystvaktens ansvar fra start til slutt. Selv om Elektron-saken ble behandlet som en kystvaktsak, med støtte av Forsvarets øvrige ressurser, ble statsadvokaten i Troms og Finnmark og politimesteren i Troms holdt orientert om situasjonen og hva Forsvaret foretok seg (Lystrup, 2012). I lys av denne saken har Norge i etterkant fremstått som en kapabel nasjon med en betydelig kapasitet. Samtidig har Norge fremstått som en nasjon som har vilje til å utøve makt, men som ikke gjør det før man må (Solberg, 2012).

Elektron-saken var en viktig sak, spesielt med tanke på at det dreide seg om et russisk fiskefartøy som stakk av fra den norske kystvakten med to inspektører om bord. I tillegg til det dårlige været og den enorme medieinteressen saken skapte, hadde Norge en fersk regjering som knapt hadde fått overlevert nøklene til sine statsrådskontorer. Saken hadde neppe blitt håndtert på samme måte, hadde det ikke vært for de to inspektørene om bord på *Elektron*.

3.2 Bjørnøya-operasjonen⁵

Elektron-saken hadde gått over i historien to dager tidligere da kystvaktfartøyet *KV Nordkapp* lørdag 22. oktober under inspeksjon av tråleren *Kapitan Gorbachev* og omlastingsfartøyet *Dimitry Prokramovich* i norsk territorialfarvann ved Bjørnøya, avdekket at fartøyene hadde drevet ulovlig fiske og omlasting (Seljeseth, 2005, 25. oktober). Mandag 24. oktober ble fartøyene besluttet oppbrakt av statsadvokaten i Troms og Finnmark, i samråd med Sysselmannen og kystvakten. Kapteinen på *Dimitry Prokramovich* motsatte seg ordre fra kystvakten om å følge med til Tromsø. Begge fartøyene tilhørte rederier som ved tidligere anledninger også hadde utfordret kystvaktens jurisdiksjon innenfor Svalbards territorialfarvann.

Den russiske fiskerinæringen hadde protestert høylydt under Elektron-saken, og norske myndigheter forventet at kritikken ville tilta som følge av Bjørnøya-oppbringelsen. Rederiene respekterte ikke norsk utvidelse av territorialgrensen til 12 nautiske mil, og hevdet at de kun var forpliktet til å følge russisk lov i området. Næringen så i praksis ikke forskjell på Vernesonen og territorialfarvannet rundt Svalbard, og mente at Norge urettmessig hadde implementert norsk lovgivning. Russiske myndigheter så dette som en mulig skjerpelse av norsk håndhevelse i territorialfarvannet ved Bjørnøya, samt at oppbringelsen trolig ble sett i sammenheng med Elektron-saken og oppfattet som et påfølgende markeringsbehov fra norske myndigheter.

Fra fiskerinæringen i regionen rundt Murmansk kunne et vedvarende press på russiske myndigheter bidra til å få føderale myndigheter til å reagere på det fiskerinæringen opplevde som en norsk eskalering av jurisdiksjonshåndhevelsen i farvannene rundt Spitsbergen. Dette med bakgrunn i regjeringens profilerte nordområdesatsning. En forventning om at det kunne komme reaksjoner fra russiske myndigheter ble forsterket da kapteinen på *Dimitry Prokramovich* hevdet å ha kontaktet rederi, russiske myndigheter og det russiske forsvaret. Han hevdet også å ha instruks om kun å forholde seg til russisk lov i området, og avvendet derfor situasjonen og det russiske utenriksministeriets (MID) vurdering og videre håndtering av saken.⁶

Fra kystvaktens side ble det anmodet om å melde forholdet til den russiske ambassaden via Utenriksdepartementet. LDKN vurderte samtidig bruk av ulike tvangstiltak for å få fartøyene til å følge ordre. Et mulig tiltak var tvangsmessig bording av fartøyene med andre enheter fra Forsvaret, herunder spesialstyrkene. Disse vurderingene og planene ble Sysselmannen på Svalbard orientert om.⁷

⁵ Denne hendelsen er ikke tidligere omtalt og alle opplysninger om denne hendelsen er hentet fra meldingsgangen mellom FOHK, LDKN og HJK i tidsrommet 24-27.10.2005. I tillegg refereres det til de mest sentrale dokumentene/meldingene. Dokumentene er samlet ved FSK/HJK, arkivet, saksnr. 2012001230-1.

⁶ Sit rep 04 fra kystvakten til LDKN, 24.10.05

⁷ Sit rep 01 fra LDKN, 24.10.05

Parallelt med at LDKN og kystvakten håndterte situasjonen, fikk HJK på Rena tidlig mandag 24. oktober ordre fra FOHK i Stavanger om snarest å etablere en kommandogruppe ved LDKN på Reitan, samt å fremføre en bordingsstyrke til støtte for kystvakten. I denne situasjonen hadde FOHK en mer sentral rolle enn under Elektron-saken selv om også denne operasjonen primært ble ledet fra LDKN. En viktig årsak til det var at dette innledningsvis fremsto som en operasjon hvor spesialstyrkene skulle støtte Sysselmannen, i motsetning til Elektron-saken, som var en kystvaktoperasjon og dermed lå under LDKNs ansvarsområde. Sjef HJK anbefalte, basert på erfaringer og kapasitetsårsaker, og fikk godkjenning fra FOHK, å bidra med hele *FSK-systemet* for å kunne understøtte bidraget tilfredsstillende med riktig dimensjonert ledelse, ulike former for støtte og taktisk reserve. En slik tilnærming ville gi admiral Jan Reksten, sjefen for FOHK, handlefrihet med tanke på hvordan han kunne anvende styrken basert på en eventuell eskalering. Videre var det ønskelig at spesialstyrkene skulle sikre adekvat kommando og kontroll, i motsetning til at et lite taktisk element skulle bli ledet direkte fra skipssjefen om bord på *KV Nordkapp*.

Så snart godkjenningen fra FOHK var mottatt, ble sammendragning av FSK umiddelbart iverksatt, og FSKs kommandogruppe ble overført til LDKN på ettermiddagen den 24. oktober. Hovedstyrken med om lag 70 mann utpasserte senere samme dag fra Rena til Gardermoen, og ble overført til Banak med militær transport påfølgende kveld og natt. Tirsdag den 25. oktober eskalerte situasjonen:

På Svalbard skrev Sysselmannen ut bøter til fartøyene, men russerne mente at de norske straffereaksjonene ikke stod i rimelig forhold til graden på lovbruddet. De motsatte seg å betale, og holdt på at de forholdt seg til sin instruks om kun å følge russisk lov i området og avvettet situasjonen. MIDs aksept av de formelle juridiske forholdene gjorde det sannsynlig at russiske myndigheter ikke ville eskalere situasjonen ved å deployere egen kystvakt eller Nordflåten, for å komme fartøyene til unnsetning. Skulle dog situasjonen tilspisse seg, kunne norske myndigheter likevel ikke se bort ifra at russisk kystvakt kunne bli sendt ut for å vise tilstedeværelse og markere russiske interesser mer generelt.

På Reitan la sjefen for LDKN, kontreadmiral Trond Grytting, en plan for å fremføre FSK til Bjørnøya dersom Sysselmannens tiltak ikke lykkes. Fartøysjefenes reaksjoner ville kunne igangsette bruk av militære tvangsmidler. Grytting ønsket derfor muligheten for en rask reaksjon og gjennomføring. Han så det som viktig å beholde initiativet og kontrollen med operasjonen for å kunne handle hurtig hvis de russiske fartøyene prøvde å stikke av, eller hvis det fra russisk hold ble iverksatt tiltak for å komme disse til unnsetning. LDKN vurderte situasjonen dit hen at man ikke kunne "utelukke at andre fiskefartøyer eller *Nordflåten* kunne interferere med

operasjonen”.⁸ Fra norsk hold var saken av prinsipiell karakter og stor betydning. Det dreide seg om norsk “håndhevelse av suverene rettigheter, myndighetsutøvelse og troverdighet i Svalbards territorialfarvann og indre farvann, samt at saken ble ansett som meget alvorlig med hensyn til forsvarlig ressursforvaltning”.⁹ Hvis Sysselmannens plan om etterforskning og forkynnelse på stedet ikke lyktes, og det ble aktuelt med en tvangsmessig bording, var sjef LDKNs plan at fysisk kontroll over fartøyene skulle etableres, og fartøyene slepes til angitt havn hurtigst mulig. Det var et prioritert oppdrag å hindre fartøyene i å stikke av og forlate norsk territorialfarvann. En tvangsbording skulle gjennomføres med minimal bruk av makt, og med fokus på sikkerheten til eget og russisk personell. Bruk av våpen skulle kun være tillatt i selvforsvar, og kun dersom ingen andre midler var tilstrekkelige for å berge liv.¹⁰

På Banak fikk FSK ordre om å embarkere ett av kystvaktens skip for overføring til Bjørnøya, og med det etablere nærhet til de russiske fartøyene. Ledelsen i FSK mente at oppdraget hadde karakter av å være *håndhevelsesbistand* fordi situasjonen, slik den fremstod, var eid av Sysselmannen. Slik ledelsen i FSK så det, var det svært viktig at styrken fikk riktige og presise engasjementsregler, slik at de kunne operere i henhold til politiets våpeninstruks ved en eventuell aksjon. Reglene for maktanvendelse ble tidlig godkjent av FD. Å anvende FSK ved en tvangsmessig bording ble ansett som så vidt politisk sensitivt at det i tillegg måtte innhentes autorisasjon fra FD før en eventuell aksjon kunne gjennomføres. I operasjoner hvor FSK er til støtte for politiet, i dette tilfellet Sysselmannen på Svalbard, har som tidligere nevnt, politiet den overordnede ledelsen. Dette er nedfelt i *FSJ direktiv for bruk av FSK*. FSKs operasjon ville da være en selvstendig aksjon under Sysselmannens ledelse, men med politimyndighet og politiets våpeninstruks gjeldende. Ved gjennomført oppdrag, ville fartøyene blitt overlevert Sysselmannen.

Dagen etter, onsdag 26. oktober, reiste representanter fra Sysselmannen ut til fartøyene for å forkynne påtale i saken til de to kapteinene på *Kapitan Gorbachev* og *Dimitry Prokramovich*. Sysselmannens representanter forela samtidig også bøter og inndragelse til de to russiske fartøyene på stedet. Da disse ikke ble betalt, valgte Sysselmannen å begjære heftelse i de to fartøyene. Samme dag fikk FOHK melding fra FD om at personell fra FSK ikke skulle gå i land på Bjørnøya uten godkjenning fra FD, eventuelt på anmodning fra Sysselmannen. Bjørnøya skulle kun benyttes i en eventuell nødssituasjon.¹¹ Dette på grunn av en tolkning av Svalbardtraktatens artikkel 9 om utplassering av militære styrker på øygruppen, men kanskje

⁸ SJ LDKN OPLAN, 24.10.05

⁹ *ibid*

¹⁰ *ibid*

også fordi Sysselmannen hadde signalisert at han ikke ønsket spesialstyrkenes tilstedeværelse. Det fremstod som om det var viktig for politi og justismyndighetene å vise at det var de som hadde kontrollen i indre farvann (Wemberg, 2012).

