



Gjenstridige problemer i en sektorisert stat.

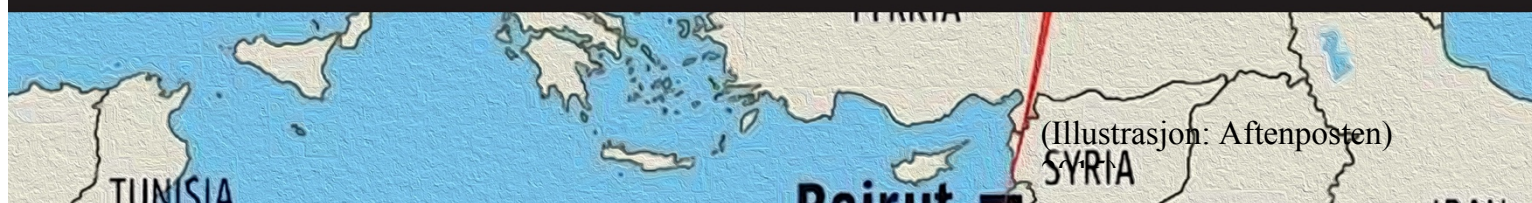
En studie av flyktnings situasjonen på Storskog høsten 2015.

Master i samfunnssikkerhet
Universitetet i Stavanger

Aleksandra Endresen
2017



Universitetet
i Stavanger



**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: Våren 2017

FORFATTER: Aleksandra Endresen

VEILEDER: Maria Therese Jensen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Gjenstridige problemer i en sektorisert stat.
En studie av flyktnings situasjonen på Storskog høsten 2015.

EMNEORD/STIKKORD:

Krise, krisehåndtering, desentralisering, sentralisering, beredskapsprinsipper,
flyktningskrise, Storskog, masseankomster, asylsøkere

SIDETALL: 59

STAVANGER 13.07.2017

DATO/ÅR

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mitt masterløp i samfunnsikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Det har vært to faglig interessante år som jeg ikke ville vært foruten.

Først og fremst ønsker jeg å takke min veileder, Maria Therese Jensen. Jeg vil også rette en stor takk til aktørene som stilte til intervju i denne studien.

Det er så mange rundt meg som fortjener en stor takk, men jeg skal holde det kort. Tusen takk til familie og venner som har gjort mine studieår til en opplevelse jeg ser tilbake på med stor glede.

Nå venter nye utfordringer!

Stavanger, 2017

Aleksandra Endresen

Sammendrag

Denne studien tar utgangspunkt i lokale og sentrale politimyndigheters håndtering av masseankomstene på Storskog høsten 2015. Problemstillingen er: Hvordan kan håndteringen av asylankomstene over Storskog høsten 2015 forklares i lys av begreper om samfunnssikkerhet og kriseforståelse? Storskog grensestasjon ligger i Finnmark på grensen mot Russland. Stasjonen er Norges eneste landbaserte grensepasseringssted som har ytre Schengen-grense mot Russland. At det i løpet av høsten 2015 skulle komme 5500 asylsøkere over den lille grensestasjonen via Russland var utenkelig. Dette medførte betraktelige utfordringer for det lokale politidistriktet som måtte lenge dekke et nasjonalt ansvar.

Det teoretiske perspektivet er hentet fra litteratur om kriser, krisekarakteristikker, og valg av beslutningsmyndighet i form av sentralisering og desentralisering. Tradisjonelle perspektiver på samfunnssikkerhet i lys av beredskapsprinsipper for norsk beredskap blir også belyst. Datagrunnlaget består av dokumentstudier og intervjuer med involverte aktører fra Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Østfinnmark politidistrikt.

Storskog var en lokal krise som er en del av et større krisebilde med internasjonal bakgrunn. Det fremgår av funnene at responsen fra det lokale politidistriktet viser hvor viktig det er med desentralisert beslutningsmakt. Nærhet til problemet, forståelse for lokale forhold og ikke minst at man er offer for konsekvensene hvis oppgaven ikke løses gir både de beste forutsetninger og stor motivasjon for å løse krisen. Utfordringen var imidlertid at lokal ledelse ropte tidlig på sentral styring og bistand, uten å bli hørt av sin nærmeste overordnede, POD.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
Innholdsfortegnelse	III
Oversikt over figurer	IV
Liste over forkortelser	IV
1 Introduksjon	1
1.1 <i>Studiens formål og problemstilling</i>	3
1.2 <i>Kapitteloversikt</i>	3
2 Bakgrunn	5
2.1 <i>Veien til Storskog</i>	5
2.2 <i>Utlendingsforvaltningens organisering</i>	6
2.3 <i>Studiens aktører</i>	8
2.3.1 Justis- og beredskapsdepartementet	8
2.3.2 Politidirektoratet	9
2.3.3 Politiets utlendingsenhet	9
2.3.4 Østfinnmark politidistrikt	9
3 Teori	11
3.1 <i>Samfunnssikkerhet</i>	11
3.1.1 Definisjon	11
3.1.2 Fokus på naturhendelser, storulykker og terror	12
3.1.3 Prinsippene om ansvar, likhet og nærhet	12
3.2 <i>Kriseforståelse</i>	13
3.2.1 Krisedefinisjon	13
3.2.2 Forholdet mellom krise og katastrofe	13
3.2.3 Et mangfold av krisetyper	14
3.2.4 Beslutningsmyndighet i kriser	15
4 Metode	18
4.1 <i>Kvalitativt casestudie</i>	18
4.2 <i>Datagrunnlag</i>	19
4.2.1 Intervju	20
4.2.2 Dokumentstudier	23
4.3 <i>Vurdering av studiens datagrunnlag</i>	23
4.3.1 Reliabilitet og validitet	24
5 Empiri	25
5.1 <i>Bakgrunn</i>	26
5.1.1 Sommer 2015 – fokus på måltall	27
5.1.2 Asylankomstene	28
5.1.3 Politidirektoratet reagerer for sent	29
5.1.4 Politiske løsninger	30
5.1.5 Kritikk fra etat og faginstanser	30
5.2 <i>Aktørenes kriseforståelse</i>	32
5.3 <i>Samfunnssikkerhet</i>	34
5.4 <i>Oppsummering</i>	36

6	Diskusjon	38
6.1	<i>Samfunnsikkerhet</i>	38
6.2	<i>Kriseforståelse</i>	40
7	Konklusjon	43
	Litteraturliste	44
	Vedlegg	51

Oversikt over figurer

FIGUR 1 ASYLANKOMSTER STORSKOG I 2015 (BASERT PÅ NASJONALT ID-SENTER, 2016)	2
FIGUR 2 AKTØRER I UTLENDINGSFORVALTNINGEN (BASERT PÅ UDI, U.D)	7
FIGUR 3 STORSKOG GRENSESTASJON OG KIRKENES POLITISTASJON (GOOGLE MAPS, 2017, 10.04)	10
FIGUR 4 TIDSLINJE MED SENTRALE HENDELSER PÅ STORSKOG	26

Liste over forkortelser

DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
JD	Justis og beredskapsdepartementet
POD	Politidirektoratet
PU	Politiets utlendingsenhet
Østfinnmark PD	Østfinnmark politidistrikt
UDI	Utlendingsdirektoratet

1 Introduksjon

I Norge er person- og grensekontroll ved ytre grenser en ren politioppgave. Det er kun ett politidistrikt som har ytre Schengen-landegrense mot Russland, og det er Østfinnmark¹. Grensestasjonen Storskog er lokalisert i Finnmark, nærmere bestemt i Sør-Varanger kommune, som det eneste norske grensekontrollpunktet mot Russland (Hansen og Askheim, 2016). Gjennom tiden har Russland håndhevet et strengt grenseregime med innskrenkninger på all trafikk i grenseområdet (NOU 2009:20, s. 40). Derfor har det også vært få irregulære tredjelandssankomster fra Russland til Norge. Med tredjeland regnes land som er utenfor EU og EØS-fellesskapet. Begrepene *Schengen*, *tredjeland* og *grenser* forklares nærmere i kapittel 2. Fra 1992 har grenseovergangen mellom Norge og Russland vært åpen, og i dag er det alminnelig trafikk i begge retninger fra nærområdene. Det forutsettes at de reisende har gyldige dokumenter, da i form av grenseboerbevis², pass eller visum (innreisetillatelse) (Moe og Rowe, 2016).

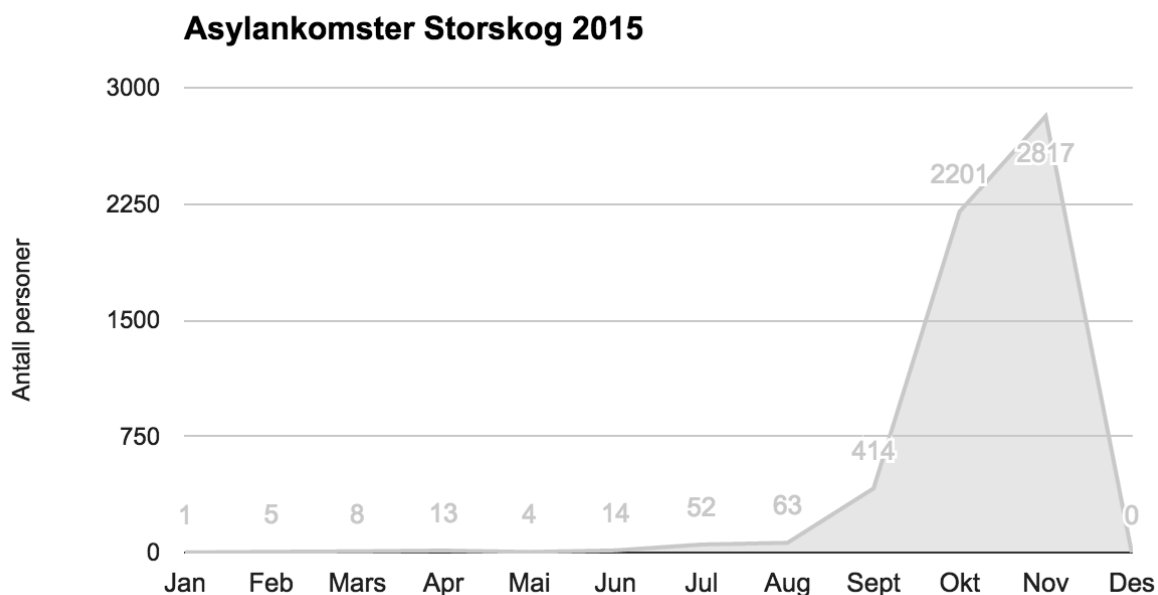
At 5500 asylsøkere skulle komme over den norsk-russiske grensen ved grensestedet Storskog i løpet av høsten 2015 var derfor et nærmest utenkelig scenario (Utlendingsdirektoratet [UDI], 2015). Men det var ikke bare over Storskog det kom et høyt antall tredjelandssborgere som søkte asyl. I samme tidsrom pågikk det en ekstraordinær flyktnings situasjon over svenskegrensen ved Svinesund (Garvik, 2016). Det gjør 2015 til et oppsiktsvekkende år. Alt skjedde under ett, og det hadde ikke Norge sett før.

Ankomstene i nord var tallmessig små sammenlignet med tilstrømmingen i Sør-Norge. Totalt søkte 31 145 personer asyl i Norge i 2015 (UDI, 2015). Da Østfinnmark politidistrikt (heretter Østfinnmark PD) rapporterte i september 2015 om uvanlig økning i antallet asylsøkere som kom fra russisk side, tilsvarte det 10-15 personer daglig (Henriksen og Sandblad, 2015). I en nasjonal kontekst kan det tenkes ubetydelig. Tar en størrelsen på

¹ Som følge av nærpolitireformen er det i politiet fra 1. januar 2016 redusert fra 27 til 12 politidistrikter. Østfinnmark og Vestfinnmark politidistrikt er slått sammen til Finnmark politidistrikt. Østfold, Follo og Romerike politidistrikt er nå Øst politidistrikt. I denne studien blir politidistriktene omtalt med daværende navn.

² Personer som bor innen 30 km ved den norsk-russiske grensen kan få grenseboerbevis. Beviset gir fri ferdsel mellom grensene uten behov for visum.

mannskapet i politidistriktet og de fysiske forhold på Storskog grensestasjon til betraktning, var selv dette problematisk. Til vanlig var det fem politibetjenter på grensestasjonen, og 22 tjenestemenn i Kirkenes kunne bistå på Storskog (Trædal, 2015). I Østfold politidistrikt var det rundt 2500 polititjenestemenn innen en radius på 1,5 timers kjøring fra grensen. I nord kan man tilføye fire ressurser i samme radius (Politidirektoratet [POD], 2016). Da økningen av asylstrømmen begynte å tilta, anmodet politimester i Østfinnmark om bistand den 9. september 2015. POD svarte først med én politimann fra Politiets utlendingsenhet (PU). På daværende tidspunkt opplevde det lokale politiet krevende arbeidsforhold, knyttet til ivaretagelse av sikkerhet og registreringskvalitet. (Pedersen, 2016). Det skulle ta en måned til før situasjonen i nord ble erkjent fra POD, den 8. oktober. Fra oktober og utover nådde ankomstene rekordhøye tall, vist i figur 1. Som figuren viser ble det i oktober registrert 2201 ankomster, noe som tilsvarer ca. 71 søkere daglig. Dette viser tydelig hvor eksplosiv veksten var, og hvor prekær bemanningssituasjonen følgelig utviklet seg på kort tid. Denne responsen og den tiden det tok før situasjonen ble erkjent på sentralt hold, viser hvor viktig det er med desentralisert beslutningsmyndighet.



FIGUR 1 ASYLANKOMSTER STORSKOG I 2015 (BASERT PÅ NASJONALT ID-SENTER, 2016)

1.1 Studiens formål og problemstilling

Temaet i denne oppgaven er håndteringen av asylankomstene på Storskog i lys av *kriseforståelse* og førende prinsipper for *samfunnssikkerhet*. Begrunnelsen for at studien tar utgangspunkt i denne hendelsen er at den stiller spørsmål ved hvilke situasjoner som kan defineres som en *krise*. Det er grunn til å tro at det kan bli større press mot grensene i fremtiden. Det er derfor viktig å trekke lærdom av situasjonen i 2015. Samtidig er forståelsen av hva som definerer samfunnssikkerhet, styrt av kritiske hendelser som rammer samfunnet fra tid til annen. Begrepet vinkles ofte mot naturhendelser, storulykker og terrorangrep. Dagens samfunn derimot kjennetegnes av at påkjenninger tar mange former som ikke kan forstås utelukkende innenfor grensene av ett enkelt land. (Engen, m.fl., 2016; Rosenthal, Boin og Comfort, 2001). Med bakgrunn i tema og valgt hendelse er problemstillingen:

Hvordan kan håndteringen av asylankomstene over Storskog høsten 2015 forklares i lys av begreper om samfunnssikkerhet og kriseforståelse?

Hendelsen undersøkes videre med vekt på forholdet mellom lokale og sentrale politimyndigheter i lys av prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Det er grunn til å anta at den lokale kriseopplevelsen ikke ble forstått fullt ut av POD. Kan det hevdes at alle relevante ressurser var opptatt i forbindelse med håndteringen i Sør-Norge, eller ville det vært mulig å fremskaffe ressurser fra andre steder? I den forbindelse reises det også spørsmål ved i hvilken grad sentrale myndigheter var sitt ansvar bevisst for å gjøre relevante ressurser tilgjengelig. Den kraftige økningen i asylstrømmen var svært uforutsigbar. Er det slik at den sene responstiden og det uforholdsmessige ressursbidraget fra POD skyldes at man på sentralt hold ikke klarte å se for seg en slik utvikling? Dette vil sees i lys av teori om krisekarakteristikker og ulike krisetyper.

