

# Krisehåndtering

Opprinnelse, utvidelse og norsk forsvarsplanlegging

John Kristen Skogan

Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
Norwegian Institute of International Affairs

NUPI-rapport



Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2009  
ISBN: 978-82-7002-247-2

Alle synspunkter står for forfatternes regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artikkene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2 d  
Adresse: Postboks 8159 Dep.  
0033 Oslo  
Norge  
Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
E-mail: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)  
Fax: 22 36 21 82  
Tel: 22 99 40 00

# **Krisehåndtering**

**Opprinnelse, utvidelse og norsk  
forsvarsplanlegging**

**John Kristen Skogan**



## **Innhold**

Innledning .....	7
Krisehåndtering: hva og hvordan? .....	8
Krisehåndtering inn i alliert og norsk tenkning .....	14
Sikkerhetspolitiske kriser og krisehåndtering i norsk forsvarsplanlegging 1970-1990 .....	18
Definisjoner av krise og implikasjoner for krisehånd- teringskonseptet i forhold til norsk forsvarsplanlegging ....	28
Etter den kalde krigen: Ekspanderende bruksmåte og betydningsinnhold .....	32
Konsekvenser av begrepsutvidelsene: Krisehåndterings karakter, datterkriser og overordnet styring.....	42
Krisehåndtering og norsk planverk i dag.....	45
Noen avsluttende betraktninger .....	53
Referanser .....	60



## Innledning

Krisehåndtering er i dag blitt et viktig element i nasjonal beredskapsplanlegging i Norge såvel som i mange andre land. Men ordet krisehåndtering brukes samtidig nå om takling og forsøk på mestring av nærmest alle mulige mer eller mindre plutselige påkjenninger på bortimot ethvert felt av menneskelig aktivitet, fra privatliv til storpolitikk.

Slik har det ikke alltid vært. Uttrykket krisehåndtering er forholdsvis nytt og hadde til å begynne med en langt mer begrenset anvendelse, og en mer presis betydning. Uttrykket stammer fra begynnelsen av 1960-tallet da et nytt begrep, og et angivelig nytt konsept for kriseoppreden som på engelsk fikk betegnelsen “crisis management”, kom inn som en del av sikkerhetspolitikken. Dette dreide seg om en måte å forholde seg til internasjonale kriser på som fremsto som en ny giv for å styre unna krig. Med øst–vest-konflikten og risikoen for kjernefysisk krig som bakteppe tiltrakk det seg ganske raskt oppmerksomhet i mange utenrikspolitisk orienterte kretser. Det gjaldt også i Norge der dette nye tilskuddet til sikkerhetspolitikken fikk navnet krisehåndtering.

Formålet med denne rapporten<sup>1</sup> er å undersøke nærmere hva det som ble gitt betegnelsen krisehåndtering opprinnelig gikk ut på, hvorledes begrepet krisehåndtering gradvis ble utvidet, etterhvert vesentlig utvidet, samt hva dette begrepet og dets senere utvidelser fikk å si for betraktningmåter og planlegging på norsk hold. Med dette for øye vil rapporten mer spesifikt søke svar på følgende spørsmål:

- i Hva var i utgangspunktet særskilt med det som ble kalt krisehåndtering? Hva la man til å begynne med i uttrykket? Hva utgjorde derved basis for den etterfølgende utvidelse av begrepet krisehåndtering?
- ii Hva har forestillingene i Norge vært om hva krisehåndtering går ut på og innebærer? Hvordan berørte, og eventuelt påvirket dette nye konseptet for opptreden i krisesituasjoner norsk sikkerhets- og forsvarspolitisk planlegging – i det videre for korthets skyld kalt norsk forsvarsplanlegging?
- iii Hvorledes ble begrepet krisehåndtering gradvis utvidet, gjennom de par siste tiår meget sterkt utvidet og utvidet i flere retninger –

---

<sup>1</sup> Rapporten er skrevet i etterkant av planleggingen til et større prosjekt om kriser og krisehåndtering ved Institutt for forsvarsstudier (IFS) og er slutført ved NUPI. Forfatteren takker for støtte til arbeidet fra begge steder, samt for støtte fra Konsortium for forskning på terrorisme og internasjonal kriminalitet.

dels til det nå nærmest ugjenkjennelige sammenlignet med originalen? Og hvilke implikasjoner hadde disse begrepsutvidelsene for anvendelsen av uttrykket krisehåndtering? Akkurat dette er spørsmål som har fått forholdsvis liten oppmerksomhet i den nå ellers meget rikholdige faglitteraturen om krisehåndtering.

- iv Hva har særlig den mer nylige og sterkere utvidelsen av begrepet rent praktisk fått å si for omfanget av det som på norsk nasjonalt plan administrativt kommer inn under betegnelsen krisehåndtering, og hvilke utfordringer har dette gitt opphav til, både for styring på overordnet nasjonalt nivå og i forholdet mellom de forskjellige aktører der – i dag ikke lenger bare Forsvaret og Politiet – som enten trekkes inn i eller aktivt søker deltagelse i forberedelse til, eller faktisk utøvelse av, nasjonal krisehåndtering?

Fotnotene er mange i rapporten. De fleste gir – til antatt nytte og mulig glede for særskilt interesserte – utfyllende opplysninger om saksforhold og begivenheter som omtales i hovedteksten, eller om kilder som denne bygger på. Lesere som velger å hoppe over fotnotene vil imidlertid hverken miste sammenhengen eller gå glipp av de svar som søkes gitt på spørsmålene ovenfor.

### **Krisehåndtering: hva og hvordan?**

Med en viss rett kan det innvendes at når krisehåndtering mot midten av 1960-tallet vakte interesse som noe nytt i sikkerhetspolitikken, lå det nye likevel mer i navnet enn i innholdet. For kriser i forholdet mellom land – internasjonale kriser – var ikke noe nytt, heller ikke håndtering av dem. Det gjaldt også kriser av sikkerhetspolitisk karakter, eller kriser med sikkerhetspolitisk potensial, det vil si kriser med risiko for å bringe inn militær maktbruk uten å ha utgangspunkt i noe av militær natur eller betydning.<sup>2</sup> Begynnelsen av århundret hadde vært preget av flere kriser med fare for krig mellom europeiske stormakter. Og bortsett fra den i 1914, var alle blitt taklet slik at storkrig ble unngått.<sup>3</sup> Det samme var også de mest alvorlige øst-vest-krisene etter andre verdenskrig blitt, som Berlin-krisene i 1948–49 og 1958–61, og den aller farligste, og mest nylige, Cuba-krisen høsten 1962.<sup>4</sup> Heller

<sup>2</sup> Med andre ord, uten å være det i første omgang, kan krisen senere bli det som her for korthets skyld vil bli kalt en sikkerhetspolitisk krise, det vil si en krise som innbefatter trussel om eller åpenbar fare for væpnet maktbruk og krigsutbrudd, eventuelt forekomst av væpnet maktbruk som fryktes å kunne ende i opptrapping til full krig.

<sup>3</sup> De mest kjente europeiske stormaktskrisene i forrige århundre før 1914 var den første og andre Marokko-krisen i henholdsvis 1905–06 og 1911, og den første og andre Balkan-krisen i 1908–09 og 1912–13, alle med Tyskland på den ene siden og Frankrike/Storbritannia på motsatt side.

<sup>4</sup> Begge Berlin-krisene gjaldt Berlins status – de fire store seiersmaktene fra annen verdenskrig fikk ved dens avslutning det formelt overordnede ansvaret for hver sin del av byen – samt spørsmålet om adgangen dit gjennom det sovjetiskkont-

ikke i nær fortid var vellykket takling av internasjonale kriser for å hindre krigsutbrudd noe nytt.

Det som var helt nytt, var koplingen mellom “crisis” og “management” i form av et nytt ord for en type kriediplomati som fremfor alt taklingen av Cuba-krisen ble en inspirasjonskilde til. Mange av dem som nå begynte å omtale og redegjøre for det de kalte kriediplomati, både politiske utøvere, journalister og analytikere, så på dette som noe nytt og mer lovende etter den nervepirrende opplevelsen Cuba-krisen hadde vært. I dens kjølvann skal USAs forsvarsminister, Robert McNamara, ha uttalt at “there is no longer any such thing as strategy, only crisis management”.<sup>5</sup> Gitt det uforutberegnelige ved kriser, strakk ikke planer opptrukket på forhånd til. Først når krisen var der, kunne utfordringene overskues og de nødvendige beslutninger tas i lys av hvordan krisen artet og utviklet seg. Alastair Buchan, direktør for det nyopprettede Institutt for strategiske studier i London (IISS), kalte kriediplomati “The New Diplomacy” (Buchan 1966).

Selv om kriediplomati i og for seg ikke var noe nytt, brakte bruken av betegnelsen *kriediplomati* inn et delvis nytt tenkesett i måten å forholde seg til internasjonale kriser på. Selve ordet “management” favner dessuten videre enn håndtering gjør på norsk og trakk inn betraktningmåter fra den grenen i studiet av bedrifter og organisasjoner som gikk under samme navn.<sup>6</sup> Her dreide det seg om tilrettelegging, sty-

---

rollerte Øst-Tyskland. Denne ble landveis blokkert for de vestallierte i 1948–49, men forbindelsen ble opprettholdt gjennom en storstilt operasjon med transportfly. Under den andre Berlin-krisen truet sovjetiske myndigheter på nytt med å skape vanskeligheter for adgangen til Berlin gjennom Øst-Tyskland. Forsøk på virkelig å blokkere denne en gang til innebar nå en enda klarere risiko for væpnet sammenstøt, og krisen toppet seg i så måte kraftig sommeren 1961, forut for byggingen av muren mellom Øst- og Vest-Berlin i august. Cuba-krisen (16.–28. oktober 1962) skyldtes et sovjetisk forsøk på å utplassere mellomdistanseraketter med atomladninger på Cuba og et amerikansk krav, understøttet av en marineblokkade av øya, om at raketten ble fjernet. Hva reaksjonen på dette kravet ville bli fra sovjetisk side, var en stund høyst usikkert, og amerikanske stridskrefter, atomstridskrefter innbefattet, ble satt i den til da høyeste alarmberedskap, og invasjon av Cuba forberedt – før statsminister Khrusjtsjov gikk med på et forslag om at Sovjetunionen imøtekom USAs krav i bytte mot en amerikansk erklæring om å avstå fra invasjon av Cuba, slik Khrusjtsjov på et tidligere tidspunkt hadde krevd.

- 5 Sitert i Bell 1971:2; se også George 1984:223. McNamara hevdes å være den som introduserte uttrykket crisis management, se Crystal Reference Encyclopedia: <http://encyclopedia.jrank.org/Cambridge/entries/085/crisis-management.html> [besøkt 23.05.2007].
- 6 Siden dens start tidlig på 1900-tallet med blant annet Frederick Taylors prinsipper fra 1911 for såkalt “scientific management” (Taylor 1967) i form av effektiviserende bevegelsessekvenser og arbeidsstillinger i industrien, hadde denne studiegrenen ekspandert til å omfatte et vidt spekter av faktorer og vilkår som påvirker menneskelig adferd og ytelse, se Miles 1975:særlig kap. 1,2 og 3. Det er i denne sammenheng interessant at McNamara, i og med at han hevdes å være den første som anvendt på internasjonal politikk koplet “management” til “crisis” i et eget uttrykk, kom til Pentagon fra en toppjobb i amerikansk bilindustri, der nettopp “management” ble viet stor oppmerksomhet.

ring og stimulering av menneskelig innsats og samvirke for optimalt utbytte. Slike betraktningmåter ble koplet til nye ideer og tenkemåter fra det som er blitt kalt en renessanse i strategisk tenkning på 1950-tallet, ganske særlig med utgangspunkt i amerikanske miljøer.<sup>7</sup>

Ikke minst med Cuba-krisen friskt i minnet, ble det å unngå krigsutbrudd vanligvis sett på som det optimale utbytte ved det som nå fikk navnet krisehåndtering. Hva gjaldt måten å oppnå dette overordnede mål på, bygde de mer teoretisk betonte bakenforliggende resonnementer på en viktig innsikt fra spillteori som på et vis forente konseptet om krisehåndtering med konseptet om rustningskontroll, også det nytt. Denne helt grunnleggende innsikt var at selv en alvorlig interessekonflikt mellom to parter ikke nødvendigvis innebar at de ikke samtidig kunne ha klare felles interesser. Så ville bare være tilfelle i de sjeldne situasjoner, såkalte nullsumspill, der den enes tap alltid måtte bli like stort som motpartens gevinst. Spillteori viste hinsides enhver tvil at i alle andre situasjoner kunne noen mulige utfall være de verste for begge to.

I en slik situasjon ville partene, uansett hvor sterk interessekonflikten mellom dem ellers var, ha en felles interesse av å unngå slike utfall. Så langt var dette kanskje ikke noen helt overraskende ny innsikt på et tidspunkt da full kjernefysisk krig fremsto – for mange ganske livaktig – som en reell risiko og et mer enn selvsagt verste utfall for alle. Men Cuba-krisen, og usikkerheten og spenningen de to ukene den varte, hadde etterlatt seg en utbredt følelse av at tross en opplagt felles interesse av å unngå et slikt åpenbart verste utfall for begge sider, hadde det likevel vært nære på at de mislyktes. I lys av dette ble det straks mer interessant og tankevekkende at spillteori i tillegg viste at muligheten for å hindre utfall som begge parter ønsket å unngå, kunne være helt avhengig av god nok samordning dem imellom.

Det innebar at selv med en ytterst alvorlig konflikt mellom dem, ville partene likevel stå seg på å samarbeide om å unngå det begge klart ville tape på. Heri lå et sentralt teoretisk fundament både for rustningskontroll og krisehåndtering. Rustningskontroll dreide seg spesielt om å oppnå at våpen og militære innretninger ble slik utformet og ut-

---

<sup>7</sup> Karakteristikken er Colin Grays i en, spesielt med referanse til Vietnam-krigen, kritisk artikkel fra tidlig 1970-tall (Gray 1971). Han peker her blant annet på hvordan tenkningen ble påvirket av økonomisk teori – ofte kilden til en gjennomgående forutsetning om “rational ‘strategic men’ ” – og trekker frem de nye ideene og resonnementene om blant annet avskrekking, begrenset krig, opptrapping og fleksibel respons, samt den sterke vektleggingen av politisk kontroll og av å holde valgmuligheter åpne, som resultater fra denne “renessansen”. Samtidig peker han på at mange av de fremste representantene for disse nye retningene i strategisk tenkning ikke uvillig lot seg involvere i de amerikanske politiske myndigheters militære og strategiske planlegging, og dels også var direkte med og påvirket dens utslag i praktisk politikk.

plassert at de ikke økte, men snarere minsket sannsynligheten for krigsutbrudd.<sup>8</sup> Samarbeid om å få til rustningskontrollavtaler som utvirket dette, var én, og ofte den billigste måten å oppnå det på. Men i teorien kunne det samme langt på vei oppnås uten direkte samarbeid og avtale, men gjennom ensidige tiltak fra hver av partene for samme formål.

I krisehåndtering ville derimot løpende kontakt og samordning, stilltende eller åpen, vanligvis være helt nødvendig. Målet var i begge tilfeller det samme, å styre unna krigsutbrudd. Men de faktorene som spilte inn og skulle holdes styr på i krisehåndtering, ville ofte være mer mangartede, og kunne skifte i løpet av krisen. Dessuten inneholdt kriser et element av uforutsigbarhet og fare for å miste kontroll over utviklingen. Det fordret vedvarende, og helst direkte kontakt mellom partene. Kriser kunne komme til å utvikle seg så hurtig at tiltak truffet uten løpende kontakt med den annen part, lett ville komme på etterskudd eller skjevt ut i forhold til behovet.

Tross slike ulikheter var imidlertid selve det tankemessige fundamentet likt, og litt særegent og uvant, for de tidlige versjoner av rustningskontroll og krisehåndtering: Sikkerhet for det enkelte land avhang ikke bare av tiltak det selv traff for å avskrekke og beskytte seg mot væpnet angrep, men også av samarbeidstiltak med nettopp det eller de land det fryktet mulig angrep fra, og der hensikten var å avverge at krig ble utløst utilsiktet, eksempelvis ved uhell, misforståelse eller som følge av et overraskende hendelsesforløp. Slik var rustningskontroll og krisehåndtering på et vis tvillingkonsepter. Tanken bak virker langt mer selvsagt i dag enn den gang. I en videreutvikling av denne tankegangen ble rustningskontroll og krisehåndtering på et vis forent fullt ut i ideen om “krisestabilitet”, der tanken var at det for begge sider ville være fordelaktig å velge våpentyper, og en utplassering av disse, som ikke gav noen fordel til den som slo til først. Dermed ville partene i en krisesituasjon ikke føle seg presset til å svare overilet på noe de fryktet var et angrep, men kunne i større grad tillate seg å vente og se om det de fryktet virkelig var tilfelle.<sup>9</sup> Blant annet ville det gi dem tid til å kontakte motparten og søke å uteske en forklaring.

<sup>8</sup> En meget instruktiv – og fortsatt høyst lesverdig – presentasjon av tankegrunnlaget bak konseptet om rustningskontroll slik det fremsto på begynnelsen av 1960-tallet, er Schelling & Halperin 1961.

<sup>9</sup> Det siste var et viktig trekk ved den tilstand som oppsto mot utgangen av 1960-tallet da både Sovjetunionen og USA fikk såkalt “second strike capability”, og derved en tilstand preget av det som ble kalt “mutual capability for assured destruction”. Deres evne til å slå tilbake selv etter å ha blitt angrepet ble antatt å redusere faren for kjernefysisk krig utløst av frykt for ellers å bli satt ut av spill av et overraskende avvæpningsangrep fra motparten. Gjennom resten av den kalde krigen dannet dette en på begge sider erkjent basis for forholdet hva gjaldt strategiske kjernefysiske våpen mellom de to supermaktene – og et viktig grunnlag for mulig krisehåndtering dem imellom.

ring derfra. Økt krisestabilitet kunne rett og slett gi dem mer tid til kontakt og krisehåndtering.<sup>10</sup>

På flere måter brøt tankegangen bak både rustningskontroll og krisehåndtering med vanlig militær tenkning. Den ble derfor lenge møtt med skepsis på flere hold. Kanskje blir den det i en viss grad ennå. Særlig i tilfelle væpnet sammenstøt, eller fare for det, kunne krisehåndtering for sin del lett komme i konflikt med det tradisjonell militær logikk tilsa.<sup>11</sup> Det gjorde det desto viktigere å sikre politisk kontroll hele veien under håndtering av kriser. Eksempelvis kunne konflikt oppstå hva gjaldt utnyttelse av tempo og egne posisjonelle fordeler, der prinsippene for krisehåndtering med sin vekt på forsiktighet hva angikk opptrapping, fort kunne komme på tvers av det som fra et militært synspunkt ville være normal handlemåte. Helst burde opptrapping unngås, og særlig viktig var det å være forsiktig med former for plutselig og markant opptrapping som kunne fremprovosere tilsvarende, og eventuelt uoverveide, motreaksjoner. Skritt som kunne skape mistanke om forestående opptrapping og derved anspre til forkjøpsaksjoner, burde likeså unngås. Det samme gjaldt skritt som kunne gi den annen part følelsen av å være fanget i et hjørne uten andre akseptable utveier enn konfliktskjerpene. Snarere enn å etterstrebe et best mulig utfall for en selv, burde en begrense egne mål til noe ikke bare en selv kunne leve med, men som også motparten, fremfor å ta risikoen på nye fremstøt for å prøve å oppnå noe bedre, kunne avfinne seg med.<sup>12</sup>

Slike prinsipper og kjøreregler bygget på en forståelse av krisehåndtering fra de første årene etter Cuba-krisen der en alvorlig krise i seg

<sup>10</sup> Et konkret, dengang høyt profilert samarbeidstiltak som, sammen med erfaringene fra Cuba-krisen, gjenspeilte både ideene bak rustningskontroll og krisehåndtering, var opprettelsen av den direkte kommunikasjonslinjen mellom ledelsen i Moskva og ledelsen i Washington, gjennom den såkalte "hotline"-avtalen i 1963. Resonnementet bak er forøvrig på ingen måte gått ut på dato. Under forsvarsminister Robert M. Gates' besøk i Kina høsten 2007 ble man enige om å opprette en tilsvarende, såkalt "hotline" direkte mellom militære myndigheter i Beijing og Washington for blant annet å avverge misforståelser i en krisesituasjon, se *Washington Post* 6. nov. 2007, "China and U.S. To Establish Military Hotline" (Edward Cody).

<sup>11</sup> En slik latent, og i noen tilfelle empirisk påvisbar, konflikt er f.eks. et av hovedtemaene hos Alexander George, se George 1984 og George 1991:8-13. Et stykke på vei gjenspeilte den kanskje en mer vidtfavnende tendens til forskjell i tenkesett mellom militære og politiske kretser som kom til syne ved flere anledninger gjennom den kalde krigens par første tiår, se Betts 1977 – men som Betts også påviser, ikke alltid og i ethvert henseende slik at man på militært hold fremsto som mer "krigersk" enn på sivilt hold.

<sup>12</sup> Den hovedprioritering som ligger i det siste, gjenspeilte også det perspektiv på hva full atomkrig ville innebære som sammenfattes i president Lyndon B. Johnsons karakteristikk: "this age where there can be no losers in peace and no victors in war" (sitat i Cleveland 1966:8). For en ytterligere opplisting av prinsipper og kjøreregler for krisehåndtering med basis i denne tidlige forståelsen av konseptet, se Cleveland 1963, George 1984:226 og Roberts 1988:105-108. Se også George, Hall & Simons 1971:8-11 og Williams 1973:267-73.

selv, med dens iboende farer for det utilsiktede og ukontrollerbare, på et vis fremsto som selve “hovedfienden” for de to partene som, selv om de sto mot hverandre, i så henseende likevel sto sammen.<sup>13</sup> Denne måten å oppfatte partenes situasjon i en internasjonal krise på, satte deres avhengighet av hverandre i fokus. Ingen av dem kunne alene være herre over de risikoer og muligheter som de ville stå overfor, og som utfallet for begge avhang av. Disse ville bestemmes av en kombinasjon av valg fra begge sider. Det tilsa samordning dem imellom. Skulle denne bli vellykket, var det viktig at begge ikke bare hadde egne valg for øye, men også hadde oppmerksomheten rettet mot hva som sto på spill for motparten, og hvilke valgmuligheter han sto overfor – eller manglet! Dette, mer enn et sett handlingsregler, var det mest grunnleggende ved konseptet om krisehåndtering. Konseptet representerte først og fremst en ny måte å tenke på hva gjaldt de utfordringer en blanding av kolliderende og sammenfallende interesser stilte partene overfor i en krise. Kanskje er det også det mest varige ved konseptet slik det opprinnelig ble presentert. Men oppfattet som en tenkemåte snarere enn som et sett av regler, ble krisehåndtering samtidig litt mer abstrakt med større rom for fortolkning. Det åpnet i større grad for senere modifikasjoner og utvidelser i betydningsinnhold, både på det teoretiske og det praktiske plan.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Det sistnevnte følger med den konsekvens som Buchan (1966:22) formulerte slik: “Once a crisis has started, especially between the great powers, the adversary becomes our own partner in the solution of the conflict which gave rise to it without recourse to war.”