FD ønsket at FSK skulle holde en så lav profil som mulig, og at FSK-navnet ikke skulle benyttes, men HJK. Dette var muligens et operasjonssikkerhetstiltak, men skyldtes hovedsakelig den sensitiviteten det lå i å sende spesialstyrkene til området med en pågående situasjon hvor russiske fiskefartøy var involvert. FD og FOHK reduserte også ambisjonen fra å ha “FSK-systemet til støtte” til å kun ha “HJK-elementer til forsterkning” av en offensiv bordingskapasitet for kystvakten.¹² Med unntak av styrken som var overført til kystvakten, var det dermed ikke lenger behov for de delene av styrken som var igjen på Banak, utenom stab- og støttefunksjoner. I tillegg signaliserte Sysselmannen at det ikke var hans intensjon å benytte seg av den kapasiteten FSK kunne tilby i denne sammenhengen, men at han heller ønsket å få overført politiresurser fra fastlandet. FSK iverksatte derfor redeployering til Rena, men opprettholdt en beredskap som raskt kunne settes inn hvis Sysselmannen på et senere tidspunkt skulle ha behov for kapasiteten. Forsvaret gikk da bort fra at FSK skulle gi håndhevelsesbistand til Sysselmannen, og over til at spesialstyrkene skulle støtte kystvakten i deres oppdragsløsning i henhold til Kystvaktloven. Noe som kan anses som en de-eskalering av oppdraget.

I Sysselmannens dagsordre onsdag 26. oktober kunngjorde han at ingen mannskaper skulle bevæpnes ved en bording av fartøyene, heller ikke spesialstyrkene.¹³ Dette stred imot sjefen for FOHKs operasjonsplan, som slo fast at spesialstyrkene skulle bevæpnes dersom en tvangsmessig bording skulle utføres av dem. Sysselmannen kunne ikke beordre en ubevæpnet aksjon av spesialstyrkene, og dette avstedkom en diskusjon omkring rasjonale for bruk av spesialstyrkene. I den situasjonen myndighetene stod overfor, utgjorde spesialstyrkene det ypperste maktmiddelet. Skulle en tvangsmessig bording utføres mot disse fartøyene, som var overlegne spesialstyrkene i antall mannskaper, var det viktig å ikke utsette eget personell for unødvendig risiko, for eksempel dersom mannskapene om bord skulle sette seg til motverge. Sjef FSK anbefalte derfor overfor sjef FOHK at avdelingen ikke skulle benyttes ved en eventuell bording hvis de måtte være ubevæpnet. Da Sysselmannen ikke ønsket å gjennomføre en væpnet bording, gjorde det at oppdraget til spesialstyrkene ikke lenger tjente sin opprinnelige hensikt. Anmodningen om ubevæpnede spesialstyrker, samt at Sysselmannen signaliserte at han ikke ønsket å benytte spesialstyrkene i denne operasjonen, gjorde at det fra sjef FSK ble anbefalt at

¹¹ SJ FOHK OPLAN, 26.10.05

¹² Melding 56, mail, 25.10.05

¹³ FOHK MMHS DTG 261627Z OCT 05 (meld 68)

avdelingen ble trukket ut av operasjonen. Slik situasjonen utviklet seg, mente Forsvaret at oppdraget burde overleveres til politiets beredskapstropp, eventuelt en utrykningsenhet som er trent for å kunne gjennomføre operasjoner ubevæpnet, og at spesialstyrkene i stedet kunne understøtte politiets planlegging. Skulle politiet derimot ikke lykkes, var spesialstyrkene klare til innsats.

Fredag 28. oktober valgte derimot rederiene til *Kapitan Gorbachev* og omlastingsfartøyet *Dimitry Prokramovich* å stille økonomisk sikkerhet. Dette gjorde at fartøyene fikk forlate området (Røsok, 2005, 28. oktober).

3.2.1 Valg av handlemåte

Rent juridisk var oppbringelsen av tråleren *Kapitan Gorbachev* og omlastingsfartøyet *Dimitry Prokramovich* udiskutabel. De befant seg i norsk territorialfarvann ved Bjørnøya, og de drev begge ulovlig fiske og omlasting. At Bjørnøya-operasjonen kom kun dager etter at Elektron-saken var løst, gjorde at norske myndigheter fryktet at også disse fartøyene ville forsøke å stikke av, eller på andre måter undra seg straffeforfølgelse. Norske myndigheter måtte på nytt gjøre vanskelige vurderinger av hvor kraftig de skulle gå til verks. I denne delen skal jeg se nærmere på tre handlemåter som var aktuelle i denne saken: (1) Kystvakten kunne løse saken alene med sine egne ressurser, (2) Sysselmannen kunne løse saken med støtte fra øvrige politiresurser, herunder Beredskapstroppen og utrykningsenheten, eller (3) Sysselmannen løste saken med støtte fra kystvakten og Forsvarets øvrige ressurser, inkludert FSK.

På grunn av den korte avstanden i tid mellom Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen, må Forsvarets reaksjon i Bjørnøya-operasjonen ses i sammenheng med Elektron-saken.

Handlemåte 1: Kystvakten alene med egne ressurser.

Elektron-saken var kun noen få dager gammel, og kystvakten var på vakt i forhold til om også disse fartøyene ville forsøke å stikke av. Blant annet ble en forespørsel om skifte av ankringsplass avslått av kystvakten, fordi den fryktet at dette var en unnskyldning for å få en mulighet til å stikke av. På grunn av Elektron-saken, tok fartøysjefen og mannskapet om bord på *KV Nordkapp* noen forholdsregler da de startet inspeksjonene av fartøyene, blant annet ble det satt ombord langt flere inspektører enn normalt, og bordingsmannskapet bevæpnet seg med batonger og tåregass, samt at *KV Svalbard* og *KV Harstad* ble omdirigert til å støtte *KV Nordkapp* (Olsen, 2012, 12. mars)

De enorme distansene i dette området påvirket beslutningene ved LDKN om å overføre forsterkningsstyrker fra fastlandet. Å frakte personell ut fra kysten med mye og tungt materiell er

meget krevende når distansene er så store. Det samme gjelder når fartøy må seile fra kysten og til oppmarsj område, fra fastlandet og ut til Bjørnøya er det om lag 260 nm. Med Elektron-saken friskt i minnet, fremmet LDKN hurtig behov for forsterkninger fra FSK til FOHK. “Ting tar tid i Barentshavet og du må treffe raske beslutninger som først får effekt etter noe tid” (Wemberg, 2012). At kystvakten skulle løse denne saken alene var aldri aktuelt, da fartøyene ikke samarbeidet fra første stund, samt at det overordnede strategiske helhetsbildet gjorde at LDKN og FOHK valgte å styre operasjonen og ikke kystvakten.

Handlemåte 2: Sysselmannen med støtte fra politiet.

Den andre handlemåten var å la Sysselmannen på Svalbard løse saken. Siden hendelsen foregikk i norsk territorialfarvann, var den “eid” av Sysselmannen, og skulle derfor i prinsippet håndteres av Sysselmannen fra begynnelse til slutt. Da kystvakten meldte saken til Sysselmannen, ble forholdet rutinemessig meldt videre til Justisdepartementets polaravdeling. For Sysselmannen fremstod dette som en sak som skulle behandles strafferettslig, hvor det politiske nivå ikke behøvde å involvere seg. Saken ville bli behandlet i henhold til gjeldende norsk lov, og Sysselmannen var opptatt av at det ikke skulle bli oppfattet som forskjellsbehandling av russiske fiskere, eller en demonstrasjon av norsk suverenitet (Hansen, 2012. 14. mars).

Sysselmannen ønsket ikke at fartøyene skulle oppbringes til Longyearbyen. Han foretrakk at de skulle føres til Tromsø, hvor forholdene lå bedre til rette for å få kaiplass til to så store fartøyer med store besetninger (Hansen, 2012). Da kapteinene om bord på fartøyene nektet å etterkomme oppbringelsen og ble liggende ved Bjørnøya, var dette noe Sysselmannen måtte avfinne seg med. På grunn av ressursituasjonen hos Sysselmannen og avstanden til Bjørnøya, bad han også personellet om bord på *KV Nordkapp* bistå med å avhøre kapteinene på *Kapitan Gorbachev* og *Dimitry Prokramovich*.

I lys av proporsjonalitetsprinsippet kan det synes som at Sysselmannen eller Justisdepartementet mente at spesialstyrkene var “for skarpe”, og dermed ikke burde nyttes til dette oppdraget. Samtidig kan justismyndighetene ha følt seg tilsidesatt under Elektron-saken, og ønsket nå å markere at denne saken var “deres” (Hansen, 2012). En slik fortolkning underbygges av at Beredskapstroppen fra Oslo, sammen med elementer fra politiets utrykningsenhet, ble beordret til å dra til Lakselv for videre transitt til Bjørnøya, hvor Sysselmannen ønsket deres nærvær i tilfelle noe skulle skje. Denne styrken var derimot ikke utstyrt eller hadde nok personell til å bistå Sysselmannen ved en tvangsmessig bording (Nk BT, 2012, 17. januar). På dette området har politiet en begrenset kapasitet og kompetanse, mens spesialstyrkene innehar hele

spekteret av kapasiteter, og ikke minst evnen til å gjennomføre fellesoperasjoner med andre militære styrker, til støtte for politiet.

På den annen side mente Sysselmannen at en deployering av spesialstyrkene til området bar preg av en overreaksjon fra Forsvaret, og ikke var hensiktsmessig i forhold til lovovertrædelsen. Det var en forholdsvis formalpreget fiskeriovertrædelse fartøyene var siktet for: omlasting av fisk uten å ha sendt melding til Fiskeridirektoratet. Forholdet hadde lav strafferamme, med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Dette gjorde at politiet ikke ville sette i gang en bevæpnet aksjon for å pågripe mistenkte som ikke var siktet for et mer alvorlig forhold (Hansen, 2012).

Hadde situasjonen kommet ut av kontroll, ville Sysselmannen ikke ha hatt ekstra ressurser til rådighet. Derimot vurderte Sysselmannen situasjonen dit hen at bruk av eget personell til å ta kontroll over fartøyene ville løse seg gjennom overtalelse og naturlig autoritet fra politiets side. Dette ville være en vurdert risiko, hvor tjenestemennene hadde tenkt igjennom hva som skulle gjøres om noe skjedde. Hadde kapteinene, oppildnet av Elektron-saken eller på ordre fra rederiene, valgt å stikke av ville ikke det vært noen krise, ei heller med politi ombord. For Sysselmannen var det viktig å holde dramatikken nede, og behandle saken på samme måte som lovbrudd begått på fastlandet (Hansen, 2012).

Handlemåte 3: Sysselmannen med støtte fra Forsvaret.