1.2 Kapitteloversikt

Kapittel 2 presenterer bakgrunn. Det gis først innblikk i hva som skjedde i Europa høsten 2015, og hvorfor flyktningstrømmen valgte en ny rute. Deretter følger en oversikt over aktørene oppgaven handler om. Dette er i hovedsak JD, POD, PU og Østfinnmark PD. Det gis også en kort redegjørelse for utlendingsforvaltningens organisering, fordi deler av politiets arbeid inngår i asylsakskjeden.

Kapittel 3 gjennomgår studiens teoretiske rammeverk. Dette omfatter begrepsfesting av samfunnssikkerhet, og prinsipper for nasjonalt arbeid sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Deretter blir det redegjort for kriser og ulike tilnærminger til kriser. deriblant: forholdet mellom krise og katastrofe, krisekarakteristikker og beslutningsmyndighet i kriser.

Kapittel 4 belyser studiens forskningstilnærming, metoder og datagrunnlag. Studien er en kvalitativ casestudie. Valgte metoder er dokumentstudier og intervju av sentrale aktører som var involvert i ankomstene over Storskog. Det blir videre gjennomgått utvalg, tilgang og vurdering av metodikken. Reliabilitet og validitet vurderes til slutt.

Kapittel 5 kobler empiriske funn fra dokumentstudier og intervju. Gjennomgangen starter med en bakgrunn som danner grunnlag for funn knyttet til aktørens kriseforståelse, og hvordan hendelsene kan belyses gjennom prinsippene for samfunnssikkerhet.

Kapittel 6 er studiens diskusjon. Her drøftes det teoretisk rammeverk mot empiriske funn. Det løftes frem aspekter som bidrar til å belyse problemstillingen.

Kapittel 7 er studiens avsluttende kapittel. I denne delen belyses konklusjoner rundt studiens problemstilling.

2 Bakgrunn

I følgende kapittel belyses studiens bakgrunn. Først gis det et overblikk over flyktnings situasjonen som traff Europa i 2015 med begrepsavklaringer som vil være sentrale for empiri og diskusjon i kapittel 5 og 6. Deretter presenteres aktørene i oppgaven. Primært er det fokus på JD, POD, PU og Østfinnmark PD. Det gis også en redegjørelse for utlendingsforvaltningens organisering, fordi JD har etatsstyringsansvar på utlendingsfeltet, og fordi deler av politiets arbeid også inngår i asylsaks kjeden.

2.1 Veien til Storskog

I løpet av de ni første månedene i 2015 registrerte EUs grensekontroll, Frontex, 710 000 grensekryssinger av flyktninger og migranter i Europas yttergrenser (Frontex, 2015). Den drastiske økningen av mennesker på flukt skyldes i all hovedsak den arabiske våren og den påfølgende borgerkrigen i Syria. Den pågående volden i Afghanistan, Irak og Eritrea er også en stor drivkraft til migrasjon (Eurostat, 2016). Menneskestrømmene rammet Europa hardest fra sensommeren 2015, og det ble vist manglende politisk velvillighet til å ta mot asylsøkerne. I denne perioden brøt det europeiske asylsystemet nærmest sammen, og både Dublin-forordningen og Schengen-avtalen ble lagt under sterkt press (Johnsen, 2015).

Essensen i Schengen-avtalen er avskaffelse av inn- og utreisekontroll på *indre grenser* i 27 europeiske land (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014). Gjennom medlemskapet er de norske grensene mot Sverige og Finland å regne som indre grenser, mens grensen mot Russland er en yttergrense. Når det gjelder *ytre grenser*, skal nasjonale myndigheter foreta personkontroll av alle som passerer grensen. Det skal videre foretas grundigere kontroll av *tredjelandsborgere*, som er personer uten statsborgerskap i Schengenland. Regelverket fastholder at det skal kontrolleres om vedkommende har gyldig visum (hvis personen kommer fra et visumpliktig land), og opplysninger om oppholdets formål kan påkrevnes (NOU 2009:20, s. 33). Som følge av økende andel asylsøkere i Europa på starten av 90-tallet, var det et mål om å etablere en felles asylpolitikk i EU. Dublin-forordningen er et eksempel på dette, og den bestemmer hvilke land som har ansvar for behandling av en asylsøknad. Asylsøkere kan få sin søknad behandlet i ett Schengen-land som består av

EU/EØS-land og Sveits. Som en grunnregel skal søknaden behandles av det første landet asylsøkeren kommer til (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017a).

Med asylsøkere menes personer som har søkt om beskyttelse og påventer vedtak. Flyktninger er personer som oppfyller kravene til å få beskyttelse (Flyktninghjelpen, 2015). Flyktningkonvensjonen gir sterkt vern for flyktninger, definert ved ethvert menneske som med rette frykter forfølgelse grunnet rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørighet til en bestemt sosial gruppe (Flyktningkonvensjonen artikkel 1A (2), 1951).

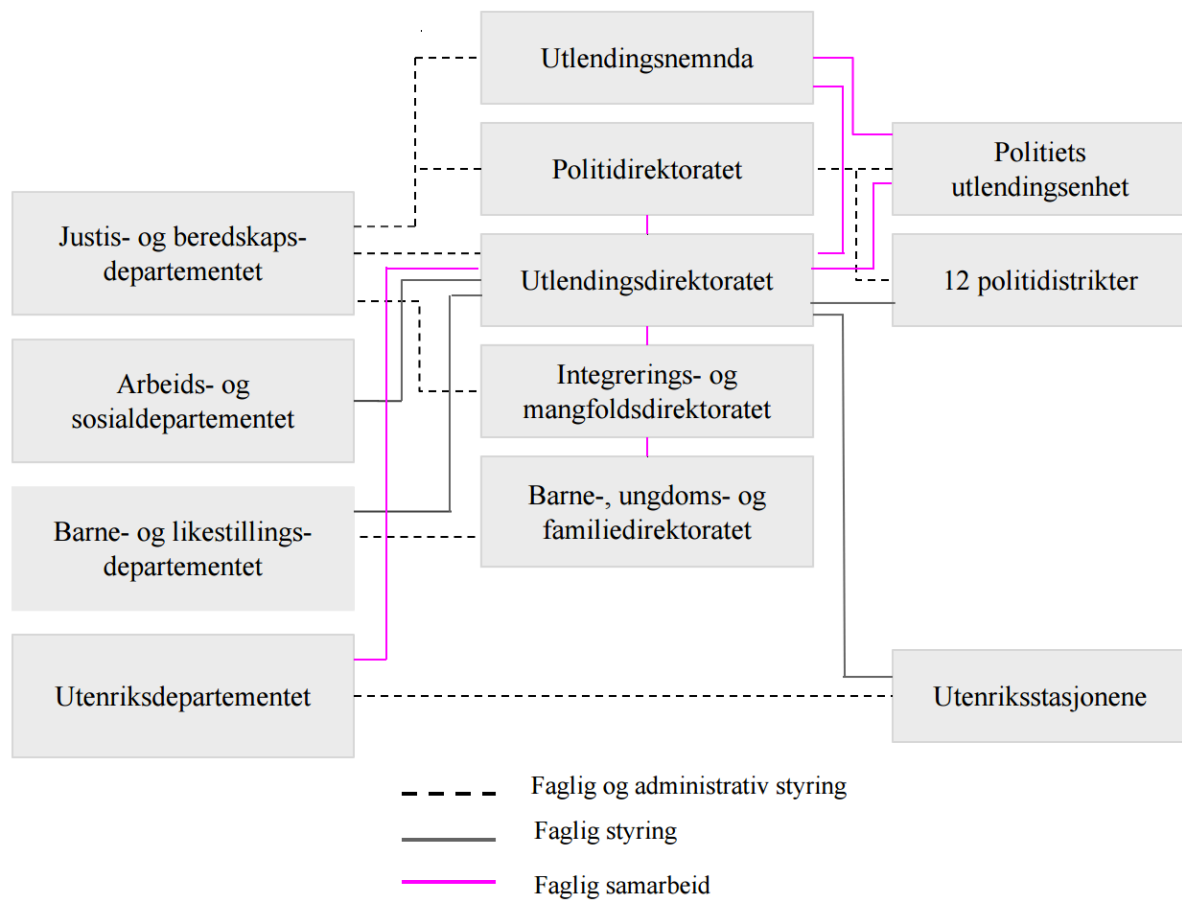
På mange måter ble migrasjonsstrømmene en krise for Europa fordi det oppstod strid om hvilke land som skulle ta ansvar for asylsøkerne. Både Hellas og Italia har lenge tatt den største lasten av flyktningstrømmene. Grunnet de store ankomsttallene maktet ikke landene i sør å opprettholde førstelandsprinsippet i Dublin-avtalen. Dette vises ved at det italienske og greske mottakssystemet ble satt ut av spill. Resultatet ble at landene sluttet å foreta registreringer og personkontroll, noe som medførte at flyktningene kunne reise videre fra Sør-Europa til andre Schengen-land (UNHCR, 2015). Totalt kom det 1 255 600 millioner flyktninger til Europa i 2015 (Eurostat, 2016). Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) meldte om at majoriteten av mennesker på flukt tok sjøveien, mens kun 3 % reiste gjennom land (IOM, 2015).

For mange flyktninger ble de landbaserte rutene en tryggere vei inn i Europa. Nasjonalt kom de første asylsøkerne over grensen ved Svinesund (Garvik, 2016). Samtidig med trafikken over Middelhavet ble søkelyset rettet mot en ny rute inn i Schengen, der asylsøkere kunne unngå registrering i land som eksempelvis Italia eller Hellas. Dette var den såkalte "Arctic Route" hvor asylsøkerne kom over Storskog fra Russland. (Moe og Rowe, 2016).

2.2 Utlendingsforvaltningens organisering

Utlendingsfeltet er et område som domineres av spenningen mellom politisk styring og faglig selvstendighet. Ansvar i asylkjeden tilfaller i hovedsak fire aktører, og det er Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet. Høsten 2015 var en svært krevende situasjon som gikk hardt utover det

ordinære systemet. Fordi utlendingsområdet har en tverrsektoriell og kompleks organisering, er det naturlig å skissere området på et overordnet nivå.



FIGUR 2 AKTØRER I UTLENDINGSFORVALTNINGEN (BASERT PÅ UDI, U.D)

Figur 2 viser at ansvaret er tilknyttet fire departementer, Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Utenriksdepartementet(UD). Sentralforvaltningen har konstitusjonelle og administrative oppgaver, og det gjør departementene til både et politisk og et byråkratisk beslutningssystem. Konstitusjonelle oppgaver er knyttet til politiske vedtak i regjering og Storting, og i kraft av prinsippet om ministerstyre står statsrådene ansvarlig for all aktivitet i eget departement og underliggende virksomheter. Forvaltningsmessige og administrative oppgaver er forbundet med myndighetsutøvende arbeid slik som ressursfordeling, fattning av enkeltvedtak og utforming av forskrifter. Sentralt i dette arbeidet er departementenes instruksjonsmyndighet, som innebærer rådighet til å instruere underordnede organ om

hvordan de skal utføre sine oppgaver (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid og Roness, 2012).

JD har overordnet ansvar for utforming av statens flyktning-, integrerings-, og innvandringspolitikk (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017b). Som vist i figur 2, har JD etatsstyringsansvar av Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Etatsstyring relaterer til faglige og administrative tiltak for å påvirke og håndheve oppgaver og resultater i underliggende etater (Christensen, m.fl., 2012). Hensikten med etatsstyringen er å sikre at virksomheter utfører oppgaver i samsvar med Stortingets vedtak og departementenes mål og prioriteringer. Direktoratet avgrensner seg dermed fra departementene ved at deres arbeid er knyttet til politikutførende, heller enn politikformulerende oppgaver (Christensen m.fl., 2012).

ASD, som har overordnet regelverksansvar for arbeidsinnvandring, er også i styringsrelasjon til UDI. Det samme gjelder for BLD, som har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger under 15 år. BLD har i tillegg etatsstyringsansvar av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR), mens JD har etatsstyringsansvar for Politidirektoratet (POD). Det er derimot JD som skal samordne styringen av UDI som følge av etatsstyringsansvaret. UD har administrativt ansvar for utenriksstasjonene, som er saksforberedende organ for UDI i utlendingssaker fremmet utenfor Norge. I samarbeid med politiet, forbereder utenriksstasjonene slike saker ved å blant annet innhente og bekrefte opplysninger knyttet til søkerens identitet. Politiet og utenriksstasjonene arbeider med søknader om oppholdstillatelse og asyl som en deloppgave, mens UDI og UNE har dette som hovedoppgave (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017b).

2.3 Studiens aktører

2.3.1 Justis- og beredskapsdepartementet

JD har overordnet ansvar for både samfunnssikkerhet og beredskap, asylsakskjeden og straffesakskjeden. (JD, 2016a). Under masseankomstene hadde JD sentral rolle både fra politisk ledelse og embetsverket sin side. Da ankomstene steg i slutten av september ble det stor politisk tilstedeværelse i Finnmark. Aktivitetsnivået under høsten 2015 speiles gjennom Regjeringens lovendringer, samt innføring av instruksjoner som tjente med å begrense

tilstrømmingen. (POD, 2016; Nasjonalt ID-senter, 2016). Lovendringen og instruksene belyses nærmere i kapittel 5.

2.3.2 Politidirektoratet

POD er som tidligere nevnt underlagt JD. Direktoratet styrer politidistrikter og særorganer, og omsetter departementets politikk. Dette gjør POD til et bindeledd mellom JD og politidistriktene. For ankomstene på Storskog innebærer det å koordinere og ta beslutninger om ressursdisponeringer som Østfinnmark PD ikke rår over. POD ble utfordret i å ivareta denne oppgaven ved det første varselet i september, 2015. Måneden etterpå godkjente POD ressursbruk som går utover vanlig budsjettering (POD, 2016).

2.3.3 Politiets utlendingsenhet

Under POD ligger politidistriktene og særorganer på samme nivå. Særorganer har nasjonalt ansvar innenfor gitte tematiske områder. PU er politiets hovedaktør i utlendingsforvaltningen. Blant hovedoppgavene er registrering av asylsøkere, fastsetting av identitet og uttransportering (returer) av personer uten lovlig opphold (PU, 2016). PU sendte mannskap til Østfinnmark PD allerede i september. På det meste hjalp rundt 40 tjenestemenn til i Kirkenes med registrering og returer (POD, 2016).

