



«Operasjon Triton og krisehåndteringens utfordringer, dilemmaer og muligheter i møte med operasjonens mandat»

En case-studie av Frontex` Operasjon Triton i Middelhavet

Foto: Francesco Malavolta (publisert av Kripas/Twitter)

Monica Bergan Stabell

Masteroppgave 2019

Avhandlingen er innlevert som del av
Masterstudiet i risikostyring og
sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vårsemester 2019

FORFATTER:

Monica Bergan Stabell

VEILEDER:

Lillian Katarina Stene, førsteamanuensis

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Operasjon Triton og krisehåndteringens utfordringer, dilemmaer og muligheter i møte med operasjonens mandat.

En casestudie av Frontex Operasjon Triton i Middelhavet

EMNEORD/STIKKORD:

Kriser, komplekse kriser, krisehåndtering, multinasjonal krisehåndtering, koordinering, ressursutnyttelse, mandat, «Do no harm», Operasjon Triton, Frontex.

SIDETALL: 110 (alle sider inkludert)

Drammen

06.05/2019

FORORD

Tiden som deltidsstudent ved Universitetet i Stavanger går nå mot slutten. 2,5 års studier skal krones med en masteroppgave. Gjennom de ulike studiene i «*Risikostyring og sikkerhetsledelse*», har jeg fått nyttig og interessant påfyll av kunnskap som igjen har gitt meg næring og motivasjon til å søke etter innsikt i de ulike temaene som har blitt behandlet. Kriser, kriseforståelse og krisehåndtering var emneord som trigget kunnskapstørsten ytterligere. Med lang erfaring fra politiet og deltakelse i internasjonale operasjoner, herunder Frontex Operasjon Triton, var det naturlig å finne et tema hvor jeg kunne nyttiggjøre denne erfaringen og sette den inn i et teoretisk perspektiv. Videre var det viktig at oppgavens problemstilling ikke bare var spennende å forske i, men også føltes nyttig med tanke på erfaringslære og erfaringsoverføring.

Selve arbeidet med denne masteroppgaven har vært spennende og utfordrende. Da jeg startet å tenke på hva jeg skulle skrive om og hva som kunne bli en problemstilling, hadde jeg en relativt klar formening om hva som kom til å bli konklusjonen. Imidlertid oppdaget jeg etter hvert at ikke alt var svart/hvitt med klare svar. Gode refleksjoner og innspill fra en fagperson i Politidirektoratet, bidro til at jeg fikk et videre syn og flere perspektiver på ulike utfordringer knyttet til problemstillingen. Tusen takk for dine innsiktsfulle bidrag.

Takk til representanter fra Politidirektoratet og Kripos som har vist meg den tillit og gitt meg adgang til et stort datamateriale. Å få «fri tilgang» til alle dokumenter og logger gir stor grad av frihet i hele prosessen som en masteravhandling er. Det har vært helt uvurderlig.

Takk til min arbeidsgiver, Politidirektoratet som gjennom hele studietiden har lagt til rette for deltagelse på studiesamlinger og som har vært raus med innvilgelse av studie- og lesedager.

Å få kunnskap, erfaring og tanker ned på papiret og inn i en akademisk ramme, har også vært en prosess. Tusen takk til førsteamanuensis Lillian K. Stene ved Universitetet i Stavanger, som ved klare og konstruktive tilbakemeldinger har veiledet meg stødig inn på det akademiske spor.

Sist, men ikke minst, takk til familie og venner som under hele prosessen har heiet på meg og ikke minst gitt meg tid og rom til å studere og tidvis stenge meg inne med bøker og pc.

Det har vært en reise. En berg- og dalbane. Nå er siste punktum satt. Takk for turen!

Drammen 06.05.2019

Monica Bergan Stabell

SUMMARY

“Operation Triton and the crisis management challengers, dilemmas and opportunities facing the mandate of the operation”

A case-study of Frontex` Operation Triton in the Mediterranean Sea

Context

Migration from Africa to Europe through different routes across The Mediterranean Sea has been ongoing since the 1970`s. Yet it is the increased flow of migrants the last 5 years that has been highlighted and described as the “migrant crisis” in The Mediterranean. From 2014 – 2017 more than 600 000 migrants have crossed the sea from Africa to Italy and over 450 000 of these migrants have sailed through the so-called Central Mediterranean Route from Libya towards Italy. In the same period 14 500 migrants drowned in their efforts to reach European soil and it is assumed that the numbers unfortunately are much higher.

Frontex is The European Unions (EU) Border and Coast Guard Agency and is responsible for the Schengen border and perimeter on land as well as on sea. Operation Triton (OP Triton) was one of Frontex` border control operations, and its main purpose was to monitor Europe`s perimeter in the Mediterranean Sea.

European member states contributed with various technical equipment and personnel, and Norway contributed with the offshore patrol vessels (OPV) Siem Pilot from June 2015 – May 2017, and OPV Olympic Commander from June 2017 – the end of 2017.

The operation had several mandates with border control as their main purpose and thereafter search and rescue operations and cross-border crime operations.

OP Triton was led by the Italian authorities from an international coordination center (ICC) outside Rome, and it is this centers crises management, including coordination and utilization of the assets in the operation, that will be studied in this thesis. By studying arguments, and on what grounds some of the decisions on coordination and resource utilization was taken, the author is seeking to find both positive and negative learning points that can be transferred and used in similar operations and/or similar crises.

Problem statement

Multinational crisis management in complex crises generates several challenges. The author has chosen to point the problem statement towards an operation`s mandate and will through theory and empirical findings discuss challenges, dilemmas and opportunities in crisis management in the light of the mandate.

The problem statement is as follows:

“What challenges, dilemmas and opportunities generates a threefold mandate in a multinational crisis management as Operation Triton?”

To be able to answer this study`s problem statement, three research questions were formulated:

- 1. How was operation Triton organized, and did the organization affect the valuations that were done in relation to the mandate?*
- 2. How did the operation get, utilize and allocate resources, and which valuations were done in relation to the mandate?*
- 3. How was coordination and cooperation between the different actors in the operation performed, and which valuations were done in relation to the mandate?*

Methodology

This study is a single case study of the crisis management in Frontex OP Triton in the Mediterranean, and the study is mainly based on a document analysis. A broad selection of documents are analyzed and interpreted. The documents vary from official and public available documents to official documents and working documents from the operation which are made available through a request for access to the Norwegian Police Directorate. To balance the official documents from e.g. Frontex and The European Parliament, documents which criticize the operation is also analyzed and interpreted.

Findings

Research question no. 1

"How was operation Triton organized, and did the organization affect the valuations that were done in relation to the mandate?"

There were many contributors in OP Triton and the matrix shows a high number of actors involved. With the presence of both international and national resources from different levels and ministries and with different agendas and mandates, the principles of incident management; responsibility, similarity and subsidiarity were put to a test. In this context the ownership of the crisis became unclear because the Italian ministries and agencies had their own interests in one or more of the operation`s mandates.

Research question no. 2

"How did the operation get, utilize and allocate resources, and which valuations were done in relation to the mandate?"

The study shows that Frontex get their technical equipment such as vessels through a set of standard criteria and procedures. However, it seems that the focus on search and rescue operations in the beginning of OP Triton, led to a search for bigger ships with a large capacity for saving migrants. Anyhow, this was the result for the Norwegian contribution to the operation. But a large migrant`s capacity would reduce the mobility and the flexibility in adequate utilizing of the vessel. It is the author`s opinion that a better analysis and specification of the operations requirements, would have given OP Triton vessels more suitable for handling all the operation`s mandates. Frontex` requirements for technical equipment and criteria for selection, seems to be too generic.

Further on, the study shows that the resources were utilized and allocated according to the mandate and within its framework. However, the use of and the allocation of the vessels did not always appear to be expedient. This fact points back to how the vessels were equipped and what capacity they had and didn`t have.

Research question no. 3

“How was the coordination and cooperation between the different actors in the operation performed, and which valuations were done in relation to the mandate?”

OP Triton was coordinated through the International Coordination Center (ICC) outside Rome and all contributing actors participated in tasks related to daily coordination, such as planning of patrolling areas and missions.

Coordination and resource utilization are in many ways two sides to the story and discussions about the use of resources will also be valid for discussions about coordination. Allocation of resources in different patrolling areas was an important task related to the coordination, and discussions about the relationship between areas for border control and areas for search and rescue were a returning topic. These discussions were especially important when it came to areas known for a high number of search and rescue operations. A high presence of search and rescue vessels close to Libyan coast could have an impact on the migratory flow and could be seen as a “pull-factor”. In relation to this, we also have the relationship between ICC and the Italian Maritime Rescue Coordination Center (MRCC), where ICC is led by Guardia Di Finanza (GdF), a militarized police force responsible for dealing with financial crime, cross border crime and border control, while MRCC mainly focus on search and rescue. In the cooperation between these two organizations discussions and controversy regarding border control vs. search and rescue were occasionally brought up, but as far as this study shows, this never came to challenge the commitment and responsibility all seafarers have in regard to saving people in distress at sea.

Conclusion

The Operation Triton`s mission changed naturally during the years it was operational, and the changes were quite big from the beginning until termination. However, the mandate continued to be approximately the same during the whole period. When it came to questions about coordination and use of resources in OP Triton, there were many factors that had to be taken into consideration. With the problem statement in this thesis, the author tried to find out what challenges, dilemmas and opportunities a threefold mandate created in the OP Tritons crisis management.

The discussions have shown that there are no easy answers to the problem statement. A threefold mandate generates numerous challengers and dilemmas, but also some opportunities. The opportunities a threefold mandate gives, lies in the flexibility in the crisis management and the changing requirements and needs one often sees in this type of crisis. However, this requires a clearer expectation clarification and a clearer communication about the mission and its mandates. This would have contributed to a more comprehensive understanding of the operations crisis management and its challenges.

The core of the questions related to coordination and resource utilization lies in the relationship between border control and search and rescue and in the focus on the numbers of saved migrants. These relationships and contexts are prominent in regard to the mandate and its challenges and dilemmas.

The analysis of this operation has shown that the characteristics of the *slow burning crisis* and *the transboundary crisis* are the prominent ones. Through empirical findings and discussions, it seems quite clear that needs, requirements and conditions were changed along the way and that different agenda and expectations on governmental- and organizational level put the crisis management to a test.

SAMMENDRAG

«Operasjon Triton og krisehåndteringens utfordringer, dilemmaer og muligheter i møte med operasjonens mandat»

En case-studie av Frontex` Operasjon Triton i Middelhavet

Bakgrunn og formål

Migrasjonsstrømmer fra Afrika til Europa gjennom ulike ruter over Middelhavet har i varierende grad pågått siden 1970-tallet. Likevel er det den økte migrasjonsstrømmen siste 5 år som har fått fokus og har blitt omtalt som migrantkrisen i Middelhavet. I tidsrommet 2014-2017 tok mer enn 600 000 migranter seg over Middelhavet fra Afrika til Italia og mer enn 450 000 av disse migrantene seilte gjennom det som omtales som den sentrale Middelhavsruta fra Libya til Italia. I samme periode druknet 14 500 mennesker i forsøket på å nå Europa og det antas at mørketallene er store.

Frontex er EUs kystvakt- og grensekontrollbyrå og har ansvaret for Schengen yttergrenser, både på land og til sjøs. Operasjon Triton var en av Frontex` grensekontrolloperasjoner som hadde som formål å overvåke Europas yttergrenser i Middelhavet.

Europeiske medlemsland deltok med styrkebidrag i form av fartøy og personell, og Norge bidro henholdsvis med fartøyene Siem Pilot i perioden juni 2015 – mai 2017 og Olympic Commander fra juni 2017 og ut året. Operasjonen hadde flere mandater, med grensekontroll som hovedformål og deretter redningsoperasjoner og grenseoverskridende kriminalitet.

Operasjon Triton ble ledet av italienske myndigheter fra et internasjonalt koordineringscenter (ICC) utenfor Roma og det er dette senterets krisehåndtering herunder koordinering og utnyttelse av de ressurser som fantes i operasjonen, som i det videre vil bli studert. Ved å se på hvilke vurderinger som ble gjort med tanke på utnyttelse av de ulike fartøyene og koordinering innad i operasjonen, søker forfatteren å finne både positive og negative læringspunkter som kan ha overføringsverdi til andre operasjoner og/eller lignende kriser.

Problemstilling

Multinasjonal krisehåndtering i komplekse kriser genererer mange utfordringer. Forfatteren har valgt å spisse problemstillingen inn mot en operasjons mandat og vil gjennom teori og empiri drøfte de utfordringer, dilemmaer og eventuelle muligheter som oppstår under krisehåndteringen i lys av mandatet.

Studien har følgende problemstilling:

«Hvilke utfordringer, dilemmaer og muligheter skaper et tredelt mandat i en multinasjonal krisehåndtering som Operasjon Triton?»

For å besvare studiens problemstilling ble så følgende forskningsspørsmål formulert:

- 1. Hvordan ble operasjon Triton organisert, og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?*
- 2. Hvordan ble ressurser anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?*
- 3. Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?*

Metode

Studien er en singel case-studie av krisehåndteringen i Frontex Operasjon Triton i Middelhavet, og studien baserer seg hovedsakelig på dokumentanalyser. Et bredt utvalg av dokumenter er analysert og tolket. Dokumentene spenner seg fra offisielle og offentlige tilgjengelige dokumenter til offisielle dokumenter og arbeidsdokumenter fra operasjonen som er blitt tilgjengeliggjort gjennom en innsynsbegjæring til Politidirektoratet. Som en motvekt til offisielle operasjonsdokumenter fra f.eks. Frontex og Europaparlamentet, er også dokumenter som kritiserer operasjonen hentet inn.

Resultat og funn

Forskningsspørsmål nr. 1

«Hvordan ble operasjon Triton organisert, og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?»

Det var mange bidragsytere til operasjon Triton og aktørkartet var stort. Med tilstedeværelse av så vel internasjonale som nasjonale ressurser fra ulike nivåer og departementer med ulike agendaer og fokusområder, ble beredskapsprinsippene med ansvar, likhet og nærhet satt på prøve. I denne konteksten ble også eierforholdet til krisen uklar ved at de ulike departementene og etatene i Italia hver for seg hadde en interesse og en aksje inn i et eller flere av operasjonens mandat.

Forskningsspørsmål nr. 2

«Hvordan ble ressurser anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?»

Studien viser at fartøy ble anskaffet etter faste kriterier og etter en relativ standard kravspesifikasjon. Imidlertid kan det virke som om fokuset på redningsoperasjoner i starten av operasjonen, bidro til at skip med stor migrantkapasitet var å foretrekke. Dette var uansett tilfellet for det norske bidraget. Men økt migrantkapasitet gikk naturligvis på bekostning av mobilitet, og dermed også fleksibiliteten i en hensiktsmessig bruk av fartøyet. Etter forfatterens oppfatning ville en klarere behovsanalyse og kravspesifikasjon ved anskaffelse av fartøy til operasjonen, kunnet bidratt til at man hadde hatt fartøy som var bedre egnet til å utføre alle operasjonens mandat. Frontex sine behov for fartøy og kriterier for seleksjon, synes å være noe generell og overordnet.

Videre ble ressursene hovedsakelig både utnyttet og allokert i henhold til mandatet og innenfor rammene av dette, men som studien viser betydde ikke dette nødvendigvis at utnyttelsen og allokeringen til enhver tid framstod som hensiktsmessig. Dette forholdet peker igjen tilbake på hvordan fartøy var rigget og hvilke kapasiteter det hadde og ikke hadde.

Forskningsspørsmål nr. 3

«Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?»

Operasjon Triton ble koordinert gjennom det internasjonale koordineringssenteret (ICC) utenfor Roma, og de ulike aktørene i operasjonen bidro alle til den daglige koordineringen både med tanke på patruljeområder og oppdrag. Koordinering og ressursutnyttelse er på mange måter to sider av samme sak og drøftinger av ressursutnyttelsen vil også kunne gjøres gjeldende for koordineringen. Tildeling av patruljeområder var en stor del av koordineringen og avveininger i forholdet mellom områder for grensekontroll og områder med redningsoppdrag var viktig. Spesielt gjaldt dette områdene som var kjent for mange redningsoppdrag, og faren for «pull faktor» på migrantstrømmen dersom det var høy tilstedeværelse av fartøy i området. I relasjon til dette lå også forholdet mellom ICC og den italienske hovedredningssentralen, MRCC, hvor førstnevnte ble ledet av Guardia di Finanza (GdF) og Frontex som hadde grensekontroll og grenseoverskridende kriminalitet som hovedoppgave, og MRCC som mer eller mindre utelukkende konsentrerte seg om redningsoperasjoner. I dette samvirket oppstod det tidvis utfordringer og kontroverser i spørsmål om grensekontroll vs. redning, men så langt denne studien har brakt på det rene, utfordret det aldri de forpliktelsene alle sjøfarende har til å redde mennesker i havsnød.

Konklusjon

Oppdraget i operasjon Triton endret seg naturlig nok i løpet av de årene den var operativ, og det var relativt store endringer i oppdraget fra oppstart til terminering. Imidlertid forble mandatet tilnærmet det samme i hele perioden. I spørsmålene rundt koordinering og ressursutnyttelse i operasjon Triton var det mange faktorer som måtte hensyntas. Med problemstillingen i denne oppgaven søkte forfatteren å finne svar på de utfordringer, dilemmaer og eventuelle muligheter som det tredelte mandatet skapte i krisehåndteringen i operasjon Triton.

Drøftingene har vist at det ikke finnes noe enkelt svar på problemstillingen. Et tredelt mandat genererer en rekke utfordringer og dilemmaer, men også muligheter. Mulighetene med et tredelt mandat ligger i fleksibiliteten dette gir i krisehåndteringen og de endrede behov man ofte ser i denne typen kriser. Dette krever imidlertid slik forfatteren ser det, en tydeligere forventningsavklaring og en tydeligere kommunikasjon rundt oppdraget og dets mandater.

Dette ville igjen bidratt til en mer helhetlig forståelse av krisehåndteringen i operasjonen og dets utfordringer. Kjernen i spørsmålene rundt koordinering og ressursutnyttelse hadde sitt utspring i forholdet mellom grensekontroll og redningsoppdrag og i fokuset som ble satt på volumet av reddede migranter. Disse forholdene er da også de som er fremtredende i forhold til mandatet og dets utfordringer og dilemmaer.

Analysen av denne operasjonen har vist at det er karakteristikene til den *sent brennende krisen* og *den grenseoverskridende krisen* som er fremtredende. Gjennom empirien og drøftingene framstår det som klart at behov og forutsetninger ble endret underveis og at ulike interesser og forventninger på myndighets- og organisasjonsnivå satte krisehåndteringen på prøve.

ORDLISTE

AIS	Automatic Identification System	Identifiserer båter
CIM	Loggførings-/dataverktøy	Benyttet av det norske bidraget i OP Triton
CPV	Coastal Patrol Vessen	
DocuLive	Elektronisk arkivsystem	
EU	Den Europeiske Unionen	
EUNAVFOR MED	Militær sjøoperasjon i Middelhavet	Operasjon Sophia
FN	Forente nasjoner	
FRONTEX	EUs grensekontrollbyrå	
ICC	International Coordination Center	Operasjon Triton i Roma
IOM	International Organization for Migration	FNs migrasjonsbyrå
JCB	Joint Coordination Board	Koordineringsmøte i ICC
JBD	Justis- og beredskapsdepartementet	
HRC	Human Rights Council	FNs menneskerettighetsråd
LO	Liaison Officer	Liaison/bindeledd
MOI	Ministry of Interior	Innenriksdepartementet
MRCC	Maritime Rescue Coordination Center	Maritim redningsentral
NGO	Non-Governmental Organization	Frivillige organisasjoner
NO	National Official	Medlemslandenes liaison til ICC Roma
NATO	North Atlantic Treaty Organization	
OP Triton	Frontex Operasjon Triton	Middelhavet
OPV	Offshore Patrol Vessel	
POD	Politidirektoratet	
POS	Port of Safety	Havn for migrantankomst
SAR	Search and Rescue	Redningsoperasjon
SFD	Simplified Frontier Declaration	Refusjonsordning

FIGURER/TABELLER

Tabell 1	Oversikt over analyserte dokumenter og elektroniske kilder.	s. 23
Figur 1	Krisetypologier karakterisert etter utviklings- og avslutningshastighet.	s. 12
Figur 2	Aktørkart i Middelhavet. 27.03.17.	s. 36
Figur 3	Aktørkart i Middelhavet 07.06.17.	s. 37
Figur 4	Statistikk over antall reddede migranter og antall overtatt fra andre fartøy.	s. 42
Figur 5	Statistikk over antall SAR-oppdrag hvor det norske fartøyet hhv har «reddet selv», «overtatt» og «reddet selv + overtatt».	s. 43
Figur 6	Statistikk over antall redningsoppdrag utført av det norske bidraget i OP Triton.	s. 51
Figur 7	Statistikk over antall migranter reddet/overtatt av det norske bidraget i OP Triton pr mnd.	s. 52
Figur 8	Totaloversikt over antall reddede migranter i Middelhavet pr mnd.	s. 53
Bilde 1	Skjerm bilde av Facebook-innlegg	s. 41
Bilde 2	Oversikt over område for SAR-operasjoner 2012.	s. 45
Bilde 3	Oversikt over område for SAR-operasjoner 2016.	s. 45
Bilde 4	Oversiktskart over hovedredningssentralenes ansvarsområde og migrantruter i Middelhavet 2017.	s. 47

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	III
SUMMARY	IV
SAMMENDRAG	IX
ORDLISTE.....	XIV
FIGURER/TABELLER	XV
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Tema, problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.2 Avgrensning.....	4
1.3 Begrepsavklaring	5
1.4 Hensikten med studien.....	6
1.5 Oppgavens oppbygging	6
2 TEORI.....	7
2.1 Tidligere forskning	7
2.2 Kriser og krisetypologi	9
2.2.1 Kriser	9
2.2.2 Komplekse Kriser.....	10
2.2.3 Krisetypologi.....	11
2.3 Krisehåndtering	13
2.3.1 Krisehåndtering	13
2.3.2 Beredskapsprinsipper	13
2.3.3 Styringsmodeller for krisehåndtering.....	14
2.3.4 Krisehåndtering og forholdet mellom bistand og «Do No Harm».....	15
2.4 Oppsummering av teoribidragene	16
3 DESIGN OG METODE	17
3.1 Forskningsdesign	17
3.2 Metodevalg	19
3.2.1 Dokumentanalyse.....	19
3.2.2 Datainnsamling	20
3.3 Validitet og reliabilitet.....	26

3.3.1	Indre validitet	26
3.3.2	Ytre validitet	26
3.3.3	Reliabilitet.....	27
3.4	Forskningsetiske aspekter.....	28
4	EMPIRI.....	30
4.1	Krisen i Middelhavet	30
4.1.1	Bakgrunn og kontekst.....	30
4.1.2	Mandat.....	32
4.2	Hvordan ble operasjon Triton organisert og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?.....	34
4.2.1	Organisering	34
4.2.2	Aktører	35
4.3	Hvordan ble ressurser anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?	38
4.3.1	Ressursanskaffelse	38
4.3.2	Ressursutnyttelse.....	40
4.3.3	Ressursallokering.....	43
4.4	Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?	46
4.4.1	Koordinering og samvirke i det daglige	46
4.4.2	Koordinering og samvirke under SAR.....	49
5	DRØFTING	54
5.1	Krisen i Middelhavet	54
5.2	Hvordan ble operasjon Triton organisert og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?.....	55
5.2.1	Organisering og aktører	55
5.3	Hvordan ble ressursene anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?	57
5.3.1	Ressursanskaffelse	57
5.3.2	Ressursutnyttelse.....	59
5.3.3	Ressursallokering.....	61

5.4	Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?	64
5.4.1	Koordinering og samvirke i det daglige og under SAR.....	64
6	KONKLUSJON	69
6.1	Evaluering av forskningsspørsmålene	69
6.2	Samsvaret mellom teori og tidligere forskning	69
6.3	Begrensninger og muligheter.....	70
6.4	Studiens konklusjon.....	70
6.5	Forslag til videre forskning.....	71
	REFERANSER	73
	VEDLEGG	80
	Vedlegg 1: Svar på innsynsbegjæring fra Politidirektoratet.....	80
	Vedlegg 2: Svar på innsynsbegjæring fra Kripos	85
	Vedlegg 3: Meldeskjema med vurdering fra Norsk Senter for Dataforskning.....	86
	Vedlegg 4: Oversikt over aktører som bidro i SAR-operasjoner i Middelhavet i 2017.....	89
	Vedlegg 5: Oversikt over forholdet mellom antall reddede migranter og hvem de ble reddet av 2014-2017	90
	Vedlegg 6: Utvikling i området for SAR-operasjoner 2012-2016	91

1 INNLEDNING

Sjøveien fra Afrika til Europa har gjennom årtier vært en populær rute for migrasjon, og siden 1970-tallet antas det at mer enn 2,5 millioner migranter har lagt ut på den farefulle ferden over Middelhavet. Bare i tidsrommet 2014-2017 ankom det mer enn 600 000 migranter til Italia via sjøveien, hovedsakelig gjennom det som omtales som «Den sentrale Middelhavsruta» (IOM, 2017). Ifølge International Organization for Migration (IOM)¹ har dessverre også mer enn 14 500 mennesker omkommet på veien mot det forjettede Europa, og det antas at mørketallene er store (IOM, 2018).

Det er flere bakenforliggende årsaker til migrantflommen over Middelhavet. Kriger og konflikter i Midtøsten og politiske omveltninger i Afrika, har resultert i flere såkalte «failed states» og land som knapt nok har et fungerende styresett og evne til å ivareta befolkningens sikkerhet og fremtid. Befolkningen i afrikanske land sør for Sahara, så som Somalia, Nigeria og Eritrea opplever store økonomiske vanskeligheter, manglende frihet, diktatorisk lederskap og økende grad av terror og vold fra ekstreme islamister. Dette er faktorer som trigger økt migrasjon.

Land som Libanon og Jordan har i mange år tatt imot et stort antall flyktninger fra nabolandene, men deres kapasitet er nå på bristepunktet. Flyktninger fra Syria og Irak må i større grad finne nye steder å søke tilflukt. Veien til Europa via Middelhavet er *en* mulighet. Den arabiske våren og Gadaffis fall i 2011 er andre medvirkende faktorer til den økte strømmen av flyktninger. Italia hadde tidligere inngått avtaler med Libya og Gadaffi om å demme opp for illegal migrasjon fra den libyske kysten. Med Gadaffis død kunne smuglernetverkene reorganiseres og gjenoppstå (Helldorff, 2015).

Flommen av migranter har som beskrevet over, steget og sunket i takt med omveltninger og konflikter i verden og inngåtte bilaterale avtaler mellom nasjoner og regimer.

I 2013/2014 økte flommen av migranter på nytt og et tragisk forlis utenfor Lampedusa hvor mer enn 360 migranter druknet, førte til at italienske myndigheter så seg nødt til å iverksette ekstraordinære tiltak, og operasjon Mare Nostrum ble opprettet. Mare Nostrum virket fram til oktober 2014 (Ministero Della Difesa, 2018). Operasjon Triton, en europeisk samarbeidsoperasjon ble opprettet av Frontex i november samme år for å støtte italienske myndigheter (European Commission, 2014b).

¹ IOM er FNs migrasjons byrå, opprettet i 1951. Organisasjonen har 172 medlemsland og jobber tett med statlige, mellomstatlige og ikke statlige organisasjoner i spørsmål relatert til migrasjon.

Frontex er EU's kystvakt- og grensekontrollbyrå og har ansvaret for Schengen yttergrenser, både på land og til sjøs. Operasjon Triton ble opprettet etter anmodning fra italienske myndigheter og skulle støtte Italias grensekontrollvirksomhet i Middelhavet og deres arbeid med å monitorere og overvåke Schengen yttergrense. Det er verdt å merke seg at en Frontex-operasjon ikke overtar ansvaret som medlemslandet har for å sikre yttergrensen, men kun er en støtte til medlemslandet (European Commission, 2014b).

Operasjon Triton ble ledet av italienske myndigheter og europeiske medlemsland deltok med styrkebidrag i form av fartøy og personell (Frontex, 2016). Frontex bidro og bidrar også i dag i andre operasjoner, med personell fra en såkalt europeisk ekspert-pool bestående av personell med kompetanse innenfor fingeravtrykk, asylavhør mv. (Frontex, u.d. b). Norge deltok i operasjon Triton fra juni 2015 – ut desember 2017 med henholdsvis båtene Siem Pilot (juni 2015 – mai 2017) og Olympic Commander (juni 2017 – ut året). Operasjon Triton ble terminert i februar 2018, og ble erstattet av Operasjon Themis.

Som i alle internasjonale kriser med bidragsytere fra forskjellige nasjoner og organisasjoner, er koordinering et sentralt tema. Operasjon Triton er intet unntak i så måte. Koordinering i kriser har vist seg å være utfordrende på mange områder. Ulike mandater og agendaer, kultur, sivile vs. ikke-sivile bidragsytere, nasjonale begrensninger, jurisdiksjon, ressurser og ressursutnyttelse mv. er bare noen av faktorene som spiller inn i samspillet mellom de ulike bidragsyterne.

Migrantkrisen i Middelhavet har som sagt stått på den europeiske politisk agendaen i flere år. Etter det som syntes som en nedgang i migrantstrømmen i 2017, ble det på nytt fokus på flyktningkrisen i Middelhavet sommeren 2018. Flere båter forliste utenfor Libyas kyst og migranter druknet. Samtidig satte Italia foten ned og nektet flere skip med migranter ombord å legge til kai i italienske havner (Brekke, 2018). EU på sin side forhandlet fram en avtale med sine medlemsland som har som formål å hjelpe land som Spania, Italia og Hellas med migrant-tilstrømmingen (Langberg, 2018). Bare fremtiden vil vise hvilken virkning denne avtalen får. Selv om Operasjon Triton nå har opphørt, lever problemstillingen og utfordringene forfatteren har skissert videre i nye operasjoner. Sammenholdt med siste års situasjonsbilde i Middelhavet vil derfor oppgavens fokus fremdeles være særs aktuell.

1.1 Tema, problemstilling og forskningsspørsmål

«Operasjon Triton og krisehåndteringens utfordringer, dilemmaer og muligheter i møte med operasjonens mandat.»

En casestudie av Frontex` Operasjon Triton i Middelhavet.