<sup>14</sup> I ett tilfelle ble modifikasjoner på det teoretiske plan presentert på et ganske tidlig tidspunkt. Det skjedde i opposisjon til sider ved konseptet slik det opprinnelig fremsto, men tilsynelatende også, og kanskje mer, i opposisjon til mulige implikasjoner av det. Dette gjelder en studie – Kintner & Schwartz 1966 – av strategiske luftbårne styrkers betydning i beslutninger under krisehåndtering, som ved Universitetet i Pennsylvania ble utført på oppdrag fra det amerikanske flyvåpenet i forbindelse med dets mer omfattende utredning om “Alternative U.S. Strategies”. Der denne studien særlig brøt med konseptet om krisehåndtering i dets opprinnelige utgave, var angående advarslene mot opptrapping. Studien presenterer derimot opptrapping som et essensielt middel i krisehåndtering. Et viktig utgangspunkt her er dens antagelse om at kriser vanligvis er et resultat av en ekspansiv politikk fra Sovjetunionens, eller kommunist-Kinas side, og bevisste forsøk på å utnytte vanskelige situasjoner som USA kommer opp i (1-1). Opptrapping fra amerikansk side, med USAs overvekt på høyeste strategiske nivå i bakhånd, blir da et mottrekk som under kriser antas å ville få sovjetiske ledere til å tenke seg om på nytt (1-3). Følgelig er det viktig å opprettholde amerikansk overvekt i blant annet langtrekkende bombefly og strategiske kjernefysiske raketter. Faren for at et kriseforløp kan komme ut av kontroll og ta utilsiktede, farlige retninger, diskuteres ikke – og det skyldes ikke at forfatterne ikke er klar over faren for krig ved uhell (se B-7). Fra forfatternes selvvalgte og mer begrenset synsvinkel blir det blant annet vanskeligere å se på en krise som en felles utfordring, eller endog en felles “fiende” – en betraktningssmåte som var karakteristisk for konseptet om krisehåndtering i dets opprinnelige form. At noen av synspunktene i denne studien knyttet an til bekymring for at Sovjetunionen skulle oppnå jevnbyrdighet i strategiske våpen, og en underliggende, mer vidtfavnende uenighet i en politikk fra Johnson-administrasjonens og forsvarsminister McNamaras side som blant annet kunne komme til å tillate at så skjedde, synes å komme enda tydeligere frem i en bok som den ene av redaktørene like etter utga, se Kintner 1967:xi,233–36.

## Krisehåndtering inn i alliert og norsk tenkning

Også uavhengig av noen videre innsikt i det logiske tankefundament bak, var interessen for krisehåndtering, og enda mer for rustningskontroll, utover på 1960-tallet voksende i utenrikspolitisk orienterte kretser på både politisk, militært og akademisk hold i vestlige land, Norge innbefattet. Begge konseptene representerte noe nytt, og litt tiltrekende uvant innen strategisk tenkning. Dessuten knyttet begge helt særskilt an til temaer med en positiv klang hos et bredt publikum: Krisehåndtering ble oppfattet som å dreie seg om krigsavverging og rustningskontroll om nedrustning. Dette var viktige aktiva ved de to konseptene som bidro til å gjøre dem mer salgbare også overfor skeptikere til militærstrategisk planlegging. Den voksende interessen for krisehåndtering falt dessuten i tid sammen med NATOs skifte fra massiv gjengjeldelse til fleksibel respons som forsvarsdoktrine. Dette skiftet kan også ha bidratt til at krisehåndtering ble gjenstand for økt interesse. Særlig gjaldt det innenfor selve alliansen. Der stilte man seg på enkelte hold spørsmålet om den nye doktrinen innebar en økt fare for kriser ved å åpne for at Sovjetunionen kunne foreta begrensede fremstøt mot Vest-Europa uten å måtte løpe den samme risiko som under doktrinen om massiv gjengjeldelse.

Nettopp det siste kan dessuten ha forsterket en annen grunn som mange av USAs NATO-allierte allerede i utgangspunktet hadde for å se nærmere på hva konseptet om krisehåndtering innebar. Effektiv håndtering av en alvorlig krise i forholdet til Sovjetunionen ville ikke bare kreve klar, enhetlig, og i praksis amerikansk, ledelse på alliert side. Men det fordret også mulighet for raske avgjørelser, samtidig som ideen bak krisehåndteringskonseptet om samordning med konfliktmotstanderen for å styre unna de verste utfall for begge, tilsa rom for elastisitet, kompromiss og gi-og-ta. Dette kunne komme til å gå ut over konsultasjon og samordning med nære allierte og sette viktige interesser for dem på spill.<sup>15</sup> For USA ville samtidig full oppslutning fra dets allierte være viktig for effektiv krisehåndtering. Her lå det dilemmaer som helt klart kunne vanskeliggjøre bruk av alliansen i krisehåndtering.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> De beretninger som etterhvert kom om hvilke sovjetiske mottrekk man på amerikansk side under Cuba-krisen hadde vært klar over at man kunne komme til å måtte forholde seg til – kanskje endog avfinne seg med – virket trolig tankevekkende i så måte. Såvel krav om tilbaketrekning av amerikanske Jupiter-raketter fra Tyrkia som aksjoner mot Vest-Berlin var blant disse (Abel 1966:48). Med en embetsmann i det britiske utenriksdepartement som kilde ble det angivelig til og med hevdet at etter president Kennedys erklæring om iverksettelsen av marineblokaden rundt Cuba “the Foreign Office, to a man, expected the Russians to be in West Berlin the following day” (Brodie 1966:49n).

<sup>16</sup> Dette er et hovedtema i Buchans analyse av krisehåndtering. Han stiller spørsmålet om bruk av alliansen i krisehåndtering kan vise seg å være en blindvei (Buchan 1966:19), blant annet fordi noen medlemsland kan finne det politisk vanskelig å forholde seg til de nevnte dilemmaer på en måte som vil tilgodese det

I lys av dette ble det inn i siste halvdel av 1960-tallet innenfor NATO tatt skritt for å få på plass systemer for bedre konsultasjon under eventuelle kriser og nedsette særskilte ekspertgrupper for å bistå i håndteringen av disse.<sup>17</sup> Den nye forsvarsdoktrinen like etter reiste noen av de samme krav til bedret konsultasjon og samordning mellom medlemslandene, og arbeidet med å implementere den kom til å løpe parallelt med arbeidet for å bedre vilkårene for krisehåndtering, dels med innslag av overlapping.<sup>18</sup> Arbeidet innenfor NATO med å tilrettelegge bedre for krisehåndtering later imidlertid ikke til å ha gått spesielt raskt fremover.<sup>19</sup> Det ble imidlertid etterhvert utarbeidet en såkalt “NATO-manual” for krisehåndtering under forskjellige typer begivenhetsforløp der det blant annet ble lagt stor vekt på samordning mellom politiske og militære tiltak.

Det kan være med referanse både til arbeidet med krisehåndtering og til NATOs nylige vedtak fra desember året før om ny forsvarsdoktrine, når det vinteren 1968 i ny langtidsplan for det norske forsvaret vises til NATOs strategi “basert på økt evne til smidig reaksjon i krisesituasjoner og ved angrep” (*St.meld.nr.37 1967-68*: 4). Under utenriksdebatten i Stortinget et halvår senere, i kjølvannet av Sovjetunionens intervensjon i Tsjekkoslovakia i slutten av august, viser forsvarsministeren videre mer spesifikt til at det etterhvert er “bygd ut et krisehåndteringsapparat innen alliansen”. Samtidig tilføyer han at dette bør forbedres ytterligere (*St.tidende 1968-69*: 431). Da hadde han i tillegg bak seg den trolig med overlegg meget utfordrende hendelsen ved den norsk-sovjetiske grensen i Pasvikdalen i begynnelsen av juni samme år da sovjetiske stridsvogner i betydelig antall overraskende kjørte helt frem til grensen på en måte som kunne tolkes som innledningen til et angrep – en hendelse som, eksempelvis med former for kraftigere og mer synlig reaksjon fra norsk side, kunne utviklet seg til en alvorlig krise mellom Sovjetunionen og Norge.

I årene som følger er det imidlertid ingen ytterligere omtale av krisehåndtering i dokumenter til og fra Stortinget. Men årsaken later ikke

---

som maktforholdenes realiteter til syvende og sist tilsier at det felles ønske om vellykket krisehåndtering krever.

- 17 Se “Synopsis” og pt.16 i “Final Communiqué” fra forsvarsministermøte i NATO i Paris 15.–16.desember 1966 (<http://www.nato.int/docu/comm/comm6069.htm#66> [besøkt 29.04.2008]). Dette var i tråd med anbefalinger fra en komité som på forslag fra McNamara året før var nedsatt for å se mulige forbedringer hva gjaldt konsultasjon og deltagelse i forsvarsplanlegging angående kjernefysiske styrker (Buchan 1966:15).
- 18 Se f.eks. pt.23 i “Final Communiqué” fra ministermøte i NATO i Brussel 3–4. desember 1970 (<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c701203a.htm> [besøkt 29.04.2008]).
- 19 Det er et inntrykk man bl.a. får fra den tyske generalmajor Gerd Schmückles artikkel om tilrettelegging innenfor NATO av krisehåndtering overfor Warszawapakten (Schmückle 1971).

til å være at interessen for krisehåndtering plutselig ble borte. Eksempelvis ble det på sjefskurset på Forsvarets Høgskole i 1972 orientert om krisehåndtering, samt gjennomført et såkalt “krisehåndterings- (Crisis Management)spill” til erstatning for tidligere års krigsspill.<sup>20</sup> Dette ble gjentatt på senere kurs utover 1970-tallet. I norsk offentlighet tiltrakk imidlertid rustningskontroll seg nå langt større interesse og ble gjenstand for bred, vedvarende og mye mer omfattende omtale.

Noe av forklaringen på den tilsynelatende noe avtagende oppmerksomhet viet krisehåndtering kan ligge i endringer i det internasjonale politiske klima. Den nye avspenningsperioden mellom øst og vest innebar et godt stykke utover 1970-tallet at alvorlig tilspissede situasjoner som kunne aktualisere det som i tiåret forut hadde fremstått under navnet krisehåndtering, fortonte seg gradvis mindre sannsynlige.<sup>21</sup> Sammen med fremgang hva gjaldt tvillingkonseptet rustningskontroll, blant annet gjennom SALT-avtalen fra 1972 om strategiske atomvåpen, kan dette sett fra Norge og mange andre land ha svekket både interesse og antatt behov for krisehåndtering. En annen forklaring kan imidlertid være at det som mange på sikkerhetspolitisk ekspert- og planleggingshold blant europeiske NATO-allierte så for seg i tilfelle behovet for krisehåndtering likevel skulle oppstå, ikke alltid passet helt med originalen.

I likhet med konseptet om rustningskontroll hadde det opprinnelige konseptet om krisehåndtering vokst frem under et inntrykk av reell fare for full atomkrig – “general war”, som det ble kalt. Begge konseptene var derfor preget av at det fremste formål var å forebygge en slik apokalypsepreget eventualitet. Det satte sitt spor på mange av de rustningskontrolltiltak som ble foreslått hva gjaldt våpens funksjonalitet, som for eksempel sikret såkalt annenslagsevne (“second strike capability”) for strategiske våpen, med dets antatt gjensidig skremmende effekt. Hva krisehåndtering angikk, var ett utslag forutsetningen om en selvsagt interesse på begge sider av å hindre de utfall som åpenbart for begge ville være de verste, en forutsetning som ofte var ledsaget av en antagelse om at eventuell krig med et slikt utfall derfor nesten nødvendigvis måtte skyldes uhell eller unødvendig opptrapping og frykt. Det å forebygge full atomkrig som det fremste mål satte dessuten de to overlegent største atommaktene, og deres våpen og disposisjoner, i sentrum. Krisehåndtering dreide seg slik sett i stor grad om deres avveininger blant de utfall som angikk dem, og om valg som i praksis bare de kunne foreta, eller avstå fra.

---

<sup>20</sup> Arkivet, Forsvarets Høgskole: “Sjefskurs nr.9 – 1972. Opplysninger og bestemmelser. Materiale for forhåndslesning”. Sistnevnte materiale omfattet blant annet Schmückle 1971.

<sup>21</sup> Den vel ett døgn lange kraftige tilspissingen mellom USA og Sovjetunionen ved avslutningen av Yom Kippur-krigen mellom Israel og arabiske nabostater høsten 1973 var så kortvarig at den i Norge knapt ble registrert som noen farlig krise.

Særlig i enkelte miljøer på amerikansk side, ofte med tilknytning til akademia, ble analyse av forutsetninger og teknikker for krisehåndtering innenfor tilnærmet slike rammer videreført helt til den kalde krigen var over.<sup>22</sup> Men ikke bare fremsto krisehåndtering i en slik originalversjon som noe først og fremst forbeholdt de to supermaktene. Fra europeiske alliertes ståsted fortonte dessuten utfordringene seg ofte langt på vei annerledes, og kunne slå ut i avveininger som brøt med originalversjonen. Dette gjaldt både ved et alvorlig militært sammenstøt i Europa, og ved mindre skjellsettende, kriselignende tildragelser som for det eller de enkelte europeiske NATO-land som ble berørt, likevel kunne bli alvorlige nok. Det siste gjaldt særlig allierte langs eller nær skillelinjen mellom øst og vest i Europa, Norge medregnet. Der avveiningene til europeiske allierte i tilfelle kunne bryte med konseptet om krisehåndtering slik det opprinnelig fremsto, var fremfor alt i holdningen til opptrapping.

Én ting her var den sentrale plass i NATOs strategi for forsvar av Europa som trusselen hadde om opptrapping til bruk av taktiske atomvåpen i tilfelle sammenbrudd i forsvaret med konvensjonelle våpen mot overlegne angrepsstyrker fra øst. Det bygget på en åpenbart annen logikk enn krisehåndtering i originalversjonen. Men tilbøyeligheten til å true med opptrapping var ikke bare begrenset til en tenkt, dramatisk krigssituasjon der forsvaret av Vest-Europa som helhet sviktet. Også overfor mindre dramatiske og geografisk mer begrensede krisesituasjoner med innslag av militær maktbruk fra øst, kunne trussel om opptrapping til en mer risikofylt situasjon som ville trekke hele alliansen sterkere inn, fremstå som den beste beskyttelse for berørte NATO-land. Heller ikke dette befordret nødvendigvis særlig interesse for krisehåndtering i originalversjonen, med dens klare anbefaling om tilbakeholdenhet hva gjaldt opptrapping.

I den grad denne måten å forholde seg til slike krisesituasjoner på likevel kunne kalles krisehåndtering, representerte den i så fall en mer offensiv – noen vil kanskje også si mer virkelighetsnær – versjon til fortrenghet for originalen. Særlig i enkelte akademiske kretser ble da

<sup>22</sup> Se her f.eks. Roderick & Magnusson 1983, Landi et al. 1984, George 1984, Schelling 1984, samt George 1991. Den sterkt tilspissede situasjon mellom øst og vest gjennom godt og vel første halvdel av 1980-tallet, blant annet med utplassering av nye mellomdistanseraketter i Europa, førte til økt interesse for slike analyser. For eksempel ble den andre og tredje av de her foran opplistede analyser presentert på en konferanse som Det internasjonale instituttet for strategiske studier (IISS) i London i 1984 arrangerte for å se nærmere på om eksisterende opplegg for krisehåndtering tok tilstrekkelig høyde for sannsynlig press om militær handling under en krise, eksempelvis i tilfelle en intens konfrontasjon mellom USA og Sovjetunionen med høyning av beredskapen for de kjernefysiske våpen på begge sider. For en tilsynelatende litt reservasjonspreget reaksjon fra europeisk hold på slike analyser, se de innledende bemerkninger i Schmucke 1983.

også en slik mer offensiv versjon åpent viet økt oppmerksomhet og presentert som krisehåndtering utover på 1970-tallet.<sup>23</sup>

## **Sikkerhetspolitiske kriser og krisehåndtering i norsk forsvarsplanlegging 1970-1990**

Selv om ytterligere omtale av krisehåndtering fra utgangen av 1960-tallet og mange år fremover mangler i dokumenter fra Regjeringen til Stortinget, og likeså i andre stortingsdokumenter, blir det i sikkerhets- og forsvarspolitisk sammenheng i en del tilfeller, og etterhvert med økende hyppighet, referert til mulige kriser og krisesituasjoner. Dette er uttrykk som frem til da – med unntak for termen økonomisk krise fra noen år tilbake – var ytterst sjelden brukt i slike dokumenter. Det er neppe urimelig å anta at bruken nå gjenspeilte en mer vanlig terminologi i politisk analyse og nyhetsdekning internasjonalt, der også uttrykket krisehåndtering inngikk ved tilspissede konflikter land imellom. De situasjoner det i de aktuelle dokumenter refereres til med uttrykkene krise eller krisesituasjon, er situasjoner som man fra norsk side måtte forholde seg til om de oppsto, og i den grad de direkte berørte Norge, ville være nødt til å søke å hankses med – ville måtte håndtere, kunne man òg si. Hvilke typer situasjoner dette er, og hvordan man ser for seg at de lar seg håndtere, kan muligens gi en pekepinn om hvilke forestillinger man hadde om det som i andre fremstillinger ble kalt krisehåndtering, samt om hva selve konseptet om krisehåndtering eventuelt hadde å si i norsk sikkerhets- og forsvarspolitisk planlegging.

I 1972 viser Forsvarsdepartementet, som også tidligere (*St.meld.nr.37 1967-68*: 4), til den sovjetiske maritime styrkeoppbyggingen i nord og tilføyer nå at denne “innebærer at Norge vil kunne komme i en utsatt stilling i tilfelle av en alvorlig internasjonal krise” (*St.meld.nr.31 1972-73*: 6). Dette er et tema som departementet direkte og indirekte flere ganger kommer tilbake til gjennom de to neste tiår.

Imidlertid er det ikke håndteringen av slike eventuelle internasjonale kriser i Europa eller utenfor det da er snakk om. Fokus er derimot på mulige farlige bivirkninger for Norge av den sovjetiske styrkeoppbyggingen i nord om denne typen kriser skulle inntreffe. Underforstått synes det å ligge i dette at norske myndigheter da må forholde seg til

<sup>23</sup> En slik mer offensiv versjon kan dels ses som en reaksjon på det som ble oppfattet som manglende forståelse for at krisehåndtering også kunne bli utnyttet, og tendenser til å overse at “crisis management requires a careful mixture of restraint and firmness on all sides if it is not to degenerate into pure aggressiveness or appeasement” – for å låne Phil Williams formulering med referanse til München-forliket i 1938 (Williams 1973:265). Forøvrig er karakteristikken “offensiv” her den samme som Alexander George i et senere arbeid bruker for å skille mellom det han kaller henholdsvis “offensive” og “defensive crisis management strategies”, se George 1991:377–94.

slike bivirkninger og etter beste evne kan måtte søke å håndtere uheldige følger disse kan få for Norge. I forbindelse med muligheten for hjelp fra allierte forsterkninger peker departementet i 1977 på betydningen av “at de styrker som er forutsatt overført til Norge, i en krisesituasjon er fortrolige med norske forhold” (*St.prp.nr.1 1977-78*: 5). Året etter viser departementet til at om forholdene legges til rette, “vil allierte flystyrker kunne overføres raskt i en krisesituasjon” (*St.prp.nr.1 1978-79*: 4). Det som her benevnes som krisesituasjoner, innbefatter trolig tilfeller av den type uheldige følger for Norge som de påpekte bivirkninger av sovjetisk flåteoppbygging i nord ble fryktet å kunne få ved internasjonale kriser andre steder. Men kriser andre steder er neppe den eneste foranledning man ser for seg for slike krisesituasjoner for Norge. Av måten departementet omtaler disse på, fremgår det samtidig at departementet betrakter allierte forsterkninger som et viktig middel i håndteringen av dem.

Dette betyr at slike krisesituasjoner ihvertfall må være situasjoner der fiendtlig væpnet angrep truer. Men omtalen tyder på at de også inkluderer situasjoner der et slikt angrep alt har startet. Dette understøttes av måten uttrykkene “krisesituasjon” og “nødssituasjon” etterhvert brukes om hverandre på, og dels tilsynelatende ensbetydende, samtidig som “nødssituasjon” tidligere er brukt om situasjoner der det forutsettes at et angrep mot Norge alt er i gang.<sup>24</sup> Samtidig med en tiltagende bruk fra slutten av 1970-tallet av uttrykkene krise og krisesituasjon i offentlige dokumenter fra Forsvarsdepartementet, overtar dessuten krisesituasjon mer og mer for uttrykket nødssituasjon, og dels da med åpenbart samme meningsinnhold. Ett eksempel er departementets opplisting av Forsvarets oppgaver i de årlige budsjettproposisjoner, der nødssituasjon litt utpå 1980-tallet erstattes med krisesituasjon som betegnelse på den eventuelle tilstand for landet der mottak av og samvirke med allierte forsterkninger blir en oppgave som Forsvaret må være i stand til å løse.<sup>25</sup> Det siste var da fortsatt en opplagt og viktig oppgave for Forsvaret i tilfelle en krigssituasjon der Norge alt var utsatt for angrep. Ettersom oppgaven bare listes opp i forbindelse med

<sup>24</sup> For ett eksempel på gjentatt bruk av de to uttrykkene om hverandre, se *St.prp.nr.1 1979-80*: 4. For et eksempel på bruk av det sistnevnte om situasjoner der Norge faktisk angripes, se *St.meld.nr.94 1978-79*: 69, der henvisningen til “[v]issheten om at forsterkninger kan føres til Norge i en nødssituasjon innenfor de norske styrkers holdetid” må forutsette en nødssituasjon der de norske styrkenes holdetid overfor et angrep alt har begynt å løpe. Det ville den først gjøre etter at angrepet var igang.

<sup>25</sup> Denne oppgaven listes, blant flere, opp med følgende ordlyd i samtlige budsjettproposisjoner fra høsten 1978 t.o.m. høsten 1981: “- legge forholdene best mulig til rette for mottak, beskyttelse og understøttelse av, såvel som samvirke med, allierte styrker i en nødssituasjon” (*St.prp.nr.1 1981-82*:4). Våren 1983 er ordlyden identisk i opplistingen i *St.meld.nr.74 1982-83*:16, bortsett fra at “nødssituasjon” her er blitt byttet ut med uttrykket “krisesituasjon”, et uttrykk som beholdes når samme oppgave med ellers praktisk talt uendret ordlyd listes opp i samtlige budsjettproposisjoner fra høsten 1983 til og med høsten 1991 (se *St.prp.nr.1 1991-92*:9).

det som nå betegnes som krisesituasjon, synes krisesituasjon derved å innbefatte også en slik krigstilstand.

Når krisesituasjon på denne måten overtar som betegnelse både på en tilstand der krig er brutt ut og en situasjon der angrep truer, gjenspeiler det kanskje i tillegg til en mer omfattende, også en tidvis mer løselig bruk i nyhetsmedia og andre steder av ordet krise i omtalen av dramatiske hendelser av ulike slag på den internasjonale arena.<sup>26</sup> Men forklaringen kan òg ligge i en klarere erkjennelse av risikoen for en situasjon av en viss varighet med vesentlig forhøyet trussel om sovjetisk angrep, og et behov for en samlebetegnelse som også dekket en slik eventualitet.<sup>27</sup> Uansett tillegger departementet muligheten for ankomst av allierte forsterkninger til Norge i begge typer situasjoner meget stor betydning for å kunne hankses med situasjonen. Ved økt fare for angrep antas både faktisk ankomst av allierte forsterkninger og sannsynlighet for dette å virke avskrekkende, og på den måten konfliktavvergende. Ankomst av forsterkninger først etter at et angrep mot Norge har startet, antas å øke mulighetene for å stanse det. I begge tilfellene ser man med andre ord for seg en markant opptrapping, eller trussel om det, som et middel for å prøve å takle den aktuelle krisesituasjon og komme best mulig ut av den.