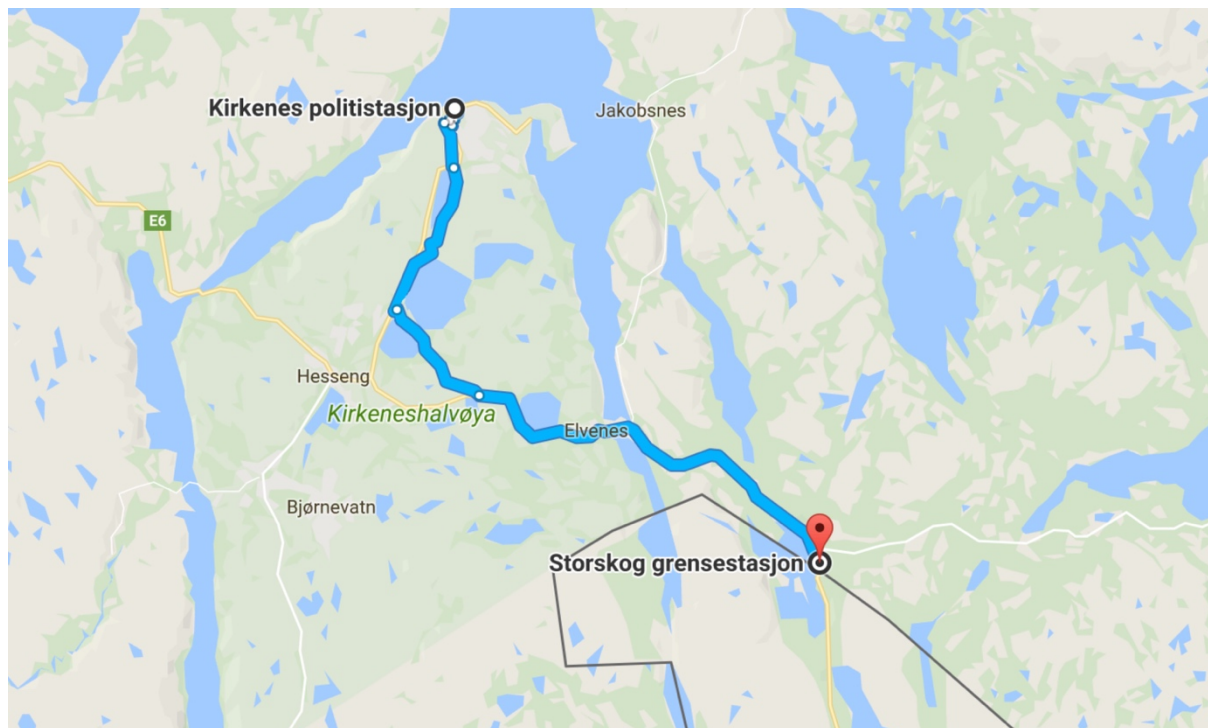
2.3.4 Østfinnmark politidistrikt

Politidistriktet grenser mot Russland, hvor grensestasjonen Storskog er lokalisert, se figur 3. Storskog er en del av Kirkenes politistasjon som er underlagt Østfinnmark PD. Kirkenes ligger i Sør-Varanger kommune. Politiet på Storskog har ansvar for å kontrollere asylsøkernes dokumenter, og sørge for at de oppholder seg på stasjonens område. Deretter blir de hentet av politiet i Kirkenes, og ført til stasjonen. I studien brukes Østfinnmark PD som en samlebetegnelse for det lokale politiet.

Politiets arbeidsoppgaver på grensen er inn- og utreisekontroll. Politiet har også oppgaver knyttet til uttransporteringer av personer som ikke har lovlig opphold i Norge. Informasjon om borgere med ulovlig opphold fremlegges av PU til politidistriktene (PU, 2016).

Østfinnmark PD hadde den første kontakten med asyltilstrømmingen, og var til stede på Storskog. Før distriktet varslet om bistand 9. september hadde det lokale politiet registrert rundt

250 asylsøkere (Nasjonalt ID-senter, 2016). Denne oppgaven ble gjennomført i tillegg til normal grensekontroll på grensepasseringsstedet (POD, 2016).



FIGUR 3 STORSKOG GRENSESTASJON OG KIRKENES POLITISTASJON (GOOGLE MAPS, 2017, 10.04)

3 Teori

Dette kapitlet presenterer studiens teoretiske rammer. I diskusjonen blir disse perspektivene drøftet med empiriske funn. Forståelse av begrepene samfunnssikkerhet og kriseforståelse er sentralt for denne studien. Begrepet samfunnssikkerhet forbindes tradisjonelt med naturkatastrofer. Kriseforståelse begrepsfester hva som menes med kriser, forholdet mellom krise og katastrofe, og hvordan ulike typer kriser skaper føringer for håndtering. Skillet mellom sentralisering og desentralisering av beslutninger er viktig her.

3.1 Samfunnssikkerhet

3.1.1 Definisjon

Samfunnssikkerhet i Norge har siden 1990-tallet endret form fra å ta utgangspunkt i sikkerhetspolitiske kriser og krig, til et felt som også skal håndtere og redusere sårbarhet i fredstid (Aven, Boyesen, Njå, Olsen & Sandve, 2014, s. 34). Utviklingen kan settes i sammenheng med jernteppets fall i 1989, da trusselen om et militært angrep fra Sovjetunionen falt bort. Sårbarhetsutvalget presenterte i NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, et viktig bidrag til feltet utover 2000-tallet. Begrepet ble først politisk definert i St.meld. nr. 17 (2001-2002, s. 4) som den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger.

Forståelsen av hva samfunnssikkerhet er og ikke er, gjør det nødvendig å definere sider ved begrepet som er generelle, og som kan brukes på ulike hendelser og tiltak (Engen m.fl., 2016, s. 46). Med evne menes samfunnets kapasitet til å takle sårbarhet, herunder gjenoppretting av ønsket normaltillstand i etterkant av kritiske hendelser. Denne kapasiteten kan opprettholdes gjennom forebyggende og forberedende arbeid (Olsen, Kruke og Hovden, 2007). Forebygging forstås her som tiltak utformet for å begrense eller hindre virkningen av fremtidige sårbarheter. Forberedende arbeid, eller beredskap, vil være tiltak som reduserer virkningen av kriser når de er forestående (Alexander, 2002). Begrepet dekker dermed både forhindring av at kritiske hendelser kan utvikle seg, og akutt krisehåndtering av situasjoner som samfunnet ikke kan forebygge (Kruke, 2012).

Samfunnets funksjoner relaterer til infrastruktur og systemer som er avgjørende for samfunnsvirksomheten, og organisasjonene som driver dem. Myndighetenes fremste mål er å beskytte innbyggernes liv, helse og grunnleggende behov. Olsen m.fl. (2007) påpeker at samfunnssikkerhetens kvalitet grunner i hvorvidt denne oppgaven er oppnådd. Samfunnssikkerhet favner dermed også samfunnets manglende evne til å håndtere kritiske hendelser. Hvordan samfunnssikkerheten organiseres er derfor i stor grad hendelsesdrevet (Engen m.fl., 2016).

3.1.2 Fokus på naturhendelser, storulykker og terror

Nyttårsorkanen i 1992 og flommen på Østlandet i 1995, satt søkelyset på naturhendelser i arbeidet med samfunnssikkerhet. Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004 hadde en grenseoverskridende karakter som satt preg på Norge (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2014). Terrorangrepene i USA 11. september 2001, Madrid 2004, London 2005 og 22. juli-terroren i 2011, har ikke minst lagt føringer på myndighetenes investering i sikkerhetstiltak for borgernes trygghet (Engen m.fl., 2016). I nasjonal kontekst opererer Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med analyser av potensielle scenarioer som kan tenkes å ramme Norge, kjent som *Nasjonalt risikobilde*³. Innholdet er presisert i Meld. St. 29 (2011–2012 s. 42) *Samfunnssikkerhet*, der det fremgår at rapportene skiller mellom naturhendelser, store ulykker og tilsiktede hendelser. Både Kruke (2012) og Olsen m.fl. (2007) diskuterer dette, og kommer frem til at det ikke er fullt tjenlig å bruke lister over definerte hendelser som kan true samfunnssikkerheten. I dette perspektivet kan trusler mot samfunnssikkerheten vurderes etter grad av *påkjennning*. Hendelser som samfunnet ikke kan håndtere ved hjelp av normale rutiner, utgjør ekstraordinære påkjenninger.

3.1.3 Prinsippene om ansvar, likhet og nærhet

Offentlige myndigheter har en sentral rolle når det oppstår kritiske hendelser. Dette gjelder spesielt når samfunnssikkerheten er truet (Rykkja, 2008). Til grunn for nasjonalt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er det prinsipper som må sees i sammenheng med at det vil oppstå hendelser som ulike sektorer eller nivåer i forvaltninger ikke kan håndtere på egen hånd. I *ansvarsprinsippet* ligger at den etat som til vanlig har ansvar for et felt, vil også ha ansvaret for å håndtere krisesituasjoner på området. *Likhetsprinsippet* innebærer at

³ Fra og med 2017 heter rapportene *Krisescenarioer* (DSB, u.d.).

organiseringen i uønskede hendelser skal være likest mulig daglig organisering, og etter *nærhetsprinsippet* skal kriser håndteres på lavest mulig nivå (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4). Prinsippet om *samvirke* ble formalisert i Stortingsmelding nr. 29 (2011-2012). Det følger av prinsippet at offentlige virksomheter må gå sammen i arbeidet om en koordinert innsats. En samordnet innsats er vanskelig i offentlige organisasjoner. Det er fordi i kriser må organisasjoner som sjelden jobber sammen, gjøre nettopp det (Boin, t'Hart, Stern og Sundelius 2005).

3.2 Kriseforståelse

I denne studien er det særlig tre faktorer som gjør krisebegrepet betydningsfullt. For det første vil det alltid være ulike oppfatninger av hva som kan forstås eller defineres som en krise. For det andre inntreffer kriser på ulike samfunnsområder og begrepet kan brukes til å skille mellom ulike hendelser og prosesser, slik som bestemte ulykker, naturkatastrofer, epidemier, sosiale konflikter eller terrorangrep. For det tredje utvikler noen kriser seg raskt og tydelig, mens det for andre krisetyper tar lenger tid før aktørene oppfatter at krisen har manifestert seg (Boin, m.fl., 2005; Boin, McConnell og 't Hart, 2008).

3.2.1 Krisedefinisjon

Det finnes mange ulike definisjoner av begrepet *krise* i sikkerhetsfaglig litteratur. Felles for begrepet er oppfatningen om at det finnes situasjoner som utfordrer grunnleggende samfunnsstrukturer. Slike hendelser kan karakteriseres som kriser, ved at de representerer perioder med uro som forstyrrer hverdagslige mønstre, og truer kjerneverdier i sosiale system. Det er heller ikke uvanlig at situasjonene nødvendiggjør at kritiske beslutninger blir tatt under tidspress og usikre omstendigheter (Rosenthal m.fl., 2001, s. 6). Sentralt står trusselen mot verdier som sikkerhet, liv, velferd og helse, og dette nødvendiggjør rask respons fra ansvarlige aktører. Videre kan kriser skape usikkerhet og vanskelige forhold for håndteringsapparatet, da beslutninger og tiltak kan foregå parallelt med tvetydig eller utilgjengelig informasjon.

3.2.2 Forholdet mellom krise og katastrofe

Kjernen i den ovennevnte definisjonen er den destabiliserende trusselen, ikke skadeomfanget som *kan* oppstå. Boin (2006, s. 86) mener det kan være villedende å definere

kriser ut fra negative utfall, fordi man strides om hvor mye skade som "kreves" for å kvalifisere ulike former for motgang som en krise. Med dette utgangspunktet kan kriser oppfattes som en sosial konstruksjon (Drennan og McConnell, 2007). Ifølge Boin (2006) er begrepet katastrofe mer egnet til å definere omfang. Dette kan forklares ved at kriser relaterer til prosessen av oppfattede trusler, i kontrast til katastrofer, som gjelder kollektive vurderinger om at utfallet av prosessen er negativt. Katastrofer er etter dette perspektivet kriser med dårlig slutt (Boin m.fl., 2005 s. 163). Rykkja (2008) følger dette resonnementet, og påpeker at en krise ikke trenger å forstås som noe utelukkende negativt. Kriser kan avdekke momenter som ellers ikke ville blitt bemerket, og som kan være med på å forebygge at slike hendelser skal skje igjen.

I denne studien kan krisebegrepet sees i sammenheng med at situasjonen *rørte* ved strukturer med betydning for hvordan myndigheter reagerer og handler. Masseankomstene til Norge høsten 2015 utviklet seg til å bli en situasjon som krevde bistand fra ulike sektorer og forvaltningsnivå, noe som førte til betraktelige styringsutfordringer. Spesielt på Storskog, hvor kapasitet på ressurser og infrastruktur ble sprengt, ble et lokalt problem tidvis et nasjonalt anliggende. Definisjonen til Rosenthal m.fl. (2001) synes derfor å være egnet begrep for denne studien.

3.2.3 Et mangfold av krisetyper

Det eksisterer ulike kategoriseringer som inndeler kriser etter visse fellestrekk, og avhengig av egenskapene til enhver krise kan det variere hvordan aktører responderer på situasjonen. Drennan og McConnell (2007) påpeker at det er uklare grenser mellom ulike krisetyper. En enkeltstående krise vil derfor kunne plasseres i flere kategorier. Dette kan forklares ved at mennesker kan se samme hendelser på ulike måter, og med dette fremheve eller nedtone krisens egenskaper til å passe deres oppfatninger.

Mange typologier betrakter kriser ut fra hvilke følger de får for samfunnet, eksempelvis ved Boin m.fl. (2005, 2008) som skiller mellom *uforståelige kriser*, *dårlig forvaltede kriser* og *agendasettende kriser*. Uforståelige kriser er svært uventede, treffer uten varsel og krever høyt nivå av improvisasjon, fordi det ikke finnes etablerte ordninger for håndtering. Med dårlig forvaltede kriser menes at responsen er treg eller mangelfull. Dette er en krisetype som kan få politisk oppmerksomhet og høste stor kritikk for mangelen på dekkende

håndtering av situasjonen. Agendasettende kriser er en betegnelse for kriser som inntreffer på områder som tidligere ikke har blitt ansett som risikofylte. Kriser som dette har ofte høy grad av politisering.

Gundel (2005) på den annen side, skisserer krisetyper etter grad av forutsigbarhet, og grad av mulighet som myndigheter har til å påvirke krisenes utvikling. Etter denne tilnærmingen finnes det kriser som er enkle eller vanskelige å forutsi, og enklere eller vanskeligere å påvirke. Krisehåndteringen vil preges av aktørers evne til å identifisere krisen basert på tilgjengelig informasjon. Christensen, Lægreid og Rykkja (2016) fremhever at kriser med grenseoverskridende egenskaper er krevende å påvirke, og dette overlapper noe med Gundels typologi. Dette er kriser som går på tvers av sektorgrenser og som utfordrer myndigheters evne til forberedelse, koordinering og effektiv ressursmobilisering. Etter dette perspektivet kan krisehåndtering sees å utgjøre et *wicked problem*, oversatt som *gjenstridige problemer* på norsk. Fordi ulike aktører representerer ulike systemer, kulturer og verdier, kan samordningssystemene bli ”wicked” (Head og Alford, 2015; Rittel og Webber, 1973).

Dette kan belyses ved at organisasjoner er dannet med hensikt om å utføre bestemte funksjoner, i gitte områder og under gitte forutsetninger. Kriser utfordrer dette. Ansvarlige myndigheter vil under en krise danne seg en forståelse av situasjonen, og bestemme hvilke problemer som må løses først (Boin, m.fl., 2005). Ofte krever dette hjelp av andre, og i studiens tilfelle, vertikale nivåer i forvaltningen (Fimreite, m.fl., 2014). Dette kan eksemplifiseres med linjen fra JD til POD og videre til politidistriktene.