Som tittelen indikerer er det utfordringer, dilemmaer og eventuelle muligheter knyttet til Operasjon Tritons mandat som vil bli studert. Et mandat er per definisjon *«et oppdrag eller en fullmakt»* (Aschehoug og Gyldendal, 1994). En operasjons mandat er derfor en premissleverandør for hvordan man skal prioritere ressurser og hvordan en operasjon skal koordineres. Mandatet er på mange måter en operasjons spilleregler, og sier noe om hva formålet med operasjonen er. Operasjon Tritons mandat var tredelt, og omfattet grensekontroll, søk- og redning og grenseoverskridende kriminalitet (Frontex, 2016). Det sier seg selv at koordinering og ressursutnyttelse kan bli utfordrende når man i en og samme operasjon må forholde seg til tre relativt ulike mandater. På den annen side kan man også tenke seg at flere mandater kan generere muligheter i krisehåndteringen. En multinasjonal operasjon fordrer også et godt samarbeidsklima og klare retningslinjer på hvordan arbeidet skal utføres. Politiske føringer, arbeidsmetodikk og myndighet er faktorer som spiller inn i samspillet i en operasjon.

Det er mange interessante spørsmål som reiser seg når man skal undersøke forholdene rundt krisehåndteringen i en internasjonal operasjon. Hvilke ressurser som etterspørres og hvordan ressurser allokteres er sentralt i spørsmålet om koordinering. Videre hvordan prosessen foregår mellom Frontex og medlemslandene i arbeidet for å skaffe ressurser til operasjonen. Finnes det en kravspesifikasjon for fartøy som skal operere i operasjonen, eller er det opp til medlemslandene selv å bestemme dette, og hvordan påvirker dette i så fall koordinering og ressursutnyttelse? Hvordan spiller mandatet inn i denne prosessen?

Hva med utnyttelsen av fartøyene når de har ankommet operasjonen? Er koordineringen og allokeringen av fartøyene hensiktsmessig og hvilke avveininger og vurderinger legges til grunn? Hvordan organiseres selve operasjonen, og hvilke utfordringer, dilemmaer og muligheter genererer et tredelt mandat i en multinasjonal operasjon som Operasjon Triton?

Dette er noen av spørsmålene forfatteren ønsket å belyse og forhåpentligvis få svar på gjennom denne oppgaven. Det kan kanskje synes som om omfanget av de skisserte spørsmålene er noe stort, men mange av disse spørsmålene henger sammen og er på mange

måter avhengige av hverandre. Ressursanskaffelse, kravspesifikasjon og behov henger nøye sammen. Det samme gjelder for koordinering, allokering og utnyttelsen i relasjon til mandatet. Hvordan forholdene rundt disse spørsmålene henger sammen danner grunnlaget for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Forfatteren har valgt å spisse problemstillingen inn mot en operasjons mandat og vil gjennom teori og empiri drøfte de utfordringer, dilemmaer og eventuelle muligheter som oppstår under krisehåndteringen i lys av mandatet.

Oppgaven har følgende problemstilling:

«Hvilke utfordringer, dilemmaer og muligheter skaper et tredelt mandat i en multinasjonal krisehåndtering som Operasjon Triton?»

Herunder;

- 1. Hvordan ble operasjon Triton organisert, og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?*
- 2. Hvordan ble ressurser anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?*
- 3. Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?*

1.2 Avgrensning

I denne oppgaven er det kun Norges bidrag til den italiensklede Frontex` operasjon Triton i Middelhavet som vil bli undersøkt nærmere. Det norske bidraget til den gresklede Frontex` operasjon Poseidon utenfor Hellas vil ikke bli berørt. Oppgaven avgrenses også til kun å omhandle operasjonen til sjøs. Dette innebærer at empiri og drøftinger kun vil dreie seg om koordinering og ressursutnyttelse og forhold rundt dette inntil migrantene er ilandført i italiensk havn. Videre behandling av migranter på italiensk jord vil ikke bli omfattet av denne oppgaven.

Det er ikke gjort noen avgrensninger eller avveininger opp mot begrepene *migrant*, *flyktning* eller *asylsøker*, da et menneskes status i henhold til disse begrepene ikke vil ha noen innvirkning på hvordan sjøoperasjonen koordineres. Hvilken status migranten får, vil først være gjeldene når man har blitt ilandført og registrert av italienske myndigheter. Man kunne tenkt seg at båter med klart irregulære migranter kunne blitt snudd og sendt tilbake til Libya, men dette skjer ikke da det alltid erklæres søk- og redningsoperasjon (SAR) når en overfylt båt drifter i internasjonalt farvann.

Forholdene til tilliggende statlige hovedredningsentraler, så som Malta, Hellas og Libya vil bli omtalt i relasjon til organisering og ansvarsforhold, men disse hovedredningsentralene vil imidlertid ikke bli ytterligere redegjort for, slik den italienske sentralen vil bli.

Det vil heller ikke bli redegjort for den militære EU-operasjonen, EUNAVFOR MED Operasjon Sophia. Denne operasjonens hovedmandat er å bekjempe menneskesmugling i den sørlige sentrale delen av Middelhavet (EUNAVFOR MED Operation Sophia, u.d.).

1.3 Begrepsavklaring

Tre viktige begreper danner grunnlaget for forskningsspørsmålene. Dette er begrepene *koordinering*, *ressursutnyttelse* og *organisering*. Disse begrepene vil på mange måter flettes i hverandre i diskusjonen om hvilke utfordringer og eventuelle muligheter mandatet genererer i en krisehåndtering. Likevel vil jeg forsøke å skille dem i presentasjonen av empirien.

Med *koordinering* menes i denne sammenheng den samhandling og de diskusjoner som ligger til grunn for tildeling av patruljeområder, samhandling mellom de ulike aktørene i operasjonen samt informasjonsflyt og deling av informasjon.

Med *ressursutnyttelse* menes i denne sammenheng diskusjoner som relaterer seg til hvordan fartøyene i operasjonen benyttes og allokeres herunder; utfordringer med overføring av migranter fra et skip til et annet, såkalt «*transshipment*» og tildeling av oppdrag, patruljeområder og utnyttelsen av de ulike fartøyene opp mot operasjonens mandat.

I forlengelsen av drøftinger rundt koordinering og ressursutnyttelse vil begrepet «*pull faktor*» bli benyttet. Dette begrepet peker på faktorer som kan bidra til en økt migrantstrøm. I denne studien vil teorier om «Do no harm» relateres til begrepet pull faktor (Se teorigapittel 2.3.4 nærmere).

Med *organisering* menes i denne sammenheng hvordan operasjonen fysisk var organisert og stedsplassert, hvilke aktører som bidro direkte i operasjonen eller som opererte i Middelhavet og implisitt ble en del av operasjonen, og hvordan disse forholdt seg til hverandre.

1.4 Hensikten med studien

Problemstillingen er interessant og relevant fordi lignende operasjoner høyst sannsynlig vil bli opprettet og avsluttet og således fortløpende avløse hverandre i årene som kommer. Operasjon Triton ble i februar 2018 avløst av Operasjon Themis, men hovedtrekkene i operasjonen forblir relativ lik. Eventuelle funn kan bidra til å utvikle og eventuelt forbedre en eksisterende operasjon. Samtidig kan funnene også gi god erfaringslære og overføringsverdi til lignende fremtidige operasjoner. Det er også viktig at eventuelle suksessfaktorer trekkes fram. Å synliggjøre utfordringer og dilemmaer betyr ikke utelukkende å trekke fram negative erfaringspunkter. Gjennom denne studien, er det også sannsynlig at man vil finne at løsningen på enkelte utfordringer og dilemmaer resulterte i positive erfarings- og læringspunkter. Synliggjøring av eventuelle muligheter som ligger i et flerdelt mandat, er også nyttig å ta med seg videre.

God erfaringslære ligger med andre ord ikke kun i de feil og mangler som blir avdekket, men også i de gode rutinene, «best practice» og den gode samhandlingen man har erfart. Altfor ofte har man sett evalueringer og granskninger som utelukkende fokuserer på forbedringspotensialet heller enn suksessfaktorene som man bør bygge videre på (Kruke B. I., 2012, s. 15).

1.5 Oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt inn i 6 kapitler hvor det innledningsvis i kapittel 1 blir presentert oppgavens kontekst og problemstilling. I kapittel 2 vil relevant teori bli presentert og deretter vil forskningsdesign og de metodiske valg forfatteren har gjort bli redegjort for i kapittel 3. I kapittel 4 beskrives de data og funn som er gjort i denne studien. Funnene har hovedsakelig framkommet gjennom dokument- og litteraturstudier. Avslutningsvis i kapittel 5 vil funnene bli drøftet i lys av anvendte teorier før oppgaven oppsummeres i kapittel 6 med en konklusjon og forslag til videre forskning.

2 TEORI

I dette kapittelet vil de teorier og prinsipper som danner grunnlag for studien bli presentert. Innledningsvis vil tidligere forskning på området bli behandlet. Dernest vil krise-begrepet bli redegjort for gjennom definisjoner og teorier om kriser generelt og ulike krisetypologier spesielt.

Krisehåndteringen vil bli beskrevet gjennom teorier om ulike modeller for krisehåndtering, prinsipper for beredskap og krisehåndtering – de såkalte «beredskapsprinsippene», samt forskning og teorier på forholdet mellom krisehåndtering og «Do no harm». Gjennom teoriene om kriser og krisehåndtering og de empiriske funn som er gjort i studien, vil forfatteren søke å vise hvordan krisen og krisehåndteringen påvirker hverandre og hvordan mandatet spiller en rolle i denne prosessen.

2.1 Tidligere forskning

Mye er skrevet og forsket på om kriser og krisehåndtering generelt, men det er foreløpig skrevet lite om selve Operasjon Triton spesielt. Imidlertid foreligger det nå flere mastergradsavhandlinger som omhandler tematikk rundt migranttilstrømming.

«*The Drowning of Human Rights in the Sea*» av Maja Haugum Svendsen, avlagt ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i 2017, omhandler tematikk om hvordan menneskerettighetene forvaltes i håndteringen av det som omtales som migrantkrisen i Middelhavet. Oppgaven diskuterer blant annet prioriteringen av mandatene, herunder allokering av ressurser opp mot det humanitære aspektet, og konkluderer på mange måter at grensekontroll for Europas sikkerhet trumfer migrantenes humanitære rettigheter (Svendsen, 2017). En diskusjon rundt disse avveiningene kan være interessant å forfølge opp mot denne oppgavens problemstilling, da forfatteren vil hevde at det tredelte mandatet på mange måter la premissene for krisehåndteringen og de avveininger som ble lagt til grunn.

Mastergradsavhandlingen «*Frontex and Migration in the Aegan Sea*» av Undraa Bayana (Bayanaa, 2017) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), tar for seg spørsmålene rundt grensekontroll, demokratiske prinsipper og spørsmålet om sikkerhetisering («securization») for å beskytte Europas yttergrenser. Oppgaven behandler riktignok migrasjonen i Egeerhavet mellom Hellas og Tyrkia, men dette er også en Frontexledet operasjon og noen av funnene vil kunne ha overføringsverdi til denne oppgaven.

Videre har Ole Johannes H. Yttervoll skrevet en masteroppgave ved Norges Arktiske universitet (UiT) med tittelen «*Masseinnvandring og moderne kriser*». Studien er en case-studie som omhandler håndteringen av migrantstrømmen over Storskog grensestasjon i Finnmark i 2015 (Yttervoll, 2016). Oppgaven definerer blant annet hvilken type krise man stod ovenfor på Storskog høsten 2015, og krisetypologien har en klar overføringsverdi til denne oppgaven. Oppgaven diskuterer også anvendelsen av, eller mangelen på anvendelse av beredskapsprinsippene, noe som også vil ha gyldighet for denne masteroppgaven.

Annen forskning på krisehåndtering herunder koordinering i kriser viser at en operasjons mandat kan være til hinder for en god håndtering av krisen. I retrospekt eller etterpåklokskapens lys om man vil, har man konkludert med at mandatene i de fredsbevarende operasjonene i Rwanda og på Balkan på 90-tallet begge var for svake og ga for lite rom for handling, noe som igjen bidro til at både massakren i Srebrenica (Bosnia) og i Rwanda kunne skje (Beswick & Jackson, 2015, ss. 99-116). I etterkant av disse krisene har FN tatt grep og innført et begrep omtalt som «Responsibility to Protect» (R2P). Dette innebærer blant annet en doktrine som omfatter «Protection of Civilians» (PoC) som benyttes i fredsbevarende operasjoner (United Nations, 2018). På mange måter kan man si at dette er en styrking av kapittel 6 mandatet i FN-pakten, ved at man både tar høyde for det fredsbevarende aspektet, samt at det er åpnet for at man kan beskytte seg selv eller befolkningen dersom det for eksempel foreligger fare for folkemord eller annen humanitær vold og lidelse. Det er med andre ord ikke et FN-paktens kapittel 7 mandat som gir FN adgang til militær intervensjon, men et mandat som skal beskytte sivilbefolkningen mot overgrep.

Kort forklart omhandler FN-paktens kapittel 6, fredsbevarende operasjoner. Disse operasjonene har ofte et mandat som innbefatter trening, monitorering og mentorering av lokale politi- og militærkapasiteter, mens kapittel 7 omhandler operasjoner hvor FN kan gå inn med militære styrker og håndheve prosessen. Kapittel 7 er med andre ord et utøvende mandat hvor makt kan benyttes. (United Nations, 1945) (Beswick & Jackson, 2015, ss. 99-116).

Stene (2017) og Stene & Kruke (2015) beskriver i sin forskning på koordinering i komplekse kriser om utfordringer med vage og til dels motstridende mandater i NATO-operasjoner. Slike operasjoner finner vi i for eksempel Afghanistan og Irak, og det er disse som har vært gjenstand for deres forskning. Gjennom sin forskning fant de blant annet ut at ulike konsepter,

mandater og politiske føringer, førte til utfordringer med koordinering og organisasjoners legitimitet (Stene L. K., 2017) (Stene & Kruke, 2015).

Selv om Frontex-operasjoner har et annet type mandat enn det FN og NATO opererer med, er det interessant å se at utfordringer med mandater og krisekoordinering er gjenkjennbart på tvers av ulike internasjonale organisasjoner og operasjoner.

Forhold som relaterer seg til spekteret av ulike aktører og agendaer er interessant i relasjon til diskusjoner om hvordan krisehåndtering og bistand kan påvirke en krise. I denne operasjonen har begrepet «pull-faktor» blitt benyttet og de bekymringer det ligger i at en høy tilstedeværelse av fartøy, både frivillige og statlige kan ha en innvirkning på så vel migrantstrømmen som på forhold rundt migrantbåters beskaffenheter. Forskning rundt lignende dilemmaer er ofte gjort i relasjon til humanitære kriser og krig. Mary B. Andersons sammenstilling av erfaringer og forskning på ulike kriser i «*Do no harm. How aid can support peace – or war*» (Anderson, 1999), er et interessant bidrag i denne konteksten.

2.2 Kriser og krisetypologi

2.2.1 Kriser

En krise er en plutselig forandring eller et avgjørende vendepunkt som avviker fra en normaltilstand og som krever en ekstraordinær organisering og et visst ressurstilfang (Engen, et al., 2016). Kriser kan være små og store og de oppfattes ofte som uventede, selv om vi kanskje like ofte burde forutsett at noe slikt kunne skje. Kriser kan også oppstå som en følge av at en relativ liten eller ordinær hendelse utvikler seg på en uventet måte. En såkalt dominoeffekt eller kaskadeeffekt (Engen, et al., 2016). Rosenthal mfl. definerer krise som;

«En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger»² (Rosenthal, Charles, & t` Hart, 1989).

Ifølge denne definisjonen omfatter krisebegrepet faktorer som *trussel, usikkerhet og tidspress*, begreper som i utgangspunktet har en negativ klang. Men som Rosenthal, Boin og Comfort sier, «*det som er en krise for noen, kan framstå som en mulighet for andre.*»³ En krise kan

² Norsk oversettelse hentet fra Engen et.al (2016), *Perspektiver på samfunnssikkerhet*, s 261.

³ Oversatt fra engelsk til norsk av oppgavens forfatter.

med andre ord også ha en «oppside». I dette innebærer det at en krise kan lede til en etterlengtet forandring i et system eller samfunn (Rosenthal, Boin, & Comfort, 2001).

Kriser kan oppstå som følge av bevisste ondsinnede handlinger, og som følge av utilsiktede hendelser. Eksempler på ondsinnede handlinger er kriser utløst av terror og krig. Blant utilsiktede hendelser har vi hele spekteret fra naturkatastrofer, via teknologiske kriser, forurensning og sosiale kriser (Engen, et al., 2016).

2.2.2 Komplekse Kriser

Mange av dagens kriser er det vi kan kalle *komplekse kriser*. Enkelt forklart, kan vi si at en kompleks krise er en krise som har flere *krise-årsaker*. Med andre ord, en krise som inneholder flere elementer som i seg selv ville vært en krise. I Kruke og Stene (2015) er Duffield (1994) sin definisjon av en kompleks krise gjengitt;

«A major humanitarian crisis of a multi-casual nature that requires a system-wide response» (Stene & Kruke, 2015, s. 256).

Segen`s Medical Dictionary definerer en kompleks krise som;

«A natural or man-made disaster with multiple, economic, social and political dimensions» (Segen`s Medical Dictionary , 2011).

Et hoved kjennetegn for komplekse kriser, er at man har mistet kontrollen på selve krisens kontekst, og situasjonen er ofte uklar og kompleks (Stene & Kruke, 2015). Dette setter krisehåndteringen på prøve og vil være en av de største utfordringene med tanke på håndteringen. Videre kjennetegnes en kompleks krise ved tilstedeværelsen av flere av nedenstående punkter (Stene & Kruke, 2015) (Kruke & Olsen, 2005).

- Voldelige konflikter med utspring i økonomiske, sosiale, politiske, religiøse og/eller etniske forhold.
- Komplekse kriser oppstår ofte i sårbare stater. Sårbare stater kjennetegnes gjerne ved at de allerede sliter med dårlig økonomi, utvikling, oppløsning av offentlige institusjoner og manglende tillit eller et frykt-basert tillitsforhold til landets myndigheter og statsapparatet for øvrig.
- Komplekse kriser kjennetegnes også av høye dødstall som følge av direkte kamphandlinger eller følge-faktorer som sult og sykdom.

- Masseforflytninger vekk fra konfliktområder i jakten på å få dekket primærbehov som mat, vann og sikkerhet. Store grupper av interne fordrevne, samt grupper som flykter til omkringliggende land.
- Et stort volum av organisasjoner som vil yte hjelp. Hver og en med sitt mandat, sine agendaer og donorer som gjør god koordinering veldig vanskelig, nærmest umulig. Tilstedeværelsen av hjelpeorganisasjoner og utenlandske militære komponenter kan i verste fall bidra til en opptrapping og/eller forlengelse av konflikten.
- Komplekse kriser synes vanskelig å terminere.
- Medienes rolle og den såkalte «CNN effekten.» Konflikten er «interessant» og donorer åpner velvillig pengesekken, så lenge kameraene går og blitzlampene lyser.

2.2.3 Krisetypologi

For å kontrollere kriser, er det ifølge Gundel viktig å klassifisere og navngi dem slik at de kan bli analysert. Fordi skremmende hendelser blir mindre skremmende når vi vet mere om dem og har kunnskap om fenomenet. En klassifisering bør også være uttømmende og fleksibel og legge til rette for en god krisehåndtering. Det er viktig at en klassifisering av kriser har et praktisk formål og ikke bare blir en teoretisk øvelse (Gundel, 2005). Engen et al. beskriver dette som at det er en gjensidig påvirkning mellom en krise og dens håndtering. Krisens egenskaper påvirker håndteringen og håndteringen påvirker hvordan krisen utvikler seg med tanke på for eksempel konsekvenser og terminering (Engen, et al., 2016).

Opp igjennom tiden har kriser blitt forsøkt forklart både teoretisk og praktisk og kan bli klassifisert gjennom ulike kriterier. *Årsaksdimensjonen* omfatter forklaringer som strekker seg fra «Guds vilje» via menneskeskapte- til samfunnskapte kriser. Alle disse årsaksforklaringene er gjeldende i dagens samfunn om enn i varierende grad, og sier noe om utviklingen i krisenes kompleksitet. Klassifisering i forhold til *tid*, ser på krisens utviklingshastighet, en tredje type klassifisering ser på hvordan en krise kan *forutsees* med tanke på «når, hvor og hvordan» og hvordan man kan *påvirke* den når krisen har materialisert seg og er et faktum (Engen, et al., 2016).

En fjerde tilnærming er at man undersøker en krise med tanke på *utviklings-* og *termineringshastighet*. Innenfor denne tilnærmingen har t`Hart & Boin klassifisert fire typer kriser.

- *Hurtigbrennende kriser* som oppstår plutselig og som ofte ender like raskt.

- *Rensende kriser* som har en kryptende utvikling, men som i likhet med de hurtigbrennende krisene har en relativt rask terminering.
- De «lange skyggers» kriser som også oppstår plutselig, men som har en mer gradvis avslutning enn det de rensende krisene har.
- Og sist, men ikke minst, de *saktebrennende krisene* som både har en lav utviklingshastighet, og en sen avslutningshastighet (t`Hart & Boin, 2001).

Det er den sistnevnte krisen som hovedsakelig har relasjon til denne oppgaven.

Utfordringene med denne typen kriser, er at man sjelden har en klar begynnelse på krisen og at avslutningen er gradvis. Dette medfører ofte at denne typen kriser ikke blir anerkjent som en «krise». Slike kriser kan være svært vanskelig å løse, blant annet fordi selve problemet eller årsaksforholdene er omstridt og krisen blir politisert. Siden krisen går over tid, endres også ofte både behov og forutsetninger underveis, noe som setter krisehåndteringen på prøve (t`Hart & Boin, 2001).

Nedenfor er et skjematisk oppsett av disse fire krisene med eksempler tilknyttet.

		Utviklingshastighet	
		Hurtig/Plutselig	Sakte/Kryptende
Avslutningshastighet	Hurtig/Brå	<p>Hurtigbrennende kriser</p> <p>Eks:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Flykapringer og gisselsituasjoner. • Større ulykker og katastrofer i tett befolkede områder. 	<p>Rensende kriser</p> <p>Eks:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konflikter mellom myndigheter og ekstremister. (Waco 1995) • Internasjonale konfrontasjoner mellom stormakter og mindre nasjoner. (Kosovo 1999)
	Sakte/Gradvis	<p>Lange skyggers kriser</p> <p>Eks:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kriser som får ringvirkninger utover selve den akutte krisen. <ul style="list-style-type: none"> - Opptøyene ifbm Rodney King-saken - Heizel stadion ulykken - Bhopal og Three Mile Island ulykkene. 	<p>Saktebrennende kriser</p> <p>Eks:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kryptende kriser som ofte bare blekner og blir borte uten en løsning. • Ofte uløselige og transnasjonale/grenseoverskridende. • Vietnam og Afghanistan • Kroniske miljø-kriser.

Figur 1: Krisetypologier karakterisert etter utviklings- og avslutningshastighet (t`Hart & Boin, 2001).

Vår verden er i endring, og dagens kriser endres også. Krisehåndteringen utvikles og forbedres, men stilles også på prøve gjennom nye og mer omfattende kriser. Slike kriser kan være det Boin omtaler som *grenseoverskridende kriser* («transboundary crisis»), og forfatteren vil avslutningsvis beskrive denne krisetypen kort. I tillegg til å omfatte tradisjonell definisjon av krise, tar den også innover seg det faktum at kritisk infrastruktur i dagens moderne samfunn på mange måter, ofte nærmest usynlig, er så tett vevd sammen og avhengig av hverandre, at en hendelse i en del av verden kan få kritiske følger på en helt annen del av kloden. Grenseoverskridende kriser beveger seg over geografiske og funksjonelle grenser og tidsperspektivet er lite klart. Det er vanskelig å tidfeste start og slutt for krisen (Boin, 2009).

2.3 Krisehåndtering

2.3.1 Krisehåndtering

Krisehåndtering handler om beslutningstaking under stor grad av usikkerhet. Man må fatte kritiske beslutninger, ofte på et begrenset kunnskapsgrunnlag og under tidspress. Forholdene er med andre ord ikke-optimale for beslutningstaking (Kruke B. I., 2012).

Formålet med krisehåndteringen er å få kontroll på krisen og å redusere konsekvensene av den. Krisehåndtering kan defineres som

«den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise har manifestert seg» (Engen, et al., 2016).

Hvor gode beredskapsplaner vi har skrevet og hvor gode forberedelser vi har gjort i forkant av en krise, vil kunne være avgjørende for kvaliteten av krise-responsen. Likevel er det viktig å huske på at en god plan kun bør være et solid rammeverk, hvor det er mulighet for fleksibilitet og improvisasjon i krisehåndteringen. I dette ligger det en erkjennelse av at historien aldri vil gjenta seg helt nøyaktig. Vi må være forberedt på det uventede fordi *«den neste krisen aldri har hendt før»* (Kruke B. I., 2012).

2.3.2 Beredskapsprinsipper

Beredskapstenkning og krisehåndtering i Norge og også i de fleste EU-land er tuftet på fire prinsipper; *ansvar-, likhet-, nærhet- og samvirke*. De tre første prinsippene er omtalt i St.meld 17 (2001-2002). Samvirkeprinsippet er ikke eksplisitt omtalt her, men meldingen forklarer videre i tilknytning til de tre prinsippene at samordning på tvers av sektorer kan være aktuelt i

enkelte kriser. Samvirkeprinsippet er i dag å regne som det fjerde prinsippet innenfor beredskap og krisehåndtering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2002).

I disse prinsippene ligger det at den som har *ansvaret* for en sektor i det daglige også skal ha ansvar for håndteringen av en krise eller ekstraordinær hendelse. *Likhet* innebærer at den organiseringen man har til daglig, i størst mulig grad også skal beholdes i en krise. *Nærhetsprinsippet* innebærer at krisen skal håndteres på lavest mulig nivå, mens *samvirkeprinsippet* skal sørge for at man utnytter og bruker ressurser på tvers av organisasjoner og sektorer dersom dette er nødvendig (Justis- og beredskapsdepartementet, 2002).

2.3.3 Styringsmodeller for krisehåndtering

Krisehåndtering skjer på ulike nivåer i en hierarkisk struktur og med ulike tilnæringsmåter. Fra skadestedet som defineres som taktisk nivå, via operasjonsrom på operasjonelt nivå til strategisk, politisk og internasjonalt nivå, avhengig av krisens omfang. Videre kan man ha en sentralisert eller desentralisert styringsmodell, hvor den første tilnærmingen er byråkratisk med en pyramideformet struktur. Her sitter beslutningsfullmaktene hos en liten gruppe ledere på toppen og styringen skjer «ovenfra og ned.» Den andre tilnærmingen; desentralisert styring er en tilnærming som vi her hjemme i Norge kjenner igjen som «*nærhetsprinsippet*» i beredskapstenkningen. I dette ligger det som nevnt over at det er det lokale nivået som både vil føle konsekvensene av krisen, men også vil være de første til å respondere. Avhengig av krisens omfang, vil man ofte se at en desentralisert tilnærming i initialfasen etter hvert vil gå over i en mer sentralisert styring (Engen, et al., 2016).

To eksempler på styringsmodeller; den såkalte *militærmodellen* og *problemløsningsmodellen*, er to modeller som henholdsvis representerer en sentralisert tilnærming og en desentralisert tilnærming (Dynes, 1993).

I følge Russel Dynes er militærmodellen den dominerende modellen for krisehåndtering på verdensbasis. Denne modellen er tuftet på antagelsen av at mennesker i kriser har behov for å bli ledet og at de har lite å tilføre en krisesituasjon, snarere tvert imot. «*Kaos, kommando og kontroll*» er stikkord for militærmodellen og krisehåndteringen utføres av profesjonelle aktører som nødetater og militære.

Problemløsningsmodellen kan på den andre side oppsummeres med ordene «*kontinuitet, koordinasjon og samarbeid*». I denne modellen tar man høyde for at befolkningen er en

ressurs i kriseområdet og at alle sosiale strukturer i samfunnet har en kapasitet for problemløsning. Mennesker i og ved kriser er ikke hjelpeløse vitner til det som skjer, men bidrar aktivt og adekvat i krisehåndteringen (Dynes, 1993).

Nye krisetyper så som grenseoverskridende kriser skaper som nevnt tidligere nye utfordringer for krisehåndteringen. I relasjon til denne typen kriser hvor det både kan være vanskelig å geografisk stedfeste, tidfeste og funksjonelt angi hvilket virksomhetsområde det dreiser seg om, kan det oppstå et maktvakuum i krisehåndteringen. Hvem er det som egentlig eier krisen? Noe er skrevet om temaet, men som Boin antyder i sin artikkel, er det fremdeles flere områder innenfor denne typen kriser som det er behov for å forske ytterligere på (Boin, 2009).

2.3.4 Krisehåndtering og forholdet mellom bistand og «Do No Harm»

I krisehåndteringen vil også spørsmålet om aktører og deres agenda komme opp, og videre hvordan krisehåndtering og bistand kan påvirke krisen. I denne sammenheng tenker forfatteren spesielt på hvilke avveininger man må gjøre for å unngå at krisen eskalerer eller forlenges. Som nevnt innledningsvis, finnes det interessant forskning og teori på dette området i Mary B. Andersons bok, «*Do no harm. How aid can support peace – or war*» (Anderson, 1999).

Selv om hennes bok og forskning baserer seg på hvordan bistand kan påvirke en voldelig konflikt både i positiv og negativ retning, mener forfatteren at mange av hennes funn kan overføres til denne studiens krisekontekst. I likhet med de krisene hun omtaler, er det ofte snakk om komplekse kriser. Imidlertid foregår ikke krisehåndteringen og den direkte bistanden relatert til denne casen i en krig eller voldelig konflikt, men i forlengelsen av voldelige smuglernetter og desperate menneskers flukt fra krig og/eller en voldelig hverdag.

Anderson starter og avslutter sin bok med at dersom internasjonal bistand gis i konteksten til en voldelig konflikt, vil man bli en del av konteksten og også konflikten. Konfliktnivået og bistanden kan med andre ord påvirke hverandre i både positiv og negativ retning.

Formålet med internasjonal bistand er å redde liv, redusere menneskelig lidelse og støtte tiltak som fremmer økonomisk vekst og sosial sikkerhet i voldelige kontekster. (Anderson, 1999, s. 67). Bistand skaper muligheter, men den har også sine begrensninger. Andersons forskning har for eksempel pekt på det som kalles «*substitution effects of aid*» (Anderson, 1999, ss. 49-50). I dette ligger det at når bistandsorganisasjoner overtar ansvaret for at sivilbefolkningen

overlever, så definerer krigsherrene sitt ansvar og troverdighet kun til å gjelde den militære kontrollen. De frasier seg ansvaret for sivilbefolkningens ve og vel.

Bistand påvirker også markedet og bidrar enten til å forsterke krigsøkonomien eller fredsøkonomien. Både krigsherrer og bistandsorganisasjoner skaper markeder og grobunn for økonomi som bidrar til begge sider i konflikten.

I relasjon til denne studiens tematikk og problemstilling, vil «Do no harm»-teorier gjøre seg gjeldene og ha overføringsverdi for de avveininger som ble gjort opp mot koordinering, ressursallokering og det som omtales som «pull-faktor».

