



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgave

VÅR 2018

Forsvarets bistand til politiet

**Endringer i bistandsinstruksen etter 22. juli
2011**

Magnus Sirnes Hjellum

Forord

Denne studien er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektene «Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser» finansiert av Difi, og «Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP¹)» og «Coordination, Capacity and Legitimacy: Organizing for Climate Change, Immigration and the Police (COCAL)» ved Uni Research Rokkansenteret i Bergen finansiert av Norges forskningsråd.

Under arbeidet med masteroppgaven er det flere som har støttet meg underveis. Jeg vil først og fremst takke mine to veiledere, Per Lægreid og Lise Hellebø Rykkja, prosjektleder og prosjektkoordinator for GOVCAP-prosjektet. De har bidratt med konstruktive tilbakemeldinger, gode råd og innspill. Jeg vil takke Uni Research Rokkansenteret for kontorplass, og for studentstipend fra prosjektet «Nærpolitireformen – gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser». Jeg ønsker også å takke forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring» ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, der har jeg fått nyttige kommentarer knyttet til oppgaven sin utvikling.

Jeg vil rette en stor takk til informantene mine som tok seg tid til å bli intervjuet og gav meg verdifull innsikt i de aktuelle prosessene. Uten dem hadde oppgaven manglet en viktig dimensjon.

Videre vil jeg takke mamma og pappa for en kjempeinnsats som korrekturlesere. Utover dette vil jeg rette en generell takk til familie og venner, både medstudenter og andre, for all hjelp og støtte.

Magnus Sirnes Hjellum

Bergen 20.05.2018

¹ For mer informasjon om prosjektet, se <http://wpms.computing.uni.no/govcap/>

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Problemstilling.....	1
1.2 Aktualisering av problemstilling.....	2
1.3 En prosessstudie	3
1.4 Kapitteloversikt.....	5
2 Kontekst.....	6
2.1 Historisk kontekst	6
2.1.1 Forsvarets bistand til politiet den 22. juli 2011	9
2.1.2 Særlig om den norske kontinentalsokkel	10
2.2 Totalforsvaret.....	10
2.3 Sentrale aktører	11
2.3.1 Organisering av justissektoren	11
2.3.2 Organisering av forsvarssektoren.....	12
2.4 Forskjeller mellom politiet og Forsvaret	12
2.4.1 Handleplikt.....	13
2.4.2 Politisk styring	14
2.4.3 Kulturforskjeller	14
2.5 Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen).....	14
2.6 Andre regelverk som regulerer Forsvarets bistand til politiet.....	16
3 Teori	17
3.1 Begrepsavklaring	17
3.1.1 Samfunnssikkerhet	17
3.1.2 Krise	18
3.2 Beskrivende teori: Strømningsperspektiv.....	19
3.3 Forklarende teori	20
3.3.1 Instrumentelt perspektiv	21
3.3.2 Forhandlingsperspektiv.....	24
3.3.3 Det institusjonelle perspektivet	26
3.3.4 Oppsummering	30
4 Metode	31
4.1 Casestudie som forskningsstrategi	31
4.1.1 Kjennetegn	31

4.1.2 Fordeler ved casestudier	31
4.1.3 Begrensninger ved casestudier	32
4.2 Datagrunnlaget for studien	33
4.2.1 Datatilgang: Forskningsprosessen og utfordringer	33
4.2.2 Primærdata og sekundærdata	34
4.3 Kvalitativ dokumentanalyse	34
4.3.1 Utvalg av dokumentkilder.....	35
4.3.2 Fordeler og ulemper ved dokumentanalyse	35
4.4 Kvalitative intervju.....	36
4.5 Generalisering av casestudie.....	39
4.6 Vurdering av studiens datagrunnlag.....	40
5 Empiri	42
5.1 Endringen av bistandsinstruksen i 2012	42
5.1.1 Initiativfasen.....	42
5.1.2 Utredningsfasen.....	43
5.1.3 Policyformuleringsfasen	45
5.1.4 Vedtaksfasen	47
5.1.5 Aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen.....	48
5.2 Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet	50
5.2.1 Initiativfasen.....	50
5.2.2 Utredningsfasen.....	51
5.2.3 Høringsfasen	53
5.2.4 Policyformuleringsfasen	59
5.2.5 Vedtaksfasen	62
5.2.6 Aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen.....	64
5.3 Røksund-utvalget	66
5.3.1 Initiativfasen.....	67
5.3.2 Utredningsfasen.....	68
5.3.3 Høringsfasen	73
5.3.4 Policyformuleringsfasen	76
5.3.5 Vedtaksfasen	77
5.3.6 Aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen.....	77
5.4 Likheter og ulikheter mellom beslutningsprosessene.....	79
6 Analyse.....	81
6.1 Hovedtrekkene ved aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen	81
6.1.1 Aktiviseringsprosessen	81

6.1.2 Defineringsprosessen	83
6.4 Tolkning i lyset av perspektiver.....	85
6.4.1 Instrumentelt perspektiv	86
6.4.2 Forhandlingsperspektiv.....	91
6.4.3 Institusjonelt perspektiv	96
6.5 Oppsummering.....	102
6.5.1 Perspektivenes forklaringskraft.....	102
6.5.2 Samspill mellom perspektivene.....	105
7 Avslutning	107
7.1 Svar på problemstillingen og oppsummering av studiens hovedfunn.....	107
7.2 Teoretiske implikasjoner	109
7.3 Studien i lys av tidligere forskning	111
7.4 Forvaltningsmessige implikasjoner.....	112
7.5 Videre forskning	113
8 Referanseoversikt.....	115
Litteraturoversikt:	115
Offentlige dokumenter:	120
Media	122
Vedlegg 1: Liste over informanter.....	124
Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide	126
Vedlegg 3: Oversikt over høringssvar til Lov om Forsvarets ansvar for � avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet	128
Vedlegg 4: Oversikt over høringssvar til forslag om ny bistandsinstruks.....	129

Liste over forkortelser

Forkortelser	Fullt navn
FD	Forsvarsdepartementet
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
FSK	Forsvarets spesialkommando
FST	Forsvarsstaben
Innst.	Innstilling til Stortinget
JD	Justis- og beredskapsdepartementet ²
Meld. St/St.meld ³	Stortingsmelding
NOU	Norges offentlige utredninger
NSD	Norsk senter for forskningsdata
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
POD	Politidirektoratet
Prop. L	Proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak
Prop. S	Proposisjon til Stortinget med forslag til Stortingsvedtak
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
UiB	Universitetet i Bergen
UiT	Universitetet i Tromsø

² I oppgaven vil Justis- og beredskapsdepartementet bare bli nevnt som Justisdepartementet

³ Stortingsmeldinger blir i dag forkortet med Meld. St., mens det frem til 1. oktober 2009 ble forkortet med St.meld.

1 Innledning

Den 22. juli 2011 utførte Anders Behring Breivik to politisk motiverte terrorhandlinger som til sammen tok livet av 77 mennesker på AUF sin sommerleir på Utøya og ved regjeringsskvartalet. Terrorhandlingene satte et stort press på sentrale beredskapsaktører i Oslo området, og det oppsto usikkerhet rundt hvilke hendelser man sto overfor og hvordan de burde håndteres. I etterkant av terrorhandlingene ble flere sider av krisehåndteringen utsatt for grundige analyser med sikte på å avdekke hva som ble gjort galt, og hvordan man kunne være bedre forberedt på lignende hendelser i fremtiden. I den sammenheng ble særlig politiet sin håndtering av terrorhandlingene utsatt for sterk kritikk. Politiet ble av 22. juli-kommisjonen vurdert til å ikke være tilstrekkelig tilpasset samfunnets nåværende behov og trusselbilde (NOU 2012: 14, s335). Denne vurderingen innebefattet også politiets manglende evne til tversektoriell samordning. Forsvaret ble av 22. juli-kommisjonen vurdert til å ha utført sine oppgaver godt, men at deres ressurser og kapasiteter ikke ble satt på en tilstrekkelig prøve (NOU 2012: 14, s245, s257). Dette har ført til at samarbeidet mellom politiet og Forsvaret i ettertid har fått større oppmerksomhet. Fokuset i denne oppgaven vil være å se på hvordan samarbeidet mellom politiet og Forsvaret har endret seg siden den 22. juli 2011 og frem til juni 2017. Mer spesifikt er det endringene av Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen) siden den 22. juli 2011 og beslutningsprosessene knyttet til disse endringene som vil være den sentrale komponenten i denne studien.

Bistandsinstruksen regulerer når og under hvilke omstendigheter politiet kan anmode om bistand fra Forsvaret, samt hvilke prosedyrer som må følges ved en forespørsel om assistanse. I etterkant av 22. juli 2011 har instruksen vært gjenstand for flere endringer og diskusjoner om hvordan den kan forbedres. Instruksen ble først endret i 2012, og deretter ble Forsvarets bistand til politiet forankret i politiloven i 2015 før bistandsinstruksen igjen ble endret i 2017.

1.1 Problemstilling

Formålet med masteroppgaven er å undersøke beslutningsprosessene knyttet til endringene av bistandsinstruksen og dens lovforankring siden 22. juli 2011 og frem til juni 2017. Jeg vil beskrive hvordan beslutningsprosessene foregikk og hvilke endringer de kom frem til, samt forsøke å forklare hvorfor de kom frem til de endringene som ble gjennomført. Det er tre beslutningsprosesser som er casene i denne studien; endringen av bistandsinstruksen i 2012, prosessen frem til forankringen av Forsvarets bistand til politiet i politiloven i 2015, og

prosessen frem til vedtaket av ny bistandsinstruks i juni 2017. Den konkrete problemstillingen for studien er dermed:

«Hvordan har instruks om Forsvarets bistand til politiet endret seg siden 22. juli 2011, hvordan kan prosessene rundt endringene beskrives og hva kan forklare hvorfor instruksjonen har endret seg slik den har gjort»

Temaet i denne oppgaven blir dermed de politiske og administrative prosessene knyttet til disse endringene. Jeg kommer til å undersøke hvordan beslutningsprosessene har vært organisert, og hvordan de kan kjennetegnes i forhold til ulike aktører, problemoppfatninger og løsningsforslag. Studien avgrenses ved at jeg bare undersøker de beslutningsprosessene som har foregått etter 22. juli 2011, og jeg kommer dermed ikke til å undersøke prosessene knyttet til endringene av bistandsinstruksjonen i 2003, 1998 og opprettelsen av instruksjonen (daværende rundskriv) i 1965. I studien vil det også bli vurdert hvordan tidligere endringer av instruksjonen og hendelser som skjedde før 22. juli 2011 kan ha påvirket de beslutningsprosessene som foregikk i etterkant. Jeg kommer heller ikke til å gjøre en vurdering av hvordan samarbeidet mellom Forsvaret og politiet har endret seg i praksis siden den 22. juli, men jeg kommer blant annet til å se på hvordan evalueringer etter hendelser og øvelser hvor Forsvaret har bistått politiet kan ha påvirket beslutningsprosessene.

Studien baserer seg på et bredt datagrunnlag: For det første, en analyse av sentrale offentlige og interne dokumenter som tar for seg utviklingen til bistandsinstruksjonen og dens lovforankring. For det andre, intervjuer med sentrale personer som har deltatt i ulike faser av beslutningsprosessene. I analysen vil tre organisasjonsteoretiske perspektiv bli benyttet til å forklare studiens funn. Funnene skal forklares ved bruk av et instrumentelt perspektiv, forhandlingsperspektiv og et institusjonelt perspektiv. Disse perspektivene har ulike forventninger knyttet til hva som kan påvirke beslutningsprosessene og hvordan organisatorisk endring oppstår. Perspektivene skal benyttes i en utfyllende strategi hvor målet er å gi en mest mulig dekkende forklaring av hva som har påvirket beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksjonen og dens lovforankring (Roness, 1997, s100-102).

1.2 Aktualisering av problemstilling

Når en skal velge studieobjekt innenfor et samfunnsvitenskapelig forskningsfelt, bør problemstillingen ha praktisk, faglig og samfunnsmessig relevans (Grønmo, 2004, s61-66). Det er flere relevante grunner til hvorfor man bør studere beslutningsprosessene knyttet til endringene av bistandsinstruksjonen etter 22. juli 2011. Bistandsinstruksjonen regulerer Forsvarets

bistand til politiet under fred, krise og krig (Bistandsinstruksen, 2017). Hvordan instruksene er formulert kan ha stor påvirkning på hvordan samarbeidet mellom politiet og Forsvaret fungerer under kriser så vel som under mindre kritiske hendelser. Beslutningsprosessene knyttet til instruksene avgjør i stor grad hvilke situasjoner, når og hvordan Forsvaret kan bistå politiet. Avgjørelsene som har blitt tatt i beslutningsprosessene etter 22. juli, kan dermed ha hatt en betydning for når Forsvaret kan bistå med kriminalitetsbekjempende oppgaver, samt når og hvordan Forsvaret kan bruke makt mot norske innbyggere under bistandsoppdrag. Det kan dermed være av stor samfunnsmessig relevans å undersøke hvordan beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksene i etterkant av 22. juli 2011 har foregått og hvilke elementer som har påvirket avgjørelsene som ble tatt.

Tidligere forskning viser at forholdet mellom militærsektor og sivilsektor har vært et sentralt spenningsområde innenfor samfunnssikkerhetsfeltet i Norge (Serigstad, 2003, s141, s194; Lægred og Serigstad, 2006, s1409; Dyndal, 2010, s13-16; Ulriksen, 2013, s57). Det har blitt lagt vekt på at uenighetene i stor grad har fulgt sektorgrensene mellom forsvarssektoren og justissektoren, og at disse uenighetene i stor grad har utspilt seg mellom sentrale embetsmenn i Justisdepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD) (Fimreite mfl., 2014, s42, s74). Bistandsinstruksene er en forskrift som er i grenseflaten mellom justissektoren og forsvarssektoren ved at instruksene er utformet av FD i samarbeid med JD. Endringsprosessene knyttet til bistandsinstruksene kan dermed være et svært interessant studieobjekt siden det ut fra tidligere forskning kan antas at disse prosessene har vært påvirket av klare konfliktlinjer mellom justissektoren og forsvarssektoren. Særlig med tanke på at bistandsinstruksene bestemmer kommandoforhold og ledelse mellom etatene under bistandsoppdrag, kan det antas at de nevnte konfliktlinjene kan komme tydelig frem.

1.3 En prosesstudie

I denne studien skal jeg benytte en faseinndeling av beslutningsprosessene som et analytisk rammeverk for presentasjonen av empirien og analysen. Faseinndelingen blir brukt som et verktøy for å strukturere og forenkle den empiriske fremstillingen i en kronologisk rekkefølge (Howlett mfl., 2009, s10-12). Det vil si at jeg tar utgangspunkt i at en beslutningsprosess i offentlig sektor kan ses på som bestående av en serie sekvensielt sammenhengende faser. Den konkrete fasemodellen studien benytter seg av har tidligere blitt brukt av blant annet Serigstad (2003), Bjørgum (2010) og Severinsen (2016). Modellen jeg bruker deler beslutningsprosessene inn i fem faser: Initiativfasen, utredningsfasen, høringsfasen, policyformuleringsfasen og vedtaksfasen. Beslutningsprosessen knyttet til endringen av

bistandsinstruksen i 2012 vil bli delt inn i fire faser på grunn av at prosessen ikke hadde en høringsfase. Det er viktig å påpeke at fasemodellen kun representerer en forenkling av sannheten, og at det i virkeligheten ikke nødvendigvis er et så klart skille mellom fasene slik som presentert i denne studien (Knill og Tosun, 2012, s9-10). Et annet moment er at en beslutningsprosess ikke nødvendigvis følger den linjere progresjonen som en fasemodell tar utgangspunkt i, men heller hopper over faser eller følger dem i en annen rekkefølge (Howlett mfl., 2009, s13-14).

I initiativfasen skal jeg ta for meg hvordan bistandsinstruksen kom på den politiske agendaen. Det som vil være sentralt i denne fasen er utformingen av mandatene og opprettelsen av arbeidsgruppene. I utredningsfasen vil jeg se på arbeidet i arbeidsgruppene som ble nedsatt for å endre bistandsinstruksen, og dens lovforankring. I denne fasen av beslutningsprosessene skal jeg undersøke hvilke ulike oppfatninger av situasjoner og problemer som dukket opp, hvilke argumenter som legges frem, og hvilke løsningsforslag som blir fremmet. Et viktig punkt jeg skal undersøke her, er om det var skillelinjer mellom forsvarssektoren og justissektoren i form av interessenmotsetninger og konflikter. I høringsfasen vil jeg fokusere på de argumentene som blir lagt frem av høringsinstansene. Jeg kommer til å undersøke hvilke synspunkter sentrale høringsinstanser hadde på lovforslaget *Lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet* og Røksund-utvalgets⁴ utkast til ny bistandsinstruks. Et viktig punkt jeg skal undersøke er om det var ulike problemoppfatninger mellom høringsinstansene i justissektoren og forsvarssektoren, og om det ble fremmet noen løsningsforslag fra instansene.

I policyformuleringsfasen skal jeg undersøke hva som kjennetegnet oppfølgingen av lovforslaget og instruksforslagene som ble utarbeidet av arbeidsgruppene. Her kommer jeg til å se på hvem som tok del i arbeidet, hvordan arbeidet var organisert og hvilke ulike problemoppfatninger som oppsto. Hovedfokuset vil være på departementsnivå, og jeg kommer til å undersøke arbeidet knyttet til *Prop. 79 L (2014-2015)* med et særlig fokus på hvorfor hovedansvaret for lovarbeidet ble flyttet fra FD til JD. I oppfølgingen av Røksund-utvalget sitt instruksforslag kommer jeg til å fokusere på hvordan de løste uenighetene mellom forsvarssektoren og justissektoren knyttet til maritim-kontrterror. I vedtaksfasen kommer jeg til å se på stortingsbehandlingen av *Prop. 79 L (2014-2015)* med en særlig vekt på om det var ulike meninger om lovforslaget mellom de politiske partiene, og mellom

⁴ En arbeidsgruppe som ble nedsatt den 12. januar 2016 for å utarbeide et forslag til ny bistandsinstruks

justiskomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen. Ved vedtaket av endringene i bistandsinstruksen i 2012 og i 2017 kommer jeg til å se på arbeidet og diskusjonen under regjeringskonferansen de ble vedtatt.

Samtidig som jeg benytter meg av en faseinndeling som et analytisk rammeverk for presentasjonen av empirien, skal jeg bruke strømningsperspektivets to sentrale prosesser; aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen. De vil bli benyttet til å organisere den empiriske presentasjonen rundt deltakelsesmønsteret til aktørene, samt deres problem- og løsningsoppfatninger (Egeberg, 1981, s14-15). Se tabell 1.3.

Tabell 1.3 Modell for presentasjonen av empirien

	Initiativ- Fasen	Utrednings- Fasen	Hørings- Fasen	Policyformulerings- Fasen	Vedtaks- fasen
Aktiviserings- Prosessen					
Definerings- Prosessen					

1.4 Kapitteloversikt

Studien er delt inn i syv kapitler. Kapittel to redegjør for konteksten som ligger til grunn for studien. Den historiske utviklingen til samarbeidet mellom Forsvaret og politiet, og bistandsinstruksen vil bli presentert, samt hvordan justissektoren og forsvarssektoren er organisert. Kapittel tre presenterer og drøfter sentrale begreper, studiens analytiske rammeverk og de tre teoretiske perspektivene som vil bli brukt i analysen. Kapittel fire er en presentasjon av studiens datagrunnlag og de metodiske valgene studien bygger på. Kapittel fem presenterer en kronologisk fremstilling av empirien hvor beslutningsprosessene er inndelt i faser. I kapittel seks blir de empiriske funnene analysert og tolket ut fra de forklarende perspektivene. Kapittel syv oppsummerer studien med teoretiske og forvaltningsmessige implikasjoner, samt studien sett i lys av tidligere forskning, før oppgaven blir avrundet med forslag til videre forskning.

2 Kontekst

I dette kapittelet blir det gjort rede for de kontekstuelle rammene til studien. Kapittelet skal ta for seg den historiske utviklingen til samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, og totalforsvaret. Deretter skal det gjøres rede for organiseringen av justissektoren og forsvarssektoren, før forskjeller mellom politiet og Forsvaret blir presentert. Kapittelet avrundes med at det redegjøres for lover og instruksjoner som regulerer samarbeidet mellom etatene.

2.1 Historisk kontekst

Mye av diskusjonen knyttet til endringene av bistandsinstruksen har vært preget av prinsipielle diskusjoner rundt hva Forsvaret kan brukes til, og hvordan man kan opprettholde et klart skille mellom politiet og Forsvaret (Dyndal og Simonsen, 2013). Denne diskusjonen har lange røtter helt tilbake til opprettelsen av Grunnloven i 1814. Tradisjonelt hadde militære maktmidler blitt brukt av en eneveddig makthaver til å kontrollere egen befolkning, men ved opprettelsen av Grunnloven skulle de militære styrkenes lojalitet rettes mot folket, ikke en eneveddig hersker (Heieraas, 2010, s93). Dette ble gjort ved at det ble innført en egen paragraf i Grunnloven som skulle sikre at regjeringen eller kongen ikke kunne bruke Forsvaret til uvilkårlig maktbruk mot norske innbyggere. I Grunnlovens §99 annet ledd⁵ står det at regjeringen ikke kan bruke militære maktmidler mot statens borgere uten etter lov. Dette betyr at kontrollen over når Forsvaret kan brukes til indre sikkerhet i Norge ble overført fra regjeringen og til det lovgivende organet Stortinget. Med unntak av en egen bestemmelse i §99 som gjør unntak for opprør, eksisterte det ingen generell lovhjemmel for Forsvarets maktbruk mot indre trusler i fredstid før politiloven §27a ble vedtatt i 2015. Mangelen på denne lovhjemmelen har ifølge Røksund-utvalget (2016, s30) ført til forsiktighet og usikkerhet om når bistand fra Forsvaret til politiet kan brukes uten at det er i strid med Grunnloven.

Det er flere historiske hendelser som har blitt preget av mangelen på lovhjemmel, og disse hendelsene har på sin side igjen preget hvordan man videre skal tolke Grunnlovens §99, og derav når og hvordan Forsvaret kan bistå politiet. I denne sammenheng er det særlig Menstadslaget i 1931 og Alta-saken i 1979-1981 som har vært de sentrale hendelsene. Ved Menstadslaget kom det til sammenstøt mellom streikende arbeidere og politiet (Heieraas, 2010, s96). Politiet klarte ikke å få kontroll på hendelsen, og de tilkalte dermed hjelp fra

⁵ I 2014 ble paragrafen flyttet til §101 tredje ledd i Grunnloven

Forsvaret. Det kom aldri til sammenstøt mellom demonstrantene og de militære styrkene, men det skapte en stor debatt rundt hvilken rolle Forsvaret burde ha i sivile konflikter (Heieraas, 2010, s99). Hendelsen ble i etterkant evaluert av FD og JD med sikte på å klarlegge hvordan lignende hendelser burde håndteres i fremtiden (Heieraas, 2010, s98). I etterkant av hendelsen ble det besluttet at statspolitiet og opprørspolitiet skulle styrkes, men hendelsen førte også til at terskelen for når politiet kunne be om bistand fra Forsvaret ble høy (Thoresen, 2014, s13; Espenes, 2010, s278).

Alta-saken i 1979-1981 var en hendelse som særlig aktualiserte tolkningen av Grunnlovens §99, og hvor uenighetene mellom JD og FD angående når og hvordan Forsvaret kunne bistå politiet kom tydelig til syne. Bakgrunnen for hendelsen var at Stortinget hadde vedtatt å bygge ut Alta-Kautokeino-vassdraget, og at dette ble møtt med store demonstrasjoner fra aksjonister. Politiet hadde store vansker med å håndtere demonstrantene, og av den grunn ble det utarbeidet planer for hvordan Forsvarets ressurser kunne stilles til disposisjon for politiet. Det var ikke snakk om å bruke militært personell i direkte innsats mot demonstrantene, men en omfattende bruk av militært materiell til innkvartering og transport av politiets personell (Prop. 79 L (2014-2015), s8-9). Dette ble møtt med stor bekymring fra Forsvarets militære ledelse og den politiske ledelsen i FD (Børresen mfl., 2004, s246-248). Uenigheten mellom JD og FD utartet seg ved at politiet ønsket tilgang til Forsvarets ressurser, mens den politiske ledelsen i FD ønsket at Forsvarets personell og materiell i minst mulig utstrekning skulle stilles til politiets disposisjon. Tvisten endte med at FD nektet politiet å ta i bruk Forsvarets ressurser til å håndtere demonstrantene. Et viktig utgangspunkt for uenigheten mellom JD og FD omhandlet hvordan Grunnlovens §99 skulle forstås. Departementene henvendte seg til hver sin professor som kom frem til to vidt forskjellige konklusjoner. Carsten Smith som fikk henvendelsen fra FD, kom frem til at all militær deltakelse i maktbruk mot norske borgere både i form av militært personell og materiell, var i strid med Grunnloven, med unntak av opprørsbestemmelsen. Lovavdelingen i JD og professor Carl August Fleischer kom frem til at militær bistand i form av transport og innkvartering ikke var i strid med Grunnloven, men begge departementene var enig i at direkte fysisk maktbruk fra militært personell mot sivile borgere var i strid med Grunnloven (Johansen og Staib, 2009, s108).

Diskusjonen om hvordan Grunnlovens §99 skulle tolkes, var ikke bare aktuelt i nær ettertid av Alta-saken. Den preget også samarbeidet mellom politiet og Forsvaret helt frem til Forsvarets bistand til politiet ble forankret i politilovens §27a i 2015. Alta-saken førte til at FD sa tydelig nei til å åpne for å bistå politiet med å håndtere sivil ulydighet, noe som fortsatt er den

rådende oppfatningen den dag i dag (Børresen mfl., 2004, s248). Til tross for at bistand ved sivil ulydighet ble langt mer kontroversielt etter Alta-saken, hindret det ikke den generelle utviklingen i den økte bruken av militær støtte til sivile samfunnsoppgaver (Børresen mfl., 2004, s247).

Det var særlig fra 1970 og utover at Forsvaret utviklet seg i retning av å støtte det sivile samfunnet og politiet (Børresen mfl., 2004, s274). I 1986 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle klargjøre ansvarsforholdet mellom politiet og Forsvaret, samt tydeliggjøre rammene for Forsvarets bistand til politiet (FD og JD, 1987). I mars året etter foreslo arbeidsgruppen nye bestemmelser for å regulere samarbeidet mellom de to etatene, og senere samme år framla en ny arbeidsgruppe et forslag til et direktiv om Forsvarets bistand til politiet. Deretter stoppet arbeidet opp på grunn av uenigheter mellom JD og FD om Forsvarets bistand til politiet skulle lovfestes eller reguleres på en annen måte. Mye av uenigheten skyldtes usikkerheten rundt tolkningen av Grunnlovens §99 og at det var et tema preget av politisk sensitivitet (Børresen mfl., 2004, s280-281). Lovhjemmel for bistand fra Forsvaret ble inkludert i utkastet til ny politilov både i 1991 og 1995, men etter motstand fra JD ble bestemmelsen trukket ut. Begrunnelsen var at samarbeid mellom offentlige etater egnet seg lite for lovregulering i generell form (Ot.prp.nr.22 (1994-1995), s35). Bistandsinstruksen ble dermed opprettet i 1998 i samsvar med hvordan samarbeidet mellom politiet og Forsvaret hadde utviklet seg i praksis.

På begynnelsen av 2000-tallet oppsto det en diskusjon om prosedyrene for Forsvarets bistand til politiet var for tungvint og lite praktisk. Sårbarhetsutvalget⁶ hevdet at prosedyrene var for byråkratiske og at dette i verste fall kunne føre til unødvendig tidsbruk i kritiske situasjoner (NOU 2000: 24, s58-59). Regjeringen mente derimot ikke at prosedyrene for Forsvarets bistand til politiet kunne føre til unødvendig tidsbruk, men det ble allikevel i etterkant av Sårbarhetsutvalget igangsatt en evaluering av bistandsinstruksen (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s96). Dette resulterte i en revisjon av bistandsinstruksen i 2003, men det ble ikke innført vidtrekkende endringer og beslutningsprosedyrene for en bistandsanmodning forble de samme. De mest nevneverdige endringene som ble innført var at instruksen nå ikke bare skulle gjelde i fredstid, men også i krigstid (Bistandsinstruksen, 2003). To bistandskategorier ble også omgjort til tre ved at *alminnelig bistand* ble oppdelt i *administrativ bistand* og *operativ bistand*.

⁶ NOU 2000: 24: Et sårbart samfunn

Presiseringen om at bistandsinstruksen også skulle gjelde i krigstid må ses i sammenheng med det endrede trusselbilde som følge av Sovjetunionens fall og terroranslagene den 11. september 2001. Skillet mellom fred og krig hadde blitt mer uklart, og det ble stadig vanskeligere å skille mellom intern og ekstern sikkerhet (Lutterbeck, 2005, s241). Ettersom faren for et militært angrep mot Norge avtok etter Sovjetunionens fall ble krigsberedskapen nedprioritert til fordel for en beredskap fokusert på indre trusler og individuell sikkerhet (Espenes, 2010, s278; Engen mfl., 2016, s35-37). Det ble i større grad sett på hvordan Forsvarets kapasiteter kunne brukes til å styrke sikkerheten til det sivile samfunn med å bistå ved naturkatastrofer og terroranslag. Dette førte til at det ble uklare grenser mellom Forsvarets og politiets ansvarsområder noe som blant annet ga seg utslag i «kampen om terror» i 2004 hvor Heimevernet øvde på en type anti-terror bistand som de ifølge politiet aldri ville be om (Politiforum, 2004, s22-30). Uenigheten utartet seg ved at Heimevernet øvde på politioppdrag i form av arrestasjon av kriminelle noe politiet oppfattet som en inngripen i deres ansvarsområde. Den sentrale politiledelsen mente at dette kunne føre til uklare grenser og i verste fall forverre samarbeidet mellom politiet og Forsvaret. Først i 2005 ble det enighet om at det var politiet som hadde hovedansvaret for å håndtere terror (Engen mfl., 2016, s36).

2.1.1 Forsvarets bistand til politiet den 22. juli 2011

Den 22. juli 2011 ble det sendt fem anmodninger om håndhevelsesbistand fra politiet til Forsvaret (NOU 2012: 14, s243). Forsvarets innsats den 22. juli ble i stor grad frikjent av Gjørsv-kommisjonen. Etter at det første terrorangrepet var et faktum handlet Forsvaret proaktivt ved å klargjøre militære kapasiteter til å bistå politiet før det ble anmodet om bistand (NOU 2012: 14, s242). Alle fem militære kapasitetene politiet anmodet om bistand fra, var allerede forberedt og klar til bruk når anmodningene ble sendt. Uavhengig av hvor hurtig Forsvaret klargjorde sine kapasiteter kunne de ikke tas i bruk før politiet anmodet om det.

Fra politisk ledelse i både JD og FD ble det tidlig avklart at alle anmodninger om bistand ville godkjennes, men det var de berørte politidistriktene og Politidirektoratet som måtte stå for de faglige vurderingene om det var behov for bistand. Det var først etter terrorhandlingen på Utøya ble gjennomført at politiet anmodet om bistand fra Forsvaret. Gjørsv-kommisjonen kritiserte politiet for å ha ventet «til etter at det fryktede angrep nummer to var et faktum» før de anmodet om bistand fremfor å handle proaktivt å be om assistanse ut fra et føre-var-prinsipp (NOU 2012: 14, s245). Forsvaret fikk derimot skryt for sin innsats den 22. juli. Gjørsv-kommisjonen påpekte at Forsvaret evnet å hjelpe politiet med god margin med de støttekapasitetene de forespurte, og at Forsvaret løste sine oppdrag på en tilfredsstillende

måte. Bistandsinstruksen ble frikjent for kritikk, og ble vurdert til å ha fungert etter sin hensikt (FD, 2012).

2.1.2 Særlig om den norske kontinentalsokkel

Om det er politiet eller Forsvaret som skal ha primæransvaret for å sikre petroleumsinstallasjonene og skip på den norske sokkelen har ifølge Børresen mfl. (2004, s282) vært et felt som historisk sett har vært preget av uenigheter og konflikter mellom forsvarssektoren og justissektoren. Grunnlaget for uenigheten kommer av at Forsvaret har den største kapasiteten og er best innrettet til å håndtere maritim-terrorisme, mens politiet har det prinsipielle og overordnede ansvaret for all terrorisme i fredstid (Røksund, 2016, s58). Hovedproblemet gikk ut på hvordan man skulle strukturere kommandoforholdene mellom politiet og Forsvaret. De uklare kommandoforholdene førte til en kompetansestrid om hvordan maritime kontraterror operasjoner skulle planlegges og ledes, og hvilke avdelinger som skulle få ressurser til å utrustes for operasjonene. Ifølge Børresen mfl. (2004, s258) førte denne kompetansestriden til at det tok lang tid fra det ble anbefalt å opprette en militær spesialstyrke som skulle ha maritim-kontraterror som sitt hovedformål til den faktisk ble opprettet. En spesialstyrke med dette som formål ble først foreslått i 1975 av Stoltenberg-utvalget (NOU 1975: 50, s105, s111, s137), men det gikk syv år før Forsvarets spesialkommando (FSK) ble formelt opprettet, og den ble klar til innsats to år senere.

2.2 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet ble først introdusert av forsvarskommisjonen av 1946, og er et styrende konsept for beredskapen i Norge (FD og JD, 2015, s11). Konseptet innebærer at man kan ta i bruk landets samlede ressurser for å håndtere hendelser i krise og krigslignende situasjoner. Beredskapen bygger særlig på to hovedpilarer; det militære forsvar og den sivile beredskap (NOU 2000: 24, s24). Det grunnleggende med totalforsvarskonseptet er at man skal kunne bruke både statens sivile og militære ressurser i en samlet forsvarsinnsats. I tillegg til forsvarsinnsats i krigstid, legger konseptet til rette for at militære og sivile organer skal samarbeide ved kriser og katastrofer i fredstid (NOU 2006: 6, s37).

Ved etableringen av totalforsvarskonseptet i 1946, var frykten for en ny krig styrende for prioriteringene og innretningene til konseptet. Hovedfokuset var rettet mot hvordan det sivile samfunnet kunne støtte Forsvaret i en krigssituasjon. Etter den kalde krigens slutt endret konseptet fokuset mer mot hvordan Forsvaret kunne bidra til å sikre samfunnssikkerheten ved ulykker, naturkatastrofer og terrorhandlinger (Bjerga og Håkenstad, 2013, s60-61). Konseptet

dreier seg i dag om gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunnet ved krisehåndtering i spennet fra fred til krig (FD og JD, 2015, s12). Ifølge Bjerga (2012, s9) formes totalforsvarskonseptet og det sivil-militære samarbeidet i dag like mye av erfaringene fra 22. juli som fra andre verdenskrig og den kalde krigen. I Meld. St. 21 (2012-2013) *Terrorberedskap* ble det besluttet at så lenge det er forenelig med Forsvarets primæroppgaver og avhengig av situasjonen kan alle Forsvarets tilgjengelige ressurser bistå ved sivil krisehåndtering.

2.3 Sentrale aktører

Både forsvarssektoren og justissektoren er delt inn i fire hierarkiske nivåer; politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Regjeringen utgjør det politiske nivået som er det øverste hierarkiske nivået i offentlig sektor. Ministerstyret er et sentralt prinsipp i den norske forvaltningen. Prinsippet innebærer at statsrådene er konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for virksomheten i deres departement og underliggende organer (Christensen mfl., 2014, s116). Ved alminnelig instruksjonsmyndighet kan regjeringen fordele arbeidsoppgaver og ansvar mellom statsrådene, og dermed også mellom departementene og underliggende etater (Røksund, 2016, s39). Dette innebærer at regjeringen kan fordele arbeidsoppgaver og ansvar mellom politiet og Forsvaret slik de måtte finne formålstjenlig, men dette handlingsrommet er som tidligere nevnt begrenset av Grunnloven som legger forbud mot bruk av militær makt mot innbyggere uten etter hjemmel i lov.

2.3.1 Organisering av justissektoren

Justisdepartementet har den strategiske ledelsen over politiet i Norge og har ansvaret for utformingen og iverksettingen av politikk, og kan utøve sin overordnede ledelse over sektoren gjennom Politidirektoratet (POD) (Glomseth, 2015, s57). POD er underlagt JD, og har den overordnede ledelsen av politidistriktene og politiets særorganer. POD utgjør det operasjonelle nivået, og utøver sin myndighet gjennom forvaltning av den faglige utviklingen, planlegging og koordinering, samt styring av politietaten (Nilsen, 2015, s102).

Politidistriktene utgjør det taktiske nivået, men politimestrene har likevel et selvstendig ansvar for at deres distrikt utfører politiets oppgaver.

På lik linje med den overordnede organiseringen av politiet er også politidistriktene inndelt i et strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Politimesteren utgjør det strategiske nivået, og har ansvaret og kommandoen over politiets håndtering av hendelser i eget politidistrikt (POD, 2011, s32). Til daglig er det operasjonsleder som utgjør det operasjonelle nivået, men ved mer

krevende hendelser kan operasjonelt nivå forsterkes med en stab etter avgjørelse fra politimester, og da er det stabssjefen som er øverste leder på operasjonelt nivå (POD, 2011, s33). Leder for operasjonelt nivå skal koordinere og planlegge politiinnsatsen for å oppnå målene satt av politimesteren. Taktisk nivå har i oppgave å gjennomføre oppdragene satt av politimesterens stab eller leder for operasjonelt nivå. Dette nivået består av innsatsstyrker og innsatsleder (POD, 2011, s34).

2.3.2 Organisering av forsvarssektoren

Den militærstrategiske ledelsen består av Forsvarsdepartementet, forsvarssjefen og Forsvarsstaben (FST). FD har ansvaret for utforming og iverksetting av sikkerhet- og forsvarspolitik, samt styringen og den strategiske ledelsen over Forsvaret og øvrige etater i sektoren (FD og JD, 2015, s40). Forsvaret er FDs største underliggende etat og er ledet av forsvarssjefen. Forsvarssjefen har full kommandomyndighet over Forsvaret, og er regjeringens fremste rådgiver innen militære spørsmål (FST, 2014, s167). FST er en støttefunksjon som skal ivareta forsvarssjefens ansvar for styringen av Forsvarets daglige virksomhet. FST bidrar også med militærfaglig kompetanse og rådgiving til FD. Basert på styringssignaler gitt av forsvarsministeren, FD og forsvarssjefen gir FST oppdrag til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) som utgjør det operasjonelle nivået i forsvarssektoren (FD og JD, 2015, s41-42). FOH har ansvaret for planlegging, ledelse og gjennomføring av Forsvarets operasjoner i fred, krise og krig. FOH er tildelt operativ kommando over Forsvaret, noe som innebærer at sjef FOH kan delegere oppdrag til underordnede sjefer på taktisk nivå. Alle militære enheter underlagt sjef FOH utgjør det taktiske nivået i forsvarssektoren (FST, 2014, s168). Eksempler på militære enheter på taktisk nivå vil være heimevernsdistriktene, FSK og Kystvakten.

2.4 Forskjeller mellom politiet og Forsvaret

Politiet har ansvaret for å bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige ro og orden i samfunnet, mens Forsvaret har ansvaret for å hevde norsk suverenitet og ivareta statssikkerheten. Politiet har dermed ansvaret for å beskytte samfunnet mot «indre» trusler, mens Forsvaret har ansvaret for å håndtere «ytre» trusler. Hvor grensen mellom etatenes ansvarsområder mer spesifikt går, er uklart. Ifølge Auglend (2015, s342-343) eksisterer det ingen lover som direkte regulerer fordelingen av ansvar og myndighet mellom Forsvaret og politiet ved indre beredskap. Dermed må praktiske effektivitetshensyn være avgjørende for når regjeringen kan beslutte om det er Forsvaret eller politiet som har ansvaret for å håndtere en alvorlig hendelse som havner i grenseflaten mellom deres myndighetsområde.

Begge etatene har til felles at de er ansvarlige for forvaltningen av statens voldsmonopol, men utover dette er de grunnleggende forskjellige virksomheter (Røksund, 2016, s30). Forsvaret er langt mer sentralisert enn politiet ved at den militær-strategiske ledelsen har full kommandomyndighet over etaten, mens politiet er mer preget av at politidistriktene tradisjonelt har hatt stor autonomi. Politiet og Forsvaret er innrettet etter sine ansvarsområder, og deres virksomheter er dermed regulert av forskjellige lover og regler. Forsvarets primær oppgave er å forsvare norsk territorium mot suverenitetskrenkelser. Dette innebærer at Forsvaret er innrettet til krigføring, og etatens virksomhet er i hovedsak regulert av folkeretten (Johansen og Staib, 2009, s107-108). I fredstid vil dermed Forsvarets kjernevirksomhet være å drive øvelse og trening slik at de er klar til en eventuell fremtidig krig. Politiet derimot er innrettet til å bekjempe kriminalitet, og må dermed hele tiden reagere på diverse hendelser (Aas, 2015, s437). Dette innebærer at politiet driver med en løpende håndheving av lover og regler, og virksomheten er dermed tungt forankret i det politi- og justisfaglige. Som en konsekvens vil politiet hele tiden ha uløste saker liggende på sitt bord. Dermed vil Forsvaret sammenlignet med politiet alltid rå over et visst ressursoverskudd i fredstid (Røksund, 2016, s20-22). De nevnte forskjellene mellom etatene er videre reflektert i rekrutterings- og utdanningssystemene deres, som gjenspeiles ved at de trener og øver på ulike måter. En klar forskjell mellom dem er at politiets personell er opplært til å vurdere nødvendighet og forholdsmessighet ved maktbruk mot sivile, mens personell fra Forsvaret er trent til å nedkjempe en fiende (Hætta, 2015, s433)

2.4.1 Handleplikt

Hvis menneskers liv og helse er truet som følge av kriminelle handlinger, ulykker eller naturkatastrofer har politiets tjenestemenn en selvstendig plikt til å handle (Røksund, 2016, s34). Deres daglige virke er også regulert av en lydighetsplikt. Det vil si at i tillegg til en selvstendig handlingsplikt har tjenestemenn i politiet også en plikt til å adlyde ordre fra overordnede. Med unntak av Forsvarets deltagelse i redningstjenesten har ikke militært personell i fredstid en selvstendig handleplikt utover de plikter enhver annen borger innehar (Røksund, 2016, s35). For at militært personell skal ha en plikt til å handle må det først foreligge en militær ordre. For at en militær tjenestemann skal kunne handle utenfor Forsvarets ansvarsområde må det dermed først foreligge en anmodning om bistand fra politiet, og bistandsoppdraget har gitt seg utslag i militære ordre. Oppdrag utført av militært personell er dermed preget av klart definerte kommandoforhold støttet opp av et lovverk med negativt angitte bestemmelser om straff hvis ordre ikke blir etterfulgt (FST, 2014, s167-168).

Politiets handlingsplikt er derimot preget av et fragmentert lovverk hvor en polititjenestemanns oppdrag kan være påvirket av flere forskjellige lover og regler, noe som kan åpne for større grad av skjønn.