Dette harmonerte heller dårlig med det originalversjonen av krisehåndtering foreskrev. Fremfor å vise forsiktighet og helst unngå opptrapping, la man opp til en potensielt kraftig opptrapping for derved å skape en situasjon der sannsynligheten ville fortone seg større for at man også på sovjetisk side ville tape på å velge det handlingsalternativ som man på norsk side umiddelbart fryktet mest. Fra norsk side søkte man slik å oppnå at det utfall man selv fryktet, ville fremstå som et utfall som begge parter ville være interessert i å unngå. I dette lå det riktignok en tydelig parallell til tankegangen bak krisehåndtering hva gjelder sammenfall av utslagsgivende interesser på begge sider. Langt lettere synlig var likevel det klare avviket fra originalversjonen hva opptrapping angikk. I så måte var samsvaret da bedre med det vi kan kalle et *revidert* syn på hva krisehåndtering gikk ut på som etterhvert ble presentert i deler av faglitteraturen, og som bidro til teoretisk å underbygge det som foran er omtalt som en mer offensiv versjon av krisehåndtering.

---

<sup>26</sup> Alt Coral Bell bemerket ved inngangen til 1970-tallet at ordet var “much over-used”, “probably because it is so handy for newspaper headlines and carries a built-in promise of drama” (Bell 1971:6).

<sup>27</sup> Når departementet samtidig av og til bruker formuleringene “krise eller krig” og “krise og krig”, synes poenget ikke å være å sondre mellom to forskjellige tilstander, men å slå dem sammen og kunne vise til dem under ett – på samme måte som i alternative formuleringer som “hva enten krise eller krig” eller “såvel krise som krig”. For eksempler, se *St.prp.nr.1 1979-80:4* og *St.prp.nr.1 1987-88:8*.

I den mer teoretisk orienterte faglitteraturen ble det etter en tid ikke uvanlig å se på krisehåndtering som en form for såkalt “crisis bargaining” – kjøpslåing, eller kanskje bedre, tautrekking under kriser – der det å unngå krigsutbrudd ikke lenger ble sett som det for enhver pris alltid klart overordnede mål for partene.<sup>28</sup> En eller begge av dem kunne komme til å tillegge det å komme best ut, det å “vinne krisen”, like stor betydning – eller kanskje til og med overordnet betydning.<sup>29</sup> I sistnevnte mulighet lå det en påminnelse om at en krise faktisk kunne bli utløst med overlegg av en av partene i et håp om å tjene på det. Under et tautrekkingsperspektiv krevde muligheten – og faren – for overlatt utnyttelse av kriser, eksempelvis som pressmiddel, en mer offensivt preget krisehåndtering med såvel vilje som mulighet til å sette hardt mot hardt – selv med økt risiko for krigsutbrudd – som motvekt. Hva opptrapping angikk, innebar ikke tautrekkingsperspektivet at man nødvendigvis måtte møte opptrapping fra motparten med opptrapping selv, men at dette i noen situasjoner kunne fremstå som det klart mest formålstjenelige.<sup>30</sup>

Tautrekkingsperspektivet kompliserte krisehåndtering som konsept. Det ble på et vis berøvet deler av det som hadde fått originalversjonen til å fremstå som noe nytt og særegent, og som hadde knyttet den til krigsavverging på en måte som gav den nykonstruerte betegnelsen

<sup>28</sup> Et slikt “tautrekkingsperspektiv”, og derav begrepet “crisis bargaining”, var sentralt i Glenn H. Snyder og Paul Diesings bok *Conflicts Among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* som kom i 1977. De tilskriver Oran Young (i Young 1968) den eksplisitte distinksjon mellom dette perspektivet og andre i analysen av internasjonale kriser (Snyder & Diesing 1977:xi, se også Snyder 1972). Men selve tautrekkingsperspektivet på krisehåndtering introduseres alt i Kintner & Schwartz 1966:B-2.

<sup>29</sup> For en nærmere diskusjon om ulike prioriteringer mellom disse to forskjellige siktemålene, se Williams 1976:27–31 og Gilbert & Lauren 1980:645–46. Ulike prioriteringer mellom det å oppnå mest mulig for seg selv og det å unngå krig som overordnet mål under en krise kom alt til syne på midten av 1960-tallet. Talende i så måte er forskjellen mellom beskrivelsen fra professor Leslie Lipson ved The Atlantic Institute i Paris av krisehåndtering – i tråd med originalversjonen – som “reaching a solution acceptable to both sides without resorting to war”, og der vellykket krisehåndtering ifølge ham ville innebære “that the underlying causes of conflict had been removed” (*NATO Letter*, Sept.1966:14, “Crisis management or crisis prevention”), og på den annen side beskrivelsen av krisehåndtering i Kintner & Schwartz 1966 som “the process of ‘winning’ a crisis while at the same time keeping it within tolerable limits of danger and risks to both sides” (B-21), der vellykket krisehåndtering hevdes å være å “influence the decision-makers of other countries in such a manner as to counsel them to adopt policies acceptable to the U.S.” (1-1).

<sup>30</sup> De foran nevnte hendelsene ved den norsk-sovjetiske grensen i Pasvikdalen i juni 1968 er imidlertid et instruktivt eksempel på at opptrapping fra egen side ikke alltid er det mest effektive mottrekk til opptrapping fra den annen part. Det som da skjedde kan beskrives som den krisen som man fra sovjetisk side med fullt overlegg og forventet propagandauttelling for øye søkte å fremkalle i forholdet til Norge, men som ikke ble noe av fordi norske myndigheter, ikke minst gjennom forsvarsministerens bevisst valg, unnlot å foreta noen tydelig opptrapping på norsk side – trolig til betydelig skuffelse for initiativtakerne på sovjetisk side. Etter noen dager snudde de sovjetiske stridsvognene og forlot grenseområdet.

krisehåndtering en nærmest selvsagt positiv klang. At fokuset på motpartens valgmuligheter og den felles skjebne fortsatt gjensto, var av mer abstrakt, mindre umiddelbart synlig betydning. Krisehåndtering under et tautrekkingsperspektiv tenderte derfor mot å ligne mer på håndtering av internasjonale kriser før Cuba-krisen enn på originalversjonen – dog med den forskjell at atomvåpnene nå i siste instans åpnet for et eksistensielt fatalt utfall som manglet i historisk tidligere faser.

Men avviket fra originalversjonen i det norske opplegget for håndtering av krigstruende krisesituasjoner fremstår kanskje enda tydeligere som en illustrasjon på i hvilken utpreget grad originalversjonen egentlig var tilpasset de to store atommaktene og deres situasjon, og hvorfor den av denne grunn ofte var uegnet som modell for mindre land i de kriser som disse kunne havne opp i. Supermaktene USA og Sovjetunionen – eventuelt ledsaget av en eller flere av de tre andre atommaktene, Storbritannia, Frankrike og Kina – ville måtte håndtere alvorlige kriser seg imellom så å si “på kanten av stupet”, på kanten til de moderne samfunns mulige undergang. Krisehåndtering for de to store atommaktene dreide seg derfor helt spesielt om å unngå utfall som slik sett kunne bli absolutt fatale for alle, og utfall som de med sine atomvåpenarsenaler faktisk kunne gjøre til virkelighet.

Andre og mindre land uten slik evne befant seg ikke på samme måte på kanten av stupet. Derfor sto de ikke umiddelbart overfor den samme fryktelige risiko om de mer eller mindre på egen hånd som best de kunne skulle prøve å håndtere en truende krisesituasjon. For å avvise en trussel som ville få ytterst alvorlige konsekvenser for dem hvis den ble iverksatt, kunne de bli fristet til å gripe til mottrekk der de i verste fall risikerte et enda verre utfall om de skulle mislykkes. Men så lenge avstanden fra kanten av stupet ikke var for kort, ville dette likevel være et utfall som de på et vis – om enn kanskje et traurig vis – kunne leve videre med om det gikk galt. Atomprotestantenes uttrykk “bedre rød enn død” rammet rett og slett ikke dem slik det rammet den ene av supermaktene, og i prinsippet begge. Avstanden fra stupet innebar imidlertid også økt utsatthet for mindre land overfor væpnet aggresjon fra andre, gjerne større land, inklusive de to store atommaktene. For selv de sistnevnte ville løpe en mindre risiko ved å bruke militære midler mot mindre land hvis de kunne unngå at den andre supermakten ble trukket inn på motsatt side – da ville slik maktbruk ikke foregå på kanten av stupet.

Men nettopp i dette lå det for mindre land en mulighet for beskyttelse dersom de i tilfelle slik maktbruk evnet, eller ble antatt å evne, å bringe den andre store atommakten aktivt inn på egen side. Riktignok ville dette være en meget markant opptrapping og slik sett i strid med originalversjonens prinsipper for krisehåndtering. Men lyktes det, ville

det innebære at maktbruken ble trukket lenger ut mot kanten av stupet og for atommaktenes vedkommende forutsetningsvis i større grad måtte underlegges den tilbakeholdenhet som nettopp krisehåndtering i originalversjonen foreskrev – med økt beskyttelse for det aktuelle mindre land som antatt ledsagende virkning.<sup>31</sup> Og lyktes det ikke, kunne utfallet for vedkommende mindre land rett nok bli enda verre enn alternativet i første omgang, men heller ikke det helt fatalt for landet. Innvendingene lå selvsagt i risikoen for at opptrappingen skulle forårsake en væpnet supermaktskonfrontasjon der også krisehåndteringen av den mislyktes.

I prinsippet var dette lenge den kanskje viktigste metode for beskyttelse gjennom avskrekking som norsk sikkerhetspolitikk bygget på etter at supermaktene hadde oppnådd såkalt “gjensidig evne til sikret ødeleggelse” overfor hverandre. Det illustrerer at hva metode angår, kunne vellykket krisehåndtering for mindre land dels tilsi noe ganske annet enn det vellykket krisehåndtering de store atommaktene imellom foreskrev, og at krisehåndtering som brøt med viktige kjøreregler for krisehåndtering på supermaktsnivå, for mindre land faktisk kunne være et middel til, hva beskyttelse angikk, å trekke fordeler nettopp av kjørereglene der.<sup>32</sup>

Ut fra dette virker det ikke så rart at selve uttrykket krisehåndtering på 1970- og 1980-tallet ikke blir brukt i proposisjoner og meldinger til Stortinget vedrørende forsvars- og sikkerhetspolitikk. Sett fra norsk ståsted fremsto krisehåndteringskonseptet i dets originalversjonen som direkte uegnet for håndtering av de alvorligste sikkerhetspolitiske kritesituasjoner man der fryktet. Dette var situasjoner der en norsk tilbakeholdenhet med hensyn til opptrapping ikke gav noen garanti mot opptrapping fra sovjetisk side, men tvert om kunne anspore til det.

<sup>31</sup> Men, som påpekt av Anders Kjølberg, det var også en risiko for at nettopp denne antagelsen kunne slå feil: Atommaktenes krisehåndtering kunne ende i at de over hodet på vedkommende mindre land ble enige om en “gi og ta”-løsning på dets bekostning (Kjølberg 1980:18).

<sup>32</sup> Og ikke nok med det: For Norge – trolig også for enkelte andre land, og ikke bare mindre land – kunne det å utvise den samme grad av tilbakeholdenhet hva gjaldt opptrapping som krisehåndtering supermaktene imellom tilsa, bli vurdert som direkte farlig. I en situasjon der angrep truet, kunne slik tilbakeholdenhet fra norsk side svekke avskrekkingen mot angrep og føre til at Norge ble utsatt for en raskt fullbyrdet okkupasjon av deler av landet, nettopp det “fait accompli” som man var opptatt av å avverge. Den tilbakeholdenhet som krisehåndtering ble antatt å tilsi på supermaktsnivå, kunne dessuten faktisk styrke én mulig hensikt med et slikt angrep som Forsvarssjefen alt i 1963 i forslag til langtidsprogram for Forsvaret hadde pekt på: Etter her å ha minnet om at sovjetisk-amerikansk enighet om at kjernefysisk krig og storkrig ikke var noe brukbart middel i kampen om maktposisjoner, likevel ikke innebar at denne kampen var slutt, fremholdt han at nettopp ønsket om å unngå storkrig økte faren for lokale aksjoner, og at hensikten med en slik lokal aksjon “vil være ... å etablere raskt en fullbyrdet kjennsgjerning – ‘et fait accompli’ – som vil bety et vanskelig dilemma for motparten, og som spekulerer i at denne ikke vil gå til storkrig for ‘så lite’ ” (*St.meld.nr.15 1963-64:14*).

Norsk opptrapping i en slik situasjon, eller trussel om det, ble av norske myndigheter derimot vurdert som den mest egnede måten å søke å avverge videre sovjetisk opptrapping på.

Dette betyr imidlertid ikke at konseptet om krisehåndtering ikke fikk noen innflytelse på norsk sikkerhets- og forsvarspolitisk planlegging. Blant annet med utgangspunkt i NATOs videreutviklede manual for krisehåndtering ble elementer fra konseptet tvert om brakt inn i planleggingsarbeidet.<sup>33</sup> Men dette var ofte i sammenhenger der det ble lagt vekt på hemmelighold. Det kan være noe av forklaringen på at referanse til krisehåndtering ikke ble med videre inn i stortingsdokumenter. Men enda viktigere er det trolig at det her var snakk om elementer fra en mer tautrekkingspreget versjon av krisehåndtering, der blant annet alliert, og etterhvert spesifikt amerikansk forhåndslagring av militært utstyr i Norge i fred, utgjorde brikker i en tenkt opptrapping for å prøve å hanskes med en eventuell fremtidig krisesituasjon i forholdet til Sovjetunionen. Å bruke ordet krisehåndtering om dette, falt kanskje ikke naturlig ettersom mange fortsatt forbandt det som gikk under denne betegnelsen, med originalversjonen. Økt interesse for denne, for eksempel ansporet av referanser til krisehåndtering, kunne til og med føre opp under kritikk mot det angivelig provoserende i gjeldende politikk.

Fra slutten av 1970-tallet og fremover fikk norske myndigheter ikke desto mindre nye grunner for å vie krisehåndtering i den mer tradisjonelle, opprinnelige forstand større oppmerksomhet. Det skyldtes flere hendelser som skapte ekstraordinære vanskeligheter i forholdet til Sovjetunionen, ofte med utgangspunkt i økt aktivitet på Svalbard og i farvannene i nord. Den alvorligste var den såkalte Hopen-ulykken i slutten av august 1978 da et sovjetisk militært rekognoseringsfly styrtet på øya Hopen sydøst i Svalbard-området og med syv omkomne ble funnet av folk fra den norske meteorologiske stasjonen på øya tre dager senere. Kravene fra sovjetisk side overfor norske myndigheter da flyrestene var oppdaget, den norske avvisningen av flere av kravene fordi de gikk på tvers av norsk regelverk og suverenitetsutøvelse på Svalbard, samt sovjetisk fremvisning av militær makt som pressmiddel i den forbindelse, skapte en situasjon som kortvarig lå på grensen, og kanskje vel så det, av en virkelig krise mellom Norge og Sovjetunionen.

Som krise betraktet hadde situasjonen imidlertid trekk som gjorde den opprinnelige versjon av krisehåndtering langt mer relevant enn i den type tenkte alvorlige krisesituasjoner som først og fremst dannet grunnlag for norsk forsvarsplanlegging. I motsetning til dem var den-

---

<sup>33</sup> Dette ifølge informanter med nært kjennskap til forsvarsplanlegging i den aktuelle tidsepoken.

ne situasjonen ikke frembrakt med overlegg fra sovjetisk side. Den var resultat av en uforutsett hendelse og uvelkommen for begge parter. Den videre håndtering berørte viktige interesser for begge, men kunne, om partene ikke tok seg i akt, lett ende med et utfall som ingen av dem ønsket. Det tilsa krisehåndtering i tråd med originalversjonen, med vekt på å unngå ytterligere opptrapping og å søke en nestbest-løsning som begge parter kunne avfinne seg med – slik da også den videre håndtering av Hopen-ulykken ble et eksempel på.

Samtidig var ulykken en påminnelse om at det i årene fremover kunne komme nye kriser av denne typen. Også uintenderte episoder av mindre alvorlig karakter kunne bære i seg fare for konfliktilspissing og opptrapping. Både sivile og militære myndigheter i Norge kunne bli satt på prøve på nye måter som klarere enn før ville dreie blikket mot det som tidligere var presentert under navnet krisehåndtering. Men det gjaldt ikke bare krisehåndtering i den opprinnelige versjonen. Om bestemte hendelser eller omstendigheter på nytt utilsiktet skulle bringe norske og sovjetiske interesser i akutt konflikt med hverandre, kunne de involverte interessene på begge sider vise seg mer tungtveiende enn ved Hopen-ulykken, og en tilfredsstillende vei ut av konflikten for begge parter vanskeligere å finne. Selv om konfliktsituasjonen av begge i utgangspunktet skulle være uønsket, hadde man på norsk side ingen garanti for at man fra sovjetisk side, når situasjonen likevel var oppstått, ikke ville forsøke å utnytte den til press overfor Norge. Slike eventualiteter kunne synes å kreve beredskap og fleksibilitet fra norsk side for krisehåndtering over et bredt spekter, fra originalversjonen til den mer offensivt pregede, og mer robuste tautrekkingsversjonen – med avskrekkingselementer i den tradisjonelle norske sikkerhetspolitikken i bakhånd som en ytterligere forlengelse av spekteret.

I proposisjoner og meldinger til Stortinget er det imidlertid innen utgangen av 1980-tallet også vanskelig å finne noen klare spor av overlegninger rundt denne utfordringen. Ett slikt spor, i så fall fra overlegninger som innbefatter krisehåndtering mer generelt, kan riktignok være når følgende fremholdes i en stortingsmelding fra Forsvarsdepartementet i 1988: “Planlegging av allierte forsterkninger sikrer de politiske myndigheters valgmuligheter i en krisesituasjon. Forhåndslagring gjør det mulig å vente med overføring [les: av forsterkninger] til situasjonen er mer avklart” (*St.meld.nr.54 1987-88*: 78). Et annet mulig spor, og da mer spesifikt av overlegninger vedrørende håndtering av kriser av ulik karakter og alvorlighetsgrad, er når det litt tidligere samme sted vises til at militær maktanvendelse mot Norge kan tenkes å skje over en skala “fra angrep med masseødeleggelsesvåpen til begrensede militære demonstrasjoner eller episoder” (*ibid.*: 66). Men i fortsettelsen her synes også sovjetisk militær maktanvendelse i episo-

desammenheng å bli betraktet under synsvinkelen angrep mot Norge.<sup>34</sup>

Andre steder gav imidlertid en voksende interesse på forsvarshold for uforutsette, potensielt spenningsøkende hendelser, og for krisehåndtering i den sammenheng, seg mer synlige utslag.

I det som i 1986 ble kalt Forsvarsstudien fra daværende forsvarssjef, vies et helt underkapittel, om enn kortfattet, til "Forsvarets bidrag til episode- og krisehåndtering" (*Forsvarsstudien 1985*: 19-20). Det konstateres her at dette gjelder en oppgave som tidligere ikke er blitt trukket frem særskilt. Det vises deretter til mer nylige, hjemlige vurderinger av denne oppgaven, samt til foreliggende vurderinger innen NATO. Litt senere vises det også til at "[v]isse hendelser de senere år har aksentuert problemene knyttet til episode- og krisehåndtering". Forut for det påpekes det imidlertid at slik håndtering "har som et første siktemål å hindre at episoder og kriser utvikler seg mot et høyere konfliktnivå og eventuelt til militær konflikt". Og det tilføyes: "Siktemålet er videre å føre situasjonen tilbake til et lavest mulig spenningsnivå uten at norske sikkerhetsinteresser blir skadelidende." Dette er formuleringer som, så langt de rekker, synes å være helt i tråd med originalversjonens oppskrift hva opptrapping angår. Videre understrekes Forsvarets rolle i episode- og krisehåndtering, og likeså betydningen av nært samvirke mellom "de styrende sivile og militære instanser". Samtidig advares det mot endringer i "ansvarslinjer og samarbeidsformer" etterat en kriselignende situasjon er oppstått, fordi slike endringer kan forsterke krisen.

I en artikkel med tittelen "Norsk krisehåndtering i fred" opplyser daværende forskningssjef ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Ragnvald Solstrand, at det ved instituttet tidlig på 1980-tallet ble satt i gang et forskningsprosjekt om krisehåndtering og Forsvarets rolle i den forbindelse (Solstrand 1977: 6). Prosjektet tok blant annet mer inngående for seg det norske systemet for håndtering av kriser og episoder i forholdet til andre land. Det ble konstatert at dette systemet omfattet et stort antall ulike instanser, samtidig som Forsvaret var tungt inne hva gjaldt ytelser og funksjoner av forskjellige slag. Som del av prosjektet ble det også gjennomført krisehåndteringsspill med deltagelse fra en rekke instanser og alle nivåer i systemet. I forkant av prosjektet utgav forsker ved instituttet og deltager i prosjektet, Anders Kjølborg, en oversiktsrapport om internasjonale kriser og bruk av mi-

---

<sup>34</sup> Ytterligere et slikt mulig spor i samme stortingsmelding er når det vises til at tross tilfredsstillende avskrekking fra NATO "kan konflikter oppstå som et resultat av kriser partene ikke har klart å kontrollere" (s.73). Igjen forfølges imidlertid ikke denne tanken særlig lenger enn til å påpeke betydningen av at Forsvaret kan møte de utfordringer det kan bli stilt overfor i en omfattende konflikt, selv når denne kan virke lite sannsynlig.

litær makt i håndteringen av dem (Kjølberg 1980). Utover 1980-tallet og inn i neste tiår inngikk dessuten takling av kriser og episoder som tema i fellesundervisningen ved Forsvarets stabsskoler.<sup>35</sup> Selv om dette ikke kommer til syne i styringsdokumenter på øverste nivå, var det nå innenfor store deler av Forsvaret en åpenbar, og tilsynelatende økt, interesse for krisehåndtering som særskilt saksfelt under samme navn, om enn kanskje i en litt mer utflytende betydning enn den tradisjonelle.

Rapporten fra Kjølberg kan tyde på tautrekkingsperspektivet på krisehåndtering dannet et utgangspunkt for prosjektet ved FFI.<sup>36</sup> I artikkelen av Solstrand – og som en begrunnelse for å ofre krisehåndtering mer oppmerksomhet – aner man imidlertid en viss reservasjon mot å tenke “ensidig avskrekking” og slik nærmest programmessig skulle demonstrere vilje til forsvar og opptrapping. Som forklaring på en mulig tilbøyelighet til dette i norsk forsvarsplanlegging peker han på at “[vi] har tendert til å legge ensidig vekt på det vi kunne kalle en ‘villet krig’ etter modell av 2. verdenskrig” (Solstrand 1977: 2).

Nettopp her kan også en viktig del av forklaringen ligge på at ordet krisehåndtering lenge ikke ble brukt i proposisjoner og meldinger fra Forsvarsdepartementet. Med den trusseloppfatning Solstrand peker på som den dominerende – blant annet under den nye, kraftige tilspissingen mellom øst og vest ut gjennom godt og vel første halvdel av 1980-tallet – fremsto neppe krisehåndtering som noen treffende betegnelse på det som ville kreves ved eventuelle tydelige tegn på at et overlagt angrep fra sovjetisk side var under oppseiling. Det man da kunne stå overfor, og måtte hankses med, ville være de siste forberedelser til et angrep som allerede var besluttet iverksatt. Snarere enn å forestille seg dette som en krise som på ett eller annet vis kunne løses i forholdet til Sovjetunionen, fremsto det trolig mer som noe fryktet som med hensikt alt ville være satt i gang, og derfor bare kunne søkes demmet opp for i håp om å stanse eller forsinke det, og som – om så mislykkes – ville gå over i et angrep som man måtte søke fysisk å motsette seg. Ved et overraskelsesangrep ville første fase av slike mottrekk dessuten utebli.