2.4 Oppsummering av teoribidragene

I dette kapittelet er det presentert teorier av blant annet t`Hart & Boin (2001), Gundel (2005) og Dynes (1993) som omhandler kriser og krisehåndtering. Disse teoriene vil på hver sin måte bidra til å belyse ulike sider ved problemstillingen. Teorier om kriser generelt og krisetypologier spesielt vil gi næring til og forståelse for hvilken type krise man stod ovenfor i Middelhavet. Definisjon av hvilken type krise man stod ovenfor, og hvilke karakteristikk en slik krise har, vil igjen kunne si noe om utfordringer, dilemmaer og eventuelle muligheter dette gir i krisehåndteringen.

Beswick og Jacksons (2015) og Stene og Krukes (2015) forskning som relaterer seg til mandater i internasjonale operasjoner vil på sin side bidra til å gi en ytterligere forståelse av hvordan mandatets utforming påvirker krisehåndteringen.

I forholdet mellom krisehåndtering, bistand og «Do no harm», vil Andersons (1999) forskning på hvordan bistand påvirker en krise, bidra til å belyse de avveininger man må gjøre i relasjon til for eksempel ressursutnyttelse, ressursallokering og koordinering i operasjonen.

Migrantkrisen i Middelhavet representerte en noe annerledes krise enn det man ofte har forsket på tidligere. Forskning på humanitære kriser utløst av krig og voldelige konflikter har langt på vei vært enerådende på dette feltet. De beskrevne teorier og forskning vil likevel være gyldig og egnet til å forklare de funn som er gjort i denne studien.

Studien av operasjon Triton har ikke til hensikt å flytte forskningsfronten, men i større grad bekrefte tidligere teorier og forskning på området. Studien kan likevel bidra til å utvide forståelsen av hva en kompleks krise er og hvilke utfordringer som ligger i de nye moderne krisene.

3 DESIGN OG METODE

I dette kapittelet vil framgangsmåten i studien bli redegjort for. Hvilke metodiske valg som er tatt og hvordan datainnsamlingen har blitt gjennomført. Avslutningsvis vil studiens pålitelighet og gyldighet, samt hvilke etiske vurderinger som er gjort, bli presentert.

Blaikie (2010) skisserer flere motiver som kan ligge til grunn for valg av tema, både personlige, akademiske og samfunnsrelaterte. Bakgrunnen for forfatterens valg av tema er både av personlig og akademisk karakter. I det akademiske sporet ligger et ønske om å bidra til å bekrefte de teorier og forskningsfunn som foreligger på området.

Relatert til det personlige plan, deltok forfatteren i operasjon Triton som norsk politirepresentant i det internasjonale koordineringssenteret ICC i Roma, våren og sommeren 2017, og gjennom denne erfaringen fikk forfatteren kunnskap om og innsikt i ulike problemstillinger som oppstår i multinasjonal krisehåndtering. Videre er forfatteren ansatt i Politidirektoratet og har gjennom arbeidet her, fått ytterligere kunnskap om operasjonen gjennom rapporteringsrutiner som ble etablert for det norske bidraget. Dette trigget nysgjerrigheten og gav næring til ønsket om å anvende nyervervet kunnskap om kriser og krisehåndtering på de erfaringer man gjorde seg i operasjonen. Gjennom et forprosjekt ble grunnlaget for oppgaven beredt, og det ble tidlig klart at dette var noe forfatteren kunne bygge videre på.

Forfatteren har også erfaring fra internasjonal tjeneste som politirådgiver i FN-operasjonen i Sør-Sudan (UNMISS). Dette er riktignok en helt annen type operasjon enn den som er studert i denne oppgaven og disse to kan således ikke sammenlignes. Likevel vil den erfaring og kunnskap forfatteren har tatt med seg fra FN-oppgavet, være nyttig i relasjon til refleksjoner rundt utfordringer i samspillet mellom koordinering, ressursutnyttelse og mandat.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign dreier seg om prosessen i studien, hvordan forskningsspørsmålene, empirien og konklusjonene henger sammen (Blaikie, 2010). I forskningsprosessen er stringens eller følgeriktighet et overordnet kvalitetskrav. Dette betyr at de ulike prosessene i studien må følge logisk på hverandre. Det må foreligge en følgeriktighet i hele forskningsprosessen (Sætre, 2007). En god prosess vil med andre ord hjelpe oss med å finne

ut hvordan skal man komme seg fra A til Å, eller fra «her til der». Hele formålet med forskningsdesignen, er å få så god kontroll som mulig over denne prosessen (Blaikie, 2010).

Denne masteroppgaven kan defineres som en singel casestudie hvor funn hovedsakelig bygger på dokumentstudier. Avhandlingen er en studie av den Frontex-ledede operasjon Triton i Middelhavet hvor Norge bidro med hhv. fartøyene Siem Pilot og Olympic Commander. Operasjonen hadde flere mandater, med grensekontroll som hovedformål og deretter redningsoperasjoner og grenseoverskridende kriminalitet. Operasjonen ble videre ledet fra et internasjonalt koordineringssenter utenfor Roma og det er dette senterets krisehåndtering herunder koordinering og utnyttelse av de ressurser som fantes i operasjonen, som vil bli studert. Koordineringen og ressursutnyttelsen vil bli diskutert i lys av operasjonens mandat, og om hvorvidt krisehåndteringen ble påvirket negativt og eventuelt positivt ved det faktum at mandatet var tredelt.

Casestudie er en kvalitativ forskningsmetode og Svein S. Andersen definerer en case som *"intensive studier av en eller noen få enheter"* (Andersen, 2013, s. 23). Robert K. Yin på sin side definerer en casestudie på denne måten:

"An empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident" (Yin, 2014, s. 16).

Fenomenet som studeres i denne oppgaven, er organiseringen, koordineringen og ressursutnyttelsen i selve krisehåndteringen i operasjonen sett i lys av mandatet. Ved å se på hvilke vurderinger som ble gjort med tanke på utnyttelse av de ulike fartøyene og koordinering innad i operasjonen, søker forfatteren å finne både positive og negative læringspunkter som kan ha overføringsverdi til andre operasjoner og/eller lignende kriser. Styrken i en casestudie ligger i forståelsen og forklaringen av handlinger og prosesser, mens svakheten er at en slik studie i liten grad egner seg til å beskrive omfanget av et fenomen (Andersen, 2013, s. 25).

Forfatteren vil også definere denne masteroppgaven som en teoretisk fortolkende studie av operasjon Triton. Gjennom empiri og drøfting vil forfatteren finne at kjente teorier innenfor kriser, krisehåndtering og koordinering vil gjøre seg gjeldende. Studien vil derfor kunne bekrefte tidligere forskning og teorier på området. Det er antatt at denne typen forskning vanligvis ikke bidrar til å utvikle teoretisk innsikt videre (Andersen, 2013, s. 71) noe som

heller ikke er forfatterens intensjon med oppgaven. Imidlertid vil denne studien, som nevnt over, kunne bekrefte de utfordringer som tidligere forskning har vist at foreligger ved koordinering i komplekse kriser, og dermed bidra til å utvikle nye operasjoner hvor kunnskap om dette vil kunne legge til rette for en bedre organisering av operasjonen.

3.2 Metodevalg

«En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener formålet, hører med i arsenalet av metoder.» (Vilhelm Aubert, sosiolog, 1985) (Dalland, 2012, s. 111).

3.2.1 Dokumentanalyse

For å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, har forfatteren hovedsakelig gjennomført dokumentstudier, både offentlige og offisielle dokumenter så vel som arbeidsdokumenter fra selve operasjonen. Som redegjort for innledningsvis, har forfatteren selv deltatt i operasjonen som politi-liaison i ICC, og forfatteren har derfor hatt et godt grunnlag for å danne seg en mening om hvor «skoen trykker», og hva som vil være en interessant problemstilling å belyse. Som tilsatt i Politidirektoratet har forfatteren også fått tilgang til et stort datamateriale om operasjonen.

Studiene og analysene av dokumentene er en kvalitativt orientert metode, da studien tar sikte på en dypere forståelse av et fenomen som ikke lar seg tallfeste eller måle (Dalland, 2012). En kvalitativ analyse av dokumenter innebærer videre en systematisk gjennomgang av dokumenter og dets innhold med tanke på relevans opp mot problemstillingen. I utgangspunktet kan alle typer tekster analyseres i en dokumentanalyse, så vel tekster med verbalt innhold, som dokumenter inneholdende statistikk og tallmateriale (Grønmo, 2004).

Foruten dokumenter med verbalt innhold, vil det i denne studien også bli benyttet innrapporterte tall på antall reddede migranter, antall SAR-oppdrag, antall timer i SAR-oppdrag mv. Tallmaterialet vil kunne si noe om utviklingen i operasjonen. Presentasjonen av funn relatert til tallmaterialet kunne blitt beskrevet med ord, men bruk av linjediagram eller stolpediagram vil gi et godt visuelt bilde på det man ønsker å presentere. Disse typer diagrammer er da også antatt å være godt egnet til å presentere utvikling og endring over tid (Sætre, 2007).

En utfordring ved kvalitativ innholdsanalyse er forskerens perspektiv. I dette ligger det at utvelgelsen og tolkningen av tekster blir påvirket av forskerens ståsted. Andre utfordringer dreier seg om forskerens kildekritiske forståelse og kontekstuelle forståelse (Grønmo, 2004). For de to første fallgruvene forebygges disse problemene ved at forfatteren i denne studien har benyttet et bredt utvalg av dokumenter. Både offentlige og offisielle dokumenter som beskriver operasjonen, så vel som dokumenter som inneholder kritikk av den studerte operasjonen. Videre har forfatteren god erfaring fra og innsikt i fenomenet som studeres og studiens kontekst, noe som i seg selv vil kunne forebygge utfordringer relatert til feiltolkning av dokumentene.

Å basere studien på en analyse av dokumenter kan kanskje synes noe snevert. Imidlertid mener forfatteren at mange av dokumentene er av en slik karakter, at de gir en ny og annen dimensjon til dokumentstudiene enn det slike studier normalt kanskje ville ha frembragt. Da tenker forfatteren først og fremst på det store antallet arbeidslogger som er lest og studert nærmere. Dette er arbeidsdokumenter som gjengir de problemstillinger og utfordringer som kom på bordet i «sanntid», og som også representerer politi-liaisonenes refleksjoner og opplevelser av hvordan operasjonen og koordineringen fungerte.

Forfatteren har gjennom hele prosessen vurdert behovet for å benytte andre metoder som for eksempel intervjuer. Imidlertid er mengden arbeidslogger og antall politi-liaisoner som har deltatt i operasjonen og dermed bidratt til datagrunnlaget så stort, at forfatteren anser det innsamlede materialet som tilstrekkelig. Forfatteren kan ikke se at hverken et tilfeldig utvalg eller et spesifikt utvalg av politi-liaisoner ville gitt vesentlig mer informasjon enn det som foreligger. Et aspekt i denne vurderingen, er også tiden det har gått fra de ulike liaisonene deltok i operasjonen til dags dato. Erindringer om utfordringer og arbeidshverdag forringes etter hvert som tiden går, og for de norske representantene i koordineringssenteret har det nå gått mellom 1 og 3,5 år siden de tjenestegjorde i operasjonen. Forfatteren mener derfor at det nedtegnede materialet derfor vil ha en større grad av nøyaktighet enn et materiale basert på intervjuer som er foretatt relativt lang tid etter at man tjenestegjorde.

3.2.2 Datainnnsamling

Datainnnsamlingen har vært omfattende og oppgaven baserer seg som nevnt over, på analyser av en rekke dokumenter. Dette er blant annet EU-forordninger, ugradert/«sladdet» operasjonsplan for operasjon Triton og andre offentlige dokumenter om operasjonen som

ligger tilgjengelig på ulike web-områder. Dokumenter og data er også hentet fra Frontex sine offisielle sider og Europaparlamentets offisielle sider, videre gjennom Politirektoratets (POD) elektroniske arkivsystem DocuLive og rapporteringer fra Kripos til POD og Justis- og beredskapsdepartementet (JBD).

I tillegg har forfatteren analysert loggene i loggføringsverktøyet CIM som ble benyttet under operasjonen. CIM er et krisehåndteringsverktøy og ett helhetlig styringssystem for sikkerhet og beredskap. Hele eller deler av systemet brukes i både sivil og offentlig sektor.

I operasjon Triton ble en relativt smal del av systemet benyttet, hovedsakelig hendelsesloggen, samt noe plan-modul. Hendelsesloggen ble benyttet som en vaktjournal/dagrapport. Systemet ble brukt av norsk liaison i koordineringssenteret i Roma, samt utvalgte funksjoner på den norske båten.

Det er en anseelig mengde dokumenter og loggføringer lagret i dette systemet. 2,5 år med daglige loggføringer tilsvarende tett opptil 1000 logger, nærmere 90 SAR-logger, samt møtereferater, handover-dokumenter mellom avtroppende/påtroppende styrkesjefer og avtroppende/påtroppende liaisons, situasjonsrapporter med mer er lest og vurdert. Disse dokumentene ga et godt grunnlag for å se både på hvordan operasjonen utviklet seg gjennom 2,5 år, men også om det var overensstemmelse mellom offentlige dokumenter om operasjonens organisering og virke, og hvordan operasjonen faktisk ble utført.

Et utvalg av dokumentene er analysert nærmere og benyttet i oppgaven. Dette er logger og dokumenter som innehar informasjon som vil bidra til å besvare forfatterens problemstilling og forsknings spørsmål.

Kjennskap til- og erfaring fra operasjonen bidrar til at man lettere kan lese og tolke de dataene man finner og velge de som er relevante. En svakhet er selvfølgelig at man velger data som kun underbygger sine egne hypoteser, og dette må man være klar over når man velger data. Ved at man har fått tilgang til alle loggføringer, åpner det seg muligheter for å se nye problemstillinger, nye utfordringer, dilemmaer og eventuelle positive forhold som man i utgangspunktet ikke hadde tenkt på. Dette fordi forfatteren ikke på forhånd har måttet definere hva man ville se etter siden en har hatt tilgang til hele databasen. I dette ligger det selvfølgelig også et ansvar, ved at det er gitt forfatteren tillit til å vurdere innholdet opp mot sikkerhetsgradering og taushetsbelagt informasjon i det materialet man har funnet.

I forbindelse med forprosjektet og forberedelser til masteroppgaven, ble det søkt til Politidirektoratet om innsyn i CIM Kripos-logger for operasjon Triton, dokumenter om operasjon Triton innkommet til Politidirektoratet, samt rapportering fra Kripos til POD/JBD. Søknaden ble innvilget med visse unntak. Dette gjelder dokumenter som er sikkerhetsgraderte samt dokumenter som blant annet kan inneholde opplysninger om «*politiets operative virksomhet og organiseringen av denne*». Slike opplysninger omfattes av taushetsplikten og kan unntas fra innsyn i henhold til Politiregisterloven § 23, andre ledd (Politiregisterloven, 2010). Unntak kan innvilges i forbindelse med forskning, jmf. samme lovs § 33. Et slikt unntak har det imidlertid ikke vært behov for i arbeidet med denne oppgaven. Begrensningene som er lagt med tanke på innsyn i dokumenter i denne saken vil slik forfatteren ser det, ikke utgjøre noen begrensning for oppgaven. Gjennom arbeidet i operasjonen er forfatteren kjent med disse dokumentene og kan således konkludere med at dokumentene ikke har noen betydning for oppgavens problemstilling. Svar på innsynsbejæring fra Politidirektoratet og Kripos er vedlagt som vedlegg 1 og 2.

Offentlig tilgjengelige dokumenter fra offisielle nettsteder tilhørende for eksempel Frontex og EU, vil gi oss informasjon og data om hvordan operasjonen var tenkt utført og på hvilket grunnlag, mens CIM-loggene fra daglig tjeneste samt dokumenter og korrespondanse hentet fra Politidirektoratets arkivsystem og rapporteringer mellom særorgan og direktorat/departement, vil kunne si oss noe om hvordan ting faktisk ble utført sett med norske øyne.

Forfatteren har videre hatt *to* uformelle samtaler med en politiinspektør i Politidirektoratet og han har gitt verdifulle innspill og presiseringer rundt mandatet, hvordan prosessen rundt Norges bidrag til operasjonen var og hvilke føringer som ble gitt fra Frontex sin side. Den første samtalen forgikk i forkant av oppstart til forprosjektet og arbeidsnotater ble tatt. Den andre samtalen var mere konkret og dreide seg blant annet om presiseringer rundt mandatet. Referat ble skrevet umiddelbart etter at samtalen var gjennomført.

Andre kollegaers erfaringer er også en kilde til informasjon og data om operasjonen. Disse bærer imidlertid mer preg av uformell erfaringsutveksling i tilfeldige møter og på ulike arenaer. Det er derfor vanskelig å tid- og stadfeste disse nærmere. Det er viktig å presisere at eventuell informasjon man har fått gjennom disse samtalene ikke står alene som fakta i datainnsamlingen, men har heller bidratt til å tegne et bilde av hvilke utfordringer man har

ønsket å se nærmere på. Informasjonen har i så fall senere blitt bekreftet gjennom funn i de analyserte dokumentene.

Forfatteren har også hatt god nytte av referanselistene i to masteroppgaver som har blitt benyttet som bakgrunnsmateriale. Dette har lettet arbeidet med å finne relevante dokumenter. Nettsøk på ord som *Frontex, migrantkrise + Middelhavet, Siem Pilot, Olympic Commander* via søkemotorer som Google har også blitt benyttet. Det har blitt søkt både på engelske og norske ord. Opplistingen av søkeord er ikke uttømmende.

Under er en tabell inneholdende en oversikt over de viktigste dokumenter og elektroniske kilder som har blitt studert og analysert. Dokumentene er kategorisert ut ifra hvilken type dokument det dreier seg om; offisielle (O), offentlige (Off) eller dok. det er søkt om innsyn i (I). Noen dokumenter vil kunne passe inn i flere kategorier, men er satt i kategorien hvor den har hatt størst relevans. Denne kategoriseringen er gjort for å vise på en oversiktlig måte hvordan kildene er vurdert opp mot de parameterne som ligger til grunn for kildekritikk - tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet (Grønmo, 2004). Listen er ikke uttømmende (Se tabell 1 under). For fullstendig liste, se Referanselisten.

Tabell 1: Oversikt over analyserte dokumenter og elektroniske kilder. (Se referanseliste for detaljer.)

Kilde	Dokument	O	Off	I
Grunnleggsdokumenter, lover og forordninger				
Europaparlamentet og Rådet	<ul style="list-style-type: none"> • EU Forordning nr 656/2014 • EU Forordning nr 399/2016 • EU Forordning nr 1624/2016 • EU Forordning nr 1625/2016 • EU Forordning nr 1626/2016 	X	X	
Frontex	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Management Board Decision no 6/2014.</i> • <i>Operational Plan. Joint Operation EPN Triton 2015 ("sladdet" versjon).</i> • <i>Code of Conduct</i> 	X	X	
International Maritime Organization	<ul style="list-style-type: none"> • SOLAS-konvensjonen 	X	X	
Ministry of Interior, Italia	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Code of Conduct for NGOs undertaking activities in migrants` rescue operations at sea.</i> 	X	X	
Politidirektoratet (DocuLive 201501739)	<ul style="list-style-type: none"> • Dok 1. <i>Oppdrag vedr. Politiets bidrag til Frontex` Operasjon Triton.</i> • Dok 18 (vedlegg). <i>Analysis.</i> Chris Jones, Statewatch. 	X		X

Kilde	Dokument	O	Off	I
	<ul style="list-style-type: none"> Dok 47. <i>Second open call for additional contributions to Joint Operations EPN Triton 2015.</i> Dok 67. <i>Selection Triton 2015.</i> (mailkorr.) Dok 415. <i>Norske bidrag med fartøy til Frontex fellesoperasjoner.</i> Dok 429. <i>Open Call 2017.</i> (mailkorr.) 			
Regjeringen	<ul style="list-style-type: none"> <i>Aktuelt. Norsk skip til Middelhavet.</i> <i>Statsbudsjettet 2018</i> 	X	X	
United Nations General Assembly	<ul style="list-style-type: none"> <i>UNCLOS - Convention on the Law of the Sea</i> 	X	X	
Analyser				
Frontex	<ul style="list-style-type: none"> <i>Risk Analysis for 2016, 2017, 2018</i> <i>Annual Activity Report 2017</i> 	X	X	
Guardia Costiera	<ul style="list-style-type: none"> <i>2017 SAR Operations in the Mediterranean Sea.</i> <i>2016 Search and rescue activity and migratory flows in the Central Mediterranean Sea.</i> 	X	X	
Informasjonsdokumenter				
European Comission	<ul style="list-style-type: none"> <i>How does Frontex Joint Operation Triton Support search and rescue operations.</i> <i>Frontex Joint Operation Triton – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean. (Memo 14/566)</i> <i>Frontex Joint Operation Triton – Concerted efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean. (Memo 14/609)</i> 	X	X	
Frontex	<ul style="list-style-type: none"> <i>Focus: Joint Operation Triton.</i> <i>Frontex Operations</i> <i>News Release: Frontex Launching new operation in Central Med.</i> <i>Migratory Routes: Central Mediterranean Route</i> <i>About Frontex – Origin and tasks</i> 	X	X	
Guardia di Finanza	<ul style="list-style-type: none"> <i>Chi siamo: Comparto areonavale, Compiti istituzionali (Om oss: Maritim sektor, oppgaver)</i> 	X	X	
International Organization for Migration (IOM)	<ul style="list-style-type: none"> <i>Four decades of cross-Mediterranean undocumented migration to Europe.</i> <i>Missing migrants.</i> 	X	X	

Kilde	Dokument	O	Off	I
Ministero Della Difesa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Marina Militare: Mare Nostrum Operation</i> 	X	X	
Politiet.no	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aktuelt, tall og fakta: Olympic Commander. Migrantkontroll.</i> • <i>Aktuelt, tall og fakta. Olympic Commander forlater Italia.</i> 	X	X	
Andre kilder – sosiale medier	<ul style="list-style-type: none"> • Twitter – Kripos 	X	X	
Arbeidsdokumenter				
Kripos (CIM-database)	<ul style="list-style-type: none"> • Situasjonsrapporter og SAR statistikk – Kripos-POD/JBD • SAR-logg og daglig logg. (CIM) • Ukerapporter, handoverdokumenter, referater fra JCB 	X		X
Drøftingsdokumenter (“kritikk” og probemdrøftinger)				
Heinrich Böll Stiftung (J.v.Helldorff)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>The EU Migration Dilemma</i> 		X	
P.Tinti og T.Reitano	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Migrant, refugee, smuggler, saviour.</i> 		X	
Masteroppgaver	<ul style="list-style-type: none"> • Bayanaa – <i>Frontex and Migration in the Aegean Sea</i> • Svendsen – <i>The drowning of human rights in the sea?</i> • Yttervoll – <i>Masseinnvandring og moderne kriser.</i> 		X	
Andre kilder – sosiale medier/nyhetsoppdrag	<ul style="list-style-type: none"> • Hjerpseth-Østlie – Human Rights Service • Kingsley & Traynor – The Guardian 		X	

3.3 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet i studien sier noe om kvaliteten på selve forskningen.

Forskningsdesignen skal representere et sett av logiske påstander og slutninger. For å sikre pålitelighet og gyldighet i studien, er det ifølge Yin (2014, s. 45), visse grep man kan gjøre underveis. Gjennom bruk og analyse av flere kilder, samt å etablere en beviskjede søker man å konstruere validitet. Reliabilitet på sin side skapes gjennom å systematisere, presentere og oppbevare innsamlede data på en god og oversiktlig måte.

3.3.1 Indre validitet

Indre validitet handler om kvalitet og troverdighet av de funnene man har gjort. Mange ulike typer data bidrar til at man får en detaljert innsikt i det man studerer (Andersen, 2013, s. 14). I denne studien har forfatteren innhentet data fra mange kilder. Et bredt utvalg av offentlige tilgjengelige dokumenter fra offisielle kilder som Regjeringen, Frontex og Europaparlamentet, dokumenter og korrespondanse mellom Frontex og Politidirektoratet, samt situasjonsrapporteringer og loggføringer fra den "utøvende" leddet på taktisk nivå. Alle disse kildene til informasjon er offentlige instanser og det må derfor antas at dokumentene både er gyldige og pålitelige.

3.3.2 Ytre validitet

Ytre validitet forteller oss hvor representative studiens funn vil være for et større utvalg av liknende operasjoner og fenomener (Andersen, 2013, s. 14). Selv om forfatteren kun har studert en enkelt case i denne oppgaven, vil forfatteren argumentere for at funnene vil kunne ha relevans for lignende operasjoner.

Valg av dokumenter og fortolkning vil kunne være påvirket av forfatterens erfaringer og hypoteser rundt problemstillingen. Offentlige dokumenter vil bare besvare spørsmål om hvordan «virkeligheten skal være», de vil imidlertid ikke kunne si noe om hvordan «virkeligheten faktisk er/var». For å finne ut om det er et sprik mellom «tenkt virkelighet» og «faktisk virkelighet», vil CIM-loggføringer fra operasjonen, dokumenter fra PODs arkivsystem, situasjonsrapporteringer fra Kripas til POD/JBD og erfaringer fra kolleger spille en rolle.

Loggføringene i CIM er ment som et arbeidsverktøy for notoritet i arbeidet og vil kunne være påvirket av tjenestepersonens tidligere erfaringer, holdninger og tolkninger av hendelser i operasjonen. Det samme vil gjelde for erfaringsutveksling og informasjon fra kolleger gjennom uformelle samtaler. Dette er samtaler som oppstår i møtet mellom kollegaer i ulike fora som for eksempel organiserte samlinger etter endt oppdrag («hjemkomstsamling»), eller andre arenaer hvor man møter kollegaer. Et stort antall norske tjenestepersoner har tjenestegjort i operasjon Triton, enten på båtene eller som liaison i koordineringssenteret og det vil være stor grad av sannsynlighet for at man i tjenestesammenheng vil treffe noen med erfaring fra operasjonen. Disse samtaler vil som nevnt i punkt 3.2.2 *Datainnsamling* ikke stå alene som empiri, men har bidratt til at forfatteren har kunnet danne seg en formening om og et grunnlag for hvilke utfordringer i krisehåndteringen som kunne være av interesse å studere nærmere. Det er likevel viktig å være klar over at både tjenestepersonenes informasjon og gjenfortelling av eventuelle hendelser vil kunne være farget av tidligere erfaringer og holdninger. Uformelle bakgrunnssamtaler, vil også i større grad enn dokumentstudiene kunne bli påvirket av forfatterens ståsted og bli tolket på en slik måte at de samsvarer med egne oppfatninger og hypoteser. Imidlertid har forfatteren funnet lite sprik mellom de offentlige dokumentene og det som har kommet fram i bakgrunnssamtalene og den uformelle erfaringsutvekslingen, noe som styrker påliteligheten til de innsamlede dataene.

3.3.3 Reliabilitet

Reliabilitet skapes gjennom at man dokumenterer framgangsmåte, datagenerering og analyse på en god og overbevisende måte (Andersen, 2013, s. 14). Med andre ord betyr reliabilitet at en annen forsker skal kunne finne de samme data som forfatteren ved å følge dennes framgangsmåte og derav komme fram til de samme konklusjonene. Prosessen må være konsekvent og kunne repeteres. Målet med reliabilitet er at man skulle minimere eventuelle feil og skjevheter i en studie. (Yin, 2014, ss. 48-49).

Oversikten over analyserte dokumenter i tabell 1, er et middel for å sikre god etterprøvbarehet. Beskrivelsen av framgangsmåten for datainnsamlingen i punkt 3.2.2 likeså. Imidlertid er det verdt å merke seg at forfatteren har blitt gitt tilgang til et stort datamateriale fra politiet, og at en forsker utenfor politietaten i større grad ville ha måttet definere hvilke opplysninger man var ute etter, samt at en del informasjon ville ha blitt «sladdet». På tross av dette, mener forfatteren likevel at studien vil være pålitelig ved at man uansett kan søke om innsyn i henhold til Offentlighetslovens §3 (Offentleglova, 2006).

3.4 Forskningsetiske aspekter

Norge avsluttet sitt bidrag til operasjon Triton ved utgangen av 2017. Operasjon Triton var operasjonell fram til februar 2018, hvor den ble erstattet av operasjon Themis. Operasjonen er således fremdeles pågående, men under et annet navn og med et noe endret mandat og operasjonsområde. Foruten en videreføring av Tritons mandat, vil den nye operasjonen ha et sterkere fokus på rettshåndhevelse av grenseoverskridende kriminalitet og fokus på etterretningsinnhenting for å detektere fremmedkrigere eller andre terrortrusler mot den ytre grense (Frontex, 2018b).

Enkelte dokumenter, så som oppdaterte operasjonsplaner kan derfor være sensitive å gjengi i sin helhet da de kan være graderte. Forfatteren har derfor benyttet ugraderte dokumenter så langt dette har latt seg gjøre. Blant annet gjelder dette tidligere operasjonsplaner som senere kan ha undergått revisjon med den følge av at materialet har blitt gradert. Imidlertid er eventuelle data som er hentet fra «utgåtte» operasjonsplaner, fremdeles gyldige dersom de også er inntatt i nyere planer. Det er sammenstillingen og mengden av informasjon, samt eventuell ny informasjon i de nye planene som kan ha medført at disse nå er gradert med tanke på offentlig innsyn.

Forfatteren har som tidligere redegjort for, tjenestegjort i ICC. Å ha vært på «innsiden» av operasjonen, samt å få «førstehåndskunnskap» om gjøren og laden på selve båten gjennom kolleger som har tjenestegjort i operasjonen, gir god innsikt i de ulike utfordringene som oppgavens problemstilling oppstiller. Imidlertid er det også viktig å være klar over at dette også kan lede til forutinntatte holdninger og konklusjoner. Tolkning av data vil kunne skje i lys av egne erfaringer og opplevelser fra arbeidssituasjonen man har vært en del av, og de historier som blir en fortalt. Feiltolkning eller seleksjon av data som kun støtter opp under en hypotese man har, kan derfor være en svakhet ved forskningen.

I en casestudie vil med andre ord forskerens subjektive virkelighet og opplevelse også spille inn, og data vil sammen med forskerens forutsetninger og fagets forkunnskaper spille en vesentlig rolle for resultatet (Andersen, 2013, s. 25).

Å skrive noe om en operasjon, pågående eller ikke kan på mange måter sees på som en form for evaluering og det kan oppleves som om det settes et kritisk blick på det arbeidet som har blitt gjort og som fortsatt gjøres. Men forskning handler først og fremst om å undersøke saker og fenomener og kanskje til og med kunne bidra til å forbedre eller endre praksis, og hensynet til dette bør derfor veie tyngst. At Norge ikke lenger bidrar i operasjonen kan gjøre den

kritiske prosessen enklere, da det således vil være mindre fare for at noen havner i «unåde» hos de som styrer operasjonen. Det er imidlertid viktig å poengtere at forfatteren av denne oppgaven skriver på selvstendig grunnlag og ikke på oppdrag fra noen av de involverte aktørene i operasjonen.