2.4.2 Politisk styring

Forskjellen mellom Forsvaret og politiet er også påvirket av at etatene er preget av ulik grad av politisk styring (Røksund, 2016, s32-33). Bruk av militære styrker blir i langt større grad ansett som politisk sensitiv enn bruk av tjenestemenn fra politiet. Dette innebærer at Forsvaret i større grad enn politiet er preget av styring fra politisk nivå. Den politiske styringen av politiet er i hovedsak overordnet styring av etaten, mens i forsvarssektoren kan ofte politiske inngripener gå «langt ned» i sektoren hvor politisk ledelse kan blande seg inn i den taktiske bruken av militære styrker (FST, 2014, s38-40). Ifølge Røksund-utvalget (2016, s33) er militært personell i større grad vant til og fortrolige med politisk innblanding enn hva som er tilfellet i politiet. En politioperasjon hvor militære styrker bistår politiet kan dermed være preget av langt mer omfattende politiske styringssignaler enn hva politiet er vant til.

2.4.3 Kulturforskjeller

Ifølge Greener-Barcham (2007, s94) skaper ulik opplæring og lovregulering forskjellig tankesett og kultur mellom militæret og politiet. Prinsippet om minimal bruk av makt under tjenesteutførelsen er en sentral norm i politiet, mens militære organisasjoner er basert på doktriner som åpner for maksimal bruk av makt, og hvor begreper som «nedkjempelse» og «fiende» er sentrale. Stølpestad (2015, s57) påstår at det eksisterer en offensiv kultur i Forsvaret og en defensiv kultur i politiet med tanke på begrepsbruk og terskel for voldsanvendelse i tjenesteutførelsen, og at dette potensielt kan skape utfordringer når Forsvaret bistår politiet. Ifølge Thomstad (2015, s39, s64, s71) har det utviklet en manglende beredskapskultur i Forsvaret som følge av nedbyggingen etter den kalde krig, hvor det har blitt en større aksept for at Forsvaret har en lengre reaksjonsevne nå enn tidligere. Denne påstanden kan til en viss grad støttes opp av Hætta (2015, s431) hvor hun legger vekt på at politiet og Forsvaret har ulike forståelser av begrepet «beredskap». Politiet har helt andre forventninger og krav til hurtig responstid enn hva som er tilfelle i Forsvaret.

2.5 Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen)

Bistandsinstruksen er det sentrale regelverket som regulerer samarbeidet mellom politiet og Forsvaret i Norge. Formålet med instruksen er å gi retningslinjer til ledere i politiet og Forsvaret for prosedyrer, samhandling og anmodning når politiet anmoder Forsvaret om

bistand. Politiet kan anmode Forsvaret om bistand hvis oppgaven er forenelig med Forsvarets primæroppgaver og politiets ressurser ikke strekker til. Ved bistandsinstruksen som var gjeldende den 22. juli 2011 gjaldt dette som en absolutt forutsetning (St.meld. nr. 39 (2003-2004), s39), men dette har senere blitt endret. Den politimester som har anmodet om bistand, skal ha den overordnede ledelsen av operasjonen og sørge for at militært personell på lik linje med politiets tjenestemenn ikke overskrider de rettslige grensene for politiets virksomhet. FOH skal utpeke en militærsjef for bistandsressursene som skal videreføre politimesterens oppdrag gjennom militære ordre. Under et bistandsoppdrag vil utøvelse av politimyndighet, inkludert politiets våpeninstruks, gjelde så langt det passer for militært personell.

Før revideringen av bistandsinstruksen i 2012 eksisterte det tre bistandstyper; administrativ bistand, operativ bistand og håndhevelsesbistand (Bistandsinstruksen, 2003). Administrativ bistand omfattet bistand til transport og annen administrativ støtte. Operativ bistand innebar bistand ved ulykker, naturkatastrofer og fjerning av eksplosiver. Hverken administrativ bistand eller operativ bistand åpnet for militær maktbruk på vegne av politiet. Disse bistandstypene ble betraktet som lite kontroversielle, og den aktuelle politimester kunne ved begge typene sende en anmodning om bistand direkte til Forsvarets operative hovedkvarter. Den siste bistandstypen er håndhevelsesbistand, og den åpner for bruk av makt fra Forsvarets personell under bistandsoppdrag. Det kan anmodes om denne bistandstypen når det foreligger fare for anslag av særlig skadevoldende karakter, i praksis vil det si terroranslag. Det kan også anmodes om håndhevelsesbistand ved ettersøking og pågripelse av farlige personer når det er fare for andre personers liv og helse. I begge tilfellene skal helst Forsvarets personell være konsentrert om vakt og sikring av objekter og infrastruktur mens politiet skal foreta den aktive pågripelsen. Håndhevelsesbistand har historisk sett blitt betraktet som et særlig politisk sensitivt tema, og av den grunn trenger denne bistandstypen klarering fra den politiske ledelsen i både JD og FD (Thoresen, 2014, s14-17). Frem til 2017 måtte en anmodning om håndhevelsesbistand sendes fra den aktuelle politimester til POD med en gjenpart til FOH (Bistandsinstruksen, 2003). POD måtte videresende bistandsanmodningen til JD som skulle fatte sin beslutning om anmodningen, og ved godkjennelse skulle de deretter sende den videre til FD som også skulle ta en beslutning. FD skal meddele sitt svar til JD, og informere FST og FOH, og hvis anmodningen godkjennes kan oppdraget iverksettes. I hastetilfeller kan politiet forhåndsvarsle aktuelle bistandsressurser slik at planlegging og forberedelser av oppdraget kan begynne uten å måtte vente på formell beslutning.

2.6 Andre regelverk som regulerer Forsvarets bistand til politiet

Bistandsinstruksen er det sentrale regelverket som regulerer samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, men det eksisterer også andre lover og forskrifter som åpner for at Forsvaret kan bistå politiet på bestemte områder. Et eksempel er Forsvarsloven som åpner for at Forsvaret kan bistå politiet til å avverge eller begrense skade omfanget ved naturkatastrofer og alvorlige ulykker, samt vakthold av objekter og infrastruktur (Forsvarsloven, 2016). Forsvarsloven åpner ikke for at personell fra Forsvaret kan utøve makt under et bistandsoppdrag. Bistand fra Forsvaret etter forsvarsloven skal skje etter prosedyrer slik de er nevnt i bistandsinstruksen. Det er også en egen bestemmelse i alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) som åpner for at politiet kan anmode Forsvaret om bistand ved naturkatastrofer, redningsaksjoner og ved fjerning av eksplosiver. Heller ikke denne bestemmelsen åpner for bruk av makt fra Forsvaret under et bistandsoppdrag.

Kystvakten er en militær enhet som har i oppgave å hevde suverenitet i havområder under norsk jurisdiksjon, men Kystvakten har også som et særlig oppdrag å bistå politiet og andre statsetater ved hendelser i norsk sjøterritorium (Johansen og Staib, 2009, s116). Gjennom Kystvaktloven er Kystvakten tildelt begrenset politimyndighet noe som innebærer at deres personell er tildelt de samme plikter og den samme kompetansen som ordinært politi, men den er stedlig begrenset til bare å gjelde på sjøen (Finseth, 2010, s304-305). Ved utøvelse av politimyndighet er Kystvakten underlagt den lokale politimester og de har tilgang til å utøve makt overfor sivile under tjenesteutførelsen på lik linje som politiet. Kystvaktloven av 1997 var dermed den første loven som innfridde Grunnlovens krav om lovhjemmel for anvendelse av militær makt overfor sivile. Hvis Kystvakten skal bistå politiet på områder som ikke dekkes av kystvaktloven må bistanden anmodes etter bistandsinstruksen (POD, 2011, s61). Grensevaktens bistand til politiet ved den norsk-russiske grensen er regulert ved en egen kongelig resolusjon og har i tillegg til sine militære oppgaver fått i oppdrag å håndheve norsk lovgiving i grenseområdet (Espenes, 2010, s284). Grensevakten er ved en bestemmelse i politiloven tildelt begrenset politimyndighet, og er ved dens utøvelse underlagt politimesterens instruksjonsmyndighet (Hætta, 2015, s427).

3 Teori

I dette kapitlet presenteres to beskrivende begreper; samfunnssikkerhet og krise, som spiller en sentral rolle i det videre arbeidet. Videre skal jeg gjøre rede for det analytiske rammeverket som ligger til grunn for studien; strømningsperspektivet. Strømningsperspektivet vil sammen med fasemodellen fungere som rammeverket for presentasjonen av empirien i studien.

Deretter presenteres de tre teoretiske perspektivene som skal benyttes til å forklare utviklingen av beslutningsprosessene, samt utlede forventninger til empiriske implikasjoner.

3.1 Begrepsavklaring

3.1.1 Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet er et omstridt begrep i både akademisk og politisk kontekst. Det vil si at innholdet i begrepet og hvordan det defineres er omdiskutert. Samfunnssikkerhet handler i all hovedsak om risiko og sårbarhet i samfunnet. Målet for arbeidet med samfunnssikkerhet er å redusere sårbarheten i samfunnet, og gjøre det mer robust slik at det skal bli enklere å redusere skadene ved uønskede hendelser (Fimreite mfl., 2014, s17). Ifølge Engen mfl. (2016, s27) har hensyn til samfunnssikkerhet vært styrende for prioriteringer i politikken og utformingen av sentrale institusjoner i samfunnet. Arbeidet med samfunnssikkerhet påvirker både justissektoren og forsvarssektoren ved at JD er tildelt det overordnede samordningsansvaret for samfunnssikkerhet, og at en av Forsvarets hovedoppgaver er å bidra til ivaretagelsen av samfunnssikkerheten (Fimreite mfl., 2014, s60; Prop. 73 S (2011-2012), s15).

Samfunnssikkerhet er et felt preget av grenseoverskridende saksområder hvor problemer går på tvers av organisatoriske grenser. Problemer man støter på innen samfunnssikkerhetsfeltet kan ofte betraktes som «gjenstridige problem», med det menes at problemene ofte er preget av uklare og forskjellige problemdefinisjoner og uenighet rundt hvilke tiltak og løsninger som bør iverksettes (Rittel og Webber, 1973, s160). «Gjenstridige problem» har dermed ofte karakter av å være komplekse og grenseoverskridende, noe som fører til at organisasjonsstrukturen og problemstrukturen ofte ikke er sammenfallende. I Norge har hvert departement ansvaret for samfunnssikkerheten innen sitt sektorområde, men som tidligere nevnt har JD et overordnet samordningsansvar. I norsk sammenheng har forvaltningen av samfunnssikkerhet vært fragmentert og preget av negativ samordning mellom sentrale aktører (Scharpf, 1994, s38-40; Fimreite mfl., 2014, s74, s256). Det vil si at sentrale aktører har vært

motvillige til å la andre aktører påvirke deres arbeid innen sitt ansvarsområde (Fimreite mfl., 2014, s23-24).

3.1.2 Krise

På lik linje med samfunnssikkerhet er også krise et omdiskutert begrep preget av forskjellige definisjoner og ulike meninger om hva begrepet inneholder. De fleste definisjoner av krisebegrepet har likevel flere likhetstrekk ved at de ofte inneholder aspektene trussel, forvirring, usikkerhet, manglende kontroll, tidspress og informasjonsutfordringer (Engen mfl., 2016, s261). Boin mfl. (2017, s5) definerer en krise som et sosialt system som opplever en trussel preget av usikkerhet og hastverk som truer dens grunnleggende strukturer og fundamentale verdier, og det kreves en vidtrekkende respons på hendelsen. Ifølge deres definisjon må en situasjon være preget av tre sentrale komponenter for at en hendelse skal kunne betraktes som en krise; trussel, tidspress og usikkerhet (Boin mfl., 2017, s5-7). For at en situasjon skal kunne defineres som en krise, må sentrale verdier i samfunnet være truet. Det må være en delt oppfatning om tidspress hvor tiltak må iverksettes hurtig for å begrense skadeomfanget, og det må være usikkerhet rundt hvilke konsekvenser situasjonen kan få og hvilke tiltak som bør gjøres.

En krise kan oppfattes som et eksternt sjokk som åpner et mulighetsrom for vidtrekkende institusjonell endring som under normale omstendigheter ikke hadde vært mulig å gjennomføre (Fimreite mfl., 2014, s61). Ifølge Boin mfl., (2017, s135) er det særlig tre grunner til hvorfor en krise kan skape et mulighetsrom for institusjonell endring. Først, og kanskje den viktigste, en krise løser opp de strukturelle rammene som holder en institusjon på plass. De avdekkede svakhetene ved den eksisterende institusjonen kan få stor oppmerksomhet, noe som kan skape stor støtte for endring. For det andre kan en krise utfordre de grunnleggende antakelsene og verdiene slik at det kan bli mulig for en ny struktur å ta form. For det tredje kan en krise løse opp forankrede og dyptliggende måter å tenke og handle på gjennom hele den politiske sektoren som ble rammet av krisen. Det er heller ingen nødvendighet at kriser fører til endring. Rutiner og handlemåter i institusjoner kan være godt etablerte og grunnfestede slik at de vedvarer etter krisen til tross for at de blir utsatt for et sterkt press for endring (March og Olsen, 1989, s77-78).

3.2 Beskrivende teori: Strømningsperspektiv

For å undersøke endringene av bistandsinstruksen siden den 22. juli 2011, vil jeg bruke et strømningsperspektiv som en overordnet analyseramme (Roness, 1997). Perspektivet vil bli brukt som et hjelpemiddel til å organisere presentasjonen av de empiriske dataene. I et strømningsperspektiv blir beslutninger om endring sett på som et sammenfall av strømmer av problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter (Cohen, March og Olsen, 1972, s3). Strømningstankegangen er et perspektiv på hvordan organisasjoner fatter beslutninger. I denne oppgaven bruker jeg strømningsperspektivet til å se på hvordan strømningene er sammenkoblet gjennom organisering. Jeg skal klassifisere om koblingene mellom strømningene i mine tre caser har vært preget av organisert anarki, segmentering eller hierarki. I et organisert anarki legges det få føringer på hvordan strømningene sammenkobles. Beslutningsprosessene har dermed et tilfeldig preg, og løsningene som blir valgt er vanskelig å predikere (Egeberg, 1981, s13, s15). Ved segmentering gis det klare føringer på hvordan strømningene organiseres. Bestemte deltakere, problemer og løsninger kobles til bestemte valgmuligheter. Aktører som blir oppfattet som legitime deltakere innen saksområdet får tilgang til valgmulighetene, mens andre avvises. Dersom organiseringen ikke bare er segmentert, men også rangert, snakker vi om hierarki. Det vil si at valg av løsninger kan ses på som et resultat av problem- og løsningsoppfatningen til deltakeren på toppen av hierarkiet (Egeberg, 1981, s16).

Cohen, March og Olsen (1972, s3) legger vekt på fire forskjellige strømninger, som hver for seg er relativt uavhengige og ikke noe særlig relatert til hverandre. Den første strømningen er *Problemer*, som er forhold som opptar personer, grupper og organisasjoner, og de kan handle om alt fra private til politiske og samfunnsmessige forhold. Et likhetstrekk med alle problemer er at de krever oppmerksomhet, og at de representerer en differanse mellom ønsket og faktisk tilstand. Problemer i denne studien kan eksempelvis være samarbeidsutfordringer mellom JD og FD, mangel på ressurser eller for lite fokus på samarbeidet mellom Forsvaret og politiet. En *løsning* blir vanligvis presentert som et svar på et problem, men en løsning kan like gjerne være et svar som søker etter et problem. Ifølge en strømningstankegang hender det ofte at man ikke vet hva spørsmålene er før man har presentert løsningen. Løsninger er i mine caser knyttet opp mot innholdsmessige endringer av bistandsinstruksen og endringer av den rettslige tilstanden til Forsvarets bistand til politiet. *Deltakere* kommer og går, og de bringer med seg ulike ferdigheter, problemer og løsninger som kan ha effekt på arbeidet i de ulike fasene. Det er flere personer og aktører fra både justissektoren og forsvarssektoren som har

tatt del i endringsprosessene, så vel som aktører utenfor de nevnte sektorene. Studien tar for seg tre endringsprosesser over flere faser, hvor ulike aktører har tatt del i hver fase. Den siste av strømmingene er *valgmuligheter*. Denne strømmingen viser til situasjoner hvor det forventes at det tas en beslutning. Opprettelsen av arbeidsgruppene i 2012 og 2016 til å se på hvordan bistandsinstruksen kunne forbedres, og nedsettelsen av arbeidsgruppen som skulle utarbeide et lovforslag om Forsvarets bistand til politiet i 2013 kan i denne sammenheng ses på som valgmuligheter.

Ifølge Olsen (1978, s85) vil enhver beslutningsprosess være avhengig av to sammenkoblede prosesser. Han kaller disse prosessene for en *aktiviseringsprosess* og en *defineringsprosess*. *Aktiviseringsprosessen* viser til om deltakelsen i beslutningsprosessen er lukket (få deltakere) eller åpen (mange deltakere), og om deltakelsesmønsteret er stabilt eller om den er variert ved at deltakere kommer og går gjennom hele prosessen. I aktiviseringsprosessen blir det bestemt hvor mange aktører som skal delta, hvilke aktører, om deltakingen skal være stabil og hvordan forholdet mellom aktørene er organisert. *Defineringsprosessen* tar for seg hvilke problem- og løsningsoppfatninger som er rådende, og gir innsikt i hvilke meningsinnhold de ulike aktørene legger i en beslutning. Her skal jeg se på om defineringen av problemene og de tilhørende løsningsforslagene er stabile gjennom hele beslutningsprosessene, og om koblingen mellom problemene og løsningsforslagene er tett eller løs.

Ifølge strømningsperspektivet er konteksten en sentral forklaringsfaktor for utfallet av en beslutningsprosess (March og Olsen, 1983, s286). Man må dermed ta utgangspunkt i at en beslutning vil være påvirket av andre beslutningsprosesser og hendelser. I mine caser er det flere hendelser og beslutningsprosesser som kan påvirke de endelige beslutningene, eksempelvis endring i trusselbildet, 22. juli 2011, terrorhandlinger i utlandet, åpningen av Stortinget i 2012 og historiske hendelser som Menstadslaget og Alta-aksjonen. I de neste avsnittene skal jeg redegjøre for de teoretiske perspektivene jeg skal legge til grunn for oppgaven.

3.3 Forklarende teori

I dette delkapittelet skal jeg først redegjøre for de tre forklarende perspektivene jeg har brukt i oppgaven. Deretter skal jeg utlede forventninger om empiriske implikasjoner ut fra hvert perspektiv. Perspektivene jeg skal beskrive er instrumentelt perspektiv, forhandlingsperspektiv og institusjonelt perspektiv. Christensen mfl. (2009, s14) skiller mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektiv. I

denne oppgaven tilsvarer det instrumentelle perspektiv den hierarkiske varianten, mens forhandlingsperspektivet tilsvarer forhandlingsvarianten. Perspektivene skal i denne oppgaven inngå i en utfyllende strategi. Det vil si at perspektivene skal bli brukt til å vurdere de samme forholdene med sikte på å forklare mest mulig (Roness, 1997, s100-101). Denne strategien ble valgt ut fra den troen om at en en-faktor forklaring for beslutningsprosessene ikke gir en tilstrekkelig forklaring, men at perspektivene samlet kan utgjøre et langt større forklaringsgrunnlag.

3.3.1 Instrumentelt perspektiv

Ifølge March (1994, s16) handler beslutningstakere i det instrumentelle perspektivet etter å oppnå mål, og deres handlingsvalg er basert på en konsekvenslogikk. Det vil si at handlingsalternativene blir valgt på grunnlag av forventninger om hvilke fremtidige konsekvenser de vil ha. March mener at det er fire grunnleggende spørsmål i en konsekvenslogikk som styrer hvilket valg en beslutningstaker tar. Det første er hvilke handlingsalternativer er mulig? Det andre er hvilke fremtidige konsekvenser kan man forvente av hvert alternativ? Det tredje er hvilket alternativ gir størst grad av måloppnåelse? Det fjerde er valget av det alternativet som gir best konsekvenser. I denne oppgaven ser jeg på beslutningstakere som begrenset rasjonelle. Det vil si at individene forsøker å handle mest mulig rasjonelt, men deres kognitive begrensninger gjør at de vil ha en ufullstendig oversikt over hvilke handlingsalternativer som er tilgjengelig, og hvilke fremtidige konsekvenser disse vil ha (Olsen, 1989, s204-205; Simon, 1997, s112-113). Jeg tar dermed ikke utgangspunkt i at beslutningstakere tar sikte på å maksimere måloppnåelsen, men heller at de velger det alternativet som blir oppfattet som «godt nok» i forhold til de fastsatte målene. Det vil si at beslutningstakere sekvensielt sammenligner alternativer, og velger det første alternativet som oppfyller noen av kriteriene for måloppnåelsen, og dermed blir oppfattet som tilfredsstillende (March, 1994, s31-32). Hvilke mål en beslutningstaker må følge og hvilke kriterier som må oppfylles for at en beslutning kan tas er ifølge Egeberg (2007, s78-79) nedfelt i organisasjonsstrukturen. Organisasjonsstrukturen forenkler dermed valgmulighetene til beslutningstakerne ved at den styrer informasjonstilgangen og hvilke handlingsalternativer som er relevante.

I den versjonen av det instrumentelle perspektivet jeg velger å bruke blir organisasjoner sett på som redskaper for å oppnå bestemte mål. Organisasjonene skal gjennom sin formelle struktur påvirke og styre de ansattes handlingsvalg i retning av å gjennomføre de målene som de har fastsatt (Roness, 1997, s63). Ledelsen har stor gjennomføringskraft ved at de har

politisk kontroll over organisasjonen, og innehar evnen til rasjonell kalkulasjon og har innsikt i mål-middel sammenhenger (Dahl og Lindblom, 1992, s235; Christensen mfl., 2009, s49). En organisasjon blir dermed i dette perspektivet sett på som et instrument for ledelsen til å oppnå målene de har fastsatt. Politikk går ut på å finne de virkemidlene som er best egnet til å oppnå målene (Christensen mfl., 2009, s14). Ledelsen kan ved utformingen av strukturelle trekk eller handlingsrommet som allerede foreligger i den eksisterende organisasjonsstrukturen styre de ansattes atferd til å arbeide for de fastsatte målene (Christensen mfl., 2009, s43, s48). Organisasjonsendring blir i dette perspektivet sett på som en følge av nye mål, endrede styringssignaler fra ledelsen eller skiftende trekk fra omgivelsene.

3.3.1.1 Empiriske implikasjoner ut fra et instrumentelt perspektiv

Aktiviseringsprosessen

Ut fra det instrumentelle perspektivet kan man forvente at den politiske ledelsen vil bruke organisering som et virkemiddel til å styre beslutningsprosessene. Dette kan blir gjort ved at de bestemmer hvem som skal delta i de forskjellige fasene i beslutningsprosessene. Eksempelvis kan deltakelse bestemmes ut fra hvilken kunnskap, ekspertise eller hierarkisk posisjon en aktør har. I *initiativfasen* kan det forventes at enten regjeringen eller den politiske ledelsen i FD tok initiativ til å opprette en arbeidsgruppe på grunn av at de vurderte det som nødvendig å utrede hvordan Forsvarets bistand til politiet kunne forbedres. Man kan da forvente at det var regjeringen eller den politiske ledelsen i FD som nedsatte arbeidsgruppene i 2011, 2012 og i 2016. Arbeidsgruppen som ble nedsatt i 2012, kan ses på som en konsekvens av at det var behov for større endringer enn hva som ble innført året før, mens nedsettelsen av Røksund-utvalget kan ses på som en følge av at bistandsinstruksjonen må endres slik at den er i samsvar med lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet. I *utredningsfasen* kan det ventes at medlemmene i arbeidsgruppene er utpekt på bakgrunn av kunnskap, ekspertise og erfaring fra relevante fagfelt. Med andre ord vil medlemmene bli utpekt etter tydelige kriterier og mål om hva som forventes at de kan bidra med. I *høringsrunden* kan det forventes at FD regulerer deltakelsen etter hvilke aktører de anser som relevante instanser på feltet. Deltakelsen vil dermed i hovedsak bestå av aktører i justissektoren og forsvarssektoren. Arbeidet i *policyformuleringsfasen* kan forventes å være preget av hierarkisk organisering bestående av byråkrater som er lojale ovenfor den politiske ledelsen. Det kan forventes at overføringen av ansvaret for lovfestingen av Forsvarets bistand til politiet fra FD til JD i 2014 kom som en konsekvens av regjeringsskiftet året før. I *vedtaksfasen* kan det forventes at den politiske ledelsen tok den avgjørende beslutningen

under en regjeringskonferanse når det ble vedtatt å endre bistandsinstruksen i 2012 og i 2017. Med tanke på at Forsvarets bistand til politiet ble lovfestet i politiloven kan det forventes en stabil deltakelse fra politikere i justiskomiteen, og hvor utenriks- og forsvarskomiteen har en konsulterende rolle.

Defineringsprosessen

Ifølge et instrumentelt perspektiv kan det forventes at den politiske ledelsen har et klart definert formål med å opprette en arbeidsgruppe, og at de har en klar formening om at den nåværende situasjonen avviker fra en ønsket tilstand, og at de har noen tanker om potensielle løsninger på problemet. Man kan videre forvente at den politiske ledelsen vil kontrollere hvilke problemer og løsninger som blir vurdert ved å organisere tilgangsstrukturen til arbeidsprosessene. Ifølge et instrumentelt perspektiv forventes det at beslutningsprosessene er hierarkisk organisert og tydelig regulert. Det vil videre forventes at det er en tett kobling mellom problemoppfatninger og løsningsforslag, og at det er problemer som er på jakt etter løsninger og ikke motsatt.

I *initiativfasen* kan vi ifølge et instrumentelt perspektiv forvente at den politiske ledelsen har en klar oppfatning om hva som er problemet, og at arbeidsgruppene blir opprettet for å presentere en løsning på problemet. I *utredningsfasen* kan det ventes at mandatet til arbeidsgruppene vil styre og legge føringer på hvordan arbeidet foregår og hva de ser etter. På grunn av de klare forventningene kan det ventes stor grad av enighet knyttet til arbeidet internt i arbeidsgruppen. I *høringsfasen* kan det forventes at akseptering eller avvisning av forslaget arbeidsgruppene har formulert, vil være basert på de ulike høringsinstansenes vurderinger av om forslaget er tilfredsstillende nok til å kunne vedtas. I

policyformuleringsfasen kan det antas at arbeidsgruppenes forslag til ny bistandsinstruks eller lovforslag om lovfesting av Forsvarets bistand til politiet, vil være preget av å omgjøre deres forslag til politikk. Byråkrater i både JD og FD vil gjøre sitt beste for å komme frem til en tilfredsstillende løsning slik at samfunnssikkerheten kan ivaretas på en god måte. På grunnlag av det instrumentelle perspektivets positive syn på politikk som rasjonell samfunnsplanlegging, kan det forventes at i *vedtaksfasen* vil forslaget til ny bistandsinstruks som blir lagt frem for regjeringen, eller lovforslaget som blir sendt til stortingsbehandling, være uproblematisk og bli vedtatt uten motstand.

3.3.2 Forhandlingsperspektiv

I forhandlingsperspektivet er fokuset rettet mot aktører som handler på vegne av egeninteresser. De viktigste forklaringsfaktorene for organisasjonsendring er hvilke interesser aktørene har og hvilke ressurser de kan iverksette for å støtte opp om deres mål og interesser (Roness, 1997, s70). Utgangspunktet for forhandlingsperspektivet er at det ser på organisasjoner som en samling av ulike grupper som har forskjellige interesser og mål. Preferanser og interesser er i dette perspektivet klare og stabile. Folk vet hvilke motiv deres gruppering har, hvilke grupperinger de deler dette med og hvem som har motstridende interesser (Olsen, 1978, s78-79). I utgangspunktet er interessene godt organisert. Den organisatoriske tilknytningen og tilhørende sektorinteresser kan forklare hvilke oppfatninger, interesser og mål aktørene handler på vegne av. Hvilken sektor de forskjellige aktørene tilhører vil bestemme hvor deres lojalitet er tilknyttet, og de vil følgende vurdere hvordan bistandsinstruksen bør formuleres ut fra ulike kriterier. Aktørene er villige til å bruke de ressursene de har disponibelt til å kjempe for sine mål og interesser, og utfallet av en beslutningsprosess er avhengig av hvilke ressurser og makt en aktør er kapabel til å stille bak sitt krav (March, 1994, s141-142; March og Olsen, 1996, s248). I dette perspektivet blir en beslutningsprosess sett på som en form for forhandlingsprosess, hvor man har ulike organisasjoner og grupperinger som har forskjellige interesser og ressurser, og hvor ingen enkelt aktør er mektig nok til å ensidig påvirke utfallet av beslutningsprosessen (March og Olsen, 1983, s284). Ifølge forhandlingsperspektivet er beslutningsprosesser sterk preget av koalisjonsbygging og kompromissløsninger mellom flere aktører.

Organisering og endring av organisasjonsstrukturen vil i hovedsak reflektere interessene til den dominerende koalisjonen (March og Olsen, 1983, s283; Roness, 1997, s73-74). Dagens organisasjonsstruktur vil være et resultat av tidligere forhandlinger, og den vil reflektere det nåværende maktgrunnlaget til den dominerende koalisjonen. Krav om å endre organisasjonsstrukturen vil da ofte komme fra aktører utenfor den dominerende koalisjonen, og tilhengerne av omorganisering vil være de aktørene som tror de får en høyere maktposisjon og økt innflytelse som følge av endringen (Pfeffer, 1978, s178-179). Kilder til endring kan være regjeringsskifter og valg i tillegg til rokeringer i styrkeforholdet mellom profesjoner, organiserte samfunnsgrupper og administrative enheter. Ifølge Olsen (1988, s19) kan staten betraktes som et konglomerat bestående av ulike interesser, hvor offentlige organisasjoner handler på vegne av profesjons-, fagforenings-, klient- eller institusjonsinteresser. For å løse konflikter mellom ulike sektorinteresser må det da forhandles mellom representanter fra de

berørte aktørene. Jo flere interesser og aktører som blir påvirket av endringsforsøket, jo vanskeligere blir det å komme til en omforent løsning.

3.3.2.1 Empiriske implikasjoner ut fra et forhandlingsperspektiv

Aktiviseringsprosessen

Ut fra forhandlingsperspektivet kan det forventes at beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksen og dens lovfesting har vært preget av interessekamp mellom ulike aktører. På grunnlag av at bistandsinstruksen og dens lovforankring kan føre til endringer i ressursallokeringen mellom Forsvaret og politiet kan det forventes at begge etatene vil mobilisere ressurser for å påvirke utfallet av beslutningsprosessene. Det kan dermed ventes at arbeidsgruppene vil være preget av partsrepresentasjon. På grunnlag av at endringsprosessene rundt bistandsinstruksen foregår i etterkant av det største terrorangrepet i Norge i fredstid kan det tenkes at flere av aktørene har knapt med tid på grunn av andre endringsprosesser som foregår i samme tidsrom. Da tenker jeg særlig på politiet hvor endringsprosessen og iverksettingen av nærpoltireformen foregår i samme tidsrom.

I *initiativfasen* kan det forventes at FD tok initiativ til å endre bistandsinstruksen på grunn av at de mente Forsvaret kunne bidra med mer innen samfunnssikkerhet enn hva som var tilfellet den 22. juli 2011. Særlig med tanke på at Forsvaret fikk ros for sin innsats mens politiet ble sterkt kritisert. Det kan videre forventes at sammensetningen til arbeidsgruppene vil være partssammensatt. I *utredningsfasen* forventer jeg at medlemmene i arbeidsgruppene vil representere sine respektive sektors interesser, og at medlemmene vil ha tett kontakt med organisasjonen de opprinnelig tilhører. I *høringsfasen* kan det ventes at grad av deltakelse og hvor mye arbeid som blir lagt ned i høringssvarene er avhengig av hvor mye høringsinstansene blir påvirket av endringer i bistandsinstruksen eller dens lovforankring. Det kan dermed forventes at det vil være en aktiv deltakelse med gjennomarbeidede høringsvar fra aktører i både forsvarssektoren og justissektoren. I *policyformuleringsfasen* kan man i likhet med høringsfasen forvente at aktørers deltakelse vil i stor grad være betinget av om de blir påvirket av forslagene arbeidsgruppene presenterer. Hvis forslaget har en innvirkning på flere aktørers interesser og posisjoner kan det forventes at deltakelsen vil øke. I *vedtaksfasen* forventer jeg at endringen av bistandsinstruksen i 2012 og i 2017 ble vedtatt under en regjeringskonferanse med deltakelse av statsministeren og alle statsrådene. Ved stortingsbehandlingen av lovforslaget i 2015 forventer jeg at lovforslaget vil bli behandlet av både justiskomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen, og at behandlingen vil være preget av flertalls- og mindretallsforslag eller kompromiss.

Defineringsprosessen

I *initiativfasen* kan man forvente at aktører i forsvarssektoren og justissektoren har ulike interesser om hvordan bistandsinstruksen bør formuleres, og at fasen dermed kan være preget av interessekamp og konflikt rundt hvem som skal delta i arbeidsgruppene og hvordan mandatet skal formuleres. Det kan tenkes at aktører som føler de kan få maktgrunnlaget sitt svekket på grunn av initiativet vil gjøre motstand. I *utredningsfasen* kan det ventes at medlemmene i arbeidsgruppene vil reflektere interessene som er rådende i sektoren de kommer fra. Det kan dermed oppstå konflikt mellom representantene fra justissektoren og forsvarssektoren hvor de har forskjellige oppfatninger om hva som er problemet og hvilke løsningsforslag de bør fremme. Endringsforslagene på bistandsinstruksen og lovforslaget om Forsvarets bistand til politiet som arbeidsgruppene fremmet, kan dermed forventes å være et resultat av forhandlinger, tautrekking og kompromiss mellom interessene i justissektoren og forsvarssektoren. I *høringsfasen* vil aktører i både forsvarssektoren og justissektoren fremme sine interesser knyttet til forslagene arbeidsgruppene presenterte. De aktørene som mener at deres maktgrunnlag blir svekket vil være særlig negative til forslagene. Det kan forventes at høringsinstanser i forsvarssektoren og justissektoren vil ha samsvarende interesser med andre instanser i samme sektor, mens det vil være motstridende interesser mellom sektorene som helhet. I *policyformuleringsfasen* kan vi forvente å se stor grad av forhandlinger, tautrekking og kompromiss mellom JD og FD. I *vedtaksfasen* kan man ved endringene som ble innført på bistandsinstruksen i 2012 og 2017 forvente en interessekamp mellom forsvarsministeren og justisministeren som leder hver sin sektor som blir berørt av endringene. Ved lovforankringen i 2015 kan det ventes at stortingsbehandlingen var preget av forhandlinger og interessekonflikter mellom politikerne i justiskomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen. De endelige vedtatte endringene på bistandsinstruksen i både 2012 og 2017, samt lovforankringen i 2015 kan forventes å være et resultat av forhandlinger og kompromiss mellom flertalls- og mindretallsinnstillinger.

3.3.3 Det institusjonelle perspektivet

Ifølge March og Olsen (2006, s159-161) blir det i det institusjonelle perspektivet lagt vekt på at regler, normer og verdier legger føringer på beslutningene som blir tatt, og følgelig den videre utviklingen til organisasjonene. Det institusjonelle perspektivet opererer med begrepet institusjon fremfor organisasjon. March og Olsen (2006, s159) definerer en institusjon som en relativt stabil samling av regler og organiserte praksiser som er fastsatt i en struktur bestående

av mening og ressurser som er relativt motstandsdyktig mot endring. De legger videre vekt på at institusjoner kan forenkle det politiske liv ved at aktørers handlinger blir mer forutsigbare som en følge av at enkelte ting blir tatt for gitt, og at reglene og verdiene legger føringer på hva som er akseptabel atferd (March og Olsen, 2006, s163). Institusjoner skaper dermed spilleregler for hvordan man kan forvente at andre aktører vil handle i ulike situasjoner. Spillereglene har blitt utviklet gjennom en lang prosess av tillit, erfaring og historie knyttet til hva som har fungert tidligere, og derav hva som blir betraktet som den rette måten å gjøre det på den dag i dag (March og Olsen, 2006, s164, s168). Det institusjonelle perspektivet legger vekt på at institusjoner ofte er preget av historisk ineffektivitet, noe som vil si at reglene ofte er påvirket av et historisk etterslep som kan gjøre at reglene ikke er rasjonelt tilpasset utførelsen av oppgavene (March og Olsen, 1989, s68-69).

Ifølge March og Olsen (1989, s35-36) handler beslutningstakerne i det institusjonelle perspektivet etter en logikk om hva som er passende atferd. Det vil si at beslutningstakere i en institusjon vil handle etter hva som blir oppfattet som passende ifølge de reglene, normene og verdiene som er rådende i institusjonen. I motsetning til en konsekvenslogikk som legger vekt på en klar sammenheng mellom mål, midler og forbedret måloppnåelse, er det i logikken om det passende en klar kobling mellom handlingsregler, identitet og situasjon. I logikken om det passende vil atferden til individene være styrt av tre spørsmål; hvilken situasjon står jeg overfor, hvem er jeg (identitet), og hva forventes av en person som meg i en situasjon som denne (handlingsregler) (March, 1994, s65-66).

I det institusjonelle perspektivet er ikke målene eksogent gitt, men utvikles gradvis internt under påvirkning av indre og ytre press (Christensen mfl., 2009, s106). Politikk dreier seg dermed ifølge March og Olsen (1983, s292) om å oppdage hvilke mål institusjonen skal ha og hvilke meninger som skal dannes rundt dem. Ifølge det institusjonelle perspektivet er institusjoner robuste mot press for endring fra ytre omgivelser. Institusjoner vil forsøke å tilpasse seg sine omgivelser, men det er ingen automatikk om at endring vil føre til høyere effektivitet. March og Olsen (1989, s68-70) legger vekt på at endringsprosesser i større grad vil være preget av historisk ineffektivitet enn av rask og enkel tilpasning til ytre press eller nye styringssignaler. Handlinger og valg vil være preget av de rådende kulturelle normene og verdiene i institusjonene noe som videre vil begrense mulighetene for å gjennomføre endringer (Roness, 1997, s79). Ut fra et institusjonelt perspektiv vil man derfor i hovedsak forvente at endringer vil være små og gradvise i en retning som ikke strider med de etablerte

normene og reglene i institusjonen. Det kan dermed ventes at søking etter nye løsninger vil ligge tett opp til allerede eksisterende løsninger (Cyert og March, 1992, s169-171).

Ifølge Krasner (1988, s67) er institusjoner ofte preget av stivhengighet. Det vil si at tidligere beslutninger og avgjørelser legger føringer på hvilke beslutninger som er mulig å gjennomføre på et senere tidspunkt. Dermed vil institusjoner ofte være sterkt påvirket av de oppgavene den var strukturert til å utføre, og de normene og reglene den utviklet i etableringsfasen (Stinchcombe, 1965, s153-154). Dette kan føre til at det ofte er vanskelig å gjennomføre radikale institusjonelle endringer, selv om omgivelsene har endret seg. Jeg tar dermed utgangspunkt i at de fleste endringer vil være i form av gradvis institusjonell endring, der både ytre press og indre tilpasning har en effekt på endring (Mahoney og Thelen, 2010, s31). Mahoney og Thelen (2010, s16-17) skiller mellom fire former for institusjonell endring, der lagdeling og drift er en form for gradvis endring. Lagdeling vil si at nye regler blir opprettet samtidig som eksisterende regler blir beholdt, mens drift finner sted når reglene formelt forblir de samme, men endrede omgivelser fører til at de får en annen påvirkning. Selv om institusjoner ofte blir sett på som stabile og robuste kan de bli utsatt for et historisk brudd hvor det kan bli gjennomført radikale endringer innen et kort tidsrom (Peters mfl., 2005, s1289). Disse bruddene kan bli utløst av ytre sjokk i form av kriser som belyser svakheter ved institusjonens evne til å gjennomføre sine oppgaver. Disse institusjonelle endringene kan ta form av det Mahoney og Thelen (2010, s15-16) kaller erstatning, hvor nye institusjoner kan erstatte de gamle. Den siste varianten av institusjonell endring de refererer til er omdannelse, og det innebærer at eksisterende regler får en ny tolkning (Mahoney og Thelen, 2010, s21).

3.3.3.1 Empiriske implikasjoner ut fra det institusjonelle perspektivet

Aktiviseringsprosessen

Ut fra det institusjonelle perspektivet kan det ventes at organiseringen av beslutningsprosessene er styrt av formelle og uformelle regler for hvordan utrednings- og beslutningsprosesser vanligvis foregår i statsforvaltningen. Det vil si at ved nedsettelsen av en arbeidsgruppe blir forslaget de har utarbeidet sendt på høring, før det blir vedtatt i en regjeringsskonferanse eller ved at regjeringen sender en proposisjon til Stortinget. Det kan forventes at hvilke aktører som blir betraktet som legitime deltakere blir definert gjennom de gjeldende reglene, normene og rutineene i statsforvaltningen. Det kan også forventes at det vil være en løs kobling mellom fasene, og at det kan oppstå usikkerhet knyttet til hvordan bistandsinstruksen kan forbedres. Det er ikke sikkert at de løsningsalternativene som blir

foreslått i utredningsfasen automatisk blir fulgt opp og vedtatt. Målene kan også være ustabile, hvor det kan tenkes at målene endrer seg gradvis gjennom prosessen.

I *initiativfasen* kan det forventes at nedsettelsen av arbeidsgruppene vil være preget av en institusjonalisert oppfatning i FD og JD om hvem som bør sitte i arbeidsgruppene, og hvordan mandatet bør formuleres. I *utredningsfasen* kan det forventes at den institusjonelle tilhørigheten til medlemmene vil legge føringer på deres deltakelse. I *høringsfasen* kan det ventes at tradisjonen om at berørte aktører skal høres vil føre til bred deltakelse fra aktører i forsvarssektoren og justissektoren. I *policyformuleringsfasen* vil jeg forvente at arbeidet med bistandsinstruksen og dens lovforankring blir oppfølgt av FD i konsultasjon med JD. FD har hatt det overordnede forvaltningsansvaret for bistandsinstruksen siden dens opprettelse som rundskriv i 1965, og det kan dermed forventes at de fortsatt vil ha det overordnede ansvaret for instruksen og dens lovforankring. Det kan forventes at deltakelsen i *vedtaksfasen* vil bestemmes ut fra institusjonaliserte regler og rutiner for hvem som bør delta. Ved stortingsbehandlingen av proposisjonen i 2015 kan det forventes at den vil bli behandlet i både justiskomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen som en følge av at lovforslaget er i grenseflaten mellom politiet og Forsvarets ansvarsområde. Ved vedtaket om endring av bistandsinstruksen som kongelig resolusjon i 2012 og 2017 kan det forventes at forsvarsministeren og justisministeren var de mest aktive under regjeringskonferansen på grunn av deres konstitusjonelle ansvar.

