

Terrorangrepet på gassproduksjonsanlegget i In Amenas

Evaluering av norske myndigheters krisehåndtering



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Innhold

Oppsummering og hovedkonklusjoner	3
1. Innledning.....	5
1.1. Mandat og avgrensninger	5
1.2. Datainnsamling og analyse	5
2. Ansvarsforhold og organisering.....	6
2.1. Ansvarsforhold.....	6
2.2. Norske myndigheters krisehåndteringsapparat.....	7
2.3. Utenriksdepartementets kriseorganisasjon.....	8
3. Hendelsesforløpet	10
3.1. Den akutte fase	10
3.2. Konsulær og annen oppfølging	17
4. Vurderinger og lærdommer	19
4.1. Krisehåndteringen lokalt	19
4.2. Krisehåndteringen i UD	20
4.2.1. Krisestaben.....	20
4.2.2. Strategisk kriseledelse	22
4.3. Sentral krisehåndtering	24
4.3.1. Kriserådet	24
4.3.2. Politisk nivå	26
4.4. Sentrale bidrag i krisehåndteringen	28
4.4.1. Politiets bidrag.....	28
4.4.2. Forsvarets bidrag	29
4.4.3. Helsemyndighetenes bidrag.....	30
4.4.4. Samarbeidet med Sjømannskirken.....	31
5. Mediehåndtering	32
6. Norske myndigheters sikkerhetsinformasjon og deling av denne	34
7. Overordnede vurderinger og forbedringspunkter.....	36

Foto på forsiden: Kjetil Alsvik, Statoil

Oppsummering og hovedkonklusjoner

Tidlig om morgenen den 16. januar 2013 ble et gassproduksjonsanlegg like vest for byen In Amenas i Algerie angrepet av et trettitalls tungt bevæpnede terrorister. Det var om lag 800 personer på anlegget da terroraksjonen startet. Blant disse var det flere nordmenn, alle ansatt i Statoil som er et av operatørselskapene på anlegget. Terroristene tok et stort antall gisler og truet med å drepe disse dersom ikke deres krav ble innfridd. Drøyt tre døgn senere var terroraksjonen avsluttet. De aller fleste gisseltakerne ble drept. Flere titalls gisler omkom under aksjonen, herunder fem norske statsborgere.

Norske myndigheters krisehåndteringsapparat ble engasjert straks det ble klart at det dreide seg om en alvorlig krise der nordmenn var rammet. På bakgrunn av krisens omfang og mange dimensjoner, ble alle nivåer og flere departementer og underliggende etater involvert i krisehåndteringen.

Utenriksdepartementet (UD), som var lederdepartement under krisen, har foretatt en evaluering av norske myndigheters krisehåndtering. Denne har tatt utgangspunkt i UD's egen evaluering, som departementet gjennomfører etter alle større kriser og øvelser, men er utvidet i lys av Algerie-krisens særlige omfang og kompleksitet. Evalueringen fokuserer på mer overordnede spørsmål. Forhold av mer UD-intern karakter omtales bare i den grad de antas å ha relevans i et bredere perspektiv.

Ansvar for myndighetshåndteringen av krisen lå fullt og helt hos Algerie. Den viktigste oppgaven for norske myndigheter var å bidra til en sterkest og mest mulig samstemt anmodning til Algerie om å vise tilbakeholdenhet med hensyn til maktbruk for derigjennom å redusere faren for at gislene ble skadet eller drept. Dette budskapet ble formidlet til Algerie på alle nivåer, inkludert til den algeriske statsminister. En annen viktig oppgave for norske myndigheter var å tilby Algerie relevante norske ressurser for krisehåndteringen. Dette ble gjort. Algeriske myndigheter ble tilbudt både forhandlingsbistand, medisinsk evakueringskapasitet og identifiseringskompetanse, selv om det ikke forelå konkrete anmodninger om verken slik eller annen type bistand.

Et tredje element i myndighetens krisehåndtering, var å sikre bekreftet og rettidig informasjon til befolkningen. Det ble også lagt stor vekt på å sørge for at Stortinget var oppdatert om krisen og den norske innsatsen.

Videre var det viktig for norske myndigheter å sikre best mulig koordinering med Statoils kriseinnsats. UD's vurdering er at samarbeidet med Statoil under krisen fungerte godt. Det var løpende kontakt mellom ambassaden i Alger og Statoil også i

forkant av terrorangrepet. Disse kontaktene omfattet sikkerhetsspørsmål. Norske myndigheter var klar over den krevende sikkerhetssituasjonen i Algerie, men hadde forut for angrepet ingen informasjon om konkrete trusler eller angrepsplaner mot norske interesser i Algerie eller mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas.

UDs overordnede inntrykk er at norske myndigheter håndterte krisen på en gjennomgående god måte. Departementet har ikke holdepunkter som tilsier at en annen opptreden fra norske myndigheters side kunne bidratt til et mer positivt utfall på krisen. Samtidig har evalueringen avdekket flere forbedringspunkter, hvorav de viktigste er som følger:

Sikre gode rammer for politisk involvering i krisehåndteringen. Verken UDs eget eller de sentrale planverk omtaler i særlig grad hvilken funksjon politisk ledelse har i krisehåndteringen og hvordan deres rolle avgrenses mot andre deler av krisehåndteringsapparatet. Algerie-krisen viste at politisk involvering i krisehåndteringen kan være av stor viktighet for å understøtte den samlede krisehåndteringsinnsatsen. Dette må det også tas høyde for i planverk og øvelser.

Større klarhet med hensyn til ansvar og roller. Algerie-krisen viste at det foreligger et behov for større klarhet når det gjelder ansvarsdeling og rolleforståelse. Dette gjelder både vertikalt mellom de ulike nivåer i krisehåndteringsapparatet og horisontalt mellom departementene/etatene. Her må instruksverket gjennomgås på nytt. Likeledes er det behov for regelmessige øvelser der flere departementer/etater og ulike nivåer er involvert.

Effektivisering av kriseinnsatsen. Under krisen var det flere eksempler på ineffektiv ressursbruk som følge av mangelfull informasjonsflyt, spesielt med hensyn til tilbakemeldinger fra samtaler på høyere embetsnivå eller politisk nivå. Det var også eksempler på at ulike deler av og nivåer i krisehåndteringsapparatet arbeidet med identiske eller beslektede problemstillinger parallelt. Dette tilsier behov for bedre rutiner og bedre tekniske løsninger med hensyn til bl.a. gradert samband.

Evalueringen har også avdekket flere UD-interne forhold som departementet vil arbeide videre med, herunder utvikling av planverket til å omfatte flerdimensjonale kriser og rolleavklaring mellom embets- og politisk nivå samt gjennomgang av informasjonsrutinene.

Læringspunktene fra In Amenas-krisen vil inngå i arbeidet med å forbedre norske myndigheters krisehåndteringsevne.

1. Innledning

1.1. Mandat og avgrensninger

I sin redegjørelse til Stortinget den 23. januar 2013 om terrorangrepet i In Amenas, Algerie, varslet statsminister Jens Stoltenberg at det ville bli foretatt en helhetlig evaluering av norske myndigheters håndtering av krisen. Regjeringen bestemte senere at Utenriksdepartementet (UD) skulle lede arbeidet med evalueringen. Det ble besluttet at evalueringen skulle ta utgangspunkt i UD's egen evaluering, som i tråd med fastsatte retningslinjer gjennomføres etter alle større kriser og øvelser, men utvides i lys av Algerie-krisens særlige omfang og kompleksitet.

I evalueringsarbeidet har UD vært særlig opptatt av å få vurdert de overordnede sider ved krisehåndteringen, og da spesielt samvirke mellom de berørte departementer, etater og andre aktører med hensyn til ansvarsfordeling, informasjonsflyt og beslutninger, samt koordinering av den operative innsats på bakken. Forhold av mer UD-intern karakter, knyttet til blant annet interne varslingsrutiner, planverk og logistikk, er bare omtalt i den grad de antas å ha relevans i et bredere perspektiv.

I henhold til mandatet har evalueringen en særlig oppmerksomhet på norske myndigheters innsats. Det gjelder i første rekke innsatsen til berørte departementer, samt politi, forsvar og helse. Algeries eller andre lands opptreden evalueres ikke. Det gjør heller ikke krisehåndteringen til andre aktører. Styret i Statoil har nedsatt en særskilt granskningsgruppe som skal levere sin rapport innen 15. september 2013.

I tillegg til å beslutte en bred gjennomgang av krisen i Algerie, sa statsministeren i sin redegjørelse til Stortinget at regjeringen ville vurdere ulike måter å gi norske selskaper råd om hvordan de kan håndtere sine sikkerhetsutfordringer i utlandet. Som ledd i dette arbeidet er UD bedt om å foreta en vurdering av hvilken informasjon norske myndigheter var i besittelse av om sikkerhetssituasjonen i Algerie forut for terrorangrepet og hvordan denne ble delt. Dette er omtalt i rapportens kapittel 6.

1.2. Datainnsamling og analyse

Til grunn for evalueringen ligger et bredt datagrunnlag. I løpet av krisen ble det loggført nærmere 1500 meldinger i UD's elektroniske krisehåndteringsverktøy MFA CIM. Disse er gjennomgått sammen med møterefater, e-poster og andre relevante dokumenter. I tillegg har det vært innhentet skriftlige innspill og kommentarer fra berørte departementer, Helsedirektoratet, Politidirektoratet, involverte norske

ambassader mv. Det har også vært gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse som er supplert med intervjuer og samtaler med et bredt utvalg personer¹.

Den innhentede dokumentasjonen og informasjonen er gjennomgått og analysert av egen og eksternt fagkompetanse² på krisehåndtering og beredskapsspørsmål.

2. Ansvarsforhold og organisering

2.1. Ansvarsforhold³

Det er myndighetene i det enkelte land som er ansvarlige for sikkerheten til de som oppholder seg på landets territorium - både egne og andre lands borgere. Det er følgelig vertslandet som er ansvarlig for å treffe tiltak for å forebygge terrorisme og for å redusere skadevirkningene dersom terrorhandlinger finner sted. I In Amenas-krisen var det således algeriske myndigheter som hadde ansvaret både for å treffe egne forebyggende tiltak mot terrorangrepet og forestå alle sider ved krisehåndteringen etter at angrepet hadde funnet sted.

Uavhengig av det myndighetsansvar som tilligger vertslandet, har den enkelte virksomhet et selvstendig ansvar for sine ansatte i kraft av å være arbeidsgiver. Rekkevidden av dette arbeidsgiveransvaret faller imidlertid utenfor denne evalueringen.

Norske myndigheter vil strekke seg langt for å bistå nordmenn i utlandet som er rammet av alvorlige ulykker eller kriser, selv om norske borgere ikke har noe rettskrav på slik bistand. I henhold til folkeretten er imidlertid norske myndigheter i utgangspunktet avskåret fra myndighetsutøvelse på andre lands territorium. Dette gjelder også i situasjoner der norske borgere skulle være rammet av en alvorlig hendelse i utlandet. Eventuell bistand fra norske myndigheter må alltid bygge på vertslandets eksplisitte eller implisitte samtykke.