<sup>35</sup> Opplysning fra kommandør Roald Gjelsten som i perioden 1986–1991 var koordinator for fellesundervisningen på temaet strategi. Undervisningen trakk blant annet på NATOs krisehåndteringsmanual, ressurser fra FFIs prosjekt, samt på Sjøforsvarets tilrettelegging, sammen med underliggende regelverk, for håndtering av suverenitetskrenkelser av ulike slag til sjøs (ang. sistnevnte, se Kibsgaard 1985). Riktignok synes uttrykket krisehåndtering her delvis å ha vært brukt noe ledig og bare lettere påvirket av dets betydning i originalversjonen; noen ganger ble det erstattet med det tilsynelatende, men i praksis kanskje ikke, mer pretensiøse “krisestyring”. Dette var også uttrykket Generalinspektøren for Sjøforsvaret, kontreadmiral Rolf E. Pedersen, i 1992 brukte i en opplisting av aktuelle utfordringer for Sjøforsvaret i en ny tid, se Pedersen 1992:41.

<sup>36</sup> Blant de arbeider som særskilt oppgis som grunnlag for fremstillingen er både Snyder & Diesing 1977 og Young 1968, dessuten Schelling 1960 og 1966.

De beskyttelsestiltak man kunne se for seg i en slik situasjon, var det dengang neppe nærliggende å forbinde med ordet håndtering. Og norsk-sovjetisk krise var formodentlig heller ikke et uttrykk man fant særlig egnet som beskrivelse av selve situasjonen. Når krise eller kritesituasjon brukes i de dokumenter det her er snakk om, er dette trolig snarere som betegnelse på en kritisk situasjon for Norges eget vedkommende som kunne omfatte såvel overhengende fare for angrep som faktisk krig. Det kunne medføre en rekke vanskeligheter og påkjenninger på nasjonalt plan som måtte takles av ulike offentlige myndigheter. I en utvidet betydning som nå var på vei inn i norsk ordbruk, ble det etterhvert mulig å bruke ordet krisehåndtering også om dette. Men under den kalde krigen ble uansett en tenkt kritesituasjon som skyldtes et alt på forhånd besluttet sovjetisk angrep, igangsatt eller nært forestående, fra norsk myndighetshold neppe normalt beskrevet som en krise under synsvinkelen internasjonal krise mellom Norge og Sovjetunionen – og antagelig heller ikke betraktet som det. Det er i så fall en betraktningssmåte som også finner en viss støtte i faglitteraturen om internasjonale kriser.

### **Definisjoner av krise og implikasjoner for krisehåndteringskonseptet i forhold til norsk forsvarsplanlegging**

I faglitteraturen om internasjonale kriser har enkelte ment at det ikke er en ekte krise om den ene parten alt har bestemt seg for å gå til krig uansett hva den annen part gjør. Eventuelt kriselignende oppstyr rundt forberedelser til det vil i tilfelle være en slags skinnkrise, en kamouflerende måte å søke å rettferdiggjøre krigen på.<sup>37</sup> Et kroneksempel er de tyske beskyldninger og krav overfor Polen forut for Hitlers angrep på landet høsten 1939. Men en slik måte å se det på kan diskuteres og avhenger av hva som menes med en krise. Det fins, som ofte påpekt, ingen felles definisjon på hva som er en internasjonal krise. Det er imidlertid tre begrepskennetegn som kan regnes som nødvendige – antagelig er de også tilstrekkelige – i definisjonen av en internasjonal krise slik begrepet vanligvis er blitt forstått i faglitteraturen:

1. Noe særskilt bringer to stater, eller to grupper av stater, i skjerpet interessekonflikt med hverandre på en måte som på begge sider oppfattes å innebære tydelig økt fare for krig, eventuelt intensivert krig, mellom dem, uten at dette fremstår som den nødvendigvis eneste utgang.

---

<sup>37</sup> Den kanskje fremste eksponent for dette syn er Richard Ned Lebow, se Lebow 1981:særlig 24–25. Coral Bell synes å legge samme betraktningssmåte til grunn når hun skiller ut det hun kaller “pseudocrisis” til forskjell fra “true crisis”, se Bell 1971:9–10. Slike skinnkriser hos henne – “a sort of public relations exercise for a decision taken on another basis than the apparent one” – tilsvarer i det store og hele det Lebow kaller “Justification of Hostility Crises”.

2. Konflikten gjelder interesser som ser helt eller delvis uforenlige ut og samtidig er svært viktige for begge parter.<sup>38</sup>
3. Hva utfallet blir, antas å avhenge av hva hver av partene foretar seg for å oppnå – eller unngå – bestemte utfall. Men i tillegg kan det bli påvirket av andre uoversiktlige forhold og uforutsette faktorer, og virker derfor uansett uforutsigbart i større eller mindre grad for begge parter.<sup>39</sup>

Dessuten blir andre kjennetegn, og ikke alltid de samme, noen steder listet opp i definisjonen av hva en internasjonal krise er. De vanligste er at situasjonen kommer brått på, gjerne som en overraskelse, at beslutningstagerne er uforberedte, at de føler at de må handle under tidspress, at kriser er av relativt kort varighet.<sup>40</sup> Disse kan alle være viktige trekk ved en faktisk krise, men det er vanskelig å se at noen av dem er nødvendige som begrepskjennetegn.

Det første av de tre her opplistede begrepskjennetegnene er det som gjør krisen til en internasjonal krise.<sup>41</sup> Likeså gir det den en sikker-

<sup>38</sup> Det er denne tilsynelatende uforenligheten mellom interessene til hver av partene som kan stille den ene eller dem begge overfor et ytterst vanskelig valg mellom to også innbyrdes uforenlige målsetninger for egen del, nemlig mellom enten å sikre freden ved å ofre sine egne truede interesser, eller i stedet forsøke å forsvare disse ved å gripe til våpen, men derved risikere krig og de usikkerheter og potensielt store kostnader det innebærer. Dette er et valg og et dilemma som av Edward L. Morse ble tatt med som et begrepskjennetegn ved en krise: “a situation requiring a policy choice between mutually incompatible but highly valued objectives” (siteret i Snyder & Diesing 1977:9). Lar derimot de to sidenes respektive involverte interesser seg forene slik partene oppfatter det, har ingen av dem noe motiv utelukkende tilknyttet disse interessene for å gå til krig.

<sup>39</sup> Med referanse til “the danger of inadvertent war” kaller Thomas Schelling uforutsigbarheten “the essence of the crisis” – og han poengterer dette slik: “The ‘crisis’ that is confidently believed to involve no danger of things getting out of hand is no crisis;...It is the essence of a crisis that the participants are not fully in control of events; they take steps and make decisions that raise or lower the danger, but in the realm of risk and uncertainty” (Schelling 1966:96–97). Denne uforutsigbarheten – det at det kan gå begge veier uten at en helt kan vite hvilken – er det som betydningsmessig knytter uttrykket krise til det greske ordet “krisis”, avledet fra “krnein”, det å avgjøre i betydningen å skille mellom det ene eller det andre – i en krise mellom det som det der står om. I en krise under sykdom kan dette være mellom liv eller død. I en internasjonal krise vil imidlertid det det står om, ofte være mer enn forskjellen mellom fred eller krig. En internasjonal krise vil som oftest dreie seg om noe mer som enten kan vinnes eller tapes. Et valg som *kun* dreier seg om fred eller krig, er ikke vanskelig og skaper i seg selv ingen krise.

<sup>40</sup> For en diskusjon og oversikt over ulike definisjoner av kriser på den internasjonale arena og dimensjoner ved dem, samt over relevant faglitteratur, se Brecher 1993. For en tidlig diskusjon av spørsmål vedrørende samme tema, se Hermann 1969:kap.2 og Hermann 1972:kap.1–2. Se også Kjølberg 1990.

<sup>41</sup> Her kan det forøvrig være nyttig å være oppmerksom på forskjellen mellom en internasjonal krise og det vi kan kalle en utenrikspolitisk krise (“foreign policy crisis”), bl.a. understreket av Brecher og Wilkenfeld 1989:5. En utenrikspolitisk krise vil være en krise for det enkelte lands vedkommende i dets politiske relasjoner med omverdenen. En internasjonal krise vil følgelig for hvert av de involverte land også innebære en utenrikspolitisk krise. Men det motsatte behøver ikke å være tilfelle: En utenrikspolitisk krise for ett land i dets forhold til et annet land trenger ikke å skape noen internasjonal krise hvis man i sistnevnte land

hetspolitisk karakter; den kan ende i krig. Derved blir den med andre ord også å regne for det som foran er kalt en sikkerhetspolitisk krise. Langt på vei er det i tråd med det som vanligvis har vært den tradisjonelle oppfatning av hva som er internasjonale kriser. Men samtidig er dette en dimensjon der kravet til hva som kan regnes som en krise – også hensett til tidligere tilfeller av bruk av uttrykket – kan hevdes å være for restriktivt: Vi kan også ha internasjonale kriser som ikke medfører fare for krig, men som likevel kan føre til at partene mer eller mindre utilsiktet skader hverandre eller, mer presist, skader hverandres interesser utover det selve konflikten dreier seg om. I så tilfelle bør snarere uttrykket gjensidig skadeforvoldelse erstatte ordet krig i det første av de opplistede begrepskennetegnene. Et historisk eksempel på en slik krise er Suez-krisen i 1956.<sup>42</sup>

Men om vi holder oss til internasjonale kriser av sikkerhetspolitisk karakter, utelukker på ingen måte utformingen av det første begrepskennetegnet at væpnet maktbruk fra den ene parten mot den andre kan være det særskilte som utløser krisen, og derved faren for intensivert krig mellom dem. Slik tilfelle også er i deler av faglitteraturen, trekkes det da ikke noe skarpt skille mellom krise og krig.<sup>43</sup> Mer

---

hverken ser på situasjonen som krisepreget eller forholder seg til den som det. I så fall vil en viktig forutsetning mangle for krisehåndtering i tradisjonell forstand mellom partene. Brecher og Wilkenfeld fremhever forskjellen mellom persepsjon og faktisk adferd som et viktig skille mellom de to typene krise: En utenrikspolitisk (“micro level”) krise bygger på “perceptual data”, hvordan det aktuelle lands utenrikspolitiske beslutningstagere oppfatter situasjonen å være, mens en internasjonal (“macro level”) krise bygger på “behavioral data”, graden av faktisk konfliktfylt adferd partene imellom med høy sannsynlighet for væpnede fiendtligheter og strukturnedbrytende virkninger. Men selv om et slikt skille fra en pedagogisk synsvinkel kan virke klargjørende, er det ikke desto mindre et problematisk skille: Også selve karakteren av, og risikoene ved, den faktiske adferd må *oppfattes* av noen, og oppfattes på en bestemt måte, for at det skal skape en krise. Noe annet ville i prinsippet åpne for internasjonale kriser som ingen oppdaget, hverken mens de sto på eller etterpå.

42 Partene her var først og fremst USA på den ene side og på den andre siden Storbritannia og Frankrike, som hadde intervenert militært i Egypt etter landets nasjonalisering av Suez-kanalen. Samtidig var et viktig trekk ved Suez-krisen, kanskje det som fikk den til å fremstå som en krise, at den primært fant sted innenfor NATO, mellom sentrale NATO-medlemmer, med de skadevirkninger det kunne få både for alliansen og dem selv. Suez-krisen er et eksempel på det Coral Bell kaller “intramural crises” – internkriser – og som ikke behøver, men kan, innebære fare for krig, se Bell 1971:8–10.

43 Dette bryter bare tilsynelatende med enkelte definisjoner som synes å gjøre igangsatte krigshandlinger uforenlige med det som kan regnes som en internasjonal krise. Det gjelder eksempelvis definisjonen i Snyder & Diesing 1977:6 der formuleringen “short of actual war” inngår i beskrivelsen av den type situasjon som defineres som internasjonal krise. Men straks etter innrømmes det samme sted at skillet mellom krig og krise er uskarpt, at det er vanskelig å si når “crisis violence” går over til å bli “war”, hvorefter det presiseres at definisjonen av krise er ment å utelukke krig i betydningen “large-scale violence” (*ibid.*:7). Brecher 1993:6–8 åpner for krigshandlinger, eksempelvis et væpnet angrep, som del av en internasjonal krise. Begrepe krise og krig behøver ikke å defineres så strengt at de helt utelukker overlapping. En situasjon som preges av følelse av sterkt økt fare for full krig, kan fortsatt oppfattes som en krise selv etterat faktis-

konkret ville dette åpnet for å betrakte selv den innledende fase av et sovjetisk angrep mot Norge som en internasjonal krise.<sup>44</sup> Det gjelder også et *overlagt* angrep. Uansett hvor overlagt og hvor lenge planlagt angrepet måtte være, ville utfallet, med samtlige kostnader målt opp mot vinninger, ikke være gitt. Dette var hele tiden en avgjørende forutsetning i norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk planlegging. Det lå i bunnen for forsøkene på å påvirke sovjetiske tap–vinnings-kalkyler med en trussel om opptrapping til direkte NATO-deltagelse gjennom allierte forsterkninger til Norge ved sovjetisk angrep, eller i tilfelle overhengende trussel om det. Disse forsøkene og denne opptrappings-trusselen må videre kunne sies uten problemer å falle innenfor beskrivelsen noen få år senere av krisehåndtering – under et ureservert, nesten outrert tautrekkingsperspektiv – som “den ene partens evne til, gjennom en troverdig trussel om opptrapping, å avskrekke motparten fra å trappe opp, og til derved å oppnå en nedtrapping av krisen til et resultat i tråd med egne interesser”.<sup>45</sup>

Om et slikt perspektiv på krisehåndtering legges til grunn, vil ikke bare forsøkene på å avskrekke et eventuelt overlagt sovjetisk angrep – endog avskrekke fortsettelse av et alt igangsatt overlagt angrep – kunne kalles krisehåndtering. Med dette perspektivets vekt på avskrekking gjennom trussel om opptrapping kunne også norsk sikkerhetspolitikk mer generelt overfor Sovjetunionen gjennom det meste av den kalde krigen ses som en form for preventiv forberedelse til krisehåndtering. Det gjelder til og med om det tilsynelatende mer krisehåndteringsnære beroligelseselementet overfor Sovjetunionen holdes utenfor.<sup>46</sup> Krisehåndtering ble imidlertid aldri under den kalde krigen aktuelt som overskrift på denne politikken.<sup>47</sup> Den definitoriske muligheten for det kan likevel tjene som en illustrasjon på hvor langt bort fra

---

ke krigshandlinger har startet, så lenge det ennå ikke er klart om de kommer til å fortsette og å intensiveres.

- <sup>44</sup> Nærmest på samme måte som de første timene, eller kanskje endog første døgnene, etter det tyske angrepet 9. april 1940, før døren lukket seg for et tilsvarende utfall som i Danmark.
- <sup>45</sup> Min oversettelse fra Dougherty & Pfaltzgraff 2001:588: “[Crisis management, it may be inferred, is] the ability of one of the parties, by credibly threatening escalation, to deter its adversary from escalation and to produce a crisis de-escalation outcome in accord with its interests.” I lys av den rolle opptrapping her tillegges, er det interessant at Robert Pfaltzgraff tilhørte det teamet som laget krisehåndteringsstudien fra Foreign Policy Research Institute ved Universitetet i Pennsylvania i 1966, se note 14 og Kintner & Schwartz 1966:iii.
- <sup>46</sup> Dets fokus på avståelse fra tiltak som kunne vekke uro og anspore til frykt innebar at beroligelse som virkemiddel i norsk sikkerhetspolitikk overfor Sovjetunionen hadde et forebyggende siktemål når det gjaldt eventuelle angrepsmotiver på sovjetisk side, noe som var mer i tråd med krisehåndtering i originalversjonen. Om beroligelse, sammenstilt med avskrekking, i norsk sikkerhetspolitikk, se Skogan 2001:28–30.
- <sup>47</sup> Imidlertid er det et mulig eksempel på den ovenfor påpekte betraktningmåte at det noen få år senere – da bruken av ordet krisehåndtering var i ferd med å bli mer utbredt – i en offentlig utredning, med henvisning til “NATOs krisehåndteringskonsept”, fremholdes at “[m]ottak og anvendelse av allierte styrker er således en viktig del av norske krisehåndteringsplaner”(NOU 1995:31:26).

originalversjonen modifiserte varianter av konseptet om krisehåndtering var kommet da norsk sikkerhetspolitikk overfor Sovjetunionen i sin daværende form gikk mot sitt endepunkt ved opphøret av både den kalde krigen og Sovjetunionen selv.

I den nye situasjonen, ikke lenger dominert av øst–vest-konforntasjon, kunne imidlertid mange av de potensielle sikkerhetspolitiske utfordringene for Norge snarere se ut til å kalle på evne til krisehåndtering mer lik originalen – slik Hopen-ulykken hadde gjort for et godt tiår siden. Og krisehåndtering, også *omtalt* som det, kom nå i en slik sammenheng inn som et tema i åpent tilkjennegitt norsk planlegging på høyt nivå og i dokumenter til Stortinget.

Men samtidig skulle det vise seg at selve krisehåndteringsbegrepet i tiden fremover snart ble gjenstand for nærmest en forvandling. Ikke bare ble begrepet i sin opprinnelige, sikkerhetspolitisk relaterte forstand ytterligere modifisert, strukket og dreid i forskjellige retninger, dels av Forsvaret selv. Men også utenfor sikkerhetspolitisk relaterte områder på nasjonalt plan hadde nå uttrykket krisehåndtering gjort sitt inntog. Med diversifisert betydningsinnhold skjøt denne bruken av uttrykket fart i årene fremover – inn i det mer mangetydige og leilighetsvis diffuse.

## **Etter den kalde krigen:**

### **Ekspanderende bruksmåte og betydningsinnhold**

Mens ordet krisehåndtering gjennom to tiår nesten aldri igjen hadde vært nevnt i stortingsdokumenter, kom det på 1990-tallet for full fart inn i disse, og etter hvert med ekspanderende mangfold hva betydningsinnhold angikk. Det er mulig at dette delvis gjenspeilte en generelt hyppigere bruk av “management” på engelsk og “håndtering” på norsk som hendige og mer vanlige ord å gripe til for å beskrive adferd med sikte på å mestre forskjellige typer utfordringer. Samtidig var den nye situasjonen på den internasjonale scene i Europa preget av faren for ulike typer fryktede, men langt mindre dramatiske hendelser enn før, som ordet krise kan ha fremstått som en egnet sekkebetegnelse for. Den økende bruk av uttrykket krisehåndtering kan kort sagt skyldes en sammenkopling på nytt av ordene krise og håndtering, om enn denne gang kanskje med et litt vagere betydningsinnhold for begge enn første gang. Ett mulig eksempel er NATOs strategiske konsept fra 1991 der det å “manage crises” som berører de alliertes sikkerhet, først formuleres, og deretter gjentas, som én av oppgavene for alliansen. Ikke før deretter, og under overskriften “Management of crisis and conflict prevention”, tas selve termen “crisis management” i bruk (*NATO Strategic Concept 1991*: pt.19,25,31,32).

I mange av de kretser der sikkerhetspolitisk relaterte planer ble forbedret eller utformet, var imidlertid ikke krisehåndtering som et eget konsept i dets opprinnelige, eller nær opprinnelige, forstand helt glemt eller fullstendig ukjent. Derfor er det vanskelig å tro at uttrykket krisehåndtering når det nå med økende hyppighet ble brukt, ikke også ble anvendt med assosiasjoner til dets positive klang fra tidligere – kanskje noen ganger også med en forventning om å knytte an til tankegods fra den opprinnelige forestilling om krisehåndtering som en lovende vei til krigsavverging og konfliktbileggelse. Slike assosiasjoner og forventninger kan i så fall tidvis ha motivert bruken av uttrykket krisehåndtering i dels nye sammenhenger, eller i det minste vært en ytterligere spore til det. Dette gjelder både i Norge og i andre land.

I innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 1990, fremlagt i mars 1992, brukes uttrykket flere ganger. Dette synes i første omgang å være inspirert av, og samsvare med, bruken i NATOs nye strategiske konsept. Der foretas det en tredeling mellom fred, krise og krig, hvor kriser synes å være uroligheter av forskjellig slag som land hovedsakelig i Øst- og Sentral-Europa kan komme til å stå overfor. Men slike kriser kan tenkes å gripe om seg og til slutt true også allierte land, påpekes det. Krisehåndtering beskrives, riktignok ikke særlig presist, som tiltak av politisk og, om nødvendig, militær art for å få kontroll over, ufarliggjøre og helst bringe en slik krise til opphør (*NATO Strategic Concept 1991*: pt.9,37,41). Så langt beskrivelsen rekker, er dette en betydning som på et vis ligger ganske nær opp til originalversjonen av krisehåndtering, med én vesentlig forskjell: Det kan virke som om en tredjepart som intervensjoner utenfra skal stå for hovedtyngden av krisehåndteringen, ikke de lokale, direkte involverte parter – hvis de da overhodet tar del i den! <sup>48</sup>

<sup>48</sup> I Vestunionens såkalte Petersberg-oppgaver som ble formulert et knapt år etter NATOs nye strategiske konsept, kommer muligens en slik "intervensjonistisk" forståelse av krisehåndtering tydeligere til syne: I tillegg til bidrag til kollektivt forsvar skal militære enheter fra VEU-medlemmer kunne anvendes til blant annet "tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking" (*Western European Union Council of Ministers Petersberg Declaration*, Bonn, 19 June 1992, II, 4). I Michael Rühles "Crisis Management in NATO" året etter – der han riktignok gjør oppmerksom på at han ikke uttaler seg på vegne av NATO hvis internasjonale stab han er medarbeider i – er en slik forståelse ikke bare fra tydelig, men den går også lenger. Etter å ha vist til at "crisis management" var blitt et "buzzword of the post-Cold War security debate" som nærmest fullstendig hadde erstattet avskrekking som et nøkkelbegrep i vestlig sikkerhetspolitikk, beskriver han den forståelse av hva krisehåndtering gikk ut på som særlig utviklingen i Jugoslavia hadde ført til, på følgende vis: "Rather than the bold 'contest of wills' displayed during the Cuban Missile Crisis, crisis management required massive physical intervention. Also, the future yardstick for successful crisis management would no longer be the return to the status quo ante, but rather whether change could be brought about peacefully" (Rühle 1993:490,495). Med andre ord ikke bare intervensjon utenfra, men også endring i forhold til situasjonen forut for krisen.

Lenger ut i Forsvarskommisjonens innstilling vises det dessuten til faren for spenningsskapende hendelser og episoder i nord, særlig i forholdet til Russland, og behovet for å opprettholde en evne til “episode- og krisehåndtering” i området understrekes (*NOU 1992:12: 121,150*). For vellykket krisehåndtering i denne forbindelse legges det stor vekt på militær tilstedeværelse, og kommisjonen lister nå opp krisehåndtering blant Forsvarets oppgaver. Det tyder på en forståelse av krisehåndtering der militære midler har en viktig plass. Suverenitets-krenkelser trekkes spesielt frem som noe som kan utløse kriser i nord. Dette er sider ved, og en oppfatning av, krisehåndtering i nord som ble gjentatt i Forsvarsdepartementets langtidsmelding til Stortinget etter Forsvarskommisjonens innstilling (*St.meld.nr.16 1992-93: 79*).