Defineringsprosessen

Ut fra det institusjonelle perspektivet kan en forvente at forholdet mellom politiet og Forsvaret er preget av sterke historiske bindinger og institusjonaliserte oppfatninger om hva som er deres myndighetsområde. Det kan ventes at de historiske røttene til ansvarsfordelingen mellom politiet og Forsvaret helt tilbake til Grunnlovens opprettelse i 1814 vil legge begrensninger på hvilke endringer som er mulig å gjennomføre på bistandsinstruksen. Det samme kan sies om historiske hendelser som Menstadslaget i 1931 og Alta-saken i 1979-1981. Etterdønningene fra disse hendelsene førte til at terskelen for militær bistand til politiet ble høy, og det kan dermed forventes at disse hendelsene kan bidra til å begrense handlingsrommet for endring også i nyere tid (Espenes, 2010, s278). Det kan dermed ventes at de sterke institusjonaliserte mønstrene mellom politiet og Forsvaret vil føre til at det er vanskelig å endre bistandsinstruksen. Hvis det blir innført en endring i bistandsinstruksen eller ved dens lovforankring som kan føre til rokeringer i ansvarsområdet mellom etatene, kan det ventes sterk motstand fra den etaten som får sitt myndighetsrom innsnevret.

Forsvarssektoren og justissektoren vil være preget av forskjellige normer og verdier som i mer eller mindre grad kan være innbyrdes motstridende til hverandre. Ifølge det institusjonelle perspektivet vil dette i *initiativfasen* gi seg utslag i at formuleringen av mandatet vil bære preg av tvetydighet og uklarhet. I *utredningsfasen* kan det forventes at arbeidet i arbeidsgruppene vil bære preg av forsiktighet, hvor medlemmene søker etter løsninger som er godt kjent og ligger tett opp mot allerede eksisterende løsninger fremfor mer radikale endringsforslag. I *høringsfasen* kan det forventes at svarene til høringsinstansene vil bære preg av deres institusjonelle tilhørighet. Hvis arbeidsgruppenes forslag forsøker å gjennomføre store endringer kan det forventes sterk motstand fra høringsinstansene. I *policyformuleringsfasen* kan det forventes at politiet og Forsvaret vil beholde sine institusjonelle rammer, og at de vil vise motstand ved forsøk på endring som tar sikte på å endre myndighetsforholdene deres. I *vedtaksfasen* kan det forventes at så lenge samarbeidet mellom politiet og Forsvaret ikke opplever store utfordringer og prestasjonskriser vil det ikke bli vedtatt radikale organisatoriske endringer.

3.3.4 Oppsummering

De teoretiske begrepene og perspektivene, samt det analytiske rammeverket som har blitt gjort rede for i dette kapitlet utgjør det teoretiske utgangspunktet for studien. Jeg har presentert forventninger til empiriske funn ut fra perspektivene, og disse vil bli fulgt opp i analysekapitlet.

4 Metode

I dette kapittelet skal jeg beskrive hvordan jeg gikk frem for å besvare problemstillingen min. Kapittelet gjør greie for hvordan man kan studere en beslutningsprosess som er i grenseflaten mellom JDs og FDs ansvar. For å besvare min problemstilling valgte jeg kvalitativ metode og casestudie som forskningsstrategi. Nedenfor begrunnes valget av metode og forskningsstrategi. Jeg redegjør for bruken av kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter og kvalitative intervju, og drøfter fordeler og ulemper ved bruken av disse metodene. Videre skal jeg presentere studiens datagrunnlag og hvilke utfordringer jeg sto overfor ved innsamlingen og bruk av data. Datagrunnlaget i studien består av avisartikler, offentlige og interne dokumenter, samt intervju av sentrale personer i forskjellige organisasjoner i forsvarssektoren og justissektoren. Videre vurderes grunnlaget for generalisering av studiens funn. Avslutningsvis drøfter jeg studiens reliabilitetsnivå og validitetsnivå.

4.1 Casestudie som forskningsstrategi

4.1.1 Kjennetegn

En casestudie kan defineres som en dyptgående studie av et fenomen, et tema eller en hendelse sett fra ulike perspektiv og med ulike metoder, med målsetning om å få fram det unike og komplekse i et spesielt prosjekt, politisk vedtak, institusjon, program eller system i en virkelighetsnær kontekst (Simons, 2009, s21). Min studie retter oppmerksomheten mot tre separate beslutningsprosesser som er casene: Prosessene bak endringen av bistandsinstruksen i 2012, lovfestingen av Forsvarets bistand til politiet i 2015 og ny bistandsinstruks i 2017. I mitt tilfelle er dermed casene både et politisk vedtak og et system for hvordan offentlige beslutningsprosesser foregår.

4.1.2 Fordeler ved casestudier

Ifølge Yin (2003, s7) er det nyttig å bruke casestudie som forskningsstrategi dersom man ønsker å besvare spørsmål av typen «hva», «hvorfor» og «hvordan». Problemstillingen min forutsier at jeg er nødt til å stille meg flere slike spørsmål. Jeg stiller blant annet spørsmål om hvordan beslutningsprosessene foregikk, hvorfor og hvordan de ble satt i verk, hva de ulike aktørene som har vært involvert i prosessene har ment og hvorfor de mente det, hva utfallene av prosessene ble og hvorfor utfallene ble slik. Problemstillingens karakter passer dermed godt til det casestudier er egnet til å svare på. En casestudie er også nyttig for å se på endringer over tid. Dette er også sentralt i min studie, da den tar for seg endringer og endringsprosesser knyttet til bistandsinstruksen over seks år.

En casestudie åpner opp for et bredt datagrunnlag og bruk av flere forskjellige typer data slik at man kan få en dypere forståelse av casene i studien (Gerring, 2007, s48-50). En annen fordel med casestudier er at det er en fleksibel strategi med tanke på innsamling og bruk av data, hvor innsamlingen og analysen av dataen kan foregå parallelt. I mitt tilfelle har det bidratt til at jeg har kunnet tilføye relevant data underveis i arbeidet, noe som har vært nyttig og bidratt til en økt forståelse av casene.

Casestudier åpner for å kombinere ulike metoder for innsamling av data og analyse. En fordel med metodetriangulering er at man kan få studert et fenomen med bruk av flere forskjellige datakilder, og at man derfor kan få belyst fenomenet på ulike måter (Andersen, 2013, s157). I en studie av beslutningsprosesser slik den jeg har gjennomført her, hvor tre beslutningsprosesser går over flere faser og inkluderer ulike aktører, er bruk av flere forskjellige typer kilder nødvendig for å beskrive og forklare prosessene. Med tanke på at fokuset i studien er å gå i dybden på tre beslutningsprosesser, benyttes en kvalitativ tilnærming, og da i hovedsak i form av intervju og dokumentanalyse.

4.1.3 Begrensninger ved casestudier

Flere har stilt spørsmål med forskningsverdien til casestudier (Andersen, 2013, s15). Det har blant annet blitt hevdet at det er vanskeligere å trekke generaliserende slutninger basert på slik kontekstavhengig kunnskap (Campbell og Stanley, 1963, s6-7). I og med at denne studien har tre caser istedenfor ett, kan det hevdes at kontekstavhengigheten til studien blir noe redusert. Studien kan likevel vurderes som relativt kontekstavhengig med tanke på at det er de samme aktørene som har deltatt i prosessene, og at de foregikk i nær tid til hverandre. Samtidig, all samfunnsvitenskapelig forskning er kontekstavhengig i en eller annen forstand, fordi det er en sammenheng mellom de fleste samfunnsfaglige institusjoner, prosesser og fenomener. Generalisering kan forstås på flere måter og er heller ikke alltid målet. En dyp forståelse og analyse av et fenomen eller hendelse har også en verdi i seg selv. I casestudier er ofte teoretisk generalisering målet. Dette er noe annet enn statistisk generalisering, som kritikerne av casestudier ofte tar utgangspunkt i. Målet til teoretisk generalisering er å fortolke og forstå et eller flere fenomener og abstrahere begreper og hypoteser til en teori (Grønmo, 2004, s88-90).

4.2 Datagrunnlaget for studien

4.2.1 Datatilgang: Forskningsprosessen og utfordringer

Forsvarsdepartementet har det overordnede forvaltningsansvaret for bistandsinstruksen. Dette innebærer at det er Forsvarsdepartementet som produserer de relevante dokumentene i saksbehandlingen av bistandsinstruksen. Siden det er en organisasjon i forsvarssektoren som «eier» de relevante dokumentene og interne notatene, antok jeg fra starten av at det ville være vanskeligere å få tilgang til informasjonen jeg trenger for å besvare problemstillingen enn om det hadde vært en organisasjon i sivilsektor. Ledelsen i Forsvarsdepartementet sendte i 2015 et brev til sine ansatte om at de måtte slutte å «lekke» informasjon til media (Ege og Matre, 2015). Dette tolket jeg som at organisasjonen ville være preget av lukkethet, og at det dermed ville være vanskelig å få tilgang til relevant informasjon. Forsvarsdepartementet og Forsvaret ble også i en artikkel av VG trukket frem som blant de verste i sin klasse med tanke på åpenhet (Egeberg, 2015). Flere av informantene i politiet og Justisdepartementet jeg intervjuet i studien mente også at jeg måtte forvente å få lite informasjon fra Forsvarsdepartementet, og ga uttrykk for at Forsvarsdepartementet hemmeligholdt og unntok informasjon fra offentligheten i langt større grad enn hva de selv betraktet som nødvendig.

Jeg antok også at det ville være vanskelig å få tilgang til relevant informasjon med tanke på at studien tar for seg beslutningsprosesser preget av interne diskusjoner mellom FD og JD og innad i relevante arbeidsgrupper. §14 og §15 i Offentlighetsloven sier at dokumenter utarbeidet for egen saksforberedelse og dokumenter hentet fra underliggende organer eller andre organisasjoner til saksforberedelser kan unndras offentlighet (Offentlighetsloven, 2006). Ved de tre aktuelle beslutningsprosessene ble det skrevet flere regjeringsnotater. Disse er ikke tilgjengelig for allmenheten og av den grunn fikk jeg ikke tilgang til viktig data. Tilgang til disse notatene ville vært av stor verdi med tanke på at de gjengir regjeringens syn på saken, og kunne vært spesielt nyttig for nærmere innsikt i utarbeidingen av høringsnotatet i 2013, hvor det ble skrevet 11 regjeringsnotater. Flere av informantene henviste til kutymer om at det var begrenset hva de kunne si om hva som hadde foregått internt i arbeidsgruppene. Dette gjaldt særlig å fortelle om «hvem som sa hva» i arbeidsgruppene. Den informasjonen jeg fikk skulle i de fleste tilfeller ikke være direkte sporbar til en annen person i arbeidsgruppen.

Til tross for de nevnte utfordringene ovenfor fikk jeg etter min vurdering likevel et tilstrekkelig datamateriale og svært mye relevant informasjon som var vesentlig for å kunne besvare problemstillingen. Jeg ba FD om innsyn i dokumenter relatert til bistandsinstruksen

og samarbeidet mellom Forsvaret og politiet for øvrig og ble innvilget innsyn i syv dokumenter, hvor tre var unntatt offentlighet. I tillegg fikk jeg tilsendt dokumenter relatert til bistandsinstruksen fra tre informanter. Disse dokumentene var ikke åpent tilgjengelig gjennom internettsøk på regjeringen.no, men de var likevel ikke unntatt offentligheten. Jeg fikk også velvillig respons fra aktuelle personer som har arbeidet med bistandsinstruksen i offentlig forvaltning når jeg spurte om de kunne tenke seg å stille til intervju. I alt fikk jeg intervjuet 13 personer.

4.2.2 Primærdata og sekundærdata

Ringdal (2013, s112) skiller mellom sekundærdata og primærdata. Sekundærdata er data som allerede er tilgjengelig, og som ville ha eksistert uavhengig av studien. I denne sammenheng vil offentlige dokumenter, tidligere masteroppgaver, avisartikler og relevant litteratur utgjøre studiens sekundærdata. Primærdata er data som blir innsamlet i sammenheng med studien og som ellers ikke ville ha eksistert. I mitt tilfelle er det informasjonen tilføyet av de 13 informantene som utgjør studiens primærdata. I denne studien gikk det for det meste greit å få tilgang til både sekundærdata og primærdata, men det var allikevel informasjon jeg ikke fikk tilgang til på grunn av at de enten var gradert eller unntatt offentligheten. Kutymer og temaer som ikke kunne snakkes om på grunn av at de var unntatt offentligheten, begrenset primærdataen, mens interne notater og regjeringsnotater som var unntatt offentligheten eller gradert begrenset tilgangen til sekundærdataen. Med tanke på at jeg ikke vet antallet relevante dokumenter jeg ikke fikk tilgang til eller hvilken informasjon de inneholdt, er det uklart hvor mye det begrenser sekundærdataen.

4.3 Kvalitativ dokumentanalyse

En av metodene som er benyttet i denne studien er analyse av relevante dokumenter. Avgjørelsen om å bruke dokumentanalyse kommer av at det eksisterer flere relevante dokumenter som inneholder viktig informasjon om bistandsinstruksen og konteksten rundt beslutningsprosessene. Dokumentanalyse er en stabil metode ved at man kan analysere de samme dokumentene på ulike tidspunkt. Ifølge Grønmo (2004, s187) innebærer en kvalitativ dokumentanalyse en systematisk gjennomgang av dokumenter for å skaffe relevant informasjon til den aktuelle studien. De ulike dokumentene har blitt benyttet på forskjellige måter. Noen av dokumentene er sentrale for presentasjonen av de empiriske prosessene, mens andre har blitt benyttet for å skaffe bakgrunnsinformasjon. I noen tilfeller har dokumenter også blitt brukt til å lokalisere relevante intervjuobjekter. Dette gjaldt særlig Røksund-utvalgets rapport som inneholder en utfyllende oversikt over hvem som har deltatt i

arbeidsgruppen og andre personer som betraktes som ressurspersoner innen temaet (Røksund, 2016, s11-12).

4.3.1 Utvalg av dokumentkilder

Offentlige dokumenter som har vært direkte relatert til beslutningsprosessene har vært særlig viktige. Jeg gjennomførte systematiske søk på regjeringen.no og stortinget.no for å finne frem til relevante dokumenter. I den sammenheng har dokumentene *Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet, Prop. 79 L (2014-2015)*, *Innst. 326 L (2014-2015)* og rapporten utarbeidet av Røksund-utvalget vært spesielt viktig. Det er også flere andre offentlige dokumenter som har blitt brukt derav; utredninger, stortingsmeldinger, stortingsdebatter, høringsuttalelser, proposisjoner, innstillinger, instruksjoner, lover og brev mellom departementene. Disse dokumentene har blitt gjennomgått på en kvalitativ måte med sikte på å få en helhetlig forståelse av beslutningsprosessene ved å klarlegge hvem som deltok, hvilke problemoppfatninger aktører har hatt og hvilke løsningsforslag som ble fremmet. Avisoppslag har også blitt brukt til å klargjøre hvilke ulike meninger og problemoppfatninger sentrale aktører har hatt. Avisoppslag var særlig viktig til å skaffe informasjon om policyformuleringsfasen etter at Røksund-utvalget la frem sin rapport. Dette var en fase det var vanskelig å skaffe informasjon om på grunn av at det manglet offentlige dokumenter som beskrev fasen, og informanter var generelt lite villige til å snakke om den fasen. Det kan være problematisk å bruke media som en kilde på grunn av at reportasjene kan fremme en spesiell agenda (Yin, 2003, s88). Det er dermed viktig å være bevisst på dette underveis i analysen. Scott (1990, s143) legger likevel vekt på at media er en god kilde for samfunnsvitenskapelig forskning.

4.3.2 Fordeler og ulemper ved dokumentanalyse

Grønmo (2004, s192-193) hevder at en av svakhetene med kvalitativ dokumentanalyse er at resultatene til studien kan bli påvirket av tolkningen til forskeren. Får å unngå dette har jeg lagt vekt på å forstå innholdet i dokumentene ut fra de konkrete situasjonene de ble utformet. Dette var særlig viktig i de delene av dokumentanalysen hvor jeg tok for meg ulike høringsinstansers syn på lovforslaget som ble sendt på høring i 2013 og instruksforslaget i 2016. Det er også viktig å være klar over at ulike aktører har ulike syn ut fra hvilken posisjon de har i samfunnet. Grønmo (2004, s190-191) legger vekt på at det er viktig å gjennomføre grundig kildekritiske vurderinger når du gjennomfører en dokumentanalyse. Med tanke på at dokumentene jeg benyttet i hovedsak ble hentet fra Stortinget og regjeringen sine nettsider, samt andre offentlige etater, er sannsynligheten liten for at disse etatene utgir upålitelig

informasjon eller at de ikke er hvem de utgir seg for å være. De kildekritiske vurderingene var enda viktigere når jeg samlet inn dokumenter i form av nyhetsartikler fra media. Flere informanter hevdet at media fremstilte konfliktnivået mellom Forsvaret og politiet som høyere enn det egentlig var. Som en følge av det forsøkte jeg å basere meg på andre skriftlige og muntlige kilder når jeg skulle beskrive uenighetene mellom Forsvaret og politiet.

4.4 Kvalitative intervju

For å supplere dataen tilføyet av dokumentanalyse har jeg benyttet meg av kvalitative intervju. I intervjuene stilte jeg informantene spørsmål om beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksen og dens lovforankring for på den måten å tilegne meg informasjon utover det som var tilgjengelig i offentlige dokumenter. Andersen (2006, s281-282) skiller mellom informanter og nøkkelinformanter ved at en nøkkelinformant har informasjon om det relevante fenomenet i kraft av sin stilling eller yrkestittel. Disse kan også bli omtalt som eliteinformanter ved at de ofte har topplederstillinger innen offentlig forvaltning og administrasjon (Littig, 2009, s99). Denne studien har benyttet seg av både nøkkelinformanter og informanter. Intervjuene var nyttige på ulike måter, men ikke alle informantene kunne gi relevant informasjon. Jeg intervjuet fem personer i JD, to i POD, en forsker på Institutt for forsvarsstudier (også medlem av Røksund-utvalget), to personer i FD (begge var også medlemmer av Røksund-utvalget, derav departementsråden), en stortingspolitiker, en forsker på UiB (også medlem av Røksund-utvalget) og en tidligere justisminister. Jeg har dermed intervjuet to av seks medlemmer i Røksund-utvalget, og begge i sekretariatet. Med dette er min vurdering at jeg fikk de intervjuene jeg trengte for å kunne svare på studiens problemstilling. Noen av personene jeg intervjuet ønsket ikke å stå frem med navn, og dermed valgte jeg å anonymisere alle informantene i JD og POD.

Et problem i startfasen av studien var å finne hvilke personer som var relevante for min problemstilling. Det var vanskelig å finne frem til de departementsansatte i JD og FD som hadde deltatt i prosessene, og hvem som var medlemmer av arbeidsgruppene som arbeidet med revideringen i 2012, og lovforslaget som ble sendt på høring i 2013. Manglende kunnskap om dette førte til at det innledningsvis ble intervjuet noen personer som viste seg å være mindre relevant for å belyse temaet. En metode for å finne frem til mer relevante informanter var å snakke med noen utvalgte Phd-stipendiater som arbeidet med lignende studier om de kjente til noen som hadde arbeidet med temaet i departementene. Disse gav meg noen navn som var til stor hjelp. Da jeg fikk intervjuet de første departementsansatte i

både JD og FD, fikk jeg raskt en oversikt over hvem som hadde deltatt i prosessene i departementene slik at det ble enklere å finne nye relevante intervjuobjekter. Jeg benyttet meg av snøballutvelgingsmetoden til å skaffe meg oversikt over hvilke personer som var relevant for studien (Grønmo, 2004, s102-103). Det avsluttende spørsmålet i alle intervjuene var om informantene kjente til andre personer jeg burde intervju, og dette opplevde jeg som en vellykket metode. De intervjuobjektene det var enklest å få tak i var saksordføreren for *Prop. 79L (2014-2015)* i justiskomiteen og medlemmene av Røksund-utvalget. Navnene deres sto nedskrevet i offentlige dokumenter, og de var dermed langt enklere å finne enn andre intervjuobjekter.

Det var mye nyttig informasjon som var nedskrevet i de offentlige dokumentene, men det hadde ikke vært mulig å besvare problemstillingen til studien uten den informasjonen som ble tilføyet av informantene. Intervjuobjektene bidro med informasjon som ikke var offentlig tilgjengelig, og dette var en klar fordel med å bruke kvalitativt intervju som metode (Andersen, 2006, s281). De relevante offentlige dokumentene beskrev i hovedsak forslagene til endring og hva de kom frem til, men de nevnte i liten grad hvordan beslutningsprosessene foregikk, hvordan de kom frem til forslagene, og hvilke konfliktlinjer og uenigheter som oppsto. Med unntak av Røksund-utvalgets rapport hvor det var tydelig dissens mellom representantene fra politiet og Forsvaret, var det i ingen andre offentlige dokumenter nevnt noe om uenigheter mellom forsvarssektoren og justissektoren omhandlende bistandsinstruksen. Dette var et punkt hvor jeg var helt avhengig av informasjonen tilegnet av informantene. Samtidig merket jeg at det generelt var vanskeligere å få informantene i JD og FD til å snakke om samarbeidet mellom departementene enn andre temaer. Dette gjaldt særlig spørsmål som handlet om uenigheter mellom departementene. I Røksund-rapporten står det at lovforslaget som ble sendt på høring i 2013 stoppet opp på grunn av «dypest sett forskjellige syn i de to departementene» (Røksund, 2016, s17). Jeg hadde flere spørsmål basert på den nevnte informasjonen, men jeg oppfattet det som et relativt sårt tema som få enten kunne eller ville snakke om. Den vanlige responsen var at de bare henviste til det som sto i rapporten. Mitt problem var da å finne ut mer spesifikt hva denne uenigheten gikk ut på. I Røksund-rapporten sto det bare at det eksisterte en uenighet mellom FD og JD i hvordan lovforslaget skulle se ut, men ingenting utover det. Hvilke synspunkter FD og JD hadde i den sammenheng eller mer spesifikt hva uenigheten gikk ut på var ikke nevnt. Jeg klarte likevel å tilegne meg nok informasjon av informantene til å forklare hovedlinjene ved uenigheten mellom departementene.

Tidsperspektivet i studien er fra 22. juli 2011 og frem til september 2017. I og med at intervjuene ble gjennomført mellom september 2017 og februar 2018 kan noen av spørsmålene på det lengste strekke seg så langt tilbake i tid som seks til syv år. Et vanlig problem med kvalitativt intervju som metode kan være erindringsfeil hos informantene (Andersen, 2013, s133). Dette var et problem jeg støtte på, og som særlig gjaldt perioden rett etter 22. juli 2011. Flere av informantene uttrykte at det var temaer og forhold ved deres arbeid med bistandsinstruksen de ikke husket, men dette gjaldt i hovedsak mer detaljerte spørsmål som ikke var av stor betydning for utfallet av beslutningsprosessene. De intervju spørsmålene som tidvis var preget av manglende hukommelse, var relatert til revideringen av bistandsinstruksen i 2012 og utarbeidingen av høringsnotatet i 2013. En annen utfordring ved å bruke kvalitativt intervju, som jeg også støtte på i mitt arbeid, er at spørsmålene kan bli feiltolket. I mitt tilfelle gjaldt dette særlig når jeg brukte negativt ladde ord i intervju spørsmålene. Ved to separate intervjuer ble informantene irritert når jeg brukte ordet «konflikt» i noen av spørsmålene. Jeg tolket deres reaksjon på min ordbruk slik at de var redde for at jeg kunne sette deres etat i et dårlig lys, noe som ikke var meningen. Ved senere intervju om samme temaer tilpasset jeg meg med å moderere meg ved å bruke ordet «uenighet» fremfor «konflikt».

Blant forskere eksisterer det en usikkerhet om hvor godt forberedt enn bør være før et kvalitativt informantintervju (Andersen, 2006, s286). Jeg valgte å forberede meg godt ved å skrive en utfyllende intervjuguide (se vedlegg 2 for eksempel). Jeg opplevde det som absolutt nødvendig å bruke en intervjuguide til å strukturere intervjuet. Jeg gjennomførte et intervju uten intervjuguide hvor spørsmålene var mer eller mindre improvisert for å tilpasse meg temaet jeg ønsket informasjon om. Dette opplevde jeg som en lite egnet metode sammenlignet med å bruke en intervjuguide. Det store problemet jeg erfarte ved å ikke bruke en intervjuguide, var å huske alle spørsmålene jeg skulle stille, noe jeg ikke gjorde. Dermed hadde jeg to separate intervjuer med samme person, et uten intervjuguide, og et med. Sistnevnte var helt klart det mest nyttige intervjuet, men det kan også diskuteres om det var på grunn av at jeg hadde bedre kjennskap til temaet ved intervju nummer to enn ved det første.

Jeg brukte god tid på å utforme intervjuguidene, som oftest brukte jeg mellom 1 til 2 arbeidsdager per intervjuguide. Dette var for å få et inngående kjennskap til feltet jeg skulle stille spørsmål om slik at de skulle være mest mulig treffende for min problemstilling. Intervjuguidene var spesifikt tilpasset til personen jeg skulle intervju. Tilpasningen ble gjort ved at jeg formulerte intervjuguidene basert på hvilken organisasjon de arbeidet for, hvilken

stilling de har, i noen tilfeller også hvilken stilling de tidligere har hatt, hvilke beslutningsprosesser de hadde tatt del i og hvilke faser i beslutningsprosessene de tok del i. Disse kriteriene førte til at det i noen tilfeller kunne være relativt store forskjeller mellom intervjuguidene. Intervjuguiden ble også formulert med en viss fleksibilitet hvor jeg formulerte flere oppfølgingsspørsmål basert på svaret jeg fikk på hovedspørsmålet. I denne sammenheng er det viktig å nevne at ved noen av intervjuene hadde jeg en delvis manglende kjennskap til hvilken rolle informantene hadde hatt i beslutningsprosessene eller hvilke beslutningsprosesser de faktisk hadde tatt del i før intervjuet ble gjennomført. I noen av tilfellene var dette delvis på grunn av at kontakten med intervjuobjektene og avtale om intervju tidspunkt måtte foregå indirekte gjennom en sekretær, men også på grunn av manglende kunnskap fra min side. Som et svar på dette problemet formulerte jeg et «overskudd» av spørsmål på hver intervjuguide i tilfelle informantene hadde tatt del i flere faser eller beslutningsprosesser enn hva jeg trodde på forhånd av intervjuet. Dette opplevde jeg som en vellykket metode hvor «overskuddsspørsmålene» fungerte som en sikkerhetsventil for å få en best mulig utnyttelse av intervjuet.

Med unntak av fire personer sa alle intervjuobjektene ja til å bli intervjuet. Forespørselen om de kunne intervjues ble sendt via epost. Min veileder hadde formulert et anbefalelsesbrev som beskrev formålet med studien, hvilket forskningsprosjekt det var en del av, hvilken informasjon jeg ønsket og hvilke rettigheter informantene hadde. Dette opplevde jeg som vellykket, og jeg tror at anbefalelsesbrevet var en viktig bidragsyter til at jeg fikk såpass mange informanter i sentrale stillinger. Anbefalelsesbrevet ble på forhånd godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD), og alle informantene med unntak av en samtykket til at intervjuet ble tatt opp på bånd. I ettertid av intervjuene ble informasjonen transkribert til tekst. Intervjuene varte fra 25 minutt til 75 minutter og ble gjennomført på informantenes kontor eller på et møterom. Mitt inntrykk var at informantene svarte ærlig på spørsmålene, men jeg kan likevel ikke se bort fra at noen av informantene kan ha svart strategisk. Siste steg i intervjuprosessen var å sende inn sitatsjekk, der informantene fikk muligheten til å se over de direkte sitatene som ble benyttet i studien.

4.5 Generalisering av casestudie

Målet med forskning er ofte å kunne generalisere resultatet av studien til å gjelde for andre lignende sosiale fenomener enn de som blir studert (Yin, 2003, s10). Ifølge Kennedy (1979, s671-672) kan det ved noen casestudier trekkes generaliseringer til andre samsvarende case. Slutningene i denne studien vil ikke kunne generaliseres statistisk, men det er heller ikke

målet. Målet til studien er å presentere en helhetlig forståelse av beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksen som foregikk i etterkant av 22. juli 2011. Samtidig kan studien forklare noe om lignende beslutningsprosesser i offentlig sektor, eksempelvis, endringsprosesser av instruks og lovverk som er i grenseflaten mellom militærsektor og sivilsektor. Det kan dermed tenkes at denne studien kan trekke slutninger til denne typen beslutningsprosesser. Studien kan også bidra til å forklare noe om beslutningsprosesser som går på tvers av administrative sektorgrenser på et mer generelt grunnlag. Gerring (2007, s21) legger vekt på at jo flere caser en casestudie har, jo større sannsynlighet er det for at man kan generalisere funnene til lignende fenomener. Med tanke på at denne casestudien har tre caser styrker det generaliseringspotensialet til studien sammenlignet med enkelt casestudier.

Selv om statistisk generalisering ikke er formålet til studien, kan det fortsatt være mulig å gjennomføre en teoretisk generalisering av denne studien. Grønmo (2004, s88-90) mener det er to formål med teoretisk generalisering; det ene formålet er å utvikle begreper, hypoteser og teorier ut fra teoretiske resonnement. Det andre formålet er å studere en eller flere enheter med den hensikt å utvikle en helhetlig forståelse av en større gruppe eller en større kontekst. Ambisjonene til denne studien er dermed avgrenset til å forklare noe om relevansen og forklaringskraften til de teoretiske perspektivene som blir brukt, og forsøke å bidra til en mer helhetlig forståelse av beslutningsprosesser som er i grenseflaten mellom militær- og sivilsektor.

4.6 Vurdering av studiens datagrunnlag

Uavhengig av hvilke metodevalg og analyseform som er brukt er det viktig å vurdere studiens datakvalitet. Det finnes flere ulike måter for å måle dette på, men i en kvalitativ studie er det vanlig å bruke reliabilitet og validitet som indikatorer på datakvaliteten. Validitet dreier seg om datamaterialet er relevant for det studien tar sikte på å undersøke, og om datamaterialet er gyldig for å kunne besvare problemstillingen (Grønmo, 2004, s221). Det er vanlig å skille mellom intern og ekstern validitet (Van Thiel, 2014, s49; Gerring, 2007, s43). Intern validitet sier noe om datamaterialet er treffende for å kunne besvare problemstillingen. Jeg vurderer den interne validiteten til denne studien for å være veldig høy på grunn av at jeg har intervjuet 13 personer hvor flere av dem har hatt sentrale stillinger i relevante arbeidsgrupper, FD, JD og POD. Fra disse intervjuene har jeg fått tilgang til store mengder relevant informasjon som har vært til stor hjelp for å besvare problemstillingen. Dokumenter som har blitt analysert har også gitt relevant informasjon. Den interne validiteten til studien blir noe svekket ved at det eksisterer dokumenter som er sikkerhetsgradert eller unntatt offentligheten som jeg ikke fikk

tilgang til, men i og med at jeg ikke kjenner til hvilken informasjon jeg ikke fikk tilgang til er det vanskelig å vurdere i hvor stor grad det svekker den interne validiteten. Den eksterne validiteten sier noe om det er mulig å generalisere funnene til studien. Med tanke på at dette er en casestudie med tre caser, vurderer jeg den eksterne validiteten som middels høy. Som tidligere nevnt vil det forhåpentligvis være mulig å generalisere noen av funnene til andre beslutningsprosesser som havner i grenseflaten mellom militær- og sivilsektor.

Reliabilitet måler påliteligheten til datamaterialet (Grønmo, 2004, s220-221). Det vektlegger om funnene i en studie ikke kommer som et resultat av forskningsopplegget eller av forskerens bruk av skjønn. Idealet er at man skal kunne komme frem til de samme resultatene hvis vi etterprøver studien. Jeg har gjennomført flere tiltak for å styrke studiens reliabilitet; jeg har gitt en grundig skildring av dataen jeg har brukt, og prosedyrene og metodene jeg har gjennomført for å tilegne meg relevant datamateriale. Fremlegging av utkast fra studien for medstudenter og andre forskere har videre også vært med på å øke studiens reliabilitet. Et problem med studiens reliabilitet er at noen av informantene valgte å være anonyme. Dette kan gjøre det vanskeligere å etterprøve studien på grunn av at andre forskere ikke kjenner til alle informantene som har deltatt i studien. Jeg vurderer likevel studiens reliabilitet for å være høy, og at hvis andre forskere hadde gjennomført denne studien på samme tidspunkt, ville forskningsresultatene vært omtrent like.

5 Empiri

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for de empiriske funnene i studien. Kapittelet vil bli delt inn i fire deler. Del en tar for seg endringen i bistandsinstruksen i 2012, del to vil gjøre rede for prosessen frem til vedtaket av §27a i politiloven, mens del tre tar for seg prosessen frem til vedtaket av ny bistandsinstruks i 2017. Hver del vil videre bli delt inn i seks underavsnitt, med unntak av del en som blir delt inn i fem. Her vil hver fase i beslutningsprosessene bli gjort rede for i tillegg til aktiviserings- og defineringsprosessen. Del fire redegjør for likhetene og ulikhetene mellom beslutningsprosessene.

5.1 Endringen av bistandsinstruksen i 2012

I dette delkapittelet skal jeg legge frem empirien om prosessen rundt endringen av bistandsinstruksen i 2012. Kapittelet vil bli delt inn i fem underavsnitt hvor hvert av dem tar for seg en fase i beslutningsprosessen i tillegg til aktiviserings- og defineringsprosessen. I og med at denne beslutningsprosessen ikke hadde en høringsrunde blir høringsfasen ekskludert fra dette kapittelet.

5.1.1 Initiativfasen

Til tross for at bistandsinstruksen ble vurdert til å ha fungert etter sin hensikt av både Gjørv-kommisjonen og FD den 22. juli 2011, ble det allerede innen to måneder satt ned en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå instruksen (NOU 2012: 14, s245; FD, 2012).

Arbeidsgruppen ble opprettet etter initiativ fra forsvarsminister Grethe Faremo, og skulle bestå av to representanter fra FD og to fra JD (Innst. 210 S (2012–2013), s259). FD ble satt til å lede arbeidet, og det var sikkerhetspolitisk avdeling i FD og politiavdelingen i JD som hadde ansvaret for gjennomgangen av instruksen. I mandatet formulert av regjeringen den 20. september 2011 fikk arbeidsgruppen i oppdrag å gjennomføre «en helhetlig gjennomgang av bistandsinstruksens anvendelsesområde, prosedyrer og kommandoforhold» (FD, 2012).

Fokuset var å vurdere hvordan prosedyrer og bestemmelser knyttet til bistand kunne effektiviseres, samtidig som ansvar og juridiske rammer ble ivaretatt.

Gjennomgangen av bistandsinstruksen startet før politiets egne evalueringer og Gjørv-kommisjonens anbefalinger etter 22. juli var ferdigstilt. Dette fikk oppmerksomheten til flere av stortingspolitikere i den særskilte komite (22. juli-komiteen) hvor det ble stilt spørsmål i form av brev til forsvarsministeren, og under justisministeren og forsvarsministerens redegjørelse for Stortinget den 10. november 2011 (Innst. 207 S (2011-2012), s50).

Spørsmålene var rettet mot hva som var grunnlaget for gjennomgangen og hva som var dens

formål. Daværende forsvarsminister Espen Barth Eide besvarte disse spørsmålene ved å henvise til at bistandsinstruksen ble gjennomgått for å stimulere til mer proaktivitet og gjøre instruksen bedre kjent (Innst. 207 S (2011-2012), s13). Instruksen skulle dermed gjennomgå på generelt grunnlag for å være tilpasset fremtidige situasjoner av ulik karakter.

Offentliggjøringen av at bistandsinstruksen skulle gjennomgå fikk en positiv mottakelse av 22. juli-komiteen, og komiteen rådet Stortinget til å fremme følgende forslag: «*Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes*» (Innst. 207 S (2011-2012), s11, s25).

5.1.2 Utredningsfasen

Det var ingen store uenigheter i arbeidsgruppen mellom representantene fra FD og JD. Representantene måtte kontinuerlig rapportere om arbeidet i gruppen til sine overordnede i avdelingene de opprinnelig kom fra. Det var noen tendenser til uenighet mellom arbeidsgruppen og FD om hva som burde stå i bistandsinstruksen. Arbeidsgruppen mente at instruksen kunne gjøres mye enklere ved å fjerne det de vurderte som unødvendige henvisninger, definisjoner og oppklaringer om interne forsvarsforhold som var nevnt i instruksen, men FD mente at dette måtte stå der (Intervju, JD 1). Arbeidsgruppen mente at disse beskrivelsene av interne forsvarsforhold heller burde stå i interne instruksjer i Forsvaret. Begrunnelsen fra arbeidsgruppen var basert på at hvis en politimester eller en ansatt i hans stab ikke hadde brukt eller var kjent med instruksen fra tidligere, så måtte man lese gjennom flere paragrafer og ledd før man kom frem til relevante bestemmelser for det aktuelle bistandsoppdraget.

Mulighetsrommet til arbeidsgruppen for å innføre endringer på bistandsinstruksen var begrenset av det daværende lovverket. Hvordan forholdet mellom bistandsinstruksen og Grunnlovens §99 skulle tolkes var styrt av en betenkning fra professor Carl August Fleischer som ble gjort under Alta-aksjonen i 1979-1981.

«Bistanden mellom politiet og Forsvaret den bygger på betenkningen fra Fleischer. Så vi må holde oss innenfor det handlingsrommet, og det er nødvendigvis veldig begrensende. Det er grunnen til at vi ikke hadde muligheter til å gjøre svære endringer» (JD)

Ifølge Fleischer (1981, s166-167) forhindret ikke grunnlovsbestemmelsen at enkeltstående militære mannskaper kunne bistå politiet når de ble underlagt politiets ledelse, og deretter inngikk som mannskaper under politiets aksjoner. Betenkningen gikk ut på at militære

mannskaper generelt ikke kunne brukes i direkte anvendelse av vold mot sivile, men at det i enkelt tilfeller var hjemmel for militær maktbruk. Eksempelvis kunne militære styrker bistå ved pågripelse av farlige personer og farlige sinnssyke. Mandatet var i samsvar med det gjeldende lovverket ved at det i de utfyllende beskrivelsene til mandatet ble lagt vekt på at endringene ikke skulle være i strid med de juridiske rammene (Prop. 73 S (2011-2012), s54). Fleischers betenkning og mandatet var dermed veldig begrensende for hvilke muligheter arbeidsgruppen hadde for å innføre endringer på bistandsinstruksen. Siden de arbeidet med en instruks og ikke en lov, var det dermed ikke mulig å endre hvilke situasjoner Forsvaret kunne anvende makt under en bistandsoperasjon. Dette innebar også at det ikke var mulig å endre beslutningsprosessen til en bistandsanmodning om bistand fra Forsvaret. Dermed kunne ikke antall beslutningspunkter en bistandsanmodning måtte godkjennes av reduseres. Selv om Grethe Faremo i en høring i Stortinget den 26. november 2012 hadde uttalt at hun i sin tid som forsvarsminister ønsket å forenkle saksgangen til en bistandsanmodning ble dette ikke gjort (Innst. 210 S (2012–2013), s259).

Arbeidsgruppen kom frem til at det burde gjennomføres fire endringer i instruksen (FD, 2012). Arbeidsgruppen foreslo å slå sammen administrativ bistand og operativ bistand til alminnelig bistand. Den nye bistandstypen omfattet de samme situasjonene som de to forrige. Etter bestemmelsene om alminnelig bistand kunne politiet anmode Forsvaret om bistand til transport, materiell, administrativ støtte, innkvartering, ulykker, naturkatastrofer og søk etter personer som var antatt omkommet. I likhet med de to tidligere kategoriene åpnet ikke alminnelig bistand for militær maktbruk under et bistandsoppdrag. Årsaken til at administrativ og operativ bistand ble slått sammen var at det hverken ble vurdert som nødvendig eller hensiktsmessig å opprettholde skillet mellom bistandstypene.

I både alminnelig bistand og håndhevelsesbistand ble det lagt inn nye formuleringer som hadde til hensikt å redusere mulighetene for forsinkelser i dialogen mellom politiet og Forsvaret (FD, 2012). I den nye instruksen skulle kontakten mellom politiet og Forsvaret foregå «gjensidig og uten opphold» så snart det var mistanke om at det kunne oppstå en situasjon hvor politiet hadde behov for bistand fra Forsvaret. Formuleringen «gjensidig» ble i denne sammenheng brukt til å stadfeste at det ikke ene og alene var politiet som hadde ansvaret for å ta kontakt først. Endringen presiserte at også Forsvaret skulle ha et ansvar for å kontakte politiet hvis det oppsto en situasjon hvor Forsvaret hadde mistanke om at politiet kunne ha behov for deres hjelp. Formuleringen «uten opphold» var ment til å presisere at politiet og Forsvaret måtte ta kontakt med hverandre umiddelbart hvis det foreligger en

situasjon som tilsier at det kan oppstå et mulig behov for bistand. Kontakten mellom etatene skulle ikke være bindende for politiet til å benytte seg av bistand fra Forsvaret, men det var viktig at kontakten skulle føre til en tidlig avklaring om det foreligger et behov for bistand slik at Forsvaret kunne starte forberedelsene raskest mulig. Terskelen for å kunne anmode om bistand fra Forsvaret ble også forsøkt senket ved at politiets ressurser ikke lenger trengte å være uttømt (NOU 2012: 14, s246). Formuleringen om at politiets ressurser må ha vist seg til å «ikke strekke til» ble byttet ut med «normalt være uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget».

Det ble også foreslått å innføre egne paragrafer om hastetilfeller ved både alminnelig bistand og håndhevelsesbistand (Meld. St. 21 (2012-2013), s86-87). I de foreslåtte paragrafene ble det presisert at Forsvaret skulle starte planlegging og forberedelser i det de blir kontaktet av politiet, men før det foreligger en formell beslutning om bistand skal gis. Ved anmodning om håndhevelsesbistand kunne JD fremme forespørselen muntlig til FD. FD kunne igjen meddele sin beslutning til JD muntlig, men i ettertid måtte bistandsanmodningen bekreftes skriftlig. Det ble også foreslått å innføre en egen paragraf som stilte krav til at politiet og Forsvaret jevnlig skulle gjennomføre øvelser i bistandssituasjoner hvor bistandsinstruksen ble tatt i bruk. Forsvaret og politiet skulle sørge for at relevant personell til enhver tid mottar opplæring i hvordan instruksen skal brukes. Det ble også lagt til grunn at personell fra Forsvaret som deltar i bistandsoperasjoner skal kjenne til politiets egne metoder og rettslige rammeforutsetninger.

5.1.3 Policyformuleringsfasen

I og med at arbeidsgruppen hadde en tett oppfølging fra både FD og JD, var det allerede klart for departementene hvilke endringer arbeidsgruppen ønsket å innføre da deres forslag ble lagt frem. Begge departementene var enige i endringsforslagene, men ledelsen i FD ønsket å innføre en ny bestemmelse i bistandsinstruksen. Både den administrative og politiske ledelsen i FD ønsket å innføre en kostnadsbestemmelse i instruksen som skulle presisere at merkostnader ved Forsvarets bistand til politiet skulle dekkes av politiet selv (Intervju, JD 1). Merkostnader menes i denne sammenheng kostnader ved bistand til politiet som strekker seg utover den akutte fasen ved en hendelse. Akutfasen ble definert som «den tidsperiode som innebærer en umiddelbar fare for liv og helse eller omfattende skade på eiendom eller materielle verdier» (Bistandsinstruksen, 2012). FD ønsket dermed at de skulle ha muligheten til å kreve kompensasjon fra politiet hvis bistanden strekte seg lengre enn den tidsperioden som er nevnt i setningen over.