Den siste handlemåten som var aktuell for å løse situasjonen ved Bjørnøya, var å be om bistand fra FSK til støtte for Sysselmannen og kystvakten. Så snart LDKN sendte frem til FOHK anmodning om støtte fra FSK, var beslutningsprosessen rask og FSK responderte hurtig. Avdelingens reaksjonsevne gjorde at Forsvaret med ytterligere fellesressurser kunne overføre FSK til en "Forward Operations Base" (FOB) på Banak ved Lakselv i Finnmark. På samme tid var en del av HJK deployert til Afghanistan, uten at det hadde innvirkning på den nasjonale beredskapen. Avdelingen er dimensjonert for å kunne løse nasjonale og internasjonale oppdrag samtidig.

Deployeringen av styrkene til Banak var med på å utvide opsjonene for militært og politisk nivå, skulle situasjonen tilspisse seg. Det var fra LDKNs side viktig å være proaktiv, og sikre at ressursene var tilstede. Dette spesielt med tanke på den tiden det tar å forflytte systemene i Barentshavet. Skulle noe inntreffe, unngikk Forsvaret å komme på etterskudd (Wemberg, 2012).

Slik oppdraget fremstod for FSKs stab dreide dette seg om en type oppdragsløsning, som innebar *opposed boarding* av fartøy som ikke samarbeider, en del av FSKs beredskap. Ved

engasjeringen av *FSK-systemet* ble en rekke fellesressurser stilt til rådighet, blant annet flere C-130 Herkules til materiell og personelltransport, samt helikoptre. Forsvaret fikk også tillatelse til å ta en Sea King ut av redningsberedskapen for å understøtte bidraget (Wemberg, 2012). Selv med en relativt stor enhet forflyttet fra sør til nord klarte FSK å holde en lav profil, slik at saken unngikk medias oppmerksomhet.

Ved å deployere spesialstyrkene til Banak og videre ut til kystvaktskipene ved Bjørnøya, sendte norske myndigheter et seriøst signal til russerne (Reksten, 2012). Gjennom demonstrasjon av kapasiteter og militær dyktighet kan spesialstyrkene brukes til slike politiske og militære signaler. På den annen side må myndighetene også være bevisst hvilke følger det kan få. I verste fall kan ydmykelsen av en motstander få ham til å eskalere situasjonen. I dette tilfellet var det knyttet stor usikkerhet til hvordan russerne ville forholde seg til saken, spesielt med tanke på den nylig avsluttede Elektron-saken og andre fiskerisaker. I denne saken ble spesialstyrkene deployert fordi de ble ansett å være de eneste som kunne bistå, uten for stor risiko for tap eller skade på personell og materiell (Lystrup, 2012).

Den til tider uberegnelige russiske retorikken som ble ført i media, gjorde at selv om dette var forhold som var begått i norsk territorialfarvann, skapte det usikkerhet i forholdet til russiske myndigheter. Samtidig var det en god og direkte dialog mellom sjef LDKN og russiske kollegaer. Det samme var tilfellet på nivået over, mellom sjef FOHK og sjefen for Nordflåten i Murmansk (Reksten, 2012).

Valgt handlemåte

Både Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen ble håndtert som kriser av FD, FOHK og LDKN. I begge tilfeller kom det politiske diskusjoner og føringer, økt bemanning ved hovedkvarterene, og bruk av nasjonale fellesressurser. Disse to hendelsene kunne ha fått alvorlige og langtrekkende konsekvenser for nasjonen Norge og forholdet til Russland. At fartøyer fra Russland var hovedaktørene i sakene, gjorde at utenriksminister Jonas Gahr Støre og UD ble mer og tettere involvert enn normalt.

Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen var forskjellige rent juridisk. Dette medførte at handlemåtene knyttet til å løse sakene ble forskjellige. Bjørnøya-operasjonen skjedde, til forskjell fra Elektron-saken, i norsk territorialfarvann og ikke i internasjonalt farvann som Vernesonen, og det er dette som er *hovedforskjellen* mellom disse to sakene. I henhold til Kystvaktlovens § 22 kan "utøvelse av kontroll- og tvangstiltak i Svalbards indre farvann og sjøterritorium bare skje i samsvar med direktiver gitt av Sysselmannen på Svalbard". Dette betyr at kystvakten har primærmyndighet i Vernesonen, og at den i norsk territorialfarvann kun har

sekundærmyndighet, og må i tillegg til påtalemyndigheten også forholde seg til politiet i sin myndighetsutøvelse. I dette tilfellet var begge deler representert ved Sysselmannen.

Bjørnøya-operasjonen foregikk i norsk territorialfarvann, og dermed falt “eierskapet” av hendelsen på Sysselmannen. Etterforskningen av saken og den påtalemessige behandlingen ble derfor ivaretatt av Sysselmannen. I praksis er det kystvakten som kontrollerer fiskerivirksomheten i Svalbards territorialfarvann etter direktiv fra Sysselmannen. Kystvakten har politimyndighet og bistår Sysselmannen med etterforskningen (Hansen, 2012). Kystvakten, som utøvende myndighet på Sysselmannens vegne, kunne i denne saken komme med ønsker om hvordan de mente saken kunne løses, mens den besluttende myndighet lå hos Sysselmannen og hvordan han så seg best tjent med å løse saken.

4 Vurdert bruk av spesialstyrker under kidnappingen av Pål Refsdal i 2009

I dette kapittelet ser jeg på hvordan norske myndigheter, representert ved Forsvaret og Utenriksdepartementet, håndterte situasjonen da frilansjournalisten Pål Refsdal ble kidnappet i det sørøstlige Afghanistan i november 2009. Bruk av norske spesialstyrker til en gisselredningsoperasjon ble vurdert av Forsvaret, og ble fremmet som en mulig handlemåte for UD. Denne hendelsen bidrar til å kaste lys over ansvaret Utenriksdepartementet har i situasjoner som involverer norske borgere i utlandet. Samtidig illustrerer den hvordan et militært bidrag kan være med på å skape handlingsrom og situasjonsforståelse, som igjen danner grunnlaget for de beslutninger som til slutt utgjør UD's foretrukne strategi.

Kidnapping er et nasjonalt anliggende, og er i utgangspunktet forventet å løses av det land den kidnappede borger til. Utenriksdepartementet er lederdepartement i slike saker, med unntak av saker hvor norsk militært personell er involvert (UD, 2009).¹⁴ En av årsakene til dette er at norsk militært personell som oftest er en del av en militær operasjon/kampanje som en del av en allianse. Dette innebærer at gjennom den militære tilstedeværelsen har de militære et omfattende kommando- og kontrollsystem, samt militære støtteressurser som kan bistå en militærstyrke under gjennomføring av en gisselredningsoperasjon. I en slik setting vil norske spesialstyrker, uten store utfordringer, kunne operere sammen med andre nasjoners styrker.

Kidnappingssituasjonen i Afghanistan i 2009 var spesiell fordi det i tillegg til den norske ambassaden var norsk politi og militære til stede. Dette gjorde at ambassadøren hadde langt flere ressurser å trekke på enn normalt, men som hadde stor verdi for å løse saken.

Prinsipielt er det et ønske i UD å løse kriser ved bruk av sivile ressurser. Dette fordi terskelen for å involvere andre er ekstremt høy, og særlig i forhold til å involvere Forsvaret utover å nyttegjøre seg av deres kompetanse i beslutningsprosessen (Aas, 2012). Denne terskelen skyldes i stor grad mangel på forståelse for den verdien og kapasiteten Forsvaret kan bringe med seg (Aas, 2012). I forhold til bruk av spesialstyrkene, er mangelen på forståelse om hvilke kapasiteter disse styrkene faktisk besitter enda lavere (Aas, 2012).

¹⁴ Gradert dokument, datert 2009.

4.1 Kidnappet i Afghanistan¹⁵

Torsdag 5. november 2009 ble journalisten Pål Refsdal, sammen med sin afghanske tolk, bortført i Kunar-provinsen i det østlige Afghanistan. Norske myndigheter valgte å legge lokk på saken, for på den måten å muligens kunne løse saken raskere. UD fryktet også at mediernes søkelys og offentlige oppmerksomhet kunne forverre situasjonen for gislene (Aanensen, 2009, 12. november). Kunar-provinsen er en av de mest urolige provinsene i Afghanistan, hvor flere ulike opprørsgrupper holder til. Som "kriagskorrespondent", en som oppsøker kriger og andre farlige steder i verden, var Pål Refsdal særlig utsatt for å bli kidnappet. Kidnappede personer kan være en attraktiv "handelsvare" som kan videreselges til mer radikale grupperinger, hvis prisen blir høy nok (Øgrim, 2009, 20. november).

Samme dag, fredag 6. november, som Refsdal fikk varslet ambassaden om at han var kidnappet, ble det fra kidnapperne fremmet et krav om løsepenger på 500 000 US dollar. En sum Refsdal raskt fikk forhandlet ned til 20 000 US dollar, ved å spille på at han var en person uten stor betydning for norske myndigheter. Prinsipielt betaler ikke norske myndigheter løsepenger, og heller ikke i dette tilfellet var UD innstilt på å gjøre et unntak. Det ble imidlertid jobbet for at løsepenger skulle utbetales fra Refsdal selv, hans familie og arbeidsgiver, via en frivillig organisasjon (Refsdal, 2010, 27. april). I og med at ambassadens personell kun sporadisk fikk snakket med Refsdal selv på telefon, var det mye usikkerhet knyttet til kidnappingen, og hva som kunne bli utfallet i forhold til tidligere kidnappinger i området spesielt og i Afghanistan generelt. Den største faren var at Refsdal og tolken kunne bli flyttet eller solgt videre, og at ambassaden mistet kontrollen på hvor og hos hvem de befant seg.

Helgen 7. og 8. november var den offisielle norske holdning at denne situasjonen skulle løses ved hjelp av forhandlinger med gisseltakerne. Ambassaden involverte bekjente av Refsdal i den arabiske TV-kanalen Al Jazeera for å få til en avtale, uten at det lyktes å få Refsdal fri.

Mandag 9. november meldte Refsdal at andre grupperinger hadde tilbudt kidnappere 50 000 dollar for ham og tolken. Refsdal ble også anklaget for å være spion, noe det er ganske vanlig at Taliban anklager utlendinger for. Refsdal trodde også at kjøperne var mer profesjonelle, og at den høye prisen la et tidspress på UD og ambassaden i Kabul for å få løst saken. I tillegg gikk det et rykte i Kunar om at Al Qaida var etter Refsdal, og at de ville henrette han og tolken på høytiden *Id*, 2 uker frem i tid (Refsdal, 2010, 27. april).

¹⁵ Refsdal fortalte sin versjon av historien i NRK Brennpunkt i april 2010 (Refsdal, 2010, 27. april). Forfatteren har benyttet dette programmet til å beskrive hendelsen fra Refsdals side.

Tirsdag 10. november var Refsdal veldig opptatt av at det skulle betales ut løsepenger for han så snart som mulig, men hans arbeidsgiver *Novemberfilm* hadde problemer med å få tatt ut penger i Kabul. Etter samtalen Refsdal hadde med ambassaden på morgenen denne dagen, var det ikke lenger mulig å reetablere kontakten. Ambassadør Aas sitt kontaktnett meldte samtidig om at det muligens skulle avholdes et *Shuramøte*, eldreråd, i området Refsdal ble holdt i løpet av samme dag.