Erfaringer viser at stater ved hendelser som truer den nasjonale sikkerhet vil være tilbakeholdne med å akseptere bistand fra andre land. Ikke minst gjelder det utplassering av fremmede staters personell på eget territorium. Dette må ses i sammenheng med forventninger om likebehandling av alle stater som har borgere som er rammet. Det kan imidlertid også bero på andre forhold, som for eksempel at landets ledelse nødvendig vil skape inntrykk av at de selv ikke er i stand til å utøve sin myndighet på

¹ Den elektroniske spørreundersøkelsen omfattet ca. 150 personer. Det er gjennomført 29 intervjuer/samtaler med bl.a. medlemmer av strategisk kriseledelse i UD, deltakere i UDs krisestab, utsendte ved den norske ambassaden i Algerie, med Statoil og med eksterne samarbeidspartnere

² Konsulentselskapet Proactima har gitt viktige innspill i evalueringsarbeidet

³ Jf. bl.a. Meld. St. 12 (2010-2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*

en effektiv og ansvarlig måte. Ved terroranslag kan et av siktemålene nettopp være å undergrave myndigheters legitimitet og handleevne gjennom å skape inntrykk av at disse er avhengig av eksterne makters militære eller annen støtte.

Erfaringsmessig vil det i situasjoner som oppfattes å kunne true den nasjonale sikkerhet være vanskelig å få tilgang til de rammede, selv for eventuelle hjelpemannskaper og konsulært personell fra utenriktjenesten. Det samme gjelder for tillatelser som krever medvirkning eller klarering fra landets sikkerhetsmyndigheter.

2.2. Norske myndigheters krisehåndteringsapparat

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er basert på de nasjonale prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke⁴. Det departement, etat eller virksomhet som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og leder arbeidet ved kriser og katastrofer. Ved sivile kriser i utlandet der nordmenn er rammet, vil det normalt være Utenriksdepartementet som leder krisehåndteringen⁵.

Dersom krisen har et omfang eller en karakter som gjør at den ikke kan håndteres innenfor ett enkelt departement, vil det være et *lederdepartement* som er ansvarlig for å koordinere innsatsen mellom departementene. Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, med mindre annet blir bestemt. Ved sivile kriser i utlandet vil normalt UD være lederdepartement⁶.

Lederdepartementet har ansvar for å innkalle og lede *Kriserådet*, som er det høyeste koordineringsorganet på administrativt nivå⁷. Rådet består av de øverste embetspersoner i de mest berørte departementer og har som hovedfunksjon å bidra til effektiv og koordinert krisehåndtering ved bl.a. å beslutte spørsmål om lederdepartement, sikre koordinerte strategiske vurderinger, samordne tiltak innen ulike sektorer, koordinere informasjon til publikum, media og andre, samt påse at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for departementenes politiske ledelse og eventuelt regjeringen.

⁴ Jf. Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet* og FOR 2012-06-15 nr. 535: *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*

⁵ *ibid*

⁶ Unntak herfra kan være ved ulykker eller kriser i Norges umiddelbare nærhet

⁷ Kriserådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i UD, og departementsrådene i Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rådet kan utvides ved behov

Det overordnede ansvar for håndtering av så vel nasjonale som internasjonale kriser ligger hos de *berørte statsråder* eller i siste instans hos *regjeringen*. I hvilken utstrekning og hvor hyppig berørte statsråder eller regjeringen som kollegium møtes i krisesituasjoner vil avhenge av den aktuelle situasjonen og i hvilken grad det er behov for strategiske beslutninger på politisk nivå. I henhold til stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet er det et mål at departementer og etater i størst mulig utstrekning skal ha delegert fullmakter til å kunne treffe de tiltak som er nødvendige for å håndtere akutte situasjoner hvor det er fare for liv, helse eller tap av store materielle verdier, slik at behovet for behandling på regjeringsnivå ikke skal forsinke håndteringen⁸.

I visse alvorlige krisesituasjoner vil det også være aktuelt å ha møter i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU)⁹.

2.3. Utenriksdepartementets kriseorganisasjon

En av UD's hovedoppgaver er å bistå nordmenn i utlandet. Dette fremgår av Lov om utenriktjenesten og Utenriksinstruksen¹⁰. I de aller fleste tilfeller ytes denne bistanden av ambassaden eller konsulatet på stedet eller av UD's operative senter i Oslo¹¹. Ved kriser av et slikt omfang eller en slik karakter at de ikke kan håndteres innenfor UD's normale organisasjon, vil det bli satt krisestab.

I de tilfeller det settes *krisestab*, har denne til oppgave å bistå den ansvarlige utenriksstasjon og understøtte stasjonens håndtering av krisen. Krisestaben har det operasjonelle, koordinerende ansvaret under krisen. UD's krisestab er i permanent beredskap og kan innkalles på én times varsel. I krisestaben inngår bl.a. egne funksjoner for analyse, informasjon og publikumstjenester. Publikumstjenesten har et særskilt ansvar for forholdet til pårørende og andre som er indirekte berørt av krisen, og bemannes ved behov. Krisestaben kan trekke på ressurser fra hele departementet.

I krisestaben inngår også kontaktpersoner eller representanter (omtalt som *liaisoner*) fra Politiet og Helsedirektoratet, samt fra Forsvarsdepartementet/Forsvaret ved behov. Andre *liaisoner* kan tilknyttes hvis nødvendig. Videre disponerer krisestaben egne *utrykningsenheter (URE)* som kan sendes ut for å bistå utenriksstasjonen som er ansvarlig for den lokale krisehåndteringen. URE består av ansatte i UD, politi- og helsepersonell samt eventuell annen ekspertise som er påkrevet i den aktuelle situasjon.

⁸ Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*, side 67

⁹ Sammensetningen av RSU varierer noe fra regjering til regjering, men statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren er normalt faste medlemmer av RSU

¹⁰ Lov av 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktjenesten og Utenriksinstruksen av 13. desember 2003

¹¹ UD's operative senter er utenriktjenestens hovedsentral for konsulær bistand til norske borgere i utlandet. Senteret er døgnåpent

UDs øverste krisekoordineringsorgan på embetsnivå er *strategisk kriseledelse*, som ledes av utenriksråden og for øvrig består av ekspedisjonssjefene i berørte avdelinger, departementets sikkerhetssjef, lederne for utenriksministerens sekretariat og kommunikasjonsenheten samt eventuelle andre personer utenriksråden måtte ønske. Strategisk kriseledelse har som oppgave å sikre en mest mulig effektiv håndtering av krisen og skal fokusere på spørsmål av overordnet og prinsipiell karakter.

UDs krise- og beredskapsplanverk er først og fremst utformet med tanke på håndtering av kriser som berører norske borgeres liv og sikkerhet. Flerdimensjonale kriser, som i tillegg til de konsulære aspektene, også har viktige politiske og eventuelt også sikkerhetspolitiske dimensjoner, er ikke nærmere beskrevet i planverket. Det forutsettes imidlertid at strategisk kriseledelse evner å koordinere innsatsen også i kriser med slike dimensjoner.



3. Hendelsesforløpet

3.1. Den akutte fase

Onsdag 16. januar

Litt etter klokken halv seks om morgenen onsdag 16. januar 2013 angrep den al-Qaida-assosierte gruppen al-Muwaqı'un bil-Dima' – «De som signerer i blod» - et gassproduksjonsanlegg like vest for byen In Amenas, som ligger sørøst i Algerie, ved grensen til Libya. Anlegget opereres i fellesskap av Statoil, British Petroleum (BP) og det statlige algeriske oljeselskapet Sonatrach. Om lag 800 mennesker befant seg på anlegget da angrepet fant sted.

De 32 tungt bevæpnede terroristene angrep først en busstransport med arbeidere på vei fra gassproduksjonsanlegget i retning flyplassen. Deretter tok de seg, fordelt i to grupper, inn på boligområdet og produksjonsanlegget, som ligger ca. 3,5 kilometer fra hverandre. Det ble tatt et stort antall gisler, de fleste på boligområdet, men også en mindre



Gassproduksjonsanlegget i In Amenas. Foto: Kjetil Alsvik, Statoil

gruppe på produksjonsanlegget. Algeriske sikkerhetsstyrker ankom i løpet av kort tid og tok seg inn på området mellom de to delene av anlegget.

Den norske ambassaden i Algeries hovedstad Alger ble litt før klokken halv åtte varslet av Statoils kontor i byen om at det hadde funnet sted en mulig terrorhandling. Statoils lokale kontor ga ikke på dette tidspunkt nærmere informasjon om hva som faktisk hadde skjedd. En drøy time senere kontaktet Statoil ambassaden på nytt og meddelte at minst én nordmann var tatt som gissel. Ambassaden satte da umiddelbart krisestab, varslet Utenriksdepartementet og opprettet snarlig kontakt med det algeriske utenriksministeriet, forsvarsministeriet og presidentens kontor.

I UD ble det satt krisestab rett før klokken halv ti. Omtrent samtidig ble utenriksministeren og statsministeren orientert om angrepet. Krisestaben opprettet straks kontakt med Statoils kriseorganisasjon i Stavanger. Det fremkom da at 17 Statoil-ansatte hadde befunnet seg på anlegget den morgenen. Av disse var 13 norske. Man visste ikke om det var flere enn den ene Statoil-ansatte som var tatt som gissel. Man ble raskt enige om at de to kriseorganisasjonene skulle utveksle liaisoner. Statoil meddelte at de selv ville følge opp de pårørende. Det ble i løpet av formiddagen sendt liaisoner fra

UD og politiets krise- og gisselforhandlertjeneste (KGF) til Statoils kriseorganisasjon i Stavanger og fra Statoil til krisestaben i UD. Krisestaben besluttet tidlig på formiddagen å sende en utrykningsenhet (URE) til Algerie for å støtte ambassaden i krisehåndteringen og avlaste ambassadepersonellet.

Også i Alger ble det sendt liaisoner fra ambassaden til Statoils lokale kontor og avgitt ressurser til å bistå pårørende.

Både i Oslo, Alger og andre hovedsteder ble det opprettet kontakt med land som i henhold til mottatt informasjon kunne ha borgere blant gislene. Disse kontaktene gikk både direkte til krisestabene i de berørte land og gjennom norske ambassader i de respektive hovedsteder. Politiet og Forsvaret tok i bruk sine egne kontaktnett for å fremskaffe informasjon og analyser.

Det første møtet i UD's strategisk kriseledelse ble avholdt onsdag klokken halv tolv. Her fremgikk det at situasjonsbildet var uoversiktlig og basert på usikre og til dels motstridende opplysninger. Det var imidlertid klart at det dreide seg om en alvorlig krise i et vanskelig tilgjengelig område og at også norske borgere var tatt som gisler.