Kostnadsbestemmelsen var en kilde til uenigheter mellom ledelsen i FD og JD, men den ble til slutt inkludert i den endelige revisjonen av bistandsinstruksen etter at det ble inngått en avtale mellom departementsrådene Morten Ruud og Erik Lund-Isaksen (Intervju, JD 1). Uenigheten om bestemmelsen skulle inkluderes eller ikke strekte seg helt opp til regjeringen hvor forsvarsministeren sto mot justisministeren, og forsvarsministeren gikk seirende ut av den interne dragkampen.

«Barth Eide som var forsvarsminister gikk hardt for, og Faremo som justisminister gikk hardt imot, og hun tapte kampen internt i regjeringen. (...) Han snakker jo Faremo trill rundt. Når Barth Eide var forsvarsminister gikk mye FD sin vei»
(Intervju, JD 1)

Kostnadsbestemmelsen ble inkludert i instruksen i strid med anbefalinger fra arbeidsgruppen. Både representantene fra FD og JD i arbeidsgruppen var samstemte om at bestemmelsen ikke burde innføres på grunn av at den kunne skape uklarheter, og kunne være et hinder til effektiv samhandling mellom Forsvaret og politiet (Intervju, JD 1). Begrunnelsen om at kostnadsbestemmelsen kunne føre til uklarheter var rettet mot begrepet «akuttfasen». Kritikken gikk i stor grad ut på at det var usikkerhet rundt hva akuttfase vil si. Når er man i en akuttfase og når er man ikke i en akuttfase? Det ble også begrunnet at kostnadsbestemmelsen kunne være et hinder for effektiv samhandling ved at det kunne høyne terskelen til politiet for å anmode om bistand fra Forsvaret på grunn av at det kunne bli fakturert dyre regninger i etterkant.

«Forsvaret fakturerte så og si aldri politiet før den paragraf 8 kom inn, og de har heller ikke gjort det etterpå. Men det skaper masse usikkerhet i politiet, skal Forsvaret ha penger eller ikke, kjempe spørsmål. Veldig hemmende. (...) Det kostnadsspørsmålet gjorde alt mye verre enn før det begynte, fortsatt en mare for politiet i dag» (Intervju, JD 1)

Røksund-utvalget (2016, s80) sin rapport viste til at det eksisterte en viss grad av frykt i både forsvarssektoren og justissektoren om at den andre parten kunne misbruke bistandsordningen. Forsvaret var redd for at de kunne brukes som en fast «ekstraressurs» av politiet med sikte på å spare penger på sitt eget budsjett (Røksund, 2016, s29). Det kan dermed tenkes at mye av grunnen til at FD ønsket å innføre denne bestemmelsen var for å hindre at politiet skulle ha en mulighet til å «spille» på Forsvarets ressurser. Det kan også tenkes at FD ønsket å innføre denne bestemmelsen som et ledd i å hindre at Forsvaret skulle få en plikt til å hjelpe politiet i mindre kritiske situasjoner. For det har vært sterke krefter innad i forsvarssektoren som ønsker at Forsvaret i liten grad skal blande seg inn i interne trusler og kriminalitetsbekjempelse.

«Jeg tror ingen i forsvarssektoren ønsker at det skal være noen plikt. Forsvaret har blitt tildelt sine primæroppgaver fra Regjeringen og må kunne sikre at disse oppgavene blir løst når det avgjør om det kan ytes bistand til politiet. Hvis man har plikt til å støtte politiet, så kan det få direkte konsekvenser for Forsvarets evne til å kunne prioritere tildelte primæroppgaver» (Intervju, FD)

På politiet sin side har det vært en viss frykt for at store deler av årsbudsjettet skal bli brukt på enkelt hendelser som ikke viser seg å være akutte likevel. Drift av militære kapasiteter som luft- og marinefartøy koster store summer penger, og flere av informantene i justissektoren har gitt inntrykk av at dette er noe politiet ikke har råd til. Røksund-utvalgets (2016, s30) rapport påpekte også at det eksisterer tilløp til frykt i politiet for at Forsvaret kunne misbruke en bistandsanmodning til å rykke ut med uproporsjonal stor kraft. Dette kan også eventuelt ses i sammenheng med justissektorens motstand mot innføringen av kostnadsbestemmelsen ved at store utrykningsstyrker potensielt kan føre til høye kostnader.

Prinsippet om at politiet skal dekke merkostnadene til Forsvaret ved bistand som strekker seg utover akuttfasen ble først nevnt i et regjeringsnotat fra forsvarsministeren og justisministeren datert 24. april 2008. Dette prinsippet ble videre besluttet i *Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet* før det i 2012 ble inkludert i en egen paragraf i bistandsinstruksen i form av kostnadsbestemmelsen. Dette prinsippet hadde aldri vært praktisert, og selv om det var nevnt i en stortingsmelding var store deler av politiet ikke klar over dens eksistens. Det har vært diskutert i justissektoren om endringen av instruksen i 2012 gikk imot sitt eget mandat, hvor den skaffet mer usikkerhet fremfor mer klarhet på grunn av kostnadsbestemmelsen.

«Politiet har ikke kjent til det, altså det er ingen som leser stortingsmeldinger. Det var en bestemmelse som ikke var kjent, og den kom inn i instruksen. Mandatet var å bedre samhandlingen og fjerne usikkerhet, den gjorde det stikk motsatte, skaffet masse usikkerhet» (Intervju, JD 1)

5.1.4 Vedtaksfasen

Endringene på bistandsinstruksen ble vedtatt under regjeringskonferansen den 22. juni 2012 som en kongelig resolusjon (Bistandsinstruksen, 2012). Alle forslagene arbeidsgruppen anbefalte i tillegg til kostnadsbestemmelsen ble vedtatt. FD skulle fortsatt ha det overordnede ansvaret for instruksen, og det var ikke forventet at instruksen ville ha administrative eller økonomiske konsekvenser (FD, 2012).

Basert på informasjonen gitt av informantene fikk endringen en variert mottagelse. De fleste informantene, særlig fra justissektoren, gav inntrykk av at endringene på bistandsinstruksen var av minimal betydning (Intervju, Frølich; JD 1; JD 2; POD 1). Dette var heller ikke noe

som ble benektet av medlemmer fra arbeidsgruppen selv. Flere av informantene uttalte at det meste tilsa at endringen ble gjennomført for å vise politisk handlekraft. Dette ble begrunnet med at regjeringen forsøkte å endre en instruks som fungerte hensiktsmessig den 22. juli 2011 samtidig som de unngikk å endre politisk sensitive temaer. Mye av grunnen til at det ikke ble gjennomført mer markante endringer på instruksene var på grunn av Fleischers betenkning om hvordan Grunnlovens §99 skulle tolkes. Det ble også lagt vekt på av informantene at det virkelig store spørsmålet forble uberørt, nemlig om maktbruk fra Forsvaret under et bistandsoppdrag for politiet var grunnlovsstridig. Endringen av instruksene førte på ingen måte til en forandring i dette spørsmålet, og det var flere jurister særlig fra justissektoren som mente at maktbruk fra Forsvaret under et bistandsoppdrag kunne være i konflikt med Grunnloven (Rui, 2011, s445-446. Lefdal Eidsvik og Strand, 2013. VG, 2013. Frølich, 2012, s36-37. Kristoffersen, 2012).

«På alle mulige måter var regelverket i 2012 et makkverk. Det var fullstendig uklart (...) Forsvaret hadde like lite myndighet til å bruke makt mot norske sivile før som etter 2012. Forskriften endret ingenting. Etter min oppfatning ville det vært ulovlig å hjemle maktbruk direkte i det regelverket» (Intervju, Frølich)

Røksund-utvalget (2016, s7) sin rapport la vekt på at endringen av bistandsinstruksene i 2012 bar preg av at den ble vedtatt før det hadde blitt opprettet en lovhjemmel for Forsvarets bistand til politiet. Som en konsekvens av den manglende lovhjemmelen var instruksene fra 2012 preget av en forsiktig tilnærming til løsninger, og disse var igjen påvirket av kompromisser mellom JD og FD.

5.1.5 Aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen

5.1.5.1 Aktiviseringsprosessen

Initiativet til nedsettelsen av en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå bistandsinstruksene kom fra forsvarsminister Grete Faremo. Sikkerhetspolitisk avdeling i FD og politiavdelingen i JD hadde ansvaret for gjennomgangen av instruksene, og de utpekte medlemmene av arbeidsgruppen. Ledelsen i begge avdelingene valgte ut to ansatte som jobbet i deres egen avdeling til å arbeide med instruksene. Med tanke på at det er veldig få personer som er involvert i initiativfasen vurderer jeg den for å være en veldig lukket prosess. Deltakelsen i *utredningsfasen* var klart definert på forhånd, og deltakelsesmønsteret kan dermed sies å ha vært stabilt gjennom hele denne fasen. Et kjennetegn med arbeidet var at medlemmene hadde god kontakt og rapporterte grundig tilbake til sin egen avdeling om hva som foregikk i arbeidsgruppen. Oppfølgingen av arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks var en lukket prosess preget av sterk grad av sentralisering fra den administrative og politiske ledelsen i FD

og JD. I *policyformuleringsfasen* var det departementsrådene og statsrådene i FD og JD som bestemte hvilke løsninger som skulle gjennomføres. Endringen av bistandsinstruksen ble vedtatt som en kongelig resolusjon av kongen i statsråd. I og med at det bare er statsråder som kan delta i statsråd, kan deltakelsen sies å være lav og stabil.

5.1.5.2 Defineringsprosessen

Til tross for at det ikke ble påvist noe galt med bistandsinstruksen slik den fungerte den 22. juli, ble det likevel tatt *initiativ* til å opprette en arbeidsgruppe som skulle gjennomgå instruksen. Det kan dermed vurderes som at arbeidsgruppen ble satt ned for å løse et problem som ikke eksisterte. Opprettelsen av arbeidsgruppen kan dermed tolkes som en løsning som søker etter problemer. Mandatet var uklart og relativt vidt formulert, men samtidig ble det tydelig presisert at de skulle holde seg innenfor gjeldende lovverk, og dermed var handlingsrommet begrenset. Selv om det var en partssammensatt arbeidsgruppe var det ingen uenigheter mellom medlemmene i arbeidsgruppen. Fraværet av uenigheter tyder på at situasjons- og problemoppfatningen i *utredningsfasen* var entydig. Det var ulike meninger mellom arbeidsgruppen og FD om det var nødvendig at noen definisjoner og henvisninger til andre lover og interne forsvarsforhold skulle nevnes i instruksen, men dette ble ikke gitt mye oppmerksomhet. Den klare begrensningen for arbeidet var Grunnlovens §99 annet ledd, og den var veldig styrende for hvilke løsninger som kunne foreslås.

Situasjons- og problemoppfatningen i *policyformuleringsfasen* kan sies å være entydig med unntak av kostnadsspørsmålet. Her var det en tydelig forskjell i problemoppfatningen til FD og JD. Ledelsen i JD mente at dagens ordning for kostnadsdekning som ble fulgt i praksis ikke var noe problem, mens FD fryktet at Forsvarets ressurser kunne bli brukt som en ekstraressurs for politiet. JD ønsket dermed ingen endring i kostnadsspørsmålet, mens FD ønsket i større grad å formalisere Forsvarets mulighet til å fakturere politiet for bistand som gikk utover akuttfasen. Uenigheten utartet seg mellom den administrative og politiske ledelsen i departementene, mens det nedover i hierarkiet ikke var tegn til uenighet mellom departementene. FD vant frem med sitt løsningsforslag, og dette har til tider ført til uenigheter mellom Forsvaret og politiet om hvordan definisjonen av akutfase skal tolkes. Det kan virke som at FD ønsket å innføre kostnadsbestemmelsen for å unngå noe de oppfattet som et problem, at Forsvarets ressurser skulle bli brukt til å bistå politiet med mindre kritiske hendelser. Med tanke på at formålet med gjennomgang av bistandsinstruksen var å forbedre den operative oppgaveløsningen, kan det tolkes som at det er en veldig løs kobling mellom problemet og løsningen.

Historisk har det største problemet med Forsvarets bistand til politiet vært at det har eksistert en usikkerhet om bistanden er i strid med Grunnloven. Dette er et problem man ikke kan løse gjennom å endre bistandsinstruksen, og dermed er det følgelig veldig begrenset hvilke problemer man kan løse. Jeg vurderer dermed at hele beslutningsprosessen frem til vedtaket har vært preget av en løs kobling mellom hva som faktisk har vært det største problemet for samarbeidet mellom Forsvaret og politiet og hvilke løsninger som blir presentert. Helt fra opprettelsen av arbeidsgruppen og frem til vedtaket av endringen var aldri fokuset rettet mot om Forsvarets bistand burde lovfestes. Det kan dermed tolkes som at mangelen på lovhjemmel for Forsvarets bistand til politiet var et problem som søkte etter en løsning, og arbeidsgruppen representerte en valgmulighet, men den ble ikke benyttet.

5.2 Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet

I dette delkapittelet skal jeg legge frem empirien om prosessen knyttet til lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet som varte fra 2012 til 2015. Kapittelet vil bli delt inn i seks underavsnitt hvor hvert av dem tar for seg en fase i beslutningsprosessen i tillegg til aktiviserings- og defineringsprosessen.

5.2.1 Initiativfasen

Hverken FD, JD eller tidligere regjeringer har vurdert det som nødvendig å lovfeste Forsvarets bistand til politiet (Strøm-Erichsen, 2013; FD, 2013, s4). Spørsmålet om maktbruk fra Forsvaret under bistandsoppdrag for politiet er i strid med Grunnloven har i hovedsak vært reservert de spesielt interesserte innen den rettsvitenskapelige fagprofesjon, men etter terrorhandlingene den 22. juli 2011 fikk spørsmålet et langt større fokus igjen. Høyres medlemmer i 22. juli-komiteen mente at bruk av militære ressurser og militær makt under sivile oppdrag måtte lovfestes for å være i samsvar Grunnlovens §99 annet ledd (Innst. 207 S (2011-2012), s11). Disse medlemmene mente at en lovgivning ville gi den nødvendige legaliteten og legitimiteten i oppdrag som Forsvaret utfører på vegne av en sivil myndighet. På dette grunnlaget ønsket Høyre at et lovforslag skulle fremmes: «*Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovvedtak om fastsettelse av grensene for bruk av militære ressurser og militær makt overfor sivile borgere i fredstid*» (Innst. 207 S (2011-2012), s11). Ingen andre medlemmer i 22. juli-komiteen tok stilling til om militær maktbruk under sivile oppdrag burde lovfestes. Medlemmene fra de andre politiske partiene mente at bruk av Forsvarets ressurser til sivile formål skulle hente sin legitimitet i et identifisert sivilt behov, og i oppdrag gitt av sivile myndigheter. I GjØrv-kommisjonen ble det lagt vekt på at det burde

gjennomføres en utredning om Forsvarets håndhevelsesbistand til politiet burde forankres i en lov for å få en slutt på usikkerheten om maktbruk fra Forsvaret var i strid med Grunnloven eller ikke (NOU 2012: 14, s246).

I februar 2012 ble det besluttet av FD at samme arbeidsgruppe som hadde i oppgave å gjennomgå bistandsinstruksen skulle etter endt arbeid med instruksen vurdere om Forsvarets bistand til politiet burde lovfestes (FD, 2013, s5). Arbeidet skulle fortsatt ledes av FD, og arbeidsgruppen ble gitt i mandat «å utrede lovforankringsspørsmålet, samt utarbeide forslag til lovforankring av bistandsinstruksen». Mandatet til arbeidsgruppen ble senere utvidet til også å inkludere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag. På grunn av utvidelsen av mandatet ble også en representant fra Utenriksdepartementet inkludert i arbeidsgruppen. Utvidelsen av mandatet førte til at folkerettslige prinsipper og menneskerettigheter inngikk i arbeidet, og det ble dermed vurdert som ønskelig at Utenriksdepartementet tok del i arbeidsgruppen. Det ble vurdert om JD burde lede lovarbeidet fremfor FD, men JD var såpass nedkjørt i arbeidsoppgaver etter 22. juli at de ikke hadde kapasitet til å ta på seg arbeidet.

«Politiavdelingen etter 22. juli var fullstendig nedkjørt i arbeidsoppgaver. Det var et arbeidspress helt hinsides, og med så store oppgaver så hadde vi ikke mulighet til å ta på oss arbeidet» (Intervju, JD 1)

Siden bistandsinstruksens opprettelse som rundskriv i 1965, har den vært fremmet av FD. Det ble dermed også vurdert som naturlig at arbeidet med lovfestingen av bistandsinstruksens skulle ledes av FD.

5.2.2 Utredningsfasen

Arbeidet i arbeidsgruppen var ikke preget av uenigheter mellom medlemmene fra JD og FD. På lik linje med gjennomgangen av bistandsinstruksens i 2012 rapporterer medlemmene kontinuerlig tilbake til sine overordnede i sikkerhetspolitisk avdeling og politiavdelingen om hva som ble gjort i arbeidsgruppen. I og med at det offisielle mandatet til arbeidsgruppen var å utarbeide et forslag til lovforankring av bistandsinstruksens (FD, 2013, s5), kan det tolkes som at de i utgangspunktet fikk et relativt vidt mandat med mye spillerom, men i realiteten var arbeidet i arbeidsgruppen sterkt sentralstyrt av regjeringen. Arbeidsgruppen hadde minimalt med handlingsrom og mye av tiden ble brukt til å skrive regjeringsnotater. Arbeidet var sterkt preget av at regjeringen skulle ta stilling til alt arbeidsgruppen foretok seg.

«Vi fikk den jobben i arbeidsgruppa å skrive regjeringsnotater hele tida, så vi hadde ikke noe handlingsrom. Vi var fullstendig bundet til masta, fordi regjeringen skulle ta stilling til absolutt alt» (Intervju, JD 1)

Det ble skrevet elleve regjeringsnotater om et arbeid som varte i underkant av et år. Arbeidet i arbeidsgruppen var preget av et stort tidspress hvor regjeringen ønsket fortgang i prosessen for å få lovhjemmelen på plass.

«Vi har hatt press på oss at det skulle gå veldig fort da. Det skulle liksom kjapt og greit, lovfesting av instruks. Det skulle oppheng i lov, og så bang!» (Intervju, JD 1)

Under arbeidet med lovforslaget var det særlig en hendelse som hadde stor påvirkning på arbeidet i arbeidsgruppen. Ved åpningen av Stortinget den 2. oktober 2012 vurderte Oslo politidistrikt at terrortrusselen mot Stortinget var så høy at det ble anmodet om helikopterbistand fra Forsvaret (Viseth, 2012). Det var tiltenkt at helikopteret skulle brukes som skarpskytter plattform over Karl Johans gate for Beredskapstroppen, men anmodningen ble avslått av en statssekretær i JD. Begrunnelsen for avslaget var at Forsvarets helikoptre offisielt ikke var klare for å utøve håndhevelsesbistand til politiet før den 1. januar 2013, og at det ble vurdert som for stor risiko for at sivile kunne komme til skade hvis det skulle skytes fra helikopter over Karl Johans gate (Byrkjedal, 2016; NRK, 2012). Dette ble tatt svært dårlig imot av Oslo politidistrikt og Beredskapstroppen hvor de opplevde avslaget som en direkte mistillit mot deres evne til å håndtere den typen situasjoner. Dette førte til at sjef for Beredskapstroppen og stabssjef i Oslo politidistrikt i et lukket møte med justisministeren truet med å gå av hvis den politiske ledelsen i JD igjen skulle vise mistillit til politiet og avslå en anmodning om bistand fra Forsvaret (Stensønes, 2017, s162-163). For å unngå en politisk krise måtte Faremo gå ut i media og si at hun hadde full tillit til Beredskapstroppens evne til å håndtere kritiske situasjoner. I etterkant av hendelsen ble det uoffisielt besluttet i JD at alle bistandsanmodninger skulle godkjennes nærmest uansett.

«Det ble en oppstramming i hierarkiet etter hendelsen. Det var en veldig politisk føring fra JD at alle anmodninger fra politiet skulle godkjennes nærmest uansett. Hendelsen førte til at det skulle veldig mye til for at en bistandsanmodning kunne avslås» (Intervju, JD 1)

Som en følge av terrortrusselen ved Stortingets åpning, ble det gitt føringer fra politisk nivå i JD om at arbeidsgruppen skulle vurdere hvordan man kunne redusere antallet beslutningspunkter en bistandsanmodning måtte godkjennes av, samtidig som det konstitusjonelle ansvaret ble ivaretatt. De skulle altså se på hvordan en bistandsanmodning kunne iverksettes uten at den trengte godkjennelse fra justisministeren og forsvarsministeren samtidig som deres konstitusjonelle ansvar ble beholdt. Det ble særlig sett til Sverige om

hvordan Rikspolisstyrelsen kunne anmode Forsvarsmakten om militær bistand (Innst. 210 S (2012–2013), s259). Arbeidsgruppen hadde besøk av sjefsjurist i Forsvarsmakten Stefan Ryding-Berg som skulle redegjøre for den svenske modellen. Formålet til arbeidsgruppen var å vurdere om anmodningsprosessen for håndhevelsesbistand burde etterligne det svenske systemet for anmodning om militær bistand i hastetilfeller. Ved hendelser som haster, og hvor liv og helse er truet, kan Rikspolisstyrelsen anmode om bistand fra Forsvarsmakten direkte til deres hovedkvarter (FD, 2013, s30-31). Regjeringen må umiddelbart underrettes når det har blitt anmodet om bistand, og de kan utøve sitt konstitusjonelle ansvar gjennom en reaktiv styringsrett. Reaktiv styringsrett vil si at regjeringen ikke trenger å godkjenne en bistandsanmodning, men at de har myndigheten til å stanse en iverksatt bistandsoperasjon. I denne sammenheng er det viktig å nevne at statsforvaltningen i Sverige er forskjellig fra den norske ved at regjeringen i Sverige er kollektivt ansvarlig for beslutningene som blir tatt, og at enkelt statsråder ikke er konstitusjonelt ansvarlig. I arbeidsgruppen ble det vurdert at forsvarsministeren og justisministeren kunne utøve en reaktiv styringsrett, og ikke regjeringen samlet som sådan.

5.2.3 Høringsfasen

FD sendte lovforslaget *Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet* utarbeidet av arbeidsgruppen ut på høring den 11. juli 2013. Lovforslaget bestod av to deler, den første tok for seg Forsvarets ansvar for å håndtere luftbårne terroranslag, mens den andre tok for seg Forsvarets bistand til politiet. Det ble tydelig presisert at lovforslaget ikke tok sikte på å endre gjeldende praksis. Antall beslutningspunkter en bistandsanmodning måtte godkjennes av ble ikke redusert i det endelige lovforslaget. Lovforslaget la opp til at utfyllende bestemmelser til loven skulle bli inkludert i en tilhørende instruks. Arbeidet med den tilhørende instruksen skulle ta utgangspunkt i daværende bistandsinstruks, og det ble lagt vekt på at en vurdering av beslutningsprosessen til en bistandsanmodning skulle igangsettes etter vedtaket av loven (FD, 2013, s11). Sammenlignet med datidens gjeldende rett forsøkte arbeidsgruppen å redusere terskelen for å anmode om bistand fra Forsvaret, ved at det ikke lenger skulle være nødvendig å vurdere om politiets ressurser er utilstrekkelige ved en krisesituasjon før de kan anmode om bistand.

I de følgende avsnittene fordeler jeg høringsinstansene inn etter justissektoren, forsvarssektoren og høringssvar fra andre sektorer⁷. Alle høringsinstansene som er underlagt JD eller en del av påtalemyndighetene vil bli plassert i justissektoren. Interesseorganisasjoner og fagforeninger tilhørende ansatte i politiet vil også bli plassert i justissektoren.

Forsvarssektoren består her av alle høringsinstansene som er underlagt FD, og alle fagforeningene og interesseorganisasjonene til ansatte i Forsvaret. Høringsnotatet ble sendt på høring til 94 høringsinstanser og av disse sendte 41 inn sine høringssvar. 19 av disse var fra justissektoren, derav elleve politidistrikt. Fem av høringssvarene var fra forsvarssektoren, og 17 var fra instanser utenfor justissektoren og forsvarssektoren⁸.

5.2.3.1 Justissektoren

Med unntak av Vest-Oppland og Søndre Buskerud politidistrikt var samtlige av høringsinstansene i justissektoren kritiske til lovforslaget som ble presentert av FD. Riksadvokaten, Politihøgskolen, PST, POD, Kripos og Oslo politidistrikt mente høringsnotatet virket lite gjennomarbeidet, og de argumenterte for at det foreliggende lovforslaget burde forkastes og en ny utredning igangsettes. Dette ble begrunnet med at flere viktige prinsipielle og praktiske spørsmål ble stående uløst, noe som kunne føre til usikre rammebetingelser og en negativ påvirkning på et effektivt samarbeid mellom Forsvaret og politiet. Den generelle tilbakemeldingen fra høringssvarene til politidistriktene var at høringsnotatet var såpass svakt utredet og formulert at de avsto fra å komme med spesifikke merknader til lovforslaget. De mente at høringsnotatet burde forkastes og en ny utredning igangsettes.

Det ble også stilt spørsmål til om det var nødvendig å inkludere Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terrorangrep i samme lov som Forsvarets bistand til politiet. Riksadvokaten, Politihøgskolen, Oslo politidistrikt, PST og POD påpekte at det ville være svært uheldig at en så alvorlig hendelse som luftbårne terrorangrep skulle utgjøre en så stor del av navnet og innholdet i en lov som primært handlet om Forsvarets bistand til politiet. Dette ble begrunnet med at det var unaturlig at en ekstraordinær hendelse som luftbårne terroranslag som aldri har hendt i Norge, skulle blandes sammen med en langt vanligere og mindre kritisk situasjon som Forsvarets bistand til politiet. Det ble argumentert for at denne sammenblandingen av oppgaver i verste fall kunne føre til at terskelen for en bistandsanmodning ble økt på grunn av

⁷ Se vedlegg 3 for oversikt over innsendte høringssvar

⁸ Åtte av sytten høringssvar var uten merknader

at lovens navn og innhold kunne skape assosiasjoner til hendelser av langt større alvorlighetsgrad enn hva som faktisk forelå.

Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

Høringsinstansene fra justissektoren var generelt positive til at Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag burde lovforankres, men de mente at dette burde gjøres i en annen lov. Politihøgskolen mente at det var unaturlig at to så ulike oppgaver som Forsvarets adgang til å gjøre et alvorlig inngrep ovenfor en tredjepart skulle inkluderes i samme lov som regulerer bistand mellom to offentlige etater. Kripos og Oslo politidistrikt mente at den foreslåtte lovreguleringen var ufullstendig og overfladisk behandlet. Kripos påpekte at høringsnotatet gav ingen forklaring på når og hvorfor Forsvaret var gitt dette ansvaret, og hvilke rettslige rammer som burde gjelde under et luftbårent terroranslag. Oslo politidistrikt la vekt på at lovforslaget presenterte en uklar ansvarsfordeling mellom Forsvaret, politiet og luftfartsmyndighetene. De mente det var utvilsomt at Forsvaret burde ha ansvaret for å håndtere et luftbårent terrorangrep, men at det var sterkt kritikkverdig at høringsnotatet ikke gikk inn på hvem som hadde ansvaret for å beslutte at et luftbårent terrorangrep faktisk foregikk. Riksadvokaten var derimot kritisk til at høringsnotatet ikke avklarte hvilke avveininger som måtte ligge til grunn for at Forsvarsdepartementet skulle kunne ta en beslutning om å skyte ned et kapret passasjerfly. Riksadvokaten påpekte videre at det burde gjennomføres en ny drøfting for å klargjøre hvilke avveininger som burde legges til grunn.

Forsvarets bistand til politiet

Alle høringsinstansene i justissektoren var positive til at Forsvarets bistand til politiet burde lovforankres, men de var sterkt uenige i hvordan høringsnotatet var formulert. Politihøgskolen, POD og tre politidistrikt påpekte at det var sterkt kritikkverdig at det ikke hadde blitt inkludert en person med erfaring fra operativt nivå i politiet i arbeidsgruppen. De mente at arbeidet bar tydelig preg av manglende deltakelse fra politiet. Oslo politidistrikt, Troms politidistrikt og POD la vekt på at lovforslaget var preget av en forsvarsvinkling, og at det ikke tok utgangspunkt i politiets situasjon og behov, men at de heller fokuserte på hva Forsvaret ønsket å bidra med. De mente at flere av disse manglene kunne rettes opp med deltakelse fra politiet. Ut fra formuleringen av høringsnotatet tok Oslo politidistrikt utgangspunkt i at JDs rolle i lovarbeidet hadde vært beskjedent. Samtlige høringsinnspill fra politiet var sterkt kritisk til høringsnotatet med unntak av Vest-Oppland politidistrikt og Søndre Buskerud politidistrikt. Disse politidistriktene støttet lovforslaget slik det var

formulert, og mente at det ville føre til et avklart hjemmelsgrunnlag som ville tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom politiet og Forsvaret.

Omtrent samtlige høringsinstanser i justissektoren mente at Forsvarets bistand til politiet burde forankres i politiloven fremfor en egen lov. Dette ble begrunnet med at det burde være JD og politiet som burde ha forvaltningsansvaret for loven fremfor FD. Det ble påpekt at det var unaturlig at bistandsgiver skulle ha det overordnede ansvaret for loven og utfyllende bestemmelser fremfor bistandsmottaker. Riksadvokaten og flere høringsinstanser fra politiet uttrykte at de var skuffet over at høringsnotatet ikke hadde inneholdt en drøftelse om hvilke begrensninger Grunnloven la på Forsvarets muligheter til å bruke makt under bistandsoppdrag for politiet. POD henviste til at Gjörv-kommisjonen hadde anbefalt at en slik vurdering burde gjennomføres, og at det var en vesentlig svakhet med høringsnotatet at dette ikke var blitt gjort.

Politi høyskolen, POD og Oslo politidistrikt mente at høringsnotatet var uklart rundt hvilke politioppgaver Forsvaret faktisk kunne bistå med. De la vekt på at høringsnotatet ikke kom med en avklaring om Forsvaret kunne bistå politiet med enhver politioppgave, om det var noen politioppgaver Forsvaret ikke kunne bistå med eller om det ved noen politioppgaver var strengere krav som måtte oppfylles for at Forsvaret kunne bistå. Det ble spesielt henvist til at det var uklart om Forsvaret kunne bistå ved sivil ulydighet og demonstrasjoner. Vest-Oppland politidistrikt og Politiets fellesforbund uttrykte at de var skuffet over at Forsvaret ikke ble gitt en sterkere bistandsplikt til politiet. De mente at enten måtte politiet få mer ressurser til å håndtere krevende hendelser eller så måtte Forsvaret få en bistandsplikt til å assistere politiet når de anmoder om det. Norges politilederlag la derimot vekt på at uklarheten om hvem som skulle dekke kostnadene ved et bistandsoppdrag burde løses slik at det ikke gikk utover samarbeidet mellom Forsvaret og politiet. De henviste til at sammenslåingen av politidistrikter som følge av nærpolitireformen ville føre til et økt behov for transportbistand som ikke var akutt, og at problematikken rundt hvem som skulle dekke merkostnadene dermed burde løses.

5.2.3.2 Forsvarssektoren

Høringsinstansene fra forsvarssektoren uttrykte en generell støtte til lovforslaget slik det var formulert, men Forsvarsstaben og Generaladvokaten var kritisk til at Forsvarets ansvar for luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet burde reguleres i samme lov. De la vekt på at to oppgaver med så ulik karakter ikke burde plasseres i samme lov. De mente at det ville

være en uheldig sammenblanding hvis et selvstendig militært oppdrag skulle reguleres i samme lov som bistand til politiet.

Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

Generaladvokaten, Befalets Fellesorganisasjon og Norges Offisersforbund støttet en lovfesting av Forsvarets ansvar for luftbårne terroranslag. Selv om Generaladvokaten i hovedsak var positiv til lovforslaget mente de at det var kritikkverdig at arbeidsgruppen ikke hadde vurdert grundigere når Forsvaret kan bruke makt mot et luftfartøy som var kapret av terrorister og hvordan denne makten skulle utøves. Generaladvokaten påpekte videre at det burde gjennomføres en grundigere drøftelse av hvilke avveininger som måtte legges til grunn for at FD skulle kunne ta en beslutning om å skyte ned et kapret passasjerfly. Norges Offisersforbund og Befalets Fellesorganisasjon påpekte at det var viktig at Forsvaret måtte få de nødvendige ressursene, for at det skulle være mulig å reagere hurtig på et luftbårent terroranslag over hele landet hvis lovforslaget ble vedtatt.

FST var den eneste høringsinstansen som uttalte seg negativt til at Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag skulle lovfestes. De mente at en lovforankring av dette ansvaret kunne skape uklarhet om Forsvaret ikke kunne brukes til å håndtere andre typer hendelser uten en særskilt lovhjemmel. Dette gjaldt særlig andre typer hendelser som havnet i grenseflaten mellom politiets ansvar for kriminalitet og Forsvarets ansvar for å håndtere et væpnet angrep. De var også kritisk til at lovens virkeområde også gjaldt i krigstid. De mente at loven dermed la unødvendige begrensninger på hvordan Forsvaret skulle håndtere luftbårne angrep under krig.

Forsvarets bistand til politiet

Alle høringsinstansene fra forsvarssektoren støttet i hovedsak lovforslaget slik det var formulert, og det ble tydelig påpekt av Generaladvokaten og FST at de var tilfreds med at Forsvarets bistand til politiets myndighetsutøvelse og maktanvendelse endelig skulle lovforankres i tråd med Grunnloven. I likhet med politiet var FST ikke tilfreds med at arbeidsgruppen ikke hadde avklart tydeligere når Forsvaret kunne bistå politiet og når de ikke kunne det. De var også kritiske til at bestemmelsene om Forsvarets bistand til politiet gjaldt under krig, og de mente at dette burde trekkes fra lovforslaget. De mente at det var uheldig at loven kunne låse prosedyrene for bistand til politiet i en krigssituasjon. FST uttrykte derimot støtte til at Forsvaret ble gitt klare rammer til å kunne stille vilkår for bistanden. Det vil si at Forsvaret selv hadde muligheten til å bestemme hvilke militære styrker som kunne brukes og

hvilken bevæpning disse burde ha. Befalets Fellesorganisasjon la i sitt høringssvar vekt på at lovforslaget ikke måtte føre til en utarming av Forsvarets ressurser slik at det gikk utover deres evne til å utføre sitt primæransvar.

5.2.3.3 Høringsinstanser utenfor justissektoren og forsvarssektoren

Høringsinnspillene til Norsk tjenestemannslag, Røde Kors og Landsorganisasjonen (LO) uttrykte en støtte til lovforslaget slik det var formulert. Advokatforeningen, Juristforbundet og Universitetet i Tromsø (UiT) var positive til at både Forsvarets bistand til politiet og Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terrorangrep skulle lovfestes, men de var sterkt kritiske til hvordan lovforslaget var formulert. Med unntak av Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet hadde ingen av departementene noen merknader til lovforslaget. Utenriksdepartementet støttet lovforslaget i sin helhet, og presiserte tydelig at det var viktig at Forsvaret ble underlagt de samme reglene som politiet under et bistandsoppdrag. De la vekt på at dette var noe de hadde arbeidet for gjennom deltakelsen i arbeidsgruppen og at de var tilfreds med at dette hadde blitt tydelig presisert i lovforslaget.

Av de andre høringsinstansene var særlig Juristforbundet sterkt kritisk til høringsnotatet, og mente at lovforslaget var såpass mangelfullt at det burde trekkes slik at det kunne igangsettes en ny utredning. De påpekte at det manglet helt grunnleggende bakgrunnsopplysninger om sammensetningen og mandatet til arbeidsgruppen, og at høringsnotatet var av svak lovteknisk karakter. Norsk Tjenestemannslag var derimot av en helt motsatt oppfatning. De påpekte at høringsnotatet virket grundig gjennomarbeidet og at lovforslaget ville føre til flere tiltak som kunne effektivisere samhandlingen mellom politiet og Forsvaret ytterligere.

Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag

Det var få høringsinstanser utenfor justissektoren og forsvarssektoren som hadde noen innvendinger mot Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag. Det var kun Juristforbundet og UiT som kom med innvendinger. Juristforbundet påpekte at Forsvarets ansvar for luftbårne terroranslag ikke burde plasseres i samme lov som Forsvarets bistand til politiet. De mente det var unaturlig å plassere to oppgaver av så ulik karakter i samme lovforslag. UiT påpekte at det burde gjennomføres en grundigere drøftelse av hvilke avveininger og begrensninger som må legges til grunn for at Forsvarsdepartementet skal kunne ta en beslutning om å skyte ned et kapret passasjerfly. Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet uttrykte sin støtte til lovfestingen av Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag slik det var formulert i lovforslaget.

Forsvarets bistand til politiet

Juristforbundet merket seg at lovforslagets del om Forsvarets bistand til politiet i all hovedsak var en videreføring i lovs form av daværende bistandsinstruks. Juristforbundet mente at høringsnotatet viste at Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet ikke hadde tatt lærdom av tidligere erfaringer ved at lovforslaget ikke var utformet til å håndtere fremtidige uforutsette situasjoner og hendelser. De stilte seg uforståelig til at departementene ikke hadde gjennomført en grundigere utredning rundt hvordan samhandlingen mellom politiet og Forsvaret kunne forbedres. De påpekte at det virket som at departementene helt ukritisk tok sikte på å videreføre daværende bistandsinstruks i lovs form.

Advokatforeningen og UiT var sterkt kritisk til at Forsvarsdepartementet ble gitt en mulighet til å vedta bistand fra Forsvaret til hendelser som ikke var dekket av lovforslaget. De mente at det kunne føre til at grunnlovsvernet mot militær maktbruk ble betydningsløs, og at rettsikkerheten §99 i Grunnloven hadde for den norske borger ville være borte.

Advokatforeningen mente at en lovregulering av Forsvarets bistand til politiet burde være uttømmende og inkludere alle situasjoner Forsvaret kan bistå, og hvordan de kan bistå politiet.

5.2.4 Policyformuleringsfasen

Etter høringsfasen oppsto det uenigheter mellom FD og JD om høringsnotatet skulle beholdes eller ikke. FD ønsket å beholde høringsnotatet og arbeide videre med det, mens JD syntes det var et dårlig lovforslag og ville at det skulle forkastes.

«Det er jo svært beklagelig at de kunne skrive et lovforslag som er så dårlig. Enhver jurist burde synes at dette ikke holder mål. I Forsvarsdepartementet syntes de det var kjempeflott, men i Justisdepartementet mente de det ikke holdt mål.» (Intervju, JD 2)

Grunnlaget for konflikten mellom departementene var at begge ønsket å ha det overordnede forvaltningsansvaret for loven. Det departementet som skulle bli tildelt forvaltningsansvaret for loven skulle også få hovedansvaret for utformingen av de tilhørende bestemmelsene og instruksene. JD ønsket at Forsvarets bistand til politiet skulle lovfestes i egne bestemmelser i politiloven. Dette var noe FD var imot fordi det betydde at forvaltningsansvaret for loven ble overført til JD. FD ønsket at Forsvarets bistand til politiet skulle forankres i en egen særlov slik at de kunne beholde forvaltningsansvaret. Ansatte i JD argumenterte for at dette var en unaturlig løsning. De refererte til at den vanlige måten å lovfeste bistand mellom offentlige etater var å forankre den i en lov som var forvaltet av bistandsmottakeren. Det ble blant annet henvist til helselovgivningen hvor politiets bistand til helsevesenet var forankret og tolloven hvor både Forsvarets og politiets bistand til Tolletaten var lovfestet.

«Man kan jo spørre hvorfor FD er sånn imot? Det står i tolloven at Forsvaret har plikt til å bistå tolletaten, det står jo her. Men hvorfor de er så voldsomt imot at bistand til politiet skulle stå i politiloven, det vet jeg ikke.» (Intervju, JD 2)

Mye av grunnen til at departementene ønsket å ha forvaltningsansvaret over loven var at de dermed sto i en bedre posisjon til å kunne bestemme hvordan bistanden skulle ytes. JD og FD var uenige i hvordan flere av Forsvarets kapasiteter og ressurser skulle stilles til disposisjon for å bistå politiet, og hvordan disse burde brukes (Intervju, Anundsen). Det å ha forvaltningsansvaret over loven og tilhørende instruksjoner innebar at du fikk en fortrinnsrett over det andre departementet i å bestemme når og hvordan bistand skulle gjennomføres, og hvilke kapasiteter som burde innrettes til å bistå politiet. Uenighetene mellom departementene førte til at lovarbeidet stoppet opp etter høringsfasen høsten 2013 (Røksund, 2016, s17).

«Det jeg synes var veldig trist var at jeg i likhet med mange av de som hadde jobbet med akkurat den problemstillingen i Justisdepartementet mente var ganske åpenbart, ikke var like åpenbart for alle. (...) Og for oss så ble det litt den der diskusjonen skal du starte fra nytt av, eller skal du bygge på det som har vært. Og det er et vanskelig valg når det er gjort et grunnarbeid som du mener er for dårlig. Og så nuller vi ut alt dette, og så begynner vi fra bunn av.» (Intervju, Anundsen)

I 2014 fikk justisminister Anders Anundsen gjennomslag for sitt synspunkt i regjeringen, og det ble besluttet at Forsvarets bistand til politiet skulle lovfestes i egne bestemmelser i politiloven. Dette innebar at hovedansvaret for lovarbeidet ble overført fra FD til JD. Høringsnotatet ble dermed forkastet og lovarbeidet startet fra bunnen av igjen.

«Kjempenederlag for Forsvarsdepartementet, rett og slett. Det var å bli tatt fra ansvaret. Det var jo grusing. Det var et ordentlig prestisjenederlag.» (Intervju, JD 1)

Byråkratene som jobbet med lovfesting av Forsvarets bistand til politiet fikk da føringer fra daværende justisminister Anundsen om at bare de forhold som etter Grunnloven krever lovfesting skulle inkluderes i lovforslaget. Lovforslaget skulle bare angi yttergrensene for Forsvarets maktbruk, mens bistandsinstruksen skulle gi utfyllende bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet innenfor rammene gitt av loven (Prop. 79 L (2014-2015), s5). Det ble også satt i gang et eget lovarbeid som skulle ta sikte på å lovfeste Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terrorangrep i en egen lov (Røksund, 2016, s41), men dette arbeidet stoppet opp kort tid etter at det ble igangsatt. Det ble vurdert til å være for vanskelig å formulere en lov som kunne gi den nødvendige fleksibiliteten under et luftbåret terrorangrep.