Når krisehåndtering i en slik sammenheng nå ble trukket frem, er det grunn til å tro at forklaringen først og fremst lå i en økt oppmerksomhet på forsvarshold om faren for konfrontasjonspregede, potensielt krisefrembringende hendelser av mindre omfang i nord. Dette gjaldt særlig hendelser i forholdet til Russland, men eventuelt også i forholdet til andre land, eksempelvis vedrørende fartøyer derfra. Denne økte oppmerksomheten kan delvis skyldes at når den tradisjonelle, dominerende trussel fra øst avtok, ble det mer rom for andre bekymringer. Men uansett lå det i dette også en videreføring av den alt påpekte voksende interesse innenfor deler av Forsvaret på 1980-tallet for krisehåndtering, med bakgrunn i risikoen for uventede, mindre sammenstøt eller ulykker i nord med en kime til krise i seg. Opptattheten av faren for slike hendelser, og av krisehåndtering i den forbindelse, ble nå forsterket og mer utbredt, både i Forsvaret og dels også utenfor. Opptattheten av dette kom til å vedvare forbi årtusenskiftet og ut gjennom innværende tiår. Åpent tilgjengelige publikasjoner om krisehåndtering som på 1990-tallet og utover som ble brukt i undervisning om temaet på Forsvarets skoler, gir inntrykk av en forståelse av krisehåndtering der spor fra originalversjonen fortsatt skimtes, men der betraktningmåter og resonnementer preget av tautrekkingsperspektivet i mer nylig modifiserte versjoner, er klart mer fremherskende.<sup>49</sup> Det er en forståelse som naturlig nok tenderte mot å gi Forsvaret, og muligheten for å anvende militære maktmidler, en hovedrolle i krisehåndtering.

I nevnte langtidsmelding for Forsvaret ble dessuten krisehåndtering, da forstått som en intendert pasifiserende, direkte inngripen fra uten-

---

<sup>49</sup> Mer spesifikt gjelder dette to publikasjoner – Kjølberg 1991 og Lindaas 1995 – som begge later til å ha vært brukt både i undervisningen, og ikke minst som bakgrunn for denne. Førstnevnte er en kortere, sammenfattende og generell oversikt over ulike sider ved krisehåndtering. Sistnevnte er fokusert mot episode- og krisehåndtering i Norges geografiske nærrområde, og diskuterer inngående to ulike scenarier for slik krisehåndtering. Bare det ene av disse har en mulig tilknytning til aktivitet fra russisk side.

forståendes side i uroligheter utenfor eget område, enda tydeligere enn i alliansens strategiske konsept presentert som en mulig oppgave for intervenserende tredjepart alene – in casu NATO – uavhengig av medvirkning eller ikke fra lokale parter. Det tyder for eksempel ikke på antatt full medvirkning fra samtlige lokale parter når det vises til at NATOs væpnede styrker skal “kunne bidra til en vellykket krisehåndtering”, og at dette krever evne “til å avskrekke mot fiendtlige handlinger, og evne til å tilbakevise aggresjon” (*St.meld.nr.16 1992-93*: 35–36). Referansen her er selvsagt til det opprørende som skjer i Jugoslavia. Men samtidig ligger det i denne beskrivelsen en spire til en eufemistisk, forskjønnende, anvendelse av det positivt ladede ordet krisehåndtering til erstatning for mer anskueliggjørende uttrykk som militær intervensjon og væpnet nedkjemping, da av grupperinger som stiller seg i veien.

I etterfølgende stortingsdokumenter fra Forsvarsdepartementet blir krisehåndtering brukt flere ganger i begge de betydninger det ovenfor er redegjort for. Men i den nye langtidsmelding for Forsvaret i 1998 (*St.meld.nr.22 1997-98*) nærmest eksploderer bruken av ordet hva hyppighet angår: På knappe 100 sider, vedlegg unntatt, brukes ordet krisehåndtering over 50 ganger! Samtidig brukes det i flere betydninger enn tidligere, med flere variasjoner innen hver av disse, pluss noen ganger på måter som etterlater usikkerhet om hva som egentlig menes med uttrykket.

En rekke ganger brukes krisehåndtering med åpenbar referanse til tenkelige hendelser i Norges nærområde. Disse spenner over et vidt, variert spekter og synes også å innbefatte tilfeller av angrepslignende militær maktbruk mot Norge. Det innebærer naturlig nok at også variasjonene blir mange hva angår karakteren av den krisehåndtering departementet ser for seg i en slik sammenheng – om nødvendig med alliert bistand og demonstrert vilje til militær konfrontasjon. Blant annet legges et tydelig og utpreget tautrekkingsperspektiv på krisehåndtering til grunn når departementet fremholder: “Forsvaret må derfor kunne bidra til å håndtere kriser av varierende omfang og karakter. Rask innsetting av nasjonale og eventuelt internasjonale reaksjonsstyrker vil virke avskrekkende på en motstander og kan derved forhindre at krisen opptrappes.”<sup>50</sup> At ordleggingen kan tyde på en viss manglende bevissthet om at midlet for å forhindre opptrapping her, selv vil representere opptrapping, gjør ikke tautrekkingsperspektivet mindre klart hva angår intensjon med og karakter av antydnet faktisk opptreden.

<sup>50</sup> *St.meld.nr.22 1997-98*:58. Og departementet fortsetter: “Effektiv krisehåndtering krever derfor evne til rask tilstedeværelse av enheter og avdelinger fra Forsvaret, og evne til forsterkning av disse, om nødvendig også med enheter og avdelinger fra våre allierte.”

I langtidsmeldingen brukes også krisehåndtering flere ganger om inn- gripen og intendert hjelp utenfra ved uro og ustabilitet i land og områ- der på god avstand av Norges grenser. Det er utvilsomt tilfelle når ut- trykket “internasjonal krisehåndtering” brukes. Men det forblir litt usikkert hva som her ligger i ordet internasjonal: betyr det, som mye kan tyde på, rett og slett “i utlandet”, eller betyr det “flernasjonal” – eventuelt noen ganger begge deler? Og hva med uttrykket “europeisk krisehåndtering”. Betyr det krisehåndtering i Europa, eller utført av europeiske land?<sup>51</sup>

Mer vesentlig er det at langtidsmeldingens bruk av ordet krisehåndte- ring i forbindelse med hendelser i utlandet også synes å variere sterkt med hensyn til karakteren av de aksjoner det er snakk om. Langs di- mensjonen omfang av voldsanvendelse ligger “krisehåndtering i form av tidlig varsling av potensielle konflikter” åpenbart i én ende. Men litt etter later det til å være snakk om noe som kan ligge ganske langt ut mot motsatt ende når det refereres til “en militær krisehåndterings- operasjon” som i stor grad vil “måtte trekke på NATO-ressurser, i første rekke amerikanske” (*ibid.*: 20,33).<sup>52</sup> Dessuten er grad av vold- sanvendelse bare én dimensjon; den aktuelle politiske kontekst kan danne grunnlag for andre. Krisehåndtering brukes også på måter som

<sup>51</sup> I de fleste tilfelle synes uttrykket å bety det siste, men når det med henvisning til “trusler mot fred og stabilitet i dagens Europa” er snakk om “OSSEs rolle i euro- peisk krisehåndtering” (*St.meld.nr.22 1997-98:21*), kan det oppstå usikkerhet – gitt OSSEs medlemskrets med viktige nordamerikanske deltagere. Og når det på s.103 samme sted vises til “deltagelse i internasjonal krisehåndtering utenfor vårt eget nære sikkerhetspolitiske interesseområde”, får man en mistanke om at inter- nasjonal her betyr “flernasjonal”, åpenbart til forskjell fra det som legges i ordet mange andre steder tidligere i samme dokument. Denne tidvise uklarheten, som skyldes den senere tids hyppige bruk av adjektivet “internasjonalt” i betydningen “utenlands”, men fortsatt også en og annen gang om noe i forholdet mellom stater, føres videre og kommer klarere til syne i en senere melding fra Justisdepar- tementet der følgende opplyses: “Det internasjonale samarbeidet om sivil krise- håndtering har fått økt vekt de senere år. Det er kontinuitet i arbeidet i forhold til NATO og samarbeidet i forhold til EU skal styrkes. Det har vært arbeidet syste- matisk med sikte på å utvikle norske bidrag til internasjonal krisehåndtering. Si- vilforsvaret har etablert et internasjonalt støtteteam. Arbeidet med å utvikle sivile bidrag til internasjonal krisehåndtering vil bli videreført.” (*St.meld.nr.17 2001- 02:9*).

<sup>52</sup> Noen år senere, i 2004, beskrives krisehåndtering i klartekst som mulige opera- sjoner så langt ut mot denne andre enden av samme dimensjon at det truer med å skrape vekk noe av den eufemistiske glans av termen krisehåndtering. Dette gjelder *St.prp.nr.42 2003-2004:37* der det fremholdes: “Fremtidige internasjonale sikkerhetspolitiske kriser vil kunne komme ut av kontroll og representere en fare for konfliktpredning eller menneskelige lidelser som er uakseptable for det internasjonale samfunn. Det kan i slike situasjoner bli aktuelt å intervensjonere for å skape den nødvendige grad av kontroll og hindre uakseptable skadevirkninger. Forsvaret vil, som ett av flere sikkerhetspolitiske virkemidler og innenfor folke- retten, ha en viktig rolle knyttet til slik internasjonal krisehåndtering.” Formule- ringen gjentas senere samme år i *Styrke og relevans. Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2004:9–10. Den kan oppfattes å ha en forløper i omtalen av det som benevnes som “crisis response operations” – ikke “crisis management” – i NATOs nye strategiske konsept fra 1999 (se *NATO Strategic Concept 1999:pt.48,49*).

eksempelvis kan gjelde opprørsnedkjempelse, væpnet beskyttelse av utsatte grupperinger i borgerkrig, opprettholdelse av ro og orden eller simpelthen sikring av kritiske samfunnsfunksjoner. Innenfor begge de militært relaterte områder som her er nevnt, ble det derved i langtidsmeldingen fra 1998 åpnet for bruk av ordet krisehåndtering med atskillig slingringsmonn i betydningsinnhold. Dette ble videreført i senere stortingsdokumenter. Alene det gjorde ordet, selv på disse områdene, mer utflytende og til tider noe diffust.

Men bruken av uttrykket krisehåndtering strakk seg nå også inn på andre områder, noe som forøvrig i samme langtidsmelding fremkommer gjennom referanser til “den sivile krisehåndteringen” og “det totale nasjonale krisehåndteringsapparatet” (*ibid.*: 59,39). Bruk av uttrykket utenfor militært relaterte områder hadde da alt en tid vært i rask vekst, og mer i engelsk- enn i norskspråklig sammenheng. Det skyldtes blant annet en tiltagende spredning av uttrykket “krise” inn på nye områder – nærmest som en parallell til det såkalte utvidede sikkerhetsbegrep fikk man nå også hva vi kan kalle et utvidet krisebegrep.<sup>53</sup> Dels innebar denne spredningen og begrepsutvidelsen at det skulle mindre til før noe ble en krise på nasjonalt nivå. Bruken av betegnelsene valutakrise i 1973 og oljekrise i 1974 representerte riktignok ingen spredning i forhold til tidligere.<sup>54</sup> Men alt på 1980-tallet begynte enkelte, særlig blant journalister og akademikere, å omtale hendelser av typen større ulykker, naturkatastrofer, sammenbrudd, samt etterhvert også opptøyer, gisseltaking og terrorismeaksjoner som kriser. Derfra var skrittet kort til å kalle det å forholde seg til, og særlig det å søke å takle, slike situasjoner for krisehåndtering.<sup>55</sup>

En særskilt kilde til denne utvidede bruken av ordet krise kan være en økt oppmerksomhet rettet mot farer og risikoer ved tilværelsen i de moderne, høyt industrialiserte samfunn – en oppmerksomhet som bi-

<sup>53</sup> Slik spredning av ordet krise hadde foregått over en lang periode, siden dets reintroduksjon fra gresk inn i medisinsk vokabular på 1500-tallet, og senere gradvis i analog betydning inn på nye områder som politikk, internasjonale relasjoner, finanser og forsyningssituasjon. Spredningen tiltok imidlertid raskt utover mot slutten av 1900-tallet. Se Roberts 1988:10–12.

<sup>54</sup> Og som uttrykkene “krisensåpe” og “krisekaffe” minner oss om, var oljekrisen i 1974 hverken den første eller den alvorligste forsyningsknapphet som under karakteristikkene krise hadde rammet den norske befolkning.

<sup>55</sup> For klare eksempler, se Fink 1986, *Crisis Management. Planning for the Inevitable*, og ganske særlig Rosenthal, Charles & Hart 1989, *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Fink ser blant annet på ulykken med atomkraftverket Three Mile Island i 1979, og myndighetenes og fabrikkledelsens håndtering av den. Rosenthal et al. kaster nettet mye videre og tar for seg hele 14 hendelser av ulike slag rundt om i verden, herunder ulykken med atomkraftverket i Tsjernobyl i 1986, gassutslippet fra Union Carbide-fabrikken i Bhopal i 1984, hungerkatastrofen i Etiopia i 1984–85 og jordskjelvet i El Salvador i 1986. I et teoretisk orientert innledningskapittel (s.3–33) argumenterer bokens redaktører for hvorfor det er naturlig å betegne – og betrakte – slike hendelser som kriser, og de går deretter nærmere inn på ulike sider ved krisehåndtering under en slik synsvinkel.

dro til en klarere og mer utbredt bevissthet om det som fikk merkelappen “risikosamfunnet”.<sup>56</sup> Det kan heller ikke utelukkes at opphøret av den kalde krigen og dens eksistensielle bakgrunnstrussel frigjorde plass for større oppmerksomhet mot naturlige såvel som menneskeskapte farer knyttet til moderne samfunnsutvikling. På 1990-tallet ble i alle tilfelle søkelyset sterkere enn tidligere rettet mot de moderne samfunns sårbarhet for ulykker og forstyrrelser av ulike slag.

I Sverige ble det eksempelvis på regjeringens initiativ i 1993 nedsatt en komité for å se nærmere på risikoer og farer i fredstid, og hvordan disse kunne møtes. Komiteen gav arbeidet navnet Hot- og riskutredningen og la i 1995 frem sin hovedrapport, “Ett säkrare samhälle” (*SOU 1995:19*). Denne tok for seg et antall ulike plutselige påkjenninger, i form av større ulykker eller alvorlige samfunnsforstyrrelser, som kunne inntreffe i fredstid.<sup>57</sup> I Norge ble det i 1994 i samarbeid med Direktoratet for sivilt beredskap satt i gang et prosjekt ved FFI om risikoer for samfunnet i fred såvel som i krig, samt om effektivisering av beredskapen mot slike. Prosjektet fikk navnet “Beskyttelse av samfunnet” (BAS).<sup>58</sup> Det ble en forløper til regjeringens nedsettelse i 1999 av et utvalg for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap, det såkalte Sårbarhetsutvalget, også kalt “Willoch-utvalget” etter dets leder. Utvalget avgav året etter sin innstilling “Et sårbart samfunn” (*NOU 2000:24*), på et vis et norsk sidestykke til den svenske, fem år tidligere nesten motsatt betittelede et “säkrare samhälle”. En vesentlig forskjell var imidlertid at det norske sårbarhetsutvalget også inkluderte risikoer for ulike ekstraordinære påkjenninger for det sivile samfunn i krig. Men begge utredningene gjenspeilte en økt oppmerksomhet mot

---

<sup>56</sup> Uttrykket er Ulrich Becks i hans bok *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne* fra 1986 (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag), noen år senere publisert i engelsk språkdrakt, se Beck 1992. Forekomsten og opptattheten av nye, såkalte “manufactured” risikoer frembrakt av den moderne utvikling på ulike felt er også et tema hos Anthony Giddens, se Giddens 1991, samt Giddens 2000. For en mer jordnær behandling av farer med utspring i moderne, industrielt relatert utvikling og virksomhet, se Perrow 1984.

<sup>57</sup> Mer spesifikt tok komiteen for seg, og gikk i etterfølgende delrapporter nærmere inn på, følgende tenkte hendelser: Masseflukt til Sverige, langvarig strømbrytning, omfattende stans i vannforsyning, radioaktivt nedfall i jordbruksområder, større oversvømmelser, stor mangel på viktige høyteknologiske varer, samt et større giftig gassutslipp i en bykjerne (se *SOU 1995:19:18*).

<sup>58</sup> Se Hæskén et al. 1997 for sluttrapport fra prosjektet. Det var delvis foranlediget av en stortingsmelding fra 1993 om den sivile beredskap (*St.meld.nr.24 1992–93*) og innstillingen om samme sak fra forutgående år fra det såkalte Buvik-utvalget som ble nedsatt ved inngangen til 1990. I stortingsmeldingen (s.32) vises det bl.a. til at dagens samfunn har utviklet seg på måter som har gjort det mer sårbart enn før. Dette later til å være noe av, men neppe hele forklaringen på at det tradisjonelle trusselbegrepet ble funnet å være blitt for snevert som grunnlag for å fastsette kravene til fremtidig sivil beredskap; en annen del av forklaringen er antagelig at når den tradisjonelle krigstrusselen ble oppfattet som åpenbart mye mindre, ble det også større plass for å vie farer og trusler fra naturen som nærmest alltid hadde vært der, større oppmerksomhet (se her også *St.meld.nr.48 1993-94: 7*).

farer for samfunnet i fredstid som gjorde seg gjeldende også i en rekke andre høyt industrialiserte land.

I den svenske utredningen ble ikke de hendelsene den tok for seg, kalt kriser. Derimot ble denne betegnelsen brukt om slike ikke-militært relaterte hendelser i en forskningsrapport i utredningens kjølvann med tittelen “Kriser på svenska” (Sundelius, Stern & Bynander 1997). Her ble ikke bare Tsjernobyl-ulykken i 1986 og spekulasjonen mot den svenske kronen høsten 1992 begge kalt kriser. Måten svenske myndigheter grep dem an på, ble dessuten omtalt og analysert som krisehåndtering – et uttrykk som i rapporten også ble brukt om myndighetenes oppfølging og politiets etterforskning etter Palme-mordet i 1986.<sup>59</sup>

I Norge ble uttrykkene “fredskriser” og “kriser i fred” – med særskilt referanse til oljekrisen fem år tidligere – alt brukt i en offentlig utredning fra 1979, og det å bli i stand til “å overvinne kriser, katastrofer og større ulykker i fred” ført opp som ett hovedmål for den sivile beredskap (*NOU 1979:1*: 8,12,15). Samme målformulering gjentas i en stortingsmelding fra 1989 der det blir vist til “det radioaktive nedfallet etter Tsjernobyl ulykken og muligheten for satelitt-styrt” som erfaringsbakgrunn ved planer for å kunne “møte slike fredstidskriser” (*St.meld.nr.52 1988-89*: 5–6). I en ny stortingsmelding om den sivile beredskap fra 1993 blir igjen uttrykkene “fredskriser” og “fredstidskriser” brukt, og krise defineres som “ulykker og andre påkjenninger som i art eller omfang går ut over det som regnes som normalrisiko og normalbelastning i fredstid” (*St.meld.nr.24 1992-93*: 6,32,42). Dessuten blir det skilt mellom “sikkerhetspolitiske og fredsrelaterte” risikoer for uønskede hendelser. I de førstnevnte inngår faktorer som “sannsynligheten for krig” og “omfanget av krigshandlinger”. Men det forblir litt uklart om slike sikkerhetspolitiske risikoer kan føre til former for krise som også faller inn under definisjonen av krise ovenfor, og om uttrykket fredstidskrise kan innbefatte en situasjon preget av økte sikkerhetspolitiske risikoer, men der krig ikke har brutt ut, og – tross fare for det – ikke nødvendigvis vil gjøre det heller.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Se Sundelius et al. 1997:9–10. I forordet til rapporten kan dessuten generaldirektøren for Överstyrelsen för civil beredskap forstås dithen at “begreppet krishantering” alt var blitt brukt langt tidligere, både under selve Tsjernobyl-katastrofen og den svenske kronens verdifall i 1992.

<sup>60</sup> Se *St.meld.nr.24 1992-93*:32. I denne forbindelse blir det også uklart om definisjonen omfatter de “internasjonale krisesituasjoner” som i meldingen tidligere er nevnt i dens henvisning (s.18) til “Embetsutvalget for konsultasjoner i internasjonale krisesituasjoner”. Dette utvalget, ledet fra Utenriksdepartementet, og med representanter også fra Statsministerens kontor, Justis- og Forsvarsdepartementet, samt Forsvarets overkommando og Direktoratet for sivilt beredskap, hadde forøvrig sine aner tilbake til behovet for konsultasjoner i forbindelse med NATOs forsvarsdoktrine om fleksibel respons, og derved formodentlig en opprinnelig tematisk nærhet til krisehåndtering i dens mer opprinnelige versjon (se ellers *NOU 2000:24*: 26n).

Slik uklarhet videreføres til en offentlig utredning et knapt år senere om beredskapstiltak vedrørende dagspressens materielle krise- og krigsbehov. Med henvisning nettopp til stortingsmeldingens “sikkerhetspolitiske risikoer” introduseres her uttrykket “sikkerhetspolitiske kriser”, og det skilles mellom slike kriser og “kriser i fred”, i tillegg til krig. En sikkerhetspolitisk krisesituasjon beskrives som “[d]en forutgående perioden før en eventuell krig” (*NOU 1994:11: 5–6* [min kursivering]).<sup>61</sup>

I denne kortfattede, definitoriske formuleringen lå det imidlertid ikke bare uklarhet om hva som skulle til før en krise ville være for krig å regne. Det manglet også avgrensning i forhold til fred, og til såkalte fredskriser. Men forutsatt at det ville være urimelig å oppfatte enhver sikkerhetspolitisk krise som en form for krigstilstand, eller ihvertfall praktisk talt krigstilstand, måtte nødvendigvis noen sikkerhetspolitiske kriser kunne oppstå, vedvare og gli over med fred i behold hele veien. I den grad så er tilfelle, blir det vanskelig å unngå den konklusjon at noen sikkerhetspolitiske kriser også ville kunne være såkalte fredse- eller fredstidskriser – likeså at enkelte av de sistnevnte etter en tid kunne vise seg å være, eller bli, sikkerhetspolitiske kriser.<sup>62</sup> Sannsynligheten for dette var antagelig voksende med økende avstand til den kalde krigens slutt. Når krise og krig ble slått sammen i redegjørelser fra Forsvarsdepartementet under den kalde krigen, skyldtes det at krise

<sup>61</sup> Med andre ord, gitt den underforståtte mulighet som ligger i adjektivet eventuell, men i en kanskje litt mer alarmistisk ordrakt, er dette ikke så ulikt definisjonen på det som tidligere i herværende artikkel er blitt kalt sikkerhetspolitisk krise, bortsett fra at sistnevnte definisjon åpner for å inkludere også den væpnede maktbruk som utløser og eventuelt markerer starten av en krig (se note 2). Det er det uklart om definisjonen her gjør: i hvilken grad, hvis overhodet, tillater den faktisk forekomst av væpnet maktbruk uten at det er å regne for krig?

<sup>62</sup> I 2002 – nesten åtte år senere – definerer Justisdepartementet “fredstidskriser” som “krisesituasjoner hvor beredskapslovverket ikke er trådt i kraft” (*St.meld.nr.17 2001-02:64*). Da siktes det formodentlig først og fremst til den såkalte beredskapsloven av 1950 (*Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold*). Hovedvilkåret som den angir for iverksettelse av de beredskapstiltak den tillater, er at “riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare”. Denne formuleringen er det rimelig å lese i lys av det langt høyere spenningsnivå enn dagens som de opplevde som utformet bestemmelsen. Dette kan oppfattes som å skulle tilsi en forholdsvis høy terskel for bruk av både denne og senere beredskapsrelaterte lover. Om Justisdepartementets definisjon legges til grunn, innebærer det derved at en krise som tilspisser seg, stort sett alltid må overstige en tilsvarende høy terskel før den ikke lenger kan regnes som en “fredstidskrise”. Allerede i en offentlig utredning om beredskapslovgivningen fra 1995 – der uttrykket sikkerhetspolitisk krise igjen ble brukt – ble det forøvrig nokså klart forutsatt at man kunne ha en sikkerhetspolitisk krise før beredskapslovgivningen var trådt i kraft: Dette gjelder både når utredningen reiser spørsmålet om på hvilket tidspunkt “beredskapsbestemmelser kan iverksettes i en eskaleringsperiode under sikkerhetspolitiske kriser”, og likeledes når det påpekes at i “forbindelse med en krise kan således norske avdelinger være mobilisert og allierte styrker ankommet før beredskapstiltak er iverksatt” (*NOU 1995:31:47,74*). I samme utredning (s.47–56) ble det foretatt en relativt inngående, instruktiv gjennomgang av ulike vilkår som kan antas å måtte oppfylles før beredskapslovgivningen kan iverksettes.

i den forbindelse både var et mer entydig begrep og i den aktuelle situasjon langt på vei bød på de samme utfordringene som krig. Med den kalde krigen på avstand hadde det imidlertid skjedd vesentlige endringer i begge henseender. Ikke minst var variasjonene mye større i hendelser, motiver og aktører som nå kunne utløse kriselignende situasjoner med fare for at væpnet maktbruk kunne bli vurdert som aktuelt.