Saken løste seg på fredelig vis uten personellmessige skade og betaling av løsepenger, da Refsdal ble satt fri onsdag 11. november og fraktet til den norske ambassaden i Kabul. Løslatelsen kom mye takket være ambassadør Aas sitt personlige kontaktnett i Afghanistan (Refsdal, 2010, 27. april).

I UD og ved ambassaden i Kabul ble løslatelsen og bakgrunnen for den behandlet som svært sensitivt. Spesielt med tanke på hvem som var involvert i løsningen av saken, og behovet norske myndigheter hadde for å ha kontroll på den informasjonen som hadde bidratt til å få satt Refsdal fri. Dette for at UD kunne ha kontroll på hva informasjonen eventuelt ble benyttet til senere (Aas, 2012).

4.1.1 Norske reaksjoner¹⁶

UD fikk meldingen om kidnappingen fra ambassaden i Kabul fredag 6. november. Deres kriseteam ble da i løpet av kort tid samlet. I tillegg ble ambassaden i Kabul forsterket med UD's utrykningsenhet, med blant annet gisselforhandlere fra politiet.

I følge UD's Ragnhild Imerslund ble det jobbet langs flere spor, og det ble vurdert mange løsningsalternativer for å få satt Pål Refsdal fri (Refsdal, 2010, 27. april). Fra Forsvarets side ble kidnappingen av Refsdal håndtert på to steder. I Oslo med støtte fra FST/O SOF¹⁷ til UD, og i Kabul hvor norske spesialstyrkeoffiserer som tjenestegjorde i ISAF¹⁸ støttet ambassaden og ambassadør Aas.

I Norge ble støtten til UD's krisestab iverksatt så snart det kom inn melding fra UD om behov for en liaisonoffiser den 6. november. Samtidig startet FST/O SOF arbeidet med å se på mulighetene for å bidra med FSK/HJK i gisselredningsaksjon for å få satt Refsdal fri. FSK/HJK

¹⁶ Militær informasjonen om denne hendelsen er i all hovedsak hentet fra loggføring og rapporter fra ISAF SOF HQ og FST/O SOF i perioden 6-12. november 2009.

¹⁷ Forsvarsstaben/operasjonsavdelingen Spesialoperasjonsseksjonen

¹⁸ International Security Assistance Forces

fikk forhåndsvarsling og ble bedt om å starte forberedelser til et mulig oppdrag, selv om norske myndigheter fokuserte på en diplomatisk løsning.

Helgen den 7. og 8. november vurderte FST/O SOF i samarbeid med UD ulike militære handlemåter, dersom en forhandlingsløsning ikke førte frem. I den forbindelse ble det også vurdert hvilke militære styrker som ville være best egnet til å løse et eventuelt oppdrag. Norske spesialstyrker hadde redeployert fra Afghanistan i oktober 2009, slik at det kun var deployert personell med spesialstyrkebakgrunn til stabsfunksjoner i ISAF SOF HQ.¹⁹ Av denne grunn måtte representantene fra spesialoperasjonsseksjonen i Forsvarsstaben og UD vurdere flere løsninger i forhold til en eventuell militær aksjon. Forsvaret vurderte ikke bare å sende FSK/HJK til Afghanistan, men også å be om alliert støtte fra styrker som allerede var i landet, eventuelt andre militære løsninger som kunne finnes i operasjonsområdet. Alle militære løsninger ville uansett innebære en høy grad av risiko.

I Kabul ble også den militære støtten til ambassaden iverksatt fredag 6. november, samme dag som Refsdal ringte ambassaden og varslet om at han var kidnappet. Norske offiserer med bakgrunn fra spesialstyrkene var tidlig på plass i ambassaden for å støtte ambassadøren. Etter at UD den dagen også besluttet å be ISAF om støtte, ble et omfattende militært system aktivert. Dette resulterte i at Refsdal samme kveld fikk status som "assosiert POI" (Person of Interest) i ISAF-systemet, noe som gav åpning for å benytte ISAF sine ressurser til innsamling av informasjon og overvåking. Primærbehovet fra ambassaden og UD var informasjonsinnhenting. Liaisonoffiserene fra ISAF SOF HQ støttet ambassadøren med best mulig situasjonsbilde for å gi ham og UD et best mulig beslutningsgrunnlag for ulike handlemåter. Sekundært jobbet de med å legge til rette for en eventuell militær innsats.

For å iverksette ytterligere forberedelser for en eventuell militær aksjon, måtte de allierte militære styrkene imidlertid få en formell anmodning om støtte til en gisselredningsoperasjon fra norske myndigheter. En slik anmodning ble aldri fremmet. Dette fordi det på et tidlig tidspunkt avtegnet seg en mulighet for at UD med ambassadør Aas ville lykkes med å forfølge det primære forhandlingssporet, hvor de så mulighetene for en løsning. Denne muligheten ble ikke kommunisert utad til samarbeidspartnerne i Kabul, da det var uklart om det ville gi ønsket resultat, og fordi det var behov for at det ble jobbet mot en forhandlingsløsning og en eventuell militær løsning. I tillegg hadde norske myndigheter behov for en sterk politisk styring på

¹⁹ En del av ISAF hovedkvarteret

situasjonen, noe som ikke var en utfordring så lenge det var en prinsipiell forståelse om hvordan situasjonen skulle løses mellom politisk nivå og ambassadøren (Aas, 2012).

Siden en formell anmodning om støtte til en gisselredningsoperasjon ikke ble fremmet, ble det fra ISAF og amerikansk side stilt spørsmål ved Norges strategi i saken. De allierte styrkene hadde svært god informasjon om hvem som holdt Refsdal fanget, og hvor han befant seg. På bakgrunn av denne informasjonen mente man fra ISAF-hold at betingelsene for en vellykket militær innsats var til stede, og at jo lenger tid det tok å fatte en avgjørelse jo vanskeligere ville situasjonen bli. Dette var basert på tidligere gisselerfaringer. Allikevel ble aldri ressursbruken fra ISAF redusert så lenge situasjonen vedvarte. Hadde derimot situasjonen vart over tid, måtte norske myndigheter regne med at ISAF og amerikanske ressurser ikke ville bli prioritert på samme måte. Dette ble ambassadøren gjort oppmerksom på, og det ble videreformidlet til UD. Årsaken til denne tilbakeholdenheten var en nasjonal føring om betydningen av å få Refsdal tilbake i live. I forhold til denne føringen ble det en vanskelig balansegang mellom å eventuelt skulle be om alliert støtte til å få han frigitt og samtidig miste noe av kontrollen med situasjonen (Aas, 2012).

For ambassaden var det tidlig viktig å få alle opsjoner på bordet for en løsning av saken. Parallelt med at det fra ISAF-hold ble ivret for en militær løsning så ambassadøren konturene av en ikke-militær løsning da ambassadørens nettverk viste at det "kunne levere". Samtidig var den primære håndteringen av saken av unik verdi, og ambassadøren var helt avhengig av medvirkingen fra norske spesialstyrkeoffiserer og politienheten: "Uten dem ville det ikke ha gått". "Substansen i spesialstyrkemiljøet bidro til en unik mulighet til å løse oppgaven" (Aas, 2012).

4.1.2 Valg av handlemåte

Kidnappingen av Pål Refsdal gjorde at norske myndigheter, i tillegg til den foretrukne diplomatiske tilnærmingen med forhandlinger, også måtte ta stilling til om militære styrker, nasjonale eller allierte skulle bes om støtte. Det kan imidlertid synes som om ønsket om et best mulig utfall, til tider må lide for byråkratiets manglende evne eller vilje til å se og godta at samvirke med andre kan bidra til å optimalisere ulike handlemåter. I denne saken synes det som om UD hadde en lineær tilnærming, hvor det innledningsvis var fravær av vilje til å utarbeide parallelle handlemåter, herunder militære løsningsalternativer. Eksempelvis kom UD først ca 2 døgn ut i hendelsen og ba Forsvaret om å belyse hvilke militære gisselredningskapasiteter som kunne være tilgjengelig i en slik situasjon.

I denne situasjonen kunne fire ulike handlemåter vurderes i forhold til en eventuell militær gisselredningsoperasjon. Disse handlemåtene ble presentert for UD's krisestab: (1) norsk løsning med bruk av FSK/HJK, (2) amerikansk løsning, (3) ISAF løsning og (4) afghansk løsning.

Handlemåte 1: Norsk løsning, FSK/HJK

Den første mulige handlemåten var en norsk løsning basert på deployering og bruk av FSK/HJK.

Forsvaret besitter et planverk og strategiske ressurser for å gjennomføre et gisselredningsoppdrag i utlandet. I all hovedsak er det viktig at et nasjonalt problem løses så langt det lar seg gjøre med nasjonale ressurser, og Norge har kunnskap og kapasitet på denne typen operasjoner. Et nasjonalt engasjement i en slik operasjon vil samtidig gi norske myndigheter god kommando og kontroll over situasjonen. Denne tilnærmingen ville ha sikret UD en styrket nasjonal kontroll med en eventuell aksjon, fordi norske myndigheter da ville hatt direkte kommunikasjon med styrkesjefen.

Det synes imidlertid som om den politiske terskelen for å fatte en beslutning om å deployere FSK/HJK var veldig høy, så lenge det ikke var snakk om beskyttelse av vitale nasjonale interesser. Samtidig var norske myndigheters forståelse for ISAF konseptet lav, og norsk samarbeid med amerikanske styrker bar preg av at norske myndigheter var bekymret for om de kunne stole på det som ble sagt fra amerikanske samarbeidspartnere. Spesielt var myndighetene opptatt av at det ikke skulle gjennomføres en militær operasjon for å hente ut Refsdal uten at dette var godkjent og etterspurt av norske myndigheter (Aas, 2012). Samtidig var det internt i UD, i forhold til denne saken, ikke noe som automatisk tilsa at de på dette nivået umiddelbart så hvilke militære ressurser de hadde å trekke på, med mindre det var personell tilstede i Oslo som så at UD via Forsvaret hadde et enormt ressurstilfang i Afghanistan (Aas, 2012).

Forsvaret hadde på denne tiden ingen spesialstyrker deployert til Afghanistan, noe som gjorde at myndighetene så at det ville være en tidkrevende jobb å løse oppdraget med FSK/HJK. Dette på grunn av tiden det ville ta å deployere FSK/HJK fra Norge til Afghanistan, i forhold til å se på mulige løsninger hos allierte som allerede var i operasjonsområdet. I tillegg ville FSK/HJK ha behov for støtte fra andre nasjoner i operasjonsområdet, fortrinnsvis fra amerikanerne eller andre ISAF-nasjoner, eksempelvis til overvåkning eller taktisk transport ved en aksjon. Et samarbeid med allierte styrker ville dog ikke være et hinder, da norske

spesialstyrker er interoperable med andre allierte nasjoners styrker, både kompetansemessig og teknologisk.