«Det finnes ingen lov i verden som har greid å lovfeste det. Når det er aktuelt å skyte ned et passasjerfly vet du, det er altfor vanskelig. Det flyr ikke. Stortinget vil ikke ta stilling til noe sånt.» (Intervju, JD 1)

Politiavdelingen i JD fikk hovedansvaret til å utforme lovforslaget i dialog med Lovavdelingen og FD. Sammen utformet de lovforslaget *Prop. 79 L (2014-2015) Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)* som ble sendt til behandling i justiskomiteen på Stortinget i mars 2015. Lovforslaget tok sikte på å lovfeste Forsvarets muligheter til å bruke makt under et bistandsoppdrag ved forebygging og bekjempelse av terroranslag, ettersøking og pågripelse av personer som kan true menneskers liv og helse, og for å opprettholde ro og orden etter ulykker og naturkatastrofer, og under en epidemi (Prop. 79 L (2014-2015), s23). Det ble også lovfestet at Forsvaret kunne bistå politiet med materiell og innkvartering av deres personell i militærleirer. Det ble videre bestemt at militært personell som bistår politiet skulle bli tildelt begrenset politimyndighet, og at utfyllende bestemmelser til loven skulle bli gitt i bistandsinstruksen i form av regjeringens instruksjonsmyndighet.

Det nye lovforslaget ble ikke sendt på høring, og dette var noe som ble tatt dårlig imot av FST. I et brev FST sendte til FD var de sterkt kritisk til at lovforslaget ikke ble sendt på høring (Brev fra FST, 11.02.2015). De mente at lovforslaget hadde så dyptgripende og store konsekvenser for Forsvaret at det ville være svært uheldig om de ikke ble hørt. FST mente at lovforslaget kunne få økonomiske og administrative konsekvenser for Forsvaret ved at det kunne føre til endringer i organiseringen og dimensjoneringen av deres kapasiteter og ressurser. De henviste da særlig til at en av forutsetningene for at bistand kunne ytes, hadde blitt fjernet i lovforslaget. Ved datidens gjeldende rett måtte et bistandsoppdrag være forenelig med Forsvarets primæroppgaver. Dette hadde ikke blitt inkludert i det nye lovforslaget. FST påpekte at dette åpnet for at Forsvaret kunne bistå med oppgaver som ikke var forenlige med deres primæroppgaver, og at det dermed ville få konsekvenser for utdanning, opplæring og øving av deres personell.

FST bemerket også at Forsvarets adgang til å sette vilkår som forutsetning for bistand ikke hadde blitt inkludert i lovforslaget. De mente at en unnlattelse av å lovfeste Forsvarets rett til å sette vilkår kunne få konsekvenser for sikkerhetsmessige og kommandomessige forhold ved en bistandsoperasjon (Brev fra FST, 11.02.2015). De mente at det var viktig at en militær sjef beholdt kommandoen over militært personell under en bistandsoperasjon, og at Forsvaret skulle ha anledning til å begrense politimesterens rett til å avbryte Forsvarets innsats, og bestemme operative forhold over militært personell. En del av uenighetene mellom FD og JD i utformingen av loven gikk blant annet ut på hvem av Forsvaret og politiet som skulle ha kommandoen over Forsvarets mannskaper når de deltok i en bistandsoperasjon (Jensen, 2016, s76). FST påpekte også at hvis Forsvaret ikke kunne stille vilkår for en bistandsoperasjon,

kunne det tolkes som at Forsvaret fikk en plikt til å bistå politiet med enhver oppgave, noe FST var kritisk til. De påpekte videre at tilpasningen av bistandsinstruksen til det nye lovverket, burde gjennomføres av FD i tett samarbeidet med Forsvaret, med henvisning til at lovbestemmelsene for Forsvarets bistand til politiet nå var forvaltet av JD.

5.2.5 Vedtaksfasen

I mars 2015 ble proposisjonen sendt til behandling i justiskomiteen på Stortinget. Høyre politiker Peter Christian Frølich ble tildelt oppgaven i å være proposisjonens saksordfører. Hovedgrunnen til at Frølich ble plassert i justiskomiteen etter stortingsvalget i 2013, var at han hadde fått en særskilt oppgave fra Høyre om å føre lovforslaget gjennom (Intervju, Frølich). Han hadde god kjennskap til tematikken ved at han i 2012 skrev en masteroppgave for juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen som konkluderte med at bistandsinstruksen alene ikke var et tilstrekkelig rettsgrunnlag for maktbruk fra Forsvaret under et bistandsoppdrag til politiet (Frølich, 2012, s36-37). Konklusjonen om at Forsvarets maktbruk ved bistand til politiet var i strid med Grunnloven fikk nasjonal media oppmerksomhet hvor flere juridiske eksperter gikk ut i media og støttet konklusjonen (Lefdal Eidsvik og Strand, 2013. VG, 2013).

Behandlingen i justiskomiteen var ikke preget av uenigheter mellom de politiske partiene, og det ble heller ikke sendt noen brev fra komiteen til justisministeren (Asphjell, møte Stortinget 10.06 2015). Det ene punktet det var litt uenigheter rundt handlet om historieskrivingen. Arbeiderpartiet og Senterpartiet ønsket å stadfeste at tidligere bistandsoppdrag Forsvaret har utført i henhold til bistandsinstruksen ikke hadde vært i strid med Grunnloven på grunn av etablert lang og fast rettspraksis for bistanden (Innst. 326 L (2014-2015), s2). De poengterte at det likevel var ønskelig at Forsvarets bistand til politiet ble lovforankret. Medlemmene fra alle de politiske partiene som var inkludert i komiteen mente at bistandsinstruksen alene ikke kunne utgjøre et selvstendig rettsgrunnlag for at Forsvaret kunne utøve makt under et bistandsoppdrag. De mente at en lovfesting var nødvendig for at Forsvarets personell skal være på juridisk trygg grunn under et bistandsoppdrag. Medlemmene mente at lovforslaget ville styrke stats- og samfunnssikkerheten ved at en lovforankring av Forsvarets bistand til politiet ville fjerne enhver tvil om det var i strid med Grunnloven (Innst. 326 L (2014-2015), s3).

«Du kan ikke ta forskriften og veive med den og si at nå kan Forsvaret skyte mot norske innbyggere med hjemmel i bistandsinstruksen. Maktbruk mot norske innbyggere krever hjemmel i lov, ikke forskrift. Forskrift gir ikke noe selvstendig hjemmelsgrunnlag for å bruke makt. Det er dette en rekke tidligere regjeringer har misforstått fundamentalt.» (Intervju, Frølich)

De påpekte videre at det var viktig at Stortinget gjennom åpen debatt og lovgivning fikk bestemme yttergrensene for Forsvarets maktbruk og ikke regjeringen ved forskrift.

Justiskomiteen hadde ingen merknader til proposisjonen og rådet Stortinget til å vedta loven. Før lovforslaget ble sendt over til votering i Stortinget fikk utenriks- og forsvarskomiteen anledning til å kommentere innstillingen. De hadde ingen merknader til lovforslaget og støttet justiskomiteens innstilling. Lovforslaget ble dermed sendt til votering i Stortinget i form av *Innst. 326 L (2014-2015) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret)*.

I presentasjonen av innstillingen i Stortinget ble det påpekt av saksordføreren at gjeldende rett var problematisk ved at det skapte et avvik mellom hva politikerne forventet at Forsvaret kunne gjøre, og hva de rettslig sett hadde lovt til å gjøre (Frølich, møte Stortinget 10.06 2015). Det ble lagt tydelig vekt på at lovforslaget ville fjerne usikkerheten som har eksistert knyttet til når og hvordan Forsvaret kan bruke makt når de bistår politiet. Det ble ikke stilt noen spørsmål til lovforslaget av stortingsrepresentantene som var tilstede, og lovforslaget ble enstemmig vedtatt ved første og andre gangs votering i Stortinget.

«All den sprengkraften som ligger i denne tematikken gjorde at jeg i det minste forventet at det ble stilt noen kritiske spørsmål, men det kom ingenting. Og det tror jeg skyldes at noen i opposisjonen ikke gjorde leksen sin. (...) Det lovgrunnlaget vi har gitt nå er enormt vidt. Jeg synes det er positivt å gi Forsvaret en vid hjemmel til å bistå politiet, men det er oppsiktsvekkende at det ikke ble politisk debatt rundt det.» (Intervju, Frølich)

Forsvarets bistand til politiet ble besluttet innført i §27a i politiloven. Det utgikk fra proposisjonen at bistandsinstruksen måtte tilpasses til det nye lovvedtaket før den kunne ikraftsettes (Prop. 79 L (2014-2015), s5-6). Endringene som ble gjennomført på bistandsinstruksen var i hovedsak mindre forandringer for at ordlyden i de forskjellige paragrafene i bistandsinstruksen skulle samsvare med den nye lovbestemmelsen i politiloven. Det ble også innført to nye paragrafer som skulle sikre hurtig saksbehandling i tidskritiske situasjoner (FD, 2015). Det ble laget egne hurtigprosedyrer for utvalgte militære kapasiteter hvor POD kunne sende en anmodning om håndhevelsesbistand direkte til FOH uten at det var nødvendig at den måtte godkjennes i departementene først, men det måtte sendes en gjenpart til JD og FD. FD skulle bestemme hvilke utvalgte kapasiteter hurtigprosedyrene skulle gjelde

for. Det ble også innført en ny paragraf som åpnet for at JD i hastesaker kunne fremme en anmodning om bistand muntlig til FD. FD kunne videre meddele sin beslutning til JD muntlig, men bistandsanmodning og beslutning må bekreftes skriftlig i etterkant. Den sistnevnte paragrafen var en formalisering av gjeldende praksis. Endringene på bistandsinstruksen og den nye §27a i politiloven ble ikraftsatt den 1. desember 2015.

5.2.6 Aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen

5.2.6.1 Aktiviseringsprosessen

Initiativet til lovfesting av Forsvarets bistand til politiet kom fra FD. De besluttet at samme arbeidsgruppe som arbeidet med endringen av bistandsinstruksen i 2012 skulle utforme en egen særlov for Forsvarets bistand til politiet. Arbeidsgruppen var dermed fortsatt partssammensatt ved at to representerte sikkerhetspolitisk avdeling og to representerte politiavdelingen. Til forskjell fra arbeidet med bistandsinstruksen i 2012 ble det også inkludert en person fra Utenriksdepartementet. Med tanke på at beslutningen om lovfesting ble tatt på ledelsesnivå i FD, og at flere hørings svar fra politiet påpekte at de ikke kjente til hvem som hadde deltatt i arbeidsgruppen, vurderer jeg aktiviseringsprosessen i *initiativfasen* for å ha vært en veldig lukket prosess ved at det er svært få som har tatt del i beslutningene. Deltakelsen i *utredningsfasen* var klart definert på forhånd, og deltakelsesmønsteret kan dermed sies å ha vært stabilt gjennom hele denne fasen. Et kjennetegn med arbeidet i denne fasen var at det var sterkt sentralstyrt av regjeringen. Regjeringen detaljstyrte hvordan lovforslaget skulle se ut, og tiden til medlemmene i arbeidsgruppen ble i hovedsak brukt til å skrive regjeringsnotater. Et annet kjennetegn var at arbeidet var preget av et sterkt tidspress.

Lovforslaget ble sendt på høring til alle politidistriktene og departementene, samt 44 andre aktører. Ifølge Egeberg (1981, s97) er en høringsrunde en relativt åpen prosess, der det er opp til høringsinstansene hvor aktive de ønsker å være. Det varierer derfor normalt fra aktør til aktør, der de som er mest berørt har en tendens til å delta mest aktivt. Dette syntes også å være tilfellet i denne *høringsfasen*, hvor særlig flere aktører fra politiet kom med utfyllende tilbakemeldinger på lovforslaget. Det var også flere aktører fra forsvarssektoren som kom med høringsinnspill, men de var langt færre enn politiet. Et generelt trekk med høringsrunden var at høringsinstansene i justissektoren var langt mer aktiverte enn instansene i forsvarssektoren. Lovforslagets del om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag engasjerte langt færre høringsinstanser enn delen om Forsvarets bistand til politiet.

Jeg vurderer *policyformuleringsfasen* som en lukket prosess hvor deltakingen var sterkt sentralisert ved at uenigheten utspant seg på administrativt ledernivå i FD og JD. Sommeren 2014 fikk justisminister Anundsen gjennomslag for sitt synspunkt i regjeringen, og det ble besluttet at Forsvarets bistand til politiet skulle forankres i politiloven. Hovedansvaret for lovarbeidet ble dermed overført fra FD til JD. Politiavdelingen fikk hovedansvaret i å formulere loven i dialog med Lovavdelingen i JD og Sikkerhetspolitisk avdeling i FD. Utformingen av det nye lovforslaget var mer desentralisert ved at politisk ledelse hadde satt rammene for lovarbeidet, mens saksbehandlere arbeidet med selve formuleringen av loven. I *policyformuleringsfasen* var deltakelsen mer ustabil enn i de andre fasene. Nye personer tok nå del i utformingen av loven. Aktiviseringsprosessen i *vedtaksfasen* kan hevdes å ha vært smal. Det var få stortingsrepresentanter som engasjerte seg i saken og alle var enige i proposisjonen som ble lagt frem av JD (Røksund, 2016, s41). Hverken justiskomiteen eller utenriks- og forsvarskomiteen hadde noen merknader.

5.2.6.2 Defineringsprosessen

FD vurderte mangelen på lovhjemmel for Forsvarets bistand til politiet som uproblematisk, men de tok likevel *initiativ* til å opprette en arbeidsgruppe for å utarbeide en lov. Det kan dermed virke som at FD opprettet en arbeidsgruppe til å løse et problem de mente ikke eksisterte. Mandatet var relativt vidt og uklart om hva arbeidsgruppen skulle fokusere på, men det kom likevel klart frem at et lovforslag skulle konstrueres. Dermed vurderer jeg koblingen mellom problemet, mangelen på lovhjemmel, og løsningsforslaget, et lovforslag, som tett. Utvidelsen av mandatet til også å inkludere Forsvarets ansvar for luftbårne terroranslag kan tolkes som at FD forsøkte å benytte valgmuligheten arbeidsgruppen representerte til også å lovregulere flere områder som ikke var direkte relatert til Forsvarets bistand til politiet. I og med at det ikke har blitt vurdert som nødvendig å lovfeste Forsvarets ansvar for luftbårne terroranslag, kan det tenkes at utvidelsen av mandatet representerte en løsning som søkte etter problemer.

Arbeidet i arbeidsgruppen var ikke preget av uenigheter, noe som kan tyde på at defineringsprosessen i *utredningsfasen* var entydig. Problem- og situasjonsoppfatningen til regjeringen var dominerende for hvilke løsninger arbeidsgruppen skulle velge. Terrortrusselen ved åpningen av Stortinget i 2012 påvirket problemoppfatningen til regjeringen ved at den politiske ledelsen i JD sin håndtering av hendelsen skapte en konflikt mellom justisministeren og politiet. Den rådende problemoppfatningen i regjeringen ble dermed å få den politiske ledelsen i FD og JD på en armlengdes avstand fra de taktiske avgjørelsene om Forsvaret skal

bistå politiet. Selv om reduseringen av beslutningspunkter for en bistandsanmodning ble sterkt vurdert, ble det ikke innført i lovforslaget.

I *høringsfasen* var problem- og situasjonsoppfatningen til høringsinstansene tvetydig ved at lovforslaget fikk varierende tilbakemeldinger. De ulike problemoppfatningene fulgte i stor grad sektorgrensene mellom justissektoren og forsvarssektoren. Høringsinnspillene fra Riksadvokaten, politiet og deres interesseorganisasjoner var sterkt kritiske til lovforslaget, mens Generaladvokaten, FST og Forsvarets interesseorganisasjoner støttet i hovedsak lovforslaget. Høringsinstansene fra politiet mente at problemet var at lovforslaget var svakt utredet og preget av en forsvarsvinkling. De mente at problemet kunne løses ved en større deltagelse fra politiet i utarbeidingen av loven, og at hjemmelsgrunnlaget burde endres fra en egen særlov til å forankres i politiloven.

Defineringsprosessen i *policyformuleringsfasen* kan vurderes som tvetydig ved at det var stor uenighet mellom FD og JD om hvem som burde ha hovedansvaret for loven, og dermed hvem som skulle «eie» mest mulig av saken. Det kan vurderes som at uenigheten mellom departementene rundt lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet, var et resultat av en kamp om definisjonsmakt. Det departementet som forvalter loven har ansvaret for å legge premissene for det videre arbeidet, og dermed mer makt til å styre hvilken retning Forsvarets bistand til politiet utvikler seg i fremtiden. FD ønsket å beholde lovforslaget som ble presentert av arbeidsgruppen, mens JD ville ha det forkastet. Uenigheten førte til at lovarbeidet stoppet opp og lovforslaget ble forkastet. JD vant frem med sin løsning, og de overtok hovedansvaret for lovarbeidet som nå skulle forankres i politiloven. Etter at hovedansvaret ble overført til JD ble uenighetene nedtonet. Problem- og situasjonsoppfatningen i *vedtaksfasen* kan hevdes å ha vært entydig. Det var ingen store partipolitiske uenigheter om proposisjonen som ble lagt frem. Det ene punktet det var litt uenighet rundt i justiskomiteen gjaldt historieskrivningen, men selve formuleringen av lovforslaget var alle enige om. Lovforslaget ble enstemmig vedtatt ved første og andre gangs votering i Stortinget.

5.3 Røksund-utvalget

I dette delkapittelet skal jeg legge frem empirien om prosessen rundt endringen av bistandsinstruksen som varte fra 2015 til 2017. Kapittelet vil bli delt inn i seks underavsnitt hvor hvert av dem tar for seg en fase i beslutningsprosessen i tillegg til aktiviserings- og defineringsprosessen.

5.3.1 Initiativfasen

I regjeringskonferansen den 20. august 2015 konkluderte regjeringen med at gjennomgangen av bistandsinstruksen skulle deles inn i to faser (Brev fra FD, 05.01.2016). Den første fasen var en tilpasning av bistandsinstruksen til den nye lovbestemmelsen i politiloven. Denne endringen skulle tre i kraft samtidig som den nye §27a i politiloven. I fase to skulle det opprettes en uavhengig arbeidsgruppe med medlemmer fra politiet og Forsvaret som skulle behandle uavklarte spørsmål i bistandsregimet og utarbeide forslag til ny bistandsinstruks. Mye av grunnen til at det ble opprettet en uavhengig arbeidsgruppe, var for å unngå at arbeidet med ny bistandsinstruks skulle bli fastlåst i uenigheter mellom JD og FD, men også for å få en grundig og uavhengig gjennomgang av temaet (Intervju, JD 2).

Utformingen av mandatet til arbeidsgruppen var preget av uenigheter mellom FD og JD. Uenigheten gikk i hovedsak ut på at JD ønsket at mandatet skulle inkludere reguleringen av de bistandsoppdragene som dominerte i volum og som ikke nødvendigvis innebar bruk av makt, slik som søk og redning, og opprydding etter naturkatastrofer og ulykker. Mens FD ønsket at mandatet skulle ha et hovedfokus på mer ekstreme hendelser som innebar bruk av makt, som eksempelvis terrorisme.

«Det var masse diskusjoner om hva som skulle tas med i mandatet. Forsvarsdepartementet var ikke enig i noe av det Justisdepartementet foreslo. Man fikk til et mandat, men deler av mandatet ble ikke fulgt opp av utvalget.» (Intervju, JD 2)

Mandatet arbeidsgruppen ble tildelt hadde et fokus på at den nye instruksen skulle «bidra til en effektiv operativ oppgaveløsning og en best mulig utnyttelse av samfunnets samlede nasjonale beredskapsressurser» (Røksund, 2016, s11). Arbeidsgruppen hadde et relativt vidt mandat hvor de fikk i oppgave å vurdere nye bestemmelser om temaer som allerede var regulert i datidens bistandsinstruks, så vel som å se på muligheten til å regulere andre områder som ikke var det. Den nye §27a i politiloven åpnet et større handlingsrom for å utføre større endringer på bistandsinstruksen enn hva som var mulig tidligere (Røksund, 2016, s43-44). Den nye bestemmelsen i politiloven hadde i hovedsak to hovedfunksjoner. For det første gir bestemmelsen en hjemmel i lov for Forsvarets maktbruk. For det andre presiserer den grensen for hvilke maktbruk som kan tillates. Bistandsinstruksen skulle utgjøre de utfyllende bestemmelsene som skulle beskrive nærmere regler for hvordan bistanden skal gjennomføres. Regjeringsadvokaten kalte den nye lovbestemmelsen og det utvidede handlingsrommet den skapte en «stille revolusjon» (Byrkjedal, 2016). Arbeidsgruppen kunne presentere forslag til

endringer av bistandsinstruksen så lenge disse ikke gikk utenfor rammene satt av §27a i politiloven.

Sammensetningen av arbeidsgruppen var også preget av ulike meninger mellom departementene rundt hvem som skulle sitte i arbeidsgruppen. De ulike meningene gikk i hovedsak ut på hvem som skulle lede arbeidsgruppen.

«Det var uenigheter om sammensetningen. Den uenigheten foregikk mellom departementene. Og uenigheten gikk først og fremst på ledelsen av utvalget slik jeg husker det.» (Intervju, POD 2)

Etter overenskomst mellom FD, JD og Statsministerens kontor ble assisterende departementsråd i Nærings- og fiskeridepartementet Arne Røksund valgt som leder av arbeidsgruppen (Brev fra FD, 05.01.2016). Begrunnelsen for valget av Røksund var at han hadde kjennskap til begge sektorene ved at han ledet Politianalysen⁹, og han hadde en bakgrunn som admiral i Forsvaret. Arbeidsgruppen var partssammensatt ved at det var to fra Forsvaret, to fra politiet og to nøytrale (inkludert leder). Medlemmene fra Forsvaret ble godkjent av FD etter anbefaling fra FST, mens medlemmene fra politiet ble godkjent av JD etter anbefaling fra POD (Brev fra FD, 05.01.2016). Regjeringsadvokaten ble inkludert i arbeidsgruppen etter anbefaling fra Røksund. Brigader Leif Petter Sommerseth ved FOH og oberstløytnant Joar Holen Sveen ved FSK kom fra Forsvaret, mens politiinspektør og PODs liaison til FOH Ann-Kristin Kvilekval og visepolitimester John Reidar Nilsen ved Vest politidistrikt kom fra politiet. Det ble videre besluttet at FD skulle stå for sekretariatet til arbeidsgruppen. Den 12. januar 2016 ble arbeidsgruppen formelt opprettet, og utredningen skulle avgis innen seks måneder (Røksund, 2016, s11).

5.3.2 Utredningsfasen

Arbeidet i arbeidsgruppen foregikk i hovedsak i form av møter, hvor kildegrunnlaget var basert på dokumenter fra forsvarssektoren, justissektoren og andre relevante aktører, samt intervju med hva de betegnet som ressurspersoner innen bistandstematikken (Røksund, 2016, s11). Arbeidsgruppen la vekt på at en sentral ledetråd gjennom hele arbeidet med utformingen av bistandsinstruksen, var at den skulle være «infanterisikker» (Røksund, 2016, s44). Det vil si at arbeidsgruppen tok sikte på å formulere bistandsinstruksen på en slik måte at personell som ikke har juridisk trening skulle kunne bruke den i operativt vanskelige og tidskrisiske situasjoner uten at det kunne føre til tap av tid. Arbeidsgruppen fokuserte på at instruksen

⁹ NOU 2013: 9. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer

skulle gjøres vesentlig kortere enn datidens gjeldende instruks, samtidig som den skulle være så klar og konsis som mulig (Røksund, 2016, s46). Et annet mål var at bistandsinstruksen skulle være formulert slik at det ikke skulle være nødvendig å bruke andre lover og instruksjoner enn de som står i bistandsinstruksen under et bistandsoppdrag.

I utformingen av bistandsinstruksen fikk særlig maritim-terrorisme stort fokus (Røksund, 2016, s68). Dette kom av at arbeidsgruppen mente det eksisterte en betydelig grad av uenighet mellom Forsvaret og politiet rundt hvordan maritime-kontraterror operasjoner skulle planlegges og ledes, samt hvilke avdelinger som skal trenes og utrustes for dette formålet (Røksund, 2016, s60). De mente at grunnlaget for uenigheten var en grunnleggende strid mellom Forsvaret og politiet om fordeling av ressurser, kompetanse og ansvar, som også berørte FD og JD. De mente at kjernen i konflikten var at politiet har det prinsipielle og overordnede ansvaret for maritim-kontraterror, mens Forsvaret tradisjonelt har hatt det som en særlig oppgave og at de er bedre utrustet til å håndtere den typen hendelser. Arbeidsgruppen mente at rivaliseringen rundt maritim-kontraterror hadde hatt en uheldig smitteeffekt på forholdet mellom forsvarssektoren og justissektoren.

«Vi så det når vi intervjuet folk og leste kilder, at det var så mye spenning og konflikt mellom Forsvaret og politiet når det gjaldt maritime operasjoner, at det ble en dårlig stemning, spenning, som smittet over på deler av samarbeidet, hvor det ellers var veldig greit. At det blir mer sektorkonflikt, når det i utgangspunktet ikke var det.»
(Intervju, Bjerga)

Arbeidsgruppen var samstemt om at det eksisterte en konflikt mellom politiet og Forsvaret knyttet til hvem som skulle ha ansvaret og myndigheten over maritim-terrorisme, men de var uenige om hvilke tiltak som burde gjøres for å løse konflikten (Røksund, 2016, s67-68, s74). Medlemmene fra Forsvaret, regjeringsadvokaten og lederen av arbeidsgruppen utgjorde flertallet i gruppen, og de mente at uenigheten kunne løses ved at ansvaret til Forsvaret ble tydeligere presisert og utvidet ved maritime-kontraterror operasjoner (Røksund, 2016, s9). Forslaget til flertallet var i hovedsak en videreføring av gjeldende ordning for maritim-kontraterror, med unntak av at Forsvaret fikk tildelt et større operasjonelt handlingsrom (Røksund, 2016, s64). Det utvidede handlingsrommet skulle bestå av en initiativrett ved maritim-terrorisme og at Forsvaret skulle få en større frihet til å lede og gjennomføre maritime bistandsoperasjoner sammenlignet med bistandsoperasjoner ved landbasert terrorisme. De mente at en politimesters mulighet til å legge føringer på Forsvarets skarpe oppdrag ved maritim-kontraterror burde begrenses (Røksund, 2016, s65-66). Politiet skulle

sette rammene for oppdraget, mens det var opp til Forsvaret hvordan dette nærmere skulle gjennomføres.

«Det har vært deler av politiet, og blant enkelte politimestre, som har vært opptatt av at man skal ha mulighet til å gå inn og kunne detaljstyre selve operasjonen. (...) Når det er en maritim-kontraterror operasjon, så er det en såpass stor og komplisert operasjon hvor du bruker luftstridskrefter, spesialstyrker og marinen (...) Dette er det bare Forsvaret som kan, og da må de gjøre de taktiske disponeringene.» (Intervju, Røksund)

Selv om flertallet foreslo at Forsvaret burde gis en initiativrett ved maritim-terrorisme mente de fortsatt at hovedregelen burde være at det først måtte foreligge en anmodning fra politiet, men de presiserte også at Forsvaret ved tidskritiske hendelser burde kunne gjennomføre mottiltak uten å måtte vente på en anmodning fra politiet (Røksund, 2016, s64). Ved gjennomføring av en maritim-kontraterror operasjon skulle Forsvaret ha en varslingsplikt til politimesteren. Politimesteren skulle på lik linje med den politiske ledelsen i JD og FD ha anledning til å stanse operasjonen. (Røksund, 2016, s63). Flertallet mente det fortsatt ville være tale om bistand siden den militære operasjonen ville være underlagt politiets overordnede ansvar.

Flertallet mente at deres forslag til håndtering av maritim-terrorisme var en samfunnsøkonomisk løsning som kunne hindre at politiet og Forsvaret dublerde de samme kapasitetene (Røksund, 2016, s67). De påstod at dagens ordning hadde ført til en dublering av kapasiteter mellom politiet og Forsvaret på grunn av at det eksisterte et uklart hjemmelsgrunnlag for hvem som hadde ansvaret for maritim-terrorisme.

«Det var en erkjennelse fra flertallets side at det er Forsvaret som har ressursene og kompetansen på det. Politiet har noe kompetanse på det, men må bygge opp kompetansen. De har ikke infrastruktur rundt dette her. Så det var en samfunnsøkonomisk vurdering, og en vurdering av hvem som er best skodd for oppgaven» (Intervju, Røksund)

Flertallet påpekte videre at det fortsatt ville være en fare for at daværende uklarheter og konfliktlinjer ville bli videreført ved at den foreslåtte maritime-kontraterror modellen var veldig lik den allerede eksisterende modellen (Røksund, 2016, s64).

Representantene fra politiet utgjorde mindretallet, og de var sterkt uenig i flertallets forslag. Mindretallet mente at maritim-terrorisme ikke krevde særskilte løsninger, og påpekte videre at flertallets foreslåtte løsninger ikke ville bidra til å oppklare uklarheter eller løse konflikten mellom politiet og Forsvaret (Røksund, 2016, s72). De mente tvert imot at deres forslag ville føre til mer uklarheter og et større potensial for konflikt. Mindretallet pekte særlig på

gråsonen rundt når en hendelse kan betraktes som terrorisme og når den kan betraktes som en annen form for kriminalitet. De mente at å gi Forsvaret en initiativrett til maritim-kontraterror, kunne føre til at politiet og Forsvaret vurderte hendelsens karakter uavhengig av hverandre. Det ble videre påpekt at det kunne oppstå konflikt knyttet til hvem som burde iverksette operasjonen hvis Forsvaret vurderer hendelsen som terrorisme, mens politiet bedømmer den som en annen form for kriminalitet.

«Politiet som har ansvaret til daglig, skal også ha ansvaret i en krise. Det gjør at det er viktig å tenke bistand, istedenfor overtagelse. Man kan ikke kjøre to parallelle løp, to etater som samtidig løper mot samme mål, det blir feil. Jeg mener at systemet vil faktisk fremme ansvarspulverisering og fraskrivelse, og gjøre det ineffektivt» (Intervju, Nilsen)

Mindretallet mente at uenigheten knyttet til maritim-kontraterror var basert på at politiet har ansvaret for terrorisme mens Forsvaret har de nødvendige støttekapasitetene, da særlig lufttransport (Røksund, 2016, s74). De påpekte videre at konflikten skyldtes mangel på relevant lufttransportkapasitet, og at konflikten kunne løses ved å øke lufttransportstøtten Forsvaret kunne stille til rådighet for politiet eller ved å øke politiets egen kapasitet. De mente at dagens beredskapsordning burde «bygges på» og ikke «bygges om» ved at samtreningen mellom Beredskapstroppen og FSK burde økes slik at FSK utfyller Beredskapstroppen fremfor å erstatte den ved maritim-terrorisme (Røksund, 2016, s73).

Flertallet svarte mindretallets kritikk ved at de mente at kritikken var ensidig og en feilaktig tolkning av deres forslag til løsninger (Røksund, 2016, s68). Flertallet påpekte videre at det var kritikkverdig at mindretallet mente at maritim-terrorisme ikke krevde særskilte løsninger, og at de gikk inn for en videreføring av «status quo» med en oppfordring til å øke politiets egen helikopterkapasitet. Mindretallet mente at Forsvarets initiativrett ved maritim-terrorisme gikk utenfor rammene satt av politiloven §27a ved at det ikke var snakk om bistand, men en selvstendig militær operasjon innenfor politiets ansvarsområde uten lovforankring (Røksund, 2016, s68). De påpekte videre at en slik bestemmelse ville være i strid med Grunnlovens krav om lovhjemmel for militær maktbruk mot innbyggere (Røksund, 2016, s71). Dette var noe flertallet var uenig i ved at de mente at de holdt seg innenfor rammene satt av politiloven §27a ved at politiet ble gitt en rett til å bryte inn og stoppe operasjonen.

Med unntak av maritim-kontraterror var arbeidsgruppen samstemt om hvilke endringer som burde innføres på bistandsinstruksen. En av de større endringene de foreslo var å fjerne skillet mellom alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, og forkorte beslutningsprosessen til en bistandsanmodning. Arbeidsgruppen mente den daværende beslutningsprosessen til en

bistandsanmodning hadde et stort potensial til forsinkelse ved at det var seks aktører som skulle ta en faglig eller politisk vurdering før bistandsanmodningen kunne godkjennes (Røksund, 2016, s53). De foreslo å redusere antallet beslutningspunkter til en bistandsanmodning fra seks til to ved å trekke ut POD, JD, FD og FST (Røksund, 2016, s54-55). Det første beslutningspunktet skulle være politimesteren som skal vurdere om bistand skal anmodes, deretter sendes bistandsanmodningen direkte til FOH som er det andre beslutningspunktet. FOH skal vurdere hvilke kapasiteter Forsvaret kan bidra med og gi ordre om å iverksette bistandsoperasjonen. Det konstitusjonelle ansvaret til justisministeren og forsvarsministeren skulle ivaretas ved at de ble gitt en reaktiv styringsrett. Det vil si at en bistandsoperasjon kan iverksettes uten deres godkjenning, men de har myndigheten til å stanse den.

Arbeidsgruppen påpekte at dekning av kostnader ved bistandsoppdrag var et punkt som skapte usikkerhet og i verste fall mistro mellom politiet og Forsvaret (Røksund, 2016, s80). Som nevnt under kapittel 5.1.3 skulle politiet dekke merkostnadene til Forsvaret hvis bistanden ikke gikk ut på å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov. Det ble påpekt at kostnadsbestemmelsen hadde skapt frykt i politiet og JD om at store deler av årsbudsjettet kunne brukes på å dekke kostnadene til Forsvaret hvis de bistår ved en hendelse som viser seg å ikke være akutt likevel.

«Det var et argument fra politiet at de ikke turte å be om bistand fra Forsvaret, for plutselig så får de flere helikoptre og jagerfly som skal overvåke samt en påfølgende stor regning.» (Intervju, Røksund)

Etter arbeidsgruppens vurdering var dette kun en teoretisk problemstilling ved at spørsmålet om kostnadsdekning forekommer svært sjeldent, og at de manglet empirisk belegg for at det faktisk var et problem. Arbeidsgruppen ville dermed videreføre datidens ordning med en inkludering av en ekstra bestemmelse om at Finansdepartementet skulle avgjøre hvem av JD og FD som skulle dekke kostnadene hvis det oppsto uenigheter mellom dem (Røksund, 2016, s87).

«Det er en søkt problemstilling, og egentlig litt interessant at det har kommet opp som et problem, men jeg tror det er et vikarierende argument, rett og slett. Det er ikke noe empiri på at det er et problem. Så det virket litt konstruert» (Intervju, Røksund)

Arbeidsgruppens oppfattelse av at uenighetene rundt kostnadsdekning kun har vært en teoretisk problemstilling har blitt møtt med motstand fra deler av politiet som mente at det var en meget aktuell problemstilling som kan hemme samarbeidet mellom Forsvaret og politiet.

«De bagatelliserer det, men det er ikke politiets erfaring, det er hemmende. Vi prøvde oss på omkamp, men det gikk ikke. Det er langt ifra en teoretisk problemstilling, det er en meget praktisk problemstilling. Senest sykkel VM, et kjempeproblem» (Intervju, POD 1)

5.3.3 Høringsfasen

På lik linje som ved høringsfasen under kapittel 5.2.3 fordeler jeg høringsinstansene inn etter de samme tre kategoriene; justissektoren, forsvarssektoren og en tredje kategori som tar for seg alle høringsinstansene utenfor de to først nevnte kategoriene. Jeg bruker de samme kriteriene for sektorinndelingen av høringsinstansene som under det nevnte kapittelet. Arbeidsgruppens rapport og instruksforslag ble sendt på høring til 68 høringsinstanser, og av disse sendte 34 aktører inn sine høringssvar¹⁰. Av disse var 18 fra justissektoren, derav elleve politidistrikt. Fire av høringssvarene var fra forsvarssektoren, og 12 høringssvar fra aktører utenfor justissektoren og forsvarssektoren¹¹.

5.3.3.1 Justissektoren

Rapporten og instruksforslaget fikk varierte tilbakemeldinger fra høringsinstansene i justissektoren. Det var ingen som eksplisitt støttet instruksforslaget slik arbeidsgruppen hadde formulert det, men det var allikevel flere punkter i forslaget som fikk bred støtte i justissektoren. Særlig forslaget om å forenkle og forkorte beslutningsprosedyrene ved en bistandsanmodning ble tatt imot med tilfredshet av samtlige instanser i justissektoren. Forslaget til arbeidsgruppens flertall om hvordan maritim-kontraterror skulle håndteres ble derimot tatt veldig dårlig imot, og instansene støttet unisont arbeidsgruppens mindretall sine innsigelser mot flertallets forslag. Samtlige av instansene i justissektoren mente at flertallets forslag om Forsvaret burde få en «initiativrett» ved maritim-terrorisme gikk utenfor rammene satt av §27a i politiloven og at forslaget dermed kunne være i strid med Grunnloven. POD, PST, Sysselmannen på Svalbard og seks politidistrikt mente at Forsvarets «initiativrett» kunne ha en negativ påvirkning på samarbeidet mellom Forsvaret og politiet ved at det kunne skape uklare ansvarsforhold mellom etatene. De mente at forslaget kunne få negative konsekvenser ved at det kunne skape usikkerhet knyttet til hvem som skulle gjøre hva og hvem som hadde ansvaret for å håndtere hendelsen. POD, PST og tre politidistrikt påpekte at det kunne være svært problematisk å la Forsvaret få en initiativrett ved maritim-kontraterror på grunn av at det kunne være uklare grenser for når en hendelse ble betraktet som terrorisme fremfor en annen form for alvorlig kriminalitet. De påpekte videre at dette kunne få uheldige

¹⁰ Se vedlegg 4 for oversikt over innsendte høringssvar

¹¹ Fem av tolv høringssvar hadde ingen merknader

konsekvenser for håndteringen av en hendelse hvis det midt under en iverksatt militæroperasjon ble vurdert som en annen form for kriminalitet enn terrorisme, og at ansvaret dermed ble flyttet til politiet under selve oppdragsutførelsen.

Av høringsinstansene fra politiet var særlig Oslo og Finnmark politidistrikt kritiske til instruksforslaget. Finnmark politidistrikt påpekte at det virket som at arbeidsgruppen tok utgangspunkt i et situasjonsbilde som ikke gjenspeilet virkeligheten, og at dette videre kunne ha påvirket arbeidsgruppen i en uheldig retning. De mente at arbeidsgruppens fokus på å unngå dublering av ressurser, ville føre til at politiet ble avhengig av Forsvarets luftransportkapasiteter. De mente at arbeidsgruppen tok det som en forutsetning at Forsvaret har kapasitetene tilgjengelig når politiet skulle anmode om det, noe som etter deres erfaring ofte ikke var tilfelle. Oslo politidistrikt og Norges politilederlag mente at arbeidsgruppens rapport var preget av en militærfaglig fortolkning og begrepsbruk, og manglende grunnforståelse for en politifaglig krisehåndtering. De mente at det virket som at rapporten var skrevet på Forsvarets premisser, og at den dermed gav uttrykk for hva Forsvaret ønsket å bidra med fremfor hvilke bistandsbehov politiet faktisk hadde. Det ble henvist til at rapporten hadde et stort fokus på terrorisme, og at det gikk utover kvaliteten på bestemmelsene som regulerte de mer ordinære bistandsoppdragene som dominerte i volum. Oslo politidistrikt spekulerte om det store fokuset på maritim-kontraterror i arbeidsgruppen, kom av at Forsvaret hadde et større ønske om å bistå med den type hendelser, fremfor mindre kritiske hendelser.

Norges politilederlag, POD, Kripos og tre politidistrikt påpekte at de ikke kjente seg igjen i arbeidsgruppens beskrivelser av en rivalisering og revirkamp om maritim-kontraterror. De hadde en helt annen erfaring, og mente at samarbeidet mellom Forsvaret og politiet fungerte bra. Innlandet politidistrikt påpekte at i den grad en uenighet mellom etatene faktisk eksisterte, så skyldtes det en tidvis motvillighet fra Forsvaret til å stille sine luftransportkapasiteter til disposisjon for politiet. Riksadvokaten, POD, PST og Oslo politidistrikt påpekte at de var uenig med arbeidsgruppens prinsipp om at instruksen burde være «infanterisikker». De mente det var helt unødvendig at instruksen skulle formuleres slik at taktisk personell uten juridisk trening skulle kunne bruke den når det bare er høyt kvalifisert personell på operasjonelt og strategisk nivå som skal bruke den.

POD og seks politidistrikt ville at kostnadsbestemmelsen ikke skulle videreføres i den nye instruksen. De mente at hver etat skulle dekke egne kostnader uavhengig av om de var i en akutfase eller ikke. Troms politidistrikt påpekte at kostnadsbestemmelsen kunne være til hinder for at politiet anmodet om bistand fra Forsvaret på grunn av de negative økonomiske

konsekvensene en bistandsanmodning kunne medføre et politidistrikt. Finnmark politidistrikt påpekte videre at Forsvaret hadde etablert seg på et kostnadsnivå som gjorde at bruk av deres ressurser var lite relevante for dem. De poengterte videre at Forsvaret hadde medvirket til å hindre at samfunnets samlede beredskapsressurser ble utnyttet best mulig ved at de ville ha kostandene dekket av politiet.

5.3.3.2 Forsvarssektoren

Samtlige av høringssvarene fra forsvarssektoren støttet utredningen og instruksforslaget til arbeidsgruppen, men de hadde likevel delte meninger om hvordan maritim-kontraterror burde håndteres. FST var uenig med flertallet i arbeidsgruppen om at Forsvaret burde ha en initiativrett ved maritim-terrorisme. De mente at arbeidsgruppen hadde overdrevet Forsvarets evne til å oppdage maritim-terrorisme. Forsvarets stabsskole støttet derimot flertallets forslag om at Forsvaret burde ha en initiativrett ved maritim-terrorisme. De påpekte at det var gunstig for samfunnet at ansvaret for maritim-terrorisme i sin helhet ble overtatt av Forsvaret. Et interessant moment her er at FST og Forsvarets stabsskole, har to vidt forskjellige meninger rundt initiativretten til maritim-kontraterror. FST og Forsvarets stabsskole var derimot samstemte om at det var Forsvaret og ikke politiet som burde lede og gjennomføre maritime bistandsoperasjoner.

FST var den eneste høringsinstansen som var imot sammenslåingen av alminnelig bistand og håndhevelsesbistand, og den tilhørende reaktive styringsretten til politisk nivå. De mente at bruk av Forsvaret til bistand for politiet fortsatt burde være underlagt den politiske ledelsens positive kontroll ved at de må godkjenne en bistandsanmodning før bistandsoppdraget kan iverksettes. Generaladvokaten, Forsvarets stabsskole og Forsvarets høyskole uttrykte derimot støtte til forenklingen og forkortingene av beslutningsprosedyrene ved en bistandsanmodning, samt sammenslåingen av bistandstypene.