Statsministeren og utenriksministeren hadde sitt første møte om hendelsene i Algerie ca. klokken tolv, etterfulgt av et møte mellom statsministeren og berørte statsråder på Statsministerens kontor (SMK). Her ble det besluttet at man skulle ta i bruk alle nødvendige ressurser som kunne bidra til å redde liv og helse. Det ble bestemt å forberede medisinsk evakuering og å øke beredskapen til forsvarets spesialstyrker.

Kriserådet møttes første gang rett i etterkant av møtet på statsrådsnivå. Basert på de nettopp vedtatte politiske føringene, ble det konkludert med å utløse Forsvarets strategiske evakueringskapasitet, ved å ta i bruk den såkalte Medevac-avtalen med SAS.

Krisestaben i UD fortsatte utover ettermiddagen arbeidet med å fremskaffe et best mulig situasjonsbilde, i tillegg til å forberede UREs utreise. Samtidig begynte Forsvaret og Helsedirektoratet arbeidet med rigging av SAS' Boeing 737-fly (heretter omtalt som ambulansflyet) og forberedte en eventuell deployering av dette.

UD skjerpet samme dag reiserådet for Algerie og frarådet reiser til eller opphold i landet.

I løpet av formiddagen hadde utenriksministeren sin første samtale om krisen med lederen for Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé.

Utenriksministeren fikk tidlig onsdag kveld telefonkontakt med Algeries utenriksminister. Hans hovedbudskap var at hensynet til gislenes liv og helse måtte komme først. Han anmodet derfor algeriske myndigheter om å utvise tilbakeholdenhet i bruken av militærmakt. Eide sa videre at Norge var beredt til å bistå Algerie etter beste evne i den krevende situasjon landet befant seg i.

Statsministeren og utenriksministeren var i løpet av dagen også i kontakt med henholdsvis den britiske statsministeren og den franske, japanske og irske utenriksminister. I alle disse samtalene ble det fra norsk side lagt vekt på å sikre en koordinert opptreden og et felles budskap overfor algeriske myndigheter om å sette liv og helse først.

Onsdag ettermiddag og kveld var det omfattende møtevirksomhet både på politisk nivå og embetsnivå. Strategisk kriseledelse møttes ytterligere to ganger. Kriserådet møttes til sitt andre møte og RSU hadde sitt første ordinære møte. Hovedfokus på alle møtene var å skaffe en best mulig situasjonsoversikt, sikre de nødvendige ressurser til krisehåndteringen og formidle et entydig budskap om å gjøre alt for å berge liv og helse. Det ble også lagt stor vekt på å sikre korrekt og rettidig informasjon til publikum.

I In Amenas truet terroristene med å henrette gisler dersom de ikke fikk innfridd sine krav eller dersom algeriske styrker gikk til aksjon. Algeriske myndigheter kom med en uttalelse onsdag kveld der de sa at de ville ta i bruk militære maktmidler dersom gisseltakerne ikke overga seg. I løpet av kvelden og natt til torsdag kom det til flere skuddvekslinger mellom gisseltakerne og algeriske styrker.

I løpet av krisens første dag ble fem av de 17 Statoil-ansatte som var på In Amenas da angrepet begynte brakt i sikkerhet. Fire av disse var nordmenn.

Torsdag 17. januar

Krisestaben i Oslo og ambassaden i Alger arbeidet kontinuerlig gjennom hele natten med å få et oppdatert situasjonsbilde, samt forberede utsending og mottak av URE og andre ressurser for å styrke ambassaden i Alger. Det ble avtalt med Sjømannskirken at ambulerende sjømannsprest for Nord-Afrika skulle reise til Alger så snart det lot seg gjøre. Torsdag morgen sendte UD en liaison til Statoils pårørendesenter i Bergen.

Midt på dagen torsdag forsøkte gisseltakerne å forflytte en gruppe gisler fra boligområdet og mest sannsynlig til produksjonsanlegget. Da kjøretøyene med gisler og gisseltakere satte seg i bevegelse, gikk algeriske styrker til aksjon. Flere av gislene og gisseltakerne ble drept, herunder en av gisseltakernes ledere.

Algeries statsminister informerte statsminister Stoltenberg om aksjonen kort tid etter at denne var igangsatt. Stoltenberg gjentok da budskapet om at hensynet til gislenes liv og helse måtte komme først.

Han orienterte deretter Statoil og de berørte statsråder, som kort tid etter møttes i RSU. Utenriksministeren hadde tidligere torsdag formiddag gitt en kort orientering til Stortinget i forbindelse med en interpellasjon. Torsdag ettermiddag ble det gitt en bredere orientering om gisselkrisen til Stortingets utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK).

I løpet av torsdagen var statsministeren også i kontakt med den britiske statsministeren og Frankrikes president. Utenriksministeren hadde samtaler på politisk nivå med britiske og amerikanske myndigheter. I UDs krisestab, i Alger og i hovedstedene var det gjennom hele døgnet tett og løpende kontakt og informasjonsutveksling med andre berørte land. Hovedfokus var fremdeles å sikre informasjon, tilby algeriske myndigheter de riktige ressurser og sende et koordinert og entydig budskap om militær tilbakeholdenhet og å sette liv og helse i høysetet.

I lys av at det var algeriske myndigheter som hadde det fulle ansvaret for krisehåndteringen og at det var de som hadde det beste bildet av situasjonen på bakken, var vurderingen på norsk side at man skulle utvise varsomhet med å trekke konklusjoner om deres håndtering av krisen. Dette ble også understreket av statsministeren i pressekonferansen samme kveld.

I In Amenas var det fremdeles gisseltakere og gisler både i boligkomplekset og på gassproduksjonsanlegget. Torsdag kveld gikk algeriske styrker til aksjon mot boligområdet. Flere gisler ble befridd. Andre klarte å rømme under kaoset som oppstod. Et ukjent antall personer, herunder flere gisler, ble drept i forbindelse med aksjonen.

Utenriksministeren hadde sent samme kveld en ny samtale med sin algeriske kollega. Han ga uttrykk for Norges dype bekymring for situasjonen til de norske statsborgerne som befant seg i In Amenas og understreket at dersom det skulle oppstå en situasjon med skadde eller sårede, var det svært viktig at norsk medisinsk personell fikk tilgang til disse.

Forsvaret hadde i løpet av dagen klargjort og stilt ytterligere ett fly til disposisjon for medisinsk evakuering, et C-130 (Hercules).

For å styrke norske myndigheters kapasitet til å bistå eventuelle norske journalister og avlaste ambassadens personell, ble ambassaden i Alger torsdag styrket med en medarbeider fra ambassaden i Paris.

I løpet av torsdag og natt til fredag ble ytterligere fire Statoil-ansatte brakt i sikkerhet - én nordmann og tre algeriere.

Fredag 18. januar

Tidlig fredag morgen var hele utrykningsenheten på plass i Alger. URE bestod av representanter fra UD, politiet, helsesektoren og Forsvaret. Helsepersonellet i URE gikk umiddelbart i gang med å bistå Statoil med psykososial oppfølging. Ambassaden ble i løpet av dagen også styrket med en medarbeider med regional- og språk-kompetanse fra ambassaden i Kairo.

Gjennom hele fredagen var hovedfokuset å sikre medisinsk evakueringskapasitet og oppfølging av norske borgere i In Amenas. Forsvarets Hercules-fly, som var bemannet med sanitetspersonell, landet tidlig om morgenen på Sicilia. Det ble hele dagen arbeidet målrettet og intenst, både gjennom den algeriske ambassade i Oslo og direkte overfor myndighetene i Alger, med å få landingstillatelser for disse og andre fly som kunne settes inn i evakueringsarbeidet.

Etter drøftelser i RSU ble det fredag ettermiddag besluttet å imøtekomme det amerikanske forslaget om å samordne evakueringen fra In Amenas. USA hadde på det tidspunkt fått landingstillatelse og var i ferd med å gjennomføre en første evakuering av frigitte gisler fra byen. Det ble vurdert som særlig viktig å sikre en godt koordinert og effektiv internasjonal evakueringsinnsats.

Det norske ambulansflyet landet i Alger ca. klokken fire på ettermiddagen. Tidligere på dagen hadde det fått tillatelse til å lande i Hassi Massoud¹². Dette tilbudet ble imidlertid ikke benyttet på grunn av den lange avstanden til In Amenas. Sent samme kveld fikk ambulansflyet landingstillatelse også i In Amenas.

På gassproduksjonsanlegget var situasjonen fortsatt spent og uavklart. Etter å ha sikret boligområdet i løpet av formiddagen, forsterket algeriske styrker sitt nærvær rundt produksjonsanlegget, hvor elleve terrorister holdt de gjenværende gislene fanget.

Statsminister Stoltenberg ble i løpet av dagen orientert om situasjonen av Algeries statsminister. Både statsministeren og utenriksminister Eide, i en samtale han hadde

¹² En by ca. 500 kilometer nordvest for In Amenas

med sin algeriske kollega samme dag, oppfordret igjen Algerie om at hensynet til de gjenværende gislene måtte gå først.

I løpet av fredagen ble tre tjenestemenn fra Kriminalpolitisen (Kripos) sendt til Alger, blant annet for å legge til rette for eventuell identifisering av omkomne. Samtidig forberedte man utsendelse av Den nasjonale identifiseringsgruppen (ID-gruppen)¹³.

Kontakten mellom Statoil og norske myndigheter var nær og løpende gjennom hele krisen. Politiet bistod Statoil både med håndteringen av selve krisen og i pårørendearbeidet. Helsemyndighetene stod sentralt i oppfølgingen av de pårørende. Helse- og omsorgsminister Støre besøkte fredag pårørendesenteret i Bergen for å vise norske myndigheters støtte til de rammede.

UDs liaison til pårørendesenteret ble trukket tilbake fredag formiddag da Statoil og krisestaben i felleskap vurderte det slik at det ikke lenger var behov for UD's tilstedeværelse.

Lørdag 19. januar

Algeriske sikkerhetsstyrker gikk i morgentimene lørdag 19. januar til aksjon mot produksjonsanlegget. Aksjonen ble trolig utløst etter at gisseltakerne hadde begynt å henrette gisler og formodentlig også forsøkt å sprengte anlegget. Operasjonen ble avsluttet midt på dagen.

Aksjonen var da den ble igangsatt ukjent for norske myndigheter, som fra lørdag morgen konsentrerte seg om to hovedoppgaver: medisinsk evakuering og mottak i Norge. I Alger samarbeidet de berørte land tett for å kartlegge evakueringsbehovene. Norge tilbød bistand til å evakuere frigitte gisler. Regjeringens holdning var at det kun skulle være medisinske vurderinger, og ikke nasjonalitet eller andre forhold, som skulle være avgjørende ved evakuering av sårede og skadde.