3.2.4 Beslutningsmyndighet i kriser

Samfunnssikkerhet er et område som preges av mangfoldige aktører fra ulike etater og forvaltningsnivåer. Fimreite m.fl. (2014) påpeker at denne strukturen gjør feltet fragmentert, og at dette skaper uklarheter i ansvarsforhold som tydeliggjøres når uønskede hendelser oppstår. Både ’t Hart, Rosenthal og Kouzmin (1993) og Schneider (1995) fremhever at offentlig krisehåndtering domineres av byråkratiske strukturer. Byråkrati er en administrasjonsform med formalisert struktur, der klart definerte mål etterfølges på bakgrunn av prosedyrer. I denne strukturen har beslutninger klar avgrensning til områder og nivå, med formål om å omdanne komplekse oppgaver på et rutinert vis.

Tidligere i delkapittelet er det omtalt at kriser bærer elementer av tidspress, trussel og usikkerhet, og dette utfordrer forutsigbarheten som fremmes i byråkratiet. Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering reiser derfor spørsmål ved hvordan organisasjoner best mulig kan kombinere fagkunnskap og ressurser, slik at de står rustet til å møte nye og uventede problemer (Fimreite m.fl., 2014; Engen m.fl., 2016). Dette kan i stor grad kobles til hvorvidt styring og beslutningsmyndighet under kritiske hendelser bør være sentralisert eller desentralisert (t' Hart m.fl., 1993).

Sentralisering innebærer at beslutninger og makt konsentreres på et overordnet nivå, mens desentralisering dreier seg om overføring av beslutningsmakt til lavere nivåer (Christensen, Lægred, Roness og Røvik, 2009). Forskningslitteraturen fremhever at sentralisering av beslutninger ligger nær den byråkratiske strukturen, og anbefaler for det meste desentraliserte tilnærminger for krisehåndtering (Boin m.fl., 2005; Dynes, 1994; t' Hart m.fl., 1993). I norsk beredskap er det en bevisst desentralisering av beslutningsmakt, noe som innebærer at det legges til rette for selvorganiserte responsystemer. Dette vises gjennom prinsippet om nærhet som tar høyde for at kriser starter lokalt. Ansvar- og likhetsprinsippet fremmer videre at de som har ansvar for daglig drift, vil ha ansvar også under kriser. t' Hart m.fl. (1993) beskriver dette som formell (planlagt) desentralisering. Grunntanken er at lokal kunnskap, kompetanse og ressurser gir en nærhet til problemet som ikke er gjennomførbar med sentralisert beslutningsmakt. På den annen side vil valg av sentralisering eller desentralisering være bundet i hvilken krisetype håndteringsapparatet står overfor. Noen kriser vil kreve klar ledelse og oversikt fra sentralt nivå, og utfordringen er å avveie sentrale ansvarsområder med lokale myndigheters spillerom (Christensen m.fl., 2016; Engen m.fl., 2016).

Olsen, Mathiesen og Boyesen (2007) skiller mellom planlagt, og ikke planlagt sentralisering av beslutninger. I hendelser med omfattende størrelse kan det bli behov for å involvere flere aktører i håndteringen, og de må koordineres med den eksisterende responsen. Planlagt sentralisering dreier seg om å overføre beslutningsmakt til sentral ledelse, slik at dette nivået får myndighet til å samordne alle deltagende aktører. Det sentrale

nivået overtar ikke situasjonen, men fungerer heller som en rådgivende og koordinerende instans.

Motsatt finner man *ikke planlagt* sentralisering av beslutninger. Dersom en krise når høy nok alvorlighetsgrad blir den umulig å ignorere for sentrale beslutningstakere. Man går ut fra at de som har evnen og interessen til å vinkle krisen på sin måte, kan bidra til å heve noen aktuelle samfunnsproblemer foran andre. I noen situasjoner kan beslutningstakere på sentralt nivå derfor blande seg i beslutninger som foregår lokalt. Dette kan eksempelvis være politikere som ønsker å ordne opp i situasjonen for å vise handlekraft. Videre er det ikke usannsynlig at beslutninger vil kunne iverksettes raskere når de har legitimitet fra sentralt hold (Boin m.fl., 2005). En annen forklaring knyttes til hendelser som går utover lokal kapasitet, hvor det er nødvendig at høyere nivåer mobiliserer og koordinerer ressurser. Sentralisering som ikke er planlagt kan skape et gap mellom sentralt nivå og aktører på bakken, og dette kan forsterke uklarheter i ansvarsforhold, beslutningsrutiner, og informasjonsdeling. Ledere som ikke deler samme følelse av alvor som andre aktører kan bli en stor utfordring i denne sammenheng. (Kruke og Olsen, 2011; Olsen, Mathiesen og Boyesen, 2007; Schneider, 1995).

4 Metode

I dette kapittelet presenteres fremgangsmåten som er valgt til å besvare problemstillingen. Dette innebærer diskusjon av tilnærming, metoder og datagrunnlag som brukes i studien. Det tas utgangspunkt i kvalitativ casestudie med bruk av dokumenter og intervju av relevante aktører.

4.1 Kvalitativt casestudie

Et forskningsdesign legger til grunn hvordan man kan gå frem for å svare på studiens problemstilling. Blaikie (2010) fremhever at forskningsdesignet eller strategien bør avgjøre metoden, ettersom metodevalg er forbundet med problemstillingen. For denne studien brukes kvalitativ forskningsstrategi. Studiet følger et induktivt design, som er teorifortolkende, heller enn teoriutviklende. Hensikten er å belyse hva som skjedde på Storskog høsten 2015, og denne kunnskapen danner grunnlag for valg og tolkning av eksisterende teori (Jacobsen, 2016).

Det er utstrakt bruk av casestudier i samfunnsvitenskapelig arbeid, men det er likevel ikke noen entydig forståelse for hva en case er eller bør være (Andersen, 2013). Felles for definisjonene av casestudier er at de er dyptgående studier av et bestemt fenomen innenfor en kontekst, og hensikten er å tilegne helhetlig forståelse av det. Et viktig moment er at casestudier preges av å ha uklare grenser mellom fenomen og kontekst (Yin, 2014). Flyvbjerg (2004) understreker at studier av mennesker og sosiale forhold vil alltid være bundet av kontekst. Det betyr at i studier av et fenomen, kan konteksten gi opplysende variabler om fenomenet.

Dette studien er i samsvar med dette, hvor formålet er å gå i dybden på en spesiell hendelse, som i dette tilfellet er håndteringen av uvanlige høye asylankomstene på Storskog. I løpet av kort tid utviklet situasjonen i nord seg til å bli en situasjon som skapte følger for aktører fra ulike etater og nivåer i utlendingsforvaltningen. Dette satt preg på aktørenes systemer for krisehåndtering. Det medfører at aktørenes valg og handlinger er bundet i konteksten, som i dette tilfellet er samfunnssikkerhet og krisehåndtering. For å belyse denne situasjonen, er det fordelaktig å bruke enkeltcase-studie som forskningsstrategi, fordi tilnærmingen er egnet til å gi detaljerte beskrivelser av situasjonen og omfavne

samhandlingen mellom aktører og kontekst (Jakobsen, 2016). Formålet å tilegne kunnskap om *hvordan* noe skjer, snarere enn *hvorfor*.

Det finnes ulike typer casestudier, og denne studien går innunder det Andersen (2013) betegner som *teoretisk fortolkende studie* (Andersen, 2013 s. 70). Oppgaven er altså ikke teoriutviklende, men søker heller å bruke eksisterende begreper og teorier i tolkning og strukturering av empirien.

Når det gjelder kritikken som rettes mot casestudier om manglende forutsetninger for generalisering, kjennetegnes enkeltcase ved at det er vanskelig å generalisere funn utover caset (Jakobsen, 2016). For denne studien er dette av mindre betydning, ettersom det er teoriens forklaringskraft som står sentralt. Formålet er dermed å undersøke om teorien kan forklare *hvordan* fenomen og kontekst henger sammen. Det er verdt å merke seg at premisser for håndtering av kritiske hendelser varierer. Hendelsen som studeres er ikke nødvendigvis karakteristisk for krisehåndtering generelt. På den annen kan det tenkes at det er aspekter ved dette caset som kan ha betydning for feltet. Dette gjelder spesielt det tradisjonelle synet på samfunnsikkerhet i møte med nye og uventede hendelser.

I studien står detaljrikdom sentralt. Fordelen med casestudier er muligheten til å bruke flere metoder, slik at informasjonen som samles kan gi nyansert innsikt i det valgte fenomenet (Jakobsen, 2016; Yin, 2014). Derfor tas det utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming, i form av dokumentanalyse og intervju.

4.2 Datagrunnlag

Datagrunnlaget i denne studien er kvalitativt, og metodene som brukes er intervju og dokumentanalyse. Utvalg og tilgang til begge metoder vil utdypes nærmere i de neste delkapitlene.

Gjennomgangen av de skriftlige kildene baserer seg på innhenting av informasjon av to typer kilder. Det første er uavhengige offentlige dokumenter i form av lovproposisjoner, utvalgte deler av lovverk og instruksjer, samt årsrapporter. Det andre er evalueringsrapporter forfattet av POD, UDI, PU og Nasjonalt ID-senter som ligger tilgjengelig på organisasjonenes hjemmesider. For tidslinjen i kapittel 5 er det også brukt avisartikler.

Det er også gjennomført intervju av fem aktører som var involvert på ulike måter i situasjonen som utspilte seg på Storskog. Hensikten med intervjuene var å tilegne dypere innsikt hendelsesforløpet. Samtidig var det ønske at aktørene forklarer aspekter fra som evalueringsrapportene, og dette dekkes ikke nødvendigvis av skriftlige kilder alene. Datautvalget er ikke tilfeldig, men strategisk (Flyvbjerg, 2004). Dette betyr at formålet er å belyse et spesielt fenomen, og derfor søkes det etter en gitt type informasjon som er nyttig for studien. Dette har foregått gjennom snøballutvelging (Halvorsen, 2008), som betyr at aktører har anbefalt hvilke aktører som bør inngå i utvalget. På denne måten kan dokumenter og intervju utfylle hverandre, slik at det gir størst mulig innsikt i fenomenet og kontekst. som er masseankomstene på Storskog i lys av samfunnssikkerhet.

4.2.1 Intervju

Kvalitative intervju er en av de mest brukte metodene i casestudier, og det er en praktisk måte å innhente kunnskap på, samtidig som det kan tilføye en dypere innsikt til de skriftlige kilder som er valgt (Yin, 2014). Det ble valgt aktører som var på ulike måter delaktige i håndteringen av ankomstene på Storskog, og muligheten for at aktørene tilslører situasjonen bør tas i betraktning. I denne sammenhengen er bruk av flere metoder og kilder viktig. Studien tar utgangspunkt i individuelle intervju med middels strukturingsgrad, ofte omtalt som semi-strukturerte intervju (Jakobsen, 2016).

Slike intervju kjennetegnes ved at det er bestemte temaer som skal diskuteres i løpet av samtalen, men selve gjennomføringen er fleksibel. På forhånd ble det utarbeidet en intervjuguide, se vedlegg 1. For å skape et tilstrekkelig sammenligningsgrunnlag fikk aktørene like spørsmål. Intervjuguiden er likevel åpen, i den grad at samtalene ble tilpasset til de enkelte aktører og deres organisatoriske tilhørighet. Det er en styrke at samtalene åpnet opp for informasjon som ikke er belyst i evalueringsrapportene. Aktørens meninger og erfaringer knyttet til håndteringen av masseankomstene, da spesielt i lys av prinsipper for norsk beredskap har vært et nyttig supplement til øvrige dokumenter.

Utvalg

Utvalget i denne studien består av aktører fra Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Østfinnmark Politidistrikt. Politietaten hadde sentral rolle i håndteringen av asyltilstrømmingen, men på ulike ansvarsnivåer. Dette kan forklares ved at asylsøkerne krysset grensepasseringsstedet Storskog, som Østfinnmark politidistrikt håndhever. Med tiden utløste ankomstene involvering fra både direktorat og departement som hadde ulike resultater for situasjonen. Det er kunnskap og informasjon til dette samspillet som gjør aktørene relevante for denne studien.

Intervjupersonene kan forstås som *respondenter*, fordi de har direkte kjennskap og erfaring med masseankomstene som foregikk over Storskog (Jakobsen, 2016, s. 178). For enkelthets skyld vil de i resten av oppgaven betegnes som *aktører*, med hensyn til at de deltar som representanter for sin organisasjon. Med hensyn til aktørenes ønske om anonymitet, vil de i resten av studien omtales etter organisasjonstilhørighet. Se vedlegg 2 for nærmere oversikt over aktører.

Det ble gjennomført et personlig intervju med en aktør fra Politidirektoratet, og resterende fire intervjuer foregikk over telefon. Aktørene i studien ble tilbudt å lese gjennom intervjuer for godkjenning, og enkelte valgte å gjøre det. På forhånd ble alle informert om retten til å trekke seg, og retten til å avstå fra å besvare spørsmål.

For denne studien var det også ønskelig å komme i kontakt med UDI og DSB, men gjentatte forespørsler ble ikke besvart. I den forbindelse ble dette informasjonsbehovet dekt gjennom dokumenter og andre aktørers opplysninger om håndteringen av masseankomstene.

Vurdering av metoden

At studien er gjennomført 1,5 år etter at hendelsen fant sted kan forstås som en utfordring. Ankomstene på Storskog foregikk over en periode på flere måneder. Situasjonen hadde likevel så uvanlig karakter at det er lite notoritet på aspekter av håndteringen. Flere av aktørene nevnte at tiltak og beslutninger måtte gå raskt, og det har ikke blitt nedfelt i ettertid. Deler av informasjonen knyttet til hva som skjedde kan likevel hentes fra

evalueringsrapporter og avisartikler. De som hadde størst apparat for informasjonsdeling var pressen, og i mange tilfeller ble aktørene oppdatert ved å lese nyhetene.

Totalt fire av fem intervjuer er gjennomført over telefon. Det innebærer at muligheten for visuell fremstilling faller bort, men det ble ikke erfart som noe av betydning. Derimot er samhandlingen og forholdet mellom aktør og student av større interesse. I samtaler med personer som har grundige fagkunnskaper og praktisk erfaring fra området blir symmetrien mellom aktør og student sjeldent jevn. Det er etter beste evne forsøkt å sette seg grundig inn i tematikken på forhånd av samtalene, for å få tilgang på nyansert og detaljrik informasjon.

Metodelitteraturen fastslår viktigheten av å ikke stille ledende spørsmål (Dalland, 2008; Halvorsen, 2008; Jakobsen, 2016). I praksis kan dette virke noe motstridende, fordi samtalene settes i sammenheng med en situasjon som vekket høy medieinteresse og politiske inngrep. At ordlyden og språket i aktørenes evalueringsrapporter og uttalelser er ladet, underbygger dette. Et eksempel kan knyttes til når aktørene deler synspunkter på politiske løsninger for håndteringen av hendelsen. Hensikten med denne studien er å tilegne dypere innsikt i saksforholdet, og i noen situasjoner *blir* oppfølgingsspørsmål ledende. I denne sammenhengen er det viktig å sette et klart skille mellom hva som er spekulasjoner, og hva som er fakta.

Et annet aspekt er aktørenes etterrasjonalisering (Jakobsen, 2016). I studier av hendelser med stor politisk og tabloid dekning er det forhold man bør ta høyde for. Ettersom hendelsene på Storskog hadde tett medieoppfølging, samtidig som evalueringene tar opp kritiske forhold ved håndteringen, ble dette en naturlig del av diskusjonen. Det må understrekes at essensen var ikke å innhente informasjon om enkeltpersoners valg og handlinger. Det er organisasjonene aktørene representerer som er av interesse. Noen uttalelser ble likevel sjekket opp mot andre aktører og dokumenter for å etterse at informasjonen er så helhetlig som mulig.