FSK/HJK hadde etter flere år med operasjoner i Afghanistan gjort seg godt kjent med landet og dets kultur. Ikke minst hadde spesialstyrkene, siden deployeringen til Kabul i 2007, etablert et godt kontaktnett inn i det afghanske sikkerhetssystemet i forhold til opptreningen av afghanernes spesialpoliti, og gjennom liasonering med nøkkelpersonell i Innenriksministeriet. En umiddelbar deployering av et forparti til Kabul ville kunne ha støttet operasjonen på flere områder i den tidlige fasen. Spesielt med forhold knyttet direkte til samarbeidspartnere og tilrettelegging av forhold når det gjaldt mottak av hovedstyrken. Eksempelvis kunne dette være etablering av taktisk ledelse og forward operating base, til utplassering av liaisonoffiserer hos sentrale aktører og konkrete oppdragsforberedelser.

Bruk av FSK/HJK ville også vise norske myndigheters handlekraft og mulig redusere faren for gisseltaking av nordmenn i fremtiden, men det innebar også fare for tap av egne eller andres liv. Dette var eksempelvis viktig i forbindelse med bruk av de britiske spesialstyrkene SAS i 1981 på den iranske ambassaden i London. Om Taliban nødvendigvis oppfatter dette på samme måte, er nok mer avhengig av hvem motstanderen er. Gisseltaking foregår fortsatt i Afghanistan til tross for mange vellykkede gisselredningsoperasjoner...

Demonstrasjon av kompetanse og politisk handlekraft dreier seg ikke bare om hensynet til motstanderen, men er også viktig ovenfor egne allierte. "Vi stiller opp for våre egne- faktoren!" er en viktig moralsk sak, spesielt overfor eget personell som utsetter seg for fare, eller settes i risiko av egne myndigheter og andre allierte. Om det er verdt det, vil avhenge av situasjonen. Derfor må også enhver slik sak sees i forhold til konteksten. Ved noen tilfeller er det smart å gjøre det, i andre tilfelle ikke selv om det isolert sett kun dreier seg om å frigi et gissel. I dette tilfellet var ikke norske myndigheter under press for å gjennomføre en gisselredningsoperasjon. Det var ingen medier hjemme som omtalte saken, men med en deployering av FSK/HJK kunne myndighetene ikke komme unna faren for medieeksponering. All den tid norske medier var bedt om å legge lokk på saken, fulgte de trolig med på om det skjedde noe spesielt i form av forflytninger fra FSK/HJKs base på Rena til Gardermoen. Dette kunne ha skapt sensasjonsoppslag i etterkant, også om de kun hadde deployert, men at situasjonen løste seg på samme fredelige måte. På den annen side; Hva hadde norske myndigheter å tape? "Showcasing of competence" (Gray, 1998, s. 176) kan forsterke et lands politiske og militære rang ved å demonstrere militær dyktighet.

Handlemåte 2: Amerikansk løsning

Den andre handlemåten hadde bakgrunn i at dersom UD's forhandlinger ikke førte frem, og det trakk ut i tid med en avgjørelse om å sende FSK/HJK til Afghanistan, ville en forespørsel til, og positiv respons fra amerikanske styrker, ha størst mulighet for å lykkes. Amerikanske styrker kunne iverksette raskt hvis forhandlingene skulle mislykkes og situasjonen bli kritisk. For å iverksette en militær løsning, måtte det være klare indikasjoner på at Refsdal var i akutt fare, samt at det fantes en eksakt posisjon på hvor Refsdal befant seg. I dette tilfellet hadde de militære styrkene svært gode indikasjoner på at Refsdal var i amerikansk teig, noe som ytterligere forsterket argumentet om å be om amerikansk støtte.

I tillegg var styrkene avhengig av at det var tilstrekkelig vilje og ressurser tilgjengelig for å løse oppdraget. Selv om amerikanerne hadde en tilstedeværende gisselredningsstyrke, er denne fortsatt avhengig av tilstrekkelig tid til stridsutvikling, herunder å lokalisere gisselet og trusler i tilknytning til denne, fremføring av styrken og gjennomføre redningen med påfølgende uttrekning. Alt med minimal bruk av vold og risiko for skade på uskyldige og eiendom.

Amerikanske styrker, på linje med de øvrige ISAF nasjonene, gjennomfører hele tiden operasjoner i Afghanistan, dvs. at de har begrenset tid og anledning til å ha et vedvarende fokus på en slik situasjon uten at det vil påvirke egne operasjoner. Dette innebærer at de relativt raskt forventet uttrykt vilje for støtte i tid og rom fra norske myndigheter. Jo lenger tid norske politiske myndigheter utsatte en slik beslutning, desto mer tidskritisk kunne det bli for gisselet hvis situasjonen eskalerte.

Amerikansk støtte ville være basert på bilaterale avtaler mellom Norge og USA. Amerikanerne ville hatt høy reaksjonsevne til å gjennomføre en aksjon i og med at de allerede var i området. De hadde samtidig et helhetlig system for en slik operasjon, da de ikke hadde behov for støtteressurser fra andre nasjoner. I tillegg støttet de allerede med etablering av situasjonsbildet. På den annen side ville Norge i denne forbindelsen la en annen nasjon ta høy risiko for å berge ett norsk liv, noe som egentlig er et nasjonalt ansvar. I tillegg ville UD, ved bruk av andre enn norske ressurser til en gisselredningsoperasjon risikere å miste nasjonal kontroll over situasjonen. Her igjen spilte norske myndigheters mistro og problemer med å stole på det som ble sagt inn. Samtidig ville det å be om alliert støtte innebære en høy politisk risiko for regjeringen Stoltenberg.

Handlemåte 3: ISAF løsning

Sett med norske øyne fantes det ingen andre allierte alternativer enn et amerikansk engasjement. I og med at gisselredningsoperasjoner regnes som et nasjonalt anliggende, har ISAF systemet ikke ansvaret for slike operasjoner. ISAF har heller ikke dedikert styrker til denne typen operasjoner, ei heller kapasiteter til dette.

Å be ISAF om støtte ville igjen føre til bilaterale løsninger, hvor norske myndigheter måtte inngå avtaler med andre nasjoners styrker i ISAF for å få satt Refsdal fri. ISAF kunne, og bidro derimot med støtte for å opprettholde situasjonsbildet og fasilitere for en eventuell deployering av nasjonale ressurser til operasjonsområdet.

Handlemåte 4: Afghansk løsning

Et siste alternativ var å be om afghansk støtte til å løse situasjonen. Afghanske sikkerhetsstyrker har dedikerte enheter for å ta seg av kidnappinger, og en afghansk løsning i Afghanistan ville tatt seg bra ut politisk sett. På den annen side var det for mange faktorer som pekte mot en slik løsning. Blant annet har de afghanske styrkene et godt stykke igjen før de er på det samme kvalitative nivået som amerikanske- og norske spesialstyrker, og det ville være vesentlig lavere sannsynlighet for at det ville bli et vellykket utfall. Ei heller i dette tilfellet ville norske myndigheter ha hatt nasjonal kontroll over situasjonen.

Valgt handlemåte

Etter at alle handlingsalternativer vedrørende en militær løsning var lagt frem, og fagmilitære råd var gitt, konkluderte Forsvaret og UD med at en amerikansk løsning ville være det raskeste og enkleste dersom det skulle bli nødvendig i en kritisk situasjon. Amerikanerne var allerede i operasjonsområdet. Imidlertid ville en norsk løsning med bruk av FSK/HJK fortsatt være aktuell på sikt, uten at dette ble spesifisert fra Utenriksdepartementet. I lys av at ambassadør Aas tidlig i situasjonen så mulighetene for at denne kidnappingsaken kunne løses uten en militær operasjon, hadde han også et forslag til hvem som burde involveres, skulle den ikke-militære linjen ikke lykkes.

En ytterligere forklaring på at UD var så opphengt i at denne saken skulle løses ved hjelp av forhandlinger, kan forklares med kulturforskjellene det er mellom FD og UD. Kulturene i disse departementene peker gjerne i litt forskjellige retninger, og de har ofte ulike syn på

hvordan situasjoner best løses. UD er gjerne preget av en holdning om at “det ordner seg alltid” og “ad hoc- løsninger”, mens FD ofte har en “worst case” tilnærming, som det dermed kan være vanskelig å få gjennomslag for i UD (Aas, 2012 og Diesen, 2012). Årsaken til at det ofte vil være en motvilje mot militære opsjoner kan forklares med en kulturell og følelsesladet tradisjon. Dagens diplomatiske korps består ikke bare av personer med bakgrunn i det tradisjonelle diplomatiet, men har fått et stort innslag av personell med bakgrunn fra bistandsorganisasjoner hvor de historisk har et annet forhold til bruk av makt og Forsvaret (Diesen, 2012). Noen av motforestillingene mot bruk av spesialstyrker kan begrunnes i tidligere saker UD har hatt ansvaret for. Et eksempel er kidnappingen av Knut Gjellestad i Sierra Leone i 2000 hvor Gjellestad til slutt ble satt fri i en britisk operasjon, hvor britiske spesialstyrker etter all sannsynlighet deltok (Robertsen, 2007).

5 Avslutning - muligheter og utfordringer

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven har vært hvilke utfordringer og muligheter som er knyttet til bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering hjemme og ute. Jeg har søkt å belyse problemstillingen gjennom å se på tre caser der norske spesialstyrker har vært vurdert eller blitt benyttet i nasjonal krisehåndtering, og i en situasjon som involverte en norsk borger i utlandet. Disse casene har gitt et bilde av hvordan spesialstyrkene kan benyttes som en forsterkning av sivile ressurser, andre militære ressurser, eller som et selvstendig handlingsalternativ hvis en situasjon skulle eskalere eller komme ut av kontroll. Casene illustrerer en del av spesialstyrkenes portefølje ved kriser hjemme og ute, og jeg har tatt for meg de viktigste utfordringene og mulighetene politiske og militære beslutningstakere står overfor når det er aktuelt å fatte beslutninger om bruk av spesialstyrker.

I dette avsluttende kapittelet vil jeg forsøke å svare på min hovedproblemstilling ved å oppsummere hvilke muligheter og utfordringer som gjør seg gjeldende ved bruk av spesialstyrker i krisehåndtering nasjonalt og i situasjoner der norske borgere utenlands er involvert, med utgangspunkt i de tre foregående kapitlene. Videre vil jeg forsøke å si noe om hvordan spesialstyrkenes kapasiteter bedre kan utnyttes ved håndtering av kriser.

5.1 Muligheter og utfordringer ved bruk av spesialstyrker

For en småstat som Norge er det nødvendig med samvirke mellom etatene for at politiets og Forsvarets ressurser samlet sett skal gi best mulig effekt. Grenseoppgangen mellom de to etatenes ansvarsområder må være mest mulig avklart, slik at uklarheter så langt som mulig unngås når en situasjon oppstår. I Norge, som i de fleste andre land, har de to hvert sitt ansvarsområde. Politiet skal opprettholde ro og orden og bekjempe kriminalitet, både i fred og under væpnet konflikt. Forsvaret skal beskytte mot trusler utenfra og ivareta statsikkerheten, samt ivareta norsk suverenitetshevdelse. Samtidig skal Forsvaret bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerheten. Bruk av Forsvarets ressurser i fred vil derfor også være aktuelt for å dekke sivile behov, gjennom oppdrag som gis etter anmodning fra sivile myndigheter (Mathisen, 2006).