På bakgrunn av at en stor del av datamaterialet som er hentet fra CIM-systemet inneholdt personopplysninger som navn på polititjenestepersoner, ble prosjektet meldt til Norsk senter for dataforskning (NSD). Vurderingen deres av 09.01.19 er at «*behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen*» og tillatelsen er blant annet begrunnet i at «*oppgaven er av allmenn interesse*».

Personopplysningene er ikke relevant for oppgaven, og tjenestepersonenes identitet vil ikke framkomme i oppgaven. Det store antall tjenestepersoner som har deltatt i operasjonen og således bidratt med dokumenter til analyse sammenholdt med en lav personvernulempe, bidrar til at prosjektet unntas fra informasjonsplikten etter artikkel 14, nr. 5b i personvernforordningen. Viser for øvrig til NSD sin vurdering som er vedlagt oppgaven, se vedlegg 3, samt Personopplysningsloven og personvernforordningen inntatt i nevnte lov (Personopplysningsloven, 2018).

4 EMPIRI

I dette kapittelet vil de data og funn forfatteren har gjort bli presentert. Kapittelet er delt inn i 4 hovedkapitler. Kapitteloverskriftene vil være gjenkjennbare i drøftingene i kapittel 5.

Bakgrunnsinformasjon om operasjonen, dets mandat, operasjonens organisering, de deltagende aktørene og krisehåndtering i operasjonen vil bli redegjort for innledningsvis.

Deretter vil funn relatert til ressursanskaffelser, ressursutnyttelse og ressursallokering bli presentert. To spesifikke faktorer relatert til ressursutnyttelse og ressursallokering, henholdsvis «transshipment» og «pull-faktor» vil bli særskilt redegjort for.

Koordinering og samvirke i operasjonen både i daglig drift og under redningsoperasjoner følger deretter.

En operasjon som går over flere år vil nødvendigvis endre seg underveis og utviklingstrekk i operasjonen vil bli synliggjort både gjennom statistikk og nærmere beskrivelse av funnene.

Statistikken som presenteres i oppgaven, er basert på ukentlige tall som er innrapportert til POD og JBD fra det norske bidraget i operasjonen, samt tall fra den italienske kystvakta.

Gjennom analyse av daglige logger og SAR-logger har forfatteren kunnet danne seg et bilde av organiseringen av operasjonen og spørsmål og forhold relatert til koordinering, ressursutnyttelse og samvirke mellom aktørene. Dokumenter fra offisielle hold vil angi hva som var tenkt med operasjonen og hvordan operasjonen skulle foregå.

4.1 Krisen i Middelhavet

4.1.1 Bakgrunn og kontekst

Migrasjonsstrømmer over Middelhavet er intet nytt fenomen. I mer enn 40 år har mennesker lagt ut på den farefulle ferden over Middelhavet gjennom ulike ruter. I takt med ulike migrasjonsruter og bølger av migranter har Frontex siden opprettelsen i 2004 opprettet og terminert ulike operasjoner i Middelhavet for å støtte landene som har ytre Schengengrense i Middelhavet. Hovedsakelig Spania, Italia og Hellas. Eksempler på slike operasjoner er Operasjon Hera I-III som virket utenfor Vest-Afrika på ruten over til Kanariøyene. Operasjon Minerva som er en pågående operasjon som har fokus på ruta mellom Marokko og Spania, og operasjon Nautilus og Hermes som tidligere opererte i de samme havområdene som operasjon Triton gjorde. Operasjon Poseidon har pågått i flere år og er fremdeles operativ i Egeerhavet på ruta mellom Tyrkia og Hellas (Frontex, 2019).

Behovet for en grensekontroll organisasjon som Frontex, og Frontex sin historie og opprettelse, må sees i lys av Schengen-avtalen. I 1985 ble den første Schengen-avtalen undertegnet mellom Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland og Luxembourg. Avtalen innebar en avskaffelse av grensekontrollen mellom medlemslandene etter mønster fra den nordiske passunionen. Utover 1990- og 2000-tallet sluttet de fleste landene i Europa seg til avtalen og 26 land er i dag medlemmer. For å sikre balanse mellom frihet til å bevege seg passfritt mellom medlemslandene og behovet for indre sikkerhet på territoriet, ble det innført ulike tiltak som fokuserte på samarbeid og koordinering mellom politi og justismyndigheter. Flere steg ble tatt mot styrking av samarbeid om migrasjon, asyl og sikkerhet og håndtering av Schengen yttergrenser, og 26 oktober 2004 så Frontex dagens lys med Council Regulation (EC) 2007/2004. Forordningen ble erstattet av Regulation (EU) 2016/1624, 14. september 2016 og Frontex endret navn til *Frontex, the European Border and Coast Guard Agency* (Frontex, u.d.).

I de siste 10 årene har det vært signifikante bølger av migranter med klare årsaksforhold. I 2008 ble nesten 40 000 migranter detektert, hovedsakelig i nærheten av Lampedusa og Malta. I 2009 stoppet migrantstrømmen nesten helt opp grunnet en bilateral avtale mellom Libya og Italia, mens en ny bølge av migranter ankom i 2011 som følge av «Den arabiske våren» og Gaddafi-regimets utvisninger. Da Gaddafi ble felt høsten samme år, stoppet på nytt migrasjonsflommen fra det afrikanske kontinent opp. Først i 2013 begynte smuglernetverkene å gjenoppta sitt virke og i 2014 eskalerte migrantaktiviteten i den sentrale middelhavsruta. I løpet av perioden 2014-2017 ble nesten 625 000 mennesker registrert over havet gjennom ulike ruter (Frontex, 2018c), og flere tusener har mistet livet i forsøket på å krysse havet (IOM, 2018). Skipsforliset utenfor Lampedusa 3. oktober 2013 hvor det antas at 366 mennesker mistet livet, bidro til at Italia og Europa fikk øynene opp for at man stod ovenfor en krise i Middelhavet, og Operasjon Mare Nostrum ble lansert av italienske myndigheter samme måned for å håndtere den humanitære krisen som migrasjonsflommen fra Afrika til Sicilia medførte. Dette var en ren italiensk militær og humanitær redningsoperasjon som hadde som hovedformål å redde migranter i nød. I tillegg skulle operasjonen bidra til å rettsforfølge menneskesmuglere. Operasjonen opphørte ved utgangen av oktober 2014 hvor Frontex operasjon Triton ble opprettet etter anmodning fra italienske myndigheter (Ministero Della Difesa, 2018). Operasjon Triton tok over for Frontex-operasjonene Hermes og Aeneas (European Commission, 2014b).

4.1.2 Mandat

Et mandat forteller oss hva som er arbeidsoppgavene og på mange måter hva som er hovedformålet med en operasjon eller et oppdrag. Mens Mare Nostrum hadde et mandat som hovedsakelig dreide seg om redningsoperasjoner, ble etter hvert operasjon Tritons mandat tredelt. Hovedmandatet var *grensekontroll*, mens redningsoppdrag også kalt *search and rescue (SAR)* skulle være en integrert og viktig del av operasjonen. I tillegg skulle man ha fokus på *grenseoverskridende kriminalitet*, så som fiskerioppsyn, smugling og forurensning (Frontex, 2016). Sistnevnte oppgave ble styrket i 2016 gjennom økt samhandling mellom byråene, henholdsvis Grensekontroll- og kystvaktbyrået, Byrået for sjøfartssikkerhet og Fiskerikontrollbyrået gjennom opprettelsen av EU forordningene 2016/1624, 1625 og 1626 (Europaparlamentet og Rådet, 2016b) (Europaparlamentet og Rådet, 2016c) (Europaparlamentet og Rådet, 2016d).

Med *grensekontroll* menes kontrollvirksomhet på Schengen yttergrense i Middelhavet. Dette medførte patruljering av tildelte sektorer og «grenselinjer». Grensekontrollaktivitet og jurisdiksjon reguleres blant annet av EU-forordningen om Schengen grensekodeks nr 399/2016 (Europaparlamentet og Rådet, 2016), forordning nr 656/2014 som omhandler overvåkning og samarbeid ved EUs yttergrenser (Europaparlamentet og Rådet, 2014), og forordning 1624/2016 om den europeiske grense- og kystvakt (Europaparlamentet og Rådet, 2016b).

Search and rescue er redningsoperasjoner som erklæres av den italienske hovedredningsentralen; Maritime Rescue Coordination Center (MRCC) når en eller flere båter er i nød. Prosedyrene for dette vil forfatteren komme tilbake til i kapittel 4.4.2

Det kan nevnes i denne sammenheng at internasjonal havrett oppstiller hvilke forpliktelser man har til å komme nødstedte til unnsetning. Artikkel 98 i FNs havrettskonvensjon (United Nations General Assembly, 1982) og kapittel V i den såkalte SOLAS-konvensjonen (International Maritime Organization, 1974) anfører begge at man har plikt til å redde mennesker i havsnød og at denne plikten omfatter alle skip uten unntak. Disse forpliktelsene er også omtalt og inntatt i enhver Frontex-sjøoperasjons operasjonsplan (Frontex, 2018).

I deteksjon av *grenseoverskridende kriminalitet*, lå det kontrollaktivitet, dokumentasjon og informasjonsinnhenting av mistenkelige fartøy. Dette kunne for eksempel være fiskebåter som mistenktes for «tjuvfiske», eller fartøy som mistenktes for smugling av narkotika eller

mennesker. Rapportering av store forurensede områder lå også innenfor denne arbeidsoppgaven.

Gjennomgang av daglig logger viser at det allerede fra dag en i operasjonen var et stort fokus på SAR. Ikke bare var det mange oppdrag grunnet den store migrantstrømmen, men det lå også en forventning om tildeling av SAR oppdrag og en utålmodighet når det var lite aktivitet av migranter på havet. «*Ingen migrantbåter i området grunnet dårlig vær*», «*Det er meldt bra vær i morgen, og derved tips om en del SAR*» og «*Nok en dag uten SAR for Triton*», er loggføringer som beskriver både forventning og utålmodighet (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id, 28, 30, 34).

Videre viser analyse av de samme daglige CIM-loggene at spørsmål rundt mandat og ressursutnyttelse flere ganger var på bordet i ICC. Mer enn en gang påpekte både ledelsen av ICC og representanter fra Frontex, at operasjon Triton var en Frontex grensekontrolloperasjon og ikke en SAR-operasjon. I dette lå det også etter hvert som operasjonen skred frem, et ønske fra ICC og Frontex om en dreining i utnyttelsen av det norske bidraget fra migranttransport til mere grensekontroll. Slike påminnelser av hva mandatet inneholdt, kom med jevne mellomrom i hele perioden Norge deltok i operasjonen, men et endret fokus mot mer og mer grensekontroll synes å øke utover i 2017 (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id 89, 481, 485, 794, 836, 921) (Styrkesjef, 12.2017, s. 3).

Operasjon Triton har blitt kritisert fra flere hold og mye av kritikken har dreid seg om mandatet. Blant annet har FNs menneskerettighetsråd (HRC) kritisert operasjonen for sin smalere og kapasitetsmessige mindre evne til å håndtere SAR-hendelser enn det Mare Nostrum hadde (OHCHR, 2015, ss. 7-8). Frontex har videre blitt kritisert for at operasjon Triton ved opprettelsen hadde et betydelig mindre budsjett enn Mare Nostrum, samt at hovedfokuset i henhold til operasjonens mandat, skiftet fra SAR til grensekontroll. Noe av dette kan muligens skyldes det faktum at operasjon Triton ikke skulle avløse Mare Nostrum, men støtte og komplementere den allerede eksisterende operasjonen (Svendsen, 2017, s. 20) (Frontex, 2018).

4.2 Hvordan ble operasjon Triton organisert, og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?

4.2.1 Organisering

Operasjon Triton ble ledet av italienske myndigheter ved Guardia Di Finanza (GdF). GdF er en militarisert politistyrke som har finanskriminalitet og smugling, herunder grensekontroll som arbeidsområder. GdF er underlagt Finansdepartementet (Guardia di Finanza, 2018). Utenfor Roma var det etablert et internasjonalt koordineringscenter (ICC) hvor representanter fra ulike medlemsland, samt ulike etater i Italia var representert. (Se Figur 2 og 3, «Aktørkart» for ytterligere detaljer.) Herfra ble operasjonen koordinert og senteret var bemannet 24/7.

Redningsoperasjoner (SAR) ble koordinert og ledet av den italienske hovedredningsentralen MRCC. MRCC var ikke samlokalisert med ICC, men var lokalisert i hovedkvarteret til den italienske kystvakta, Guardia Costiera i Roma (Guardia Costiera). MRCC var representert i ICC med en liaison fra italiensk kystvakt (ITCG).

Det var utstrakt bruk av liaisonering i operasjonen, og GdF hadde en representant ombord på alle Frontex-skip. Norge sitt bidrag til operasjonen hadde i tillegg en representant fra den italienske kystvakta om bord. Dette ble innført etter initiativ fra det norske bidraget og de erfaringer de gjorde seg underveis med tidvis vanskelig og manglende kommunikasjon mellom fartøy, ICC og MRCC. Disse utfordringene erfarte man spesielt under SAR-operasjoner, da det var stort arbeidspress hos MRCC (CIM Kripos, 2015-2017b, s. Id 43). Det norske fartøyet kom inn i operasjon Triton i begynnelsen av juni 2015, og spørsmål om en representant fra italiensk kystvakt ble spilt inn allerede i slutten av samme måned.

Anmodningen ble godkjent, og en måned senere var liaisonen fra kystvakta på plass om bord på det norske fartøyet Siem Pilot. Denne ordningen holdt seg gjennom hele perioden som Norge bidro i operasjonen (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id 43, 48, 71).

I visse tilfeller var det også behov for koordinering og samhandling mellom maltesisk og/eller gresk hovedredningsentral da Triton sitt operasjonsområde grenset mot disse landenes ansvarsområder for redningsoperasjoner (SAR) og/eller jurisdiksjon. Dette koordineringsansvaret lå til hovedredningsentralene seg imellom og ikke til ICC (Guardia Costiera).

Libysk hovedredningsentral og libysk kystvakt var også en aktør i dette bildet. Imidlertid gjorde Libyas manglende styre det vanskelig å samhandle og koordinere med disse myndighetene. EU kommisjonen lanserte i juli 2017 en handlingsplan for å redusere

migrantstrømmen over Middelhavet fra Libya. Denne handlingsplanen omfattet blant annet tiltak for å sette libyske myndigheter i stand til å ivareta sitt ansvar innenfor redningsoperasjoner til sjøs, ved å støtte dem i å etablere en operasjonell hovedredningsentral (European Commission, 2017).

For øvrig foreligger det lite åpen informasjon om deres virke og tilstedeværelse utenfor Libyas kyst, og forholdene rundt libysk hovedredningsentral vil ikke bli ytterligere omhandlet i oppgaven.

4.2.2 Aktører

Å opprette en internasjonal samarbeidsoperasjon under Frontex sine vinger, medførte en betydelig utvidelse av aktørkartet som opererte i Middelhavet. En rekke nivåer og departementer på nasjonalt nivå i Italia var involvert, så vel som en rekke internasjonale aktører.

Grovt sett kan aktørene deles inn i fem hovedkategorier.

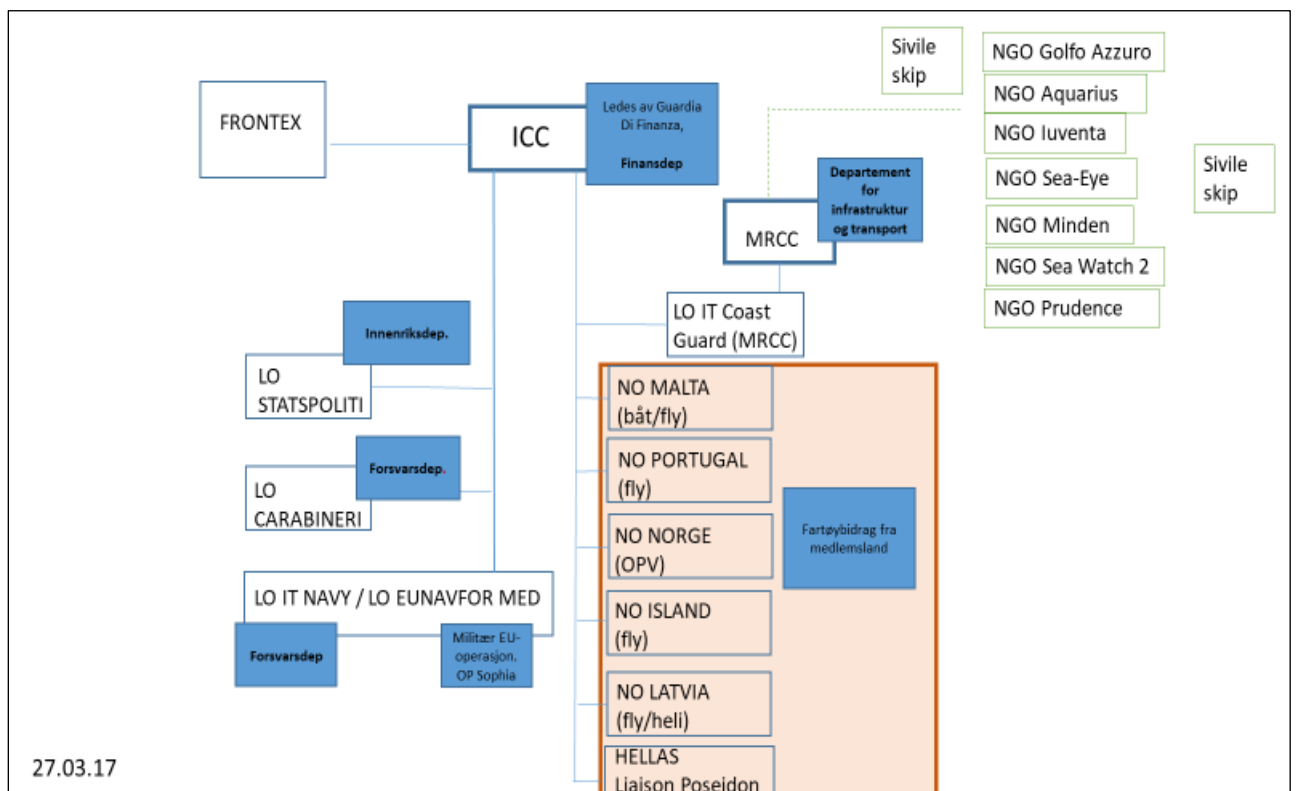
1. **Frontex/ICC:** Nasjonale og internasjonale fartøybidrag avgitt til Frontex og under kommando av ICC (italienske enheter avgitt til Frontex og fartøybidrag fra EUs medlemsland).
2. **EUNAVFOR MED:** Nasjonale og internasjonale militære aktører tilhørende den militære sjøoperasjonen; Operasjon Sophia.
3. **Italiensk kystvakt:** Nasjonale enheter tilknyttet ITCG/MRCC.
4. **Italiensk marine/politienheter:** Nasjonale enheter med hovedformål å overvåke og forsvare italienske yttergrenser (militær-/politienheter). De militære enhetene skulle også på anmodning sikre Frontex-skip som utførte redningsoperasjoner innenfor 40 Nm fra libysk kyst. Slike anmodninger ble i varierende grad innvilget (CIM Kripes, 2015-2017).
5. **Sivile:** Nasjonale og internasjonale NGOer og kommersielle skip.

Som oversikten viser hadde ICC og Frontex kun kommando over en mindre del av aktørene i Middelhavet, dette er ressurser omtalt under punkt 1 over. MRCC på sin side kunne til enhver tid anmode om å benytte alle tilgjengelige fartøy når det ble erklært SAR. Selv om ICC og Frontex i utgangspunktet kun disponerte en del av fartøyene i Middelhavet, ville spørsmål om koordinering og fornuftig bruk av ressursene likevel komme opp i relasjon til MRCC sine

prioriteringer. De beskrevne aktørene vil derfor ha relevans for den videre drøftingen rundt spørsmål om ressursutnyttelse, ressursallokering, koordinering og forholdet til mandatet.

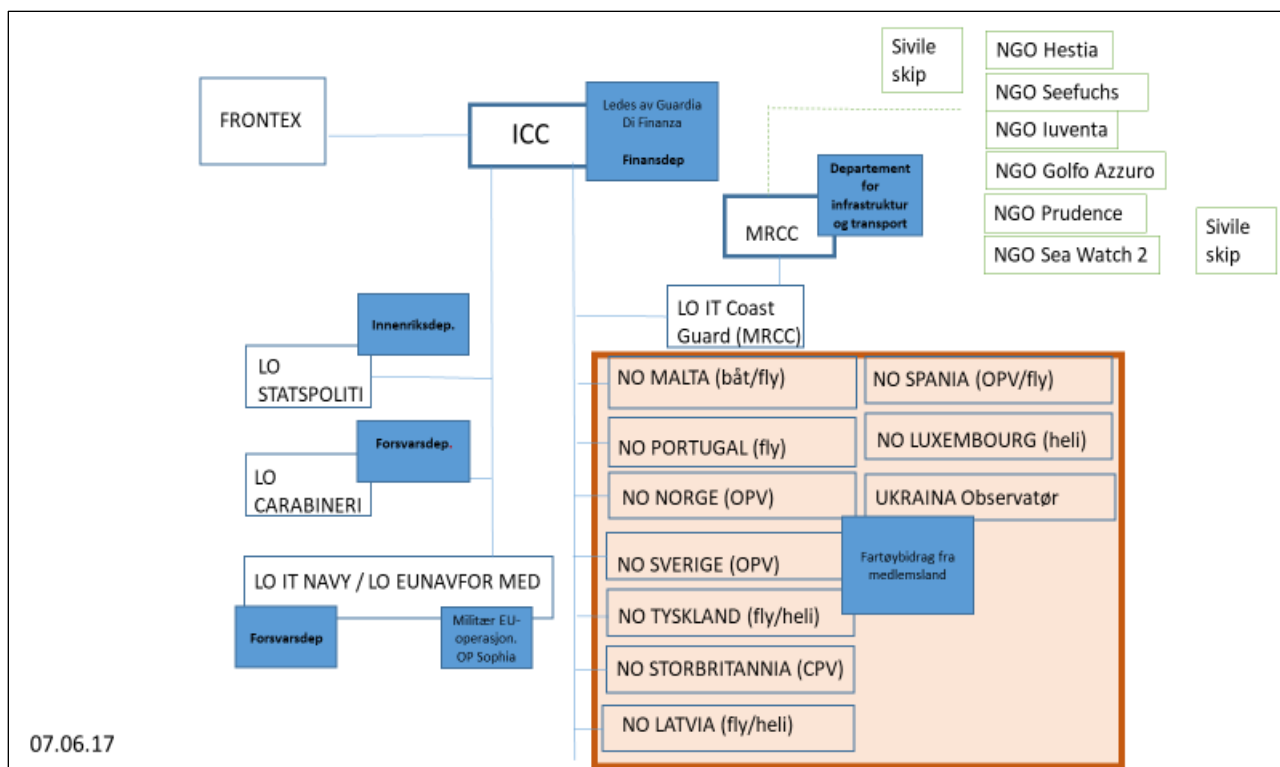
Figur 2 og 3 viser en oversikt over ulike aktører i operasjonen på to gitte tidspunkt i 2017, henholdsvis 27.03.17 og 07.06.17. Oversikten viser tilstedeværelsen av ulike liaisoner i ICC. Dette speiler igjen tilstedeværelsen av de forskjellige aktørene som opererte i den sørlige/sentrale delen av Middelhavet⁴.

Se også vedlegg 4 som viser oversikt over aktører som har bidratt i redningsoperasjoner i Middelhavet i 2017. Oversikten er hentet fra Guardia Costieras årsrapport for 2017 (Guardia Costiera, 2017, s. 13).



Figur 2: Aktørkart – Middelhavet (Den sentrale Middelhavsruta) 27.03.17

⁴ Aktørkartet er satt sammen av informasjon hentet fra ulike kilder og det må ikke sees på som et skjema som beskriver kommando- og kontrollstrukturen i operasjonen. NGO-skip og sivile skip opererte til havs, men det var ingen liaisonering fra disse i ICC, da de ikke var en del av operasjonen.



Figur 3: Aktørkart – Middelhavet (Den sentrale Middelhavsruta) 07.06.17

Hvor mange land som bidro i operasjonen til enhver tid, var avhengig av flere faktorer. Hvor mange land som hadde meldt til Frontex at de kunne bidra, var en faktor. Denne prosessen blir nærmere behandlet i kapittel 4.3. En annen faktor ville være basert på erfaring og analyse av migrantrømmen gjennom tidligere års statistikk og historie. Vær-, vindforhold og tid på året var faktorer i så måte. Statistisk sett var det enkelte måneder som sannsynligvis ville inneholde en større migrantstrøm enn andre måneder, og det ville derfor være behov for å kretsamle ressurser i enkelte perioder av året.

Aktørkartet for 07.06.17, figur 3 (ICC, 2017b) viser at det i denne perioden var et betydelig større antall bidrag fra medlemslandene enn det hadde vært tidligere på året sammenlignet med det som er vist i aktørkart av 27.03.17, figur 2 (ICC, 2017a). Dette hadde blant annet bakgrunn i trenden man så i migrantstrømmen de første månedene av 2017, hvor man så en betydelig økning i antall migranter sett ut ifra årstiden. Dette bidro til at operasjonen ønsket å øke antall tilgjengelige ressurser når man gikk inn i sommermånedene som statistisk sett hadde hatt de høyeste migranttallene (Guardia Costiera, 2017, s. 11). Se også figur 4, s. 42 og figur 5, s. 43 som viser antall SAR-opdrag og antall reddede migranter pr. måned for de

norske båtene. Denne statistikken viser også at det tidligere hadde vært «topper» av migranter i sommermånedene.

De grønne boksene i aktørkartet viser tilstedeværelse av sivile skip og NGOer. NGOene hadde man stort sett oversikt over, mens sivile skip ville kunne variere fra dag til dag. Selv om hverken sivile skip eller NGOer var eller er en del av operasjonen, ble de implisitt det da den italienske hovedredningsentralen (MRCC) kunne benytte alle tilgjengelige ressurser i et område når det ble erklært SAR, så vel egne som sivile eller andre militære ressurser (Guardia Costiera).

4.3 Hvordan ble ressurser anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?

4.3.1 Ressursanskaffelse

I den tidsperioden som denne studien har analysert, hadde Frontex ingen egne ressurser til å sette inn i operasjoner som ble opprettet. Det var medlemslandene⁵ som stilte med fartøy, utstyr og personell som var nødvendig til den enkelte operasjon. Det var også opp til medlemslandene selv å avgjøre om de kunne bidra eller ikke, etter at Frontex hadde sendt ut en såkalt «call to memberstates» om å bidra til Frontex-fellesoperasjoner.

Med utvidelsen av mandatet høsten 2016 og endring av navn til «*Frontex. European Border and Coast Guard Agency*», ble det også fokusert på at Frontex skulle ha egne ressurser å sette inn, både personell og fartøy. En rapid-action pool med 1500 grensevakter ble opprettet, og startet å fungere i 2017. Som årsrapporten av 2017 indikerer, jobbes det fremdeles med å anskaffe eller leie egne luft- og maritime fartøy (Frontex, 2018e). Målet om å anskaffe og besitte egne ressurser var i oppstartsfasen da Norge bidro i operasjonen og dette påvirket således ikke det norske bidraget. Disse forholdene vil derfor ikke bli ytterligere omhandlet i oppgaven.

⁵ Medlemsland er EU-land som tilhører Schengen-samarbeidet, samt Schengen assosierte land.

4.3.1.1 Generelle prosedyrer

Frontex estimerer hvert år igjennom en «management board decision» hvor mange og hvilke typer fartøy det er behov for samlet sett i Frontex fellesoperasjoner for det neste kalenderåret (Frontex, 2014). Prosedyrene deretter er som følger;

- i. Frontex sender en anmodning til alle medlemsland om å bidra i operasjoner,
- ii. medlemsland melder inn sitt bidrag,
- iii. Frontex vurderer innkomne bidrag og kommuniserer utfallet av utvelgelsen,
- iv. medlemsland(ene) bekrefter sin deltagelse gjennom bilaterale samtaler med Frontex (Frontex, 2014, ss. Annex 2, II).

I sin anmodning til medlemslandene, oppstiller også Frontex visse generelle kriterier som må ligge til grunn for utvelgelsen av fartøy. Først og fremst må bidraget gi en merverdi til operasjonene på nivå til den Europeiske Unionen. Videre må bidraget være operasjonelt egnet både med tanke på utførelse av tildelt oppdrag, operasjonelt konsept og relevant overvåkningssystem om bord. Fartøyet må også ha en viss kapasitet med hensyn til antall patruljetimer, deployeringsperiode og doble mannskap for å sikre en utvidet operasjonell kapasitet. Avslutningsvis vil kost- effektivitetshensyn bli vektlagt (Frontex, 2014, ss. Annex 2, I).

4.3.1.2 Norges bidrag til operasjon Triton

For Norge sin del har spørsmålet om å bidra til Frontex fellesoperasjoner i Middelhavet, vært en pågående prosess i mange år og hvor en del av diskusjonene har dreid seg om hvilke aktører fra norsk side som skulle bidra – forsvaret/kystvakta eller politiet. I utgangspunktet planla man med at et norsk bidrag skulle være på plass fra 2016. Imidlertid ble prosessen framskyndet av et økt trykk på Regjeringen fra Rederiforbundet og Flyktningshjelpen, pga. den økte migrantstrømmen og antall omkomne i Middelhavet. I tillegg var man i stand til å få tilgjengeliggjort et skip på kort varsel, og dette medførte at det norske bidraget Siem Pilot allerede kunne være på plass i Middelhavet medio juni 2015 (Politiinspektør, 2018).

Mannskapet om bord på det norske bidraget var sammensatt av sivile komponenter som driftet skipet, samt politiet og forsvaret herunder kystvakt og medisinsk personell som hadde de operasjonelle og taktiske oppgavene om bord. Politiet ved utpekt styrkesjef ble tildelt ansvar og ledelse av oppdraget (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Kravspesifikasjonen til fartøyet Norge skulle stille med, ble ikke spesifisert ytterligere enn det som framgår av ovennevnte kriterier. Politiinspektøren i POD fortalte at de føringene de hadde fått, tilsvarte spesifikasjonene til et kystvaktfartøy. I dette lå det blant annet at skipet skulle kunne seile i en viss hastighet. Norges bidrag, Siem Pilot som ble etterfulgt av Olympic Commander var begge såkalte Offshore Patrol Vessels (OPV). Ingen av båtene oppfylte hastighetskravet som Frontex hadde satt, men bidraget var likevel ønsket i operasjonen. I forbindelse med bytte av skip våren 2017, kan det nevnes at Frontex ba Norge om å vurdere å stille med et raskere skip enn det de hadde bidratt med så langt. Dette fordi man så et behov for skip som hadde en raskere reaksjonsskapabilitet utover i 2018. Forespørselen fra Frontex ble vurdert, men konkludert med at fartøy med raskere reaksjonsevne enklere og heller burde bli besørget av Italia selv (Frontex og Politidirektoratet, 2017) (Politidirektoratet, 2017).