4.2.2 Dokumentstudier

Mens primære data innhentes og analyseres av forskeren selv, har sekundære rådata allerede har blitt innsamlet (Jakobsen, 2016). Denne studien baserer seg også på gjennomgang av dokumenter som kategoriseres etter relevans for problemstillingen. Dokumentene som er brukt er nyttig for detaljerte beskrivelser av forholdet mellom fenomen og kontekst. Når flere tekster studeres kan dette bidra til å besvare problemstillingen med større nyanse. Lynggaard (2010) påpeker at det er sentralt å foreta refleksjoner knyttet til dokumentenes innhold, og den målgruppen avsender hadde i tankene under dokumentenes produksjon. Dette er spesielt med hensyn til hvorvidt organisasjoner som er ansvarlig for kildene har egeninteresse av å vri på informasjonen.

Utvalget består i hovedsak av to dokumenttyper. Det første er uavhengige offentlige dokumenter, som er tilgjengelig for alle. Lovproposisjoner, lover og tildelingsbrev har høy institusjonell troverdighet. Dokumentene har relevans med hensyn til forståelsen av politiske beslutninger som ble gjennomført høsten 2015.

Den andre typen skriftlige kilder er evalueringsrapporter utarbeidet i organisasjonene til aktørene som deltar i studien. Det er tydelig at rapportene er skrevet for intern bruk, og læringspunkter som organisasjonene må jobbe med internt og eksternt er godt beskrevet. Dokumentene gir derimot ikke et klart og kronologisk hendelsesforløp for ankomstene over Storskog. Dette informasjonsgapet ble dekket i samtaler med aktører, og gjennom søk i avisartikler.

Kombinert med intervju, danner disse rapportene grunnlag for å beskrive *hva* som skjedde høsten 2015, og *hvordan* det kunne skje. Dokumentene er tilgjengelig på organisasjonenes hjemmesider.

4.3 Vurdering av studiens datagrunnlag

Studiens metodiske kvalitet kan diskuteres i lys av tre nært beslektede begrep. Dette er reliabilitet, validitet og generalisering. Med reliabilitet menes studiens troverdighet og bekreftbarhet. Validitet vurderer om datamaterialet er gyldig og i samsvar med studiens hensikt. Et godt datagrunnlag er sentralt for å kunne belyse og slutføre studiens

problemstilling Generalisering relaterer til hvorvidt funn i dataanalysen kan gjøres allmenngyldig (Jacobsen, 2016).

4.3.1 Reliabilitet og validitet

Fleksibiliteten i kvalitative studier skaper begrensninger for å repetere et forskningsopplegg på samme måte (Halvorsen, 2008). Høy reliabilitet er likevel forsøkt oppnådd ved en klar gjennomgang av metodiske fremgangsmåter for datainnsamling og utvalg. De offentlige dokumentene som er brukt, da i form av proposisjoner, lover, instruksjoner og evalueringer kan spores i ettertid. Hendelsen som studeres regnes å være en avsluttet hendelse, og det vil være mulig for andre å gjennomføre studien på nytt. Derfor er det grunn til å anta at forskningsopplegget kan repeteres med likt utfall som i denne studien. Det kan tenkes at intervjuene som er gjennomført er vanskelig å gjenta, fordi samhandling i studier av sosiale fenomen ikke er statisk (Flyvbjerg, 2004). Intervjuguiden vil i dette tilfelle gjøre det lettere å innhente like svar, spesielt hvis det blir foretatt intervju med de samme aktørene. At en annen forsker vektlegger andre momenter og oppfølgingsspørsmål under intervju kan derimot ikke utelukkes. Påliteligheten til studien er holdt gående ved bruk av bredt datagrunnlag og klar dokumentasjon av datainnsamlingen. Metodene er derfor vurdert som egnet til å besvare studiens problemstilling.

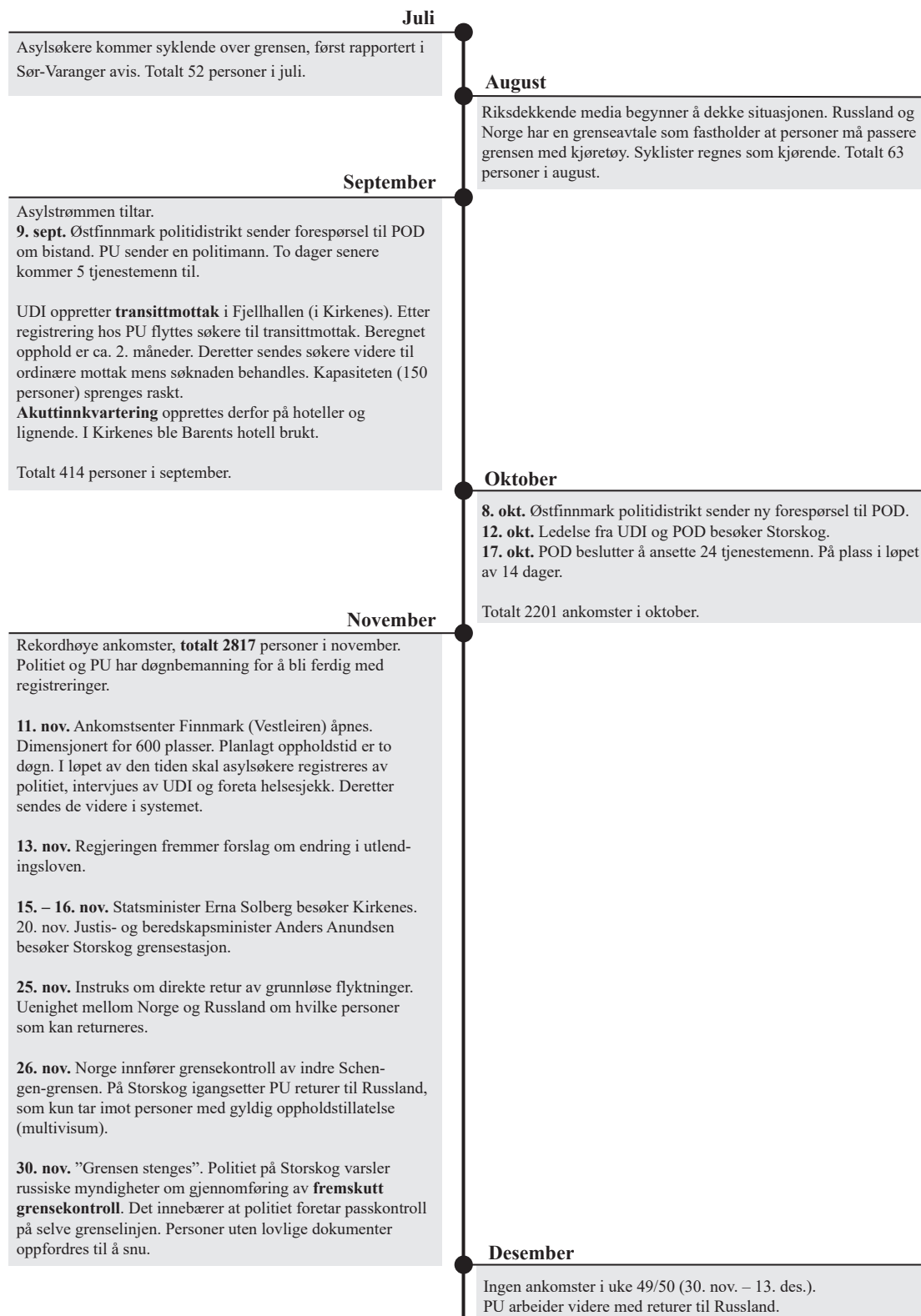
Yin (2014) bruker begrepene intern og ekstern validitet. Intern validitet dreier seg om hvorvidt det er oppnådd å trekke gode slutninger om årsakssammenhenger i datamaterialet. Spesielt viktig er sammenhengen mellom teori, data og problemstilling. Det er viktig å ta i betraktning at utvelgelse av data kan være påvirket av subjektive vurderinger. Datainnsamlingen alene er ikke til å sikre god validitet, men supplert med valgte teoretiske perspektiver, gir det studien høyere validitet. For denne studien regnes derfor tilgang til data i kombinasjon med dekkende teori som er nødvendig for å besvare problemstillingen å være oppfylt. Ekstern validitet relaterer til om resultatene i studien kan generaliseres, og i casestudier vurderes ekstern validitet ut fra om caset er teoretisk representativ (Bukve, 2016). Som tidligere nevnt bidrar ikke denne studien til teoriutvikling (Andersen, 2013). Hensikten med studien er å se hvilken forklaringskraft det foreligger i valgte teoretiske perspektiv.

5 Empiri

I dette kapitlet presenteres studiens innsamlede empiri. Kapitlet er delt i to deler. Del en åpner med en tidslinje som viser sentrale hendelser på Storskog høsten 2015. Deretter blir det gjort rede for viktige momenter som forsterket utfordringene på Storskog. Samlet gir denne informasjonen grunnlag for å presentere del to. Her fremstilles aktørenes kriseforståelse og hvordan situasjonen kan belyses gjennom prinsippene for samfunnssikkerhet.

Informasjonen som illustreres i tidslinjen, og empirien for øvrig, er basert på samtaler med aktørene og institusjonenes evalueringsrapporter fra høsten 2015 (POD, 2016; UDI, 2016a; PU, 2016). Ankomsttallene vist i tidslinjen er hentet fra Nasjonalt ID-senter (2016) sin rapport. Informasjon fra juli, august og 30. november i tidslinjen, er hentet fra avisartikler i henholdsvis Sør-Varanger avis (2015, 06.07), NRK (2015, 27.08) og NRK (2015, 07.12). Opplysninger fra offentlige dokumenter refereres også løpende i teksten.

5.1 Bakgrunn



FIGUR 4 TIDSLINJE MED SENTRALE HENDELSER PÅ STORSKOG

5.1.1 Sommer 2015 – fokus på måltall

Det er POD, UDI og PU som samarbeider om ankomstprognoser, og disse vurderes fire ganger i året. Prognoser er vurderinger av hvor mange asylsøkere som kan komme til Norge i løpet av en periode. I 2015 var det i asylprognosen vurdert et ankomstnivå på ca. 11 000 søkere (UDI, 2016b). Analysene gjøres på bakgrunn av foregående år, og til sammenligning kom det 11 480 søkere i 2014. Totalt kom det 31 145 søkere til Norge i 2015, hvorav 5500 kom over Storskog (UDI, 2015).

I ankomstbildet fra 2015 var det frem til sommeren nokså lave tall, og det ble vurdert hvorvidt prognosen skulle settes ytterligere ned. Nasjonalt kom det første tegnet på økning i mai-juni, og da særlig fra enslige mindreårige asylsøkere (EMA). I løpet av sommeren ble det i PU opparbeidet en distanse på registreringssiden. Dette tilsvarte at ca. 300-400 saker ikke var ferdig registrert i systemet innen ønskelig tid (PU, 2016; UDI, 2016a).

I grense- og utlendingsseksjonen som hører til Politifagavdelingen i POD, ble det ytret ønske om å begynne med omdisponering av ressurser fra retur til ankomstregistrering (POD, 2016). Returer er et måltall POD får i tildelingsbrev fra JD, og derfor skal eventuelle avvik rapporteres tilbake. Politiets måltall for 2015 var 7800 tvangsreturer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a, s. 10). Aktøren fra POD forklarer at tilbakemeldingen fra ledelsen var at ressurser ikke kan omdisponeres, fordi det var et press på å oppnå retur tall. Endring i denne situasjonen krevde oppspill fra PU, ettersom registrering er i deres mandat.

På samme tid ble det gitt politiske signaler til PU at det skulle jobbes for å nå måltallet (Politiets utlendingsenhet, 2016, s. 5) Kort tid etterpå opplyste PU i et brev til POD, at måltall på retur og ankomstregistreringer er oppnåelig innenfor eksisterende rammer. Denne informasjonen medførte at momentet til å anmode JD om ressursdisponering ble skyggelagt. Ifølge aktøren fra POD var dette det første forsøket som ble gjort til å styrke registreringssiden. På daværende tidspunkt var det fremdeles ikke tydelig hvor mange mennesker som skulle komme til Norge, kombinert med at det ikke ble gitt signal om å nedprioritere returer. Dette var i slutten av juli.

Totalt krysset det 52 asylsøkere den russisk-norske grensen i juli 2015 (Nasjonalt ID-senter, 2016). I ettertid er det lettere å se at selv om tallene var lave, var selv dette unaturlige ankomstmengder. Aktør fra POD gir uttrykk for at varsellampen i POD burde allerede gått på dette tidspunktet. Alle aktørene er imidlertid samstemte om at den eksplosive økningen av mennesker som tok den såkalte *arctic route* utover høsten var vanskelig å forutse.

5.1.2 Asylankomstene

Et spørsmål som er verdt å belyse er hva som lå til grunn for at alle asylsøkerne fikk krysse den norske grensen. Politiet kan i prinsippet forby personer uten visum adgang til Norge. Med asylsøkere er det noe annerledes praksis. Gjennom flyktningkonvensjonen plikter Norge seg til å beskytte mennesker som oppfyller kriteriene i konvensjonens artikkel 1A (2). På Storskog var det en noe annerledes situasjon enn i Sør-Norge. Aktør fra PU forklarer at asylantene fikk engangsvikum (ofte kalt turistvisum) fra Russland, og reiste videre til Norge. I praksis betyr det at alle som kom over Storskog hadde dokumenter i orden, ettersom de ikke kom forbi russiske myndigheter uten papirer. I Norge trengte asylsøkerne oppholdstillatelse (asyl). JD og UDI tok utgangspunkt i at dersom personene virkelig er fra Syria, skal opphold innvilges. Som følge av borgerkrigen var Syria det eneste landet i verden hvor dette gjaldt. Fordi personer fra Syria fikk oppholdstillatelse, var det mange som utga seg for å være syriske statsborgere. Samtidig ble det løftet frem i nasjonale og internasjonale⁴ medier hvor lett det er å komme gjennom Storskog grenseovergang. Da denne reiseruten ble kjent ble asyltilstrømmingene betraktelig høyere. I november ble det blant annet registrert økning i borgere fra Afghanistan, Iran og Irak (UDI, 2015).

Politimesteren i Østfinnmark ga klar ordre om at ingen asylsøkere skulle forlate grenseområdet uten at de var registrert. Frem til den første anmodningen om bistand 9. september, gjennomførte politiet midlertidige registreringer i tillegg til ordinær grensekontroll. Det innebærer foto og fingeravtrykk (signaler) og oppretting av nummer i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF) (Nasjonalt ID-senter, 2016, s. 27). Deretter ble asylsøkeren sendt videre til Tøyen for full registrering av PU. Utover i

⁴ For eksempel hadde New York Times følgende overskrift ”*Avoiding Risky Seas, Migrants Reach Europe With an Arctic Bike Ride.*” (Higgins, 2015). CNN presenterte overskriften ”*Above the Arctic Circle, Middle East refugees bike their way to salvation.*” (Damon og Tuysuz, 2015).

september begynte ankomstene å tilta daglig, og denne løsningen ble fort lite hensiktsmessig. Politidistriktet hadde et mål om at ingen søkere skulle sove på gaten, men hotellene i Kirkenes ble raskt fulle. Dette utløste behovet for å etablere ulike innkvarteringsmuligheter lokalt, og Fjellhallen ble et kommunalt bidrag til transittmottak i denne sammenheng. Fjellhallen var i drift fra 24. september (Sør-Varanger kommune, 2015).