Dersom norske borgere i utlandet skulle komme opp i en krisesituasjon, er det UD som skal lede håndteringen. I slike tilfeller kan spesialstyrkene inngå som et militært bidrag for å skape handlingsrom og situasjonsforståelse, som igjen kan være med på å legge grunnlaget for de beslutninger som UD fatter. Ved en beslutning om en mulig militær aksjon er det imidlertid nødvendig med politisk vilje til å ta aktive grep for å allokere spesialstyrkene i situasjoner som

kan kreve en militær løsning. Det er ikke det samme som å si at styrken vil bli benyttet, men det vil bidra til å minimere tid til stridsutvikling før det er for sent (Aas, 2012).

5.1.1 Muligheter – en større verktøykasse

På den ene siden gir bruk av spesialstyrker i krisesituasjoner en rekke muligheter for militære og politiske beslutningstakere. Under gjennomgangen av casene i kapittel tre og fire ble flere slike muligheter identifisert. Først og fremst er spesialstyrkene i seg selv en ressurs som åpner for alternative, kanskje uventede handlemåter på grunn av kvaliteten på den enkelte og den kollektive styrken dette gir, noe som gjør spesialstyrkene som enheter og system unikt. I situasjoner hvor tidsfaktoren er kritisk, har spesialstyrkene hurtig reaksjonstid fra de blir varslet til de skal være klare til å løse oppdrag. Dette ble illustrert både under Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen, hvor styrkene under ett døgn etter varsling var klare på henholdsvis kystvakta og på Banak. Dette gjorde at militære og politiske beslutningstakere på et tidlig tidspunkt hadde et utvidet handlingsrom og flere alternative handlemåter tilgjengelig etter som situasjonene utviklet seg.

For det andre har spesialstyrkene vist seg å representere flere muligheter i uoversiktlige og kaotiske situasjoner. Spesialstyrkene er trent til å kunne operere under krevende forhold og mot en “uforutsigbar” motstander som ikke etterkommer ordre. Styrkenes trening og erfaring fra nasjonale øvelser og operasjoner, blant annet i Afghanistan, gir spesialstyrkene gode forutsetninger til hurtig å kunne danne seg en oversikt over situasjonen. Det samme måtte styrkene gjøre under innsettingen under forfølgelsen av *Elektron* og i Bjørnøya-operasjonen, hvor det var uklart hvordan russiske myndigheter ville forholde seg til situasjonen.

For det tredje er spesialstyrkene en del av “Forsvarets øvrige ressurser”. 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, eventuelt blitt underlagt kystvakten. I så fall måtte det blitt fattet beslutninger på høyere hold om hvordan kommandoforholdene skulle være, noe som åpenbart kunne bidratt til betydelige forsinkelser. I tillegg har politiet begrenset kompetanse og kapasitet på offshore-operasjoner. Spesialstyrkene ble dermed ansett som eneste ressurs som kunne bidra i den aktuelle situasjonen, og som i tillegg hadde evnen til å gjennomføre fellesoperasjoner med andre militære styrker til støtte for politiet.

For det fjerde viste det seg i begge de nasjonale casene at spesialstyrkene kan brukes på flere måter, noe som øker handlingsrommet til militære og politiske beslutningstakere betydelig.

Dette er knyttet til styrkenes fleksibilitet og tilpasningsevne, og ble særlig tydelig demonstrert ved at “FSK-systemet”, altså en omfattende mobilisering av meget skarpe ressurser, først ble sendt til Banak. Deretter ble det raskt klart at Forsvarsdepartementet ikke ønsket en fullt så skarp mobilisering og tilstedeværelse. Departementet og sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter gav da ordre om at “FSK-systemet” ikke lenger skulle være representert på Banak. Styrken viste da evne til raskt å omorganisere seg til “HJK-elementer til støtte”. Dette innebar ikke kun endringer i navnet, men også i hvordan styrken var sammensatt og ville operere dersom den ble satt inn “som støtte”. Det er, som jeg viste i kapittel 2, nærmest per definisjon vanskelig å forutse hva som venter i krisehåndteringssituasjoner, men gjennom spesialstyrkenes fleksibilitet og tilpasningsdyktighet kan problemene med denne uforutsigbarheten reduseres, selv om den altså ikke kan fjernes helt.

For det femte har casene vist at spesialstyrkene har en strategisk mobilitet, altså evne til hurtig å kunne settes inn over store avstander ved hjelp av andre fellesoperative ressurser, noe som også gir politiske og militære beslutningstakerne flere alternative handlemåter. Dette ble i særlig grad illustrert gjennom de ulike handlemåtene som ble aktuelle under Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen. Som en flyttbar strategisk ressurs kan styrkene benyttes til å oppnå operasjonelle og strategiske effekter gjennom korte kommandolinjer til beslutningstakerne. Samtidig kan demonstrasjon av evne og vilje til å bruke spesialstyrkene sende ut tydelige militære og politiske signaler til omgivelsene.

For det sjette ble det identifisert flere muligheter ved kidnappingen av Pål Refsdal. Disse sto i en særstilling på grunn av at Norge hadde så vidt store militære og politistyrker i Afghanistan, utover den allierte tilstedeværelsen. Dette gjør Refsdal-saken spesiell, og det er viktig å være klar over at en liknende situasjon i fremtiden kan oppstå i områder der det ikke finnes slikt nærvær. På den annen side har Forsvaret etablert generiske planer for hva som skal gjøres ved en gisselsituasjon i utlandet uavhengig av lokalisering. I henhold til dette planverket er FSK/HJK sitt oppdrag ved gisselsituasjoner å klargjøre for eventuell militær bistand. En deployering av FSK/HJK til Afghanistan i 2009 ville ha gitt norske myndigheter nasjonal kontroll over situasjonen og muligheten til å påvirke hvordan en eventuell militær operasjon ville blitt gjennomført. I tillegg ville FSK/HJK i en militær operasjon med allierte styrker kunnet operere uten hinder da styrkene er interoperable både når det gjelder kompetanse og teknologi.

En mulighet ved å sende FSK/HJK til Afghanistan for å bistå i Refsdal-saken var at spesialstyrkene har operert i Afghanistan siden vinteren 2002, og har frem til i dag tilegnet seg svært god kulturell forståelse og geografisk kjennskap til landet. Etter at spesialstyrkene begynte

sin opptrening av det afghanske spesialpolitiet, CRU, har styrkene bygd ut sitt kontaktnett med sentrale og lokale myndigheter. Dette er elementer som kunne vært av betydning i forhold til å bidra gjennom kreativitet og ukonvensjonell tilnærming for å få frigjort Refsdal i en militær aksjon.

Hadde norske myndigheter valgt å deployere FSK/HJK til Afghanistan, kunne det ha fått betydning for norsk politisk og militært omdømme i forhold til våre allierte ved å stadfeste at gisselsituasjoner i utlandet er et nasjonalt ansvar som nasjonen er seg bevisst.

5.1.2 utfordringer – politisk sensitivitet

På den andre siden har gjennomgangen av mine caser vist at det er store utfordringer knyttet til bruk av spesialstyrkene i kriser både nasjonalt og utenlands der norske borgere er involvert.

Først og fremst er det politiske utfordringer som har vist seg ved bruk av spesialstyrkene: På samme tid som bruk av spesialstyrkene gir politikerne et bredere spekter av muligheter, oppstår det også en rekke utfordringer og dilemmaer. Hendelser i nordområdene er i utgangspunktet politisk sensitive. Hendelser der aktører fra andre nasjoner er involvert kan på et eller annet tidspunkt gå over til en utenrikspolitisk situasjon, som igjen kan ha potensial til gå over i en sikkerhetspolitisk situasjon (Solberg, 2012). Spesielt gjelder det hendelser hvor russiske interesser og aktører på en eller annen måte er involvert. Russisk involvering er alene nok til at norske myndigheter opptrer annerledes enn om det skulle dreie seg om andre nasjonaliteter (Diesen, 2012).

Nettopp disse forholdene ble gjort til gjenstand for vanskelige vurderinger under Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen høsten 2005. Norske myndigheter vurderte lenge om de i det hele tatt ville la kystvakten gjennomføre uavbrutt forfølgelse av *Elektron* inn i russisk økonomisk sone, selv om kystvaken i henhold til Havrettskonvensjonen utvilsomt var i sin fulle rett til å gjøre det. Det er ikke gitt at handlemåter som er mulige og riktige i et juridisk eller militærfaglig perspektiv også er det i et politisk perspektiv! Sentralt i disse vurderingene var hvilke politiske signaler den ferske norske regjeringen ønsket å sende ut. Å gå til det skritt å sette inn spesialstyrkene kunne gi en uheldig signaleffekt utad, og kunne ha eskalert konflikten. Samtidig kunne bruk av spesialstyrkene også slå positivt ut ved at myndighetene demonstrerte politisk vilje og handlekraft, og derigjennom kanskje fikk satt en stopper for omfattende kriminell aktivitet. Begge hendelsene i 2005 ble preget av at norske militære beslutningstakere måtte være klar over at det fremtidige forholdet til Russland var avhengig av hvordan disse situasjonene ble løst. Dilemmaet for norske myndigheter var at omstendighetene rundt

hendelsene gjorde at myndighetene valgte å deployere spesialstyrkene for bidra til å løse to fiskerikonflikter. Dette var ikke uten risiko når det gjaldt hvordan russiske myndigheter da kunne tolket hendelsene - og den norske maktanvendelsen. Det er imidlertid vanskelig å si noe mer om hvilke mottiltak russerne kunne iverksatt basert på sine tolkninger.

For det andre kan bruk av spesialstyrkene som et strategisk verktøy være en utfordring. Internasjonalt er de fleste utfordringene knyttet til *sensitiviteten* i oppdragene, og at norske myndigheter blant annet må forholde seg til bilaterale avtaler og flere aktører. Dette kan føre til at norske myndigheter mister nasjonal kontroll med en hendelse hvor man har bedt om alliert støtte. Dette ville vært risikoen dersom norske myndigheter hadde valgt en militær løsning med amerikanske styrker for å få løslatt Refsdal i Afghanistan i 2009. Dette ville stride imot norske myndigheters ønske om sterk nasjonal politisk styring i gisselredningsoperasjonen, spesielt i forhold til alliert involvering og tap av nasjonal kontroll. Nasjonalt er utfordringene knyttet til at spesialstyrkene som et strategisk verktøy krever politisk vilje for at de kan benyttes, noe som kan være tidkrevende.

Det tredje er mangelen på forståelse for spesialstyrkenes egenart og særstilling hos samarbeidende aktører. Under Refsdal-saken ble dette belyst ved UD's manglende forståelse for hvilke kapasiteter spesialstyrkene besitter. Ved å la spesialstyrkene komme tidligere inn i planprosessen kan dette skape handlingsalternativer og bidra til å minimere risiko for unødig skade og tap av menneskeliv.