Videre skulle fartøyet kunne operere på sjøen over en viss tid, anslagsvis minimum 5-7 dager (ha en autonomi på mer enn 1500 nautiske mil, (Statewatch, 2014)) og det skulle ha egnet kommunikasjonsutstyr (Politiinspektør, 2018). For øvrig bekrefter dokument 47 og 67 fra DocuLive 201501738 at de generelle prosedyrene omtalt i 4.3.1.2 ble gjennomført for Norges bidrag til operasjonen (Frontex, 2015b) (Frontex og Politidirektoratet, 2015).

4.3.2 Ressursutnyttelse

Begrepet ressursutnyttelse og avveininger rundt dette er knyttet tett til spørsmål om koordinering og mandat. Funn knyttet til ressursutnyttelse omtales derfor også i andre kapitler. I dette kapitlet derimot, vil en spesifikk faktor relatert til ressursutnyttelse bli behandlet nærmere. Dette er forhold rundt overføring av migranter, også kalt "transshipment".

4.3.2.1 Transshipment

Frontex-fartøy ble ofte bedt av MRCC om å overta migranter fra andre skip. Hovedsakelig gjaldt dette fra sivile frakt-/handelsskip som hadde kommet migrantene til unnsetning. Det ble også praktisert overføring av migranter fra Non-Governmental Organization (NGO) skip og til Frontex-fartøy, noe som ble gjenstand for diskusjon flere ganger i ICC. Grunnen til dette var at Frontex-fartøy ble ansett som ferjer som fraktet migranter til Europa, og at denne praksisen samt NGOenes tilstedeværelse kunne være en «pull-faktor» på migrantsrømmen (Frontex, 2017).

Utfordringene rundt «transshipment» var på agendaen i ICC allerede mot slutten av 2015, og ble tatt opp og diskutert gjentagende ganger de neste to årene som Norge deltok i operasjonen. Hovedutfordringen var at de norske skipene var så godt egnet til å frakte migranter at MRCC lot andre skip i området losse sine migranter over til Siem Pilot/Olympic Commander. Dette var en praksis ICC anså som feil bruk av denne ressursen, da skipene som faktisk hadde reddet migrantene selv, burde føre dem til land. Dette problemet ble også bemerket av det britiske bidraget, som var misfornøyd med at deres fartøy ble brukt som ferje. De ville ha «*Value for money*» som de uttalte ved en anledning (CIM Kripos, 2015-2017b, s. Id 487).

ICC sitt standpunkt var at Frontex-fartøy skulle engasjeres til reelle SAR-oppdrag hvor de selv reddet migranter og ikke skulle bli engasjert til SAR-oppdrag for å overta andre fartøys migranter (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id 243, 482, 483) (National Official, Sjekklister ved skifte av NO ICC Roma, 06.2017, s. 3).

I relasjon til disse diskusjonene kan det nevnes at det norske bidraget Siem Pilot for eksempel ble omtalt som «Norwegian Taxi» av flere. I 2017 postet en italiensk politiker fra Cagliari et bilde av Siem Pilot på Facebook med en negativt ladet tekst og en «Automatic Identification System (AIS) tracking-rute» som viste at båten hadde vært i nærheten av libysk farvann og nå var på vei til en italiensk havn med 900 migranter.

Oversatt fra italiensk til norsk sier teksten: «*Dette er skipet som i morgen vil bringe 900 migranter til Cagliari. Se hvor de kommer fra. Del for å informere. Takk.*»

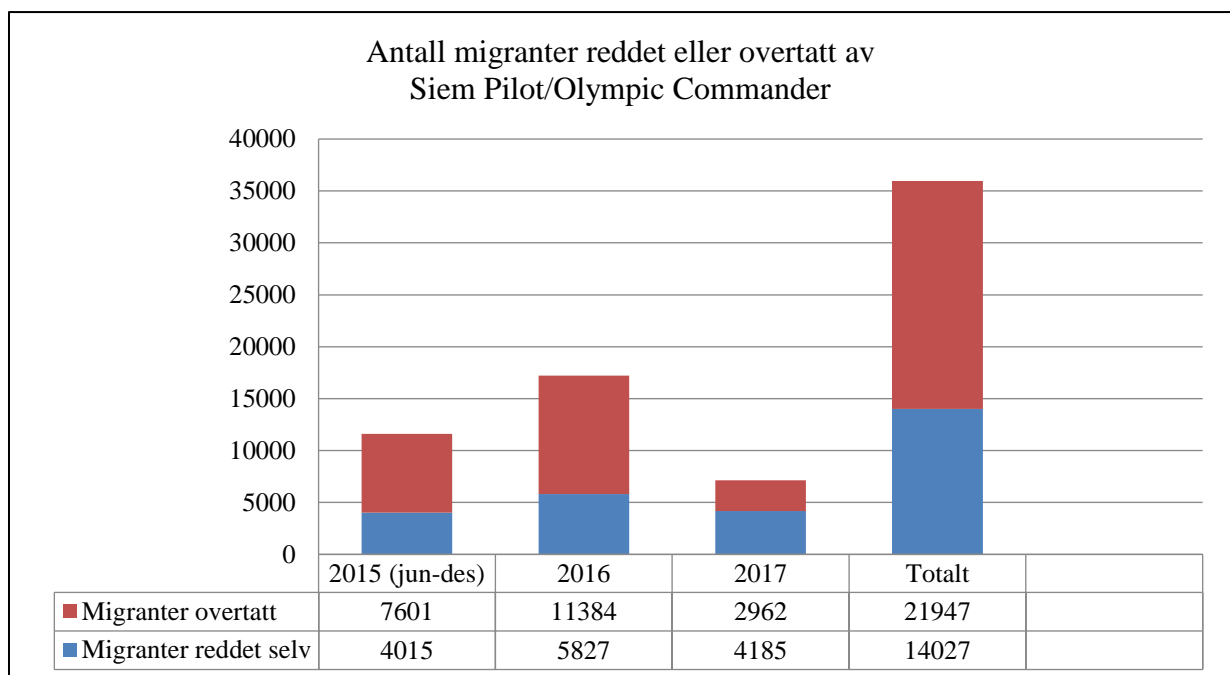


Bilde 1: Skjerm bilde av Facebook-innlegg

Dette innlegget understøttet inntrykket mange hadde fått av «ferjetrafikken» mellom Libya og Italia, uavhengig av om skipet var sivilt eller offisielt. Nyere praksis tilsa derfor at man skulle være mer restriktiv med å overføre migranter fra NGO-fartøy og til Frontex-fartøy. Svendsen sier i sin masteroppgave at «transhipment»-praksisen opphørte etter at Frontex innførte nye regler for dette mot slutten av 2016, men det er en sannhet med modifikasjoner (Svendsen, 2017, s. 22). Analyser av loggene viser at det i visse tilfeller ble foretatt såkalte «transhipments» mellom NGO-fartøy og Frontex-fartøy også i 2017 (CIM Kripos, 2015-2017, ss. Id 209, 210) (ICC, 2017d), og at «transhipment» fra andre skip generelt også fortsatte i hele operasjonsperioden.

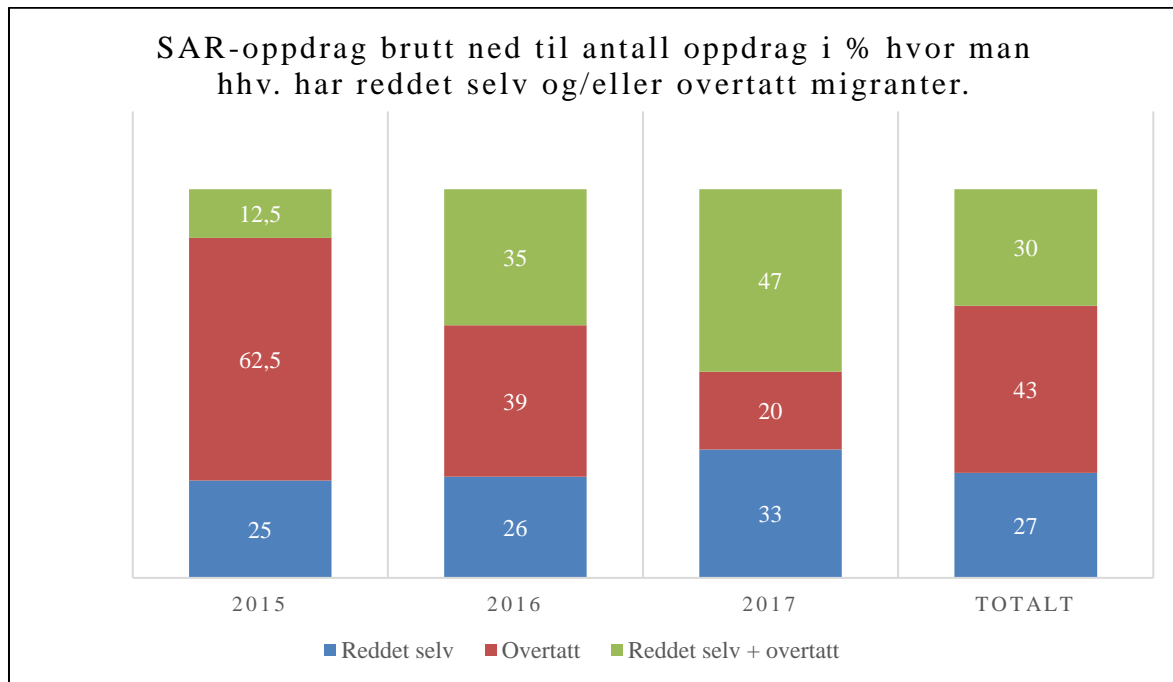
Statistikken under i figurene 4 og 5 viser forholdet mellom antall migranter som det norske bidraget til operasjon Triton reddet selv eller fikk overført fra andre fartøy i redningsoperasjoner fra juni 2015 til Norge avsluttet ved utgangen av 2017.

Ser man på tallmaterialet som ligger til grunn for statistikken i figur 4, vil man se at det er en relativt jevn frekvens gjennom hele året med tanke på antall migranter man reddet selv kontra overtok fra andre fartøy. Det synes ikke som det var noen signifikante perioder hvor man reddet flere selv eller hvor man overtok flere migranter fra andre.



Figur 4: Statistikk over antall reddede migranter og antall migranter overtatt fra andre fartøy.

Reddede migranter gjennom tildelt SAR, og overtatt fra andre opptrådte både i et og samme oppdrag («SAR event»), men også hver for seg. Med andre ord, noen ganger reddet man kun migranter selv, noen ganger overtok man utelukkende fra andre og en tredje versjon var en kombinasjon av de to. Forholdet mellom disse er vist i figur 5 under.



Figur 5: Statistikk over antall SAR-oppgjør hvor man hhv. har «reddet selv», «overtatt» og «reddet selv + overtatt».

4.3.3 Ressursallokering

Begrepet ressursallokering og avveininger rundt dette er på samme måte som ressursutnyttelse, knyttet til spørsmål om koordinering og mandat. Funn knyttet til ressursallokering kan derfor også ha blitt omtalt i andre kapitler. I dette kapitlet vil imidlertid faktoren omtalt som "pull-faktor" bli ytterligere redegjort for.

4.3.3.1 «Pull-faktor»

Begrepet «pull-faktor» betyr i denne studiens sammenheng, forhold som kunne bidra til en økt migrasjonsflom over Middelhavet. Spesielt omfattet dette forhold som førte til at migrantene og smuglernetverkene var villige til å ta en økt risiko.

Flere tok til orde for at det forelå en fare for en «pull-faktor» dersom for mange skip var tilgjengelige i migrantområdene. Både Frontex direktør Fabrice Leggeri og Storbritannias statsminister Theresa May benyttet dette som argument i diskusjonene rundt grensekontroll vs. redningsoppdrag. May benyttet «pull-faktor» argumentet da Storbritannia nektet å bidra til operasjon Triton i november 2014 og argumenterte at operasjonen «*functioned as a draw for migrants*». Leggeri på sin side sa at «*We should not support and fuel the business of traffickers*» (Kingsley & Traynor, 2015).

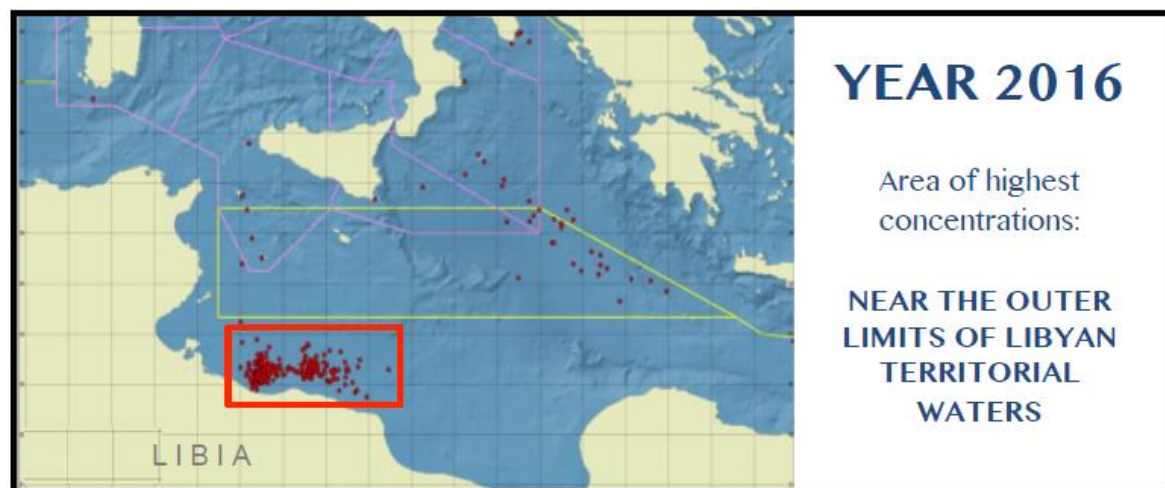
Det kan for øvrig nevnes at til tross for at Storbritannia nektet å bidra i 2014, endret dette seg senere og de bidro i operasjon Triton blant annet med kystvaktfartøy fra 2015 (Frontex, 2015c).

Faren for at både grensekontroll og redningsoperasjoner i nærheten av libysk farvann skulle få utilsiktede og uønskede konsekvenser, ble også omtalt i Frontex sin risikoanalyse for 2017. Her var man bekymret for hvilken påvirkning «pull-faktoren» kunne ha på menneskesmuglere og at de rett og slett planla med at det var tilstrekkelig med skip i området som kunne redde migrantene de sendte ut fra Libyas kyst i dårlige båter. Frontex hevdet videre at alle fartøy som deltok i SAR-operasjoner utilsiktet bidro til å hjelpe kriminelle smuglernetter å oppnå sine mål og øke sin profitt.

Flere utviklingstrekk i migrasjonsstrømmen kan indikere forhold som relateres til «pull-faktoren» og ovennevnte bekymring om tilstedeværelse nær libysk farvann og utilsiktede konsekvenser. Både Frontex` risikoanalyse av 2017 samt SAR-rapportene 2016 og 2017 fra den italienske kystvakta forteller om dårligere båter som var lite sjødyktige. Spesielt så man en økning i bruken av oppblåsbare gummibåter. Videre var det en økning av antall migranter pr. gummibåt og en dreining mot at man også forlot libysk kyst på natt og i dårligere vær enn tidligere. I tillegg ble det registrert en nedgang i bruk av satellittelefon fra migrantene. Tidligere kom mange av nødanropene fra migranter via en satellittelefon de fikk tildelt i hver båt. Ved avreise Libya fikk de så beskjed om å ringe hovedredningssentralen MRCC når de hadde vært på sjøen et visst antall timer, og det ble antatt at de var utenfor libysk territorialfarvann og godt inne i internasjonalt farvann.

Statistikken fra Frontex viser blant annet at frekvensen av nødanrop via satellittelefon sank signifikant sommeren 2016. Dette sammenfaller med en stor økning i antall tilgjengelige NGO-skip som opererte nær libysk kyst. Nødanrop fra satellittelefon til MRCC var på hele 65% i april 2016, mens NGO-involvering i SAR-operasjoner lå på ca. 5 % i samme måned.

Fra juni til november, var tilstedeværelsen av NGO-skip høy og de var involvert i opptil 40% av redningsoperasjonene. I samme periode sank nødannrop via satellittelefon til MRCC til 10% på det laveste (Frontex, 2017). En oversikt fra italiensk kystvakt viser også at SAR-operasjonene skjedde nærmere og nærmere libysk kyst i perioden 2012-2016 (Guardia Costiera, 2016). Bildene under viser henholdsvis SAR-operasjoner i 2012 og 2016. For fullstendig utvikling for hele perioden, se vedlegg 6.



Bilde 2 og 3. Oversikt over område for SAR operasjoner i hhv 2012 og 2016 (Guardia Costiera, 2016).

4.4 Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?

4.4.1 Koordinering og samvirke i det daglige

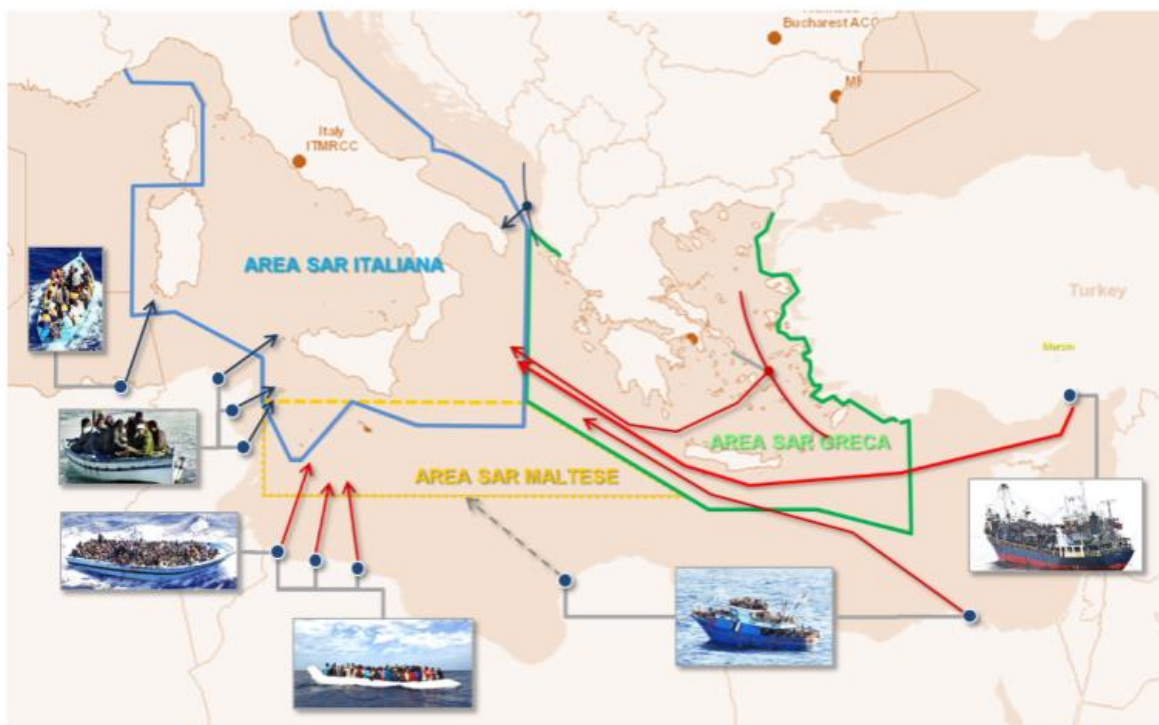
Daglig koordinering dreide seg i hovedsak om rapportering mellom medlemslandenes representanter som bidro i operasjonen, ulike liaisons fra italienske myndigheter og institusjoner og ledelsen i operasjonen. Informasjonsutvekslingen foregikk skriftlig gjennom faste rapporteringstidspunkter, samt daglige møter også kalt Joint Coordination Board (JCB). For å kunne koordinere og planlegge for aktiviteten i operasjonsområdet, meldte deltagende land inn sine planer for mannskapshvile og mannskapsbytte en gang i uken. På bakgrunn av dette ble de ulike fartøyene, både luft- og sjøressurser, tildelt et patruljeområde som de skulle dekke den neste perioden. Tildeling av patruljeområder medførte ofte diskusjoner i ICC og hvor forholdet mellom oppdragene i mandatet var sentralt. Med andre ord; grensekontroll vs. redningsoppdrag. Frontex etterlyste også behov for en bedre flåtestyring og ressursutnyttelse av spesielt OPVene i operasjonen (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id 446, 481, 791, 794).

Hvor mye et fartøy i operasjonen patruljerte ville også være avhenge av tildelte seilingstimer, såkalt Simplified Frontier Declaration (SFD). Dette var timer som ble tildelt av Frontex og medlemslandet fikk refundert kostnader i henhold til de tildelte timene. Det norske fartøyet planla stort sett med en seilingsperiode på 6-7 dager før man gikk til havn for 2-3 dagers mannskapshvile (Styrkesjef, Sjekkliste ved styrkesjefskifte, 02.2017). Tildelt SAR-oppdrag ville kunne påvirke denne planen. En SAR tok i utgangspunktet fra 1-3 døgn inkludert ilandføring til italiensk havn (CIM Kripos, 2015-2017).

Selv om det norske skipet var et såkalt Offshore Patrol Vessel (OPV) som i utgangspunktet kunne operere til havs i flere uker av gangen, måtte man dele opp patruljeringen på denne måten for ikke å overskride de tildelte timene (CIM Kripos, 2015-2017b).

Dersom man tar hensyn til patruljeperioder, hvileperioder og hvor lenge en SAR kunne pågå, vil man se av figur 6, s. 51 at det tidvis var mange oppdrag innenfor hver «tur» i 2015 og 2016. Med andre ord hadde man i denne perioden mer enn nok oppdrag.

Operasjon Tritons operasjonsområde var stort og hadde sørlig grense mot Libya, 138 nautiske mil sør for Sicilia og østlig mot Hellas og Albania. Operasjonsområdet var derfor delt inn i mindre patrulje-/operasjonsområder⁶ (Frontex, 2015). Nedenfor er et kart som viser de ulike områdene som de respektive hovedredningssentralene hadde ansvaret for, og gir en indikasjon på hvilke områder som ble patruljert i operasjon Triton. Området inntegnet i blått, «Area SAR Italiana» ligger innenfor Tritons operasjonsområde. I tillegg er populære migrasjonsruter inntegnet. Oversiktene er hentet fra Guardia Costieras årsrapport fra 2017 (Guardia Costiera, 2017).



Bilde 4: Oversikt over hovedredningssentralers ansvarsområde og migrantruter i Middelhavet 2017 (Guardia Costiera, 2017).

De ulike patruljeområdene bød på ulike oppdrag i henhold til mandatet og noe forenklet kan man si at enkelte områder ville ha en høyere grad av redningsoppdrag, mens andre bar preg av mere grensekontroll og/eller grenseoverskridende kriminalitet som for eksempel narkotikasmugling. Ruta fra Albania via Adriaterhavet til sentrale og vestlige Europa er et eksempel på sistnevnte (Frontex, 2018d, s. 32).

⁶ Detaljer om operasjonsområder og inndeling er unntatt offentlighet.

Hvilke områder som hadde flest redningsoppdrag endret seg i løpet av de 2,5 årene som Norge deltok i operasjonen, men hovedsakelig var havområdene utenfor Libyas kyst, den såkalte sentrale Middelhavsruta, den med flest redningsoppdrag. I løpet av 2015-2017 kom det mer enn 450 000 migranter gjennom denne ruta, hhv. med 153 946 i 2015 (Frontex, 2016b), 181 459 i 2016 (Frontex, 2017) og 118 962 migranter i 2017 (Frontex, 2018d). Forholdet mellom patruljeområde og oppdrag og et fartøys egnethet kunne spille en rolle i disse vurderingene.

De norske fartøyene Siem Pilot og Olympic Commander var rigget på en slik måte at de var svært egnet til å ta om bord et stort antall migranter. Begge skipene hadde en forhåndsdefinert kapasitet på å ta imot 800 migranter, men dette tallet ble ofte overskredet. Ofte tok man om bord over 900 migranter og ved en anledning hadde man nærmere 1200 migranter på dekk på Olympic Commander (Kripos, 2018). I forberedelsene og treningen forut for oppdraget, ble det også fokusert på rutiner og drill for mottak av migranter, «mann over bord», førstehjelp m.m. (Solberg, 2015).

Analyser av CIM-loggene viser at i løpet av de 2,5 årene de norske båtene gjorde tjeneste i operasjonen, ble de tildelt og utførte alle oppdrag innenfor det som det tredelte mandatet oppstilte. Selv om hovedtyngden falt på redningsoppdrag, var det helt klart en dreining i oppdragene fra de kom inn i operasjonen medio 2015 og til avslutningen i 2017. Fra nesten utelukkende redningsoppdrag i 2015 ble det oftere spørsmål om grensekontrolloppdrag utover 2017. Dette kan ha hatt sammenheng med nedgangen i antall migranter og endrede behov i operasjonen (CIM Kripos, 2015-2017b). Denne oppfatningen bekreftes også gjennom Kripos sin nyhetsoppdatering av 02.11.17 på Politiet.no (Politiet, 2017).

«Mer grensekontroll, færre redninger»

«Oppdraget i Middelhavet har endret seg siden Norge ble med sommeren 2015. Antallet migranter som kommer fra Libya til Italia har gått kraftig ned i 2017 og oppdraget til Olympic Commander innebærer nå i større grad rene grensekontrolloppdrag. Det innebærer blant annet sjekk av båter og observasjoner som meldes inn til italienske myndigheter og Frontex. Gjennom sin tilstedeværelse har det norske mannskapet bidratt til kriminalitetsbekjempelse og kontroll med migrasjonen til Europa»

4.4.2 Koordinering og samvirke under SAR

Havområdene hvor hovedtyngden av redningsoperasjonene foregikk, endret seg naturligvis i takt med endringer i migrasjonsrutene over havet. Hovedtyngden de siste årene har vært den sentrale middelhavsrutene og farvannet utenfor Libya (Frontex, 2018c).

Når et Frontex-fartøy ble involvert i en SAR, overtok MRCC kommandoen og koordineringen av redningsoperasjonen (Frontex, 2018). MRCC vil alltid bruke det fartøyet som er nærmest de nødstedte, dette være seg profesjonelle aktører eller sivile skip. Oppdaget et Frontex-fartøy en nødstedt uten forutgående anmodning, håndterte de selvfølgelig dette umiddelbart og i henhold til de ulike havrettsreglene. Det mest vanlige var likevel at Frontex-fartøy ble anmodet om å bistå i en SAR, ofte som følge av at MRCC hadde flere pågående SAR-operasjoner gående og at andre ressurser i området begynte å bli uttømt (European Commission, 2015) (CIM Kripos, 2015-2017b) (CIM Kripos, 2015-2017).

I henhold til prosedyrer i operasjon Tritons operasjonsplan, anmodet MRCC, ICC om å frigi et eller flere Frontex fartøy til SAR. ICC innvilget deretter anmodningen og Frontex fartøyet kunne forlate sitt patruljeområde og seile mot oppgitte koordinater for redningsoperasjonen (Frontex, 2015). Tiden det tok for å innvilge en anmodning om frigivelse av Frontex ressurser fra MRCC til ICC, var relativt kort. Stort sett ble anmodningene muntlig innvilget i løpet av en halv times tid (CIM Kripos, 2015-2017). Kun ved en anledning tok det uforholdsmessig lang tid fra anmodning til frigivelse. Påsken 2017 skal det ha gått 12 timer. Det er uvisst hva årsaken til dette var, men det kan synes som om det var utfordringer i kommunikasjonen mellom ICC og MRCC (CIM Kripos, 2015-2017b, s. Id 747) (National Official, 05.2017, s. 4). Det er også anført i dokumentet som omhandlet dette, at det er tvilsomt om den lange tiden fikk noen innvirkning på oppdraget.

Analysene av CIM-loggene viser at krisehåndteringen sjeldent syntes å lide av tidspress. Man hadde ofte flere timer på seg til forberedelser, varslinger og eventuelle rapporteringer.

Analyse av SAR-logger viser at seilingstiden fra anmodning til SAR-område spente seg fra 3 timer og oppover, og ofte i spennet 3-6 timer (CIM Kripos, 2015-2017). Dette bekreftes også av tidligere Frontex-tjenestemann i Svendsens masteroppgave, som anslo at det kunne ta dem fire til fem timer å nå redningsområdet. Dette faktum bidro til at mange oppfattet at Frontex-fartøy ofte ankom sist. (Svendsen, 2017, s. 21).

Ved ankomst SAR-området, ble migrantene reddet over i Frontex-fartøyet etter gitte prosedyrer. Det var opp til kapteinen i samråd med styrkesjef på det enkelte fartøy å

bestemme hvordan dette ble gjort. Disse prosedyrene kunne variere noe fra land til land, og vil ikke bli behandlet nærmere i denne oppgaven. Imidlertid er det verdt å nevne at de norske rutinene for håndtering og registrering av migranter ble ansett som «best practice», og til etterfølgelse for andre Frontex-fartøy i operasjonen (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id 189, 200).