Både i Alger og i Norge forberedte man mottaksapparat for frigitte og eventuelt sårede gisler. Samtidig hadde norske myndigheter påbegynt forberedelser knyttet til prosedyrer for varsling av dødsfall og hjemsendelse av bårer.

I en telefonsamtale med utenriksminister Eide lørdag ca. klokken kvart på to opplyste Algeries utenriksminister at operasjonen var avsluttet og at algeriske styrker hadde full

¹³ Identifiseringsgruppen (ID-gruppen) ble opprettet ved kgl. resolusjon i 1975 som en mobiliseringsenhet - administrativt lagt til Kripos. ID-gruppen har knyttet til seg fagpersonell i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim. Dette inkluderer kriminalteknikere, rettsmedisinere, rettsodontologer, taktiske etterforskere og kontorpersonell

kontroll over anlegget. Samme budskap ble kort tid senere formidlet gjennom diplomatiske og andre kanaler. Det forelå på dette tidspunkt ikke bekreftet informasjon om antall drepte eller sårede.

Algeriske myndigheter meddelte samme dag at alle omkomne ville bli fraktet til hovedstaden for identifisering og obduksjon, og at berørte land ville bli gitt anledning til å delta i identifiseringsarbeidet.

Det norske ambulanseflyet landet i In Amenas ca. klokken halv ett på formiddagen. Fjorten overlevende gisler ankom flyplassen og ble tatt om bord i flyet. Ingen av dem hadde imidlertid behov for medisinsk evakuering. Samtidig forelå det informasjon om at ytterligere seksten overlevende, hvorav to eller tre med kritiske skader, var på vei til flyplassen. Fra britisk hold ble det anmodet om at de først ankomne ble evakuert med et annet fly og at det norske ambulanseflyet, som ble vurdert å ha den høyeste standarden på medisinsk personell og utstyr i området, ble værende i In Amenas. Denne anmodningen ble imøtekommet.

Det norske ambulanseflyet medbrakte et feltsykehus, som ble etablert like i nærheten av flyet. Dette ble imidlertid ikke benyttet, da det viste seg at meldingen om flere kritisk skadde ikke medførte riktighet. Det ble heller ikke meldt om andre medisinske evakueringsbehov. Ambulanseflyet returnerte derfor til Alger lørdag kveld litt før midnatt. En gruppe bestående av helsepersonell og representanter fra UD og forsvaret ble igjen i In Amenas for å søke etter overlevende og besørge eventuell behandling og evakuering av disse.

Statsminister Stoltenberg besøkte lørdag ettermiddag pårørendesenteret i Bergen for å uttrykke medfølelse og støtte. I løpet av dagen hadde han også samtaler med den japanske og den britiske statsministeren. Statsminister Cameron sa da at han ønsket å utvikle samarbeidet med Norge om blant annet krisehåndtering.

Ytterligere tre norske Statoil-ansatte ble brakt i sikkerhet i løpet av lørdagen. Det var nå klart at 12 av de 17 Statoil-ansatte var i sikkerhet, mens situasjonen fortsatt var uavklart for fem norske borgere.

Søndag 20. januar og mandag 21. januar

Evakueringsbehovet ble løpende vurdert, mens ambulanseflyet sto i beredskap i Alger og Hercules-maskinen på Sicilia. Det fremkom imidlertid ikke informasjon som tilsa at det forelå behov for avansert medisinsk evakueringskapasitet. Mandag morgen ble det

konkludert med at ambulanseflyet hadde tilstrekkelig kapasitet til å dekke alle aktuelle evakueringsbehov. Hercules-maskinen returnerte derfor til Norge.

Det norske personellet i In Amenas ble søndag kveld forsterket med ytterligere én utsendt fra ambassaden i Alger og en etterforsker fra Kripos. Gjennom hele helgen og mandagen var de på befaringspåk på sykehus og likhuset i byen for å finne norske borgere. Ingen overlevende nordmenn ble imidlertid funnet. I samråd med algeriske og andre berørte lands myndigheter ble det mandag besluttet at det ikke var mer man kunne gjøre for å finne overlevende. De norske utsendingene forlot derfor In Amenas samme kveld, sammen med de øvrige utenlandske utsendingene.

Samtidig gjennomførte algeriske myndigheter et omfattende letearbeid etter så vel overlevende som døde i og ved gassproduksjonsanlegget. På bakgrunn av informasjon om at flere ansatte hadde flyktet ut i ørkenen for å slippe unna terroristene, la både Norge og andre berørte land i sin kontakt med algeriske myndigheter vekt på at søket måtte favne også utenfor selve anlegget, noe som ble gjort.

Sjømannspresten ankom Alger søndag formiddag. Han tok straks fatt på den krevende oppgaven å bistå og støtte de ansatte ved ambassaden og Statoil, URE og andre utsendte som var direkte eller indirekte rammet av terrorangrepet.

Mandag var det klart at man stod ovenfor en ny fase i krisearbeidet, der oppmerksomheten ville være på konsulær og annen oppfølging, heller enn medisinsk bistand og evakuering. I løpet av dagen ble derfor liaisonene til UD's krisestab avviklet, med unntak av liaisonene fra Kripos og Statoil. Også UD's liaison til Statoil's krisesenter i Stavanger ble trukket tilbake.

Både i Oslo og Alger fortsatte arbeidet med å forberede hjemsendelse og mottak av eventuelle omkomne, i nært samarbeid med Statoil. Ambassaden i Alger ble søndag styrket med en medarbeider med konsulærkompetanse fra ambassaden i Rabat.

3.2. Konsulær og annen oppfølging

Utover i uken var fokus for arbeidet i Alger oppfølging av det pågående letearbeidet i In Amenas og å sikre at den nasjonale ID-gruppen fikk delta i identifiseringsarbeidet. Fra norsk side var det viktig å sikre at eventuelle omkomne norske borgere ble identifisert så raskt og sikkert som mulig. ID-gruppen bestod av to kriminalteknikere, to odontologer og to patologer, og ankom Alger om morgenen tirsdag 22. januar.

På dette tidspunkt ble det vurdert som usannsynlig at det fantes ytterligere overlevende fra gisselaksjonen. Det ble derfor tirsdag formiddag besluttet at ambulanseflyet, som fortsatt stod i Alger, skulle returnere til Norge.

Tirsdag ettermiddag avviklet Statoil sin liaison til UD's krisestab. Samme dag begynte utskiftingen av URE-personell ved ambassaden i Alger. UD's krisestab i Oslo var fortsatt fullt operativ, men med redusert bemanning og etter hvert kun telefonberedskap om nettene.

Utover i uken ble det stadig klarere at det arbeidet som skulle gjøres i Oslo kunne håndteres innenfor UD's normale organisasjon. Krisestaben ble derfor avviklet om ettermiddagen torsdag 24. januar. Ambassaden i Alger var imidlertid fremdeles betydelig styrket, med flere utsendte fra UD, ti personer fra Kripos og én lege.

Onsdag 23. januar redegjorde statsministeren i Stortinget om norske myndigheters håndtering av terrorangrepet i Algerie.

Samme dag kom ID-gruppen i gang med identifiseringsarbeidet. Neste dag ble to nordmenn identifisert. Fredag ettermiddag og kveld identifiserte de ytterligere to norske borgere. Den siste norske Statoil-ansatte ble identifisert torsdag 31. januar.



Gassproduksjonsanlegget i In Amenas. Foto: Manfred Jarisch, Statoil

4. Vurderinger og lærdommer

4.1. Krisehåndteringen lokalt

Ambassaden i Alger er normalt satt opp med fire utsendte medarbeidere og syv stedlige ansatte. Den 16. januar var imidlertid ambassaden midlertidig forsterket med ytterligere én utsendt medarbeider, samtidig som en delegasjon på fire personer fra Politiets utlendingsenhet (PU) og Politidirektoratet (POD) var på ambassaden i forbindelse med en tjenestereise til Algerie.

De tilreisende fra politiet hadde betydelig krisehåndteringserfaring og stilte seg umiddelbart til disposisjon for ambassaden. Denne bistanden var av stor betydning før forsterkninger fra Oslo og andre ambassader var på plass. Med normalt oppsett ville ambassaden ikke hatt kapasitet til å imøtekomme Statoils anmodning om å stille med to personer i selskapets Alger-kontor allerede fra krisens første dag, slik man nå kunne. Ambassadens tilstedeværelse i Statoils lokale kriseorganisasjon bidro til rask og løpende utveksling av informasjon om situasjonen i In Amenas, noe som var svært viktig for å sikre en felles situasjonsforståelse.

Utenriksstasjonene kan ikke forvente å ha ekstra ressurser å trekke på fra første stund ved kriser. I tillegg vil stasjonene ofte ha fravær på grunn av reisevirksomhet, ferieavvikling, sykdom mv. Algerie-krisen understreker derfor viktigheten av at norske utenriksstasjoner tilstreber best mulig bemanning til enhver tid og planlegger for rask forsterkning fra nordiske og eventuelt andre lands ambassader på tjenestestedet, og fra andre norske stasjoner i området.

Samarbeidet med Statoil lokalt fungerte gjennomgående meget bra. De ansatte ved ambassaden og ved Statoils landkontor kjente hverandre godt og hadde hatt løpende kontakt i forkant av krisen, blant annet om sikkerhetsspørsmål. Ambassaden hadde observert Statoils beredskapsøvelse i 2012 og delt sine beredskapsplaner med selskapet. Mye av forklaringen på det gode samarbeidet lå trolig i den gjensidige kjennskapen til hverandres organisasjon og krisehåndteringssystemer og den personlige kontakten mellom de ansatte på ambassaden og på det lokale Statoil-kontoret.

Spesielt i land med høy risiko for naturkatastrofer, alvorlig kriminalitet, politisk uro, terrorisme eller krigshandlinger er det jevnlig kontakt mellom de norske utenriksstasjonene og norske virksomheter på stedet - det være seg bedrifter, frivillige organisasjoner eller andre. Omfanget av og regelmessigheten i disse kontaktene varierer imidlertid betydelig – også når det gjelder dialog og samarbeid om sikkerhets- og beredskapsspørsmål. Det vil derfor bli vurdert om det bør etableres mer strukturert og systematisk kontakt mellom norske utenriksstasjoner og andre norske aktører på

stedet der dette anses relevant. Et slikt styrket samarbeid vil ikke innebære noen endring i de gjeldende ansvarsforhold.

Algerie-krisen viste igjen betydningen av gode lokale nettverk. Ambassaden i Alger hadde gjennom lengre tid arbeidet systematisk og målrettet med å etablere gode kontakter hos myndighetene - herunder i forsvarsministeriet – med særlig tanke på eventuelle kriser. Under krisen bidro disse kontaktene til at man på norsk side lyktes med å fremskaffe viktig informasjon og overbringe norske budskap raskt og effektivt.