For det fjerde var embetsverket under Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen i Justisdepartementet av den oppfatning av at proporsjonalitetsprinsippet ikke ble overholdt ved å deployere spesialstyrkene. Dette fordi de mente at lovovertrедelsen ikke stod i forhold til at det skulle være behov for å sette inn denne typen ressurser. Det kan også virke som om det til tider på departementsnivå har vært tendenser til en profesjonskamp mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Denne kampen har spesielt vært knyttet opp mot hvem det er som har det overordnede ansvaret, eller "eier" en hendelse. Best illustrert ble dette under Bjørnøya-operasjonen og sysselmannens vurdering og plan for håndtering av hendelsen, hvor han heller ville ha politiets beredskapstropp til Bjørnøya, fremfor å benytte spesialstyrkene som allerede var på plass.

For det femte er spesialstyrkene det fremste militære maktmiddelet politiske og militære beslutningstakere rår over. I hvilke situasjoner og hvordan spesialstyrkene skal benyttes, avgjøres av disse myndighetene, som da må ta med i vurderingen at innsetting av spesialstyrkene

innebærer at dette maktmiddelet “brukes opp”. Under Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen var det manglende kompetanse og kapasitet hos kystvakten som gjorde at spesialstyrkene måtte nyttes for å unngå unødig risiko, ikke fordi det i utgangspunktet var et spesialstyrkeoppdrag. I tillegg til det å bruke opp sine fremste maktmiddel, kunne det både blitt sett på som en overreaksjon fra Forsvaret og politiske myndigheter og skapt unødig uro, særlig dersom situasjonen eskalerte og spesialstyrkene hadde måttet gå lenger i maktanvendelsen.

Hvorvidt alle disse utfordringene knyttet til det å sette inn spesialstyrkene tillegges vekt av politiske og militære myndigheter, ser likevel ut til å koke ned til et spørsmål om *hvor stor* krisen er. Dersom den er stor nok, vil trolig knapt noen av disse utfordringene tillegges avgjørende vekt. Mye tyder for eksempel på at disse utfordringene ikke betydde så mye i terroren 22. juli, noe blant annet diskusjonen i ettertid har vist. Det er samtidig litt tidlig å konkludere for bastant på dette punktet.

5.2 Hvordan kan spesialstyrkenes kapasiteter utnyttes bedre i fremtiden?

Jeg har så langt sett på utfordringer og muligheter knyttet til bruk av spesialstyrkene i tre spesifikke caser. Jeg vil nå til slutt, på bakgrunn av drøftingen så langt, gjøre meg noen refleksjoner om bruk av spesialstyrkene i et bredere spekter av krisescenarier. Bare i løpet av det siste året er dette aktualisert to ganger, først med terroren 22. juli 2011, så med flyhavariet og den påfølgende søk- og redningsaksjonen i Kebnekaisemassivet, i mars 2012. Terroren medførte at Forsvaret stilte ressurser og kompetanse til rådighet for politiet. Blant annet bistod Forsvarets avdelinger med vakt og sikring på ulike steder i Oslo sentrum, som utenfor Stortinget og i Regjeringskvartalet. Forsvarets eksperter på eksplosiver bisto politiet i Oslo, på Utøya og på Åsta. Helikopterressurser og ressurser fra FSK/HJK ble stilt til disposisjon for politiet (Faremo, 2011). Ved flystyrten ble spesialstyrkene brukt til søk under meget krevende forhold.

Som vist i kapittel 2 foran, er spesialstyrkenes støtte til politiet regulert gjennom bistandsinstruksen. Spesialstyrkene kan på enkelte områder bidra til å forsterke politiet på grunn av sin egenart, både på grunn av de kapasitetene spesialstyrkene besitter, men også hvis man på et overordnet nivå klarer å se forbedringspotensial i bistandsinstruksen. Det er ikke til å komme bort fra at det ligger en rekke utfordringer i samarbeidsforholdet mellom politiet og Forsvaret, ikke nødvendigvis så mye i forhold til samarbeidet på taktisk nivå, men mere på etats- og departementalt nivå. “FSK og BT har et tett samarbeid og er relativt like når det gjelder kompetanse, materiell og utstyr. Men FSK er trent i å bruke bredden av støtteressurser fra Forsvaret som politiet ikke trener på. Det er i første rekke kapasiteter til maritime krevende

operasjoner og luftkapasiteter som politiet ikke rår over,” hevder Oddbjørn Mjøhlhus i Politidirektoratet (Winge, 2010, 19. oktober). FSK/HJK har fordeler knyttet til deres støtterolle til politiet spesielt innen nasjonal kontraterror som BT *ikke* vil kunne oppnå: (1) *erfaring* avdelingen har fått gjennom flere års tjeneste i Afghanistan med komplekse operasjoner mot en godt trent og utrustet motstander. (2) *Materiell* som er designet for bruk i strid hvor kravspesifikasjonene til utstyret skal tåle stor belastning og ha god presisjon utover det som kan anskaffes utenfor Forsvaret. (3) *Treningsstandard* FSK/HJK har i forhold til et nasjonalt beredskapsoppdrag har et ensidig fokus i den delen av avdelingen som til enhver tid har ansvar for dette oppdraget. Samtidig som avdelingen ruller på å være deployert gir dette en unik mulighet til å komplettere trening og skarpe operasjoner (FSK, 2011). Dette er forhold som setter FSK/HJK i en særstilling sammenlignet med BT.

Det er samtidig også flere fellestrekk mellom FSK/HJK og BT. Stridsteknikken mellom de to enhetene har mange fellestrekk, men FSK/HJKs styrke ligger i en betydelig bredde i anvendelse av andre fellesoperative ressurser fra Forsvaret for understøttelse av operasjoner, herunder kommando og kontroll, taktiske sensorer og effektorer. Samtidig er politiet fremdeles preget av en lineær og reaktiv tankegang. I dag er forutsetningene for politiet at de anmoder om bistand fra Forsvaret dersom politiets egne kapasiteter er utilstrekkelige eller er oppbrukt. Ved en revisjon av bistandsinstruksen bør det etableres en lavere terskel for å anmode om bistand, slik at militære styrker på beredskap kan gjøres tilgjengelig umiddelbart etter en situasjon har oppstått. Ved en uklar situasjon er det et godt prinsipp å gå bredt ut i styrkedisponeringen, for deretter å redusere på kapasitetene når situasjonen blir mer oversiktlig og behovet blir klarere.

En annen utfordring politiet har er kommando og kontroll over komplekse ressurser. Dette forutsetter en tilrettelagt operasjonell struktur og kompetanse. I dag har ikke politiet et ledelsesnivå innenfor det enkelte politidistrikt eller i Politidirektoratet som er dimensjonert, eller har kompetanse til å håndtere den kompleksitet som FSK/HJK i en bistandsrolle representerer. Dette innebærer at enkelte kapasiteter ikke uten videre kan anvendes til støtte for politiet uten at tilstrekkelige kommando og kontroll elementer følger med. På den måten tilfører FSK/HJK politiet nasjonal handlefrihet når de er til støtte gjennom helhetlig kommando og kontroll. Dette er i motsetning til enkeltes oppfatninger innad i politiet om at også FSK/HJK skal være en verktøykasse hvor politiet kan trekke på enkelte nisjekapasiteter, noe som strider i mot evnen til helhetlig kontroll av FSK/HJK sine ressurser.

1. januar 2012 ble et ledelselement for spesialstyrkene etablert på strategisk nivå gjennom opprettelsen av Spesialoperasjonsavdelingen i Forsvarsstaben.²⁰ Et av avdelingens ansvarsområder er fokus på spesialoperasjoner i strategisk krisehåndtering, noe som kan bidra til å løse opp i den profesjonskampen som til tider synes å eksistere mellom Forsvaret og politiet. Kampen har særlig tydelig kommet til syne i form av kulturforskjeller på et overordnet nivå, mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Spesielt i forhold til hvordan de ulike departement forholder seg til Forsvarets håndhevelsesbistand til politiet, som krever politisk godkjenning. En måte å forsøke å utligne noen av forskjellene på, kan være gjennom felles øvelser hvor det politiske nivå i større grad involveres enn tidligere, dette fordi anvendelse av spesialstyrkene handler om politiske beslutninger hvor blant annet tidsfaktoren er av betydning i forhold til bistandsbehovet. Å involvere de tverrdepartementale nivåene handler også om en økt bevisstgjøring av hvilke kapasiteter spesialstyrkene representerer. Dette ble synliggjort gjennom Refsdal-saken og den tilsynelatende mangelen på forståelse i UD av hvilke ressurser spesialstyrkene kunne bidra med for å løse situasjonen. Et hovedinntrykk synes å være at det er et generelt behov for å få etablert en bred forståelse for at i en krisesituasjon må vurderinger gjøres hurtigere og avgjørelser fattes på et tidligere tidspunkt på departementsnivå, for at ressursene skal komme bedre til nytte.

Videre vil det være av betydning å ha en vel etablert kontaktflate mellom departementene og etatene. For spesialstyrkene er relasjonene til politiet av sentral verdi, men også at det finnes en etablert forståelse på departementsnivå om spesialstyrkenes særstilling. De senere års etablering av en fast "liaison" (forbindelsesoffiser) fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) til Politidirektoratet (POD) og en tilsvarende representant fra politiet til FOH er alene ikke nok til å dekke alle kontaktbehov. Det er her særlig avgjørende at disse forbindelsesoffiserene har en god forståelse av spesialstyrkenes rolle og kapasiteter når det gjelder bistand til politiet, og at POD ved behov ytterligere kan forsterkes med spesialstyrkekompetanse. Manglende kjennskap til spesialstyrkenes kapasiteter på et høyere nivå, også innad i Forsvaret, er en stor utfordring. Det er viktig at det legges ressurser i en form for kompetanseheving av beslutningstakere og samarbeidspartnere, slik at spesialstyrkenes kapasiteter blir kjent, og feilaktige oppfatninger korrigeres. Det kan ikke være slik at byråkratiet og politiske beslutningstakere tror at spesialstyrkene kun er "drapsmaskiner" med finlandshette og maskinpistol (Diesen, 2012 og Aas, 2012). Her har spesialstyrkemiljøet selv mye av ansvaret for at dette inntrykket synes

²⁰ FST/ SOA

etablert i departementer og hos politikere, ved at det på taktisk nivå har vært vektlagt å demonstrere offensive kapasiteter fremfor bredden av kapasiteter ved avdelingsbesøk.

Betydningen av en vel etablert kontaktflate mellom departementene og etatene ble også illustrert under leteaksjonen da et norsk transportfly, C-130J, havarerte i Kebnekaisemassivet nord i Sverige under vinterøvelsen Cold Response 14. mars 2012. Forsvaret hadde klare indikasjoner på at flyet kunne befinne seg i et alpint høyfjellsområde, men dette området var ikke tilgjengelig for flyressurser. Det ble derfor, koordinert med svenske myndigheter, besluttet umiddelbart å støtte den svenske redningstjenesten med norske spesialstyrker. Spesialstyrkene ble ansett å være de eneste med tilstrekkelig kompetanse, taktisk kommando og kontrollmuligheter til å igangsette en søksoperasjon under de ekstreme forholdene som var i området. Under den innledende søksoperasjonen ble spesialstyrkenes evne utover å operere under krevende forhold, men også til å understøtte strategisk informasjonsbehov synliggjort. Selv om spesialstyrkebidraget ble ledet fra operasjonelt nivå, forelå det et kritisk informasjonsnivå for Forsvarets øverste ledelse og norske politiske myndigheter. Mye tyder på at det innad i Forsvaret manglet en tilstrekkelig forståelse av de strategiske informasjonsbehov. På grunn av spesialstyrkenes strategiske forståelse og interne kommando og kontrollsystemer, ble derfor nødvendig og rettidig informasjon fortløpende formidlet direkte fra spesialstyrkene til Forsvarssjef og Forsvarsminister. Dette var mulig fordi spesialstyrkene til daglig er et strategisk verktøy med nærhet til strategiske beslutningstakere, samt deres forståelse av de strategiske behov for rettidig informasjon.