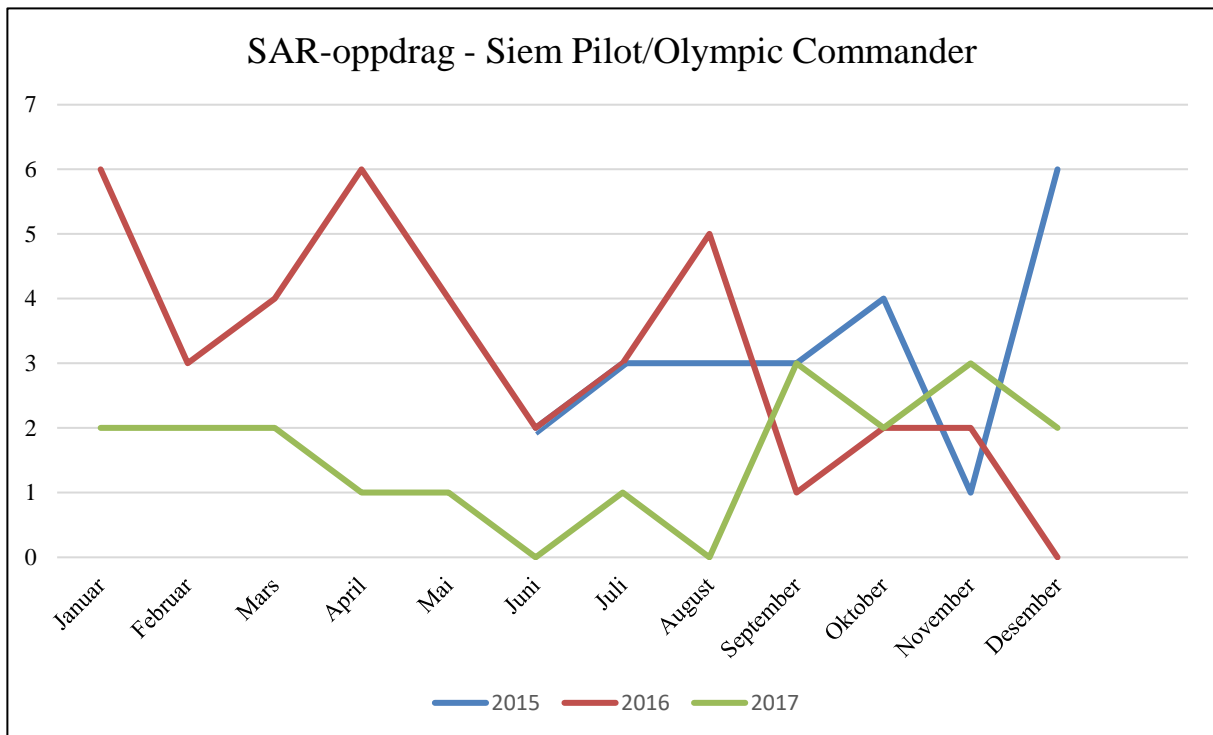
Når fartøyet var fullt, enten fra en eller flere SAR-events eller at det ikke var behov for ytterligere bistand, seilte skipet mot Port of Safety (POS). Denne ble tildelt av Innenriksministeriet via ICC. Fartøyet ble frigitt fra SAR først når alle migrantene var ført i land og ICC overtok igjen kommandoen over ressursen (European Commission, 2015).

4.4.2.1 SAR-opdrag 2015-2017

I likhet med endringer i migrasjonsruter, vil også migrasjonsstrømmen innenfor en rute endres over tid. Endringer i antall migranter over havet vil virke inn på de vurderinger som gjøres med tanke på koordinering og ressursutnyttelse i en operasjon. Dette kapitlet søker derfor å synliggjøre utviklingen i antall redningsoppdrag og antall reddede migranter som et grunnlag for videre diskusjoner i drøftingskapitlet.

Statistikken vist i figur 6 under, er som nevnt i innledningen til kapittel 4 basert på tall innmeldt i ukentlige situasjonsrapporteringer mellom Kripos og POD/JBD (Kripos, 2018). Utfyllende informasjon om de innmeldte dataene, hvordan lese og forstå tallene samt andre relevante faktorer i forståelsen av tallmaterialet, bygger på analyse av SAR-logger og daglige logger fra CIM (CIM Kripos, 2015-2017b) (CIM Kripos, 2015-2017).

Statistikken viser antall SAR-opdrag for det norske bidraget pr. måned, og hvor venstre akse angir antall tildelte SAR-opdrag fra 0 -7 i den enkelte måned. Hver seilingsperiode var på ca 4 uker og var mer eller mindre overensstemmende med månedsskifte. Statistikken vil derfor også gi en indikasjon på oppdragsmengden pr. crew. Totalt i de 2,5 årene Norge bidro i operasjonen, var de norske båtene involvert i nærmere 80 SAR-operasjoner og hvor man reddet og/eller overtok migranter i 70 av disse. Resterende SAR-opdrag ble enten avbrutt eller endte med resultatløst søk (Kripos, 2018). Statistikken er ikke justert for SAR-opdrag som ikke endte i redning, den baserer seg på tildelte SAR-opdrag uavhengig av resultat.



Figur 6: Statistikk over antall redningsoppdrag utført av det norske bidraget i OP Triton.

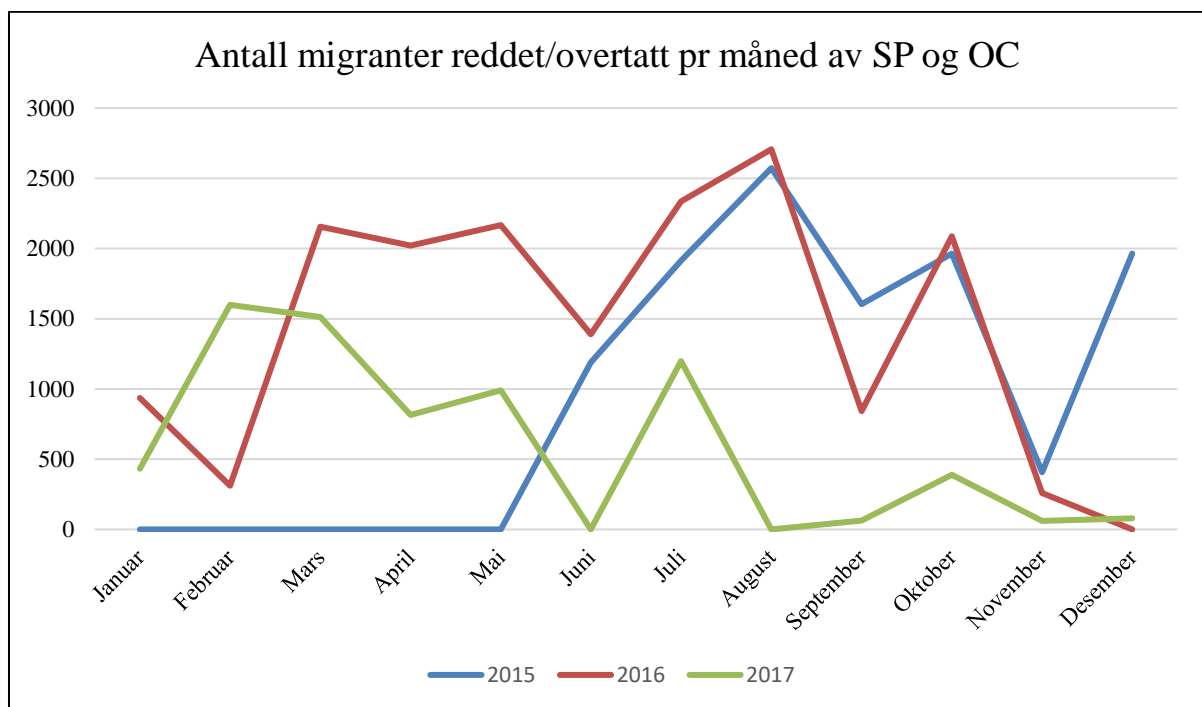
Hver redningsoperasjon kunne igjen inneholde flere såkalte SAR-events. Kort forklart fikk hver nødstedt båt tildelt et «event-nr» fra MRCC. En loggført SAR-operasjon på den norske båten kunne derfor inneholde flere «events» ved at man etter hvert som man plukket opp migranter, ble sendt videre til nye «events» i området for å redde flere. Avhengig av migrantbåtenes størrelse og antall migrantbåter i et område, kunne en operasjon for den norske båten inneholde alt fra 1 -10 «events» (CIM Kripos, 2015-2017). Statistikk hentet fra årsrapporten for 2017 til den italienske kystvakta, viser at det på enkelte dager våren og sommeren 2017, kunne være mer enn 30 pågående «SAR-events» samtidig, og over 70 i en tre dagers periode (Guardia Costiera, 2017).

Oversikten i figur 6 er en «grov-oversikt», men det framkommer klart at det var en nedgang i oppdrag i 2017 sammenlignet med tidligere år, og spesielt i andre halvdel av året. Av totalen for 2017, ble 92 % reddet/overtatt i første halvdel av året, mens kun 8 % av totalen ble reddet i siste halvdel. Dette gjaldt for det norske skipet, men nedgangen var markant også for det totale antall reddede migranter i operasjonen. 81,5 % av migrantene som ble reddet i 2017, ble reddet opp fra havet i første halvdel av året, mens 18,5 % ble reddet i andre halvdel. Dette vil figur 7 og 8 under også bekrefte. Figur 7 viser utviklingen i antall migranter som det norske fartøyet reddet eller overtok. Figur 8 viser antall migranter reddet totalt i Middelhavet pr

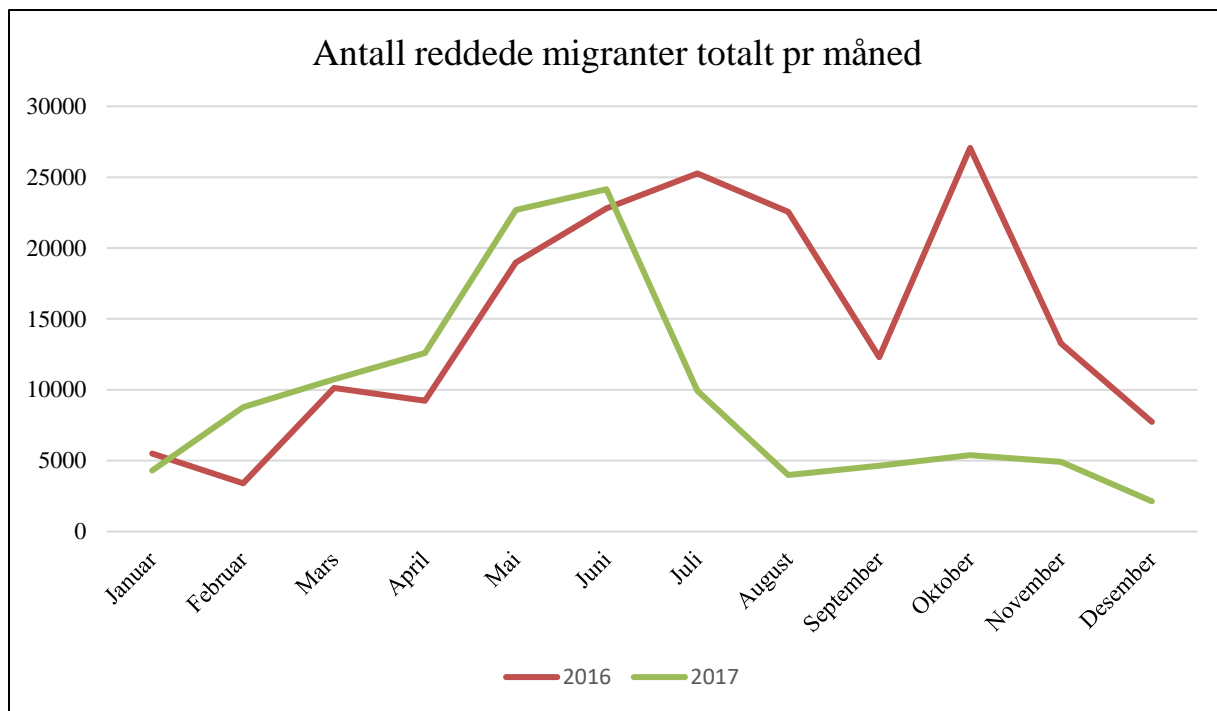
måned. Statistikken for figur 8, baserer seg på tall fra den italienske kystvaktas SAR-oversikt for 2016 og 2017 (Tall fra 2015 var ikke tilgjengelig.) (Guardia Costiera, u.d.).

I en periode på ca 4 uker mai/juni 2017 var det bytte av skip og det norske bidraget var borte fra operasjonen, noe som kan ha innvirket på antall SAR-oppdrag i denne perioden (Kripos, 2018).

Årsrapporten fra Frontex for 2017 bekreftet også denne utviklingen med nedgang i antall migranter over den sentrale Middelhavsruta. Nedgangen ble tilskrevet intern utvikling i Libya. Samtidig så man en økning i migranter fra Tunisia og Algerie, men dette hevdes ikke å ha relasjon med nedgangen i Libya-ruta. Nærmere årsaksforhold om økningen i denne ruta ble ikke beskrevet (Frontex, 2018e).



Figur 7: Statistikk over antall migranter reddet/overtatt av det norske bidraget i OP Triton pr mnd.



Figur 8: Totaloversikt over antall reddede migranter i Middelhavet pr mnd.

5 DRØFTING

I dette kapitlet vil de empiriske funn som er gjort i denne studien, forklares gjennom de valgte teorier. Gjennom drøftingen søker forfatteren å koble empiri og teori sammen og derigjennom besvare oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling.

Kapitlet er delt inn i 4 hovedkapitler som samsvarer med forskningsspørsmålene og empirien presentert i foregående kapittel. Til hvert av disse kapitlene vil underkapitler omhandle ulike utfordringer, dilemmaer og muligheter som det tredelte mandatet genererer.

Teorier fra spesielt t`Hart & Boin (2001) om kriser og krisehåndtering, og forskning av Kruke & Olsen (2005), Stene & Kruke (2015) om komplekse kriser samt Andersons (1999) forskning på hvordan bistand kan påvirke en krise, vil stå sentralt i den videre drøftingen. Før drøftingen tar til, omerindres oppgavens problemstilling:

«Hvilke utfordringer, dilemmaer og muligheter skaper et tredelt mandat i en multinasjonal krisehåndtering som Operasjon Triton?»

5.1 Krisen i Middelhavet

Utfordring: Krisehåndtering og komplekse kriser

Med referanse til Duffield, Engen et al og t`Hart og Boins teorier om henholdsvis kriser og krisetypologier, kan vi si at migrantkrisen i Middelhavet er en kompleks krise (Stene & Kruke, 2015, s. 256), en sosial krise (Engen, et al., 2016, s. 272), en grenseoverskridende krise (Boin, 2009) og en sent brennende krise (t`Hart & Boin, 2001). Migrantkrisen er en humanitær krise med mange årsaksfaktorer, den krever en vidtrekkende respons på tvers av systemer og sektorer, den har en lite klar begynnelse og den er langt fra slutt.

Krisen har pågått i mange år og omfanget har gått i bølger. Det har vært flere topper gjennom årene, men ingen så høye som 2014-2017, noe som bidro til at Europa fikk øynene opp for at det var en krise man stod ovenfor. På mange måter kan vi si at krisen materialiserte seg ved at man fikk en plutselig endring i en normaltilstand og at det dermed krevde en ekstraordinær organisering og ressurstilgang. Dette samsvarer med Engen et als forståelse av krisebegrepet (Engen, et al., 2016, s. 260).

Slike kriser er mer eller mindre uhåndterlige og krever politisk vilje, handlekraft og avtaler for å hankses med (Rosenthal, Boin, & Comfort, 2001). For å håndtere migrantstrømmen har bilaterale avtaler mellom land som Italia og Libya og Hellas og Tyrkia blitt inngått. Men ofte ser man at når «en dør lukkes, åpnes en annen». Stengte migrantruter gjenoppstår i andre områder. Krisen avsluttes ikke, den forskyves bare til andre områder (IOM, 2017, ss. 8-12). Nedgangen i migrantstrømmen fra Libya siste halvdel av 2017 og påfølgende oppblomstring av migranter i den tunisiske og algeriske ruta er gode eksempler på dette (Guardia Costiera, 2017). Krisehåndteringen vil derfor hovedsakelig dreie seg om den akutte håndteringen av migranter i nød og ikke det å få en slutt på migrantstrømmene. Likevel er det verdt å merke seg at av så mange som 96% av et utvalg intervjuede migranter som har ankommet via den sentrale middelhavsrueten, oppgir at de har benyttet smuglernettsverk til å komme seg til EU illegalt. Dette betyr at det faktisk er en mulighet til å redusere migrantstrømmen dersom man klarer å slå ned på smuglernettsverkene i Libya. (Frontex, 2017, s. 36).

5.2 Hvordan ble operasjon Triton organisert, og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?

5.2.1 Organisering og aktører

Utfordring: Organisering og beredskapsprinsipper

Aktørkartet i operasjon Triton var stort. Det var mange bidragsyttere som skulle koordineres og virke sammen til det beste for operasjonens mandat. I tillegg til tilstedeværelsen av både nasjonale og internasjonale bidrag som kunne utfordre koordineringen, var i tillegg de ulike nasjonale enhetene sortert under fire ulike departementer. Dette bidro til en ytterligere komplisering av koordineringen og ville kunne sette beredskapsprinsippene på prøve.

Migrantkrisen var som nevnt tidligere en grenseoverskridende krise. Slike kriser er ifølge Boin utfordrende blant annet med tanke på hvem som egentlig eier krisen (Boin, 2009). Rent juridisk og i henhold til Schengen grensekodeks, var det Italia som fanget krisen da det er deres Schengen yttergrense det er snakk om (Europaparlamentet og Rådet, 2016). Imidlertid kunne ikke Europa for øvrig løpe fra sitt solidariske ansvar. Operasjonen var derfor ledet av italienske myndigheter med støtte fra Europa gjennom Frontex.

For å ytterligere problematisere eierforhold i krisen, har vi det faktum at ulike etater og departementer i Italia hver for seg hadde et eierforhold og aksje inn i operasjonens mandat.

ICC ved Guardia de Finanza og Finansdepartementet «eide» grensekontrollen og den grenseoverskridende kriminaliteten samt ledelsen av operasjonen, mens det var MRCC og Departementet for infrastruktur og transport, som «eide» redningsoppdragene.

Prinsippene om ansvar, likhet og nærhet blir derfor utfordret i møtet mellom ulike mandat i en og samme operasjon. Muligheter for samvirke mellom de ulike aktørene ble forsøkt avhjulpet ved bruk av liaison fra MRCC inn i ICC og med både MRCC-liaison og GdF-liaison om bord på fartøyene i operasjonen. Det er lett å tenke at så lenge ICC ledet operasjonen, var det mandatets hovedoppdrag som ble prioritert. På den annen side kan man anta at dersom MRCC hadde ledet operasjonen, så ville nok ressursene i større grad blitt allokert til migrantområder og fokus ville vært på redning.

Majoriteten av aktører i Middelhavet var profesjonelle aktører, enten fra italienske myndigheter eller fra medlemslandene i EU. I relasjon til forholdet mellom Dynes sin militærmodell versus problemløsningsmodell (Dynes, 1993), er den akutte krisehåndteringen i Middelhavet preget av «*kaos, kommando og kontroll*». For å kunne gjennomføre en sikker redningsaksjon med overfylte synkeferdige båter, var det behov for at hjelpeinnsatsen og oppdraget ble utført med klare kommandoer. De profesjonelle aktørene hadde utarbeidet gode rutiner for hvordan dette skulle gjøres. Militærmodellen synes derfor å ha vært den mest hensiktsmessige i den akutte krisehåndteringen. Imidlertid skal vi ikke glemme de sivile aktørene så som frakte- og handelsskip som uforvarende havnet i redningsoppdrag. Disse skipene reddet også mange migranter i Middelhavet og er et bevis på at problemløsningsmetoden også er til stede i krisehåndteringen.

5.3 Hvordan ble ressursene anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen og, hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?

5.3.1 Ressursanskaffelse

Utfordring: Ressursanskaffelse vs. ressursutnyttelse iht. mandatet

Det norske bidraget oppfylte ikke alle kriterier som Frontex satte. De norske skipene var supply skip eller offshore patrol vessels (OPV). Dette innebar at de var store og hadde stor kapasitet på å frakte gods og/eller mennesker som var aktuelt i dette tilfellet. Skipene hadde kommunikasjonsutstyr i henhold til kravspesifikasjonen og skipene var begge autonome og kunne være på sjøen i mange dager, ja uker om nødvendig. Topp-hastigheten lå som nevnt tidligere rundt 12-14 knop, noe som i utgangspunktet ikke var i henhold til kravspesifikasjonen. Skipene egnet seg derfor hovedsakelig best til SAR-oppgaver og eventuelt mere statisk overvåking av havområder med for eksempel radar. Disse forhold understøtter drøftinger om at fokuset var på redningsoppgaver og mindre på grensekontroll.

Da redningsoppgavene avtok noe utover 2017, ble bruken av Siem Pilot og senere Olympic Commander tidvis noe endret. Blant annet ble det anmodet om å overvåke områdene mellom Albania og Italia for å detektere hurtiggående båter som man mistenkte fraktet narkotika fra Albania til Italia (Frontex, 2018d, s. 32) (CIM Kripos, 2015-2017b, s. Id 707). Det kan stilles spørsmål om dette var en fornuftig ressursbruk av et skip som ikke hadde kapasitet til å forfølge eventuelle hurtiggående båter og som egentlig heller ikke fikk tildelt noe annet oppdrag enn å melde videre til italienske myndigheter dersom de detekterer slike båter. De norske skipene var oppsatt med mindre båter som ble satt på vannet i forbindelse med redningsoppgaver, og det kan tenkes at disse kunne blitt benyttet til en eventuell forfølgelse. Imidlertid ble det ikke anmodet om dette. Trolig ville en eventuell aktiv deltagelse ei heller ligge innenfor den norske båtens jurisdiksjon da man relativt raskt ville vært i italiensk farvann og/eller utenfor operasjon Tritons grenser mot øst. Denne typen oppgaver hadde man heller ikke trent eksplisitt på.

En annen faktor er de menneskelige kapasitetene om bord på de norske skipene. Foruten det sivile mannskapet som driftet skipet, var det 10-12 norske polititjenestepersoner og omtrent det samme antallet tjenestepersoner fra kystvakta og forsvarssanitet. Disse tjenestepersonene var om bord for å kunne yte en innsats og det var lite nytte i denne kapasiteten utover 1-2 personer som til enhver tid ville monitorere overvåkningssystemene.

Ser man skipets egnethet og menneskelige kapasiteter under ett, synes det som at en slik ressursbruk var lite hensiktsmessig.

Som en digresjon kan det nevnes at Siem Pilot på dette tidspunktet hadde vært i operasjonen i 2 år. Båten var stor og oransje og hadde i løpet av sin periode i Middelhavet blitt eksponert i europeiske medier flere ganger. Fra et polititaktisk ståsted vil forfatteren derfor også sette et spørsmålstegn ved denne faktoren og om hvor egnet skipet var for slike oppdrag.

De norske skipene ble også brukt til såkalt «skygging». Dette var oppdrag hvor man fulgte skip på en viss avstand for å observere og eventuelt dokumentere mistenkelig atferd. Dette kunne for eksempel være møter med andre skip i internasjonalt farvann. Utfordringen med slike oppdrag var at man ofte fikk lite informasjon om hva oppdraget faktisk gikk ut på, hva man skulle se etter og hva den skyggede båten var mistenkt for. «*Som vanlig deler ikke italienerne mye av sin informasjon*» og «*Vi er i området og får stadig nye posisjoner. Vi vet ikke helt hva vi skygger, men er lovet mer info i løpet av kvelden*», er eksempler på manglende informasjonsdeling i forbindelse med oppdragene (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id 574, 575, 921).

Oppdrag av disse typene var innenfor mandatet og ICC var dermed i sin fulle rett til å disponere Frontex-fartøyene på denne måten. Imidlertid er det ganske tydelig for forfatteren at denne utnyttelsen av ressurser ikke framstår som hensiktsmessig. Dette er da også en av utfordringene som et tredelt mandat genererer. Hensiktsmessigheten og nytteverdien ved å benytte ressursene på denne måten synes ikke å bli hensyntatt og eventuelle argumenter tuftes utelukkende på hvilke oppdrag mandatet oppstiller.

Her ser vi at kjennetegnet med krisens «*endrede behov og forutsetninger*» blir fremtredende og setter krisehåndteringen på prøve (t'Hart & Boin, 2001). Vi har også sett at det kan synes som om Frontex tok inn over seg at oppgavene i operasjonen endret seg, og at de derfor ba Norge om å vurdere et mere hurtiggående fartøy dersom bidraget ble forlenget til 2018 (Frontex og Politidirektoratet, 2017, s. 2). Norges bidrag ble som kjent avsluttet ved utgangen av 2017, men dersom bidraget hadde fortsatt inn i 2018 var Norges tilsvarende at hurtigere kapasiteter heller burde framskaffes av vertsnasjonen Italia.

5.3.2 Ressursutnyttelse

Utfordring: Ressursutnyttelse vs. «transshipment»

Som det har blitt redegjort for tidligere, var det MRCC som hadde kommandoen når et skip herunder Frontex-skip var avgitt til SAR. Overføring av migranter fra for eksempel NGO-skip og til Frontex-skip, var det MRCC som anmodet om. Praksisen med «transshipment» var som sagt et tilbakevendende tema og gjenstand for debatt fra ICC og Frontex sin side flere ganger, og i 2017 ble det satt ytterligere søkelys på denne praksisen. Det ble ytret ønske fra ICC om at Frontex-fartøy ikke skulle bidra til å opprettholde forestillingen om «taxi/ferje-virksomhet» ved å overta migranter fra andre, spesielt fra NGO-skip (CIM Kripos, 2015-2017b, s. Id 794). Spørsmålene rundt eierforholdet til krisen, mandatene og beredskapsprinsippene ble her tydelige. Det kan på mange måter oppstå det som Boin omtaler som et maktvakuum i krisehåndteringen (Boin, 2009). ICC som ledet operasjonen hadde sin agenda, mens MRCC som midlertidig hadde kommando over avgitte Frontex-fartøy fokuserte på sitt oppdrag og sine behov.

Det har blitt hevdet at praksisen med overføring av migranter ikke var ønsket fordi det da ville bli færre tilgjengelige båter i nærheten av Libya og at dette var en bevisst prioritering fra Frontex for å sikre grensene heller enn å yte humanitær hjelp (Svendsen, 2017, s. 22). Dette vil forfatteren hevde at er misvisende. Dersom Frontex-skip ikke fikk overført migranter, ville de jo allerede være i området og således være klare for å bistå i en SAR. En skal heller ikke glemme at selv om NGO-skip er frivillige aktører med en humanitær agenda, så mottar de donasjoner og driver forretning. Man kan anta at noe av beveggrunnene deres for å ikke gå til havn selv med migrantene, var å spare penger på for eksempel drivstoff. Man kan også tenke seg at det lå et aspekt i det å også få så mange registrerte reddede migranter som mulig.

Argumentene til ICC og Frontex er forståelige. NGOenes tilstedeværelse ved Libyas kyst økte betraktelig sommeren 2016 og som vi så i kapitlet om «pull-faktor» var NGO-skip plutselig involvert i over 40% av redningsoppdragene. Av statistikken til Guardia Costiera kan vi lese at NGO-skip i 2014 reddet 1450 migranter, mens dette tallet økte til over 46 000 i 2016 og 2017 (Guardia Costiera, 2017) (Se vedlegg 5). Frontex har mer enn antydning at disse organisasjonene har jobbet så tett opp til libysk territorial-grense at de har hatt en betydelig påvirkning på migrantstrømmen (Frontex, 2017, s. 32). Et av skipene, «Juventa» ble for øvrig etterforsket for å ha hatt kontakt med libyske menneskesmuglere (Hjerpseth-Østlie, 2017).

Som et argument *for* å praktisere overføring av migranter, har vi Politiinspektøren i POD sin betraktning rundt temaet og hvor han presiserte at etter hans mening «*var SAR også grensekontroll*». NGO-skip ville ikke ha det samme kontrollregimet som et kystvakt- eller Frontex-skip ville ha. En positiv side med overføring av migranter til et Frontex-skip, ville derfor være at migrantene da ble registrert og vurdert fra et polisiært ståsted. Dette ville igjen bidra til å lette ilandføringen av migranter i italienske havner, og det videre arbeidet til italienske migrasjonsmyndigheter.

Men hadde en innstramming i praksisen med «*transshipment*» i 2017 egentlig noen effekt? I statistikken kan det synes som om dette hadde en viss effekt hvis man utelukkende ser på tallmaterialet. Ved nærmere gjennomgang av informasjon bak tallene, kan forfatteren ikke se den helt store trenden i dette. Forholdet mellom antall migranter reddet selv og migranter overtatt og frekvensen av oppdrag, var relativt likt de foregående årene. Nedgangen i antall migranter overtatt, synes heller å bero på at det var færre migranter å overta pr. oppdrag enn ved tidligere tilfeller. Det må likevel bemerkes at statistikken ikke sier noe om fra hvilke typer skip man fikk overført migranter fra, og at man kan ha strammet inn på overføring fra NGO-skip, men fremdeles fått overført fra handelsskip eller fra andre aktører under kommando av MRCC.

En annen faktor som eventuelt kunne ha begrenset praksisen med «*transshipment*» fra NGOere var forslaget om en Code of Conduct for NGO-skip. Punkt 7 i kodeksen oppstilte følgende krav: «*Commitment not to transfer those rescued on other vessels*». Med andre ord skulle man så langt det var mulig, frakte sine "egne" migranter til havn og ikke overføre disse uten at dette var initiert og koordinert fra MRCC (Italian Ministry of Interior, 2017). NGOene på sin side var både skeptiske og kritiske til denne avtalen, og de færreste har skrevet under. Det er derfor usikkert hvor godt denne avtalen faktisk virket.

Det er også verdt å nevne at den norske båten Siem Pilot som følge av omtalte Facebook-innlegg i kapittel 4.3.2.1, fikk endret patruljeområde etter at migrantene var brakt til havn. Det framstod som ganske tydelig at migrantsrømmen inn til italienske havner var ett hett politisk tema på denne tiden. For å tekkes italienske myndigheter kan det derfor synes som om det norske Frontex-bidraget ble omdisponert, og sendt til andre deler av operasjonsområdet hvor de skulle utføre grensekontroll gjennom patruljering av den østlige yttergrense (CIM Kripos, 2015-2017b, s. Id 723).

5.3.3 Ressursallokering

Dilemma: Ressursallokering vs. «pull-faktor»

Som vi har sett av tallene har mer enn 600 000 migranter ankommet Italia via sjøveien de siste fire årene, og i enkelte perioder har italienske havner vært fylt til randen. I et slikt perspektiv er det lett å forstå at italienske myndigheter har ønsket å bremse tilflyten av migranter fra Afrikas kyst. Medias og enkelte politikeres fokus på «ferge-trafikken» fra Afrika som omtalt tidligere i oppgaven, kan være faktorer som spiller inn på hvordan man koordinerer ressursene i operasjonen. Likså Theresa May og Fabrice Leggeris uttalelser om «pull-faktoren», og Frontex` egne risikoanalyser som beskriver denne faren.

Avveininger rundt denne problematikken var viktig med tanke på allokering av ressurser i operasjonen (Frontex, 2017, s. 32). Engen et al. har beskrevet dette i teorien som at det er en gjensidig påvirkning mellom en krise og dens håndtering. I relasjon til «pull-faktoren» synes det som om de grep man gjør i relasjon til allokering av ressurser kan få innvirkning på konsekvenser og avslutning av krisen (Engen, et al., 2016, s. 273).