5.1.3 Politidirektoratet reagerer for sent

Østfinnmark politidistrikt med politimester i spissen varslet om ankomstsituasjonen i et brev til POD, 9. september. I brevet nevnes bekymringene knyttet til kvaliteten på registrering av søkere og belastningen av allerede begrensede ressurser. Oppfordringen ble fulgt opp 12. september, først med en politimann fra PU. I dagene etter sender PU 5 betjenter til. I studiens introduksjon ble det omtalt at det samtidig med ankomstene på Storskog, var krevende forhold i sør. Bare i de to første ukene i september meldte rundt 1500 søkere seg for PU på Tøyen (POD, 2016). POD var innstilt på å disponere ressurser for en forsvarlig behandling av søkere på Tøyen, og etableringen av ankomstsenteret på Råde i Østfold.

Aktør fra POD belyser at det var ressurser i politiet som kunne brukes til å bistå Storskog i september. Østfinnmark PD ble nedprioritert, til dels fordi POD fokuserte på situasjonen i sør, men også fordi forståelsen av tilgang på mannskap gitt avstander i distriktet, var ikke i ledelsen (POD, 2016).

Ved andre varsel om bistand den 8. oktober, ordnet POD 24 stillinger som kunne dekke ressursbehovet i nord (POD, 2016). På daværende tidspunkt var det ingen tegn til nedgang i asylstrømmen på Storskog. I perioden mellom oktober og november ble tilstrømmingen så stor at det ble vanskelig å skille asylsøkere fra personer som ønsker arbeidsopphold. Dette førte til at alle personer fra tredjeland fikk adgang over den norske grensen. POD reagerte for sent, og JD måtte ta grep.

5.1.4 Politiske løsninger

Det følger av § 28 første ledd i utlendingsloven, at mennesker som *er i riket* eller *på norsk grense* skal etter søknad aksepteres som flyktninger etter flyktningkonvensjonens kriterier (Utlendingsloven, 2008). Som nevnt overfor, instruerte JD at alle som kommer kan tas imot. Lovens ordlyd tatt i betraktning, handlet sentralforvaltningen ut ifra mennesker som *er i riket*.

I søket etter løsninger for å bringe asylstrømmen til opphør, ble det tydeliggjort at Regjeringen ønsket en håndtering av situasjonen som er i tråd med dens partipolitiske tenkning. Det ble dermed fremmet forslag til innstramming av asylpolitikken, gjennom en endring i utlendingsloven. Dette åpnet opp for at asylbehandlingen skulle nå foregå på *grensen*. Endringen medførte at JD fikk midlertidig instruksjonsrett overfor Utlendingsnemnda (UNE). Det betyr at JD har mulighet til å gi UNE instruksjoner om lovtolkning og utøvelse av skjønn (Prop. 16 L (2015-2016), s. 5-14, 24).

Instruksjonsretten ble brukt til å sende instruksjoner om at personer som har reist inn i Norge fra Russland, og som ligger an til avslag, skal hastebehandles. Fra 25. november ble det innført hurtigbehandling av asylsøkere som kom over Storskog. Søkere som allerede har hatt et opphold i Russland ville få avslag på asyl uten realitetsbehandling, fordi Russland er regnet som et trygt tredjeland. Fra departementet ble det gitt klare retningslinjer om at saksbehandlingen skal foregå mens asylsøkerne fremdeles befant seg på Storskog grensekontrollsted (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b, 2015c).

5.1.5 Kritikk fra etat og faginstanser

Det var stort behov for stabilisere asylstrømmen. POD sitt ansvar var å oppfylle at politiet hadde tilgang til dekkende ressurser. Men, ifølge aktør fra JD opplevde departementet at reaksjonene i POD for lenge var passive. Da det fra sentralt hold ble fastslått at den raskeste måten å bremse ankomsten var fysisk på Storskog grensestasjon, høstet det delte meninger.

Hovedutfordringen lå i om behandlingen av asylsøkerne skal foregå på stasjonen, eller om det er anledning til å frakte asylsøkerne til Ankomstsenter Finnmark (Vestleiren) (POD, 2016). Mottakssystemet var bygd slik at asylsøkerne ble transportert direkte fra Storskog til Vestleiren, som er lokalisert i Kirkenes. Ved ankomstsenteret fulgte blant annet registrering,

intervju med PU og saksbehandling fra UDI. Selve oppholdet for asylsøkerne var beregnet til to døgn, og deretter ventet transport til asylmottak andre steder i landet (UDI, 2016a). På Vestleiren var det med andre ord tilrettelagt andre fasiliteter for registrering enn det var på Storskog. Storskog grensestasjon var, og er ikke, fysisk tilrettelagt for å håndtere den typen ankomster. Samtlige aktører har i samtalerne beskrevet at stasjonen er bygningsmessig formet på en måte som gjorde det vanskelig å skille ulike asylgrupper. Stasjonen er dimensjonert for 175.000 grensepasseringer, og i løpet av 2013-2014 var det ca. 300.000 passeringer (Regjeringen, 2015). Med dette som utgangspunkt kan en argumentere for at kapasiteten allerede var sprengt før en eneste asylsøker kom.

Begge aktørene fra Østfinnmark politidistrikt peker på at elementer i instruksjonen hadde nytte. Instruksjonen tjente først og fremst med en preventiv effekt. Det ble opplevd positivt at det sentrale nivå iverksatte løsninger som kunne redusere asylstrømmene, og søkere med oppholdstillatelse i Russland ble returnert tilbake. Når det er sagt, var ankomstene så store at det ble vanskelig å gjennomføre instruerte tiltak. Det er to grunner til dette. Først, slik fasilitetene på Storskog er tilrettelagt førte det til merarbeid å føre all saksbehandling tilbake til Storskog. Med den ordinære trafikken skulle ankomne asylsøkere registreres og behandles på Storskog. Dette på samme tid som søkere som ikke ba om asyl ble separert for bortvisning.

For det andre, ønsket politikerne å sende et signal til russiske myndigheter. JD beordret derfor Politiet til å *også* returnere asylanter som reiste fra Russland med engangsvikum (turistvisum). Både POD og PU var sterkt imot dette, men faglige innvendinger ble overhørt fra sentralt hold (POD, 2016). Aktør fra PU forklarer at det var innlysende at russisk grensevakt ville sende asylantene i retur til Norge. Russiske myndigheter hevdet at asylsøkerne oppga feilaktig informasjon om sitt opphold i landet, og ønsket ikke å ta personene imot. For håndteringsapparatet ble perioden fra 25. til 29. november svært belastende. Det tok flere dager før politikerne lot politiet og aktører i asylsakskjeden fokusere på personer som det er mulig å returnere (POD, 2016). Aktør 1 fra Østfinnmark politidistrikt beskriver i likhet med de andre aktørene at det var lite tjenlig å presse Russland på denne måten. På Storskog var det i perioder stor politisk tilstedeværelse, blant annet fra statssekretær i JD og justisministeren. Aktøren mener at politikerne burde tatt innover seg

lokale tanker og kunnskaper om Russland. Dette fordi politidistriktet skal forholde seg til russisk side, også når krisen er over.

Politikerne har i ettertid tatt større høyde for dette. I 2016 kom instruksjonen som medfører at asylsøkere som passerte Storskog i 2015 kan få søknaden realitetsbehandlet i Norge. Dette gjelder personer med engangsvisum til Russland (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b). Aktør fra PU understreker at den nye instruksjonen kom et år for sent. Det er fordi det allerede i 2015 hadde vært mer tjenlig å behandle slike saker på Tøyen, der returapparatet i sin helhet er lokalisert.

5.2 Aktørenes kriseforståelse

PODs distanse

POD erkjenner at det tok for lang tid før den sentrale ledelsen var innforstått med at situasjonen var kritisk (POD, 2016). Det er tidligere gjennomgått tre momenter som kan forklare hvorfor POD ikke oppfattet alvorret som over lengre tid utspilte seg på Storskog. Politiet ble ilagt press på å nå måltall for returer. At det samtidig pågikk masseankomster i Sør-Norge er også medvirkende. Det tredje momentet henger sammen med mangelfull forståelse om lokale forhold. Da politimesteren i Østfinnmark politidistrikt sendte en henvendelse til POD i september var det små ankomsttall. Politidistriktet så likevel en foruroligende trend. Den naturlige reaksjonen for POD etter et slikt varsel ville vært å skaffe et nødvendig informasjonsgrunnlag til å ta videre beslutninger. Flyktningsituasjon i nord fikk en måned til å utvikle seg før POD reagerte. Det gjør PODs distanse i den første varslingen til ett av de mest fremtredende aspektene ved ankomstene på Storskog.

Derfor er det interessant når aktør fra POD beskriver at flere i direktoratet var tilbakeholdne med å omtale situasjonen som en krise. Fremdeles er det ifølge aktøren, noen internt som mener at asylstrømmen på Storskog ikke var en krise. I en slik situasjon, om det kalles krise, eller ekstraordinær situasjon, burde det vært mulig å øke ressurstilførselen tidligere, og heller redusere når det ikke lenger er behov for bistand. Det er for aktør fra POD vanskelig å forklare direktoratets fravær mellom de to varslene. På den ene siden antok POD at politidistriktet ville klare seg med ressurser fra PU som ble sendt i september. Men også den bemanningen ble for liten. Da ledelsen besluttet å øke ressursene etter det andre varselet i oktober, var det ifølge aktøren interne diskusjoner om det skulle ventes enda lenger.

Østfinnmark PD dekket lenge et nasjonalt ansvar

En hendelse som oppstår lokalt tilsier at det er den ytre etats vurdering som bør ligge til grunn for etableringen av felles situasjonsforståelse. Dersom Østfinnmark PD hadde holdt seg utelukkende til sitt sektoransvar, kan det tenkes at håndteringen hadde brutt sammen mye tidligere. Aktør 2 fra Østfinnmark PD presiserer at distriktet strakk seg langt for å få situasjonen til å gå rundt.

Frem til første halvdel av november var det ikke noe innkvarteringssted, før Vestleiren stod ferdig 11. november. Først da ble registreringsarbeidet flyttet fra Storskog grensekontrollsted til Kirkenes. Inntil det bistod lokalt politi og mannskap fra PU med registrering, akuttinnkvartering og transport. De to siste oppgavene tilfaller egentlig UDI (UDI, 2016a). Da kapasiteten i Fjellhallen ble sprengt, opprettet det lokale politiet og PU akuttinnkvartering på Barents hotell. Men det var ikke plass til å innkvartere alle i Kirkenes, som har et befolkningsgrunnlag på ca. 3500 personer. Politiet og UDI arrangerte omfattende busstransport for å få mennesker sørover. Bussene kjørte uten kjennskap til reisemål, og mottaksapparatet mistet raskt kontroll over hvilke søkere som ble sendt hvor. UDI måtte også ty til flytransport, som følge av de store avstandene i nord (UDI, 2016b).

Aktør 2 fra Østfinnmark PD understreker at mange forstår fremdeles ikke hvor langt distriktet strakk seg for Norge som nasjon. Masseankomstene var rent tallmessig mye større i Sør-Norge. Men, i lys av antall tjenestemenn som var i nærheten til overgangsstedet Storskog, pågikk det en krise i nord. Den forståelsen hadde ikke POD da det første varselet gikk i september. Som aktør 1 fra Østfinnmark PD supplerer, var det mangel på mannskap og erfaring med slike hendelser i kombinasjon med lite dekkende fasiliteter på Storskog. Det gjorde ifølge aktøren, at situasjonen hele tiden var på kanten av det som er forsvarlig.

Begge aktørene fra Østfinnmark PD er klare på at POD ikke erkjente situasjonen som kritisk fordi det ikke falt på ledelsens spor. Opplevelsen av at politimesteren var klar i sitt varsel til POD er et gjennomgående punkt for aktør 1 fra Østfinnmark PD. Det gikk lang tid før politidistriktet fikk ryggdekning, først ved at *en* polititjenestemann fra PU ble sendt nordover. Aktør 2 fra Østfinnmark har i ettertid stilt seg spørsmål om hvorvidt POD anså

den første anmodningen som en overdrivelse, og om tjenestemannen ble sendt for å bekrefte at situasjonen var kritisk.

Sentralt respons

Grensekontroll er en politioppgave, som Østfinnmark PD håndhever på grensepasseringsstedet Storskog. Yttergrensen mot Russland er derimot et nasjonalt anliggende, etablert av politiske forhold gjennom Schengen-avtalen.

Aktør fra JD forklarer at sentral politiledelse i JD skjønnte raskt at lokalt politi ikke ville greie å løse denne situasjonen alene. Departementet ønsket likevel å holde situasjonen på Storskog på et lokalt nivå. Dette gjelder spesielt for dialogen med Russland, ettersom det ville være nøkkelen til få situasjonen bragt under kontroll. Prinsippet om ansvar og nærhet var lenge førende, men for høsten 2015 tok det kanskje for lang tid før ansvaret ble overtatt. Det var tidlig et lokalt ønske om å løfte situasjonen oppover i systemet, først vist gjennom to varsel til POD fra politimesteren i Østfinnmark.

Dette bør sees i sammenheng med til at slik som prinsippene legger opp til, var ikke Østfinnmark politidistrikt rustet til å håndtere masseankomster av denne størrelsen. Spesielt gjelder det for antallet tjenestemenn i kombinasjon med store geografiske avstander. Behovet for raske løsninger medførte at det ble ført direkte kontakt mellom JD og politimesteren i Østfinnmark. Politidistriktet opplevde som tidligere nevnt at departementet lyttet til politiets behov, da i form av lovendringen som ga mulighet til å snu personer uten behov for asyl raskt. Samtidig trigget Storskog det politiske miljøet i Norge. Flere politikere besøkte Storskog med interesse i å danne seg et bilde av situasjonen. Behovet for ansvar og nærhet måtte gradvis vike for sentral inngripen og politiske interesser.

5.3 Samfunnssikkerhet

Høsten 2015 og utviklingen i migrasjonsbildet viser ressursutfordringer knyttet til alle ledd i saksbehandlingen – fra fysisk ankomst og registrering, til saksbehandling, innkvartering og transportlogistikk. Det var ikke en situasjon som kun traff politiet. Politiet så vel som andre aktører i utlendingsforvaltningen opplevde daglig situasjoner der det var usikkerhet knyttet til hvordan ressursmengdene skulle strekke til. Heller ikke UDI hadde kapasitet i

sitt system, dette være asylsaksbehandling, opprettelse av transittmottak, akuttinnkvartering og transport (UDI, 2016a, s. 55-57).

I løpet av kort tid kom det både ekstern mannskap, og høye mengder asylsøkere inn i en infrastruktur på Storskog som er for liten. Det skapte naturligvis utfordringer i forståelsen av hvilke aktører som skal gjøre hva. I ettertid er det utarbeidet planer som tar høyde for utfordringene ekstraordinære ankomster utgjør. Høsten 2015 fantes det ikke samordnede beredskapsplaner mellom POD, PU og politidistriktene, og aktørene hadde ikke et felles dokument de kunne falle tilbake på. Det falt først på plass i 2016. I dag er alle distriktene pålagt å utarbeide planer, og disse skal koordineres og øves med både POD og PU. De nasjonale masseankomstene i sør så vel som i nord, har satt søkelys på at store menneskemengder kan komme til Norge igjen, og at tilstrømmingen kan ta nye, ukjente former.