5.3.3.3 Høringsinstanser utenfor justissektoren og forsvarssektoren

Arbeidsgruppens utredning og instruksforslag engasjerte få aktører utenfor justissektoren og forsvarssektoren. Av de andre høringsinstansene var det kun Universitetet i Bergen (UiB) som sendte inn et gjennomarbeidet og utfyllende høringssvar. UiB påpekte at de var uenige med flere av bestemmelsene i instruksforslaget. De var sterkt kritiske til arbeidsgruppens fokus på at instruksjonen skulle være «infanterisikker». De mente at instruksjonen var for kortfattet, og at det ikke var behov for at den skulle være utformet etter den hensikt å skaffe seg hurtig «infanterisikker» kunnskap når den bare skulle brukes av høyt kvalifisert personell på operasjonelt og strategisk ledernivå i politiet og Forsvaret. Både Advokatforeningen og UiB

støttet mindretallets innsigelser mot flertallets forslag knyttet til maritim-kontraterror. De mente at «initiativretten» til Forsvaret gikk utenfor rammene satt av §27a i politiloven, og at flertallets forslag dermed var i strid med Grunnloven. Advokatforeningen påpekte at de ikke nødvendigvis var imot at Forsvaret skulle få maritim-terrorisme som sitt særskilte ansvar, men at det i så fall burde gjøres i lovsform og ikke instruks. Olje- og energidepartementet påpekte at de syntes det var positivt at instruksforslaget tok sikte på å klargjøre ansvaret for maritim-terrorisme. UiB var overrasket over at terrorisme hadde fått et såpass stort fokus i arbeidsgruppen når det ikke var nevnt i mandatet. De påpekte videre at det virket som at terrorfokuset hadde gått på bekostning av viktige praktiske spørsmål om de typer bistand som dominerer i volum, slik som eksplosiv rydding og søk og redning etter personer.

5.3.4 Policyformuleringsfasen

Statssekretærene Thor Kleppen Sættem i Justisdepartementet og Øystein Bø i Forsvarsdepartementet hadde ansvaret for departementsbehandlingen av rapporten og instruksforslaget lagt frem av arbeidsgruppen. Oppgaven om å komme til enighet og formulere instruksen som skulle vedtas ble videre delegert til politidirektøren og forsvarssjefen (Intervju, POD 1). Denne delegeringen ble gjort for å unngå at behandlingen av instruksen skulle dra ut i tid som følge av uenigheter mellom departementene.

Politiet var sterkt uenig med forslaget til flertallet i arbeidsgruppen om at Forsvaret skulle få et særskilt ansvar for å bekjempe terrorisme til havs (Johnsen, 2016). Etter at arbeidsgruppens forslag ble offentliggjort gikk sentrale personer i politiledelsen ut i media og kritiserte flertallets forslag om å gi Forsvaret et særskilt ansvar for maritim-terrorisme. Politidirektøren sa til VG at han ikke kunne forstå begrunnelsen for at Forsvaret skulle få muligheten til å gripe inn ved maritim-terrorisme uten en anmodning fra politiet (Jonsson Trædal, 2016), mens sjef for Beredskapstroppen uttalte at han fryktet at forslaget ville skape uklare ansvarsforhold mellom Forsvaret og politiet som kunne føre til tap av verdifull tid ved alvorlige hendelser (Johnsen, 2016). Ut fra media kunne man få inntrykk av at det var full strid mellom Forsvaret og politiet om hvem som skulle få ansvaret for maritim-kontraterror (Johnsen, 2016), men dette var noe ledelsen i både Forsvaret og politiet nektet for blant annet ved at sjef FOH og forsvarssjefen uttalte i media at de var enige med politiet om at bekjempelse av terrorisme til havs fortsatt burde være politiets ansvar (Johnsen, 2017). I etterkant av forslaget forsøkte politidirektøren og forsvarssjefen å roe uenighetene mellom sektorene.

«Politidirektøren ønsket ikke noen sånn der kamp om hvem som var best, så masse sånne polititips som stod i utgangspunktet ble strøket. Han ville ikke at Forsvarssjefen alene skulle prøve å roe stemningen» (Intervju, POD 1)

«Initiativretten» til Forsvaret ble til slutt fjernet fra den endelige instruksen på grunn av at den politiske ledelsen i JD og FD oppfattet den for å være ulogisk.

«Maritim-kontratererror mener jeg de konkluderte ulogisk på. Jeg hadde veldig vanskeligheter med å se hvordan de skulle gjennomføre det i praksis. Og jeg oppfattet vel kanskje at det var mer et slags kompromiss sånn at ikke politisida skulle vinne alle kampene.» (Intervju, Anundsen)

5.3.5 Vedtaksfasen

Endringene på bistandsinstruksen ble vedtatt under regjeringskonferansen den 16. juni 2017 som en kongelig resolusjon (FD, 2017). Arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks ble vedtatt i sin helhet med unntak av «initiativretten» til Forsvaret ved maritim-terrorisme som ble fjernet (Bistandsinstruks, 2017). I den endelige instruksen beholdt Forsvaret den operative ledelsen over militære styrkers bistandsoppdrag til havs innenfor oppdragsrammene satt av den stedlige politimesteren. Det vil si at når politiet anmoder om bistand fra Forsvaret til maritim-kontratererror leder Forsvaret operasjonen selv, men ved landbasert terrorisme vil fortsatt politiet ha ledelsen over bistandsoperasjonen (Røksund, 2016, s57, s63-64). Den vedtatte bistandsinstruks kan betraktes som å ha tydelige trekk av kompromiss ved at «initiativretten» ble trukket, samtidig som Forsvaret beholdt ledelsen over militære styrker ved en maritim-bistandsoperasjon. I høringsfasen forsøkte politiet å fjerne kostandsbestemmelsen, men bestemmelsen ble videreført i den vedtatte instruks.

5.3.6 Aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen

5.3.6.1 Aktiviseringsprosessen

Initiativet til nedsettelsen av arbeidsgruppen som skulle se på bistandsinstruks kom fra regjeringen. Arbeidsgruppen skulle være partssammensatt med to medlemmer fra Forsvaret og to fra politiet i tillegg til en nøytral leder. JD og FD fikk i oppgave å sette sammen arbeidsgruppen. De delegerte denne oppgaven videre til POD og FST som skulle utpeke medlemmene fra politiet og Forsvaret. JD og FD ble enige om at Arne Røksund skulle lede arbeidsgruppen. Røksund ønsket at arbeidsgruppen skulle utvides med et ekstra nøytralt medlem, og etter hans anbefaling ble regjeringsadvokaten inkludert i arbeidsgruppen. Jeg vurderer *initiativfasen* knyttet til Røksund-utvalget for å være en mer åpen prosess enn tilsvarende fase ved endringen av bistandsinstruks i 2012 og lovarbeidet i 2013, men jeg vurderer likevel fasen for å være en relativt lukket prosess. Dette kan blant annet støttes av at

Aftenposten kalte arbeidsgruppen for en «hemmeligholdt supergruppe» (Bentzrød og Sætran, 2016). Deltakelsen i *utredningsfasen* var klart definert på forhånd, og deltakelsesmønsteret var stabilt gjennom hele denne fasen. Et kjennetegn med arbeidet i arbeidsgruppen var den utstrakte bruken av møter hvor ressurspersoner innen bistandstematikken innledet med sine kunnskaper om temaet.

Arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks ble sendt på høring til alle politidistriktene og departementene, samt 40 andre aktører. De som ble mest berørt av instruksforslaget var også de som var mest aktive i *høringsfasen*. Særlig politiet benyttet høringsrunden aktivt ved at de sendte inn 17 utfyllende høringssvar. På lik linje med lovforslaget som ble sendt på høring tre år tidligere var også denne gang høringsinstansene fra justissektoren langt mer aktiverte enn instansene fra forsvarssektoren. Det ble sendt inn langt flere høringssvar fra justissektoren, og disse var også jevnt over mer utfyllende og gjennomarbeidet enn de som ble sendt inn fra forsvarssektoren. Departementsoppfølgingen av forslaget til ny bistandsinstruks i *policyformuleringsfasen* var en lukket prosess preget av en tett deltakelse fra den politiske ledelsen i JD og FD. En statssekretær i både FD og JD fikk i oppgave å følge opp instruksene. De delegerte oppgaven med å skrive den nye bistandsinstruksen til politidirektøren og forsvarssjefen. Endringen av bistandsinstruksen ble vedtatt som en kongelig resolusjon av kongen i statsråd.

5.3.6.2 Defineringsprosessen

Målet til arbeidsgruppen var å formulere en ny bistandsinstruks innenfor rammene satt av den nylig vedtatte §27a i politiloven. Det var enighet i både justissektoren og forsvarssektoren om at bistandsinstruksen burde endres som en følge av den nye lovhjemmelen, men det kan likevel vurderes som at problem- og situasjonsoppfatningen i *initiativfasen* var tvetydig. Det var uenigheter mellom FD og JD rundt hvem som skulle lede arbeidsgruppen og hvilket mandat den skulle ha. JD ønsket at de bistandsoppdragene som dominerte i volum og som ikke innebar militær maktbruk skulle få et større fokus, noe FD ikke ønsket. I *utredningsfasen* vurderer jeg problem- og situasjonsoppfatningen for å være entydig med unntak av ved maritim-kontraterror hvor den var tvetydig. De nøytrale medlemmene og medlemmene fra Forsvaret mente at håndteringen av maritim-terrorisme, krevde en særskilt regulering hvor en større del av ansvaret burde overføres til Forsvaret, mens medlemmene fra politiet mente at maritim-terrorisme ikke krevde en særskilt regulering, men kunne håndteres etter de samme bestemmelsene som regulerte landbasert terrorisme. Medlemmene fra politiet mente at en

økning i lufttransportkapasiteten til politiet ville løse revirkampen knyttet til maritim-kontraterror.

Problem- og situasjonsoppfatningen i *høringsfasen* var relativt tvetydig ved at instruksforslaget fikk en del varierende tilbakemeldinger. Det var stor enighet blant omtrent samtlige høringsinstanser knyttet til arbeidsgruppens forslag om å forkorte og forenkle beslutningsprosedyrene ved en bistandsanmodning. Arbeidsgruppens forslag om å tildele Forsvaret den operative ledelsen ved bistandsoppdrag til havs og en «initiativrett» til maritim-kontraterror ble derimot kritisert av samtlige høringsvar som berørte temaet med unntak av Forsvarets høyskole og Forsvarets stabsskole. De ulike oppfatningene mellom høringsinnspillene fra politiet og Forsvaret knyttet til maritim-kontraterror fulgte i stor grad sektorgrensene mellom dem med unntak av FST som ikke ønsket at Forsvaret skulle ha en «initiativrett». Flere av høringsvarene fra politiet mente at det ikke eksisterte en konflikt mellom politiet og Forsvaret knyttet til maritim-terrorisme. De påpekte at hvis det eksisterte en konflikt var det på grunn av mangelen på lufttransportkapasitet, og ikke uklare ansvarslinjer. Flere høringsinstanser fra politiet påpekte at en økning i politiets lufttransportkapasitet langt på vei ville løse uenighetene med Forsvaret.

Ut fra informasjonen jeg har tilgjengelig virker det som problem- og situasjonsoppfatningen i *policyformuleringsfasen* var relativt tvetydig ved at JD og FD hadde ulike oppfatninger knyttet til hvordan bistandsinstruksen burde formuleres. Den vedtatte instruksen hadde tydelige avtrykk av kompromiss ved at «initiativretten» til Forsvaret ble trukket, samtidig som Forsvaret beholdt ledelsen over maritime bistandsoppdrag.

5.4 Likheter og ulikheter mellom beslutningsprosessene

Et gjennomgående trekk ved alle tre beslutningsprosessene var at deltakelsen var preget av en segmentert og hierarkisk deltakelse. Interessene til justissektoren og forsvarssektoren var velorganisert ved at de tok en integrert del i utformingen av både bistandsinstruksen og lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet. Både opprettelsen av arbeidsgruppene og departementsoppfølgingen av deres forslag ble gjennomført av FD i samarbeid med JD, samtidig som arbeidsgruppene var partssammensatte ved at sektorene ble likt representert. Beslutningsprosessene var hierarkisk preget ved at den politiske og administrative ledelsen i departementene hadde tett kontroll og grep ofte direkte inn i arbeidsgruppene og departementsoppfølgingen av deres forslag. Den hierarkiske styringen ble noe nedtonet under Røksund-utvalget. Et annet likhetstrekk var at deltakelsen var lukket og stabil gjennom alle

beslutningsprosessene. Et unntak var i etterkant av regjeringsskiftet i 2013 da høringsnotatet ble forkastet. Da var det en periode fra 2013 til 2015 hvor deltakelsen var relativt ustabil. Et annet moment var at etter regjeringsskiftet i 2013 ble beslutningsprosessene både mer åpne og gjennomtrekken av deltakere økte, men prosessene var likevel relativt lukkede og stabile. Et annet kjennetegn med beslutningsprosessene var at de var juristdominerte. Alle medlemmene i alle tre arbeidsgruppene var jurister med unntak av Arne Røksund.

Et gjennomgående likhetstrekk med alle tre beslutningsprosessene er at de i hovedsak har vært preget av enighet i arbeidsgruppene, og administrative uenigheter mellom FD og JD. Maritim-kontraterror var et unntak hvor det ved dette punktet var uenigheter i arbeidsgruppen. Beslutningsprosessene viste også at uenighetene i stor grad fulgte sektorgrensen mellom justissektoren og forsvarssektoren. Disse skillelinjene kom tydelig frem i begge høringsrundene og i departementsoppfølgingen av både lovforslaget og instruksforslagene. Et annet likhetstrekk mellom prosessene var at mandatene var relativt uklart formulert, og at dette kunne tolkes som at arbeidsgruppene fikk stor autonomi i utformingen av lovforslaget og instruksforslagene, noe de i realiteten ofte ikke hadde. Beslutningsprosessene var også preget av at det var et problem i hver av beslutningsprosessene som fikk mer oppmerksomhet enn de andre. Kostnadsbestemmelsen ved endringen av instruksen i 2012, beslutningsprosedyrene for bistandsanmodninger ved det første lovforslaget i 2012-2013 og maritim-kontraterror ved Røksund-utvalget i 2016-2017.

6 Analyse

I dette kapittelet har jeg gjennomført en helhetlig oppsummering og analyse av de empiriske funnene som har blitt presentert. Først oppsummerer jeg hovedtrekkene ved aktiviserings- og defineringsprosessene. Deretter skal jeg tolke de empiriske funnene i lys av de teoretiske perspektivene som ble presentert i teorikapittelet. Avslutningsvis skal jeg oppsummere analysen med en vurdering av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft, og se på samspillet mellom dem.

6.1 Hovedtrekkene ved aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen

6.1.1 Aktiviseringsprosessen

Endringen av bistandsinstruksen i 2012

Initiativet til opprettelsen av arbeidsgruppen kom fra den politiske ledelsen i FD. Arbeidsgruppen var partssammensatt hvor interessene til FD var representert med to representanter fra sikkerhetspolitisk avdeling mens JD var representert med to representanter fra politiavdelingen. Arbeidsgruppen var dermed en valgmulighet brukt til å koble sammen interessene til sikkerhetspolitisk avdeling og politiavdelingen til et felles arbeidsforum hvor de kunne diskutere problemene og løsningsforslagene de brakte med seg til forhandlingsbordet. Med unntak av medlemmene i arbeidsgruppen var det i stor grad den administrative og politiske ledelsen i FD og JD som styrte beslutningsprosessen. Det var dermed veldig få aktører og personer som tok del prosessen, og jeg vurderer den for å være lukket. Det var svært få personer som gikk inn og ut av prosessen og dermed kan det sies at deltakelsen var stabil. Med tanke på at det kun var sikkerhetspolitisk avdeling, politiavdelingen og den administrative og politiske ledelsen i departementene som deltok, vurderer jeg organiseringen av beslutningsprosessen for å være segmentert ved at det kun var spesifikke interesser som var representert, og at den var sterkt preget av hierarki ved at ledelsen i FD overså anbefalingen til arbeidsgruppen mot å vedta kostnadsbestemmelsen.

Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet

På lik linje med endringen av bistandsinstruksen året før kom initiativet også denne gang fra FD. Arbeidet i arbeidsgruppen var sterkt sentralstyrt av regjeringen. Det kan imidlertid tenkes at den sterke styringen fra regjeringen kom som en konsekvens av den negative medieomtalen håndteringen av terrortrusselen ved åpningen av Stortinget i 2012 fikk, og den påfølgende konflikten mellom justisministeren og politiet. Høringsrunden aktiverte særlig politiet hvor de

tydelig benyttet anledningen til å uttrykke sin misnøye med lovforslaget som forelå. I og med at uenigheten mellom JD og FD førte til at hovedansvaret for lovarbeidet skiftet departement, og at det skjedde et regjeringsskifte i samme tidsperiode vurderer jeg deltakelsen for å ha vært ustabil. De som arbeidet med lovforslaget før høringsrunden ble fjernet, og både nye personer, departementsavdelinger og statsråder tok del i arbeidet etter. Den store utskiftningen kom av at det foreliggende lovforslaget ble forkastet, og et nytt skulle konstrueres fra bunnen av. Til tross for at det var flere personer som tok del i denne beslutningsprosessen enn ved endringen av bistandsinstruksen i 2012 vurderer jeg likevel prosessen for å ha vært lukket. Dette kommer av at det fortsatt i hovedsak var sikkerhetspolitisk avdeling og politiavdelingen som arbeidet med lovformuleringen. Det ble også poengtert av flere høringsinstanser fra politiet at de ikke kjente til hvem som hadde sittet i arbeidsgruppen og hvilken bakgrunn de hadde. Utformingen av lovforslagene var dermed segmentert ved at det kun var spesifikke interesser som ble representert. Beslutningsprosessen var også svært hierarkisk preget ved at regjeringen hadde tett kontroll og gikk aktivt inn og styrte arbeidet helt frem til stortingsbehandlingen av lovforslaget. Proposisjonen som ble lagt frem for Stortinget, aktiverte de politiske partiene i svært liten grad, og lovforslaget ble vedtatt enstemmig uten at det ble gitt noe særlig oppmerksomhet.

Røksund-utvalget

Initiativet til opprettelsen av arbeidsgruppen kom fra regjeringen på bakgrunn av vedtaket av politiloven §27a. Den nye loven åpnet en ny valgmulighet til å endre bistandsinstruksen. Det ble bestemt at arbeidsgruppen skulle være partssammensatt ved at det skulle være to medlemmer fra Forsvaret, to fra politiet og to nøytrale, inkludert leder. FD og JD ble enige om at Arne Røksund skulle være leder, mens de delegerte valget av de øvrige medlemmene fra Forsvaret og politiet ned til FST og POD. Arbeidsgruppen ble dermed brukt til å koble sammen kunnskapene, erfaringene og interessene til personer fra taktisk og operasjonelt nivå i Forsvaret og politiet, samt juridiske eksperter. Med unntak av arbeidet i arbeidsgruppen var beslutningsprosessen preget av en tett kontroll fra den politiske ledelsen i JD og FD. Jeg vurderer dermed beslutningsprosessen for å være relativt lukket, men noe mer åpen enn de to tidligere prosessene. Personene som har tatt del i beslutningsprosessen har i hovedsak vært tilknyttet Forsvaret, FD, JD og politiet. Jeg vurderer dermed beslutningsprosessen for å ha vært segmentert. Prosessen har også vært hierarkisk, men i mindre grad enn de tidligere beslutningsprosessene. Med tanke på at det er få personer som har tatt del i beslutningsprosessen kan deltakelsen betraktes som stabil.

6.1.2 Defineringsprosessen

Endring av bistandsinstruksen i 2012

I etterkant av terrorhandlingene den 22. juli 2011 fikk samarbeidet mellom politiet og Forsvaret et større fokus. Fokuset var i hovedsak rettet mot hvordan samarbeidet mellom etatene kunne forbedres. Forsvarets innsats den 22. juli ble vurdert som tilfredsstillende av Gjørv-kommisjonen, mens politiet ble kritisert for å vente for lenge med å anmode om bistand fra Forsvaret. Selv om bistandsinstruksen fungerte tilfredsstillende den 22. juli, ble det vurdert at en forbedring av instruksen ville være en viktig brikke mot et mer effektivt samarbeid mellom etatene. Problemet var dermed at samarbeidet mellom politiet og Forsvaret burde forbedres, og en del av løsningen på problemet var å endre bistandsinstruksen.

Terrorhandlingene den 22. juli åpnet dermed en valgmulighet for å endre bistandsinstruksen. Det var uklart hva som var problemet med instruksen, og arbeidsgruppen kan dermed tolkes som en løsning som søkte etter problemer.

En del av problemet som skulle løses var å redusere terskelen for når politiet kunne be Forsvaret om bistand. Det var sterkt begrenset i hvor stor grad dette var mulig når arbeidsgruppen skulle endre bistandsinstruksen fremfor å konstruere et lovforslag. Det største problemet med samarbeidet mellom etatene var at mangelen på lovhjemmel for Forsvarets maktbruk skapte en usikkerhet om bistand fra Forsvaret var grunnlovsstridig. Hvilke løsninger som var mulig å gjennomføre ble dermed sterkt begrenset av Grunnlovens §99. Det største problemet for samarbeidet mellom etatene ble dermed ikke løst. Etter stor uenighet mellom ledelsen i FD og JD ble det etter førstnevntes anbefaling inkludert en bestemmelse om hvordan kostnadene skulle fordeles ved et bistandsoppdrag. Med tanke på at kostnadsfordeling ikke har vært et problem hverken tidligere eller senere kan det tolkes som at FD benyttet valgmuligheten til å vedta en løsning som skulle forhindre at Forsvaret ble gitt en sterkere plikt til å bistå politiet ved mindre akutte bistandsoppdrag som ikke innebar maktbruk. Kostandsbestemmelsen ble dermed benyttet til å løse et tema som deler av forsvarssektoren har oppfattet som et problem, mens deler av politiet har i ettertid oppfattet løsningen presentert av FD som et problem.

Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet

Den rådende problemoppfatningen til FD var at maktbruk fra Forsvaret under bistandsoppdrag for politiet ikke var i strid med Grunnloven. De mente at det ikke var behov for en lovhjemmel for at Forsvarets bistand til politiet skulle være på juridisk trygg grunn.

Etter at Gjørsv-kommisjonen og Høyres medlemmer i 22. juli-komiteen anbefalte at grensene for bruk av militær makt overfor sivile borgere burde lovfestes tok FD en helomvending og opprettet en arbeidsgruppe som skulle konstruere et lovforslag. De mente fortsatt at en lovhjemmel ikke var nødvendig, men de vurderte det som ønskelig. Det kan dermed tolkes som at FD ble presset til å konstruere en løsning på et problem de mente ikke eksisterte. Deler av justissektoren har oppfattet mangelen på lovhjemmel for militær maktbruk som en av de største problemene med samarbeidet mellom Forsvaret og politiet. Etter deres problemoppfatning kan det dermed tolkes som at det er en tett kobling mellom problemet og løsningen.

Håndteringen av terrortrusselen ved Stortinget i 2012 hadde en innvirkning på beslutningsprosessen ved at regjeringen fikk en oppfatning om at datidens beslutningsprosedyre for bistandsanmodninger var et problem, men den ble likevel ikke endret i lovforslaget. Det kan da tolkes som at lovforslaget representerte en løs kobling mellom hva regjeringen oppfattet som problemet og løsningsforslaget de presenterte. Høringsinstansene fra justissektoren uttrykte at de oppfattet lovforslaget som svakt formulert og sterkt preget av en forsvarsvinkling. De mente at dette var en feil løsning, og at lovforslaget heller burde være tettere tilknyttet politiets premisser og behov, fremfor Forsvarets ønsker. Etter høringsrunden fulgte det en periode med stor uenighet mellom FD og JD. Uenighetene gikk ut på hvordan lovforslaget skulle se ut og hvem av departementene som skulle lede det videre arbeidet. JD med støtte av politiet mente at Forsvarets bistand til politiet burde forankres i politiloven, mens FD mente at det burde lovfestes i en egen særlov. Etter en periode med forhandlinger fikk til slutt justisministeren gjennomslag, og JD overtok lederansvaret fra FD. Stortingsbehandlingen av lovforslaget JD formulerte var derimot preget av stor enighet og ble vedtatt enstemmig. Et interessant punkt med beslutningsprosessen frem til vedtaket av §27a i politiloven er at prosessen var preget av stor administrativ uenighet, men stor politisk enighet.

Røksund-utvalget

Etter vedtaket av §27a i politiloven var både justissektoren og forsvarssektoren enige om at bistandsinstruksen måtte tilpasses den nye lovhjemmelen, men det var uenigheter mellom dem rundt hvordan dette burde gjøres. JD ville ha et større fokus på reguleringen av bistand fra Forsvaret ved mindre akutte hendelser som ikke nødvendigvis innebar bruk av makt, mens FD ville at fokuset i hovedsak skulle være rettet mot terrorisme. Begge departementene er dermed enige om hva som er problemet, tilpasningen av bistandsinstruksen, men de er uenige

om hvordan instruksen skal formuleres. Det kan tenkes at denne uenigheten kommer av forskjellige handlingslogikker i departementene som en følge av at forsvarssektoren er innrettet til å håndtere ekstreme hendelser som krig, mens justissektoren er innrettet til å håndtere ulike former for kriminalitet som ikke nødvendigvis innebærer bruk av makt.

Med unntak av maritim-kontraterror var beslutningsprosessen i hovedsak preget av en entydig problemoppfatning. Både arbeidsgruppens flertall og mindretall var enige om at dagens organisering av maritim-kontraterror var et problem, men de var uenige i hvilke løsninger som burde gjennomføres. Flertallet mente at en særskilt regulering som flyttet en stor del av ansvaret over til Forsvaret ville være en gunstig løsning. Mindretallet mente at deres forslag ville forverre problemet ved å skape en mer usikker grense for når ansvaret til Forsvaret begynner, og politiet slutter. Med tanke på at hverken terrorisme eller det maritime domenet ble nevnt i mandatet kan det tolkes som at det er en veldig løs kobling mellom flertallets løsning og hvilke problem arbeidsgruppen ble tildelt til å løse. Høringsinstansene støttet i hovedsak mindretallets innsigelser mot flertallets forslag.

Den vedtatte bistandsinstruksen bar tydelig preg av kompromiss ved at løsningen som ble valgt havnet midt i mellom flertallet og mindretallets forslag knyttet til maritim-kontraterror. Initiativretten til Forsvaret ble trukket fra forslaget, men de beholdt ansvaret for å lede og gjennomføre maritime-kontraterror operasjoner. Den mest markante endringen som ble gjennomført var forenklingen av beslutningsprosedyrene ved en bistandsanmodning. Denne endringen førte til at den politiske ledelsen kom på en armlengdes avstand fra de taktiske avgjørelsene om personell fra Forsvaret skulle bistå politiet.

6.4 Tolkning i lyset av perspektiver

Hittil har jeg oppsummert beslutningsprosessene deskriptivt ved hjelp av strømningsperspektivet. I denne delen av oppgaven skal jeg koble de empiriske funnene opp mot de teoretiske perspektivene som ble gjort rede for i kapittel 3.3. Formålet med dette vil være å forklare beslutningsprosessene. Jeg skal se på deltakelsesmønsteret til aktørene og hva som motiverte deres problem- og løsningsoppfatning, og vurdere om det stemmer overens med forventningene utledet fra de teoretiske perspektivene. De tre perspektivene jeg skal benytte er et instrumentelt perspektiv, et forhandlingsperspektiv og et institusjonelt perspektiv. Avslutningsvis skal jeg oppsummere perspektivenes forklaringskraft på beslutningsprosessene.

6.4.1 Instrumentelt perspektiv

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan det forventes at handlinger er et resultat av instrumentelle valg tatt av den politiske ledelsen (Christensen mfl., 2009, s48-49). Man vil forvente at beslutningene om å endre bistandsinstruksen og dens lovforankring kom som et resultat av bevisste handlinger gjort av den politiske ledelsen som en følge av svakhetene med krisehåndteringssystemet som ble belyst av terrorhandlingene den 22. juli 2011. Når det kommer til initiativet ventes det at ledelsen i FD hadde klare forventninger til hva utredningen skulle resultere i og hvordan den skulle ende. Videre kan det også forventes at beslutningsprosessene var rasjonelt planlagt, hvor initiativ, utredning, policyformulering og vedtak skjedde i en systematisk rekkefølge etter en bevisst styringsplan. Ved å styre og organisere beslutnings- og tilgangsstrukturen kan det antas at den politiske ledelsen vil kontrollere tilgangen til deltakere, problemoppfatninger og løsningsforslag. Videre kan det ventes at det vil være en tett kobling mellom målsetningene og løsningsforslagene til arbeidsgruppene, og at målsetningene var bestemmende for utfallene av beslutningsprosessene.

6.4.1.1 Endringen av bistandsinstruksen i 2012

Initiativfasen

I initiativfasen ser det ut til at forventningene om at den politiske ledelsen i FD så et behov for en utredning, og derfor tok initiativ til opprettelsen av arbeidsgruppen, ser ut til å stemme. Den politiske ledelsen hadde derimot ikke noen klare mål for hva arbeidsgruppen skulle se på. Mandatet var uklart og det ble lagt vekt på at det skulle være en «helhetlig gjennomgang av bistandsinstruksen». Det ble ikke avdekket noen problemer med hvordan instruksen fungerte den 22. juli, og det kan dermed tolkes som at arbeidsgruppen representerte en løsning som skulle søke etter problemer. På dette punktet har det instrumentelle perspektivet en svak forklaringskraft i og med at det ifølge perspektivet forventes at det er problemer som skal søke etter løsninger, og ikke motsatt. Det virker dermed som at den politiske ledelsen ikke har en klar formening om hvordan nåværende tilstand avviker fra en ønsket tilstand ved at de ikke har noen mening om hvilke endringer som bør gjennomføres på instruksen.

Utredningsfasen

Det instrumentelle perspektivet har god forklaringskraft på utredningsfasen. Medlemmene i arbeidsgruppen ble valgt ut på grunnlag av relevante kunnskaper og institusjonell tilhørighet. Sikkerhetspolitisk avdeling i FD og politiavdelingen i JD hadde ansvaret for gjennomgangen

av instruksen, og ledelsen i avdelingene valgte medlemmene ut fra egen avdeling. I utredningsfasen var forventningene at mandatet arbeidsgruppen ble tildelt ville legge tydelige føringer på arbeidet, og at arbeidsgruppen ville ha klare forventninger å forholde seg til, noe som ville føre til stor grad av enighet. Det kan tolkes som at dette stemte overens med hvordan arbeidet foregikk i arbeidsgruppen. Til tross for at mandatet var uklart gav det likevel tydelige føringer på arbeidet i arbeidsgruppen ved at de måtte holde seg innenfor det gjeldende lovverket. Medlemmene i arbeidsgruppen fokuserte systematisk på hvordan formuleringene i bistandsinstruksen kunne endres for at terskelen for å anmode Forsvaret om bistand kunne senkes uten at det var i strid med Grunnloven.

Policyformuleringsfasen

I det instrumentelle perspektivet var det ventet at arbeidet i policyformuleringsfasen skulle bli organisert etter en hierarkisk ordning hvor den politiske ledelsen ville utøve tett kontroll og styring over departementsoppfølgingen av instruksforslaget. I denne fasen samsvarer forventningene tett med hvordan arbeidet faktisk foregikk. Den politiske og administrative ledelsen i FD og JD hadde en tett kontroll over hvilke bestemmelser som burde innføres på instruksen. Både statsrådene og departementsrådene gikk personlig inn i departementsoppfølgingen og styrte hvordan arbeidet med instruksen skulle foregå. Policyformuleringsfasen var også sterkt preget av interessehevding mellom ledelsen i departementene, noe som ikke kan ventes ut fra et instrumentelt perspektiv. Kostnadsdekning har tidligere ikke blitt oppfattet som et problem ved bistandsoppdrag. Inkluderingen av kostnadsbestemmelsen kan dermed tolkes som en løsning som søkte etter et problem, noe som ikke samsvarer med det instrumentelle perspektiv.

Vedtaksfasen

Forventningene knyttet til vedtaksfasen var stor grad av enighet. Politikk blir sett på som rasjonell samfunnsplanlegging, og det blir antatt at det vil være stor enighet rundt instruksforslaget som blir lagt frem i statsråd. Med tanke på at det ikke var noen dissens under vedtaket av instruksen, kan det tolkes som at det instrumentelle perspektiv har stor forklaringskraft i vedtaksfasen.

Med tanke på at det største problemet med Forsvarets bistand til politiet var at det manglet en lovhjemmel, som definerte grensene for militær maktbruk mot norske borgere, kunne føre til en usikkerhet om bistandsoppdrag var i strid med Grunnloven, kan det tolkes som at hele beslutningsprosessen knyttet til endringen av bistandsinstruksen var preget av en løs kobling

mellom problemet og løsningen. En instrumentell tilnærming ville dermed vært å fjerne usikkerheten ved å konstruere et lovforslag fremfor å forbigå problemet ved å bare endre instruksene.

6.4.1.2 Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet

Initiativfasen

Det instrumentelle perspektivet har en viss forklaringskraft i initiativfasen. Forventningen om at initiativet til opprettelsen av arbeidsgruppen som skulle formulere et lovforslag om Forsvarets bistand til politiet kom fra ledelsen i FD, ser ut til å stemme. Noe som derimot ikke samsvarer med det instrumentelle perspektiv er at FD nedsatte en arbeidsgruppe som skulle løse et problem de mente ikke eksisterte. FD mente at en lovhjemmel for militær maktbruk under bistandsoppdrag ikke var nødvendig, men de opprettet likevel en arbeidsgruppe. Med tanke på at mangelen på lovhjemmel har blitt betraktet som en av de største utfordringene til samarbeidet mellom Forsvaret og politiet kan det vurderes som det er en tett kobling mellom problemet og løsningsforslaget, noe som samsvarer med det instrumentelle perspektiv.

Utredningsfasen

Den samme arbeidsgruppen som arbeidet med bistandsinstruksene i 2012 ble satt ned til å utarbeide lovforslaget. De ble utvalgt på grunn av deres tidligere erfaring og kjennskap til temaet, noe som samsvarer tett med det instrumentelle perspektiv. Regjeringens reaksjon på håndteringen av terrortrusselen ved åpningen av Stortinget i 2012 samsvarer også sterkt med det instrumentelle perspektiv. Etter hendelsen tok regjeringen umiddelbart sikte på å endre de delene av instruksene som fungerte mindre bra den dagen, henholdsvis beslutningsprosedyrene ved bistandsanmodninger. De gikk da aktivt inn i arbeidsgruppen og styrte hvordan lovforslaget skulle se ut. Regjeringen hadde da et klart inntrykk av hvordan beslutningsprosedyrene burde se ut ved at de mente at prosedyrene burde etterligne Sverige sine beslutningsprosedyrer for anmodning om bistand fra Forsvaret. I denne fasen viser regjeringen at de innehar både den politiske kontrollen og gjennomføringskraften ved å innføre de bestemmelsene de måtte ønske.

Høringsfasen

Ut fra det instrumentelle perspektiv vil man forvente en høy deltagelse i høringsfasen og at deres høringssvar er fundert på grundige vurderinger og analyser. Med tanke på at lovforslaget handlet om et så spesifikt felt som Forsvarets bistand til politiet kan 41

høringssvar betraktes som en høy oppslutning. Ut fra det instrumentelle perspektiv kan man forvente at høringsinstansene vil avvise eller akseptere lovforslaget basert på om de syntes bestemmelsene i lovforslaget og drøftelsen i forarbeidene er tilfredsstillende. Dette syntes også å være tilfelle i høringsfasen hvor flere høringsinstanser kritiserte lovforslaget for å være svakt utredet og av en dårlig lovteknisk karakter. Selv om perspektivet er åpent for en avvisning av lovforslaget, vil likevel en klar forventning ut fra perspektivet være at høringsrunden vil være preget av at høringsinstansene i stor grad er enig med lovforslaget som blir lagt frem, noe som ikke viser seg å stemme i dette tilfellet.

Policyformuleringsfasen

Når det gjelder policyformuleringsfasen har det instrumentelle perspektiv liten forklaringskraft. I samsvar med det instrumentelle perspektiv styrte den politiske ledelsen i både FD og JD oppfølgingen av lovforslaget i departementene, men arbeidet var sterkt preget av en stor uenighet mellom departementene knyttet til hvordan loven skulle formuleres. I denne fasen har det instrumentelle perspektiv kun forklaringskraft rundt den hierarkiske organiseringen av lovarbeidet.

Vedtaksfasen

I motsetning til i policyformuleringsfasen har det instrumentelle perspektivet stor forklaringskraft i vedtaksfasen. Ifølge perspektivet skulle det ventes at lovforslaget ville være uproblematisk og bli vedtatt uten motstand under stor enighet. Proposisjonen som ble sendt til stortingsbehandling i justiskomiteen ble betraktet som uproblematisk, og det var stor grad av enighet i komiteen om at proposisjonen burde vedtas. Utenriks- og forsvarskomiteen var enig med justiskomiteen, og proposisjonen ble enstemmig vedtatt i Stortinget.

6.4.1.3 Røksund-utvalget

Initiativfasen

Det instrumentelle perspektiv har bare en delvis forklaringskraft i initiativfasen. Aspektene som samsvarer med perspektivet er at arbeidsgruppen ble opprettet av regjeringen, og at arbeidsgruppen skulle tilpasse bistandsinstruksen som en følge av vedtaket av §27a i politiloven. Aspektene som ikke samsvarer med det instrumentelle perspektivet er at regjeringen ikke hadde en klar formening om hvem som skulle sitte i arbeidsgruppen, hvordan mandatet skulle formuleres og at problem- og situasjonsoppfatningen til FD og JD var forskjellig. Ifølge et instrumentelt perspektiv kunne vi forvente at initiativfasen ville være

preget av en stor grad av enighet, men det viste seg at det motsatte var tilfelle ved at FD og JD var sterkt uenige.

Utredningsfasen

Medlemmene i arbeidsgruppen ble utpekt på grunnlag av både kunnskap, erfaring og institusjonell tilhørighet. Dette kan bare delvis forklares ut fra et instrumentelt perspektiv ved at det ifølge perspektivet bare er kunnskap og erfaring som bør være avgjørende for hvem som sitter i arbeidsgruppen og ikke institusjonell tilhørighet. Ifølge perspektivet bør dermed en arbeidsgruppe ikke være partssammensatt, og kun utpeke medlemmene etter hva de kan bidra med og ikke etter hvem de representerer. Arbeidet i arbeidsgruppen kan også bare delvis forklares ut fra det instrumentelle perspektiv. Mandatet til arbeidsgruppen var relativt bredt og uklart, og det la dermed utydelige føringer på hva arbeidsgruppen spesifikt skulle se etter. Hverken terrorisme eller maritim-kontraterror var spesifikt nevnt i mandatet, men det tok likevel opp mye av oppmerksomheten til medlemmene og det dominerte i stor grad rapporten de utarbeidet. I og med at det ikke var nevnt i mandatet, kan det vurderes som at det store fokuset på maritim-kontraterror strider med hva man kunne forventet ut fra det instrumentelle perspektiv. Den store enigheten rundt forenklingen av beslutningsprosedyrene til en bistandsanmodning samsvarer derimot tett med forventningene til perspektivet. Helt siden terrortrusselen ved åpningen av Stortinget i 2012 har beslutningsprosedyrene blitt oppfattet som byråkratiske og trege (Røksund, 2016, s53-55). Det kan dermed oppfattes som at det er en tett kobling mellom problemet og løsningsforslaget.

Høringsfasen

På lik linje som ved høringsfasen i 2013 vurderer jeg deltakelsen for å være stor tatt i betraktning at instruksforslaget angår et tema som er såpass spesifikt som Forsvarets bistand til politiet, noe som samsvarer med det instrumentelle perspektivet. Noe som derimot ikke samsvarer med det instrumentelle perspektivet var at det kom en stor grad av kritikk, særlig fra politiet, rettet mot instruksforslaget. Ifølge perspektivet burde det vært en stor grad av enighet i høringsrunden.

Policyformuleringsfasen

I policyformuleringsfasen vurderer jeg det instrumentelle perspektivet til å ha en delvis forklaringskraft. Noe som samsvarer tett med perspektivet i denne fasen er den hierarkiske organiseringen av departementsoppfølgingen av instruksforslaget. Den politiske ledelsen i

form av to statssekretærer, samt politidirektøren og forsvarssjefen hadde en tett kontroll og styrte aktivt hvordan prosessen foregikk. Uenighetene mellom sektorene samsvarer derimot ikke med perspektivet.

Vedtaksfasen

I og med at instruksen ble vedtatt av kongen i statsråd uten uenigheter har det instrumentelle perspektivet en stor forklaringskraft i vedtaksfasen.

6.4.2 Forhandlingsperspektiv

I forhandlingsperspektivet ser man på offentlige beslutningsprosesser som en forhandlingsprosess bestående av forskjellige grupperinger med ulike interesser, oppfatninger, mål og ressurser, hvor ingen ensidig kan påtvinge andre aktører en løsning (March og Olsen, 1983, s284). Interesser, ressurser og koalisjoner er dermed de viktigste forklaringsfaktorene for utfallet av en beslutningsprosess (March, 1994, s141-142). I motsetning til det instrumentelle perspektiv hvor regjeringen blir sett på som en samlet enhet, ser forhandlingsperspektivet på regjeringen som en samling av representanter fra forskjellige sektorer som har ulike oppfatninger om hva som er de mest rasjonelle handlingsvalgene (Olsen, 1988, s19). Det kan forventes at aktører vil handle på vegne av organisasjonen eller sektoren de representerer. Politisk kjøpslåing hvor de ulike aktørene forhandler og inngår kompromisser vil antas å være en sentral del i beslutningsprosessenes utvikling, noe som kan føre til at beslutningsprosessene ikke nødvendigvis utvikler seg i en konsekvent retning.

6.4.2.1 Endringen av bistandsinstruksen i 2012

Initiativfasen

Initiativet bak opprettelsen av arbeidsgruppen som skulle se på bistandsinstruksen kan delvis la seg forklare av et forhandlingsperspektiv. En sentral forventning ut fra perspektivet er at ønsker om endring kommer fra aktører som ser en mulighet til å få en større påvirkning enn de har nå. Politiets innsats den 22. juli ble sterkt kritisert mens Forsvarets bidrag ble vurdert til å være tilfredsstillende. Det kan dermed tolkes som at FD så en mulighet til at Forsvaret kunne få en økt innflytelse og påvirkningskraft innen samfunnssikkerhetsfeltet og håndtering av terrorisme, og at de dermed opprettet arbeidsgruppen for å benytte denne muligheten.

Partssammensetningen av arbeidsgruppen samsvarer også med forventningene til perspektivet ved at interessene til FD og JD blir representert ved at medlemmene fremmer deres interesser. Noe som derimot ikke samsvarte med perspektivet er mangelen på interessekamp og konflikt knyttet til hvordan mandatet skulle se ut, og hvem som skulle sitte i arbeidsgruppen.

Utredningsfasen

Forhandlingsperspektivet har en lav forklaringskraft i utredningsfasen. Ut fra forhandlingsperspektivet kunne det forventes at det var interessekamp og konflikt mellom de ulike sektorene medlemmene representerte, men dette viste seg ikke å være tilfelle.

Utredningsfasen var derimot preget av en stor grad av enighet mellom medlemmene om hvilke endringer som burde innføres på bistandsinstruksen. En forventning som stemte overens med perspektivet i denne fasen var den grundige rapporteringen medlemmene rapporterte tilbake til avdelingen de representerte i arbeidsgruppen.