Dette betyr rett og slett at etterhvert som uttrykket sikkerhetspolitisk krise ble tatt i bruk av norske myndigheter, gjorde endringer i situasjon og utfordringer uttrykket stadig vanskeligere å avgrense, både i forhold til andre typer kriser og i forhold til krig såvel som fred.<sup>63</sup> Dessuten ble uttrykket til dels brukt i en mer utflytende betydning enn i utredningen om dagspressens behov i en krise.<sup>64</sup> Hovedsaken her er imidlertid at også sikkerhetspolitisk krise i realiteten inngår som en særskilt type krise blant mulige kriser på nasjonalt nivå i en situasjon der krig ikke er brutt ut, med andre ord i en tilstand med fortsatt fred – med mindre fred ikke lenger kan trues og fortsatt være fred. På grunn av et stadig mer utvidet krisebegrep var kriser i en fredstilstand samtidig en raskt voksende og mer og mer forskjelligartet kategori, både i Norge og mange andre land mot utgangen av 1990-tallet.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Avgrensningene i nevnte henseender er uklare både når Forsvarsdepartementet bruker uttrykket i *St.meld.nr.22 1997-98:58* og når Justisdepartementet i *St.meld.nr.17 2001-02:92* og i *St.meld.nr.39 2003-04:24* skiller mellom fredskriser, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Avgrensningen kan virke litt klarere når det i Sårbarhetsutvalgets mandat skilles mellom “ekstraordinære påkjenninger” – i sivilforsvarssammenheng et sentralt krisekjennetegn – for det sivile samfunn “i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig”, se *NOU 2000:24:20*. Men når utvalget litt senere i sin innstilling (s.35) viser til at dagens samfunn står overfor et utfordringsspekter av ulike trusler og påpeker at man i motsatt ende av den der utfordringene “under normale fredsforhold” er, finner krig og “omfattende sikkerhetspolitiske kriser” [min kursivering], får man en mistanke om at behovet for det presiserende adjektivet her skyldes en erkjennelse av at andre, det vil si mindre omfattende, sikkerhetspolitiske kriser kan forekomme under såkalte fredsforhold. Samme erkjennelse kan ligge bak Forsvarsdepartementets senere henvisninger til “et mye bredere og mer diffust trusselbilde enn tidligere” og “glidende overganger” mellom “fred, krise, væpnet konflikt og krig” (*St.prp.nr.55 2001-02:12*).

<sup>64</sup> Eksempelvis ble sikkerhetspolitisk krise i Forsvarets overkommandos regi definert på følgende vis: “en situasjon hvor det foreligger en trussel mot viktige nasjonale verdier, interesser eller mål, herunder nasjonal suverenitet og våre grunnleggende verdier og rettigheter” (*Forsvarets fellesoperative doktrine. B: Operasjoner*. Oslo: Forsvarets overkommando, 2000:81 [min kursivering]). Slik definert ble begrepet langt mer vidtfavnende og utflytende – kanskje mer vidtfavnende og omtrentlig enn meningen var hos dem som utformet definisjonen, noe som kan forklare at begrepet i en oppfølgingstekst synes forsøkt strammet noe inn ved en referanse til sannsynlighet for bruk av våpenmakt. I en senere, fullstendig revidert utgave av samme publikasjon fra Forsvarsstaben er forståelsen, hva angår Forsvarets ansvarsområde, av hva som trues under en sikkerhetspolitisk krise, gjort langt mer fokusert og avgrenset ved at det fremholdes at en “sikkerhetspolitisk krise er et militært ansvar når den berører statens territoriale integritet eller politiske suverenitet” (*Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben, 2007:18).

<sup>65</sup> Og utvalget av det som gis betegnelsen krise i boken fra 2001 med Uriel Rosenthal som medredaktør sammenlignet med utvalget i boken han var med og redigerte i 1989, illustrerer en enda sterkere utvidelse av krisebegrepet i deler av

Utvidelsen av hvilke hendelser og påkjenninger som ble betegnet som kriser, førte etterhvert også i Norge til bruk av også ordet krisehåndtering i en vesentlig utvidet betydning. I nok en stortingsmelding om sivilt beredskap fra 1994 angis det som mål å utvikle “et sivil krisehåndteringsapparat som er fleksibelt nok til å møte et vidt spekter av krise- og krigsscenarioer” (*St.meld.nr.48 1993-94*: 10). I en stortingsmelding om flommen på Østlandet i 1995, der “større miljøforurensninger, omfattende branner, flommer eller orkanødeleggelse” nevnes som eksempler på kriser, blir tiltakene for å redusere og avhjelpe virkningene av flommen gjentatte ganger omtalt som krisehåndtering. Det opplyses dessuten at man ikke finner at erfaringene fra flommen gir noen grunn til å fastsette nye “hovedprinsipper for krisehåndtering i fred” (*St.meld.nr.37 1995-96*: 4,6).

Når Sårbarhetsutvalget fire år senere trakk frem svakheter ved daværende “system for nasjonal krisehåndtering”, og i forbindelse med “det ikke-militære arbeid for samfunnssikkerhet” så for seg bedre muligheter for “effektiv krisehåndtering” ved opprettelsen av et nytt departement (*NOU 2000:24*: 13,14,17), var krisehåndtering utvidet til å kunne gjelde nær sagt alt som nå lot seg kalle krise på nasjonalt nivå. I forhold til det ble ikke bare såkalte sikkerhetspolitiske kriser en heller liten gruppe, men krisehåndtering i tradisjonell forstand kunne fremstå som et sjeldent, nesten historisk unntak fra det vanligste.

### **Konsekvenser av begrepsutvidelsene: Krisehåndterings karakter, datterkriser og overordnet styring**

Det utvidede krisebegrep bidro på denne måten til å gi krisehåndtering, slik ordet nå etterhvert ble vanlig brukt, en langt på vei annen karakter enn tidligere. Krisehåndtering kom i stadig flere tilfelle til å gjelde situasjoner og utfordringer som både manglet det første og mye av det andre av de tre opplistede begrepskennetegnene i definisjonen av internasjonal krise foran. Én ting er at en krise ikke lenger behøvde å ha noe med forholdet mellom stater å gjøre. Men viktigere er det at den ikke trengte å dreie seg om noen konflikt mellom motparter eller om uforenlighet mellom motstridende interesser. Riktignok var heller ikke dette fullstendig nytt, og ikke nødvendigvis følge av noen helt ny utvidelse av krisebegrepet – ett eksempel er en tradisjonell forsyningskrise, som ikke selv behøvde være del av den eventuelle konflikt som måtte ha forårsaket knappheten.

---

faglitteraturen enn i politisk språkbruk så langt (se Rosenthal et al. 2001 og Rosenthal et al. 1989). Utvalget i boken fra 2001 omfatter blant annet situasjonen etter mistanken i 1996 om sammenheng mellom de mange tidligere tilfeller av kugalskap i Storbritannia og Creutzfeldt-Jakobs sykdom hos mennesker, likeså situasjonen i Sverige etter Palme-mordet i 1986, samt ettervirkning av skandalen med sex-overgriperen M. Dutroux i Belgia i 1996.

Men når interessekonflikt ble borte som dimensjon ved stadig flere, og etterhvert de fleste situasjoner som ble omtalt og forstått som en krise, ble konsekvensene større for betydningsinnholdet i ordet krisehåndtering. Når ordet ble tatt i bruk om forsøk på å få bukt med nær sagt enhver type tildragelse og påkjønning som det utvidede krisebegrepet omfattet, innebar det at krisehåndtering i de fleste tenkte tilfeller ville være ribbet for det som først og fremst karakteriserte konseptet både i originalversjon og i senere mer tautrekkingspregede versjoner: Krisehåndtering ville ikke lenger nødvendigvis dreie seg om gjensidig samordning for å styre handlingsvalg tuftet på motstridende interesser unna full kollisjon, eller å øve påtrykk på andres valg slik at kollisjon ble unngått uten at egne interesser ble for sterkt skadelidende. Krisehåndteringen behøvde hverken å dreie seg om å unngå gjensidig farlig opptrapping, eller innbefatte forsøk på taktikk og tautrekking.

Kort sagt, det vi kan kalle spillteoriperspektivet ville mangle. En krise trengte ikke være en situasjon som oppsto i forholdet mellom beregnende motspillere, der begge både sto overfor risikoen for å bli overløst av den andre og samtidig hadde en felles interesse av å unngå et skremmende utfall som for begge ville være langt verre enn hva de i tilfelle kunne oppnådd ved å velge annerledes. I kriser som for eksempel skyldtes ulykke eller naturkatastrofe, ville det som oftest ikke være motparter, alle ville normalt være på samme parti. Krisen kunne fortsatt bestå i at noe viktig sto på spill som kunne, og måtte, søkes reddet. Men i den grad noen kunne kalles en motpart, ville dette da være naturen, eller tilfældighetene, og krisen ville skyldes krefter som var blinde og uten beregning. Snarere enn interessekonflikt kunne problemet være uoversiktighet, usikkerhet og kanskje til og med uenighet om hvordan utfordringene best kunne takles og felles interesser best ivaretas, eventuelt sammen med innslag av forvirring og ukoordinerte tiltak. Og noen ganger kunne krisehåndtering gli helt over i det som i enkelte sammenhenger er blitt kalt "konsekvenshåndtering" (*NOU 2000:24: 179*), der også mye av uforutsigeligheten og uberegneligheten ved en krise blir borte, og det som gjenstår i hovedsak vil være fortsatt opprydding, slit og prøvelser i etterkant av en krise eller alvorlig hendelse.

Den mer mangesidige karakter som det utvidede krisebegrep nå gav krisehåndtering, understreket ytterligere et fortsatt noe underekspontert aspekt ved krisehåndtering som alt var kommet til syne ved de såkalte båtepisodene i nord sommeren 1978, og som av hensyn til mulige virkninger for Regjeringen selv, kunne synes å tilsi en mer aktiv, sentralisert styring fra dens side av slik håndtering. I tillegg foranlediget utvidelsen av krisespekteret, og den endrede karakter til krisehåndtering, en økt konkurranse, særlig mellom Forsvaret og Politiet, om an-

svaret for krisehåndtering. Også det kunne tale for bedre overordnet samordning.

Det som er blitt kalt båtepisodene sommeren 1978 er en serie, et dusin eller så, mer eller mindre irregulære bevegelser og oppankringer av sivile sovjetiske fartøyer i norsk territorialfarvann. De fleste tilfellene fant sted fra slutten av juni til slutten av juli, med andre ord i den såkalte “agurktiden” hva mediedekning angår. Det kan være noe av forklaringen på den store oppmerksomhet disse såkalte båtepisodene ble gjenstand for, og det mistenkelighetens lys de etterhvert kom i – og som norske myndigheter måtte forholde seg til når de skulle undersøke og håndtere dem.<sup>66</sup>

I en tidsskriftartikkel ikke lenge etter brukte forsker Daniel Heradstveit ordet krise om den situasjon episodene hadde ledet til. Riktignok viste han til norske myndigheters påstand om at dette ikke var noen virkelig, men en “kunstig” krise i forholdet til Sovjetunionen som massemedia hadde skapt. Og han medgir at “episodane meir må karakteriserast som ei innanrikspolitisk styringskrise enn krise i tilhøvet til Sovjet” (Heradstveit 1978: 538–39). Men opphavet til krisen var ikke desto mindre et antall tilsynelatende unormale foreteelser som berørte forholdet til Sovjetunionen; hadde så ikke vært tilfelle, ville det neppe heller blitt noen innenrikspolitisk styringskrise av det. Så når Heradstveit – som også andre i kommentarer til artikkelen og de aktuelle episodene – brukte uttrykket krisehåndtering om måten norske myndigheter forholdt seg til episodene på, er det uansett snakk om håndtering av noe særskilt i forholdet til Sovjetunionen, og derved av en utenrikspolitisk ømtålelig, potensielt kriselignende situasjon. Men samtidig førte nettopp denne håndteringen til betydelig innenrikspolitisk støy og ekstra utfordringer for norske myndigheter på ulike nivå helt til topps; det er hovedsakelig dette Heradstveit rettet søkelyset mot. Fra media og andre ble det både stilt spørsmål om, og spørsmål ved, myndighetenes forståelse av, informasjon om og håndtering av episodene. Dette skjedde på måter som ikke bare skapte uventede, men noen ganger også direkte plagsomme og i seg selv vanskelige utfordringer for norske myndigheter.

Slik illustrerer båtepisodene i 1978 at en krise kan utvikle seg til to, riktignok gjensidig sammenknyttede, men likevel forskjellige kriser – som her en internasjonal krise og en innenrikspolitisk. Førstnevnte i dette tilfelle, som vi kan kalle morkrisen, og håndteringen av den, vil normalt være det som utløser den andre, datterkrisen.<sup>67</sup> Mor- og dat-

<sup>66</sup> Nærmere undersøkelser og analyser i etterkant gav imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at episodene skyldtes mer enn en kombinasjon av tilfeldigheter, se eksempelvis Børresen et al. 2004: 42.

<sup>67</sup> Normalt, fordi det omvendte ikke er helt utenkelig: Rent prinsipielt kan også en innenrikspolitisk krise tenkes å forårsake en krise i forholdet til et annet land.

terkrise påvirker hverandre, både gjennom måten de arter seg og måten de blir håndtert på. Men samtidig kan hver av dem langt på vei utvikle seg på egen hånd, forskjellig fra den andre. Morkrisen behøver heller ikke være den største og alvorligste. Båtepisodene i 1978 var ikke i nærheten av å utgjøre noe som med rimelighet kan kalles krise vis-à-vis Sovjetunionen. Men på norsk innenrikspolitisk plan utløste de likevel noe som kunne kalles, eller ihvertfall kom mye nærmere, og fikk klare trekk av krise. Deler av massemedia kom etterhvert til å opptre nærmest som en motspiller til forvaltning og regjering, tilsynelatende dominert av andre interesser, dels direkte på tvers av dem styresmaktene søkte å ivareta, og på måter som truet med å svekke tilliten innenfra til norske myndigheter. Dette var en form for krise, eller tilløp til det, som dreide seg om forholdet mellom norske politiske myndigheter og norsk allmennhet, og helt forskjellig fra de ekstraordinære vanskelighetene som syntes å ha oppstått i forholdet til Sovjetunionen.

Med et utvidet krisebegrep kan også andre typer kriser enn internasjonale lede til en slik klar todeling mellom mor- og datterkrise. Sistnevnte kan dessuten bli langt alvorligere enn den båtepisodene i 1978 utløste. En aggressiv, unyansert dekning fra massemedias side kan for eksempel bidra til det.<sup>68</sup> Dette innebærer at det for en regjering kan synes å ligge en stor fordel å la utarbeide et opplegg for krisehåndtering som er fleksibelt nok til både å tillate styring fra første stund av fra øverste hold, alternativt inngripen derfra på et senere stadium, eller vedvarende avståelse fra innblanding i en håndtering på et lavere nivå. Av og til kan den beste beskyttelse mot en foruroligende datterkrise være å holde avstand til den, andre ganger kan beskyttelse fordre tidlig og tydelig styring fra toppen.

## Krisehåndtering og norsk planverk i dag

Mer påtagelig enn slike overlegninger i lys av et ekspanderende krisebegrep var imidlertid i første omgang en skjerpet konkurranse mellom Forsvaret og Politiet – og deres respektive overordnede departementer – om ansvar for krisehåndtering på nasjonalt nivå, og om det som noen ganger er blitt referert til som “eierskap til kriser”.<sup>69</sup> Et ønske om å “eie” kriser – snarere enn å unnvike dem – kan umiddelbart virke

<sup>68</sup> Ragnvald Solstrand (Solstrand 1987: 5,6) kaller massemedia “en joker i krisehåndteringssammenheng”. På den ene side kan de videreformidle informasjon og vurderinger på en måte som fremmer vellykket krisehåndtering. Men, påpeker han, de har også muligheter “til å opptre slik at krisehåndteringen blir et mareritt”. Det virker ikke urimelig å tro at faren for at en datterkrise med slike virkninger skal oppstå, vil være større om morkrisen ikke er *for* alvorlig. Er sistnevnte alvorlig nok, kan alvorret tenkes å få en dempende effekt selv på massemedia – og på den politiske opposisjon.

<sup>69</sup> F.eks. i Noseid 2005:24,27, og i *St.meld.nr.37 2004-05:29* vises det til “det departementet som eier krisen”.

noe merkelig. Men sammen med slikt eierskap, og derigjennom ansvar for å håndtere mulige kriser, vil det ofte følge tildeling av ekstra ressurser, både for forebygging av kriser og forberedelse til eventuell håndtering av dem. Egen posisjon og betydning i forhold til andre etater kan også bli styrket. Dessuten gir ansvar for krisehåndtering i en faktisk krisesituasjon en mulighet for egeneksponering og oppmerksomhet utenfra som kan virke tiltrekkende for en etat såvel som et departement, ihvertfall forut for en slik situasjon. Mellom Politiet og Forsvaret kom dessuten oppfatninger og forventninger i forlengelsen av særlige kapasiteter, kompetanse og selvbilde på hver av sidene sterkere på kollisjonskurs i spørsmålet om nasjonal krisehåndtering. Ikke minst i Forsvaret var jo, som påpekt, krisehåndtering noe man, med utgangspunkt i den mer tradisjonelle forståelsen av begrepet, hadde pleid å oppfatte som å kreve tilgang til militære maktmidler, og følgelig en naturlig oppgave for Forsvaret.

Konkurransen mellom politi og forsvar kan også av den grunn ha blitt intensivert ved at 1990-tallet brakte inn nye perspektiver på utfordringer og oppgaver i beskyttelsen av nasjon og samfunn. Gjennom de to forutgående tiår hadde nye oppgaver i så måte brakt Forsvaret sterkere inn som "aktør på områder som tidligere hadde vært forbeholdt Politiet" (Børresen, Gjeseth & Tamnes 2004: 245). Stikkord for slike oppgaver er blant annet petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen, etablering av økonomisk sone til havs og opprettelse av en egen norsk kystvakt. Med opphøret av den kalde krigen forsvant imidlertid mye av den særskilte fargeleggingen som denne hadde gitt slike og beslektede oppgaver, og som hadde bidratt til å gi Forsvaret en nærmest selvsagt rolle i forbindelse med ivaretagelsen av mange av dem. Den økte oppmerksomheten rettet mot farer og risikoer i en videre forstand for samfunnet, sammen med den tiltagende bruken av ordet krisehåndtering med et gradvis mer utvidet krisebegrep i bunnen, førte dessuten til at de oppgaver og de utfordringer med elementer av potensiell fysisk maktbruk som det her er snakk om, i større grad ble rubrisert sammen med andre typer krisepregede utfordringer og sidestilt med dem. Også det virket i retning av å gjøre det mindre opplagt at Forsvaret her skulle ha noen særskilt rolle utover ved behov å yte støtte til Politiet i håndteringen av slike utfordringer, slik det i 1998 ble fastsatt i en instruks om Forsvarets bistand til Politiet. I 2003 ble denne revidert til også å gjelde bistand i krig.<sup>70</sup>

Instruksen kan ses i sammenheng med at Justis- og politidepartementet i 1994 hadde fått et sektorovergripende samordningsansvar for planlegging innen sivil beredskap, også overfor Forsvaret. Dette samordningsansvaret, både forut for og i krisesituasjoner, ble ytterligere

---

<sup>70</sup> Se *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*, fastsatt ved kgl.res. 28.feb.2003; se også Børresen et al. 2004:280-82.

understreket og styrket i årene fremover.<sup>71</sup> Det innbefattet blant annet ansvar for å avklare, med ankemulighet til Regjeringen, hvilket av departementene som skulle stå for samordningen dem imellom i en konkret krisesituasjon – forutsetningsvis fordi vedkommende departement ble vurdert som mest berørt av krisen.

Kanskje litt med tidligere gnisninger overfor politi og justismyndigheter i minnet, ble man imidlertid i Forsvaret, og i Forsvarsdepartementet, gradvis mer skeptisk til den grensedragning mellom krig og fred som Justisdepartementet, med konsekvenser for rollefordeling mellom politi og forsvar, la til grunn for sin samordning. Spesielt den antatt økte faren for sabotasje- og terrorismeaksjoner syntes å gjøre en slik grensedragning mindre skarp og mer åpen for skjønnsvurderinger. Hendelsene 11.september 2001 styrket et slikt inntrykk. Ikke minst i lys av dette fant man synsmåter og betraktninger vedrørende skillet mellom fred og krig som ble tilkjennegitt fra Politiet og Justisdepartementet, for restriktive og lite fleksible. Riktignok kunne Justisdepartementet være med på at Norge sto overfor nye typer trusler, deriblant trusler om omfattende terrorhandlinger, og at disse kunne føre til kriser “i gråsonen mellom krig og fred”. Men når departementet litt senere samme sted nevner muligheten for “krisescenarier hvor det helt unntaksvis kan tenkes behov for å overføre ansvar fra politiet til Forsvaret”, er det ikke bare etter først å ha minnet om at “det generelle ansvaret for antiterrorberedskap er lagt til politiet”, og at “eventuell bruk av Forsvarets ressurser” må skje etter gjeldende instruks om slik bistand til Politiet, men også for ved henvisning til denne angivelig helt unntaksvis muligheten å avvise tanken om noe behov for å se nærmere på mulig lovfesting av slik ansvarsoverføring (*St.meld.nr.39 2003-04:11,21,23*).

Nettopp i forbindelse med terrorberedskap ble det omtrent samtidig fra Politiets side pekt på at Forsvaret, og mer konkret Heimevernet, uten avklaring med Politiet om behovene for bistand, brukte ressurser på å øve på rene politioppgaver som Politiet selv skaffet seg kapasitet til å ta seg av.<sup>72</sup> Det kan ikke utelukkes at noe av gnisningene nå mellom Politiet og Forsvaret rett og slett skyldtes at mens førstnevnte fryktet at Forsvaret skulle fortsette å spise seg inn på det som for Politiet fremsto som dets selvsagte og lovfestede enemerker, fryktet man i Forsvaret at man kunne bli satt under Politiets kommando på nye fremvoksende operasjonsområder der det for mange på forsvarshold syntes åpenbart at Forsvaret selv, ut fra dets egenart og rolle, burde ha

<sup>71</sup> Se bl.a. *St.meld.nr.17 2001-02:100-05*; *St.meld.nr.39 2003-04:60-61*; NOU 2006:6: 51-53.

<sup>72</sup> Se her *Politiforum*, 95, 8 (August 2004):4,21–29, bl.a. intervju med ass. politidirektør Odd Berner Malme og leder for Spesialseksjonen ved Oslo politidistrikt, Jørgen Flood. Temaet ble også tatt opp i NRKs program “Brennpunkt” 18.05.2004 (<http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/3789446.html>).

ansvaret og kommandomyndigheten.<sup>73</sup> Disse uoverensstemmelsene synes etterhvert å ha roet seg noe. Men de underliggende uklarheter er ikke borte og kan ikke fullstendig skjules av et grundig tilrettelagt og omfattende planverk for krisehåndtering på nasjonalt plan.<sup>74</sup> Skillet mellom krig og fred *er* blitt mer flytende. Dette er noe som har skjedd gradvis over flere tiår, men for Norge og noen andre land lenge tildekket av den kalde krigens trussel om overraskelsesangrep fra én bestemt potensiell angriper.