Prinsippene om ansvar, nærhet og likhets kan for høsten 2015 overføres til silotenkning, da i form av hvordan samfunnssikkerhet betraktes tradisjonelt. Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap har lenge hatt et gjennomgående fokus på naturhendelser og terrorangrep. Uventede masseankomster av mennesker som søker asyl, og hvordan det skal håndteres, har ikke vært omtalt tema for samfunnssikkerhet i Norge.

I den forbindelse er det flere av aktørene som påpeker at DSB gjorde en god jobb, men ble koblet for sent inn. Aktør 2 fra Østfinnmark PD utdyper at politiet opplevde uklarheter fra Sivilforsvaret sin side, knyttet til hvor mye hjelp politiet skulle få. Sivilforsvaret bisto med hjelp til omstilling av Fjellhallen, og driftet ellers flere varmetelt på grensestasjonen (POD, 2016). Aktøren forklarer at flere i DSB, som Sivilforsvaret er underlagt, mente at dette var oppgaver som falt utenfor deres portefølje. DSB assisterte politiet og UDI i etableringen av Vestleiren som stod klar 11. november, se tidslinjen i figur 4.

I DSBs årsrapport fra 2015 (2016, s.54) heter det at DSB og Sivilforsvaret ble anmodet av UDI om å bistå i håndteringen (DSB, 2016, s. 54). I evalueringen til UDI fremgår det at dette var en vanskelig definerbar krise, og situasjonen krevde en annen tilnærming hos DSB, som måtte ta stilling til nye samarbeidspartnere (UDI, 2016a, s. 36).

Aktør fra PU løfter denne tematikken på overordnet nivå, og det stilles spørsmål ved hvorfor det ikke er mer fokus på å operere med asyltilstrømninger slik det blir gjort ved håndtering av flomhendelser.

Dette kan sees i sammenheng med at ved fare for flom er det etablert effektive ordninger for befolkningsevakuering, og midlertidig innlosjering. Asylsøkerne som kom over grensen var sivilbefolkning, noe som ville gjort det naturlig at beredskapssektoren, ved DSB, kom tidligere inn i bildet. I lys av dette er det rimelig å spørre hvorfor DSB ikke trådte inn tidligere, ettersom direktoratet ville bidratt raskt ved flom og lignende typer kriser.

5.4 Oppsummering

En økning nasjonalt på asylankomster begynte så vidt å bli synlig i mai-juni 2015. Dette medførte et etterslep på noen hundre saker og førte til et ønske fra faglig avdeling i POD om omdisponering fra retur til ankomstregistrering. Dette ble avvist da man ønsket å jobbe mot å nå måltallet på 7800 returer i 2015 og det ble fokusert på å jobbe med å nå måltallet. Det ble registrert en liten økning til 52 passeringer over Storskog i juli 2015, noe som ifølge aktør burde fått varsellampene til å ringe allerede da. Ingen kunne imidlertid forutse den eksplosive økningen utover høsten.

Norge plikter ifølge flyktningkonvensjonen til å gi de som oppfyller kriteriene beskyttelse. Situasjonen på Storskog skilte seg ut da asylantene fikk engangervisum fra Russland. Personer fra Syria hadde automatisk opphold grunnet borgerkrigen, noe som førte til at mange tredjelandets borgere påsto å være fra Syria. Mediedekningen førte til også til økt trafikk over denne ruten da det kunne oppfattes som ett smutthull her slik at man fikk en kumulativ effekt.

Registrering skulle foregå på grensen og ingen skulle ifølge politimesteren slippe videre før dette var gjort. I september økte strømmen og kapasiteten på grensestasjonen ble sprengt. Politidistriktet varslet POD i brev 9/9 med bekymring om kvaliteten i arbeidet og anmodning om bistand. Dette medførte i første omgang at 6 betjenter ble sendt opp, noe som var alt for lite. Samtidig økte antallet ankomster i sør betydelig, noe som førte til stort

press på ressursene på landsbasis. Situasjonen i Finnmark ble også derfor nedprioritert på sentralt hold.

I oktober ble POD sentralt varslet på nytt og stilte med 24 personer. Men stadig økende pågang medførte at kvaliteten på registreringene falt og mange arbeidsinnvandrere blandet seg i strømmen. Fra regjeringens side var det ønskelig med en innstramming i asylpolitikken utfra dens politiske ståsted. Dette kunne gjennomføres gjennom endring i utlendingsloven og krav om at registrering skulle foregå på grensen. Dette medførte at JD fikk instruksjonsrett overfor UNE. Som følge av dette ble det gitt instruksjoner om at personer som kom over Storskog med opphold i Russland skulle få avslag uten realitetsbehandling da Russland regnes som trygt oppholdsland.

I praksis visste man at returnerte ville bli avvist på grensen tilbake til Russland men det var et ønske sentralt om å sende signaler til russiske myndigheter. Lokalt mente man det var lite tjenlig å presse Russland på denne måten. Dermed fikk man et skille mellom lokal kunnskap og overordnede sentrale politiske ønsker. I ettertid har det blitt vedtatt at alle som passerte over Storskog i 2015 kan få realitetsbehandlet sin asylsøknad.

6 Diskusjon

I dette kapittelet kobles det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 3 mot resultatene. Studiens formål er å se hvorvidt valgte teoretiske begrep har forklaringskraft på den aktuelle situasjonen på Storskog.

Innledningsvis ble følgende problemstilling fremsatt: Hvordan kan håndteringen av asylankomstene over Storskog høsten 2015 forklares i lys av begreper om samfunnsikkerhet og kriseforståelse? Videre ble det beskrevet at studien ønsker å undersøke forholdet mellom lokale og sentrale politimyndigheter i lys av prinsippene om ansvar, likhet og nærhet. Det neste spørsmålet er knyttet til hvilken grad sentrale myndigheter var sitt ansvar bevisst for å gjøre relevante ressurser tilgjengelig. Sist ble det stilt spørsmål ved hvorvidt PODs sene reaksjon og mangelfulle ressursdisponering skyldes at man på sentralt hold ikke klarte å se for seg en slik utvikling.

6.1 Samfunnsikkerhet

Prinsippene

Vi har et system i Norge som tilsier at de som sitter nærmest problemet, skal ha førsterett til å definere utfordringene. Dette vises gjennom prinsippet om nærhet. Prinsippet fremmer en bevisst og planlagt desentralisering av beslutningsmakt i kritiske hendelser (t' Hart m.fl., 1993). Responsen fra Østfinnmark PD, som lenge opprettholdt et nasjonalt ansvar uten å være dimensjonert for det, viser hvor viktig det er med desentralisert beslutningsmakt. Nærhet til problemet, forståelse for lokale forhold og ikke minst at man er offer for konsekvensene hvis oppgaven ikke løses gir både de beste forutsetninger og stor motivasjon for å løse krisen. Det oppstod en kaotisk situasjon på Storskog, men konsekvensene ville vært uendelig mye større dersom lokale myndigheter ikke tok tak med det samme. Innlysende konsekvenser for lokalsamfunnet selvfølgelig, men også store konsekvenser for asylinstituttet. Man kan tenke seg en kumulativ effekt på antallet migranter dersom ryktene om manglende kontroll begynte å gå.

I ansvarsprinsippet ligger at den etat som til vanlig har ansvar for et felt, vil også ha ansvaret for å håndtere kriser på området. Etter nærhetsprinsippet skal ansvaret desentraliseres til et lavest mulig nivå. Med denne ordlyden kan det fremstå som om prinsippene fremmer at

aktører skal løse utfordringer på egen hånd. Prinsippene må sees i lys av at hver etat eller enhet, i dette tilfellet Østfinnmark PD, PU og UDI som var eierne av problemene på Storskog- har ansvar for egne hovedoppgaver som skal avleveres og koordineres slik at alle får løst sine arbeidsoppgaver. Dette var ikke en hendelse som kun traff politiet, og at de fleste hendelser vanligvis løses etatvis, gjør koordinering av innsats vanskelig. Dette gjelder også for politiet, som i utgangspunktet skal være en etat og et politi. Det er klare forskjeller i hva som er mandatet til PU, og hva som ligger i Østfinnmark PD sitt ansvar. PU er et særorgan med ansvar for registrering av asylsøkere, mens lokalt politi håndhever grensekontrollen.

Tar en infrastrukturen på Storskog til betraktning, og det konstante presset på å få løpende ressursmengder til å strekke til, virker ideen om koordinert innsats nærmest uoppnåelig. Hver aktør hadde utfordringer med å holde på med sitt, vist gjennom politiet som registrerte asylsøkere hele natten, eller UDI som måtte løse logistikken og få unna daglige ankomsttall. Det er rimelig å hevde at når dette i tillegg skal samordnes er det tregheter i systemet som man selv med all vilje ikke får gjort noe med, og det gjør krisehåndteringen wicked (Head og Alford, 2015; Rittel og Webber, 1973).

Gjenstridige problemer kan også løftes opp mot at det tok tid før ansvaret ble overtatt sentralt. Når det først ble gjort, var det et sentralt ønske om å markere seg mot russerne som var i strid med det lokale myndigheters ønske om et godt forhold. Her representerer både regjeringen og embetsverket ulike agendaer, vist gjennom innstramminger i asylpolitikken som også påvirket forholdet til faginstansene.

Likhetsprinsippet innebærer at organiseringen i uønskede hendelser skal være likest mulig daglig organisering. Storskog startet lokalt og utviklet seg lokalt og lokale myndigheter som hadde daglig driftsansvar skulle dermed etter teorien styre krisehåndteringen. Samtidig er Storskog også et eksempel på at den lokale krisen er en del av et mye større sakskompleks, i dette tilfellet som et resultat av krig i en annen verdensdel. Og krisen må også ses som en del av en større nasjonal krise når det gjelder asylankomster. Likhetsprinsippet legger opp til en grunnplattform for krisehåndtering som ikke er helt

forenlig med situasjonen på Storskog. Når det kommer til stykket, så er det lokale forhold som avgjør hvordan krisen, oppfattes, oppleves, og hvordan den kan håndteres.

Avhengig av krisetype vil det være tilfeller der det er behov for klar sentral ledelse (Christensen m.fl., 2016); Engen m.fl., 2016). Masseankomstene på Storskog høsten 2015 et klart eksempel på dette. Utfordringen var imidlertid at lokal ledelse ropte tidlig på sentral styring og bistand, uten å bli hørt av sin nærmeste overordnede. Offentlige myndigheter har selvfølgelig etter samvirkeprinsippet en plikt til å stille med relevante ressurser. Det kan derfor også argumenteres for at de ikke gjorde annet enn sin plikt i den innledende perioden. Men samvirkeprinsippet gjør seg også gjeldende for sentrale myndigheter som her var forpliktet til å stille med større ressurser når de lokale så tydelig kom til kort. I tillegg hadde Norge som nasjon både hadde rent praktiske interesser i å løse situasjonen for å holde kontroll med asylsituasjonen. Vi ser også en motsetning mellom lokale myndigheters ønske om et godt forhold til nabolandet og et sentralt ønske om å sende signaler til russiske myndigheter.

6.2 Kriseforståelse

I lys av perspektivet om kriseforståelse er masseankomstene over Storskog en svært interessant hendelse, fordi den bærer elementer fra mange ulike krisetyper. Dette bekrefter Drennan og McConnell (2007) som fremhever at det er uklare grenser mellom krisetyper. Kriser har mange ulike aspekter, og oppfattelsen av hva som gjør en hendelse til en krise vil variere. At 5500 mennesker skulle i løpet av høsten krysse grensekontrollpunktet fra Russland mot Norge var svært uventet for samtlige aktører. Det var helt uforutsigbart at ruten over Storskog skulle oppleve en slik økning. Russiske engangsvikum, ryktebørs og medier førte til en kumulativ økning i trafikk over den arktiske ruten. Ankomstene traff likevel ikke uten varsel, slik uforståelige kriser gjerne kjennetegnes (Boin, m.fl., 2005, 2008).

Dette var en situasjon som bygget seg opp over tid, da spesielt i perioden mellom juli og tidlig september, som gir en viss grad av forutsigbarhet (Gundel, 2005). Det er mulig den svake økningen i antall ankomster på forsommeren burde fått varsellampene til å ringe tidligere. Det kan også argumenteres for at lokale og sentrale myndigheter hadde allerede i

denne perioden hatt tid til å sette forberedende tiltak som ville lettet håndteringen de neste månedene. Samtidig var det lenge et ønske om å holde fast i måltallet om returer og uvilje til å omdisponere ressurser på et tidlig tidspunkt. Vi ser kanskje ikke bare en uenighet mellom offentlige instanser og en motsetning sentralt – lokalt, men kanskje også en aldri så liten motsetning innenfor de ulike fagmiljøene internt i direktoratet. Ifølge aktør fra POD oppfattet noen internt signalene, mens instruksjonen lenge var å jobbe mot å oppfylle måltallene.

Aktørene er likevel veldig klare på at dette var en situasjon som var vanskelig å forutsi, fordi noe lignende har aldri inntruffet på den norsk-russiske grensen. Mangel på erfaring med håndtering av ukontrollerte asylankomster i et lokalt politidistrikt satt også preg på situasjonen. Noe slikt hadde ganske enkelt ikke forekommet tidligere i Norge i moderne tid. Da ankomstene tiltok i størrelse opplevde derfor Østfinnmark PD, som næreste aktør til krisen, at situasjonen var uventet og krevde høy grad av improvisasjon. Norges forpliktelser til internasjonale konvensjoner om flyktninger, syriske borgeres særstilling og tredjelands borgeres ønske om migrasjon av andre årsaker medførte at kapasiteten til den lille grensestasjonen snart ble sprengt. Samtidig opplevde man den samme eksplosive pågangen over den mer vanlige ruten sør i landet, noe som bandt opp ressurser. Derfor kan det argumenteres for at dette var en uforståelig krise. Dette viser også hvor subjektiv forståelsen av hva en krise er, og ikke er (Drennan og McConnell, 2007). Som nevnt var dette første gang Norge opplevde en slik pågang over en liten grensestasjon i moderne tid og situasjonen krevde stor grad improvisasjon fra lokale myndigheter.

POD sin respons i det første varselet 9. september kan vitne om mangelfull forståelse knyttet til lokale forhold i den ytre etat. Samtidig er ikke dette en helt dekkende påstand. Massemigrasjon har ikke vært en problemstilling i norsk kontekst, og i 2015 fantes det ikke planer eller rutiner for slikt verken i politiet, eller i beredskapssektorens fulle bredde, noe som også kjennetegner en uforståelig krise ifølge Boin m.fl. (2005). Dette sammen med den usannsynlige økningen i Finnmark førte sannsynligvis til manglende forståelse sentralt for situasjonen i nord. Den samtidig pågående situasjonen i Sør-Norge medførte en svært uoversiktlig situasjon som kan være forklarende for at det ble et gap mellom lokal og sentral situasjonsforståelse (Kruke og Olsen, 2011; Olsen, m.fl., 2008; Schneider, 1995).

Det var ønsket fra lokalt hold at sentrale myndigheter skulle blandes inn på et tidlig tidspunkt. Det er over argumentert for at dette tok tid som følge av pågående krise i sør og det uforutsette ved situasjonen. Likevel ser vi at hendelsens art har kjennetegn av en ikke planlagt sentralisering som beskrevet av Olsen m.fl. (2008). Volumet av ankomster, mediedekningen og den etter hvert svært pressede situasjonen i Finnmark gjorde det umulig for sentrale myndigheter å ikke gå inn i situasjonen.