Mary B. Anderson (1999) på sin side, skriver at formålet med internasjonal bistand er å redde liv, redusere menneskelig lidelse og støtte tiltak som fremmer økonomisk vekst og sosial sikkerhet i voldelige kontekster (Anderson, 1999, s. 67). Videre skaper bistand muligheter, men den har også sine begrensninger. Andersons forskning har pekt på problemer relatert til sideeffekter av bistand. Overført til oppgavens kontekst kan følgende spørsmål stilles: Hva skjer når smuglernetverkene skjønner at NGOer og andre fartøy står rede til å plukke opp migranter så fort de er utenfor libysk territorialfarvann? Vil frivillige organisasjoner og profesjonelle aktørers tilstedeværelse bidra til at flere tar sjansen på den farlige flukten over havet? Vil smuglernetverkene bli mer kyniske og sende migrantene ut i dårligere båter? Skapes det et marked som i dette tilfellet vil generere økonomisk vekst i smuglernetverkene? Dårligere båter øker profitten. Antall migranter som ønsker å komme over havet øker, forholdet mellom marked og etterspørsel opprettholdes og holder liv i krisen. På lik linje med en krigsøkonomi vil en økonomi tuftet på kriminell virksomhet kunne profitere på den bistanden som blir gitt. Dette er også forhold som må hensyntas når ressurser fordeles i operasjonsområdet, og i perioder hvor det er mange andre aktører til stede er det nærliggende å anta at ICC heller ville skjele hen til og prioritere andre oppgaver som tillå mandatet. Frontex er da som vi har sett, ganske tydelige i sin risikoanalyse på hvilken effekt høy

tilstedeværelse av fartøy i området vil ha på migrantstrømmen og migrantenes risikovilje til å legge ut på ferden over Middelhavet i lite sjødyktige båter (Frontex, 2017).

Tilstedeværelsen av et stort antall hjelpeorganisasjoner og frivillige er da også som vi har sett i kapittel 2.2.2. et kjennetegn ved komplekse kriser. Ovennevnte drøftelse bekrefter dermed utfordringer disse representerer med tanke på koordinering, egen agenda og mandat og faren for at både NGOers tilstedeværelse så vel som militære og polisiære aktører kan bidra til å forlenge krisen.

De ovennevnte faktorene samt en økt tilstedeværelse av sjø-operasjoner i området, observasjoner fra militære luftressurser, og et økende antall NGOer i området, kan ha bidratt til en økning migrantstrømmen. (Guardia Costiera, 2016). Tinti og Reitano (2016) beskriver også dette fenomenet i sin bok «*Migrant, refugee, smuggler, saviour*» og sier at det ble markante endringer i hvordan smuglernetverkene opptrådte etter lanseringen av operasjon Mare Nostrum i 2013. De kriminelle nettverkene tok inn over seg den økte tilstedeværelsen av italienske skip i området og inkorporerte operasjon Mare Nostrum i sin forretningsmodell. Dårligere båter, mindre bensin på tanken og flere migranter i hver båt medførte høyere profitt for smuglerne.

Ved opprettelsen av operasjon Triton og med det faktum at denne operasjonen hadde et annet mandat og mindre kapasitet enn operasjon Mare Nostrum, antok man at migrantstrømmen ville avta. Selv om færre liv ville kunne bli reddet på havet, håpet man at færre tilgjengelige redningsbåter ville føre til at migrantene avsto fra å forlate libysk kyst. Men et marked og en illegal økonomi var allerede etablert, og smuglerne forbedret og utviklet sin forretningsmodell blant annet ved å investere i ressurser som skapte behov og etterspørsel, heller enn å avslutte sin virksomhet (Tinti & Reitano, 2016). Dette samsvarer godt med de funn Anderson (1999) har gjort i sin forskning og hvor hun beskriver hvordan bistand kan påvirke markedet ved for eksempel å forsterke krigsøkonomien, eller som i denne studiens kontekst, den illegale økonomien i de kriminelle smuglernetverkene.

Drøftingene over om ressursutnyttelse og forholdet til «transshipment» og «pull faktor» henger sammen med dilemmaet som blir drøftet i neste kapittel og mange av argumentene vil ha gyldighet for begge drøftelsene. Kapitlene kan derfor også sees i sammenheng med hverandre.

Dilemma: Ressursallokering og mandat vs. humanitære aspekter

Drøftinger rundt utfordringer med allokering av ressurser og «pull-faktor» er også et etisk dilemma i relasjon til menneskerettigheter og det humanitære aspektet. Svendsen (2017) konkluderer langt på vei i sin masteroppgave at grensekontroll og Europas sikkerhet trumfer migrantenes humanitære rettigheter (Svendsen, 2017). Dette er også et standpunkt Bayanaa (2017) inntar i sine studier av Frontex og migrasjon i Egeerhavet (Bayanaa, 2017, s. 42). Frontex på sin side anerkjenner også dette dilemmaet i sin risikoanalyse for 2017, og beskriver forholdet mellom redningsoperasjoner og grensekontroll og presset på grensene som den økte migrasjonen medførte. Videre den utfordringen og faren det økte presset på grensene kunne medføre for Europas indre sikkerhet.

Selv om Frontex-fartøy utførte redningsoppdrag, så var og er hovedformålet til Frontex sine operasjoner å sikre EUs interne sikkerhet og redusere eller stoppe udokumentert migrasjon til EU. I lys av operasjonens hovedmandat, er da grensekontroll hovedprioritet. Det vil være naivt å tro at ikke også kriminelle personer og potensielle terrorister vil benytte kjente migrantruter til Europa, noe risikoanalysen for 2017 også sier noe om. Jo flere som legger ut på ferden over Middelhavet, jo større sannsynlighet for at det blant dem vil være individer som vil utgjøre en sikkerhetsrisiko i Italia og videre gjennom Europa. Operasjon Themis som har avløst Triton har da også et mandat som i større grad tar denne faren inn over seg.

Å sette et mandat med hovedvekt på grensekontroll opp mot humanitære spørsmål vil alltid være vanskelig. Operasjon Triton har da også blitt kritisert for sitt fokus på kontroll av Europas yttergrenser framfor migrantenes rettigheter. Forfatteren vil langt på vei påstå at argumentasjonen i neste kapittel om manglende forventningsavklaring, kommunikasjon om og fokus på oppdraget også vil gjelde for denne drøftingen.

Kom det klart nok fram da operasjon Triton ble opprettet at dette var en grensekontrolloperasjon? At den ikke var ment å erstatte redningsoperasjonen Mare Nostrum, men heller komplementere denne? Etter forfatterens mening, viser denne studien at svaret på disse spørsmålene er nei, trolig ikke. Disse spørsmålene har i større grad blitt aktualisert og debattert etter hvert som operasjonen utviklet seg og dro ut i tid. Forholdet mellom humanitære spørsmål i relasjon til migrantstrømmen og forholdet til grensekontroll og Europas indre sikkerhet synes å aktualisere seg mer og mer etter hvert som mottakskapiteten Italias havner ble satt på prøve.

Engen et al. (2016) sine betraktninger rundt dilemmaet mellom frihet og sikkerhet gjør seg gjeldende for denne drøftingen. Tiltak som reduserer risiko og øker den kollektive sikkerheten, vil samtidig begrense den individuelle friheten (Engen, et al., 2016, ss. 374-379). Overført til vår kontekst vil økt sikkerhet for Europa gjennom en streng grensekontroll stå i kontrast til migrantenes frihet og mulighet til å nå Europa.

5.4 Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?

5.4.1 Koordinering og samvirke i det daglige og under SAR

Utfordring: Koordinering og samvirke i lys av mandatet vs. forventninger

Frontex er et kystvakt- og grensekontrollbyrå. I dette ligger det implisitt at hovedfokuset er overvåkning- og kontroll av Schengen yttergrense. Noe Frontex` direktør Fabrice Leggeri gjentatte ganger har presisert stilt ovenfor spørsmålet om avveiningen mellom grensekontroll og redning.

«Triton cannot be a search-and-rescue operation. I mean, in our operational plan, we cannot have provisions for proactive search-and rescue action. This is not in Frontex` mandate, and this is in my understanding not in the mandate of the European Union» (Kingsley & Traynor, 2015).

Dette fokuset ligger til grunn for alle operasjoner i regi av Frontex. Så var også tilfellet da Norge tilbudte seg å bidra i operasjon Triton i 2015. Oppdraget til den norske båten var grensekontroll, noe alle involverte parter var klar over, men det var SAR og redning av migranter som ble hovedfokuset. Både min informant i POD og bakgrunnssamtaler forfatteren har hatt, bekrefter dette. SAR-fokuset ble ytterligere forsterket av egne rapporteringsrutiner i Frontex og Kripos hvor man fokuserte på antall reddede migranter, og Twitter ble også aktivt brukt i kommunikasjonen av redningsinnsatsen (Twitter).⁷ Media skrev utallige spaltmeter om Siem Pilots redningsoperasjoner og fra politisk hold takket statsministeren mannskapet på Siem Pilot som «*skulle redde liv i Middelhavet*» (Regjeringen, 2015).

⁷ Søk i Twitter ble foretatt 24.06.18 med søkeordene «kripos» og «siem pilot». En stor mengde tweets fra Kripos om redningsoperasjoner og antall reddede av Siem Pilot, framkom av søket.

I denne dreiningen av fokus, druknet formidlingen av at oppdraget egentlig var grensekontroll. Dette er ikke enestående for det norske bidraget. Fra analyse av daglige logger kan man se at langt på vei de fleste medlemsland som deltok med fartøy i operasjonen hadde et slikt fokus. Dette ble gjenspeilet i diskusjoner i JCB-møtene hvor patruljeområder ble tildelt. «Alle» ville patruljere i området som var kjent for å ha flest redningsoperasjoner (CIM Kripos, 2015-2017b, ss. Id 791, 794, 798).

Britenes sitat om "*Value for money*", referert til i kapittel 4.3.2.1 om «Transshipment», understøtter dette fokuset ytterligere. Å rapportere hjem til sine myndigheter at man hadde reddet 750 migranter i Middelhavet ga en helt annen oppmerksomhet og kredibilitet, enn at man rapporterte at man hadde overtatt migranter fra andre og at man rett og slett fungerte som en ferje. Eller at man i flere dager hadde patruljert Tritons enorme østlige yttergrenser, kanskje uten en eneste mistenkelige «sighting».

En faktor som er verdt å nevne i denne sammenhengen, er det faktum at britene selv bar alle kostnader i forbindelse med sine fartøybidrag til operasjonen (Frontex, 2015c). Dette i motsetning til medlemslandenes bidrag, herunder Norge som fikk refundert en viss prosentandel av sine utgifter fra Frontex.

Den svenske kystvakta gikk muligens enda lengre i sine uttalelser om hva de skulle gjøre i Middelhavet. I et intervju i mai 2015 i forbindelse med at kystvaktbåten KBV001 kastet loss og satte kurs mot Middelhavet, uttalte direktøren for kystvakta Dan Thorell at deres prioritet nr. 1 ville være å redde liv. Innenriksminister Anders Ygemann bekreftet at dette var den svenske Regjeringens uttrykte ønske og at man var stolt over at det svenske bidraget kom til å bidra til å redde tusenvis av menneskeliv i Middelhavet. Grensekontroll ble knapt nok nevnt, og kun i en bisetning (Kustbevakningen, 2015). Det skal likevel nevnes at befalhavende på KBV001 som ble intervjuet samme dag, var noe mer klar på at oppdraget fra Frontex var et grensekontrolloppdrag. Men vinklingen og fokuset dreide seg til syvende og sist om redning også i dette intervjuet (Kustbevakningen, 2015b).

Hvordan kunne dette vært kommunisert på en bedre måte? Politiinspektøren utdypet dette om mandatet, og sa at «*SAR er også grensekontroll. Migrantene blir levert i italienske havner til et kontrollsystem*» (Politiinspektør, 2018). For det norske bidraget sin del, utarbeidet de rutiner for registrering og håndtering av migranter når de ble tatt om bord. Disse rutineene ble senere tatt inn i Frontex sin operasjonsplan. I dette kontrollregimet fikk man muligheten til å

innhente informasjon om migrantene og vurdere dem ut fra et polisiært perspektiv. Denne kontrollvirksomheten bidro blant annet til at informasjon om mer enn 200 mistenkte personer og 200 vitner har blitt overlevert italienske myndigheter (Politiet, 2018). Det er klart at denne aktiviteten, initiert gjennom en SAR-operasjon også er et aspekt av grensekontroll. I utgangspunktet tror forfatteren ikke at utfordringer med et todelt og så et tredelt mandat fra 2016 var særlig framtreddende i begynnelsen. For å si det enkelt, sommeren 2015 og 2016 var det «nok migranter og redningsaksjoner til alle». Imidlertid kan det synes som om fokus på operasjonens mangedelte mandat fikk økt betydning etter som migrantstrømmen avtok utover 2017 og at italienske havner på mange måter nådde et metningspunkt. Det ble viktigere for ICC å fordele Frontex-ressursene i hele operasjonsområdet, enn å allokere hovedtyngden i migrantområder. Som de presenterte dataene i kapittel 4, og da spesielt kapittel 4.1.2 om mandatet og 4.4.1 om daglig koordinering viser, var det en tydelig dreining mot mer grensekontroll og mindre redning utover 2017.

Regjeringen valgte da også å avslutte det norske bidraget til operasjonen ved utgangen av 2017, og begrunnelsen kan på mange måter støtte opp under fokuset man hadde på redningsoperasjoner.

«Norges bidrag til Triton videreføres ikke i 2018. Ankomstene over det sentrale Middelhavet har gått ned, noe som har redusert mengden redningsoppdrag det norske bidraget har vært involvert i» (Regjeringen, 2018, s. Kap 1.5.3).

Nok en gang ser vi at de utfordringene t`Hart og Boin skisserer med kriser som går over tid gjør seg gjeldende. Behovene og forutsetningen endres og dette setter krisehåndteringen på prøve (t`Hart & Boin, 2001). En utvidelse av mandatet fra todelt til tredelt ved forordningene 1624, 1625 og 1626 av 2016 kan ha vært et tiltak i så henseende. En dreining fra hovedsakelig SAR-operasjoner i 2015-2016, mot mer grensekontroll i 2017 er et annet utviklingstrekk som kan underbygge endringer i behov og forutsetninger ref. t`Hart og Boin.

Basert på ovennevnte drøfting vil jeg påstå at en av utfordringene ved å ha et tredelt mandat, er mangelen på en reell forventningsavklaring rundt hva som er oppdraget og kommunikasjon av dette. Ikke bare til de som deltar i operasjonen på taktisk nivå, men til alle nivåer i krisehåndteringen så vel operasjonelt, strategisk og politisk nivå. I forlengelsen av dette, kan vi også trekke paralleller til et av kjennetegnene ved komplekse kriser; den såkalte CNN-effekten og donorer og aktørers villighet til å bidra med og finansiere ressurser (Kruke &

Olsen, 2005). Så lenge det var et stort medietrykk på saken, ville krisen langt på vei få de midler og de ressurser som var etterspurt. Etter hvert som nyhetens interesse avtok og krisen endret karakter, i dette tilfellet en nedgang i migrantstrømmen, var det nærliggende å anta at fartøybidragene etter hvert ville trekke seg ut. Noe den norske Regjeringen besluttet i 2017. Krisen var ikke avsluttet, men blitzlampene hadde sluknet.

Dersom man ser isolert på alle de juridiske forpliktelser man har ovenfor nødstedte når man opererer til havs, kan man stille seg spørsmål om man egentlig hadde hatt behov for å ha rednings-dimensjonen i mandatet i det hele tatt. Som sjøfarende har man uansett en lovpålagt plikt til å hjelpe personer i havsnød og MRCC kan dirigere og beordre ethvert skip til å komme den nødstedte til unnsetning. På den annen side kan man si at rednings-dimensjonen blir sterkere når det framgår av mandatet, og det gir en ytterligere forpliktelse til å styre ressursene dit det er størst behov. Med det fokuset man har hatt på redning av migranter, kan man også anta at det er mindre sannsynlighet for at Norge og en del andre land hadde stilt med skip, dersom de utelukkende skulle ha patruljert langs de enorme havområdene i operasjonens yttergrenser.

Muligheter: En mer fleksibel krisehåndtering

Fram til nå har vi sett at drøftinger rundt krisens "*endrede behov og forutsetninger*" (ref. t`Hart & Boin) har satt krisehåndteringen på prøve. Det har blitt stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig utnyttelse og allokering av fartøyene har vært og om fartøyene faktisk har vært egnet til de oppdragene de har blitt satt til. Mye framstår selvfølgelig som ikke helt optimalt, hadde det vært det ville det ikke vært behov for å forske på dette fenomenet. Utfordringer som det tredelte mandatet har skapt i møte med koordinering og ressursutnyttelse har blitt beskrevet, men det som i disse diskusjonene har blitt problematisert kan også vendes til en mere positiv vinkling. Et tredelt mandat gir også muligheter til en mer fleksibel krisehåndtering når krisen endres og det oppstår nye behov. Når tallet på antall migranter sank utover i 2017 ga mandatet ICC en mulighet til å involvere fartøyene i andre oppdrag innenfor de gitte rammene. I stedet for å "ligge og vente" på migranter, ble fartøyene benyttet til fiskerioppsyn og oppdrag relatert til smugling, narkotika og annen grenseoverskridende kriminalitet. Selv om fartøyene ikke nødvendigvis var egnet til alle typer oppdrag, og informasjonen om oppdraget tidvis var mangelfull, bidro de likevel til å avdekke kriminelle forhold.

Sammenligner vi mandatet i denne Frontex-operasjonen med FN-mandatene som lå til grunn for operasjonene i Rwanda og på Balkan, ser vi at Frontex-mandatet har en mye videre utforming, noe som i større grad gir muligheter for en mer fleksibel krisehåndtering. Som vi så i kapittel 2.1 om tidligere forskning på kriser og krisehåndtering, var det nettopp mangelen på handlingsrom i FN-mandatene som bidro til at massakrene i Rwanda og Srebrenica kunne skje (Beswick & Jackson, 2015).

Stene og Kruke på sin side, beskrev mandatene i NATO-operasjoner som vage og motstridene og at blant annet politiske føringer førte til utfordringer med koordineringen (Stene L. K., 2017) (Stene & Kruke, 2015). Dette finner vi også i denne studien, hvor vi så at perioder med mye fokus på migrantstrømmen og et opphetet politisk klima, medførte en omdisponering av fartøyene i operasjonen. Forskjellen ligger likevel i at denne omdisponeringen kunne skje innenfor mandatets rammer. Selv om mandatene i seg selv ikke kan sammenlignes da det dreier seg om ulike typer operasjoner og oppdrag, så ser vi at utformingen er avgjørende for fleksibiliteten i krisehåndteringen.

6 KONKLUSJON

"Hvilke utfordringer, dilemmaer og muligheter skaper et tredelt mandat i en multinasjonal krisehåndtering som operasjon Triton?"

Dette var spørsmålet forfatteren stilte innledningsvis og som denne oppgaven søkte å finne svar på. I dette avsluttende kapitlet vil forskningsspørsmålene først bli evaluert. Deretter vil samsvaret mellom studien og dens valgte teori og tidligere forskning bli vurdert.

Begrensninger og muligheter som ligger i studien følger deretter, før studiens konklusjon presenteres. Eventuelle behov for, og forslag til videre forskning avslutter kapitlet.

6.1 Evaluering av forskningsspørsmålene

For å besvare problemstillingen ble følgende forskningsspørsmål formulert:

1. *Hvordan ble operasjon Triton organisert, og påvirket organiseringen de vurderinger som ble gjort i relasjon til mandatet?*
2. *Hvordan ble ressurser anskaffet, utnyttet og allokert i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?*
3. *Hvordan foregikk koordineringen og samvirket mellom de ulike bidragsyterne i operasjonen, og hvilke vurderinger ble gjort i forhold til mandatet?*

Gjennom analyser av en rekke dokumenter, både offentlige, offisielle og arbeidsdokumenter har forfatteren funnet svar på alle spørsmål som forskningsspørsmålene oppstiller. Hvordan disse funnene forholder seg til mandatet og hvilke utfordringer, dilemmaer og muligheter som genereres, er drøftet i lys av de valgte teorier.

6.2 Samsvaret mellom teori og tidligere forskning

Denne case-studien samsvarer godt med de teorier som er presentert i oppgaven og tidligere forskning på området. De funn og analyser som er gjort bekrefter teorier og forskning på kriser generelt og komplekse kriser og krisetypologier spesielt. Videre er det godt samsvar med teorier og forskning på krisehåndtering. Selv om mye av litteratur og tidligere forskning er basert på humanitære kriser i krig- eller voldelige konflikter, er det en klar overføringsverdi

til studiens beskrevne krise. Studien kan derfor være et bidrag til forståelsen av dagens moderne kriser som ikke nødvendigvis skjer i en krigskontekst i et avgrenset geografisk område.

6.3 Begrensninger og muligheter

Studien er en singel case-studie. I dette ligger det begrensninger i hvor generaliserbare studiens funn er for lignende operasjoner. Imidlertid bekrefter studiens funn tidligere forskning og teorier på området, og man kan derfor anta at studien vil ha en viss overføringsverdi til lignende kriser og operasjoner som krever en multinasjonal krisehåndtering.

Kulturelle betingelser for hvordan man organiserer seg og strukturerer arbeidet i operasjonen, vil kunne spille en rolle. Forfatterens syn på hvordan dette bør gjøres, likeså. Det er å anta at en nord-europeisk tilnærming til organisering avviker noe fra en sør-europeisk, og dette kan lede til forutinntatthet i tolkning av data relatert til disse spørsmålene.

Mengden datamateriale og det faktum at forfatteren har fått tilgang til dokumenter uten å måtte spesifisere eksplisitt hva man har vært ute etter, har gitt en mulighet til å innta en mer utforskende tilnærming til den studerte operasjonen. Noe som igjen åpner opp muligheten for å se nye sammenhenger og/eller nye problemstillinger.

6.4 Studiens konklusjon

Oppdraget i operasjon Triton endret seg naturlig nok i løpet av de årene den var operativ, og det var relativt store endringer i oppdraget fra oppstart til terminering. Imidlertid forble mandatet tilnærmet det samme i hele perioden. I spørsmålene rundt koordinering og ressursutnyttelse i operasjon Triton var det mange faktorer som måtte hensyntas. Med problemstillingen i denne oppgaven søkte jeg å finne svar på de utfordringer, dilemmaer og eventuelle muligheter som det tredelte mandatet skapte i krisehåndteringen i operasjon Triton.

«Hvilke utfordringer, dilemmaer og muligheter skaper et tredelt mandat i en multinasjonal krisehåndtering som operasjon Triton?»

Drøftingene har vist at det ikke finnes noe enkelt svar på problemstillingen. Et tredelt mandat genererer en rekke utfordringer og dilemmaer, men også muligheter. Først og fremst ligger mulighetene med et tredelt mandat i fleksibiliteten dette gir i krisehåndteringen og de endrede behov man ofte ser i denne typen kriser. Dette krever imidlertid slik forfatteren ser det, en tydeligere forventningsavklaring og en tydeligere kommunikasjon rundt oppdraget og dets mandater. Dette ville igjen bidratt til en mer helhetlig forståelse av krisehåndteringen i operasjonen og dets utfordringer. Kjernen i spørsmålene rundt koordinering og ressursutnyttelse hadde sitt utspring i forholdet mellom grensekontroll og redningsoppdrag og i fokuset som ble satt på volumet av reddede migranter. Disse forholdene er da også de som er fremtredende i forhold til mandatet og dets utfordringer og dilemmaer.

Analysen av denne operasjonen har vist at det er karakteristikkene til den den *sent brennende krisen* og *den grenseoverskridende krisen* som er fremtredende. Gjennom empirien og drøftingene framstår det som klart at behov og forutsetninger ble endret underveis og at ulike interesser og forventninger på myndighets- og organisasjonsnivå satte krisehåndteringen på prøve.

6.5 Forslag til videre forskning

Som redegjort for i kapittel 6.2 over bekrefter studien de teorier og den forskning som er gjort innenfor kriser og krisehåndtering. Krisehåndterings forhold til mandat er også tidligere belyst, men det kan synes som om dette feltet fremdeles er noe uutforsket. Videre forskning på mandatenes betydning i krisehåndteringen og hvordan mandat kan påvirke koordinering og ressursutnyttelse, kan derfor både være interessant og nyttig i forhold til fremtidige opprettelser av operasjoner.

Gjennom analyser gjort av dokumenter og da spesielt arbeidsloggene i operasjonen, har forfatteren funnet flere utfordringer i krisehåndteringen som ikke direkte har vært relatert til mandatet. Disse funnene synliggjør de mange utfordringene som generelt kan oppstå i multinasjonal krisehåndtering og kan være formålstjenlig å forske videre på.

- Utfordringer med samhandling og kommunikasjon mellom de ulike hovedredningssentralene (MRCC) i Middelhavet.
- Forholdet mellom operasjon Triton (Italia) og operasjon Poseidon (Hellas) og manglende kommunikasjon og samhandling mellom disse til tross for at de begge var Frontex-ledede operasjoner som grenset til hverandre.

- Samhandling, kommunikasjon og ressursutnyttelse mellom ICC og italienske myndigheter internt. En utfordring i relasjon til dette, var tildeling av Port of Safety (POS), hvor tildeling av POS ofte framsto som uhensiktsmessig i forhold til seilingstid og fornuftig utnyttelse av fartøyene.
- Nasjonale og kulturelle forhold som påvirket organisering og struktur internt i operasjonen generelt og i ICC spesielt.

REFERANSER

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Anderson, M. B. (1999). *Do no harm. How aid can support peace - or war*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Aschehoug og Gyldendal. (1994). *Store Norske leksikon* (2. utg.). Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Bayanaa, U. (2017). *FRONTEX and Migration in the Aegean Sea*. Masteroppgave, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Avdeling for internasjonale miljø- og utviklingsstudier, Noragric, Ås.
- Beswick, D., & Jackson, P. (2015). *Conflict, security and development. An introduction*. (Second edition. utg.). New York, USA: Routledge.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Cambridge, Storbritannia: Polity Press.
- Boin, A. (2009). The New World of Crisis and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*(Vol. 26, no. 4).
- Brekke, I. (2018, August 21). Redningsskipet fikk legge til på Scicilia. Men de 177 ombord får ikke gå i land. *Aftenposten*. Hentet April 2019 fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/0EAdzG/Redningsskipet-fikk-legge-til-pa-Sicilia-Men-de-177-om-bord-far-ikke-ga-i-land>
- CIM Kripos. (2015-2017). SAR-logg. *ICC Roma*.
- CIM Kripos. (2015-2017b). Daglig logg. *ICC Roma*.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving* (5. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dynes, R. R. (1993). Disaster Reduction: The Importance of Adequate Assumptions about Social Organization. *Sociological Spectrum*(13), 175-192.
- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K., Olsen, O., & Pettersen, K. (2016). *Perspektiver på samfunnsikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm.
- EUNAVFOR MED Operation Sophia. (u.d.). *About Us: Mission*. Hentet Januar 14, 2019 fra EUNAVFOR MED Operation Sofia: <https://www.operationsophia.eu/about-us/#mission>
- Europaparlamentet og Rådet. (2014, Mai 15). Forordning (EU) nr. 656/2014. Om regler for overvåging av de ydre søgrænser inden for rammene af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser. Hentet April 2018 fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32014R0656&qid=1527333076846>
- Europaparlamentet og Rådet. (2016, Mars 9). Forordning (EU) nr. 399/2016. Om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks). Hentet Mai 26, 2018 fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32016R0399&qid=1527333829018>

- Europaparlamentet og Rådet. (2016b). Forordning (EU) nr. 1624/2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004,. Hentet Mai 26, 2018 fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32016R1624&qid=1527346417027>
- Europaparlamentet og Rådet. (2016c). Forordning (EU) nr. 1625/2016 om ændring av forordning (EF) 1406/2002 om oprettelse av et europæisk agentur for søfartssikkerhet. Hentet juni 14, 2018 fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1625&qid=1529000253481&from=EN>
- Europaparlamentet og Rådet. (2016d). Forordning (EU) nr. 1626/2016, om ændring av Rådets forordning (EF) nr. 768/2005 om oprettelse av EF Fiskerikontrolagentur. Hentet juni 14, 2018 fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1626&qid=1529000627992&from=EN>
- European Comission. (2014b, Oktober 31). *Frontex Joint Operation "Triton" - Concerted Efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean*. Hentet April 2019 fra European Commission, Press Release Database: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm
- European Comission. (2015). *How does Frontex Joint Operation Triton support search and rescue operations?* Hentet Mai 26, 2018 fra European Comission: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf
- European Comission. (2017, Juli 4). *Central Mediterranean Route: Commission proposes Action Plan to support Italy, reduce pressure and increase solidarity*. Hentet November 27, 2018 fra European Comission: Press Release: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_en.htm
- European Commission. (2014, oktober 7). *Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*. Hentet juni 17, 2018 fra European Commission, Press Release Database: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-566_en.htm
- Frontex. (2014, mars 26). *Management Board Decision No 6/2014. adopting rules related to the technical equipment, including Overall Minimum Number of Technical Equipment to be deployed for Frontex coordinated operational activities in 2015*. Hentet juni 18, 2018 fra Frontex Key Documents: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2014/MB_Decision_06_2014_on_adopting_rules_relating_to_the_TE_to_be_deployed_for_Frontex_coordinated_operational_activities_in_2015.pdf
- Frontex. (2015). *Operational Plan (Main Part). Joint Operation EPN Triton 2015*. Operasjonsplan, Frontex, Operations Division, Joint Operations Unit, Sea Border Sector. Hentet fra

- <https://www.asktheeu.org/en/request/2787/response/9812/attach/4/PAD%20Triton%202015%20OPLAN%20Main%20part.pdf>
- Frontex. (2015b, Mars 31). Second open call for additional contributions to Joint Operations EPN Triton 2015 and Poseidon Sea 2015. *DocuLive 201501738, dok 47* (Politidirektoratet).
- Frontex. (2015c, Mai 15). *Management Board Decision No.18/2015 on the United Kingdom's participation in Frontex Joint Operation Triton 2015*. Hentet Mars 24, 2019 fra Frontex Key Documents:
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2015/MB_Decision_18_2015_on_the_UK_participation_in_JO_Triton_2015.pdf
- Frontex. (2016). *Focus: Joint Operation Triton (Italy)*. Hentet Mai 26, 2018 fra Frontex:
<https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes>
- Frontex. (2016b). *Risk Analysis for 2016*. Frontex, Risk Analysis Unit. Warszawa: Frontex. Hentet Februar 16, 2019 fra
https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf
- Frontex. (2017). *Risk Analysis for 2017*. Risk Analysis Unit. Warszawa: Frontex. Hentet juni 22, 2018 fra
https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf
- Frontex. (2018). *Frontex Operations*. Hentet Mai 27, 2018 fra Frontex:
<https://frontex.europa.eu/faq/frontex-operations/>
- Frontex. (2018b). *News Release: Frontex launching new operation in Central Med*. Hentet Mai 26, 2018 fra Frontex: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>
- Frontex. (2018c). *Migratory Routes: Central Mediterranean route*. Hentet mai 23, 2018 fra Frontex: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>
- Frontex. (2018d). *Risk Analysis for 2018*. Risk Analysis Unit. Warszawa: Frontex. Hentet Januar 29, 2019 fra
https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf
- Frontex. (2018e). *Annual Activity Report 2017*. Warszawa: Frontex. Hentet Mars 2019 fra
https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/Annual_Activity_report_2017.pdf
- Frontex. (2019). *Main Operations*. Hentet Februar 15, 2019 fra Frontex. European border and coast guard agency: <https://frontex.europa.eu/>
- Frontex. (u.d.). *About Frontex, origin and tasks*. Hentet Mars 31, 2019 fra Frontex:
<https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>