En måte å søke bedre samordning mellom flere etater på, og i dette tilfelle også mellom flere departementer, er styrket overordnet styring. Sårbarhetsutvalget – neppe ukjent med uoverensstemmelser og “revirkamp” både mellom forsvar, politi og andre, i spørsmål om forbygging av kriser og forberedelse til krisehåndtering – foreslo som påpekt at det ble opprettet et nytt departement for å samle arbeidet med, og styrke fokuset på samfunnssikkerhet, samt å bedre samordningen departementene imellom i tilfelle kriser og krisehåndtering. Utvalget foreslo også at vedkommende departement burde opprette en egen, særskilt enhet for tilrettelegging av eventuell krisehåndtering og mulig bistand ved tilfeller av slik håndtering til andre departementer (*NOU 2000:24*: 17,179).

Disse to forslagene fra utvalget fikk ikke tilslutning fra Regjeringen (*St.meld.nr.17 2001-02*: 112–14).<sup>75</sup> Den ønsket blant annet ikke å fra-vike de tre alt da knesatte hovedprinsipper for krisehåndtering: *Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet*, henholdsvis at den som har ansvaret for et fagfelt i en normalsituasjon, beholder dette også når fagfeltet rammes av en krise, at organiseringen til daglig forblir mest mulig uendret i en krisesituasjon, og at kriser organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå. Under en krise skulle det departementet som ble “mest berørt” av denne, ha hovedansvaret for interdepartemental samordning, med det permanente samordningsansvaret ellers i så måte hos

<sup>73</sup> Eventuell frykt fra Politiet side for ekspansjon inn på egne enemerker fra Forsvaret var imidlertid i tilfelle avhengig av saksområde, og i så måte sterkt begrenset. Generelt hadde ikke Forsvaret vist noen interesse for å komme inn på Politiets tradisjonelle operasjonsområder, dels ikke engang med bistand. Snarere tvert om; i ro-og-ordenpregede operasjoner som kunne vise seg å bli politisk kontroversielle, eksempelvis i forbindelse med sivil ulydighet eller pågrepelse av ettersøkte, hadde Forsvaret lenge av hensyn til sitt omdømme i befolkningen, nærmest som en fast regel vegret seg for å skulle bistå Politiet. I slike forbindelser var det derimot gjerne Politiet som ønsket å kunne trekke Forsvaret sterkere inn (se her f.eks. Børresen et al. 2004:280–81). Problemet nå lå på et vis i de nye operasjonsområdene som utviklingen åpnet opp, nesten som nye, herreløse land.

<sup>74</sup> For dagens planverk, se *St.meld.nr.22 2007-08*, særlig s.10–20, samt s.71–73 angående forholdet mellom Politiet og Forsvaret.

<sup>75</sup> Et annet utvalg, i etterkant av Sårbarhetsutvalgets innstilling, nedsatt for å se nærmere på organiseringen av rednings- og beredskapsressurser, støttet heller ikke forslagene, se *NOU 2001:31*:4. I begge de to tilsynelatende mest berørte departementene, Justis- og Forsvarsdepartementet, var det forøvrig – kanskje ikke uventet – også betydelig motstand mot forslagene.

Justisdepartementet. Fra flere hold ble det lagt særskilt vekt på at det konstitusjonelle ansvaret for tiltak truffet av ulike departementer, også i en krisesituasjon måtte forbli hos de respektive statsråder for disse. Fra Stortingets side ønsket man likevel en ytterligere styrking av koordineringsansvaret under eventuell krisehåndtering. I Forsvars- og Justiskomiteen, som sammen behandlet Sårbarhetsutvalgets utredning, ble avvisningen av forslaget om å opprette et nytt departement tatt til etterretning. Men Regjeringen ble bedt om å legge frem forslag om “en sentral krisehåndteringsenhet” for koordinering under kriser mellom involverte departementer og etater, og “viktigheten av klare kommandolinker og ansvarsforhold” ble påpekt (*Innst.S.nr.9 2002-03: 40,48*).

I en ny stortingsmelding, avgitt våren 2004 fra Justisdepartementet, viste imidlertid Regjeringen igjen til prinsippet om at det departement som i tilfelle en krise blir sterkest berørt, får en lederrolle i samordningen av krisehåndteringen, og forslaget om en egen, sentral krisehåndteringsenhet ble på nytt avvist. Det ble i denne forbindelse pekt på at den kompetanse som i det enkelte tilfelle kreves til krisehåndtering, vil være sterkt avhengig av hvilket saksområde krisen gjelder, og at den organisasjon som til daglig har ansvar for dette, må forventes å være best rustet til å håndtere krisen. Men i tillegg til å gjenta en tidligere henvisning til at Statsministerens kontor alltid kunne “ta initiativ til å fastsette en særskilt organisering av sentral krisehåndtering”, ble det nå opplyst at i alvorlige krisesituasjoner ville det “bli nedsatt en egen departementsrådsgruppe bestående av de berørte departementer og Statsministerens kontor” (*St.meld.nr.39 2003-04, 61–62*).

Hva Forsvaret angikk, ble det denne gang, muligens foranlediget av den økte oppmerksomheten omkring terrorismebekjempelse, enda klarere enn i tidligere meldinger trukket grenser for Forsvarets adgang til åpen maktanvendelse i Norge i fredstid. Det ble påpekt at med noen få unntak der avdelinger og personell fra Forsvaret har begrenset politimyndighet – Kystvakten og Grensevaktstyrkene i Sør-Varanger er to eksempler – er det bare Politiet som har lovfestet adgang til slik maktanvendelse, med mindre freden plutselig brytes ved en inntrenging på norsk territorium av “stridende styrker” fra en fremmed stat, eller at beredskapslovgivningen, med dens særskilte bestemmelser når “riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare”, er trådt i kraft. Så lenge det siste ikke var tilfelle, ville bruk av Forsvarets ressurser til slik maktanvendelse ifølge meldingen måtte skje i henhold til gjeldende instruks om Forsvarets bistand til Politiet og foregå under dets overordnede ledelse. Imidlertid ble det i denne forbindelse også vist til det spillerom som nøkkelformuleringer i be-

redskapslovverket gav Regjeringen for å vurdere den konkrete situasjon i relasjon til mulig iverksettelse av dette lovverket.<sup>76</sup>

I Stortinget syntes et flertall fortsatt ikke at den nye stortingsmeldingen var tilstrekkelig tydelig eller gikk langt nok. Her ble Regjeringen – nå i vedtaks form – både bedt om å “utrede spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet” som skulle ha koordineringsansvar ved kriser og å “gå gjennom beredskapslovgivningen med tanke på klargjøring av kommandolinjer og definering av gråsoner i akutt situasjoner” (*St.tidende 2004-05*, 629).<sup>77</sup>

Like etter Stortingets plenumsbehandling av saken inntraff imidlertid noe helt uventet, og trolig langt mer virkningsfullt hva synet på krisehåndtering angikk, nemlig tsunamikatastrofen i Sydøst-Asia julen 2004. Den skapte en lokal krisesituasjon som, særlig i Thailand, rammet et stort antall turister fra andre land, også mange fra Norge. I kombinasjon med det som i den anledning ble gjort – eller snarere unnlatt gjort – av myndighetene i de angjeldende land, skapte det i flere av dem, deriblant Norge, en hjemlig krise for styresmakter og politisk ledelse i forholdet til massemedia og befolkning. Igjen kan vi snakke om en datterkrise, denne gang utløst av en naturkatastrofe svært langt borte og de krisepregede ettervirkningene av den der. I Norge sto først Utenriksdepartementets takling av situasjonen, men snart også til en viss grad statsministeren, i fokus for en akutt tillitskrise på det hjemlige plan. Ikke før etter et par, tre dager ble blant annet Helsedepartementet, Politiet og Forsvaret trukket inn på måter og med særskilte ressurser som syntes å bidra til at krisen begynte å gli over.

Denne plutselige, overrumpende tillitskrisen på hjemmeplan, og den kraftig kritikken mot de involverte myndigheter, var antagelig sterkt medvirkende til at Regjeringen bare tre uker etter at tsunamikatastrofen inntraff, oppnevnte et uavhengig utvalg for å evaluere myndighetenes håndtering av den. I utvalgets på enkelte punkter meget kritiske rapport, særlig overfor Utenriksdepartementet, men også hva gjaldt

<sup>76</sup> Se her særlig s.21–24 i stortingsmeldingen. Vedrørende beredskapslovgivningen, se også herværende note 62, samt *Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold* av 15. desember 1950.

<sup>77</sup> Gitt temaet, ble saken denne gang behandlet i, og innstilling avgitt fra, Forsvarskomiteen, blant annet med tilrådning til Stortinget om i plenum å fatte disse to vedtakene. Som del av begrunnelsen for anmodningen om utredning av spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet, pekte et flertall i komiteen på at “øvelser har vist at ulike etater har ulike meninger om hvilken etat som har det overordnede ansvar for den oppståtte krisesituasjonen”, og at slike uoverensstemmelser om en potensielt tidskritisk ledeshåndtering burde løses ved “at det etableres en krisehåndteringsenhet som delegerer og fordeler ansvar i tråd med krisesituasjonens innhold” (*Innst.S.nr.49 2004-05:31*). Problemet med forsinkende uenighet om overordnet ansvar når krisen er der, ble også i plenumsdebatten brakt inn som argument – bl.a. av Forsvarskomiteens formann, Marit Nybakk – for etablering av en sentral krisehåndteringsenhet med myndighet til å skjære gjennom (*St.tidende 2004-05:598–99*).

sendrektigheten ved Statsministerens kontor i å trekke inn ressurser fra flere departementer, understrekes betydningen av politisk og strategisk ledelse av “krisehåndteringsarbeidet”, og at det der hvor gitte fullmakter ikke strekker til, må “være ‘kort vei’ til et beslutningskompetent overordnet nivå”.<sup>78</sup> I en stortingsmelding våren 2005, basert på erfaringene fra tsunamikatastrofen og evalueringsutvalgets rapport, tok nå Regjeringen et ytterligere skritt i retning forslagene fra den kombinerte forsvars- og justiskomiteen i 2002 og fra Sårbarhetsutvalget to år tidligere om organer og verktøyer for mer sentralisert styring av krisehåndtering.

For å styrke “krisehåndtering på strategisk nivå” varslet Regjeringen i angjeldende stortingsmelding en forsterket krisekoordinering gjennom opprettelsen av et “*Regjeringens kriseråd*”, en klargjøring av ansvaret for krisestyring<sup>79</sup> i et *lederdepartement*, samt etablering av en “*krisestøtteenhet*” som skulle yte spesialisert støtte til lederdepartementet, Regjeringens kriseråd og eventuelt andre departementer under kriser (*St.meld.nr.37 2004-05*, 29–34). Faste medlemmer i Regjeringens kriseråd ville være lederne for embetsverket i henholdsvis Justis-, Forsvars-, Helse- og omsorgs- og Utenriksdepartementet, samt ved Statsministerens kontor.<sup>80</sup> Andre kunne ved behov tiltre rådet. Meningen med kriserådet var ikke å sette gjeldende prinsipper for krisehåndtering til side. Men rådet var ment å tre i funksjon i mer alvorlige, “komplekse krisesituasjoner” med et antatt behov for styrket interdepartemental koordinering.<sup>81</sup> Lederdepartementet ville få ansvar for å samordne styringen av krisehåndteringen på departementsnivå, og

<sup>78</sup> Se henholdsvis s.58–62, s.167 og s.170 i rapporten fra utvalget, også kalt Reinåsutvalget, som forelå 20.april 2005 under tittelen *Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*, her i det videre referert til som “Evalueringsutvalgets rapport...”. Rapporten er tilgjengelig på <http://www.evalueringsutvalget.no> [besøkt 10.11.2008]. Utvalgets oppsummering av hovedkonklusjoner, samt en opplisting av dets anbefalinger (s.8 og s.167–170 i rapporten) er gjengitt i *St.meld.nr.37 2004-05*, 11–12. Flere av de mer spesifikke anbefalingene i rapporten virker noe preget av dens oppmerksomhet mot et helt særegent krisetilfelle både hva gjelder dets art, hvilket departement som blir mest direkte trukket inn, og fremfor alt måten det skjer på.

<sup>79</sup> Det menes her interdepartemental koordinering og styring av *krisehåndteringen*. Bruken av uttrykkene “krisestyring” og “kriseledelse” (f.eks. s.28 i stortingsmeldingen) er etterhvert blitt mer vanlig. Dette er imidlertid uttrykk som synes mer egnet om det de gjør som eventuelt tilrettelegger et krisescenario og styrer dets forløp under en krisehåndteringsøvelse, enn om bestrebelsene til dem som søker å håndtere en virkelig krise, inklusive det å lede slike bestrebelsler. Bruken av uttrykkene kan synes å overse den uforutberegneligheten som er noe av det som tradisjonelt forstått gjør en krise til en krise, og som innebærer at en krise unndrar seg full kontroll og styring. Man kan styre krisehåndteringen, men ikke selve krisen fullt og helt. Nettopp det å skulle forholde seg til det siste på en mest mulig fordelaktig måte er kanskje den største utfordringen i virkelig krisehåndtering.

<sup>80</sup> Med andre ord departementsrådene i de tre førstnevnte departementene, pluss utenriksråden i Utenriksdepartementet og regjeringsråden ved Statsministerens kontor.

<sup>81</sup> Det ble imidlertid også fremholdt at “[u]t fra et føre-var prinsipp skal terskelen for å kalle inn kriserådet være lav” (*St.meld.nr.37 2004-05*:31).

ville fortsatt være “det departementet som er mest berørt av krisen”, det sistnevnte basert på ansvarsprinsippet i krisehåndtering. Inntil annet lederdepartement i en konkret krisesituasjon eventuelt var valgt, ville funksjonen innehas av Justisdepartementet, blant annet med ansvar for å innkalle til møte i kriserådet om andre ikke gjorde det. Uten at så ble eksplisitt formulert, kunne det være nærliggende å se dette som en utvidelse av Justisdepartementets fortsatt løpende samordningsansvar innenfor sivil beredskap og samfunnssikkerhet.

Departementsråden i lederdepartementet skulle lede Regjeringens kriseråd, som ville være “det overordnede administrative koordineringsorganet” dersom krisen involverte flere departementer med “behov for en omfattende koordinering”. Ved usikkerhet om hvilket departement som burde være lederdepartement i en gitt krisesituasjon, skulle kriserådet gi en tilrådning om dette til Statsministeren og de berørte statsråder. Det ble påpekt at etableringen av Regjeringens kriseråd hverken endret “Regjeringens overordnede ansvar” eller regjeringskonferansenes funksjon “som forum for politiske drøftinger”. Formålet med den nye felles krisestøtteenheten var å øke de ressursene, blant annet hva gjaldt kommunikasjon og teknisk utstyr, som departementene kunne trekke på i krisesituasjoner. Enheten ville bli etablert i egne lokaler i tilknytning til regjeringskvartalet (*St.meld.nr.37 2004-05*, 31–33). Senere ble den i forlengelsen av dette rent administrativt underlagt Justisdepartementet, men med en støttefunksjon overfor samtlige departementer, inklusive på beredskapssiden (*Innst.S.nr.139 2005-06*).

Under stortingsbehandlingen senere våren 2005 av Regjeringens forslag om forsterket krisekoordinering, kom det forslag om å spisse krisehåndteringen på øverste nivå ytterligere ved å samle kriserådets ledelse direkte under Statsministerens kontor, fremfor å legge den til ulike departementer avhengig av krisens karakter. Dette forslaget oppnådde ikke flertall, og stortingsmeldingen med Regjeringens forslag ble deretter vedlagt protokollen og godtatt.<sup>82</sup>

Med dette var en struktur for krisehåndtering på øverste nasjonale nivå brakt på plass – vel ti år etter at økt fokus mot det som senere fikk navnet samfunnssikkerhet, ledet til BAS-prosjektet ved FFI, etterfulgt av Sårbarhetsutvalget. Likeså var dette rundt ti år etter at det utvidede krisebegrep begynte å gi uttrykket krisehåndtering på norsk et utvidet betydningssinnhold som fikk de forslag om krisehåndtering som Sår-

---

<sup>82</sup> Se *St.tidende 2004-05:2831–32*. Forslaget som ble nedstemt kom fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet. Som begrunnelse for det ble det blant annet (fra P.O. Width og M. Arnstad) vist til faren for unødig interessekonflikt og tidsspille ved ledelsen av rådet som skulle skifte alt etter hva slags krise det var snakk om. Både for å unngå den mer sårbare beslutningsstruktur dette ville innebære, og for å få slått klart fast at ansvaret i en krisesituasjon tillå Statsministerens kontor, burde et klart lederansvar plasseres fast der (*ibid.*:2801–2804).

barhetsutvalget kom med, og de som Stortinget deretter i flere omganger behandlet, til å dreie seg om stadig mer enn det begrepet gjorde før midten av 1990-tallet, og til slutt egentlig i det alt vesentligste noe langt på vei annet – men dermed ikke sagt mindre utfordrende og vanskelig.

### Noen avsluttende betraktninger

Til tross for tilsynelatende motvillighet på departements- og regjeringsnivå mot sterkere sentralisering av krisehåndtering, kan opprettelsen av Regjeringens kriseråd hevdes å innebære flere fordeler for nettopp Regjeringen ved at det gir en bedre åpning for samordning på et høyere nivå i alvorlige kriser og korter veien ytterligere til direkte inngripen fra regjering og eventuelt statsminister. Det kan vise seg fordelaktig for både krisehåndtering og regjering.

For det første er det noe manglende presisjon i regelen om at det departement som er mest berørt av en krise, skal ha ansvaret for samordningen departementene imellom. Hva det her betyr å være “mest berørt”, kan i den konkrete situasjon vise seg heller uklart. Dette kan være helt avhengig av hvilken synsvinkel krisen betraktes fra og hvilke sider ved den som tillegges mest vekt. Dessuten kan flere departementer uansett synsvinkel bli omtrent like mye berørt. Og fremfor alt er dette noe som over tid fort kan endre seg: Det departement som først berøres mest, behøver ikke å være det som senere blir sterkest berørt. Alt dette kan både skape uklarheter og gi ytterligere næring til eventuell interdepartemental konkurranse på en måte som stjeler verdifull tid og oppmerksomhet, såvel i starten som underveis. Da blir det desto viktigere at veien er kort til et nivå der et departement med samordningsansvar raskt kan velges ut, og likeså eventuelt underveis skiftes ut.<sup>83</sup>

For det andre er det ikke uten videre en holdbar antagelse at det departement eller den etat som har det daglige ansvaret for det saksområde som berøres sterkest av en krise, også er best rustet til å håndtere den-

<sup>83</sup> Men at en vei er blitt kortere, betyr ikke at det ikke fortsatt gjenstår en rest av den. Den mistanke at andre interesser enn hensynet til raskhet også etter opprettelsen av Regjeringens kriseråd fortsatt kan komme til å spille inn og virke forsinkende, ble i så måte bestyrket av det svar daværende justisminister Dørum gav til forsvarskomiteens formann, M. Nybakk, da hun i Stortingets plenumsdebatt om forslaget om opprettelse av Regjeringens kriseråd pekte på faren for beslutningsforsinkelse i en tidskritisk situasjon, og spurte om hvem som ved uklarhet om ansvaret og ledelsen av rådet i en kritesituasjon, “knipser i fingrene” og sier at det har det departementet og den departementsråden. “Er det Statsministerens kontor?”, spurte hun. Til det svarte justisministeren sammenfattende slik: “Altså: Ansvaret i kriserådet ligger hos Justisdepartementet hvis det er tvil om lederdepartement, og hvis det skal føres over ansvar, er det statsministeren som kommer inn sammen med de berørte statsråder.” (*St.tidende 2004-05:2806*). Dette virker knapt som noen beskrivelse av det å knipse i fingrene.

ne. Å ha ansvaret for vedkommende saksområde til daglig behøver ikke å gi noen spesiell kompetanse i å ta seg av og takle eventuelle ekstraordinære oppgaver som i en krisesituasjon melder seg innenfor saksområdet og blir de mest presserende og krisedrivende. Et annet departement eller en annen etat kan tenkes å ha bedre forutsetninger og ressurser for å håndtere de mest akutte og største utfordringene som krisen innebærer. Under tsunami-krisen viste det seg for eksempel at Politiets evne langt oversteg Utenriksdepartementets egen hva gjaldt registrering av savnede, en for en tid svært kritisk oppgave i krisehåndteringen dengang.<sup>84</sup> Kanskje kan et annet departement til og med noen ganger ha bedre forutsetninger for å lede håndteringen av krisen i sin helhet.

Men det er også en annen grunn til en viss tilbakeholdenhet i å binde valget av lederdepartement under en krise for sterkt til det departement som blir mest berørt av den. Det skyldes faren for prinsipp- og prestisjerytteri. Et departement eller en etat kan bringe med seg innarbeidede problemtilnærminger som overfor utfordringer i en gitt krisesituasjon viser seg å bli fastlåste og avvisende til alternativer. Tilnærmingene kan ha røtter i profesjon, byråkrati eller organisasjon, eventuelt skyldes en blanding av dette, og kan bli ansporet av konkurranse vis-à-vis andre departementer eller etater.<sup>85</sup> Slike tilnærminger kan legge føringer på krisehåndteringen som gjør den mindre effektiv enn den ellers kunne vært.

De nevnte tilfeller understreker alle betydningen av kort vei til rask inngripen ovenfra med autoritet til å skjære gjennom. Det samme gjør også det forhold at nærmest enhver krise av noe omfang er farlig for en regjering. Det er selvsagt tilfelle med kriser der regjeringen selv blir direkte og umiddelbart involvert som målskive eller motpart. Men det gjelder også andre kriser, som statistisk utgjør det store flertall. Faren ligger da i utviklingen av en datterkrise i forholdet mellom regjering og opinion, sistnevnte gjerne oppildnet av og i et samspill med massemedia. Og som vi har sett, kan sågar uryddige situasjoner som i

---

<sup>84</sup> Se f.eks. "Evalueringsutvalgets rapport...", s.63.

<sup>85</sup> Uten at det her dreide seg om noe med krisedimensjon, kunne det – som ett eksempel – utenfra virke som om innslag av dette spilte inn i striden mellom Mattilsynet og Veterinærinstituttet i den såkalte E.coli-saken vinteren 2006, med etterfølgende nedsettelse av et regjeringsoppnevnt utvalg for å se på håndteringen av jakten etter smitekilden, se f.eks. *Aftenposten* 12.aug. 2006, "Ekspert ble ikke hørt" (Ingeborg Moe); *NRK Nyheter* 13.nov. 2006, "Brustad grep inn overfor Folkehelse" (Jan Rune Måsø); *NRK Nyheter/Trøndelag* 15.des. 2006, "Kraftig E.coli-kritikk" (Camilla Bilstad, Jan Rune Måsø). Et tangerende perspektiv til dette er det som Graham Allison har presentert i sin kjente studie av Cuba-krisen, der han viser hvordan de to alternative modeller for beslutningsfatning, her kort kalt organisasjonsprosess- og byråkratisk politikk-modellen, kan lede i retning av beslutninger og adferd som bryter med det mest tilrådelige ut fra den såkalte rasjonell aktør-modellen – forøvrig i hans studie nettopp i et tilfelle av krisehåndtering (Allison 1971).

seg selv ikke fortjener karakteristikken krise, føre til en slik datterkrise. Uansett ligger det for styresmakter og regjering en betydelig fare også i utviklingen av en datterkrise, og kanskje mer i dag enn tidligere. I verste fall kan denne sette en sittende regjeringens politiske liv i fare; eksempelvis kan aggressiv, unyansert dekning fra massemedias side bli intensivert i tospann med voksende kritikk fra deler av den politiske opposisjon.<sup>86</sup>

Sett fra statsminister- og regjeringsnivå vil det formodentlig også fra en slik rent politisk synsvinkel være fordelaktig å ha en alt tilrettelagt mulighet for raskt fra toppen å kunne gripe tømmene under en pågående krisehåndtering. Riktignok vil det, som tidligere påpekt, ikke alltid være fordelaktig å gjøre det, noen ganger kan det bare komme til å forsterke inntrykket av krise. Men i bestemte situasjoner kan det komme til å fortone seg politisk maktpåliggende.