Det kan videre argumenteres for at håndteringen av masseankomstene faller inn under både dårlig forvaltede kriser og agendasettende kriser. Som nevnt var det utforutsett at det skulle komme et så stort innrykk over Storskog. I lys av situasjonen som belastet asylsaksjeden i sør var nok en økende asylstrøm ansett som et risikoområde på nasjonalt nivå. Men det var ikke den arktiske ruten. Politisering nevnes som et kriterium ved agendasettende kriser, og det ser man i svært høy grad på Storskog, som trigget det politiske miljøet i Norge. Dette gjelder spesielt regjeringens asylpolitikk og ønske om innstramming, men ikke minst utenrikspolitikken mellom Norge og Russland.

Aktørene i denne studien representerer organisasjoner fra samme sektor. Forståelsen av begrepet om grenseoverskridende kriser går blant annet på samarbeid mellom sektorene. Men det må være lov å hevde at krisen på Storskog hadde elementer av en grenseoverskridende krise slik Christensen, Lægred og Rykkja (2016) forstår det, i den grad at den definitivt påvirket myndighetens evne til å mobilisere ressurser. Politidistriktets gjentatte henvendelser til POD, og PODs tilsvarende er som vi har sett et godt eksempel på det. Ressursene på Østlandet var bundet opp i ankomstene der og få ressurser ble frigitt herfra til Storskog.

7 Konklusjon

Denne studien hadde som formål å belyse hvordan håndteringen av asylankomstene kan forklares i lys av begreper om samfunnssikkerhet og kriseforståelse.

Sentralt i drøftingen har vært forholdet mellom det lokale og det sentrale og prinsippet om ansvar, nærhet og likhet. Motsetningene, men også samspillet, mellom lokalt og sentralt nivå er grunnleggende når vi ser på hendelsen på Storskog. Jeg mener også å ha vist at prinsippene om nærhet og likhet kommer til en viss grad av anvendelse i praksis. Men denne krisens uforutsigbarhet og den kaotiske situasjonen som fulgte, viser at mens nærhet og likhet er et godt prinsipp og lokal kontroll helt sikkert kan fungere når det oppstår mindre, lokale kriser, var disse hendelsene av en slik art at lokale krefter ikke strakk til. Det var som vi har sett både et lokalt ønske, og etter hvert ikke til å unngå sett fra både byråkratisk og politisk hold. Storskog var en lokal krise, men en del av et større krisebilde, med internasjonal bakgrunn. Og den var ikke forutsett av myndighetene. Som følge av situasjonen i Syria hadde man en plan for å håndtere økt asyltilstrømming på Østlandet, men å forutse økningen langs den arktiske ruten var det ingen som gjorde.

De ulike teoriene om kriser og krisehåndtering er til dels overlappende og de utfyller hverandre. Som vi har sett i dette eksempelet passer flere av disse godt til å belyse det som skjedde ut fra det vi i ettertid vet. Det er imidlertid ikke slik at en enkelt teori om kriseforståelse alene kan forklare og belyse hendelsene når vi tolker dem i etterkant. Jeg mener likevel å ha vist at det er lærerikt å anvende teorien for å forstå og trekke lærdom av det som skjedde.

Så er det fruktbart å belyse håndteringen av asylankomstene på denne måten? Jeg mener det. Ingen teori er fullt ut dekkende for å beskrive det kaos som oppstod og myndighetens håndtering av situasjonen. Den hadde elementer som delvis kan forklares av flere teorier og innfallsvinkler. Likevel er dette etter min mening noe av essensen i kriseteorien, at kriser kan være gjenstridige, uforståelige, og umulige å plassere i byråkratiske kategorier. Og det er det definitivt lærdom i.

Litteraturliste

- Alexander, D. (2002). *Principles of Emergency Planning and Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2014). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Cambridge: Policy Press
- Boin, A. (2006). Organization and Crisis: The Emergence of a Research Paradigm. I D. Smith og D. Elliott (red.): *Key Readings in Crisis Management – Systems and Structures for Prevention and Recovery*. London/NY: Routledge
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management – Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., McConnell, A. & P. t' Hart (2008). *Governing after Crisis: The Politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen O. H., Lægreid, P., & Roness G. P. (2012). *Forvaltning og politikk* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2016, 17.04). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-897. doi:10.1111/puar.12558
- Dalland, O. (2008). *Metoder og oppgaveskriving for studenter* (4. utg., 3. opplag). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Damon, A. & Tuysuz, G. (2015, 28.10). Above the Arctic Circle, Middle East refugees bike their way to salvation. *CNN*. Hentet fra <http://edition.cnn.com/2015/10/28/europe/norway-russia-middle-east-refugees-bicycles/index.html>

- Drennan, L. T., McConnell, A. & Stark, Alastair. (2007). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London/NY: Routledge
- DSB. (u.d.). *Nasjonalt risikobilde og krisescenarioer*. Hentet fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/artikler/nasjonalt-risikobilde/>
- DSB. (2016). *DSB årsrapport 2015*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/om-dsb/arsrapport-2015.pdf>
- Dynes, R., R. (1994). Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 13(2), 141-158.
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på Samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Eurostat. (2016, 04.03). Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, *Eurostat News Release* 44/2016. Hentet fra <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>
- Fimreite, A. L., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2014). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I Fimreite, A. L., Langlo, P., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg) (s. 11-33). Oslo: Universitetsforlaget
- Flyktninghjelpen. (2015, 12.09). Begreper om flukt. Hentet fra <https://www.flyktninghjelpen.no/global/statistikk/begreper/>
- Flyktningkonvensjonen. (1951). FNs konvensjon om flyktningers stilling. Lastet ned fra <http://www.fn.no/FN-informasjon/Avtaler/Flyktninger/Flyktningkonvensjonen>
- Flyvbjerg, B. (2004). Five misunderstandings about case-study research. I: *Seal, C. et al. Qualitative Research Practice* (s. 420-434). London. Sage.
- Frontex. (2015, 13.10). *710 000 Migrants Entered EU in First Nine Months of 2015*. Hentet 7. desember 2016 fra <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>
- Garvik, O. (2016, 24.05). Asylsituasjonen i Norge 2015 og 2016. I *Store Norske Leksikon*. Hentet 15. juni 2016 fra https://snl.no/asylsituasjonen_i_Norge_2015_og_2016

- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13(3), 106-114.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet*. Oslo: Cappelen Damm
- Hansen, J. H. & Askheim, S. (2016, 17.01). Storskog. I *Store Norske Leksikon*. Hentet 3. mars 2017 fra <https://snl.no/Storskog>
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
doi:10.1177/0095399713481601
- Henriksen, T. H. & Sandblad, M. (2015, 2.9). Her sykler Syria-flyktingene inn i Norge og friheten. *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/syria/her-sykler-syria-flyktingene-inn-i-norge-og-friheten/a/23517009/>
- Higgins, A. (2015, 9.10). Avoiding Risky Seas, Migrants Reach Europe With an Arctic Bike Ride. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2015/10/10/world/europe/bypassing-the-risky-sea-refugees-reach-europe-through-the-arctic.html>
- IOM. (2015, 22.12). Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015: IOM. Hentet 10. januar 2017 fra <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>
- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm
- Johnsen, N. (2015, 23.09). Derfor har Europas flykting-system kollapset. *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/flyktingkrisen-i-europa/derfor-har-europas-flykting-system-kollapset/a/23529221/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Schengen- og justissamarbeid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/id684929/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). *Tildelingsbrev 2015 Politidirektoratet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev_2015_pod.pdf

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). *Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90* (Rundskriv GI-13/2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132015--rask-saksbehandling-for-asylsokere-som-har-hatt-opphold-i-russland-jf.-utlendingsloven--32-og-90/id2468570/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015c). *Instruks – Rutiner for rask håndtering av personer som ankommer over norskrussisk landegrense (Storskog) uten gyldig visum eller annen gyldig innreisetillatelse til Norge*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks---rutiner-for-rask-handtering-av-personer-som-ankommer-over-norskrussisk-landegrense-storskog-uten-gyldig-visum-eller-annen-gyldig-innreisetillatelse-til-norge/id2474019/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016a). *Ansvarsområder og oppåver i JD*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016b). *Storskogporteføljen – behandling av asylsøknader fremsatt i 2015 fra personer med visum til Russland som var gyldig for én innreise (engangsvisum)*. (Rundskriv GI-07/2016). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-072016--storskogportefoljen--behandling-av-asylsoknader-fremsatt-i-2015-fra-personer-med-visum-til-russland-som-var-gyldig-for-en-innreise-engangsvisum/id2498742/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017a). *Revidert Dublin-forordning (Dublin IV-forordningen)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/schengen_notatbasen/notatene/2016/nov/revidert-dublin-forordning-dublin-iv-forordningen-/id2537136/
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017b). *Aktører og ansvarsforhold i utlendingsforvaltninga*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/innsikt/aktorer-og-ansvarsforhold-i-utlendingsforvaltninga/id448310/>

- Kruke, B. I. (2012, 13.03) Samfunnssikkerheten og krisehåndtering: Relevans for 22. juli 2011. Notat 7-2012 . Hentet fra https://www.regjeringen.no/html/smk/22julikommisjonen/22JULIKOMMISJONEN_NO/CONTENT/DOWNLOAD/216/1700/VERSION/1/FILE/NOTAT_7_KRUKESAMFUNNSSIKKERH.PDF
- Kruke, B. I. & Olsen, O. (2011). Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies. *Disasters*, 36(2), 212-232. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7717.2011.01255.x>
- Lynggaard, K. (2010). Dokumentanalyse. I Brinkmann, S., og Tangaard, L. (Red.), *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling* (s. 153-170). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/sec1>
- Moe, A. & Rowe, L. (2016). Asylstrømmen fra Russland til Norge i 2015: Bevisst russisk politikk? *Nordisk Østforum* 30(2), 80–97. Hentet fra <https://tidsskriftet-nof.no/index.php/noros/article/view/432/912>
- Nasjonalt ID-senter. (2016). *Evaluering av ID-arbeidet på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015*. Hentet fra https://www.nidsenter.no/globalassets/vedlegg/nid-rapporter/evaluering_id-arbeidet.pdf
- NOU 2000:24. (2000) *Et sårbart samfunn. Norges offentlige utredninger*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>
- NOU 2009:20. (2009). *Ny grenselov – Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-20/id576868/sec5>
- NRK. (2015, 27.08). Asylsøkere sykler fra Russland til Norge. Hentet fra <https://www.nrk.no/finnmark/asylsokere-sykler-fra-russland-til-norge-1.12520340>
- NRK. (2015, 07.12). Null asylsøkere over Storskog, UDI mener tiltaket har virket. Hentet fra https://www.nrk.no/finnmark/null-asylsokere-over-storskog_-udi-mener-tiltak-har-virket-1.12691038

- Olsen, O. E., Kruke, B. I., & Hovden, J., (2007). Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 69-79
- Olsen, O. E., Mathiesen, E. R. & Boyesen, M. (2007). *Media og krisehåndtering: en bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Oslo: Høyskoleforlaget
- Pedersen, O. (2016, 13.04). Politidirektoratet: - Storskograpport er et veldig uferdig produkt. *iFinnmark*. Hentet fra <https://www.ifinnmark.no/sorvaranger/nyheter/politi/politidirektoratet-storskog-rapport-er-et-veldig-uferdig-produkt/s/5-81-242733>
- Politidirektoratet. (2016). *Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015*. Hentet 20. januar 2017 fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3734.pdf
- Politiets utlendingsenhet. (2016). *Høsten 2015 – Et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?* Hentet 20. januar 2017 fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3735.pdf
- Prop. 16 L (2015-2016). (2016). *Endringer i utlendingsloven (innstramninger). Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 13. november 2015, godkjent i statsråd samme dag: (Regjeringen Solberg)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/eff39232eefb480dba625ab5c497f49f/no/pdfs/prp201520160016000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2015, 30.9). *Konseptvalgutredning for grensestasjon og grensekontrolltjenester på Storskog*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/kvu_storskog_grensestasjon.pdf
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169. doi:10.1007/BF01405730
- Rosenthal, U., Boin, R. A. & Comfort, L. K. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, USA: Charles C. Thomas
- Rykkja, L. H. (2008, 12). Flernivåperspektiv og krisehåndtering. Notat 12-2008. Hentet fra http://uni.no/media/manual_upload/225_Notat_12-2008_Rykkja.pdf
- Schneider, S. K. (1995). *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations* (s. 41-49). London: M.E. Sharpe

- St.meld. nr. 17 (2001-2002). (2002). *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>
- Sør-Varanger avis. (2015, 06.07). Syrisk flyktningstrøm over Storskog. Hentet fra <http://sva.no/nyheter/syrisk-flyktningstrom-over-storskog/19.4065>
- Sør-Varanger kommune. (2015). Hentet fra <http://www.sor-varanger.kommune.no/transittmottaket-i-fjellhallen.5799187-17830.html>
- 't Hart, P., Rosenthal, U. og Kouzmin, A. (1993). Crisis decision making. The centralization thesis revisited. *Administration and Society* 25 (1), 12-45.
- Trædal, T. J. (2015, 16.11). Det har vært helt vilt. *Politiforum*. Hentet fra <http://www.politiforum.no/-+Det+har+vært+helt+vilt.d25-T2BvY0V.ips>
- UNHCR. (2015, 01.07). *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*. Hentet fra <http://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html>
- Utlendingsdirektoratet. (u.d.). *Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?* Hentet fra <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjør-hva-i-utlendingsforvaltningen/>
- Utlendingsdirektoratet. (2015). *Hvor mange søkte om beskyttelse?* Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>
- Utlendingsdirektoratet. (2016a). *Beredskap høsten 2015 – Rapport fra egenevalueringen*. Hentet fra http://multimedia.aftenbladet.no/dokumenter/udi_evaluering.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (2016b). *Årsrapport for Utlendingsdirektoratet 2015*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/udis-arsrapport-for-2015-285827.pdf>
- Utlendingsloven. *Lov av 15.mai 2008 nr.35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research - Design and Methods*. London: Sage Publications

Vedlegg

Vedlegg 1 **Intervjuguide**

Situasjonen høsten 2015

1. Hvordan var du involvert i håndteringen av masseankomstene? Kan du ta meg gjennom hendelsesforløpet fra du og din organisasjon ble involvert?
2. Har din organisasjon erfaring fra lignende situasjoner?
3. Hvordan var kunnskapen om lokale forhold på Storskog i din seksjon/avdeling, i forkant av masseankomstene?
4. Opplevde du og din organisasjon situasjonen som en krise? Når nådde ankomstene en størrelse med betydning for deres arbeid?

Beredskapsprinsipper

1. Hvordan følger din organisasjon prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke, i krisesituasjoner?
2. Er det din opplevelse at prinsippene er motstridende?
3. Hva er din forståelse av samvirkeprinsippet?
4. Kan du nevne noen eksempler på hvordan din organisasjon samvirker med andre organisasjoner/aktører i praksis?
5. Hvordan opplevde din organisasjon samvirket med andre aktører under flyktningsituasjonen?
6. Opplever du at det er vanskelig å få til koordinert innsats på tvers av aktører?

Vedlegg 2

Respondenter

Aktører	Omtales som
Justis- og beredskapsdepartementet	Aktør fra JD
Politidirektoratet	Aktør fra POD
Politiets utlendingsenhet	Aktør fra PU
Østfinnmark politidistrikt	Aktør 1 fra Østfinnmark PD
Østfinnmark politidistrikt	Aktør 2 fra Østfinnmark PD