Ambassadens uformelle kontaktnett var likeledes viktig for å løse praktiske og protokollære spørsmål som landingstillatelser, adgang til deltakelse i identifiseringsarbeidet og hjemsendelse av bårer. På samme måte var det nære samarbeidet og informasjonsutvekslingen med andre lands ambassader i Alger av stor betydning, blant annet for å skaffe oversikt over situasjonen i den tidlige fasen av krisen og for å sikre mest mulig effektiv utnyttelse av de medisinske evakueringsressursene.

Selv om det meste fungerte godt i den lokale krisehåndteringen, var det også enkelte utfordringer. Dette gjaldt blant annet forholdet mellom ambassaden og krisestaben i UD, der kommunikasjonen tidvis var mangelfull og delvis også gikk utenom de ordinære kanaler. En viktig lærdom på dette punkt er at alle i kriseorganisasjonen må ha kunnskap om planverk og rutiner, god kompetanse og rolleforståelse og at forholdet mellom stasjonen og UD i krisesituasjoner øves jevnlig. Likeledes er det viktig å ta hensyn til den menneskelige faktor, særlig med tanke på den slitasje som oppleves av dem som står midt oppe i krisen.

4.2. Krisehåndteringen i UD

4.2.1. Krisestaben

Krisestaben ble raskt mobilisert og de fleste stabsmedlemmer var på plass i UDs kriselokaler få minutter etter at stab ble satt. Det tok imidlertid noe tid før krisestaben begynte å arbeide effektivt. Flere øvelser og bedre trening kunne formodentlig ha bidratt til en mer effektiv oppstart. Da krisestaben var satt ble FD, Politidirektoratet, Helsedirektoratet, PST og E-tjenesten umiddelbart varslet og anmodet om å stille med liaisoner slik regelverket tilsier. I tillegg ble SMK varslet. JD og Olje- og energidepartementet (OED) tok selv kontakt med krisestaben. Det er UDs vurdering at varslingen fungerte godt og i henhold til planverket. Rutinene bør likevel gjennomgås på nytt med tanke på hvilke departementer og etater som skal varsles ved flerdimensjonale kriser.

Det løpende arbeidet i krisestaben fungerte godt både mellom de UD-ansatte, de faste liaisonene ¹⁴ og de særlige utsendingene fra Statoil, SMK, JD og OED. Informasjonsflyten ble imidlertid vanskeliggjort av mangelfulle graderte sambands-systemer og muligheter for å oppbevare beskyttelsesverdig informasjon på en sikker og lett gjenfinnbar måte. In Amenas-krisen bekreftet på nytt behovet for gradert samband mellom alle relevante departementer og deres underliggende etater.

Krisestaben traff allerede onsdag morgen og formiddag en rekke viktige beslutninger for den videre kriseinnsatsen. Dette gjaldt blant annet av etablering av liaisonordninger, arbeidsdeling med Statoil med hensyn til de pårørende og utsending av URE.

Erfaringene fra In Amenas-krisen bekrefter nok en gang liaisonenes helt avgjørende rolle for å sikre informasjonsflyt og god koordinering. Liaisonordningen med Statoil bidro til at selskapet og krisestaben var meget godt samkjørt gjennom hele krisen. Det forhold at FD hadde en egen liaison sikret god og løpende kontakt, blant annet når det gjaldt håndtering av flyene Forsvaret stilte til disposisjon. I ettertid ses det at også Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) burde ha hatt en representant i krisestaben.

Erfaringene med liaisonene var utelukkende positive, dog skapte det tidvis utfordringer med så mange mennesker i UD's trange og lite hensiktsmessige kriselokaler. UD er i ferd med å oppgradere kriselokalene. Departementet vil i samråd med berørte departementer vurdere hvorvidt liaisonordningene til krisestaben bør utvides når UD er lederdepartement og flere departementer er involvert i krisehåndteringen.

Pårørendehåndtering inngår normalt blant krisestabens oppgaver og kan være svært krevende. Erfaringsvis vil en person som er savnet i en krisesituasjon generere et stort antall pårørendehenvendelser, som alle må håndteres med profesjonalitet og medfølelse. Enigheten med Statoil om at selskapet skulle ha hovedansvaret for oppfølgingen av de pårørende bidro således til en vesentlig forenkling av krisestabens arbeid.

Beslutningen om å sende utrykningsenheten til Alger så raskt som mulig, samt styrke ambassaden med annet personell, fremstår i ettertid som helt riktig. Når URE ankom hadde flere av de ansatte på ambassaden arbeidet nærmere to døgn i strekk. Enkelte var også preget av at de kjente gislene personlig. Selv om det tok litt tid for URE og ambassaden å finne en god arbeidsform, er det ingen tvil om at forsterkningene fra Norge var viktige for den samlede kriseinnsatsen i Algerie.

¹⁴ Fra Forsvarsdepartementet/Forsvaret, Helse- og omsorgsdepartementet, Politidirektoratet, PST og E-tjenesten

For krisestaben var det imidlertid en utfordring at det ble foretatt vurderinger og truffet beslutninger uten at staben var tilstrekkelig informert. Dette kan delvis tilskrives de kommunikasjonsmessige utfordringer mellom krisestaben og ambassaden i Alger. Det skyldes også at noen vurderinger og tiltak lå utenfor krisestabens ansvarsområde. Endelig kan årsaken være at kriseledelsen på mer overordnet nivå ut fra effektivitetsbetraktninger fant det riktig å begynne klargjøring av ressurser de antok ville være relevante, allerede før krisestaben hadde anmodet om dette. Beslutningen om å klargjøre fly for medisinsk evakuering kan ses i dette perspektiv.

Under In Amenas-krisen var det eksempler på situasjoner der krisestaben burde ha vært mer involvert og fått informasjon raskere. Dette gjaldt blant annet informasjon om situasjonen på bakken i In Amenas og tilbakemelding fra samtaler på høyere embetsnivå og politisk nivå. Det er derfor behov for å styrke rutinene for å sikre at krisestaben raskt får all informasjon og gjøres kjent med alle beslutninger av betydning for den operasjonelle krisehåndteringen.

I forbindelse med vurderingen om avvikling av krisestaben i UD var både utenriksråden og den øvrige strategiske kriseledelse meget klare på at tilbakeføring av ansvaret til linjen ikke måtte gå på bekostning av støtten til Statoil eller bistanden til ambassaden, URE eller ID-gruppen i Alger. Det var derfor først etter at Statoil hadde avviklet sin kriseorganisasjon 22. januar kl. 14.00 at utenriksråden besluttet at også UD's krisestab kunne avvikles.

I henhold til UD's planverk skal ikke krisestaben avvikles så lenge URE er ute i felt. I lys av at hovedkontaktpunktene i departementet for URE i den daværende situasjonen var konsulatseksjon og personalseksjon, ble det likevel vurdert som forsvarlig å avvikle krisestaben. Dette skjedde torsdag 24. januar klokken fire på ettermiddagen. Kriserådets medlemmer ble umiddelbart orientert om beslutningen. Det ble samtidig opplyst at UD, i lys av at den akutte krisen var over, ikke lenger så behov for å innkalle Kriserådet under sin ledelse.

Selv om overføringen fra stab til linje var godt forberedt, oppsto det i ettertid enkelte problemer knyttet til UREs formelle status etter at krisestaben var oppløst, blant annet omkring hvem som hadde instruksjonsmyndighet over medlemmene fra de ulike etatene. Dette er spørsmål UD vil se nærmere på.

4.2.2. Strategisk kriseledelse

Strategisk kriseledelse i UD møttes i alt ti ganger under krisen. Første gang onsdag 16. januar klokken halv tolv. Siste gang mandag 21. januar klokken åtte om morgenen.

Med unntak av det første møtet, der det hersket uklarheter knyttet til deltakelsen og der både statusrapporteringen og den påfølgende diskusjonen kunne vært mer strukturert og fokusert, fulgte de resterende møtene den foreskrevne dagsorden og de var fokuserte og effektive.

I lys av at de overordnede strategiske føringer og avklaringer i all hovedsak forelå på krisens første dag, hadde krisestabssjefen de nødvendige fullmakter og hadde derfor i liten grad behov for ytterligere avklaringer fra strategisk kriseledelse. Møtenes hovedfunksjon ble dermed å sikre et så godt situasjonsbilde som mulig for å kunne koordinere de ulike operative tiltak og besørge god og rettidig informasjon til øvrige aktører og publikum.

I henhold til UDs kriseplanverk inngår ikke politisk ledelse i UDs strategiske kriseledelse. Det forutsettes at utenriksråden eller dennes stedfortreder løpende informerer politisk ledelse og bringer politiske vurderinger og eventuelle politiske føringer tilbake til strategisk kriseledelse og eventuelt også direkte til krisestabssjefen. Under Algerie-krisen anså utenriksministeren det viktig at politisk ledelse deltok på møtene i strategisk kriseledelse. Han møtte derfor selv i flere av møtene og politisk ledelse var representert i samtlige ti møter.

Når utenriksministeren var så opptatt av å være til stede på møtene i strategisk kriseledelse, skyldtes det først og fremst et ønske om å få god og rettidig informasjon, slik den ble presentert fra krisestabssjefen, E-tjenesten, PST og andre. Så vel utenriksministeren som øvrig politisk ledelse la vekt på ikke å påvirke de vurderinger eller råd som embetsverket fremla.

UD arbeider løpende med å sikre en riktig balanse mellom operasjonelt og strategisk nivå i krisehåndteringen og god rolleforståelse hos samtlige deltakere. Basert på de erfaringer som er trukket fra In Amenas-krisen, vil det bli foretatt en vurdering av forholdet mellom politisk ledelse og strategisk ledelse på embetsnivå. Det vil også bli foretatt en fornyet vurdering av sammensetningen av strategisk kriseledelse. Under Algerie-krisen var det til tider flere deltakere med på møtene enn det planverket tilsier.

4.3. Sentral krisehåndtering

4.3.1. Kriserådet

Kriserådet¹⁵ møttes fem ganger i løpet av krisens fire første dager. Den fastsatte møtestrukturen ble i det store og hele fulgt og møtene fremsto som effektive og målrettede.

Det første møtet fant sted onsdag 16. januar klokken to om ettermiddagen. Møtet ble ledet av UD som lederdepartement. Basert på de politiske føringene fra det forutgående møtet mellom statsministeren og berørte statsråder, hvor også Kriserådets medlemmer var til stede, ble det konkludert med å utløse Forsvarets strategiske medisinske evakueringskapasitet. Rådet understreket viktigheten av å få denne ressursen til, eller i nærheten av, Algerie så raskt som mulig. Det ble videre konkludert med at tett dialog med Statoil var av største betydning og at budskapet til offentligheten og til andre lands myndigheter måtte være samstemt.

På det neste møte samme ettermiddag la Kriserådet frem en samstemt tilrådning til politisk ledelse om at hensynet til gislenes liv og helse var det aller viktigste og at dette budskapet burde kommuniseres mest mulig direkte og på høyest mulig nivå til algeriske myndigheter.