Ut fra samtlige av de nevnte grunner for kortere vei for intervensjon fra øverste nivå i tilfeller av krisehåndtering, representerer etableringen av Regjeringens kriseråd en forbedring. Veien kunne blitt enda kortere og raskere ved å legge rådet direkte inn under Statsministerens kontor fremfor til lederdepartementet i en krisesituasjon. Men å kunne trekke på organisatoriske støtteapparater og fagekspertise med operasjonell erfaring i et eksisterende departement kan til gjengjeld gi fordeler som ellers ville gå tapt hva gjelder å strømlinjeforme og effektivisere krisehåndteringen. Etablering av et eget, og da ikke usannsynlig gradvis ekspanderende, administrativt apparat i tilknytning til Statsministerens kontor for å kunne støtte kriserådet, kunne dessuten lett føre til duplisering og kompetansestrid som ikke ville gavne krisehåndteringen.

Hva mer spesifikt gjelder Forsvaret og forholdet til Politiet i forbindelse med krisehåndtering, kan den heving av samordningsnivå i alvorlige kriser som kriserådet representerer, også vise seg fordelaktig, og særlig i lys av en spesiell type mulig krise. Politiet og Forsvaret er

<sup>86</sup> Hos Boin et al. (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, gis demokratisk valgte regjeringers håndtering av forholdet til opinionen under kriser en fremtredende plass og betraktes som en vesentlig del av krisehåndteringen (se særskilt s.7–16). Medias svært avgjørende rolle i dette bildet trekkes blant annet frem, og det pekes også på at det å håndtere forholdet til en stadig mindre tålmodig, mer krevende opinion i moderne vestlige samfunn, er blitt en voksende utfordring i krisesituasjoner. Men forfatterne skiller ikke et eventuelt problemfylt forhold til opinionen ut som en egen krise, og skiller følgelig ikke som her mellom en mor- og datterkrise. Derved blir det ikke like lett å se at disse to sammenknyttede krisene kan utvikle seg på ulikt vis og by på utfordringer som dem imellom er forskjellige. Heller ikke blir det så lett å se de avveiningene dette kan innebære, eksempelvis når hensynet til vellykket håndtering av den ene synes å fordre at kravene til vellykket utfall av håndteringen av den andre senkes – eller rett og slett bare at det rent faktisk kan vise seg at mens en regjering håndterer den ene av de to krisene på en svært vellykket måte, er ikke det samme tilfelle med håndteringen av den andre.

begge etater som med den mulighet for væpnet maktbruk de har, kan bli brakt inn og brukt i krisesituasjoner som skyldes konflikt med en beregnende motpart som ikke bare har tilgang til væpnede maktmidler, men også fryktes å kunne være villig til å bruke dem – med andre ord kriser som enten er, eller har mange av de samme trekk som tradisjonelle internasjonale kriser. Dette setter politi og forsvar – sammen med deres respektive eierdepartementer – i en særstilling. Denne type kriser er riktignok mer sjeldne enn andre og heller ikke de eneste i forhold til beregnende motparter. Men faren for væpnet maktbruk, og for opptrapping av denne, gjør dem desto alvorligere og farligere.

Da får det også større betydning at nettopp den beregnende karakter til motparten tilfører slike kriser et ekstra, særpreget element av uberegnelighet: Ikke bare kan man ikke være sikker på hvor man har en motpart, hva han vil gjøre og om han vil søke å lure dem han står overfor. Men heller ikke kan man være sikker på at ikke *de* prøver å lure *ham*. Det skaper en ekstra usikkerhet og et særskilt behov for å være vakt- som og beregnende på begge sider, med økt uberegnelighet som resultat for begge. Det gjør krisehåndtering i et slikt tilfelle mer problematisk og risikabel.

Det å skulle bedømme hvordan slike krisesituasjoner vil arte seg og hva en heldig håndtering av dem vil kreve, kompliseres dessuten ytterligere av at den ekstra uberegneligheten ved dem både kan variere med svingninger i det større situasjonsbilde de inngår i og med særskilte omstendigheter som eventuelt ledsager den enkelte krise. Begge deler kan blant annet påvirke motivene for villedning og bløff, frykten for å bli lurt, samt risikoene ved opptrapping av væpnet maktbruk og gevinstene ved å bringe krisen ut av verden på mer minnelig vis. Der ved kan det som vil være heldig krisehåndtering i ett tilfelle, føre galt av sted i et annet. Samtidig er ikke bare slike svingninger og ledsagende omstendigheter vanskelige, dels umulige å forutsi. Det er også vanskelig å forutsi hvordan ulike kombinasjoner av dem vil virke. Høyst sannsynlig kan det best bedømmes når situasjonen eventuelt oppstår, og trolig da i stor grad basert på erfaring og kunnskap fra nær fortid.

Kort sagt er én konklusjon fra dette at for slike krisesituasjoner lar det seg ikke på forhånd lage en detaljert oppskrift for vellykket krisehåndtering. Altfor mange av de utslagsgivende faktorer vil være ukjente. Det innebærer i sin tur at også grensdragninger og rollefordelinger mellom Politiet og Forsvaret i håndteringen av en slik alvorlig og uoversiktlig krisesituasjon, vil være vanskelige å fastsette på forhånd og uansett ha tvilsom verdi. Forsvaret, med de fysiske maktmidler det rår over, vil være der i alle tilfelle, med en “fleet in being”-påvirkning. Men hva som vil fortone seg mest formålstjenlig hva ansvarsfordeling

angår om en slik krisesituasjon virkelig oppstår, vil neppe bare bero på hvem som har hvilke fysiske maktmidler og hva disse kan utrette. Høyst sannsynlig vil valget i forholdet mellom politi og forsvar avhenge av den betydning dette antas å kunne få på flere, dels ulike vis. Problemet med slike valg på forhånd er nettopp at disse i en ennå stort sett ukjent situasjon kan få betydning i flere henseender uten at det er mulig å vite nøyaktig hvilke, eller hvilken innbyrdes betydning disse vil ha, før situasjonen er der.

Eksempelvis vil det bidra til å definere karakteren til en gitt krise om det som utløser den, fra egen side behandles som en suverenitetskrenkelse eller en lovovertrødelse, og således møtes av Forsvaret eller av politi og påtalemyndighet. Likeledes kan det gi en signaleffekt som bidrar til å definere karakteren til en krise ulikt om Forsvars- eller Justisdepartementet er lederdepartement i samordningen av dens håndtering. Og den karakter en krise får, og det en fra egen side gir inntrykk av å oppfatte den som, kan bli viktig i krisehåndteringen ved å påvirke både motpartens oppfatninger av hvilken type utfordring krisen representerer og hans avveininger mellom handlingsalternativer. Å behandle det som utløser krisen som en lovovertrødelse og en politisak, kan gjøre ham mer villig til å samarbeide om å finne en minnelig løsning på krisen, og høyne de kostnader han ser for seg ved opptrapping. Men det kan også gi ham et inntrykk av unnvikenhet fra ens egen side og styrke en mulig fristelse til å utnytte dette nettopp gjennom opptrapping. Bruken av politi eller forsvar kan likeså få betydning for hans forventninger om hvordan en selv vil oppføre seg i en fremtidig situasjon, og hva han kan tillate seg der.

Virkningene av valg mellom politi og forsvar i håndteringen av en krise vil videre, og ikke minst, være avhengig av hvem motpartene er. Hva som har skjedd forut for krisen, om den har likhetstrekk med tidligere episoder, vil være viktig, blant annet med tanke på presedensdannelse. Valget kan påvirke måten krisen oppfattes på hos allierte – eventuelt øvrige allierte, noe som uansett kan bli svært viktig for krisehåndteringen. Det kan også bli viktig for forholdet til dem videre fremover, og derved likeså forholdet til den som er motpart under krisen. Et valg mellom politi og forsvar kan ha betydning for muligheten til å etablere terskler som motparten ikke kan forsere uten å skape økte risikoer for seg selv. Og valget kan påvirke utsiktene i eventuelle fremtidige internasjonale rettstvister relatert til det som utløste krisen.

Slike og andre valg med hensyn til ansvars-, rolle- og oppgavefordeling mellom politi og forsvar kan gjøre stor forskjell hva gjelder mulighetene for en vellykket håndtering av en alvorlig krisesituasjon av den typen som er skissert ovenfor. De kan også få mye å si for situasjonen i tiden etter. Hva som vil være de beste, mest formålstjenlige

valg i tilfelle en slik krisesituasjon, avhenger av for mye som i forkant er ukjent til at valgene på en forsvarlig måte kan tas på forhånd. De må tas når krisen er der, med kunnskap om hva som har utløst den, hvordan den arter seg, og om situasjonsbildet i stort når så skjer.

Slike valg kan komme til å bryte med det normale i forholdet mellom politi og forsvar: Det kan tenkes alvorlige krisesituasjoner av den type det er snakk om, der det ut fra sider ved den aktuelle situasjon rundt, fortøner seg både mest formålstjenlig og viktig å sette inn Forsvaret med Forsvarsdepartementet som lederdepartement, selv om Politiet og Justisdepartementet ellers etter normal praksis skulle vært, og ville blitt, valgt. Men det kan også tenkes alvorlige krisesituasjoner av denne type der ledsagende omstendigheter får det til å fortøne seg mer formålstjenlig å gi Politiet og Justisdepartementet en slik hovedrolle i håndteringen av krisen, til tross for at denne har en karakter som normalt klart skulle tilsi at håndteringen av den ble en oppgave for Forsvaret. Definisjoner av hva som kan kalles sikkerhetspolitisk krise, gir ingen rettledning her. Sistnevnte tilfelle kan meget vel være et opplagt eksempel på en krise som tilfredsstillende en slik definisjon, og førstnevnte et like opplagt eksempel på en krisesituasjon som i utgangspunktet ikke gjør det. Den type vurderinger som i så fall vil ligge bak slike uortodokse valg, kan også tenkes å forplante seg nedover til krisesituasjoner av lavere alvorlighetsgrad enn de her omtalte, men med en foruroligende kime i seg til opptrapping mot nettopp slike.

De valg mellom politi og forsvar som dette gjelder, og som først kan tas når krisen er der, må tas på høyeste politiske hold, og de kan måtte tas raskt – eller endres raskt som følge av en plutselig endring i krisens forløp. Det krever god informasjon, egnet til å gripe hovedtrekkene i situasjonen, samt gode råd og vurderinger, fortrinnsvis fra flere hold. For dette formål synes opprettelsen av Regjeringens kriseråd å være en vinning. Til det bidrar i denne sammenheng ikke minst representasjonen fra de tre nøkkeldepartementene i slike alvorlige krisesituasjoner, Utenriks-, Forsvars- og Justisdepartement.

Med det sterkt utvidede betydningsinnhold som begrepet krisehåndtering i dag har fått, og den store og varierte mengden av tenkte tilfeller som faller inn under det, kan imidlertid muligheten for den type alvorlige krisesituasjoner og den type vurderinger som her er trukket frem, bli borte i den store mengden og unndra seg oppmerksomhet. Det kan også argumenteres med at sannsynligheten for slike situasjoner er så liten at de i konkurranse med de mange andre krisemulighetene ikke fortjener mer oppmerksomhet. Men alvorlighetsgraden og det antatt uventede i vurderingsgrunnlaget for nødvendige krisehåndteringsvalg som disse særskilte krisesituasjonene kan komme til å by på, kan like

så vel hevdes å tilsi at de i beredskapsøyemed bør vies en helt spesiell oppmerksomhet.

Kanskje kan til og med det som tidligere her er omtalt som originalversjonen av krisehåndtering, igjen få mer for seg. Det gjelder eksempelvis i Norges forhold til et Russland som er i ferd med å gjøre seg tydeligere gjeldende med militære interesser i nordlige områder, men som nettopp derfor også kan ha økt interesse av at ikke andre tilskyndes, eller gis en ekstra foranledning til å gjøre det samme – for eksempel for å beskytte NATO-allierte Norge i en trengt situasjon. Det førstnevnte, en sterkere russisk egenmarkering i nord, kan øke faren for hendelser i forholdet mellom Norge og Russland som får preg av krise. I det sistnevnte, et antatte russisk ønske om ikke å anspore også andre til å komme sterkere inn i nord, kan det ligge en klar russisk interesse av at eventuelle forsøk på krisehåndtering i tilfelle slike hendelser, lykkes i å hindre ytterligere tilspissing av krisen og helst dempe den. I så fall vil dette være en interesse som vil bidra til økt likevekt mellom Norge og Russland under slik krisehåndtering.

## Referanser

### Artikler, bøker:

- Abel, Elie (1969), *The Missiles of October*. London: MacGibbon & Kee.
- Allison, Graham T. (1971), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Beck, Ulrich (1992 [1986]), *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bell, Coral (1971), *The Conventions of Crisis: A Study in Diplomatic Management*. London: Oxford University Press (for The Royal Institute of International Affairs).
- Betts, Richard K. (1977), *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises*. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press.
- Boin, Arjen, Paul't Hart, Eric Stern & Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brecher, Michael (1993), *Crises in World Politics. Theory & Reality*. Oxford: Pergamon Press.
- Brecher, Michael & Jonathan Wilkenfeld (1989), *Crisis, Conflict and Instability*. Oxford, New York, Beijing: Pergamon Press.
- Brodie, Bernard (1966), *Escalation and the Nuclear Option*. Princeton: Princeton University Press.
- Buchan, Alastair (1966), *Crisis Management: The new Diplomacy*. Boulogne-sur-Seine: The Atlantic Institute.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth & Rolf Tamnes (2004), *Norsk forsvarshistorie, bind 5. Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.
- Cleveland, Harland (1963), "Crisis Diplomacy". *Foreign Affairs*, 41, 4 (July 1963):639-49.
- Cleveland, Harland (1966), *The Obligations of Power. American Diplomacy in the Search for Peace*. New York and London: Harper & Row.
- Dougherty, James E. & Robert L Pfaltzgraff, Jr. (2001), *Contending Theories of International Relations*. New York: Addison Wesley Longman, Inc.
- Fink, Steven (1986), *Crisis Management. Planning for the Inevitable*. New York: Amacom.
- Forsvarets fellesoperative doktrine. B: Operasjoner*. Oslo: Forsvarets overkommando, 2000.
- Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben, 2007.
- Forsvarsstudien 1985*. Oslo: Forsvarets overkommando, 1986.
- George, Alexander L. (1984), "Crisis Management: The Interaction of Political and Military Considerations". *Survival*, 26, 5:223-34.
- George, Alexander L., red. (1991), *Avoiding War: Problems of Crisis Management*. Boulder: Westview Press.
- George, Alexander L., David K. Hall & William R. Simons (1971), *The Limits of Coercive Diplomacy. Laos, Cuba, Vietnam*. Boston: Little, Brown and Company.

- Giddens, Anthony (1991), *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1999), *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. London:Profile.
- Gilbert, Arthur N. & Paul Gordon Lauren (1980), "Crisis Management. An Assessment and Critique". *Journal of Conflict Resolution*, 24, 4:641-64.
- Grey, Colin S. (1971), "What RAND Hath Wrought". *Foreign Policy*, 4 (Fall 1971):111-29.
- Heradstveit, Daniel (1978), "Krisehandtering i nord". *Internasjonal Politikk*, 1978, 3B: 535-556.
- Hermann, Charles F. (1969), *Crises in Foreign Policy. A Simulation Analysis*. Indianapolis and New York: The Bobbs-Merrill Company.
- Hermann, Charles F., red. (1972), *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: The Free Press.
- Hæskén, Ole Morten, Tor Gunnar Olsen & Håvard Fridheim (1997), "Beskyttelse av samfunnet (BAS) - Sluttrapport". *FFI/RAPPORT-97/01459*.
- Instruks om Forsvarets bistand til politiet*, fastsatt ved kgl.res. 28.feb. 2003, <http://www.lovddata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20030228-0220.html>
- Kibsgaard, Bjørnar (1985), "Suverenitetsahevdelse og myndighetsutøvelse i norsk sjø- og ressursjurisdiksjonsområde i fred". *Internasjonal Politikk*, 1985, temahefte 2:185-217.
- Kintner, William R. (1967), *Peace and the Strategy Conflict*. New York: Praeger.
- Kintner, William R. & David C Schwartz, red. (1966), *A Study on Crisis Management*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, University of Pennsylvania.
- Kjølbberg, Anders (1980), "Internasjonale kriser og bruk av militær makt". *FFI/NOTAT-80/5010*.
- Kjølbberg, Anders (1990), "Internasjonale kriser". *Internasjonal Politikk*, 48, 4:511-19.
- Kjølbberg, Andres (1991), "Kriseshåndtering". *Internasjonal Politikk*, 49, 1:19-31.
- Landi, Dale M., Bruno W. Augenstein, Cullen M. Crain, William R. Harris & Brian M. Jenkins (1984), "Improving the Means for Intergovernmental Communications in Crisis". *Survival*, 26, 5:200-14.
- Lebow, Richard Ned (1981), *Between Peace and War. The Nature of International Crisis*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Lindaas, Ole A. (1995), "Kriseshåndtering og kriseforebygging". *NUPI-Rapport*, 188.
- Lov om særlige rådgerder under krig, krigsfare og liknende forhold*, av 15.12.1950 nr.7.
- Miles, Raymond E. (1975), *Theories of Management: Implications for Organizational Behavior and Development*. New York: McGraw-Hill.
- NATO Letter*, September 1966:14-17, "Crisis management or crisis prevention" (Anne Sington).
- NATO Strategic Concept 1991*, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm> .
- NATO Strategic Concept 1999*, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> .

- Nonseid, John (2005), "Risiko- og krisekommunikasjon", *Statskonsult-rapport*, 2005:3.
- Pedersen, Rolf E. (1992), "Sjøforsvarets utfordringer i en ny tid". *Norges Forsvar*, 1992,1:39-45.
- Perrow, Charles (1984), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books [nyutgivelse 1999: Princeton University Press].
- Politiforum*, 95, 8 (August 2004).
- Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*. Oslo: Akademika, 2005, <http://www.evalueringsutvalget.no> .
- Roberts, Jonathan M. (1988), *Decision-Making during International Crises*. New York: St.Martin's Press.
- Roderick, Hilliard with Ulla Magnusson, red. (1983), *Avoiding Inadvertent War: Crisis Management*. Austin: University of Texas.
- Rosenthal, Uriel, Michael T. Charles & Paul 'T Hart, red. (1989), *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, Ill: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, Uriel, R. Arjen Boin & Louise K. Comfort (2001), *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield Ill.: Charles C. Thomas.
- Rühle, Michael (1993), "Crisis Management in NATO". *European Security*, 2, 4:490-501.
- Schelling, Thomas C. (1960), *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schelling, Thomas C. (1966), *Arms and Influence*. New Haven and London: Yale University Press.
- Schelling, Thomas C. (1984), "Confidence in Crisis". *International Security*, 8, 4:55-66.
- Schelling, Thomas C. & Morton H. Halperin (1961), *Strategy and Arms Control*. New York: The Twentieth Century Fund [nyutgivelse 1985: A Pergamon-Brassey's Classic].
- Schmückle, Gerd (1971), "Crisis Management between Alliances". I: Moulton, J.L., red., *Brassey's Annual: Defence and Armed Forces 1971*. London: William Clowes & Sons:1-10.
- Schmueckle, Gerd (1983), "Improved Communications with NATO Officials". I: Roderick & Magnusson 1983:89-95.
- Skogan, John Kristen (2001), "Norsk sikkerhetspolitikk. en oversikt". I: Hovi, Jon og Raino Malnes, red. (2001), *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt:13-55.
- Snyder, Glenn H. (1972), "Crisis Bargaining". I: Hermann 1972:217-256.
- Snyder, Glenn H. & Paul Diesing (1977), *Conflicts Among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*. Princeton: Princeton University Press.
- Solstrand, Ragnvald H. (1987), "Norsk krisehåndtering i fred". *Norsk Militært Tidsskrift*, 157, 5:1-7.
- SOU 1995:19*, "Ett säkrare samhälle. Hovudbetänkande av Hot- och riskutredningen". Stockholm: Fritzes, 1995.
- Styrke og relevans. Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2004.
- Sundelius, Bengt, Eric Stern & Fredrik Bynander (1997), *Krishantering på svenska*. Stockholm: Nerenius och Santérus.

- Taylor, Frederick (1967 [1911]), *The Principles of Scientific Management*. New York: Norton.
- Williams, Phil (1973), "Crisis Management", *International Relations*, 4, 3:261-73.
- Williams, Phil (1976), *Crisis Management. Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*. London: Martin Robertson & Co. Ltd.
- Young, Oran R. (1968), *The Politics of Force. Bargaining During International Crises*. Princeton: Princeton University Press.

### Stortingsdokumenter:

- Innst.S.nr.9 2002-03*, "Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn".
- Innst.S.nr.49 2004-05*, "Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid".
- Innst.S.nr.139 2005-06*, "Innstilling fra justiskomiteen om tilleggsbevilgning i 2006 knyttet til etableringen av en ny krisestøtteenhet som skal bidra med støttefunksjoner til departementene og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering".
- NOU 1979:1*, "Sivilt beredskap".
- NOU 1992:12*, "Forsvarskommisjonen av 1990".
- NOU 1994:11*, "Beredskap i dagspressen".
- NOU 1995:31*, "Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser".
- NOU 2000:24*, "Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet".
- NOU 2001:31*, "Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser".
- NOU 2006:6*, "Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner".
- St.meld.nr.15 1963-64*, "Forsvarssjefens forslag til forsvarsprogram for perioden 1964-68".
- St.meld.nr.37 1967-68*, "Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969-1973".
- St.meld.nr.31 1972-73*, "Om virksomheten i Forsvaret i tiden 1969-72".
- St.meld.nr.94 1978-79*, "Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1979-83".
- St.meld.nr.74 1982-83*, "Retningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984-88".
- St.meld.nr.54 1987-88*, "Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93".
- St.meld.nr.52 1988-89*, "Langtidsplan for det sivile beredskap 1990-1993".
- St.meld.nr.16 1992-93*, "Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98".
- St.meld.nr.24 1992-93*, "Det fremtidige sivile beredskap".
- St.meld.nr.48 1993-94*, "Langtidsplan for det sivile beredskap 1995-98".
- St.meld.nr.37 1995-96*, "Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred".
- St.meld.nr.22 1997-98*, "Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002".

*St.meld.nr.17 2001-02*, “Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn”.

*St.meld.nr.39 2003-04*, “Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid”.

*St.meld.nr.37 2004-05*, “Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering”.

*St.meld.nr.22 2007-08*, “Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning”.

*St.prp.nr.1 1977-78* (Forsvarsdepartementet).

*St.prp.nr.1 1978-79* (Forsvarsdepartementet).

*St.prp.nr.1 1979-80* (Forsvarsdepartementet).

*St.prp.nr.1 1981-82* (Forsvarsdepartementet).

*St.prp.nr.1 1987-88* (Forsvarsdepartementet).

*St.prp.nr.1 1991-92* (Forsvarsdepartementet).

*St.prp.nr.55 2001-02*, “Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005”.

*St.prp.nr.42 2003-04*, “Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005–2008”.

*St.tidende 1968-69*.

*St.tidende 2004-05*.