Policyformuleringsfasen

I motsetning til i utredningsfasen har forhandlingsperspektivet stor forklaringskraft i policyformuleringsfasen. Fasen var tydelig preget av en forhandlingsprosess mellom den politiske og administrative ledelsen i JD og FD om hvem av Forsvaret og politiet som skulle dekke kostnadene til Forsvaret når bistandsoppdrag gikk utover akuttfasen. FD presset på og ønsket at politiet skulle dekke merkostnadene til Forsvaret når de bisto politiet med oppgaver som ikke innebar en umiddelbar trussel mot liv og materiell. JD og politiet var sterkt uenige i FDs forslag, og de mente at forslaget kunne være et hinder for et effektivt samarbeid mellom Forsvaret og politiet. JD påpekte at politiet ikke hadde ressursene til å dekke de kostnadene FD ønsket at de skulle betale, og de påpekte videre at det kunne i verste fall føre til en utarming av politiets ressurser. I etterkant av terrorhandlingene den 22. juli 2011 fikk FD en styrket forhandlingsposisjon i forhold til JD, og det kan dermed tolkes som at inkluderingen av kostandsbestemmelsen kom som en konsekvens av dette (Intervju, JD 1).

Vedtaksfasen

Forhandlingsperspektivet har en lav forklaringskraft i vedtaksfasen. Ifølge perspektivet kunne man forventet en interessekamp i statsråd preget av dissenser, og mindretalls- og flertallsinnstillinger. Dette var noe som ikke var tilfellet i vedtaksfasen ved at det var enighet i statsråd om at de nye endringene i bistandsinstruksen burde vedtas. Resultatet av interessekampen mellom departementene ble avgjort i policyformuleringsfasen.

6.4.2 Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet

Initiativfasen

Forhandlingsperspektivet har en delvis forklaringskraft i initiativfasen. Noe som ikke samsvarer med forventningene til perspektivet i denne fasen, er at det var en mangel på

interessehevding og konflikt mellom JD og FD rundt hvem som skulle sitte i arbeidsgruppen og hvordan mandatet skulle formuleres. Noe som derimot samsvarer med et forhandlingsperspektiv, er at en stor del av grunnen til at FD ble tildelt hovedansvaret til å lede lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet, kom av at JD ikke kunne mobilisere nok ressurser til å lede arbeidet. Terrorhandlingene den 22. juli gjorde at JD i etterkant av hendelsen ble utsatt for et stort arbeidspress, og oppgaven var dermed ikke høyt nok prioritert. Videreføringen av den samme partssammensetningen av arbeidsgruppen fra endringen av bistandsinstruksen året før samsvarer tett med hva man kan forvente ut fra et forhandlingsperspektiv. Partssammensetningen forsikret at de relevante departementenes interesser ble representert i arbeidsgruppen. Noe som også kan forklares ut fra et forhandlingsperspektiv er inkluderingen av Forsvarets ansvar for luftbårne terroranslag. Ifølge perspektivet kan det tolkes som at FD benyttet valgmuligheten arbeidsgruppen representerte til å forsikre seg om at de skulle beholde ansvaret for håndteringen av luftbårne terroranslag.

Utredningsfasen

Forhandlingsperspektivet har en lav forklaringskraft i utredningsfasen. Ut fra perspektivet kunne det ventes at fasen ville være preget av interessehevding og konflikt mellom arbeidsgruppens medlemmer, men dette var ikke tilfellet. Tvert imot var arbeidet i arbeidsgruppen preget av enighet. Et annet moment som heller ikke samsvarer med perspektivet, er at regjeringen står samlet rundt styringssignalene om hvordan arbeidsgruppen skal formulere lovforslaget. Ifølge forhandlingsperspektivet burde det vært en uenighet og interessekamp mellom justisministeren og forsvarsministeren. Noe som derimot stemmer overens med perspektivet er at medlemmene i arbeidsgruppen rapporterte kontinuerlig tilbake til avdelingen de opprinnelig tilhører.

Høringsfasen

Ut fra perspektivet kan man forvente en høy og aktiv deltakelse fra de aktørene som blir berørt av temaet. Det vil ventes at de aktørene som får sitt maktgrunnlag utfordret vil engasjere seg mest. Dette var noe som samsvarte stort med hvordan høringsrunden faktisk foregikk. Aktører fra både justissektoren og forsvarssektoren deltok aktivt i høringsrunden. Flere hørings svar fra politiet påpekte at lovforslaget bar tydelig preg av en forsvarsvinkling, dermed kan det som i samsvar med perspektivet tolkes som at politiets aktive deltakelse og negative mottagelse av lovforslaget kommer av at de føler at maktgrunnlaget deres kan bli svekket til fordel for Forsvaret. Interessehevdingen til høringsinstansene fulgte i stor grad

sektorgrensen mellom forsvarssektoren og justissektoren, hvor aktørene hadde samsvarende interesser med andre aktører i samme sektor, mens det var motstridene interesser mellom forsvarssektoren og justissektoren som helhet.

Policyformuleringsfasen

I likhet med høringsfasen har forhandlingsperspektivet en stor forklaringskraft på policyformuleringsfasen. Akkurat som forventet ut fra perspektivet var policyformuleringsfasen preget av interessekamp og konflikt mellom FD og JD. Kjernen i interessekampen var at begge departementene ville ha forvaltningsansvaret over loven, og at de med dette ansvaret fikk mer makt enn det andre departementet til å styre den videre utviklingen til Forsvarets bistand til politiet. Konflikten gikk dermed ut på definisjonsmakt, og hvem som skulle legge premissene for det videre arbeidet. Ifølge forhandlingsperspektivet kan det tolkes som at JD klarte å mobilisere nok ressurser til at de klarte å vinne frem med sitt synspunkt, og frata hovedansvaret fra FD.

Vedtaksfasen

I motsetning til høringsfasen og policyformuleringsfasen har forhandlingsperspektivet en lav forklaringskraft i vedtaksfasen. Ut fra perspektivet kunne man forventet at stortingsbehandlingen ville være preget av en interessekamp og partipolitisk uenighet, men det motsatte viste seg å være tilfellet. Fasen var preget av stor enighet, og at lovforslaget ble oppfattet som ukontroversielt av stortingsrepresentantene.

6.4.2.3 Røksund-utvalget

Initiativfasen

Forhandlingsperspektivet har stor forklaringskraft i initiativfasen. I likhet med hva man kunne forvente ut fra perspektivet var mandatformuleringen og sammensetningen av arbeidsgruppen preget av interessehevding og uenigheter mellom FD og JD (Jensen, 2016, s103-104). FDs ønske om at arbeidsgruppen skulle fokusere på terrorisme kan ifølge dette perspektivet forklares ut fra deres motvilje mot at Forsvaret skulle gis en bistandsplikt til politiet ved mindre akutte hendelser som ikke innebar maktbruk, mens JDs ønske om at arbeidsgruppen også skulle inkludere hendelser som ikke innebar maktbruk kan ses i sammenheng med at de ønsket at Forsvaret skulle gis en sterkere bistandsplikt. Med tanke på at arbeidsgruppen var partssammensatt med to fra Forsvaret og to fra politiet kan uenigheten rundt hvem som skal lede arbeidsgruppen ifølge forhandlingsperspektivet forklares ut fra at departementene ønsket

en leder som har de samme interessene som dem, og at lederen dermed kan «vippe» flertallet i arbeidsgruppen til deres fordel.

Utredningsfasen

Forhandlingsperspektivet har en stor forklaringskraft i utredningsfasen. I likhet med forventningene til forhandlingsperspektivet representerte arbeidsgruppens medlemmer fra Forsvaret og politiet interessene til sektorene de kom fra. Dette kom tydelig frem i diskusjonen om hvem som skulle ha ansvaret for maritim-kontraterror. De nøytrale medlemmene og medlemmene fra Forsvaret representerte Forsvarets interesser ved at de ønsket at Forsvaret skulle få et større ansvar for maritim-terrorisme, mens medlemmene fra politiet mente at det ikke var behov for en særskilt regulering, og at politiet burde beholde det fulle ansvaret på lik linje som dagens ordning. Akkurat som forventet ut fra forhandlingsperspektivet var arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks preget av mindretalls- og flertallsinnstillinger. Ut fra forhandlingsperspektivet kan mindretallets motforslag fra politiets representanter forklares ut fra at flertallets forslag ville føre til at politiet kunne få maktgrunnlaget sitt svekket til fordel for Forsvaret. Politiets representanter argumenterte derimot for at politiet burde få mer ressurser til å øke deres transportkapasitet. I samsvar med hva man kunne forvente ut fra perspektivet viser det seg at ressursallokeringen mellom Forsvaret og politiet har spilt en rolle i utformingen av instruksforslaget.

Høringsfasen

I samsvar med hva man kunne forventet ut fra forhandlingsperspektivet var det en høy og aktiv deltakelse fra de aktørene som ble mest berørt av arbeidsgruppens instruksforslag. Aktører fra både justissektoren og forsvarssektoren deltok aktivt, men særlig høringsinstansene fra politiet brukte høringsrunden aktivt. Høringsinstansene fra politiet støttet kategorisk mindretallets innsigelser mot flertallets forslag, og mente at et økt ansvar til Forsvaret innen maritim-terrorisme kunne skape uklare ansvarslinjer. Politiets støtte til mindretallets innsigelser samsvarer tett med forhandlingsperspektivet ved at begge er fra samme sektor og har samsvarende interesser. Politiets aktive deltakelse kan ifølge forhandlingsperspektivet forklares ut fra at de opplever at flertallets forslag kan føre til at maktgrunnlaget deres blir svekket til fordel for Forsvaret ved at de får særskilte rettigheter til å gripe inn i en del av politiets ansvarsområde. Høringsinstansenes tilbakemeldinger om maritim-kontraterror fulgte i stor grad sektorgrensen mellom forsvarssektoren og

justissektoren, hvor forsvarssektoren i hovedsak støttet flertallets forslag, mens justissektoren støttet kategorisk mindretallets innsigelser.

Policyformuleringsfasen

Forhandlingsperspektivet har en stor forklaringskraft i policyformuleringsfasen. I samsvar med perspektivets forventning om at særlig berørte aktører vil ha en aktiv deltakelse i policyformuleringsfasen tok både forsvarssjefen og politidirektøren del i oppfølgingen av instruksforslaget i tillegg til FD og JD. Uenighetene mellom justissektoren og forsvarssektoren ble løst ved at det ble inngått et kompromiss som havnet midt i mellom mindretallet og flertallets instruksforslag. «Initiativretten» til Forsvaret til å gripe inn ved maritim-terrorisme ble fjernet, mens Forsvaret beholdt ledelsen over maritime bistandsoppdrag.

Vedtaksfasen

Forhandlingsperspektivet har en lav forklaringskraft i vedtaksfasen ved at det virker som det var fravær av uenigheter og interessekamp mellom statsrådene i statsråd.

6.4.3 Institusjonelt perspektiv

Ut fra det institusjonelle perspektivet kan man forvente at beslutningsprosessene vil bli styrt etter regler og rutiner som blir oppfattet som passende av de aktørene som tar del i prosessene (March og Olsen, 2006, s159-161). Det vil si at beslutningsprosessenes utvikling knyttet til initiativfasen, utredningsarbeidet, høringsrunden, policyformuleringen og vedtaket vil bli utført etter hva de oppfatter som den passende måten fremfor en konsekvenslogikk.

Løsningsforslagene som blir fremmet vil dermed heller bære preg av gradvis institusjonell endring fremfor radikal nytenkning. En krise, som terrorhandlingene den 22. juli 2011, kan åpne et mulighetsrom for større endringer, men det kan likevel forventes at disse endringene vil være inkrementelle og skrittvis (March og Olsen, 1989, s77-78). Videre er det ikke sikkert at det er helt klart fra begynnelsen av hvilke tiltak beslutningsprosessene vil ende opp i, og nye mål kan dukke opp underveis. Dersom løsningsforslagene som legges frem ikke passer overens med de institusjonelle identitetene til de involverte aktørene, kan det forventes at forslagene vil bli møtt med motstand. Det kan dermed ventes at søking etter nye løsninger vil ligge tett opp til allerede eksisterende løsninger (Cyert og March, 1992, s169-171).

6.4.3.1 Endringene av bistandsinstruksen i 2012

Initiativfasen

Det institusjonelle perspektiv har stor forklaringskraft i initiativfasen. Perspektivet fokuserer i liten grad på etableringer av nye arbeidsoppgaver, og det samsvarer dermed tett med forventningene til perspektivet at arbeidsgruppen måtte holde seg innenfor det gjeldende lovverket som begrenset Forsvarets bistand til politiet. Dermed var det kun mulig å gjennomføre små endringer på instruksen. Ut fra det institusjonelle perspektivet kunne det forventes at mandatet ville være uklart og tvetydig, ettersom mandatet ville være preget av motstridende verdier og normer fra forsvarssektoren og justissektoren. Dette ser også ut til å være tilfellet ved at mandatet var relativt uklart, med unntak av føringen om at arbeidsgruppen måtte holde seg innenfor gjeldende lovverk, fikk de kun i oppgave om å gjennomgå bistandsinstruksen. Sammensetningen av arbeidsgruppen kan sies å samsvare med hva man kunne forvente ut fra perspektivet, da medlemmene i arbeidsgruppen ble valgt ut fra kunnskap og tilhørighet til emnet.

Utredningsfasen

I samsvar med hva man kunne forvente ut fra perspektivet, var arbeidet i arbeidsgruppen preget av forsiktighet ved at medlemmene kun søkte etter løsninger som lå tett opp mot allerede eksisterende løsninger. Løsningene de presenterte måtte holde seg innenfor tolkningene til professor Fleischer om hvordan Grunnlovens begrensninger for militær maktbruk skulle tolkes. Ifølge det institusjonelle perspektiv kan det dermed vurderes som at hvilke muligheter arbeidsgruppen hadde til å innføre nye løsninger på bistandsinstruksen, var sterkt preget av en stivhengighet som streker seg helt tilbake til Alta-aksjonen i 1979-1981. Forventningen om at medlemmene i arbeidsgruppen vil ha ulik institusjonell tilhørighet, og representere berørte aktører kan sies å stemme, i og med at det er sikkerhetspolitisk avdeling og politiavdelingen som har ansvaret for gjennomgangen av bistandsinstruksen. Noe som derimot ikke kan sies å stemme overens med forventningene til perspektivet, er at medlemmenes institusjonelle tilhørighet ikke preget deres deltakelse.

Policyformuleringsfasen

FD har hatt hovedansvaret for bistandsinstruksen helt siden dens opprettelse som rundskriv i 1965, og i samsvar med hva man kunne forvente ut fra perspektivet opprettholdt FD denne rollen i policyformuleringsfasen. Ut fra det institusjonelle perspektiv kan det forventes at forsøk på endringer som strider med de uformelle normene og reglene vil bli møtt med

motstand. Denne forventningen samsvarer sterkt med hvordan diskusjonen knyttet til inkluderingen av kostnadsbestemmelsen foregikk. Til tross for at Forsvaret formelt hadde muligheten til å fakturere politiet for sine merkostnader ved bistandsoppdrag før kostnadsbestemmelsen ble inkludert i bistandsinstruksen, ble ikke dette gjort. Det kan dermed oppfattes som at det var en uformell regel at Forsvaret ikke skal fakturere politiet. Ifølge perspektivet kan JD og politiets motstand mot inkluderingen av kostnadsbestemmelsen forklares ut fra at den strider med den uformelle praksisen om hvordan bistandsoppdrag skal gjennomføres. FDs ønske om å innføre bestemmelsen kan ifølge perspektivet forklares ut fra at de ønsket at Forsvaret skulle beholde sine institusjonelle rammer ved å unngå at politiet skulle ha muligheten til å bruke Forsvarets ressurser uhemmet til å løse sine egne oppgaver.

Vedtaksfasen

I samsvar med hva man kunne forvente ut fra perspektivet var det kun mindre endringer som ble innført på bistandsinstruksen. Endringene som ble innført bar tydelige preg av at de var tett opp mot allerede eksisterende og godt kjente løsninger. Inkluderingen av kostnadsbestemmelsen kan ses på som et eksempel på dette, ved at den kun innebar en sterkere formalisering av gjeldende regelverk. Beslutningsprosessen kan også sies å ha vært preget av en sterk stiavhengighet ved at datidens muligheter for å innføre nye løsninger var sterkt begrenset av hvilke tolkninger av lover og regler som var gjort på et tidligere tidspunkt. Tidligere oppfatninger om hvordan man skulle følge aktuelle lover og regler satte dermed standarden for hvilke endringer som ble oppfattet som passende.

6.4.3.2 Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet

Initiativfasen

Ut fra det institusjonelle perspektiv kan det tolkes som at FD nedsatte en arbeidsgruppe til å utarbeide et lovforslag på grunn av at de endret mening som en følge av ytre press fra juridiske eksperter som mente at en lovforankring av Forsvarets bistand til politiet var nødvendig for at bistanden ikke skulle være i strid med Grunnloven. I samsvar med hva man kan forvente ut fra perspektivet, ble den samme arbeidsgruppen som arbeidet med endringen av bistandsinstruksen, utpekt til å lovfeste Forsvarets bistand til politiet. Ifølge perspektivet kan det tolkes som at videreføringen av den samme arbeidsgruppen kom som en konsekvens av en institusjonalisert oppfatning om at de burde utarbeide lovforslaget på grunn av deres kjennskap til temaet som en følge av deres deltakelse i endringen av bistandsinstruksen.

Utredningsfasen

Det institusjonelle perspektivet har en stor forklaringskraft i utredningsfasen. De bestemmelsene som ble innført på lovforslaget var tett opp til allerede eksisterende bestemmelser som stod i bistandsinstruksen. Lovforslaget bar tydelig preg av kun å være en videreføring av bistandsinstruksen i lovsform. Håndteringen av terrortrusselen ved åpningen av Stortinget høsten 2012 førte derimot til at det ble søkt etter nye løsninger som hverken var prøvd i Norge tidligere eller tett opp til eksisterende løsninger. Det ble vurdert å kopiere de samme beslutningsprosedyrene Sverige hadde for bistandsanmodninger under krisesituasjoner, men dette ble ikke videreført i det endelige lovforslaget.

Høringsfasen

Tradisjonen om at berørte aktører skal få muligheten til å uttrykke sine meninger i høringsrunden ser ut til å stemme overens med forventningene til perspektivet. Det var en bred deltakelse fra både justissektoren og forsvarssektoren, hvor særlig høringsinstanser fra politiet var aktive. Forventningen om at den institusjonelle tilhørigheten til aktørene ville prege deres høringssvar ser ut til å samsvare klart med hvordan høringsrunden foregikk. Det var et tydelig skille mellom høringsinstansene fra forsvarssektoren og justissektoren, hvor aktørene fra forsvarssektoren støttet lovforslaget, mens aktørene fra justissektoren var sterkt imot. Mye av kritikken til politiet gikk ut på at lovforslaget var preget av en forsvarsvinkling, og basert på Forsvarets premisser. Det kan dermed ifølge dette perspektivet tolkes som at høringssvarene til politiet bar tydelig preg av institusjonsforsvar, særlig med tanke på at de ønsket at politiet skulle ha en større deltakelse i arbeidet, og at Forsvarets bistand til politiet burde forankres i politiloven.

Policyformuleringsfasen

Ut fra det institusjonelle perspektiv kan det forventes at FD og JD vil kjempe for å beholde sine institusjonelle rammer. Det kan sies at dette samsvarer tett med hvordan policyformuleringsfasen faktisk foregikk. Det kan vurderes som at denne fasen var sterkt preget av institusjonsforsvar, hvor både FD og JD mente de burde eie lovforslaget. Ifølge dette perspektivet kan uenighetene mellom departementene forklares ut fra at de har ulike organisasjonskulturer som har forskjellige oppfatninger om hvilke løsningsforslag som er passende. Det kan tolkes som at FDs motstand mot at JD skulle eie loven kommer av at det er de som tradisjonelt har hatt forvaltningsansvaret for bistandsinstruksen, og at de mener at JD innskrenker deres myndighetsområde ved å ta fra dem eierskapet av loven. I motsatt tilfelle

kan det tolkes som at JDs motstand mot at FD skulle eie loven kommer av at det bryter med normen om at det er bistandsmottaker og ikke bistandsgiver som skal ha forvaltningsansvaret.

Vedtaksfasen

I samsvar med forventningene til perspektivet hadde både justiskomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen en rolle ved at førstnevnte komite hadde ansvaret for oppfølgingen, mens utenriks- og forsvarskomiteen hadde anledning til å komme med merknader. I og med at samarbeidet mellom politiet og Forsvaret ikke har opplevd prestasjonskriser, var lovforslaget, som i samsvar med perspektivet, ikke preget av store organisatoriske forandringer.

Lovforslaget tok ikke sikte på å endre gjeldende praksis, men vedtaket av loven endret den juridiske tilstanden til Forsvarets bistand til politiet slik at det åpnet et større handlingsrom for å gjennomføre mer markante endringer i fremtiden. Resultatet av beslutningsprosessen kan tolkes som å ha tydelige trekk av hva Mahoney og Thelen (2010, s16-17) kaller lagdeling. Den nye bestemmelsen i politiloven erstattet ikke bistandsinstruksen, men kom heller i tillegg til den allerede eksisterende instruksen.

6.4.3.3 Røksund-utvalget

Initiativfasen

Ut fra det institusjonelle perspektiv forventes det at det eksisterte en institusjonalisert oppfatning i FD/FST og JD/POD om hvem som skulle sitte i arbeidsgruppen. Dette kan sies å samsvare tett med empirien i og med at flere av informantene uttalte at medlemmene i arbeidsgruppen virket som typisk FST og POD utnevnte medlemmer. Uenigheten mellom FD og JD knyttet til hva som skulle stå i mandatet kan ifølge det institusjonelle perspektivet forklares ut fra forskjellige organisasjonskulturer. Forsvarssektoren er innrettet til å håndtere mer ekstreme hendelser som krig og væpnet konflikt, og de kan dermed oppfatte det som mer passende at fokuset i arbeidsgruppen skal ligge på bistandsoppdrag som kan innebære maktbruk fra Forsvarets personell, slik som terrorisme. Med tanke på at JD og politiet er innrettet til å håndtere et vidt spekter av ulike hendelser, hvor flere av dem ikke innebærer maktbruk, kan det tolkes som at de oppfattet det som mer passende hvis mandatet også tok hånd om hendelser hvor det var liten sannsynlighet for bruk av makt, som eksempelvis søk og redning.

Utredningsfasen

I samsvar med hva man kunne forvente ut fra det institusjonelle perspektiv virker det som den institusjonelle tilhørigheten til medlemmene la føringer på arbeidet deres. Dette kommer tydelig til syne i dissensen rundt maritim-kontraterror hvor Forsvarets representanter var på den ene siden og politiets representanter på den andre. Ifølge perspektivet kan det da vurderes om flertallets og mindretallets forslag kom som en følge av de potensielle organisasjonskulturelle forskjellene mellom forsvarssektoren og justissektoren som nevnt under initiativfasen. Med tanke på at flertallets forslag om å gi Forsvaret et større ansvar til å håndtere maritim-terrorisme innebar en relativt stor formell endring, kan den likevel tolkes som å være en godt kjent løsning i og med at løsningsforslaget lå tett opp til allerede eksisterende praksis. Mindretallets innsigelser mot flertallets forslag kan ifølge dette perspektivet tolkes som institusjonsforsvar, hvor de forsøker å forhindre at myndighetsrommet til politiet blir innsnevret. Arbeidsgruppens forslag til å endre beslutningsprosedyrene ved en bistandsanmodning kan betraktes som en allerede godt kjent løsning med tanke på at den samme løsningen ble grundig drøftet under lovarbeidet i 2012-2013.

Høringsfasen

Tradisjonen om at berørte aktører skal få muligheten til å uttrykke sine meninger i høringsrunden ser ut til å stemme overens med forventningene til perspektivet. Det var en bred deltakelse fra både justissektoren og forsvarssektoren, hvor særlig høringsinstanser fra politiet var aktive. Forventningen om at den institusjonelle tilhørigheten til aktørene ville prege deres høringssvar ser ut til å samsvare klart med hvordan høringsrunden foregikk. Det var et tydelig skille mellom forsvarssektoren og justissektoren knyttet til bestemmelsene om maritim-kontraterror, hvor aktørene fra forsvarssektoren i hovedsak støttet flertallets instruksforslag, mens justissektoren støttet mindretallets forslag. På lik linje med mindretallets dissens mot flertallets forslag kan det ut fra det institusjonelle perspektiv tolkes som høringssvarene fra politiet var preget av institusjonsforsvar som en følge av at deres myndighetsrom ble forsøkt innsnevret.

Policyformuleringsfasen

I likhet med hva man kunne forvente ut fra perspektivet hadde FD hovedansvaret for oppfølgingen av arbeidsgruppens forslag til ny bistandsinstruks i samarbeid med JD. Etter stor motstand fra justissektoren ble «initiativretten» til Forsvaret ved maritim-terrorisme trukket.

Ut fra det institusjonelle perspektiv kan det tolkes som at justissektoren oppfattet «initiativretten» som en lite passende løsning, og at dermed særlig politiet gikk i institusjonsforsvar.

Vedtaksfasen

Bistandsinstruksen som ble vedtatt var en forenkling og forkorting av den tidligere instruksen, men det ble likevel ikke innført noen rokeringer i myndighetsområdet i grenseflaten mellom politiet og Forsvaret. «Initiativretten» kunne representert en slik rokering, men den ble oppfattet som for radikal. Hvis «initiativretten» hadde blitt inkludert i den nye bistandsinstruksen, hadde beslutningsprosessen også ført til en endring av den offisielle tolkningen til politiloven §27a. Dermed hadde beslutningsprosessen også ført til hva Mahoney og Thelen (2010, s21) kaller omdannelse, hvor allerede eksisterende regler får en ny tolkning.

6.5 Oppsummering

De tre perspektivene som ble presentert over har forskjellige forventninger til beslutningsprosessenes utvikling og disse forventningene har i ulik grad blitt innfridd. Det vil si at perspektivene har ulik forklaringskraft på de forskjellige beslutningsprosessene og de ulike fasene. For å gi en mest mulig dekkende forklaring av beslutningsprosessene skal jeg bruke perspektivene på en utfyllende måte. Det vil si at jeg skal benytte de tre perspektivene til å belyse ulike sider av beslutningsprosessene for å få en størst mulig forklaringskraft av prosessene (Roness, 1997, s100-101).

6.5.1 Perspektivenes forklaringskraft

Endringen av bistandsinstruksen i 2012

Alle tre perspektivene har stor forklaringskraft om hvordan bistandsinstruksen kom på den politiske agendaen i *initiativfasen*. Ifølge perspektivene var det ytre press i form av terrorhandlingene den 22. juli som fikk bistandsinstruksen på den politiske agendaen. Forhandlingsperspektivet presenterer en mer utdypende forklaring ved at initiativet til forsvarsministeren kan komme av en interesse for å øke FDs innflytelse over håndteringen av terrorisme, og dermed gjøre Forsvaret mer relevant for flere ansvarsområder. Det institusjonelle perspektiv har en stor forklaringskraft rundt både formuleringen av mandatet og sammensetningen av arbeidsgruppen. Det kan virke som at motstridende verdier og hensyn førte til at mandatet ble uklart, og medlemmene ble utpekt på grunnlag av relevant kunnskap

og erfaring. Partssammensetningen av arbeidsgruppen kan derimot forklares ut fra forhandlingsperspektivet ved at det sikrer at relevante interesser blir representert.

Både det instrumentelle og det institusjonelle perspektiv hadde en god forklaringskraft i *utredningsfasen*. Ifølge det institusjonelle perspektiv kan arbeidsgruppens begrensede handlingsrom forklares ut fra at samarbeidet mellom Forsvaret og politiet har vært preget av sterke tradisjoner og stivhengighet for hvordan Forsvaret kan bistå politiet. I samsvar med det instrumentelle perspektiv handlet arbeidsgruppen rasjonelt og uten påvirkning fra sin institusjonelle tilhørighet, men innenfor rammene presentert av det institusjonelle perspektiv. I *policyformuleringsfasen* har særlig forhandlingsperspektivet en stor forklaringskraft, men også det institusjonelle perspektiv har en god forklaringskraft. Ut fra forhandlingsperspektivet kan det tolkes som at FD benyttet sin styrkede forhandlingsposisjon til å forsikre at Forsvaret skulle ha muligheten til å fakturere politiet for bistand som var utenfor akutfasen. Motivasjonen bak FDs ønske om å inkludere kostandsbestemmelsen kan ifølge det institusjonelle perspektiv forklares ut fra at de ønsket å forsikre at Forsvaret ikke skulle kunne brukes uhemmet til bistandsoperasjoner hvor liv og helse ikke var truet, noe som kan stride mot Forsvarets innretning til å håndtere mer ekstreme hendelser som innebærer voldsanvendelse. *Vedtaksfasen* var preget av enighet og samsvarte dermed tett med det instrumentelle perspektiv. Endringene som ble vedtatt var preget av at de var tett opp mot allerede eksisterende og godt kjente løsninger, noe som samsvarte tett med det institusjonelle perspektiv.

Lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet

I *initiativfasen* har alle perspektivene en delvis forklaringskraft. I samsvar med det instrumentelle perspektiv kom initiativet til lovfestingen fra den politiske ledelsen i FD. Ifølge det institusjonelle perspektiv kom dette initiativet som en følge av ytre press i form av flere ekspertuttalelser som fremmet at Forsvarets bistand til politiet kunne være grunnlovsstridig. Noe som derimot samsvarer tett med forhandlingsperspektivet, var at FD ble tildelt hovedansvaret for lovforankringen på grunn av at JD ikke kunne mobilisere nok ressurser til å lede arbeidet. *Utredningsfasen* kan forklares ut fra det instrumentelle og institusjonelle perspektivet, enten hver for seg eller i kombinasjon. I samsvar med begge perspektivene fikk arbeidsgruppen føringer fra den politiske ledelsen om at de måtte endre beslutningsprosedyrene for en bistandsanmodning som en følge av JDs svake håndtering av terrortrusselen ved åpningen av Stortinget høsten 2012. Det instrumentelle perspektiv presenterte derimot ikke en gyldig forklaring på hvorfor beslutningsprosedyrene ikke ble

endret. Ifølge det institusjonelle perspektiv kan mangelen på endring forklares ut fra at den ble oppfattet som for radikal, og at endringen dermed ikke var passende.

I *høringsfasen* hadde særlig forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektiv en stor forklaringskraft. Begge perspektivene hadde omtrent helt like forklaringer på hvordan høringsrunden foregikk. Ut fra begge perspektivene blir justissektorens motstand mot lovforslaget sett på som en konsekvens av at det var preget av en forsvarsvinkling. Forskjellen mellom perspektivene er at justissektorens motstand blir i det institusjonelle perspektiv sett på som institusjonsforsvar som en følge av at politiet kan få sitt myndighetsrom innsnevret, mens i forhandlingsperspektivet blir justissektorens motstand sett på som en konsekvens av at politiet kan få sitt maktgrunnlag svekket. På lik linje med høringsfasen hadde forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektiv også en stor forklaringskraft i *policyformuleringsfasen*. Ifølge forhandlingsperspektivet var uenighetene mellom FD og JD en konsekvens av interessekamp og konflikt knyttet til hvem som skulle «eie» lovforslaget. Det departementet som fikk forvaltningsansvaret for loven fikk sitt maktgrunnlag styrket på bekostning av det andre. Ifølge det institusjonelle perspektiv kan uenighetene derimot forklares ut fra at det var ulike normer og regler i FD og JD som gav utslag i ulike meninger rundt hva som var en passende løsning. I *vedtaksfasen* har derimot det instrumentelle perspektiv en stor forklaringskraft. Proposisjonen som ble utarbeidet i policyformuleringsfasen ble oppfattet som uproblematisk og vedtatt uten motstand. I samsvar med det institusjonelle perspektiv førte ikke lovvedtaket til store organisatoriske endringer, og resultatet av beslutningsprosessen bar tydelig preg av lagdeling.

Røksund-utvalget

I *initiativfasen* har forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektiv en stor forklaringskraft. I likhet med hva man kunne forvente ut fra forhandlingsperspektivet, var mandatformuleringen og sammensetningen av arbeidsgruppen preget av interessehevding og uenigheter. Interessehevdningen gikk i hovedsak ut på hva som skulle være fokuset til arbeidsgruppen og hvem som skulle lede den. Motivasjonen bak de ulike meningene til FD og JD kan i stor grad forklares ut fra det institusjonelle perspektiv. Begge departementene og deres underliggende organer er innrettet til å håndtere forskjellige oppgaver, og denne ulikheten kan ifølge perspektivet skape ulik kultur, og dermed forskjellige oppfatninger i forsvarssektoren og justissektoren om hva som er passende handling. Forsvarssektorens innretning til å håndtere krigføringsrelaterte oppgaver som kan innebære en stor grad av voldsanvendelse, kan føre til at de oppfatter det som mer passende at mandatet til

arbeidsgruppen skal fokusere på hendelser som kan innebære maktbruk fra Forsvarets personell. Justissektorens innretning til å håndtere ulike former for kriminalitet hvor voldsanvendelse ofte ikke er nødvendig, kan derimot føre til at de oppfatter det som mer passende at hendelser som ikke innebærer maktbruk også bør inkluderes i mandatet.

Forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet har begge en stor forklaringskraft i *utredningsfasen* og *høringsfasen*. I begge fasene var uenighetene i hovedsak rettet mot hvem som skulle ha ansvaret for maritim-kontraterror, og disse uenighetene fulgte i stor grad sektorgrensene mellom forsvarssektoren og justissektoren. Begge perspektivene presenterer nesten identiske forklaringer på hvorfor politiets representanter i arbeidsgruppen og høringsinstansene fra politiet er imot flertallets forslag. Forhandlingsperspektivet legger vekt på at motstanden kan forklares ut fra at politiet får deres maktgrunnlag svekket, mens det institusjonelle perspektiv legger vekt på at politiet oppfatter flertallets forslag som upassende i forhold til deres organisasjonskultur, og de dermed er preget av institusjonsforsvar som en følge av at deres myndighetsrom blir forsøkt innsnevret. I likhet med de andre fasene i denne beslutningsprosessen har både forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet en stor forklaringskraft i *policyformuleringsfasen*. I samsvar med forhandlingsperspektivet hadde den vedtatte bistandsinstruksen tydelige trekk av kompromiss ved at den havnet midt i mellom flertallet og mindretallets forslag om maritim-kontraterror. Det instrumentelle perspektiv hadde også en delvis forklaringskraft ved at fasen var hierarkisk organisert. Den politiske ledelsen i begge departementene hadde tett kontroll og styrte aktivt hvordan prosessen foregikk. I *vedtaksfasen* har det instrumentelle perspektiv stor forklaringskraft ved at instruksen ble vedtatt av den politiske ledelsen uten uenigheter.

6.5.2 Samspill mellom perspektivene

De teoretiske perspektivene benyttet i denne studien har ulike forventninger til aktiviserings- og defineringsprosessen i de ulike fasene av beslutningsprosessene, og til koblingene mellom deltakere, problemoppfatninger og løsninger. Ved å se på samspillet mellom perspektivene og benytte dem i en utfyllende strategi åpner en for å få en helhetlig forståelse av beslutningsprosessene (Christensen mfl., 2009, s207-210; Roness, 1997, s100-102). Som det er vist i denne studien, har både det instrumentelle perspektivet, forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet forklaringskraft i forhold til problemstillingen. Dette samsvarer bra med formålet til en utfyllende strategi, der en ønsker at perspektivene sammen kan gi en bedre forståelse enn hva hver av dem kan alene.

Ut fra et institusjonelt perspektiv kan en se på endringene av bistandsinstruksen og vedtaket av §27a i politiloven som en konsekvens av stivhengighet og en logikk om hva som er passende. Ut fra et instrumentelt perspektiv kan en derimot se på endringene som et verktøy for å oppnå en mer effektiv organisering av samarbeidet mellom Forsvaret og politiet, mens ved et forhandlingsperspektiv kan en se på endring som en konsekvens av at en aktør har mer makt og flere ressurser å stille bak sine mål og interesser enn andre aktører. Det er dermed formålstjenlig å kombinere forklaringskraften til perspektivene, fordi aktørene i det norske politiske og administrative lederskapet eksisterer i en kompleks kontekst. De handler ofte ut fra flere forskjellige handlingslogikker, som kan representere et vidt mangfold av interesser, formelle rammer og kulturelle hensyn. En kan argumentere for at den instrumentelle handlingslogikken ble påvirket av aktørenes interesser og organisasjonskultur. Endringene på bistandsinstruksen og vedtaket av §27a i politiloven kan ha blitt formulert etter hva som ble oppfattet som passende, og etter hva som var mest formålstjenlig, dersom formålsrasjonell handling var det som ble betraktet som passende. Endringene av bistandsinstruksen og vedtaket av §27a i politiloven har vært påvirket av stivhengighet og lagdeling. Det kan tenkes at valget av disse løsningene likevel var formålsrasjonelle på grunn av at det kun var mindre endringer som var nødvendig for å effektivisere samarbeidet mellom etatene ytterligere. Det kan også tenkes at løsningene som ble valgt, hadde trekk av lagdeling og stivhengighet på grunn av at det ble inngått kompromiss mellom FD og JD, fordi ingen av dem hadde en sterk nok forhandlingsposisjon til å vedta store endringer på instruksen. Det kan også tenkes at de organisasjonskulturelle forskjellene mellom justissektoren og forsvarssektoren påvirket sentrale aktørers interesser, og at det dermed er de ulike kulturene som fører til at aktørene har vanskeligheter med å komme til enighet, og de blir nødt til å forhandle seg frem til et kompromiss.

7 Avslutning

Studien sitt hovedmål har vært rettet mot å beskrive endringsprosessene knyttet til bistandsinstruksen og dens lovforankring siden den 22. juli 2011, og forklare hva som har påvirket utfallene til de tre beslutningsprosessene. Studien viser at beslutningsprosessene har vært preget av en hierarkisk organisering, samt interessemotsetninger og institusjonsforsvar som har gitt seg utslag i ulike problem- og løsningsoppfatninger mellom justissektoren og forsvarssektoren. I dette kapittelet skal jeg oppsummere de viktigste empiriske funnene. De teoretiske og forvaltningsmessige implikasjonene blir deretter presentert og vurdert, før jeg skal plassere studien i forhold til tidligere forskning. Til slutt skal jeg avrunde med forslag til videre forskning på feltet.

7.1 Svar på problemstillingen og oppsummering av studiens hovedfunn

Et funn er at terrorhandlingene den 22. juli 2011 førte til at Forsvarets bistand til politiet, og derav bistandsinstruksen kom høyere på den politiske agendaen. Flere informanter påpekte at det eksisterte ingen planer om å endre bistandsinstruksen eller lovforankre Forsvarets bistand til politiet før 22. juli. Terrorhandlingene førte dermed til at bistandsinstruksen nærmest umiddelbart kom på den politiske agendaen ved at det ble utnevnt en arbeidsgruppe som skulle se på instruksen allerede innen to måneder etter 22. juli. Det ble også påpekt av flere informanter at endringen av bistandsinstruksen i 2012 hadde tydelige trekk av å være en endring som ble gjennomført for å vise politisk handlekraft.

Et annet funn er at alle tre beslutningsprosessene har vært preget av en tydelig hierarkisk organisering hvor den administrative og politiske ledelsen i JD og FD aktivt har styrt og kontrollert hvilke endringer som har blitt innført på bistandsinstruksen og dens lovforankring. Beslutningsprosessene har videre vært preget av uenigheter og interessemotsetninger mellom FD og JD om hvordan bistandsinstruksen og lovfesting av Forsvarets bistand til politiet skulle formuleres. Når det oppsto uenigheter fulgte den i hovedsak sektorgrensen mellom justissektoren og forsvarssektoren. Kostnadsbestemmelsen ved endringen av bistandsinstruksen i 2012, lovforslaget som ble sendt på høring i 2013 og bestemmelsene om maritim-kontraterror ved Røksund-utvalget i 2016 er gode eksempler på uenigheter som fulgte sektorgrensen. Et annet funn i denne studien er at de utnevnte arbeidsgruppene i hovedsak var preget av enighet mellom medlemmene rundt hvilke bestemmelser som burde innføres, mens oppfølgingen av arbeidsgruppens instruksforslag og lovforslag var preget av administrative uenigheter mellom departementene. En del av begrunnelsen for at Røksund-

utvalget ble utnevnt, var nettopp for å unngå at arbeidet med utformingen av bistandsinstruksen skulle dra ut i tid på grunn av uenigheter mellom departementene.

Det ble avdekket at ressursfordeling mellom Forsvaret og politiet har hatt en innvirkning på alle tre beslutningsprosessene, da særlig fordelingen av luftransportkapasitet. Politiets representanter i Røksund-utvalget og flere høringssvar fra begge høringsrundene, samt flere informanter i denne studien, har lagt vekt på at politiet har et større behov for luftransportkapasitet. Dette har påvirket beslutningsprosessene knyttet til endringene av bistandsinstruksen og dens lovforankring ved at politiet og JD ønsker at Forsvaret skal gis en sterkere bistandsplikt til å bistå politiet. FD og FST har derimot ikke ønsket at Forsvaret skal gis en bistandsplikt til politiet. Det kan virke som at en stor del av uenighetene mellom JD og FD om hvordan bistandsinstruksen bør formuleres, stammer fra at de har ulike meninger om i hvilken grad Forsvaret bør gis en bistandsplikt til politiet. Denne underliggende uenigheten kan forklare hvorfor FD ønsket at Røksund-utvalget i hovedsak skulle fokusere på terrorisme, mens JD også ønsket å inkludere mindre akutte hendelser som ikke nødvendigvis innebar maktbruk i mandatet. Dette kan også forklare hvorfor deler av justissektoren, særlig politiet, oppfattet lovforslaget som ble sendt på høring i 2013 og instruksforslaget som ble sendt på høring i 2016 for å være preget av en forsvarsvinkling. FD ledet da arbeidet med å formulere bistandsinstruksen og lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet. Fokuset kan dermed ha vært rettet mot mer alvorlige hendelser. Det motsatte var derimot tilfellet da JD hadde hovedansvaret for å formulere bistandsbestemmelsene som ble forankret i politiloven i 2015. Da sendte FST et brev til FD hvor de blant annet uttalte at det kunne tolkes som at vedtaket av §27a i politiloven kunne gi Forsvaret en bistandsplikt, noe de ikke ønsket. Inkluderingen av kostandsbestemmelsen ved endringen av bistandsinstruksen i 2012 kan også tolkes som en konsekvens av at FD ikke ønsket at Forsvarets ressurser skulle bli brukt på sivile hendelser som ikke er akutte.

Det kan også vurderes som at beslutningsprosessene har vært preget av stivhengighet, hvor tidligere endringer og beslutninger har lagt føringer på senere beslutninger (Krasner, 1988, s67). Beslutningsprosessen knyttet til endringen av bistandsinstruksen i 2012 hadde klare trekk av stivhengighet ved at Fleischers tolkning av Grunnloven som stammet fra Alta-aksjonen i 1979-1981, la klare begrensninger for hvilke endringer arbeidsgruppen kunne innføre på bistandsinstruksen. Arbeidet med bistandsinstruksen i 2016-2017 kan også sies å ha et visst preg av stivhengighet ved at endringene på bistandsinstruksen måtte holde seg innenfor rammene satt av §27a i politiloven som ble vedtatt i 2015.