Det tredje møtet i rådet fant sted tidlig torsdag morgen. Kriserådet var her opptatt av at Norge måtte tilby algeriske myndigheter så vel forhandlingskompetanse som annen relevant bistand. Rådet la videre vekt på at Norge måtte arbeide for at alle berørte land fremførte et koordinert budskap om at gislenes liv måtte ha førsteprioritet. Kriserådet diskuterte også hvorvidt man skulle anmode Algerie om forhåndsvarsel i tilfelle en militær aksjon, uten at det fremkom noen klar konklusjon på dette punkt.

Det fjerde møte fant sted fredag morgen. Det var da kjent at algeriske styrker hadde gått til aksjon dagen før og at et ukjent antall gisler var drept. Kriserådet la i den rådende situasjonen vekt på at det burde utvises varsomhet med å kritisere algeriske myndigheters håndtering av krisen, både på grunn av norske myndigheters manglende informasjon og situasjonsforståelse og fordi man burde unngå å gjøre noe som kunne svekke muligheten for å få landingstillatelse for ambulansflyet i In Amenas.

Det siste møtet i Kriserådet fant sted lørdag ettermiddag. Man antok på det tidspunkt at den militære aksjonen var avsluttet og det var enighet om å kommunisere dette utad.

¹⁵ I tillegg til de fem faste medlemmene av Rådet (regjeringsråden, utenriksråden og departementsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet), deltok departementsråden i Olje- og energidepartementet. Også representanter fra underliggende etater (bl.a. Helsedirektoratet, PST og E-tjenesten) og fra UD's strategiske kriseledelse var til stede på de fleste av møtene

Kriserådet ga sin tilslutning til at det norske ambulanselyet ble stående i In Amenas inntil videre i lys av det uavklarte behovet for medisinsk bistand og evakuering. Det var enighet om at det overordnede målet var å bidra til at intensiv medisinsk bistand og kirurgi var tilgjengelig på stedet, og at evakuering av personer uten behov for avansert medisinsk bistand kunne gjøres med andre fly.

Kriserådet besluttet at UD skulle fortsette som lederdepartementet, men at dette ansvaret skulle vurderes på nytt på et senere tidspunkt med særlig hensyntagen til når de de siste norske borgerne ville være hentet hjem fra In Amenas. Endelig var det enighet om at UDs krisestab skulle videreføres så lenge det var påkrevd.

Det er UD's vurdering at Kriserådet håndterte sine oppgaver på en gjennomgående god måte. Rådet møttes første gang klokken to samme dag som angrepet fant sted og hadde daglige møter gjennom hele den akutte krisen. Krisestabens rapporter kombinert med spesielt E-tjenestens og PSTs orienteringer, bidro til at kriserådets medlemmer raskt fikk en felles forståelse for krisen og fokuserte på sentrale strategiske veivalg. Kriserådets tilnærming var både helhetlig og godt koordinert. Konklusjoner ble truffet løpende uten unødvendige forsinkelser. Det gjaldt både mht. rammebetingelser for den operative krisehåndteringen og mht. tilrådninger til politisk ledelse.

Algerie-krisen avdekket imidlertid også enkelte utviklingspunkter når det gjelder Kriserådets innsats.

For det første bekreftet også denne krisen betydningen av å skaffe seg et så raskt og nøyaktig situasjonsbilde som overhodet mulig. Situasjonen i In Amenas utviklet seg løpende og det var avgjørende å ha et oppdatert og mest mulig presist bilde av situasjonen på bakken for å kunne treffe riktige veivalg og gi gode tilrådninger til politisk ledelse. Orienteringene til Kriserådet ble kvalitativt forbedret gjennom krisen. Særlig gjaldt dette den graderte rapporteringen.

For det andre viste krisen viktigheten av at Kriserådet får «satt seg» tidligst mulig med en klar dagsorden og tydelige konklusjoner. En noe strengere oppfølging i tråd med den faste dagsorden for kriserådsmøter kunne muligens ha bidratt til større fokus og effektivitet på det innledende møtet. Møtestrukturen bedret seg imidlertid gjennom krisen etter hvert som medlemmene ble seg sine roller og funksjoner mer bevisst, og situasjonsbildet og utfordringene ble klarere.

For det tredje viste krisen at god organisering av støttefunksjonene for Kriserådet er av stor betydning for effektiv krisehåndtering. Dette var første gang UD trakk på

Krisestøtteenheten (KSE)¹⁶, og det fremkom noe usikkerhet om så vel organisatoriske som tekniske ansvarsforhold. Det foreligger derfor et forbedringspotensial når det gjelder å avstemme forventninger og ansvar mellom KSE og UD når UD er lederdepartement. UD vil avklare dette i samråd med JD og KSE.

4.3.2. Politisk nivå

Terroraksjonen i In Amenas var det alvorligste angrepet i fredstid mot norske interesser utenfor Norge. Angrepet rettet seg både mot gassproduksjonsanlegget og mot lovlig og legitim internasjonal næringsvirksomhet. Statsministeren var i sin redegjørelse til Stortinget 23. januar meget klar på at terrorister ikke skal få spre allmenn frykt eller få bestemme hvordan vi lever, hvor norske selskaper opererer eller hvilke land vi samarbeider med. Hvordan krisen ble håndtert ville også være viktig for Norges omdømme i utlandet.

I den mest kritiske fasen av gisselkrisen var tilgangen på bekreftet informasjon svært begrenset. Det var stor etterspørsel fra både media og andre om oppdatert informasjon og forventninger til at norske politiske myndigheter viste styringsevne og handlekraft.

Det første møtet på politisk nivå fant sted mellom statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren og helse- og omsorgsministeren onsdag 16. januar klokken ett. Justis- og beredskapsministeren var på reise og deltok derfor per telefon. På møtet deltok også representanter fra PST og E-tjenesten, samt fra embetsverket i de berørte departementer. I dette møtet var det enighet om at alle nødvendige ressurser skulle stilles til rådighet for å sikre liv og helse. Det ble videre besluttet at det heller skulle mobiliseres for mye og dimitteres etter hvert, enn at tid gikk tapt ved at man ventet på avklaringer av situasjonen. Dette definerte de overordnede politiske mål og rammer for krisehåndteringen.

Regjeringens sikkerhetsutvalg hadde sitt første møte onsdag ettermiddag. De påfølgende dagene var det ytterligere to møter i RSU. Et viktig formål med møtene var å sikre at alle berørte statsråder var informert om utviklingen og om hvordan arbeidet ble koordinert gjennom UDs krisestab, samt å sikre at tiltak for å redde liv og helse ble iverksatt.

Nødvendige beslutninger om gjennomføring av tiltakene ble truffet fortløpende av berørte departementer og var ikke avhengig av drøftelser i eller tilsagn fra RSU.

¹⁶ Krisestøtteenheten i Justis- og beredskapsdepartementet er permanent sekretariat for Kriserådet og skal i tillegg ved behov kunne yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering

Tiltakene omfattet fire statsråders konstitusjonelle ansvarsområder¹⁷, foruten olje- og energiministeren som forvalter statens eierskap i Statoil. I tillegg var statsministeren engasjert i håndteringen av krisen gjennom løpende kontakter både med Statoils ledelse, med statsministerkolleger og andre involverte i så vel Algerie som øvrige berørte land.

Statsministeren hadde to samtaler med den algeriske statsminister i løpet av krisen, henholdsvis 17. og 18. januar. Utenriksministeren hadde daglig kontakt med sin algeriske kollega fra 16. til 19. januar. Tema i alle disse samtalenes var nødvendigheten av å vise tilbakeholdenhet og ivareta hensynet til gislenes sikkerhet, liv og helse. Det ble også utvekslet informasjon om gisselsituasjonen.

Det var også kontakt på politisk nivå med Storbritannia, Frankrike, USA, Irland og Japan, både fra statsministerens og utenriksministerens side¹⁸. Disse samtalenes dreide seg i hovedsak om å dele vurderinger av og synspunkter på terrorangrepet og gisselsituasjonen og om budskap overfor myndighetene i Algerie. Man kom i noen grad også inn på samarbeidet mellom berørte lands myndigheter og mellom de involverte selskapene.

I tillegg ble Stortinget holdt orientert både ved at utenriksministeren hadde flere samtaler med lederen for Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) og de parlamentariske ledere, foruten å gi en redegjørelse i DUUFK den 17. januar og en kort orientering i Stortingets plenum tidligere samme dag.

Statsministeren holdt en bredere redegjørelse om Algerie-krisen i Stortinget den 23. januar og var utover dette i løpet av krisen i kontakt med både stortingspresidenten, de parlamentariske ledere og de øvrige partiledere.

¹⁷ Utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og helse- og omsorgsministeren

¹⁸ Statsministeren hadde tre samtaler med UKs statsminister Cameron (16., 17. og 19. januar), én samtale med Frankrikes president Hollande (17. januar) og én samtale med Japans statsminister Abe (19. januar). Utenriksministeren hadde samtaler med utenriksministrene fra Frankrike (16. januar), Irland (16. januar) og Japan (16. og 22. januar), med UKs Europaminister (17. januar) og med statssekretær i amerikansk UD (17. januar)

4.4. Sentrale bidrag i krisehåndteringen

4.4.1. Politiets bidrag

Politidirektoratet (POD) ble i henhold til etablerte rutiner varslet om krisen straks UD hadde satt krisestab onsdag morgen. POD satte krisestab samme formiddag. Både POD og Kripos hadde liaisons i UDs krisestab. I tillegg stilte Krise- og gisselforhandlertjenesten (KGF) i en rådgivende funksjon. Politiets liaisons i krisestaben var svært viktige for å sikre god koordinering av politiets mange bidrag i Algerie og Norge, herunder trusselvurderinger, rådgivning i forhold til gissel-situasjonen, forholdet til de pårørende og identifiseringsarbeidet. Flere politidistrikter var involvert i hendelsen. Hordaland politidistrikt ble utpekt til å koordinere pårørendehåndteringen, støttet av Rogaland politidistrikt. Begge politidistriktene etablerte krisestab.

Tre representanter for politiet inngikk i den første utrykningsenheten som ble sendt til Algerie. Det ble tidlig klart at det var behov for Kripos' kompetanse i Alger. Den påfølgende dag ble det derfor sendt tre tjenestemenn fra Kripos til den algeriske hovedstaden for å tilrettelegge for norsk deltakelse i identifiseringsarbeidet. Etter hvert ble ID-gruppen sendt til Algerie, der den deltok i identifiseringsarbeidet sammen med algeriske, britiske og japanske eksperter. Identifiseringssamarbeidet fungerte meget godt og ID-gruppens innsats har blitt berømmet av så vel algeriske, som britiske og japanske myndigheter. Samtidig viser erfaringene fra Algerie-krisen at ambassadens land- og språkkunnskaper var en god støtte i ID-gruppens arbeid og i samarbeidet med algeriske myndigheter.