- Frontex og Politidirektoratet. (2015, Mai). FX_NO_Selection_Triton2015_08.05.2015. *DocuLive 201501738, dok 67 (Politidirektoratet)*.
- Frontex og Politidirektoratet. (2017, Januar 16). 20170133_Open_Call_2017_HR_TE. *DocuLive 201501739, dok 429. (Politidirektoratet)*.
- Frontex. (u.d. b). *Pooling Resources*. Hentet Januar 16, 2019 fra Frontex: <https://frontex.europa.eu/operations/pooling-resources/>
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Guardia Costiera. (2016). *Search and rescue activity and migratory flows in the Central Mediterranean Sea, 2016*. Roma: Guardia Costiera.
- Guardia Costiera. (2017). *2017 SAR operations in the Mediterranean Sea*. Maritime Rescue Coordination Centre Roma, Guardia Costiera. Roma: Guardia Costiera. Hentet fra http://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2017/Rapporto_annuale_2017_ENG.pdf
- Guardia Costiera. (u.d.). *Our Missions: Search and Rescue: Guardia Costiera*. Hentet November 27, 2018 fra Guardia Costiera: <http://www.guardiacostiera.gov.it/en/Pages/search-and-rescue.aspx>
- Guardia di Finanza. (2018). *Chi siamo: Comparto aeronavale, Compiti istituzionali (Om oss: Maritim sektor, oppgaver)*. Hentet Mai 27, 2018 fra Guardia di Finanza: <http://www.gdf.gov.it/chi-siamo/organizzazione/specializzazioni/comparto-aeronavale/organizzazione/compiti-istituzionali>
- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*(13:3), ss. 106-115.
- Helldorff, J. v. (2015, September 3). *The EU Migration Dilemma*. Hentet Januar 14, 2019 fra Heinrich Böll Stiftung European Union: <https://www.boell.de/en/searching/external/The%20EU%20Migration%20Dilemma>
- Hjerpseth-Østlie, N. (2017, august 3). Italiensk politi dokumenterer samarbeid mellom tysk NGO og menneskesmuglere. *Human Rights Service*. Hentet juni 23, 2018 fra <https://www.rights.no/2017/08/italiensk-politi-dokumenterer-samarbeid-mellom-tysk-ngo-og-menneskesmuglere/>
- ICC. (2017a, Mars 27). Daily Briefing. 2, 34-35. Roma, Italia: International Coordination Center (ICC).
- ICC. (2017b, Juni 7). Daily Briefing. 2, 38-40. Roma, Italia: International Coordination Center (ICC).
- ICC. (2017c, Oktober 13). Daily Briefing. Roma, Italia: International Coordination Center (ICC).
- ICC. (2017d, Februar 3). JCB Minutes 03.02.2017. Roma, Italia.
- International Maritime Organization. (1974). International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS). Hentet Mai 26, 2018 fra

- [www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)
- IOM. (2017). *International Organization for Migration, "Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe."*. Hentet april 30, 2018 fra Publications IOM:
http://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf
- IOM. (2018). *Missing Migrants, International Organization for Migration*. Hentet april 30, 2018 fra IOM: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>
- Italian Ministry of Interior. (2017). Code of Conduct for NGOs undertaking activities in migrants`rescue operations at sea. Italia: Ministry of Interior.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2002). *Stortingsmelding nr 17 (2001-2002). "Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn"*. Oslo: Justis og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015, April 29). Oppdrag vedrørende politiets bidrag til Frontex` Operasjon Triton. *DocuLive 201501738, dok. 1*. Oslo.
- Kingsley, P., & Traynor, I. (2015, april 22). "EU borders chief says saving migrants' lives 'shouldn't be priority' for patrols" . *The Guardian*. Hentet juni 21, 2018 fra <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/eu-borders-chief-says-saving-migrants-lives-cannot-be-priority-for-patrols>
- Kripos. (2017, Mars 15). Frontexoperasjonene - situasjonsrapport fra Kripos uke 10.
- Kripos. (2018, Januar 5). Frontexoperasjonene - situasjonsrapport uke 1 fra Kripos, med totaloversikt SAR.
- Kruke, B. I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22.juli 2011*. Oslo: 22.juli-kommisjonen.
- Kruke, B., & Olsen, O. (2005). Reliability-seeking networks in complex emergencies. *Int. J. Emergency Management, Vol 2, No. 4*, ss. 275-291.
- Kustbevakningen (Regissør). (2015). *KBV001 avfärd till Medelhavet - Dan Thorell och Anders Ygemans tal inför avfärd* [Film]. YouTube.
- Kustbevakningen (Regissør). (2015b). *KBV001 avfärd till Medelhavet - Peo Allard om operation Triton* [Film]. YouTube.
- Langberg, Ø. K. (2018, Juni 29). Dette er migrantplanen som skal redde Merkels politiske liv. *Aftenposten*. Hentet April 2019 fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/p6kX4w/Dette-er-migrant-planen-som-skal-redde-Merkels-politiske-liv>
- Ministero Della Difesa. (2018). *Marina Militare: Mare Nostrum Operation*. Hentet mai 23, 2018 fra Ministero Della Difesa:
<http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>
- National Official. (05.2017). *Sjekkliste ved skifte av NO ICC Roma*.

- National Official. (06.2017). *Sjekkliste ved skifte av NO ICC Roma*.
- Offentleglova. (2006, Mai 19). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. (LOV-2006-05-19-16)*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet Desember 9, 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- OHCHR. (2015). *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Francois Crèpeau*. United Nations, Human Rights Council. Hentet Januar 16, 2019 fra https://www.ohchr.org//EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_36_ENG.doc
- Personopplysningsloven. (2018, Juli 20). *Lov om behandling av personopplysninger. (LOV-2018-06-15-38)*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet Januar 15, 2019 fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38/*#*
- Politidirektoratet. (2017, Januar 24). Norske bidrag med fartøy til Frontex fellesoperasjoner. *DocuLive 201501738, dok. 415 (offentlig versjon)*. Oslo.
- Politiet. (2017, november 2). *Aktuelt, tall og fakta. Olympic Commander. Migrantkontroll*. Hentet juni 24, 2018 fra Politiet.no: <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2017/11/02/olympic-commander-migrantkontroll/>
- Politiet. (2018, januar 4). *Aktuelt, tall og fakta. Olympic Commander forlater Italia*. Hentet juni 19, 2018 fra Politiet.no: <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2018/01/04/olympic-commander-forlater-italia/>
- Politiinspektør. (2018, juni 7). Politidirektoratet. (M. B. Stabell, Intervjuer)
- Politiregisterloven. (2010, Mai 28). *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (LOV-2010-05-28-16)*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet Juli 18, 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-05-28-16>
- Regjeringen. (2015, mai 14). *Aktuelt. Norsk Skip til Middelhavet*. Hentet juni 19, 2018 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk-skip-til-middelhavet/id2411973/>
- Regjeringen. (2018). *Prop. 1 S (2017-2018), Statsbudsjettet 2018*. Hentet juni 19, 2018 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-jd-20172018/id2574213/sec1>
- Rosenthal, U., Charles, M., & t` Hart, P. (1989). *Coping with crises. The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, Illinois, USA: Charles C. Thomas Publisher Ltd.
- Rosentnhal, U., Boin, A., & Comfort, L. K. (2001). The changing world of crises and crises management. I U. Rosentnhal, A. Boin, & L. K. Comfort, *Managing Crises; Threats, Dilemmas, Opportunities*. Spriengfield, USA: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Segen`s Medical Dictionary . (2011). Complex Emergency. Hentet Januar 5, 2019 fra <https://medical-dictionary.thefreedictionary.com/Complex+Emergency>
- Solberg, J. P. (2015, Juli). Tema: Operasjon Triton. (K. M. Hansen, Red.) *Norsk Politi*(2).

- Statewatch. (2014, Mai). Analysis. Border guards, planes, "thermal vision vans" and heartbeat detectors - who is equipping Frontex? *DocuLive 201501738, dok. 18 (vedlegg)*. (C. Jones, Red.)
- Stene, L. K. (2017). "Unity of effort" in the new wars? *Safety and Reliability - Theory and Applications - Cepen & Bris (Red)*, ss. 3123-3130.
- Stene, L., & Kruke, B. (2015). Comprehensive Approach: An appropriate tool to gain security in the new wars and complex emergencies? *Safety and Reliability of Complex Engineered Systems - Podofilini et al (red)*, ss. 255-263.
- Styrkesjef. (02.2017). *Sjekkliste ved styrkesjefskifte*.
- Styrkesjef. (12.2017). *Sjekkliste ved styrkesjefskifte*.
- Svendsen, M. H. (2017). *The Drowning of Human Rights in the Sea? Norges teknisk-vitenskapelige universitet, Det humanistiske fakultet*. Trondheim: NTNU.
- Sætre, M. (2007). *Analysen av kriminalitet. En innføring i data og metoder i samfunnsvitenskapelige og strategiske kriminalanalyser*. Høyskoleforlaget.
- t Hart, P., & Boin, A. (2001). Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics. I U. Rosenthal, A. Boin, & L. K. Comfort, *Managing Crises; Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, Illinois, USA: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Tinti, P., & Reitano, T. (2016). *Migrant, refugee, smuggler, saviour*. London: Hurst & Company.
- Twitter. (u.d.). Kripos, Siem Pilot. Hentet juni 24, 2018 fra <https://twitter.com/search?l=&q=kripos%2C%20siem%20pilot&src=typd>
- United Nations. (1945). Charter of the United Nations. Hentet juni 14, 2018 fra <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>
- United Nations. (2018). *Protection of civilians mandate*. Hentet mai 20, 2018 fra United Nations Peacekeeping: <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate>
- United Nations General Assembly. (1982). United Nations Convention on The Law of the Sea (UNCLOS). Hentet Mai 26, 2018 fra http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods* (5. utg.). USA: Sage Publications.
- Yttervoll, O. J. (2016). *Masseinnvandring og moderne kriser*. Norges Arktiske Universitet, Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet. Tromsø: Norges Arktiske Universitet.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Svar på innsynsbegjæring fra Politidirektoratet



Monica Bergan Stabell

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:

Vår referanse:
201802692-7 047.1

Sted, Dato
Oslo, 26.07.2018

SØKNAD OM INNSYN I TAUSHETSBELAGT INFORMASJON - ERFARINGSBASERT MASTER I RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE - FRONTEX OPERASJON TRITON

Politidirektoratet viser til søknad av 26.05.2018 fra Monica Stabell. Stabell er ansatt i Politidirektoratet og tar en erfaringsbasert mastergrad i risikostyring og sikkerhetsledelse med oppstart av masteroppgave i september.

Søker ønsker tilgang til opplysninger for bruk i prosjekt- og mastergradsoppgave.

Søknaden har vært underlagt vurdering av seksjonene for Internasjonal, Analyse og Juridisk forvaltning.

Fra søknaden av 26.05.2018 hitsettes:

"Jeg planlegger å skrive min master om Operasjon Triton, med fokus på krisehåndteringen – og spesielt koordinering og ressursutnyttelse i operasjonen. Inneværende semester tar jeg grunnmodulen i studiet hvor det bla skal skrives en prosjektoppgave.

Denne oppgaven kan danne grunnlag for en utvidelse til senere masteroppgave. Temaet for prosjektoppgaven er Mandat og ressursutnyttelse i Operasjon Triton, hvor problemstillingen vil dreie seg om utfordringer knyttet til koordinering og ressursutnyttelse når man opererer med et tredelt mandat.

I den forbindelse har jeg behov for å innhente data til empirien. Jeg anmoder derfor om å få tilgang til og innsyn i dokumenter arkivert i DocuLive som vedrører Operasjon Triton og eventuelle andre relevante dokumenter fra Frontax. Jeg anmoder videre om å få innsyn i eventuelle andre dokumenter vedrørende OP Triton som kan være lagret på Beredskapsseksjonens filstruktur og i hendelsesloggen CIM. Dette vil hovedsakelig dreie seg om ukentlige rapporter som ble sendt fra Kripos.

Jeg vil selvfølgelig foreta en forløpende verdivurdering av dokumenter som ikke allerede er verdivurdert.

Jeg har tilgang til både DocuLive, nevnte filstruktur og CIM, så dersom forespørselen innvilges, henter jeg ut relevante dokumenter selv."

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 582 531 550 mva
Giro:
www.politi.no

Videre ble søknaden utdypet i epost av 28.06.2018:

Hva: Det ønskes innsyn i dokumenter som omhandler Operasjon Triton herunder prosessen ved forespørsel fra Frontex til medlemsland om å bidra i operasjonen. Anmodning om å stille med fartøy o.l. Det er ikke behov for dokumenter om avtaleinngåelsen med rederi "forretningshemmeligheter". Det er heller ikke behov for innsyn i dokumenter som vedrører mannskapsuttak, men liste over personell som har tjenestegjort i operasjonen både som mannskap og som National Official i Roma kan være aktuelt dersom det blir aktuelt med spørreundersøkelse eller intervjuer. Eventuelle personer som blir intervjuet anonymiseres dersom de ønsker dette. Jeg anmoder videre om å få innsyn i eventuelle andre dokumenter vedrørende OP Triton som kan være lagret på Beredskapsseksjonens filstruktur og i hendelsesloggen CIM. Dette vil hovedsakelig dreie seg om ukentlige rapporter som ble sendt fra Kripos.

Jeg anmoder også om å få tilgang til og innsyn i CIM operasjonen som ble benyttet i OP Triton (Kripos CIM), herunder hendelsesloggen og relevante andre dokumenter som er lagret i operasjonen. (Vedr Kripos og forespørsel til de, har de svart at POD "eier" operasjonen og skal svare ut slike forespørsler) CIM er et loggføringsverktøy. I dette systemet ble det ført en type vaktjournal som bla omhandlet diskusjoner, daglige gjøremål, SAR-oppdrag, varslinger osv. Denne er interessant fordi den vil kunne si noe om hvordan operasjonen ble koordinert. Jeg var selv en del av operasjonen og sitter på min kunnskap, men denne må gjøres "gyldig" ved at jeg kan støtte meg til loggføring. Det vil også være mulighet for å se hvilke utvikling(er) det var i operasjonen. Det er lite personsensitivt som er omhandlet i loggen og evt opplysninger om personer vil ikke bli benyttet i oppgavene, heller ikke opplysninger som er inntatt i graderte operasjonsplaner.

Ber om forståelse for at jeg ikke har den fulle oversikt over alle dokumenter det ønskes innsyn i og at ovennevnte liste derfor ikke er uttømmende.

Hvorfor: Forskning på koordinering i kriser og ressursutnyttelse, mandat m.v. er et aktuelt og relevant forskningsområde.

Hvordan innsyn gjennomføres/innhenting av data: Jeg har kunnskap om CIM og kan bli gitt tilgang til CIM operasjonen av Kripos dersom forespørselen innvilges. Alle opplysninger vil bli fortløpende vurdert. CIM POD har jeg tilgang til gjennom mitt arbeid i Politiets Situasjonssenter, opplysninger fra loggføring der samt fra Mappestruktur på Beredskapsseksjonen kan jeg selv hente ut. Jeg har også tilgang til DocuLive, men hjelp til å hente ut relevante dokumenter der kan det være ønskelig å be om.

Dersom jeg skal intervjuer personer, vil jeg ta kontakt med disse via telefon eller mail i første omgang.

Oppbevaring av informasjon: Sensitiv informasjon kan oppbevares på arbeidsplass. Imidlertid er det ønskelig med mest mulig informasjon som er av en slik grad at det kan publiseres i en masteroppgave.

Hvordan info skal brukes: Informasjonen skal benyttes som empiri og eventuell drøfting i en prosjektoppgave og masteroppgave. Det foreligger mye offentlige og offisielle dokumenter fra Frontex og EU Parlamentet m.m. Dokumenter og loggføring fra POD (Kripos) vil kunne bidra til å belyse om det er noe sprik mellom hvordan ting "skal være" kontra hvordan de "faktisk er" Videre kan de gi næring til nye spørsmål og problemstillinger.

Problemstillingen for prosjektoppgaven som skrives nå er;

Mandat og ressursutnyttelse i Operasjon Triton

"Er Operasjon Tritons tre-delte mandat til hinder for en hensiktsmessig koordinering og ressursutnyttelse?"

*Trolig vil masteroppgaven bli en utvidelse av ovennevnte problemstilling.
Veileder ved Universitetet i Stavanger er Lillian Katarina Stene, førsteamanuensis.*

** * **

Politidirektoratet har vurdert saken er i forhold til innsyn i person- og saksopplysninger, jf. politiregisterloven § 23 første ledd samt i forhold til politiets operative virksomhet og organiseringen av dette og sikkerhetsmessige aspektet m.v. i politiregisterloven § 23 andre ledd, jf. § 33.

"§ 23. Omfanget av taushetsplikten

Enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om

- 1. noens personlige forhold, eller*
- 2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår.*

Taushetsplikten gjelder også for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig.

Begrensningene i taushetsplikten i § 22 og §§ 24 til 34 kommer bare til anvendelse så langt de passer.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Opplysninger som nevnt i paragrafen her kan heller ikke utnyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

Taushetsplikten gjelder også overfor andre i politiet og påtalemyndigheten, med mindre § 21 kommer til anvendelse.

For taushetsplikt i tilknytning til kommunikasjonskontroll gjelder straffeprosessloven kapittel 16a."

"§ 33. Taushetsplikt ved forskning

Når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, kan det bestemmes at opplysninger i det enkelte tilfelle gis til bruk for forskning, uten hinder av taushetsplikten i § 23.

I straffesaker treffes beslutning etter første ledd av riksadvokaten og for øvrig av Politidirektoratet, eller av Justisdepartementet for så vidt gjelder opplysninger i saker som behandles av Politiets sikkerhetstjeneste.

Bestemmelsene i forvaltningsloven⁴ § 13d annet og tredje ledd og § 13e kommer til anvendelse så langt de passer."

Politidirektoratet viser til at intervjuer baseres på samtykke fra overordnet. Videre opplyses det at det ikke bes om innsyn i persondata, og at slik data dermed heller ikke skal registreres. Dersom intervjuene legges opp på en slik måte at alle involverte er bevisst på skrankene for taushetsplikten kan ikke Politidirektoratet se at det foreligger skranker for innsynskravet i forhold til § 23 første ledd.

Når det gjelder taushetsplikten etter § 23 andre ledd vil denne omfatte konkrete faktaopplysninger om *politiets operative virksomhet og organiseringen av denne*, jf. § 23 annet ledd.

Direktoratet vurderer det slik at det ikke kan gis innsyn i Frontex sine operasjonsplaner, Kripos sine operasjonsordre eller Forsvarets operasjonsordre. Videre vises det til at det i sak nummer 201501106 er svært begrenset informasjon i denne saken som kan belyse rammene for oppgaven. Det er i samarbeid med departementet tidligere gitt innsyn i sladdede kontrakter som er offentlige i sladdet versjon.

Videre inneholder sak 201501674 dokumenter om personaladministrasjonen. Det gis innsyn i dokumenter som ikke er unntatt offentlighet.

Videre i sak 201501738 er det dokumenter som omhandler øvrige forhold knyttet til det norske fartøysbidraget til operasjon Triton. Innsyn gis for saken med unntak av dokument 96, 441 og 466.

Når det gjelder rapporteringsdokumenter fra Kripos for orientering til Politiets situasjonssenter og for videreforsendelse til departementet gis det innsyn i disse, med unntak av nedlagte Frontex operative analyser.

Vedrørende CIM ber Politidirektoratet Kripos om å gjøre en vurdering av hvilke dokumenter som kan gis ut.

Direktoratet vil presisere at masterstudenten må selv også underveis vurdere egne funn opp mot bestemmelsen og kontakte direktoratet dersom det er uklart om noen av opplysningene som blir gitt vil kunne komme i strid med bestemmelsen. Når det gjelder mer generelle opplysninger om hvordan en samarbeider, planlegger, øver og liknende, hvilke samarbeidsparter som er relevante på hvilke områder osv, vil dette ikke være underlagt taushetsplikten og noe studenten kan spørre og motta opplysninger om.

Generelt kan sies at en frigivelse av informasjon kan medføre at politiet mister kontroll over informasjon som er av betydning for politiets evne til å løse sine oppdrag. Hvordan informasjon fra prosjektet skal håndteres og brukes helt konkret vil således være av betydning for politiet.

Politidirektoratet har lagt seg på en linje i sakene om forskerbasert innsyn – beredskapsmessig - hvor en er meget restriktiv med hensyn til å frigi taushetsbelagt informasjon som er taushetsbelagt av politioperative grunner - særlig når det gjelder politiets oppdragsløsning, taktikk mv. Hvor et viktig spørsmål også er om frigivelse av informasjon kan medføre at politiet mister kontroll over informasjon som er av betydning for politiets evne til å løse sine oppdrag.

Søknaden innvilges i den grad det er nevnt ovenfor, og under forutsetning av at materiale fra prosjektet som skal publiseres, forelegges Politidirektoratet v/Internasjonal og Kripos for vurdering av om taushetspliktsreglene iakttas.

* * *

Direktoratet forutsetter at forholdet til personopplysningslovens melde- og konsesjonsplikt vil bli ivarettatt gjennom melding til NSD. Direktoratet tar forbehold om NSDs uttalelse.

Politidirektoratets samtykke er videre betinget av at gjennomføringen av prosjektet skjer uten overlevering av taushetsbelagt persondata til forskeren. Videre forutsetter Politidirektoratet at all innsamling, oppbevaring og bruk av opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, og at det ikke finnes personidentifiserende opplysninger, eller eventuelle sikkerhetsmessige og beredskapsmessige, politioperative opplysninger Politidirektoratet ikke har godkjent, i det publiserte materialet. Søker og andre som får tilgang til opplysningene må undertegne en taushetserklæring. Det vises ellers til reglene om forskeres taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 e.

Nærværende brev må forevises intervjuobjektene og andre som skal overgi informasjon. Direktoratet forutsetter at innsynet legges opp på en slik måte at alle involverte er bevisst på skrankene for taushetsplikten.

Søker og andre som får tilgang til opplysningene må undertegne en taushetserklæring. Det vises til reglene om forskeres taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 e.

Direktoratet tar videre forbehold om gjennomføring av undersøkelsen (tidsbruk og personell) blir godkjent av leder med ansvar for personer som blir involvert i undersøkelsen.

Med hilsen



Heidi Toward
Seniorrådgiver

KRIPOS
Postboks 2094 Vika
0125 OSLO

Vedlegg 2: Svar på innsynsbegjæring fra Kripos

Monica Bergan Stabell

Fra: Heidi Keseler Venner Toward
Sendt: 13. september 2018 13:04
Til: Monica Bergan Stabell
Emne: VS: POD DL 201802692 - mastergrad - innsyn i POD-CIM Kripos - Kripos' svar

Det vises til Politidirektoratets brev av 26.07.2018 hvor du ble gitt innsyn på visse vilkår.

Vedlagt oversendes Kripos svar og ytterligere vilkår til innvilgelse av innsyn. Vilkårene legges til Politidirektoratets brev av 26.07.2018 jf. forbeholdet gitt på side 4. Videre vises det til at søknaden er innvilget under forutsetning av at materiale fra prosjektet som skal publiseres forelegges Politidirektoratet v/Internasjonal og Kripos for vurdering av om taushetspliktreglene iakttas.

Dersom noe er uklart er det bare å ta kontakt med undertegnede.

med vennlig hilsen/Yours Sincerely
Heidi Toward
seniorrådgiver/Senior Adviser

Politidirektoratet/National Police Directorate of Norway

Politifagavdelingen/Police Development Department
Juridisk forvaltningsseksjon /Section for Legal Affairs
Telefon/Phone no.: (+47) 23 36 41 00
Mobile: (+47) 404 407 45
E-post/e-mail: heidi.toward@politiet.no
www.politi.no

Fra: Lars Ytterstad
Sendt: 31. august 2018 10:41
Til: Postmottak POD
Kopi: Heidi Keseler Venner Toward
Emne: POD DL 201802692 - mastergrad - innsyn i POD-CIM Kripos - Kripos' svar

Det vises til PODs anmodning til Kripos av 26.07.2018, samt Kripos' foreløpige svar til POD av 10.08.2018.

Kripos har nøye vurdert anmodningen og konkludert med at søker gis innsyn i POD-CIM Kripos for EPN Triton i perioden ultimo mai 2015 til bidragets avslutning i desember 2017.

Grunnlaget for innsyn er forskningens oppgitte formål.

Innsyn gis i henhold til de unntak, forutsetninger og forbehold som er gitt i PODs svar til søker av 26.07.2018 i s. 3, siste avsnitt flg. I tillegg unntas situasjons- og analyserapporter fra Frontex og andre medlemsland som er vedlagt loggføringen eller lagt til biblioteket/filarkivet. Søker skal ikke behandle personopplysninger og må for øvrig være særlig aktsom ved behandling av opplysninger som kommer inn under politiregisterloven § 23.

Søker kan kontakte Kripos for nødvendig tilgang til opplysningene. Tilgang vil bli gitt for et nærmere angitt tidsrom.

Med vennlig hilsen

Lars Ytterstad
Politadvokat
Retts- og påtaleenheten
Kripos

Vedlegg 3: Meldeskjema med vurdering fra Norsk Senter for Dataforskning

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Koordinering i kriser - Frontex Operasjon Triton i Middelhavet.

Referansenummer

287767

Registrert

18.10.2018 av Monica Bergan Stabell - mb.stabell@stud.uis.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Stavanger / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Lillian Katarina Stene, lillian.k.stene@uis.no, tlf: 51831552

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Monica B. Stabell, monberga@online.no, tlf: 48084571

Prosjektperiode

20.09.2018 - 20.05.2019

Status

09.01.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

09.01.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 9.1.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 20.5.2019.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil behandle personopplysninger med grunnlag i en oppgave av allmenn interesse. Vår vurdering er at behandlingen oppfyller vilkåret om vitenskapelig forskning, jf. personopplysningsloven § 8, og dermed utfører en oppgave i allmenhetens interesse. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være utførelse av en oppgave i allmenhetens interesse, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e, jf. art. 6 nr. 3, jf. personopplysningsloven § 8.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen:

- om lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a)
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), protest (art. 21).

Prosjektet samler inn svært få personopplysninger. Det kan potensielt fremkomme enkelte opplysninger (navn) i dokumentene som analyseres, men i hovedsak vil ikke disse opplysningene behandles systematisk av forsker. Det vil ikke være hensiktsmessig å informere alle potensielle personer om behandlingen, ettersom dette vil kreve at forsker innhenter flere personopplysninger enn det som fremkommer i dokumentene for å kunne gi informasjon. NSD vurderer også at personvernulempen for den enkelte er svært lav. Det kan derfor unntas fra informasjonsplikt etter art. 14 nr. 5 b).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32) For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må prosjektansvarlig følge interne retningslinjer/rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.









Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Håkon J. Tranvåg Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 4: Oversikt over aktører som bidro i SAR-operasjoner i Middelhavet i 2017










(Guardia Costiera, 2017)

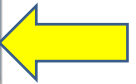
SUMMARIES OF DATA REFERRED TO THE NUMBER OF MIGRANTS RESCUED AT SEA, SUBDIVIDED BY INTERVENED ASSETS

NAVAL UNITS OWNER		N. OF MIGRANTS		
	GUARDIA COSTIERA (ITALIAN COAST GUARD) No Frontex	22.014		
	MARINA MILITARE ITALIANA (ITALIAN NAVY)	5.913		
	GUARDIA DI FINANZA No Frontex	1.184		
	CARABINIERI No Frontex	79		
	FRONTEX	Guardia Costiera	6800	14.976
		Guardia di Finanza	519	
		Carabinieri	0	
		Assetti altri MS	7657	
	COMMERCIAL VESSELS	11.355		
	NGOs (MOAS - SEAWATCH - SOS MEDITERRANEE - SEA EYE - MEDICI SENZA FRONTIERE - PROACTIVIA OPEN ARMS BARCELONA - LIFE BOAT - JUGEND RETTET - BOAT REFUGEE - SAVE THE CHILDREN)	46.601		
	FOREIGN NAVY UNITS	1.495		
	EUNAVFORMED NAVAL UNITS	10.669		
TOTAL		114.286		

Vedlegg 5: Oversikt over forholdet mellom antall reddede migranter og hvem de ble reddet av 2014-2017
(Guardia Costiera, 2017)

**NUMBER OF MIGRANTS SAVED AT SEA (S.A.R. OPS) OR INTERCEPTED AT SEA (L.E. OPS) REFERRED TO THE LAST FOUR YEARS
SUBDIVIDED BY INTERVENED ASSETS
(YEARS 2014 – 2015 – 2016 – 2017)**

NAVAL UNITS OWNED BY		RESCUED PEOPLE FROM JAN THE 1ST TO DEC THE 31ST			
		YEAR 2014	YEAR 2015	YEAR 2016	YEAR 2017
	GUARDIA COSTIERA (ITALIAN COAST GUARD) INCLUDED UNITS COFINANCED BY FRONTEX	38.047	41.341	35.875	28.814
	MARINA MILITARE (ITALIAN NAVY)	82.952	29.178	36.084	5.913
	GUARDIA DI FINANZA INCLUDED UNITS COFINANCED BY FRONTEX	1.601	6.289	1.693	1.703
	CARABINIERI INCLUDED UNITS COFINANCED BY FRONTEX	26	1	174	79
	POLIZIA	0	0	0	0
	COMMERCIAL VESSELS	40.611	16.158	13.888	11.355
	NGOs (AVOAS - SEAWATCH - SOS MEDITERRANEE - SEA EYE - MEDICI SENZA FRONTIERE - PROACTIVA OPEN ARMS BARCELONA - LIFE BOAT - JUSGEND RETSET - BOAT REFUGEE - SAVE THE CHILDREN) First NGO's vessel arrived during August 2014.	1.450	20.063	46.796	46.601
	FRONTEX – EXCEPT ITALIAN UNITS During 2013 under operation HERMES. Operation TRITON is operational since November the 1st 2014, taking place of operation MARE NOSTRUM.	978	15.428	13.616	7.657
	EUNAVFORMED NAVAL UNITS Full operational since July 2015.	0	23.885	22.885	10.669
	FOREIGN NAVY UNITS	705		7.404	1.495
TOTAL		166.370	152.343	178.415	114.286



Vedlegg 6: Utvikling i området for SAR-operasjoner 2012-2016
(Guardia Costiera, 2016)