Et annet funn med denne studien er at samarbeidet mellom Forsvaret og politiet i stadig større grad blir påvirket av en lagdeling ved at nye instruksjoner og lover kommer i tillegg til eksisterende regelverk fremfor å erstatte dem. Vedtaket av §27a i politiloven er et klart eksempel på det. Reguleringen av samarbeidet mellom politiet og Forsvaret har over tid blitt spredt utover flere forskjellige lover og instruksjoner fremfor å samle dem i et regelverk (se kapittel 2.6). Endringene av bistandsinstruksen i 2012 og 2017, samt vedtaket av §27a i politiloven førte ikke til at andre eksisterende lover og instruksjoner som regulerer samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, ble opphevet.

7.2 Teoretiske implikasjoner

Studien har benyttet en bred teoretisk tilnærming for å kunne bedre forstå og forklare hvordan beslutningsprosessene foregikk og hvorfor utfallene ble som de ble. Strømningsperspektivet og inndelingen av beslutningsprosessene i faser opplevde jeg som en svært nyttig analyseramme til å strukturere beskrivelsene om hvordan prosessene har foregått. Faseinndelingen ble brukt som et verktøy for å forenkle den kronologiske fremstillingen av både empirien og analysen, mens strømningsperspektivet ble brukt til å organisere den empiriske presentasjonen rundt problem- og løsningsoppfatninger, samt deltakelsesmønsteret til aktørene. De empiriske funnene ble så tolket gjennom tre teoretiske perspektiver; det instrumentelle perspektiv, forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektiv.

De tre perspektivene har bidratt med nyttig innsikt i beslutningsprosessene knyttet til endringene av bistandsinstruksen og lovforankringen av Forsvarets bistand til politiet. Perspektivene har på hvert sitt vis bidratt med ulike forklaringer og innfallsvinkler i synet på disse beslutningsprosessene. Perspektivene har utfylt hverandre på en god måte. Bruk av tre teoretiske perspektiv har gitt muligheten til å presentere en utfyllende forklaring av de tre aktuelle beslutningsprosessene. Perspektivene har hatt ulik forklaringskraft i de forskjellige fasene og aspektene ved beslutningsprosessene. Det instrumentelle perspektiv har en god forklaringskraft rundt hvordan beslutningsprosessene var organisert, men det presenterer ikke en fullverdig forklaring av spenningsforholdene mellom partene som tok del i beslutningsprosessene. Forhandlingsperspektivet og det institusjonelle perspektivet kan i større grad vurderes å gi en god forklaring på spenningsforholdene. Begge perspektivene presenterer relativt like forklaringer på hvorfor aktørene handlet som de gjorde, men de har ulike oppfatninger av hva som motiverer aktørenes handlinger. Ut fra det institusjonelle perspektiv kan uenigheter ses på som et resultat av at aktørene som deltar i beslutningsprosessene, har ulike organisasjonskulturer og av den grunn har forskjellige

oppfatninger om hva som er passende løsninger. Ut fra forhandlingsperspektivet kan de ulike motivasjonene forklares ut fra at aktørene har forskjellige interesser og vurderer dermed ulike handlingsalternativer som de mest rasjonelle for å oppnå sine mål. Som vist i denne studien, kan det noen ganger være vanskelig å skille mellom det institusjonelle perspektivet og forhandlingsperspektivet siden de ofte predikerer samme utfall av beslutningsprosessene. Dette kan skape uklarhet om det er interessehevding eller stivhengige prosesser og organisasjonskulturelle forskjeller som påvirker utfallet av beslutningsprosessene.

Forklaringene til det institusjonelle perspektivet og forhandlingsperspektivet er ikke nødvendigvis motstridende til hverandre. Når perspektivene samspiller, kan de presentere utfyllende forklaringer av spenningsforholdene. Det institusjonelle perspektivet kan presentere forklaringer på hvorfor aktørene har de motivasjonene og interessene de har, mens forhandlingsperspektivet kan forklare hvordan aktørene handler for å oppfylle sine interesser. Det instrumentelle perspektiv kan utfylle det institusjonelle perspektiv og forhandlingsperspektivets forklaringskraft av spenningsforholdene ved å forklare hvordan interessene var koblet sammen. I samsvar med det instrumentelle perspektiv var beslutningsprosessene hierarkisk organisert ved at den politiske og administrative ledelsen i FD og JD styrte og kontrollerte aktivt hvilke beslutninger som skulle tas. Det instrumentelle perspektiv presenterer derimot ingen forklaring på hvorfor det var uenigheter mellom ledelsen i departementene, og det er nettopp her det institusjonelle perspektiv og forhandlingsperspektivet kan presentere gode forklaringer.

Det måtte tre sekvensielle beslutningsprosesser innen et relativt kort tidsrom til før regjeringen var fornøyd med hvordan instruksene var formulert. I samsvar med Mahoney og Thelen (2010) sin teori har bistandsinstruksene vært preget av gradvis institusjonell endring. Lagdeling har vært normen fremfor erstatning. Nye lover og regler har blitt inkludert samtidig som eksisterende regelverk har vedvart. Det ble gjort forsøk på omdannelse ved at tolkningen av §27a i politiloven ble forsøkt endret av flertallet til Røksund-utvalget, men det ble ikke videreført i den vedtatte instruksene.

Valg av teori for denne studien ble gjort etter en vurdering av hvilke teorier som kan presentere en mest utfyllende forklaring av de aktuelle beslutningsprosessene. Det kan tenkes at det finnes andre teorier som kunne hatt en supplerende forklaringskraft på beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksene og dens lovforankring. Et annet perspektiv som kunne presentert supplerende forklaringer, er endring som et resultat av sammenfall i tid. Dette perspektivet ser på beslutningsprosesser som ustabile situasjoner hvor

beslutningene som blir tatt, er et resultat av hvilke saker og hendelser som skjer i samme tidsrom, og dermed i stor grad bestemmer hvilke aktører som har muligheten til å delta i prosessene (Roness, 1997, s85-86). Særlig med tanke på at utredningen og iverksettingen av Nærpolitireformen foregikk i samme tidsrom kan det tenkes at dette begrenset JDs og politiets deltakelse i beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksen, og at oppmerksomheten deres i større grad ble rettet mot denne reformen. Myteperspektivet som ser på hvordan verdier og normer i omgivelsene påvirker organisasjoner, kunne også vært et nyttig perspektiv (Christensen mfl., 2009). Med tanke på at flere av informantene i denne studien mente at endringen av bistandsinstruksen i 2012 ble gjennomført for å vise politisk handlekraft, kunne det vært interessant og sett på om beslutningsprosessene var preget av symbolske handlinger.

7.3 Studien i lys av tidligere forskning

Tidligere forskning om samarbeidet mellom Forsvaret og politiet har i hovedsak vært rettet mot hvordan etatene samarbeider på taktisk nivå (Pettersen, 2014; Thomstad, 2015; Barzinge, 2016; Engebretsen-Skaret, 2012). Disse studiene har tatt sikte på å vurdere hvordan samarbeidet mellom etatene har fungert i praksis, og hvilke muligheter og utfordringer dette samarbeidet har møtt. Det er også flere studier som har vært direkte knyttet til bistandsinstruksen, men disse har i hovedsak vært gjennomført fra en juridisk innfallsvinkel eller et historisk perspektiv (Heieraas, 2010; Espenes, 2010; Frølich, 2012). Masteroppgaven til Tangen og Vika (2015) har et par likhetstrekk med denne studien, men deres masteroppgave tar for seg hvordan endringene på bistandsinstruksen har påvirket samarbeidet mellom Forsvaret og politiet i praksis. Det er ingen tidligere studier som har fokusert på beslutningsprosessene som førte til endringene på bistandsinstruksen i etterkant av 22. juli 2011. Mitt bidrag er å presentere en kronologisk empirisk fremstilling og analyse av beslutningsprosessene knyttet til endringene av bistandsinstruksen og vedtaket av §27 A i politiloven. Denne studien har dermed bidratt til ny innsikt i hvordan disse prosessene har foregått og hvilke elementer som har påvirket utfallet av prosessene. Studien kan dermed være av stor verdi til det tilhørende forskningsfeltet på grunn av at tidligere forskning har i hovedsak fokusert på hvordan bistandsinstruksen har fungert i praksis, og ikke på hva som har påvirket beslutningsprosessene knyttet til dens endringer og lovforankring.

Flere offentlige organisasjoner som har hatt en rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, har vært utsatt for endringer i etterkant av 22. juli 2011. Fimreite mfl. (2014, s75) legger vekt på at organisasjonsendringene som har blitt gjennomført i etterkant av 22. juli, har vært preget av forsiktige justeringer av eksisterende ordninger fremfor erstatning. Endringene

av bistandsinstruksen og vedtaket av §27a i politiloven kan sies å samsvare med denne påstanden ved at det ikke har blitt gjennomført noen endringer som rokerer på ansvars- og myndighetsforholdet mellom Forsvaret og politiet. Dette utviklingstrekket ser ut til å samsvare med Dyndal og Simonsen (2013) sin påstand om at det i Norge eksisterer en kultur som definerer et klart skille mellom sivile og militære maktmidler som er vanskelig å endre. Endringene av bistandsinstruksen har vært preget av gradvise institusjonelle endringer hvor nye bestemmelser i hovedsak har vært tett opp til allerede eksisterende ordninger. I noen tilfeller har endringene kun innebåret en sterkere formalisering av gjeldende ordninger, noe innføringen av kostandsbestemmelsen ved endringen av bistandsinstruksen i 2012 var et eksempel på.

Funnene i denne studien samsvarer med tidligere forskning om grenseflaten mellom militær- og sivilsektor ved at det ble påvist at samarbeidet mellom FD og JD har vært spenningsfylt og preget av uenigheter (Læg Reid og Serigstad, 2006, s1409; Dyndal, 2010, s13-16; Ulriksen, 2013, s57). Disse uenighetene fulgte i hovedsak sektorgrensen mellom forsvarssektoren og justissektoren. Uenighetene mellom FD og JD har gjort det vanskelig å komme frem til en omforent løsning om hvordan bistandsinstruksen burde formuleres, og de løsningene som har blitt vedtatt har hatt tydelige trekk av kompromiss. Dette har gjort at beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksen og dens lovforankring har tatt lengre tid enn nødvendig.

Prosessene frem til vedtaket av §27a i politiloven i 2015 er et godt eksempel på det.

Uenighetene mellom departementene førte til at to års arbeid med å konstruere et lovforslag for Forsvarets bistand til politiet ble forkastet i 2014. Det tok dermed over tre år fra begynnelse til slutt før et lovforslag ble vedtatt, og dette til tross for at arbeidet var preget av et sterkt tidspress det første året. Det virker som at disse uenighetene også er en av grunnene til at det ikke har blitt gjennomført større rokeringer på ansvars- og myndighetsområdet til Forsvaret og politiet. Både FD og JD har vært motvillige til å innsnevre myndighetsområde til deres underliggende organ, noe uenighetene knyttet til maritim-kontrateror var et eksempel på.

7.4 Forvaltningsmessige implikasjoner

Problemstillingene rundt samfunnssikkerhet og beredskap er komplekse og grenseoverskridende, og det eksisterer heller ingen universelle løsninger på utfordringene innen feltet. Med utgangspunkt i studiens funn kan man likevel trekke noen forvaltningsmessige implikasjoner. Når det gjelder studiens ambisjoner om å utvikle en forståelse for et gitt samfunnsforhold, er studien relevant for to områder; beslutningsprosesser

som havner i grenseflaten mellom militær og sivilsektor og samfunnssikkerhetsfeltet i Norge. Samfunnssikkerhetsfeltet har vært preget av gjenstridige problem som går på tvers av administrative sektorgrenser, og er et felt som krever samordning mellom flere offentlige etater (Fimreite mfl., 2014, s37). Det har vært en utbredt oppfatning i departementene at samordningen om samfunnssikkerhet har vært svak (Fimreite mfl., 2014, s246). Ut fra denne studien kan det vurderes som at FD og JD har hatt samordningsvansker med å komme frem til en felles løsning om hvordan bistandsinstruksen og lovfestingen av Forsvarets bistand til politiet skulle formuleres. Det kan virke som at arbeidet med formuleringen av bistandsinstruksen har vært preget av negativ samordning ved at FD har vært motvillig til at Forsvarets personell skal underlegges politiet sin ledelse under bistandsoppdrag, og at Forsvaret skal gis en bistandsplikt.

Denne studien viser også at regjeringen har stor tro på bruk av legale virkemidler til å regulere samarbeidet mellom Forsvaret og politiet (Jensen, Lægreid og Rykkja, 2018). I etterkant av 22. juli 2011 har en stor del av strategien for å forbedre samarbeidet mellom Forsvaret og politiet vært rettet mot å endre lover og instruksjoner, noe beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksen og dens lovforankring er et eksempel på. Denne troen på legale virkemidler har gitt seg utslag i at samarbeidet mellom etatene har vært preget av lagdeling fremfor erstatning (Hjellum og Lægreid, 2018). Det kan diskuteres om det er en gunstig løsning å spre reguleringen av samarbeidet mellom etatene utover flere lover og instruksjoner. Over tid kan denne strategien potensielt skape et komplekst vev av forskjellige lover og instruksjoner som kan være innbyrdes motstridende til hverandre (Christensen og Lægreid, 2012, s255), noe som allerede er tilfellet ved §9 i forskrift om politimyndighet i Forsvaret og bistandsinstruksen. Hvor forskrift om politimyndighet i Forsvaret sier at det er militær politimyndighet som skal gjelde under et bistandsoppdrag, mens bistandsinstruksen sier at det er sivil politimyndighet som skal gjelde. I hvilken grad dette påvirker samarbeidet i praksis er vanskelig å si, men det utgjør en juridisk forskjell ved at Forsvarets lovgrunnlag gjelder ved militær politimyndighet, og politiets lovgrunnlag ved sivil politimyndighet.

7.5 Videre forskning

Beslutningsprosessene knyttet til bistandsinstruksen og dens lovforankring har i hovedsak foregått på strategisk nivå. Dette innebærer at studien i stor grad har fokusert på hvordan JD og FD samarbeider for å formulere lovforslag og endre instruksjoner. Dette innebærer at studien ikke har fokusert på hvordan Forsvaret og politiet samarbeider på taktisk og operasjonelt nivå. Et forslag til en videre studie kan dermed være å undersøke hvordan Forsvaret og politiet

samarbeider på disse nivåene, eventuelt se på hvordan de samarbeider under bistandsoppdrag. I en artikkel i Aftenposten (2016, Aale) uttalte lederne i Politiets Fellesforbund og Befalets Fellesorganisasjon at samarbeidet mellom Forsvaret og politiet fungerer godt på grunnplanet, og at utfordringene ved samarbeidet mellom etatene skyldtes uenigheter på politisk og administrativt nivå mellom FD og JD. Et interessant moment ved en studie kunne dermed ha vært å undersøke om denne påstanden stemmer, og eventuelt hvorfor samarbeidet fungerer bedre mellom politiet og Forsvaret enn mellom deres overordnede departementer. Det kunne også ha vært interessant å forske på hvordan Forsvaret og politiet samarbeider under konkrete krisesituasjoner, som eksempelvis ved terrorhandlinger. Med tanke på at det er få terrorhandlinger å trekke lærdom av og forske på i Norge, kunne de årlige kontraterror øvelsene Tyr og Gemini utgjort studieobjektene i en slik studie.

Et annet forslag til en ny studie kunne være å undersøke hvordan FD og JD samarbeidet ved beslutningsprosessene knyttet til vedtaket av instruks om sikring og beskyttelse av objekter. Instruksen ble også endret i etterkant av terrorhandlingene den 22. juli, og på lik linje som bistandsinstruksen ble også denne instruksen endret av sikkerhetspolitisk avdeling i FD og politiavdelingen i JD. Et interessant moment kunne dermed ha vært å sammenligne beslutningsprosessene knyttet til disse instruksene og undersøkt likheter og ulikheter mellom dem. Det kunne også vært interessant å utføre en større studie med et komparativt forskningsopplegg om hvordan samarbeidet mellom politiet og Forsvaret i Norge har endret seg sammenlignet med andre land, eksempelvis Danmark, Sverige og Finland.

Gråsonen mellom Forsvaret og politiets ansvarsområde har blitt stadig mer uklart siden slutten av den kalde krig (Lutterbeck, 2005, s241). Det kan dermed være av stor samfunnsmessig nytte å gjennomføre en studie som tar sikte på å undersøke hvor grensen mellom Forsvaret og politiet bør dras ved særlig alvorlige hendelser som omfattende terroranslag og migrasjonskriser. Hvis en terrorhandling er så omfattende at hendelsen blir vurdert som et væpnet angrep, overtar Forsvaret ansvaret for å håndtere hendelsen, men hvor grensen går for når en terrorhandling kan bli betegnet som et væpnet angrep, er uklar. Auglend (2015, s343) legger vekt på at denne uklarheten i verste fall kan føre til at det blir en kamp om terror, i stedet for en samordnet kamp mot terror. En studie som tar sikte på å klargjøre disse grensene kunne dermed vært av stor nytte.

8 Referanseoversikt

Litteraturoversikt:

- Aas, T. (2015) «Toppledelse i politiet sammenliknet med helsevesenet», i Johannesen, S. O. og Glomseth, R. (red.) *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, side 439-452.
- Andersen, S.S. (2006) “Aktiv informantintervjuing”. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22 (3), side 278-298.
- Andersen, S.S. (2013) *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. Utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Auglend, R.L. (2015) “Fordeling av ansvar og myndighet mellom politi og forsvar ved indre beredskap”. *Tidsskrift for strafferett*, 3 (15), side 316-347.
- Barzinge, K. (2016) *Samarbeid mellom Forsvaret og politiet* [masteroppgave]. Universitet i Tromsø.
- Bjerga, K.I. (2012) “Tettere sivilmilitært samarbeid etter 22. juli”. *Trygge samfunn: Tidsskrift for kvinners frivillige beredskap (KFB)*, nr 4, side 9.
- Bjerga, K.I. og Håkenstad, M. (2013) «Hvem eier krisen? Politi, forsvar og 22. juli», i Heier, T. og Kjølberg, A. (red.) *Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget, side 54-74.
- Bjørgum, L. (2010) *Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet – en studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008)* [masteroppgave]. Universitet i Bergen.
- Boin, A., `t Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2017) *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. 2. utg. New York: Cambridge University Press.
- Børresen, J., Gjeseth, G. og Tamnes, R. (2004) «Allianseforsvar i endring», bind 5 *Norsk forsvarshistorie*. Bergen: Eide.
- Campbell, D.T. og Stanley, J.C. (1963) *Experimental and Quasi-experimental designs for research*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. og Aars, J. (2014) *Forvaltning og politikk*. 4. Utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. 2. Utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2012) «Governance and administrative reforms», Levi-Faur, D. (red.) *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University press, side 255-265.

- Cohen, M., March, J.G. og Olsen, J.P. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), side 1-25.
- Cyert, R.M. og March, J.G. (1992) *A Behavioral Theory of The Firm*. 2. Utg. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Dahl, R.A. og Lindblom, C.E. (1992) *Politics, Economics and Welfare*. New York: Routledge.
- Dyndal, G.L. (2010) «Tydelige rammer, men allikevel mange gråsoner», i Dyndal, G.L. (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget, side 13-24.
- Dyndal, G.L. og Simonsen, S. (2013) *Krisehåndtering: Sentralisert over-departmental ledelse eller desentralisert sektoransvar?* [Internett]. Oslo: Minerva. Tilgjengelig fra: <https://www.minervanett.no/krisehandering/> [Lest 10. februar 2018].
- Egeberg, M. (1981) *Stat og organisasjoner: Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (2007) «How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective», i Peters, G. og Pierre, J. (red.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, side 116-126.
- Engebretsen-Skaret, S. S. (2012) *Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering – utfordringer og muligheter* [masteroppgave]. Oslo: Forsvarets høyskole.
- Engen, O.A.H., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. og Pettersen, K.A. (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm.
- Espenes, Ø. (2010) «Forsvaret og politiet - lovhjemler og «bistandsinstruksen»», i Dyndal, G.L. (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget, side 277-296.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finseth, J.O. (2010) «Kystvakten som militær organisasjon, med begrenset politimyndighet», i Dyndal, G.L. (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget, side 297-314.
- Fleischer, C.A. (1981) *Bruk av militær makt, militært utstyr m.v. i indre konflikter – spørsmål om rekkevidden av Grunnlovens §99 annet ledd*. Oslo: Juridisk betenkning til Justisdepartementet.
- Frølich, P. C. (2012) *Grunnlovens grenser for bruk av militær makt mot «Statens medlemmer» i fredstid* [masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Gerring, J. (2007) *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.

- Glomseth, R. (2015) «Politiet som organisasjon», i Johannesen, S.O. og Glomseth, R. (red.) *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, side 42-72.
- Greener-Barcham, B.K. (2007) “Crossing the green or blue line? Exploring the military-police divide”. *Small Wars & Insurgencies*, 18 (1), side 90-112.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heieraas, B.O. (2010) «Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i historisk perspektiv», i Dyndal, G.L. (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget, side 91-108.
- Hjellum, M.S. og Lægreid, P. (2018) *The challenge of Transboundary Coordination: The case of the Norwegian Police and Military* [upublisert artikkel].
- Howlett, M., Ramesh, M. og Perl, A. (2009) *Studying public policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3. Utg. Canada: Oxford University Press.
- Hætta, E.K. (2015) «Samarbeid mellom politi og forsvar», i Johannesen, S.O. og Glomseth, R. (red.) *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, side 423-438.
- Jensen, S. (2016) *Jakten på den gyldne middelvei: En studie av organisatoriske endringer i Justis- og beredskapsdepartementet etter terrorangrepene 22. Juli 2011* [masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Jensen, S., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (2018) «Changes in the Norwegian central crisis management after the Terrorist Attacks in 2011» i Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (red.) *Organizing for Societal Security and Crisis Management*. London: Palgrave Macmillian.
- Johansen, S.R. og Staib, J.T. (2009) *Jus og militærmakt*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kennedy, M.M. (1979) “Generalizing From Single Case Studies”. *Evaluation Review*, 3 (4), side 661-678.
- Knill, C. og Tosun, J. (2012) *Public Policy: A New Introduction*. London: Palgrave Macmillian.
- Krasner, S. (1988) “Sovereignty: An Institutional Perspective”. *Comparative Political Studies*, 21 (1), side 66-94.
- Littig, B. (2009) «Interviewing the Elite – Interviewing Experts: Is there a difference?», i Bogner, A. Littig, B. og Menz, W. (red.) *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillian, side 98-113.
- Lutterbeck, D. (2005) “Blurring the dividing line: The convergence of internal and external security in western Europe”. *European Security*, 14 (2), side 231-253.
- Lægreid, P. og Serigstad, S. (2006) “Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway”. *Journal of Management Studies*, 43 (6), side 1395-1413.

- Mahoney, J. og Thelen, K (2010) «A Theory of Gradual Institutional Change», i Mahoney, J. og Thelen, K. (red.) *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, side. 1-37.
- March, J. G. (1994) *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Simon & Schuster Inc.
- March, J.G. og J.P. Olsen. (1983) "Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government?" *American Political Science Review*, 77 (2), side 281–297.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organization basis of politics*. New York: Simon & Schuster Inc.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1996) "Institutional perspectives on political institutions". *Governance: An international Journal of Policy and Administration*, 9 (3), side 247-264.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (2006) «Elaborating the New Institutionalism», i Rhodes, R.A.W. mfl. (red.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, side 3-20.
- Nilsen, J.R. (2015) «Politiets samfunnsoppdrag utledet av EMK», i Johannesen, S.O. og Glomseth, R. (red.) *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, side 92-108.
- Olsen, J.P. (1978) *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. (1989) *Petroleum og politikk: Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Peters, B.G., Pierre, J. og King, D.S. (2005) "The politics of path dependency. Political conflicts in historical institutionalism". *Journal of Politics*, 67 (4), side 1275-1300.
- Pettersen, G. (2014) *Sivil-militær samordning: Forsvarets støtte til politiet - alltid beredt?* [masteroppgave]. Forsvarets høgskole.
- Pfeffer, J. (1978) *Organizational Design*. Arlington Heights, Ill.: AHM Publishing.
- Politiforum. (2004) "Kamp om terror". *Politiforum*, nr 8, side 20-30.
- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, H.W.J. og Webber, M.M. (1973) "Dilemmas in general theory of planning". *Policy sciences*, 4 (2), side 155-169.
- Roness, P.G. (1997) *Organisasjonsendringar: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Rui, J.P. (2011) "Politiets behov for støtte fra Forsvaret: Lovgivning er nødvendig". *Lov og rett*, 50 (8), side 445-446.
- Scharpf, F.W. (1994) "Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), side 27-53.
- Scott, J. (1990) *A matter of record: Documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press.
- Serigstad, S. (2003) *Samordning og samfunnstryggleik Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002* [masteroppgave] Universitetet i Bergen.
- Severinsen, M. (2016) *Tilpasning til klimaendringer: Organiseringen av det nasjonale koordineringsansvaret* [masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Simon, H. (1997) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4. Utg. New York: Macmillian Publishers.
- Simons, H. (2009) *Case study research in practice*. Los Angeles: Sage publications.
- Stensønes, M. (2017) *På vår vakt: Beretninger fra politiets beredskapstropp*. Oslo: Aschehoug & Co.
- Stinchcombe, A.L. (1965) «Social structure and organizations», i March, J.G. (red.) *Handbook of organizations*. New York: Routledge, side 142-193.
- Stølpestad, B. (2015) *Krisehandtering etter terrorangrepene 22. juli 2011 En casestudie av Forsvarets rolle i norsk krisehandtering* [masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Tangen, Ø. og Vika, K. (2015) *Forsvarets bistand til politiet i fredstid – muligheter og utfordringer* [masteroppgave]. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Thomstad, A.B. (2015) *Forsvarets beredskapsavdelinger i Oslo etter 22. juli: Håndhevelsesbistand og samarbeid med Oslo politidistrikt* [masteroppgave]. Oslo: Forsvarets høgskole.
- Thoresen, J.E. (2014) "Militær bistand til politiet i historisk perspektiv". *Trygge samfunn: Tidsskrift for kvinners frivillige beredskap (KFB)*, nr 2, side 12-18.
- Ulriksen, S. (2013) "Hvordan bør norsk beredskap mot terrorisme organiseres?". *PACEM: Tidsskrift for militær etikk*, 16 (1), side 55-68.
- Van Thiel, S. (2014) *Research methods in public administration and public management: An introduction*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Yin, R.K. (2003) *Case study research: design and methods*. 3. Utg. Thousand Oaks: Sage publication.

Offentlige dokumenter:

- Bistandsinstruksen. Instruks 28. februar 2003 nr. 220 om Forsvarets bistand til politiet. Kongelig resolusjon.
- Bistandsinstruksen. Instruks 22. juni 2012 nr. 581 om Forsvarets bistand til politiet. Kongelig resolusjon.
- Bistandsinstruksen. Instruks 16. juni 2017 nr. 789 om Forsvarets bistand til politiet. Kongelig resolusjon.
- Forskrift om politimyndighet i Forsvaret. Forskrift 26. november 1993 nr. 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar.
- Forsvarsdepartementet. (2012) *PRE-2012-06-22-581 Instruks om Forsvarets bistand til politiet 2012* [Statsrådsforedrag]. Kongelig resolusjon. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2013) *Høringsnotat: Om lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2015) *PRE-2015-11-27-1361, PRE-2015-11-27-1362 Iverksetting av endringer i politiloven om forsvarets bistand til politiet og ny midlertidig instruks om bistand til politiet (bistandsinstruksen)* [Statsrådsforedrag]. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2016) *Arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til ny bistandsinstruks*¹². Brev fra Forsvarsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet og Statsministerens kontor, 5. januar 2016.
- Forsvarsdepartementet. (2017) *PRE-2017-06-16-789 Fastsetting av ny instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen)* [Statsrådsforedrag]. Kongelig resolusjon. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet og Justis- og politidepartementet. (1987) *Om ansvars- og samarbeids-forhold mellom politi og militære styrker*. Oslo: Departementene.
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2015) *Støtte og samarbeid – en beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: Departementene.
- Forsvarsstaben. (2014) *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarsstaben. (2015) *Forsvarsstabens kommentarer – Departementsforeleggelse – Forsvarets bistand til politiet*¹³. Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet, 11. februar 2015.

¹² Unntatt offentligheten

¹³ Unntatt offentligheten

- Forsvarsloven. Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.
- Grunnloven. Kongeriket Norges grunnlov 1814.
- Innst. 207 S (2011–2012). *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli.*
- Innst. 210 S (2012–2013). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen.*
- Innst. 326 L (2014-2015). *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret).*
- Kystvaktloven. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten.
- NOU 1975: 50. *Oppsynet med fiskeri og petroleumsvirksomheten.*
- NOU 2000: 24. *Et sårbart samfunn.*
- NOU 2006:6. *Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner.*
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. Juli-kommisjonen.*
- NOU 2013: 9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.*
- Politiiinstruksen. Alminnelig tjenesteinstruks 22. Juni 1990 nr. 3963 for politiet.
- Politiloven. Lov 4. August 1995 nr. 53 om politiet.
- Offentlighetsloven. Lov 19. Mars 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet.
- Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) *Om lov om politiet (politiloven).*
- Politidirektoratet. (2011) *Politiets beredskapssystem del 1, retningslinjer for politiets beredskap.* Oslo: Politidirektoratet.
- Prop 73 S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid.*
- Prop.79 L (2014-2015) *Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret).*
- Røksund-rapporten. (2016) *Forsvarets Bistand til politiet.* Oslo: Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn.*
- St.meld. nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid.*

- St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnsikkerhet: Samvirke og samordning*.
- Stortinget. Møte onsdag den 10. juni 2015 kl. 10, sak nr. 7.
- Meld. St. 21 (2012-2013) *Terrorberedskap*.

Media

- Aale, P.K. (2016) Befalsorganisasjon: - Det er en maktkamp mellom politiet og Forsvaret. *Aftenposten* [Internett], 18.oktober. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/d9nlO/Befalsorganisasjon--Det-er-en-maktkamp-mellom-politiet-og-Forsvaret> [Lest 10. mai 2018].
- Bentzrød, F.B. og Sætran, F. (2016) Regjeringen stoler ikke på politiet og Forsvarets felles terrorberedskap. *Aftenposten* [Internett], 19. februar. tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Regjeringen-stoler-ikke-pa-politiet-ogForsvarets-felles-terrorberedskap-8362944.html> [Lest 28. mars 2018].
- Byrkjedal, M. (2016) Nå er det lettere for politiet å få hjelp av Forsvaret. *VG* [Internett], 30. juni. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/terrorangrepet-22-juli-politiet-og-beredskapen/naa-er-det-lettere-for-politiet-aa-faa-hjelp-av-forsvaret/a/23725394/> [Lest 15. mars 2018].
- Egeberg, K. (2015) I offentlighetens interesse. *VG* [Internett], 28. mars. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/2015/03/28/kultur/meninger/hovedkommentar/kommentar/nigeria-batene/38426756/> [Lest 3. februar 2018].
- Ege, R.T. og Matre, J. (2015) Forsvarsdepartementet til krig mot lekkasjer. *VG* [Internett], 31. mars. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/forsvarsdepartementet-til-krig-mot-lekkasjer/a/23426593/> [Lest 2. februar 2018].
- Johnsen, A.B. (2016) Eks-terrorpolitistjef advarer mot mer terroransvar til Forsvaret. *VG* [Internett], 11. oktober. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/eks-terrorpolitistjef-advarer-mot-mer-terroransvar-til-forsvaret/a/23817607/> [Lest 29. mars 2018].
- Johnsen, A.B. (2016) Full strid om terrorbekjempelse. *VG* [Internett], 11. oktober. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/full-strid-om-terrorbekjempelse/a/23816663/> [Lest 29. mars 2018].
- Johnsen, A.B. (2016) Advarer mot delt ansvar for terrorbekjempelse. *VG* [Internett], 16. oktober. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/advarer-mot-delt-ansvar-for-terrorbekjempelse/a/23820282/> [Lest 29. mars 2018].
- Johnsen, A.B. (2017) Forsvarssjefen vil ikke ha ansvaret for anti-terroraksjoner til havs. *VG* [Internett], 5. februar. Tilgjengelig fra:

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/forsvarssjefen-vil-ikke-ha-ansvaret-for-anti-terroraksjoner-til-havs/a/23912575/> [Lest 29. mars 2018].

- Jonsson Trædal, T. (2016) Politisjefen og forsvarstopp slår fast: – Kontraterror er et politiansvar. *Politiforum* [Internett], 1. november. Tilgjengelig fra: <https://www.politiforum.no/artikler/politisjefen-og-forsvarstopp-slar-fast-kontraterror-er-et-politiansvar/387422> [Lest 29. mars 2018].
- Kristoffersen, M.J. (2012) – De kan skyte i tide og utide. *Nettavisen* [Internett], 15. juni. Tilgjengelig fra: <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/--de-kan-skyte-i-tide-og-utide/3416261.html> [Lest 29. april 2018].
- Lefdal Eidsvik, Ø. og Strand, T. (2013) Beskyldes for å bryte Grunnloven. *Bergens tidende* [Internett], 15. februar. Tilgjengelig fra: https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/OyVe/Beskyldes-for-a-bryte-Grunnloven?spid_rel=2 [Lest 11. mars 2018].
- NRK. (2012) Faremo: – For stor risiko for befolkningen med forsvarsbistand. *NRK* [Internett], 1. november. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/faremo-avsl-obistand-grunnet-risiko-1.8381383> [Lest 25. mars 2018].
- Strøm-Erichsen, A.G. (2013) Rask og effektiv støtte fra Forsvaret. *VG* [Internett], 24. juli. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/rLBM8/Rask-og-effektiv-stotte-fra-Forsvaret> [Lest 6. mars 2018].
- VG. (2013) Heimevernets jurister: Forsvarsbistand til politiet er brudd på Grunnloven. *VG* [Internett], 15. februar. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/heimevernets-jurister-forsvarsbistand-til-politiet-er-brudd-paa-grunnloven/a/10113892/> [Lest 11. mars 2018].
- Viseth, E. (2012) Full terroralarm da Stortinget åpnet - Politiet ble nektet å bruke forsvarrets helikopter. *NRK* [Internett], 31. oktober. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/full-terroralarm-under-trontalen-1.8380064> [Lest 26. mars 2018].

Vedlegg 1: Liste over informanter

Anders Anundsen

Relevans for studien: Justisminister fra 16. oktober 2013 til 20. desember 2016, og andre nestleder i 22. juli komiteen.

Varighet: 60 minutter.

Dato: 13. februar 2018.

Arne Røksund

Relevans for studien: Departementsråd i Forsvarsdepartementet siden 2017, utvalgsleder i NOU 2013: 9 (Politianalysen), og utvalgsleder i arbeidsgruppen som utarbeidet forslag til ny bistandsinstruks i 2016 (Røksund-utvalget).

Varighet: 45 minutter.

Dato: 7. november 2017.

John Reidar Nilsen

Relevans for studien: Medlem av Røksund-utvalget, og tidligere visepolitimester i Vest-politidistrikt. Stipendiat ved juridisk fakultet på UiB.

Varighet: 40 minutter.

Dato: 10. oktober 2017.

Kjell Inge Bjerga

Relevans for studien: Professor/Direktør i Institutt for forsvarsstudier, og leder for sekretariatet til Røksund-utvalget.

Varighet: 45 minutter.

Dato: 26. september 2017.

Peter Christian Frølich

Relevans for studien: Stortingsrepresentant for Høyre siden 2013, og saksordfører for Innst. 326 L (2014-2015).

Varighet: 75 minutter.

Dato: 19. oktober 2017.

Informant Forsvarsdepartementet

Relevans for studien: Ansvarlig saksbehandler for bistandsinstruksen i Forsvarsdepartementet, og medlem i sekretariatet til Røksund-utvalget.

Varighet: 60 minutter.

Dato: 7. november 2017.

Informant Justisdepartementet 1

Relevans for studien: Rådgiver i Justisdepartementet.

Varighet: 75 minutter.

Dato: 5. desember 2017.

Informant Justisdepartementet 2

Relevans for studien: Rådgiver i Justisdepartementet.

Varighet: 75 minutter.

Dato: 25. oktober 2017.

Informant Justisdepartementet 3

Relevans for studien: Rådgiver i Justisdepartementet.

Varighet: 50 minutter.

Dato: 8. November 2017.

Informant Justisdepartementet 4

Relevans for studien: Rådgiver i Justisdepartementet.

Varighet: 50 minutter.

Dato: 8. november 2017.

Informant Justisdepartementet 5

Relevans for studien: Rådgiver i Justisdepartementet.

Varighet: 40 minutter.

Dato: 19. desember 2017.

Informant Politidirektoratet 1

Relevans for studien: Rådgiver i Politidirektoratet.

Varighet: 75 minutter.

Dato: 5. desember 2017.

Informant Politidirektoratet 2

Relevans for studien: Tidligere ansatt i Politidirektoratet.

Varighet: 25 minutter.

Dato: 21. november 2017.

Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide

Intervjuguide: Anundsen

1. Når du tiltrådte stillingen som justisminister, hvor høyt prioritert var arbeidet med å få på plass en lov om Forsvarets bistand til politiet?
2. Hva var din personlige mening om lovforslaget som ble sendt på høring av den rødgrønne regjeringen i 2013?
3. Ble det vurdert å videreføre dette høringsforslaget?
 - Hvorfor/Hvorfor ikke?
4. Tror du at regjeringsskiftet i 2013 har hatt en betydning for hvordan bistandsinstruksen og dens lovforankring er formulert den dag i dag?
5. Når du tiltrådte som justisminister hadde du en mening om hvordan lovspørsmålet skulle løses?
6. Hva var din rolle i arbeidet med lovforankringen av Forsvarets bistand?
7. Hva var grunnen til at Justisdepartementet overtok ansvaret fra Forsvarsdepartementet for lovarbeidet etter at høringsnotatet ble «forkastet»?
8. Hva var grunnen til at dere ønsket å lovfeste Forsvarets yttergrenser for maktbruk ved et bistandsoppdrag?
 - Ønsket dere en videst mulig lovregulering?
 - Hvordan kom dere frem til denne løsningen?
9. Det har blitt påpekt at lovarbeidet stoppet opp på grunn av dypest sett forskjellige synspunkter mellom FD og JD om hva som burde reguleres med lov
 - Vet du hvilke ulike synspunkter de hadde?
 - Hva ble gjort for at FD og JD skulle komme til enighet?
10. Når du var justisminister opplevde du noen ganger at du måtte være en mekler mellom byråkратиene i FD og JD når de hadde ulike meninger?
11. Opplevde du noen uenigheter mellom FD og JD i hvordan bistandsinstruksen burde formuleres?
 - Eventuelt revirkamp mellom Forsvaret og politiet?
12. Hadde du noen personlige meninger om hvordan lovspørsmålet knyttet til Forsvarets bistand til politiet burde løses?
 - Har du noen tanker rundt dette sitatet: «Du skal ikke se bort ifra at Anundsen kanskje har hatt det klassiske Justisdepartementets syn på bistandsinstruksen, som da kanskje ville gjort at han var litt i utakt med Stortingets FRP og Stortingets Høyre»

13. Hvordan vil du karakterisere prosessen fram til vedtaket av politiloven §27a? (fra begynnelse til slutt)
14. Mellom 2015 og 2017 ble det utført en del terroranslag i Paris, Nice, Berlin og Brussel.
 - Påvirket disse terroranslagene arbeidet med bistandsinstruksen på noen måte?
15. Hva er din mening om Røksund-utvalget sitt forslag til ny bistandsinstruks?
 - Hva var ditt synspunkt på at Forsvaret skulle få en initiativrett til å iverksette kontraterror tiltak i det maritime domenet?
 - Kom det som en overraskelse at de ønsket at Forsvaret skulle få en initiativrett ved maritim-kontraterror?
16. Hva ble gjort for at Justissektoren og forsvarssektoren skulle komme til enighet rundt initiativretten?
 - Hva var grunnen til at initiativretten ble tatt bort i det vedtatte forslaget?
17. Hvordan vil du karakterisere prosessen fram til vedtaket av ny bistandsinstruks? (fra begynnelse til slutt)
18. Har FRP hatt noen synspunkter eller partipolitikk på bistandsinstruksen eller samarbeidet mellom Forsvaret og politiet generelt?
 - Har regjeringen hatt noen synspunkter eller politikk på bistandsinstruksen?
19. I innstillingen til 22. juli-komiteen var det bare Høyre som ønsket å lovfeste Forsvarets bistand til politiet.
 - Hva var grunnen til at medlemmene fra FRP ikke hadde samme mening?
20. Hva tror du skal til for at bistandsinstruksen skal endres igjen?
21. Er det noen temaer som du synes er viktige som vi ikke har vært inne på?
 - Har du noe mer du ønsker å si?

Vedlegg 3: Oversikt over høringsvar til Lov om Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag og Forsvarets bistand til politiet

Justissektoren: (19)	Generaladvokaten
Asker og Bærum politidistrikt	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Gudbrandsdal politidistrikt	Norges offisersforbund
Haugaland og Sunnhordland politidistrikt	Forsvarsstaben ¹⁴
Hovedredningssentralen	
Kripos	Andre høringsvar: (17)
Norges politilederslag	Advokatforeningen
Oslo politidistrikt	Arbeidsdepartementet
Politidirektoratet	Barne- og likestillingsdepartementet
Politiets fellesforbund	Fiskeri- og kystdepartementet
Politiets sikkerhetstjeneste	Fornyings-, administrasjon-, og kirke departementet
Politi høgskolen	Helse- og omsorgsdepartementet
Riksadvokaten	Juristforbundet
Rogaland politidistrikt	Kommunal- og regionaldepartementet
Romerike politidistrikt	Landsorganisasjonen i Norge
Søndre politidistrikt	Luftfartstilsynet
Troms politidistrikt	NHO Luftfart
Vest-Finnmark politidistrikt	Norges Tjenestemannslag
Vest-Oppland politidistrikt	Nærings- og handelsdepartementet
Øst-Finnmark politidistrikt	Røde Kors
	Samferdselsdepartementet
Forsvarssektoren: (5)	Universitetet i Tromsø
Befalets fellesorganisasjon	Utenriksdepartementet

¹⁴ Forsvarsstabens høringsvar var unntatt offentligheten, men jeg fikk innsyn i dokumentet

Vedlegg 4: Oversikt over høringsvar til forslag om ny bistandsinstruks

Justissektoren: (18)	Forsvarssektoren: (4)
Agder politidistrikt	Forsvarsstaben
Finnmark politidistrikt	Forsvarets høgskole
Innlandet politidistrikt	Forsvarets stabsskole
Kripos	Generaladvokaten
Nordland politidistrikt	
Norges politilederlag	Andre høringsvar: (12)
Oslo politidistrikt	Advokatforeningen
Politidirektoratet	Arbeids- og sosialdepartementet
Politihøgskolen	Helse- og omsorgsdepartementet
Riksadvokaten	Kunnskapsdepartementet
Sysselemanden på Svalbard	Landbruks- og matdepartementet
Sør-Vest politidistrikt	Olje- og energidepartementet
Sør-Øst politidistrikt	Rygge beredskapssenter
Troms politidistrikt	Røde Kors
Trøndelag politidistrikt	Samferdselsdepartementet
Vest politidistrikt	Tor Hugo Bauge
Øst politidistrikt	Universitetet i Bergen
Politiets sikkerhetstjeneste	Utenriksdepartementet