Også på politisiden var det utstrakt samarbeid med andre berørte land, særlig med amerikansk og britisk politi. Kripos sendte liaison til Metropolitan Police i London og både FBI og britisk politi sendte tjenestemenn til Norge.

UDs samarbeid med POD og Kripos fungerte godt. Samtidig er det viktig å erkjenne at det også her er rom for forbedringer. Blant annet hadde UD og Kripos tidvis hadde noe ulikt syn i spørsmål om ansvarslinjer, myndighet og fullmakter. Kripos har også påpekt at de bør inngå fast i URE-oppsettet eller satt inn tidligere enn det som var tilfelle i Algerie-krisen. UD vil ta initiativ til en gjennomgang av politiets bidrag til krisestaben og URE.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

PSTs hovedoppgave under krisehåndteringen var å søke å bringe klarhet i hvorvidt det var forbindelser mellom terrorangrepet i Algerie og personer i Norge, samt vurdere hvilke implikasjoner terrorangrepet kunne ha for det nasjonale trusselbildet. Det var

også prioritert å søke å avdekke om terrorangrepet i Algerie kunne medføre følgehandlinger i Norge. PSTs faste liaison til UD inngikk i krisestaben. PST var likeledes i kontakt med samarbeidende tjenester. Det ble i løpet av krisen gitt orienteringer fra PST til både strategisk kriseledelse, Kriserådet og på politisk nivå. Orienteringene var svært verdifulle for forståelsen av den totale situasjonen.

4.4.2. Forsvarets bidrag

Forsvaret stilte to fly utstyrt for akuttmedisinsk behandling og evakuering til disposisjon. Det ene flyet var innleid fra SAS gjennom Forsvarets såkalte Medevac-avtale med selskapet. Dette ambulansflyet hadde både intensiv- og traumekapasitet og var oppsatt med to intensivplasser, 16 bæreplasser og 17 sitteplasser for passasjerer. Også det andre flyet, et C-130 (Hercules), var utrustet for medisinsk evakuering.

Forsvaret stilte også et DA 20 (Jet Falcon) til disposisjon for transport av UD's utrykningsenhet til Algerie. Utover dette ble Forsvarets spesialstyrker satt i økt beredskap. Dessuten stilte Forsvaret med egne liaisons i Statoils kriseorganisasjon i Stavanger.

Forsvarsdepartementet satte krisestab under krisen og sendte også en egen liaison til UD's krisestab. I tillegg ble det fra Forsvarsstaben (FST) avgitt militærfaglig rådgivningskompetanse til krisestaben og to representanter fra Forsvaret ble avgitt til utrykningsteamet. Det ble ansett svært nyttig at FD var representert med egen liaison i UD's krisestab. FD beslutter i hvert enkelt tilfelle, med utgangspunkt i den aktuelle situasjonen, hvorvidt det er Forsvaret eller FD selv som stiller med liaison til krisestaben. Utvikling av liaisonordningen mellom de to departementene vil bli fulgt opp i dialog mellom UD og FD.

Det var enkelte uklarheter om ansvarsforhold, organisering og rollefordeling mellom UD, helsemyndighetene og Forsvaret i forbindelse med ambulansflyet. UD vil derfor ta initiativ overfor Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og de underliggende etater til en gjennomgang og klargjøring av ansvars- og arbeidsdelingen i forbindelse med bruk av Forsvarets medisinske evakueringskapasiteter ved sivil krisehåndtering i utlandet.

Forsvarets mediesenter bistod under hele krisen med løpende overvåking av nyhetsbildet. Dette var av stor verdi for UD som lederdepartement. Erfaring viser at denne tjenesten er vanskelig å utføre for de som sitter i krisestab, samtidig som UD i en krisehåndteringssituasjon har et begrenset antall kommunikasjonspersonell som ikke inngår i krisestab eller pressevakt. UD vil ta initiativ til en gjennomgang av hvordan

denne tjenesten bør organiseres fremover. Det vil vurderes om man ikke også bør kunne trekke på Krisestøtteenheten (KSE) i dette arbeidet.

Etterretningstjenesten

E-tjenestens ressurser ble umiddelbart rettet mot å innhente, analysere og formidle informasjon til de ansvarlige for krisehåndteringen. Gjennom så vel egne kapasiteter som nært samarbeid med andre aktører etablerte E-tjenesten raskt en god situasjonsforståelse og fulgte utviklingen gjennom hele krisen. E-tjenesten hadde liaison i UD's krisestab.

Tjenesten ga løpende analyser og vurderinger til statsministeren, utenriksministeren og berørte statsråder, Kriserådet, strategisk kriseledelse og krisestaben i UD. Dette bidro til at norske myndigheter fikk et godt og tidsriktig bilde av hva som hadde skjedd, hvilke aktører som var involvert, deres sannsynlige motiver og forventede adferd. E-tjenestens bidrag var også viktig for forståelsen av hvorfor algeriske sikkerhetsstyrker handlet slik som de gjorde.

4.4.3. Helsemyndighetenes bidrag

Helse- og omsorgsdepartementet har delegert koordineringen av helsemyndighetenes innsats i kriser og for iverksetting av nødvendige tiltak til Helsedirektoratet¹⁹. Både HOD og Helsedirektoratet etablerte krisestab under Algerie-krisen. Helsedirektoratet var også representert med liaison i UD's krisestab.

Det var to leger med i det første utrykningsteamet til Algerie, og én lege med i det neste URE-teamet etter rotasjonen den 24. januar. Helsemyndighetenes bidrag i Algerie bestod blant annet av medisinske/helsefaglige vurderinger knyttet til evakuering og behandling av skadde. URE-legenes støtte til og oppfølging av Statoils og ambassadens personell ble sett på som meget verdifull.

Helsedirektoratet kan også stille med såkalte Helseteam ved kriser i utlandet. Disse teamene, bestående av personell fra spesialhelsetjenesten, kan settes sammen med kompetanse tilpasset den gjeldende situasjonen og sendes ut på kort varsel. Under Algerie-krisen, ble imidlertid situasjonen vurdert dithen at det ikke var behov for å sende ut flere helseressurser.

Helsedirektoratet samarbeidet også tett med Forsvaret om rigging og bruk av SAS-ambulanseflyet²⁰.

¹⁹ Jf. *Overordnet nasjonal helse- og sosialberedskapsplan* av 31.01.2007

²⁰ Helsedirektoratet og Forsvaret har inngått en avtale som regulerer utløsning og disponering av Forsvarets strategiske evakueringskapasiteter

UD og Helsedirektoratet har lang og god erfaring med samarbeid om krisehåndtering i utlandet. Også i denne krisen fungerte samarbeidet gjennomgående godt. Det var imidlertid enkelte utfordringer knyttet til spørsmål omkring ansvarsforhold og organisering av den medisinske evakueringskapasiteten og i forbindelse med beslutningsprosesser knyttet til hvilken helsekompetanse som skulle inngå i URE. Dette er spørsmål UD vil følge opp med HOD og Helsedirektoratet.

Helsemyndighetene bistod Statoil gjennom hele krisen, blant annet med koordinering av helseressurser i Algerie og med oppfølging av pårørende og ansatte. I dette arbeidet ble det trukket på kompetanse fra flere fagmiljøer, herunder Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), samt berørte fylkesmenn og kommuner.

4.4.4. Samarbeidet med Sjømannskirken

Sjømannskirken tilbød seg allerede 16. januar å bistå i krisehåndteringen. Dette var basert på intensjonsavtalen med UD, som legger til rette for samarbeid og koordinering av innsatsen for nordmenn i utlandet, herunder i krisesituasjoner. UD bekreftet neste dag ønsket om slik bistand.

Sjømannspresten var en viktig og verdifull støttespiller og samtalepartner for ambassaden og annet norsk personell i Algerie. Tilbakemeldinger viser at hans nærvær ble satt meget stor pris på. Sjømannspresten spilte også en viktig rolle med hensyn til å ivareta det seremonielle aspektet i forbindelse med bæretransport, både ved å arrangere markeringer i Algerie og ved å ledsage bårene til Norge.

Dersom det skal trekkes læringspunkter mht. Sjømannskirkens innsats, må det være at UD tidligst mulig bør anmode om bistand fra Sjømannskirken og selv sende tilstrekkelige ressurser for å ivareta den nødvendige psykososiale oppfølging av egne ansatte.

Sjømannskirken har også en egen beredskapsavtale med Statoil som rutinemessig aktiveres når ureglementerte hendelser av et visst omfang oppstår. Statoil anmodet 16. januar Sjømannskirken om å stille med to prester til pårørendesenteret i Bergen. Disse var på plass samme ettermiddag. Neste dag ble tilstedeværelsen styrket med ytterligere to prester. De fire prestene fra Sjømannskirken var på pårørendesenteret frem til og med mandag 21. januar, hvor de var til stede for og gjennomførte samtaler med de pårørende og med de som kom hjem fra Algerie. Også deres innsats ble meget høyt verdsatt.

5. Mediehåndtering

Terrorangrepet og gisselkrisen i In Amenas fikk svært stor oppmerksomhet i norske og internasjonale medier. I løpet av krisens seks første dager genererte saken nærmere 9000 oppslag²¹ i norsk media. Krisen var preget av rykter og ubekreftet informasjon, noe som både skyldtes at det var få uavhengige kilder i eller rundt In Amenas og at algeriske myndigheter utøvde streng informasjonskontroll.

For norske myndigheter var det en viktig oppgave å presentere bekreftet informasjon. I tillegg måtte det tas særlig hensyn til at man befant seg i en gisselsituasjon der medieoppslagene i seg selv kunne vanskeliggjøre krisehåndteringen. Store deler av informasjonen som fremkom på møtene i strategisk kriseledelse og Kriserådet var dessuten gradert og dermed ikke offentlig tilgjengelig. Samtidig var det viktig for myndighetene å kunne gi godt begrunnede vurderinger av hva som foregikk i In Amenas og formidle informasjon om norske myndigheters håndtering av krisen.

Det ble avholdt daglige pressekonferanser med statsministeren og utenriksministeren fra krisens første dag og frem til terroraksjonen var over. Utenriksministeren ga i tillegg flere intervjuer både til norsk og utenlandsk media. Utover dette ga UDs pressevakt intervjuer og bakgrunnsinformasjon gjennom hele krisen.

Som lederdepartement hadde UD tett kontakt om mediehåndteringen med SMK, Forsvaret, Kripos samt andre berørte departementer og etater. UD var også i løpende kontakt med Statoils kommunikasjonsavdeling for å sikre at budskapet til de pårørende og til media var koordinert. Utover dette var det nær kontakt mellom SMK og Statoil før hver pressekonferanse, blant annet for å avklare informasjon rundt de savnede.