Når det gjelder situasjoner som involverer norske borgere i utlandet, og da spesielt gisselredningsoperasjoner, bør Forsvaret, uavhengig av om en militær eller sivil løsning er nær forestående, være fast representert i utenriksdepartementets utrykningsenhet (URE). Norske ambassader alene er normalt ikke utrustet eller bemannet for å håndtere gisseltakings situasjoner. URE kan dermed bli avgjørende for ambassadørens situasjonsforståelse og beslutningsgrunnlag, og her har spesialstyrkene en sentral rolle. Dette gjelder særlig å sikre situasjonsforståelsen og ivareta kontakten opp mot andre militære myndigheter eller sikkerhetsorganisasjoner i det aktuelle området. Den kompetanse og erfaring norske spesialstyrker har med gisselredningsoperasjoner, gjennom øvelser og skarpe operasjoner, er uvurderlig for UD's håndtering av kidnappingsaker. Dette kan bidra til rask informasjonsflyt og ubyråkratisk holdning mellom etatene. Refsdal-saken illustrerte dette. Her var spesialstyrkene representert med personell med kunnskap om gisselredningsoperasjoner og derfor i stand til å gi ambassadøren konkrete råd og koordinere den militære innsatsen i Kabul, samtidig som UD

nasjonalt fikk bistand og rådgivning fra spesialoperasjonsseksjonen i Forsvarsstaben. Spesialstyrkene var i denne situasjonen i stand til å liasonere på strategisk, operasjonelt, taktisk nivå. Tilgangene spesialstyrkene fikk hos allierte støttespillere kan til en viss grad tillegges deres gode rykte i teateret og tidligere operasjoner (Aas, 2012).

Samtidig: En politisk beslutning om bruk av spesialstyrker er krevende, spesielt i situasjoner som ligger i gråsonen mellom fred, kriser og krig i tradisjonell forstand. Det samme gjelder en militær gjennomføring av en slik beslutning. I dagens sikkerhetsbilde med glidende overganger og uklare grensesnitt kan det være vanskelig å skille mellom hvilke kriser som er små og store, hva som er “militært” og hva som er “sivilt”, og dermed også mellom bruk av politi og spesialstyrker. Selv om, eller kanskje nettopp, fordi “spesialstyrkene er en vekstnæring, de besitter kapasiteter som er tilpasset vår tids trusselbilde nasjonalt og internasjonalt” (Diesen, 2012), er det viktig å være oppmerksom på at de representerer *både* muligheter og utfordringer for politiske og militære beslutningstakere.

Kildeliste

- Bruusgaard, K. V. (2006). *Fiskerikonflikter i Barentshavet: potensial for eskalering? : en komparativ studie av russiske reaksjonsmønstre under oppbringelsen av "Tsjernigov" (2001) og "Elektron" (2005)*. Kjeller: FFI.
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Allianseforsvar i endring: 1970-2000*. Bergen: Eide.
- Dahl, H. F. (Red.). (1995). *Norsk Krigsleksikon*. Oslo: Cappelen.
- Dyndal, G. L. (Red.). (2010). *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eide, E. B. (2012). *Forsvarsministerens innlegg ved Stortingets behandling av 22. juli-komiteens innstilling*. Lokalisert 15. mars 2012, på <http://www.regjeringen.no>
- Faremo, G. (2011). *Forsvarets bistand til samfunnssikkerheten - presiseringer til forsvarssjefen*. Lokalisert 21. mars 2012, på <http://www.regjeringen.no>
- FD. (2003). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. Lokalisert 15. desember 2011, på <http://lovdata.no>
- FD. (2007). *Støtte og samarbeid: det moderniserte totalforsvarskonseptet : en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- FD. (2009). *Evne til innsats*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Fimreite, A. L. (Red.). (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforl.
- Flakstad, P. (2007). *Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat- utfordringer og muligheter*. Masteroppgave. Forsvarets Høgskole, Oslo.
- FN. (1982). *Havrettskonvensjonen*. Fiskeri og kystdepartementet: Lokalisert på [regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).
- FO. (1986). *Forsvarsstudien 1985*. Oslo: Forsvarets Overkommando.
- Forsvarsstaben. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine: 2007*. Oslo: Forsvarsstaben.
- FSK, S. (2011). *Støtte til politiet i kontraterror. [Unntatt offentlighet]*.
- Gjessing, S. (2011, 10. august). *Utnytt ressursene bedre*, Kronikk, VG.
- Gray, C. S. (1998). *Explorations in strategy*. Westport: Praeger.
- Grunnloven. Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814, .
- Hammersmark, J. I. (2010). *Utviklingen av norske spesialstyrker: symbolikk eller militær nytteverdi?* Masteroppgave. Forsvarets høgskole, Oslo.

- Kiserud, S., & Bjørke, C. N. (2011, 15. oktober). Merkes for livet. Fanget og løslatt *Vårt Land*. Kystvaktloven. *Lov-1997-06-13-42 Om lov om kystvakten (kystvaktloven)*. Lokalisert på lovdata.no.
- Mathisen, R. (2006). *Terrorisme sett ifra et forsvarspolitisk ståsted*. Lokalisert 6. februar 2012, på <http://www.regjeringen.no>
- NATO. (2009). *AJP-3.5 Allied Joint Doctrine for Special Operations*. Brussel: NATO.
- NATO. (2011). *MC 437/2 NATO Special Operations policy* Brussel: NATO.
- NTB. (2006, 12. februar). Marinejegere skulle borde "Elektron", *NTB*. Lokalisert på Atekst
- Politidirektoratet. (2007). *Politiets beredskapssystem del I (PBS I): håndbok i krisehåndtering*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2011). *PBS I: politiets beredskapssystem del I : retningslinjer for politiets beredskap* (Vol. nr. 2011/4). [Oslo]: Politiet, Politidirektoratet.
- Rapp, O. M. (2005, 22. oktober). Fikk grov kjeft, sov på dørken, *Aftenposten*. Lokalisert på <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1140243.ece>
- Rapp, O. M., & Bentzrød, S. B. (2005, 17. oktober). Tråler stakk av med norsk offiser, *Aftenposten*. Lokalisert på <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1136364.ece>
- Refsdal, P. (2010, 27. april). *Brennpunkt: Kidnappet av Taliban* Lokalisert, på <http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/632134/>
- Regjeringen Stoltenberg. (2005). *Soria Moria erklæringen*. Lokalisert 09.09.2011, på <http://www.regjeringen.no>
- Robertsen, T. (2007). *Making new ambitions work: the transformation of Norwegian Special Operations Forces* (Vol. 1/2007). Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies.
- Røsok, H. (2005, 28. oktober). Begge de russiske fartøyene har stilt sikkerhet *NTB*. Lokalisert på Atekst
- Seljeseth, G. (2005, 25. oktober). Gir russerne trålersjokk, *Nordlys*. Lokalisert på Atekst
- Skogan, J. K. (2009). *Krisehåndtering, opprinnelse, utvidelse og norsk forsvarsplanlegging*. Oslo: NUPI.
- St.meld.nr 37. (2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justisdepartementet.
- St.prp nr. 42. (2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

UD. (2009). *Overordnet tiltaksplan ved gisseltaking og kidnapping av norske borgere i utlandet*.
[Unntatt offentlighet].

Winge, Å. (2010, 19. oktober). Øver piratkrig, *Adresseavisen*. Lokalisert på Atekst

Øgrim, H. (2009, 20. november). Neste gang spør vi først, *Journalisten*. Lokalisert på Atekst

Østerud, Ø. (2009). *Hva er krig*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aanensen, K. (2009, 12. november). Norsk journalist løslatt i Afghanistan, *NTB*. Lokalisert på
Atekst

Intervjuer:

Beredskapstroppen, Nestkommanderende (2012, 17. januar) Intervju. Oslo.

Diesen, Sverre (2012, 27. februar) Intervju. Kjeller.

Hansen, Rune Bård (2012, 14. mars) Telefonintervju. Oslo.

Lystrup, Svein (2012, 14. februar) Intervju. Oslo.

Marinejegerkommandoen, Operasjonsoffiser (2012, 10. januar) Intervju. Oslo.

Olsen, Steve (2012, 20. mars) Telefonintervju. Oslo.

Reksten, Jan (2012, 7. februar) Intervju. Oslo.

Solberg, Bjørn Tore (2012, 15. februar) Intervju. Oslo.

Wemberg, Øystein Karlsen (2012, 10. februar) Intervju. Oslo.

Aas, Kåre R. (2012, 27. mars) Intervju. Oslo.

Vedlegg A: Oversikt over intervjuobjektene

Beredskapstroppen, NN, intervjuet ved Forsvarets Stabsskole 17. januar 2012.

I Beredskapstroppen i 2005

Nk Beredskapstroppen

General Sverre Diesen, Intervjuet ved FFI på Kjeller 27. februar 2012.

Forsvarssjef fra 1. april 2005 til 1. oktober 2009

Tilknyttet FFI.

Lagdommer Rune Bård Hansen, intervjuet pr telefon 14. mars 2012.

Assisterende Sysselmann på Svalbard i 2005

Lagdommer ved Agder Lagmannsrett.

Kommandørkaptein Svein Lystrup, intervjuet i Forsvarsdepartementet 14. februar 2012.

Jurist ved LDKN i Bodø i 2005.

Jurist i FD.

Marinejegerkommandoen, NN, intervjuet ved Forsvarets Stabsskole 10. januar 2012.

Var operasjonsoffiser (N3) ved MJK, og ledet operasjonen på Elektron i 2005.

FST/ SOA.

Kommandørkaptein Steve Olsen, intervjuet pr telefon 20. mars 2012.

Var SJ KVNORD i 2005

SSO J5, FOH

Admiral Jan Reksten, intervjuet ved Forsvarets Stabsskole 7. februar 2012.

Sjef FOHK i 2005.

Pensjonist.

Brigader Bjørn Tore Solberg, intervjuet i Forsvarsdepartementet 15. februar 2012.

Nestkommanderende i FD II.

Kommandør Øystein Wemberg, intervjuet i Forsvarsstaben 10. februar 2012

Var operasjonsoffiser (J3) ved LDKN i Bodø i 2005.

Sjef Situasjonssenteret FST.

Ambassadør Kåre R., intervjuet i Utenriksdepartementet 27. mars 2012.

Ambassadør i Kabul i 2008-2010.

Politisk direktør i Utenriksdepartementet.