Det ble på et tidlig tidspunkt onsdag 16. januar besluttet at mediehenvendelsene til ambassaden i Alger skulle kanaliseres til UD i Oslo. Dette ble gjort for å avlaste ambassaden slik at den kunne konsentrere seg om de operative sider ved krisehåndteringen. Videre ville dette sikre at så vel faktainformasjon som budskap var kvalitetssikret og koordinert med bl.a. Statoil. Det ble likevel sendt en kommunikasjonsrådgiver til ambassaden for å kunne bistå norske journalister på stedet. Fra norsk side ble det fremmet en oppfordring til algeriske myndigheter om å gi visum til norske journalister. Det viste seg imidlertid at verken norske eller andre lands journalister fikk visum til Algerie eller tillatelse til å reise til In Amenas før etter at den akutte fase av krisen var over. Flere norske journalister ankom Alger fredag 25. januar og fikk da bistand fra ambassaden.

²¹ Analyse gjennomført av Forsvarets mediesenter

Det er UDs vurdering at Statoils informasjonsavdeling gjorde en svært god innsats under hele krisen og at samarbeidet med norske myndigheter fungerte meget tilfredsstillende. Et viktig læringspunkt er å avklare forventninger og etablere en hensiktsmessig arbeidsdeling så tidlig som mulig.

6. Norske myndigheters sikkerhetsinformasjon og deling av denne

Norske myndigheter har lenge vært kjent med den krevende sikkerhetssituasjonen i Algerie. På myndighetshold forelå det imidlertid i forkant av terroranslaget ingen informasjon om konkrete trusler eller angrepsplaner mot norske interesser i Algerie eller mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas.

Etterretningstjenesten har gjennom flere år regelmessig distribuert analyser og vurderinger om sikkerhetssituasjonen i Algerie og nabolandene samt om utviklingen av terrorisme og kidnappingstrusselen i Sahel-regionen.

I E-tjenestens åpne trusselvurdering for 2011 redegjøres det for de overordnede utviklingstrekk i landene i Nord-Afrika på bakgrunn av de politiske endringene i regionen. Sikkerhetssituasjonen for norske borgere eller norske interesser i Nord-Afrika er imidlertid ikke særskilt omtalt. I den åpne trusselvurderingen for 2012 advarer imidlertid E-tjenesten om at «...omveltningene i regionen kan også gi militante bevegelser nye fristeder og tilgang på våpen og eksplosiver». E-tjenesten har analysert denne trusselen nærmere og formidlet sine vurderinger til blant annet Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, men da som gradert informasjon. Heller ikke i de graderte dokumentene fremkommer det imidlertid spesifikke trusler mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas eller mot norske interesser i Algerie.

Politiets sikkerhetstjeneste utarbeider egne trusselvurderinger på grunnlag av innspill fra både E-tjenesten og andre kilder. Heller ikke PST hadde informasjon som tilsa at det forelå spesifikke og konkrete angrepsplaner mot nordmenn eller norske interesser i Algerie forut for angrepet.

Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene arbeider løpende for å få et best mulig bilde av sikkerhetsutfordringene der norske interesser er representert. Når det gjelder situasjonen i Algerie, hadde utenriksråden en samtale med presidentens antiterrorrådgiver i oktober 2012, uten at det der fremkom ny eller konkret informasjon om sikkerhetstrusselen.

Utenriksstasjonene vurderer løpende sikkerhetssituasjonen i sitt embetsdistrikt og rapporterer hjem om dette. Ambassaden i Alger har i flere interne rapporter omtalt den krevende sikkerhetssituasjonen i landet og viktigheten av å ta nødvendige forholdsregler. I ambassadens halvårsrapport fra juni 2012 ble det advart mot den økte terrorfaren i hele regionen, spesielt etter sammenbruddet i Libya. Ambassaden hadde imidlertid ingen indikasjoner på spesifikke trusler mot norske borgere eller næringsliv i Algerie, ei heller mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas.

I lys av den gryende arabiske våren publiserte ambassaden den 6. februar 2011 en artikkel om sikkerhetssituasjonen i Algerie på sin hjemmeside. Selv om artikkelen hadde fokus på aktuelle forestående demonstrasjoner, unnlater ikke ambassaden å understreke at «trusselen fra væpna islamister er fortsatt tilstede i Algerie selv om massive sikkerhetsoperasjoner fra myndighetenes side har bidratt til å svekke terrorgruppen al-Qaida in the Islamic Maghreb (AQIM) og stort sett drevet dem tilbake til fjellområdene i nord og nord-øst. AQIM har i de siste par årene gått tilbake til tidligere geriljatakikk med bakholdsangrep og aksjoner mot sikkerhetsstyrkene».

Den 2. august 2012 utdyper ambassaden denne artikkelen på sin hjemmeside med å skrive at «I lys av at flere utlendinger det siste året er blitt kidnappet i Tindouf-området vest i Algerie, anbefales nordmenn å være varsomme og ta nødvendige forholdsregler. Dette gjelder spesielt ved eventuell ferdsel i det vestlige og sørlige Algerie, i grenseområdene mot Mauritania, Mali, Niger og Libya».

Som følge av denne vurderingen, besluttet UD 3. august 2012 å skjerpe reiserådet for deler av Algerie til det nest høyeste nivået: «Utenriksdepartementet fraråder reiser til eller opphold som ikke er strengt nødvendig i Sahel-området i Algerie, det vil si det sørlige Algerie som grenser til Mauritania, Mali, Niger og Libya. Utenriksdepartementet oppfordrer reisende til å utvise aktsomhet ved reiser til eller opphold i andre deler av Algerie.» Reiserådet ble publisert på www.landsider.no og sendt abonnenter som mottar oppdatert informasjon om reiseråd. Under den periodiske revisjonen i november 2012 ble reiserådet vurdert på nytt, men ble besluttet opprettholdt. Det var følgelig dette reiserådet som var gjeldende da terroraksjonen i In Amenas startet 16. januar. Reiserådet ble imidlertid som tidligere omtalt skjerpet senere samme dag.

Det har vært en løpende dialog mellom ambassaden i Alger og Statoil om sikkerhetsspørsmål. I den periode ambassaden var samlokalisert med Statoil (fra 2007 til årsskiftet 2010/2011) ble det jevnlig avholdt felles øvelser. Høsten 2012 deltok ambassaden og Statoil som observatører under hverandres beredskapsøvelser.

Ambassaden i Alger orienterte i september 2011 Utenriksdepartementet om en mulig trussel mot fly brukt av utenlandske oljefirmaer i Algerie, særlig rettet mot amerikanske og britiske selskaper. Ambassaden hadde i denne forbindelse kontakt med Statoil om trusselen.

7. Overordnede vurderinger og forbedringspunkter

Til tross for det tragiske utfallet av terroraksjonen i In Amenas, har ikke UD holdepunkter som tilsier at en annen opptreden fra norske myndigheters side kunne bidratt til et mer positivt utfall på krisen.

Ansvar for myndighetshåndteringen av krisen lå fullt og helt hos Algerie. Det gjaldt både selve terrorbekjempelsen og bestrebelsene på å sikre gislens liv og helse.

Den viktigste oppgaven for norske myndigheter var å bidra til en sterkest og mest mulig samstemt anmodning til Algerie om å vise tilbakeholdenhet med hensyn til maktbruk, for å redusere faren for at gislene ble skadet eller drept. Dette budskapet ble formidlet til Algerie på alle nivåer, inkludert til den algeriske statsminister.

En annen viktig oppgave for norske myndigheter var å tilby Algerie relevante norske ressurser for krisehåndteringen. Dette ble gjort. Algeriske myndigheter ble tilbudt forhandlingsbistand, medisinsk evakueringskapasitet og identifiseringskompetanse. Alle ressursene var av meget høy standard. Algeriske myndigheter anmodet ikke om annen type støtte fra Norge.

Et tredje viktig element i krisehåndteringen, var å sikre bekreftet og rettidig informasjon til befolkningen for å forhindre unødvendig frykt og engstelse. Det var også av stor viktighet å sørge for at Stortinget var oppdatert om krisen og den norske innsatsen. Også dette ble etter UD's vurdering håndtert på en god måte.

For det fjerde var det viktig å sikre best mulig koordinering med Statoils kriseinnsats. Basert på den informasjon UD i dag besitter var Statoil tilfreds med samarbeidet med norske myndigheter under krisen.

I sum er det UD's vurdering at selve krisehåndteringsapparatet har fungert gjennomgående godt. På fire områder er det imidlertid behov for nærmere avklaringer:

1. *Politisk involvering i krisehåndtering*

Det øverste ansvar for krisehåndteringen ligger hos ansvarlige statsråder og i siste instans hos regjeringen. Algerie-krisen viste viktigheten av politisk involvering i krisehåndteringen for å understøtte den samlede innsatsen. Verken UD's eget eller mer sentrale planverk omtaler i særlig grad rammene for politisk involvering i krisehåndteringen. Dette bør utvikles slik at det blir tydelig hvilken funksjon politisk ledelse forutsettes å ivareta, avgrensninger i forhold til andre

deler av krisehåndteringsapparatet samt hva Kriserådet og lederdepartementet må være forberedt på å levere til politisk ledelse.

2. Ansvarsfordeling og rolleforståelse

Det er videre behov for større klarhet med hensyn til ansvar og roller. Dette gjelder både vertikalt mellom de ulike nivåer i krisehåndteringsapparatet og horisontalt mellom departementene/etatene. Her må instruksverket og rolleforståelser gjennomgås på nytt. Likeledes er det behov for regelmessige øvelser der flere departementer/etater og ulike nivåer er involvert.

3. Effektivisering av kriseinnsatsen

Under krisen var det flere eksempler på ineffektiv ressursbruk som følge av mangelfull informasjonsflyt, spesielt med hensyn til tilbakemeldinger fra samtaler på høyere embetsnivå eller politisk nivå. Det var også eksempler på at ulike deler av og nivåer i krisehåndteringsapparatet arbeidet med identiske eller beslektede problemstillinger parallelt. Dette tilsier behov for bedre rutiner og bedre tekniske løsninger med hensyn til bl.a. gradert samband.

4. Sikkerhetsinformasjon til norske virksomheter i utlandet

Forut for terrorangrepet var det løpende kontakt mellom ambassaden i Alger og Statoil. Disse kontaktene omfattet også sikkerhetsspørsmål. Som ledd i oppfølgingen av statsministerens redegjørelse i Stortinget 23. januar, vil Justis- og beredskapsdepartementet lede et arbeid for å vurdere hvorvidt norske myndigheter ytterligere kan bistå norske virksomheter i utlandet i spørsmål av sikkerhetsmessig karakter.

Utover læringspunktene ovenfor, har evalueringen avdekket flere forhold som UD vil arbeide videre med. Dette gjelder bl.a. oppdatering av planverket og utvikling av dette slik at det også omfatter flerdimensjonale kriser og rolleavklaring mellom embets- og politisk nivå. Videre bør informasjonsrutinene gjennomgås, og krisestaben og strategisk ledelse øves oftere.

Norske myndigheter arbeider kontinuerlig med å styrke sin krisehåndteringsevne. Ovennevnte forbedringspunkter vil inngå i dette arbeidet.