

Rapport fra 25. juni-utvalget

Evaluering av PST og politiet



Til minne om

Kåre Arvid Hesvik

Jon Erik Isachsen

Til politidirektøren og sjef PST

Den 18. august 2022 utstedte Politidirektoratet og PST et mandat som kunngjorde at masseskytingen i Oslo sentrum 25. juni 2022 skulle evalueres under ledelse av Pia Therese Jansen. Formålet med evalueringen var å identifisere læringspunkter om hva som gikk bra og hva som kunne vært gjort bedre med hensyn til PSTs og politiets evne til å forhindre gjennom forbyggende eller avvergende tiltak og håndtering av hendelsen.

Utvalget leverer med dette sin enstemmige rapport.

Oslo, 8. juni 2023

Pia Therese Jansen

Christoffer Conrad Eriksen

Siren Hoven

Anders Løberg

Jacob Aasland Ravndal

Christina Lill Rolfheim-Bye

Gisle Skoglund

Innhold

Del 1 Bakgrunn og sentrale funn

Kapittel 1 Innledning.....	8
1.1 Angrepet.....	9
1.2 Bakteppet.....	9
1.3 Pride-paraden avlyses	10
1.4 Solidaritetsmarkeringen planlegges	10
1.5 Solidaritetsmarkeringen avlyses.....	11
1.6 Hva gikk tapt?	11
1.7 Rapportens innhold	12
Kapittel 2 Om utvalgets arbeid	14
2.1 Utvalgets bakgrunn	15
2.2 Mandattolkning	16
2.3 Fremgangsmåter og kildegrunnlag.....	17
Kapittel 3 Utvalgets ti mest sentrale funn	22

Del 2 Hendelsesforløpet frem til angrepet

Kapittel 4 Mandat og rammevilkår	30
4.1 Tolkning av mandat og innholdsoversikt	31
4.2 Rammevilkårene for politiets og PSTs forebyggende arbeid.....	31
4.3 Organiseringen av PSTs forebyggende arbeid	34
4.4 Organiseringen av politiets forebyggende arbeid	36
Kapittel 5 Beskrivelser av hendelsesforløpet	38
5.1 Oversikt	40
5.2 PSTs forebyggende arbeid i denne saken	40
5.3 Politiets forebyggende arbeid i denne saken	53
Kapittel 6 Vurderinger av PSTs og politiets forebyggende arbeid	62
6.1 Oversikt	66
6.2 Ressurser	66
6.3 Informasjonsdeling og samhandling.....	68
6.4 Organisering	75
6.5 Kultur.....	79
6.6 Kompetanse	85
Kapittel 7 Vurderinger av politiets og PSTs bruk og utveksling av helseinformasjon	90
7.1 Innledning	92
7.2 Rammevilkår for informasjonsutveksling mellom politiet og helsevesenet	92
7.3 Vurderingskriterier	96

Kapittel 8 Vurderinger av om angrepet kunne vært forhindret gjennom forebygging eller avverging	102
8.1 Tolkning av mandatet og vurderingskriterier	106
8.2 Vurderinger	106

Del 3 Håndtering av hendelsen

Kapittel 9 Mandat og beredskapsorganisering	118
9.1 Mandattolkning	119
9.2 Politiets beredskapsorganisering i Norge	120
Kapittel 10 Beskrivelse av politiets håndtering av hendelsen	124
10.1 Introduksjon	126
10.2 Politiets arbeid i forberedelsesfasen	126
10.3 Hendelsesforløpet på stedet før pågrep	129
10.4 Oslo politidistrikts operative håndtering – gjennomføringsfasen	130
10.5 Politidirektoratets håndtering i gjennomføringsfasen	140
Kapittel 11 Politiets videre håndtering – normaliseringsfasen	144
11.1 Introduksjon	146
11.2 Oslo politidistrikts videre håndtering i normaliseringsfasen	146
11.3 Politidirektoratets videre håndtering i normaliseringsfasen	150
Kapittel 12 Vurderinger av politiets operative håndtering – gjennomføringsfasen	154
12.1 Introduksjon	157
12.2 Tiltak i gjennomføringsfasen	157
Kapittel 13 Vurdering av politiets samhandling med andre relevante aktører i gjennomføringsfasen	164
13.1 Introduksjon	167
13.2 Samhandling mellom brann, helse og politiet	167
13.3 Samhandling og etablering av felles situasjonsforståelse mellom politiet og PST	167
13.4 Samhandling mellom operasjonsleder og nasjonale beredskapsressurser (NB)	169
13.5 Samhandling internt i Oslo politidistrikt	171
13.6 Samhandling mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune	173
Kapittel 14 Vurderinger av politiets og PSTs kommunikasjon om angrepet	176
14.1 Introduksjon og vurderingskriterier	179
14.2 Er politiet og PST tilstrekkelig åpne om angrepet 25. juni 2022 og håndteringen av det? ...	179
14.3 Har de to etatene en kommunikasjonsfaglig tilgjengelighet og kapasitet til kommunikasjonsstøtte for talspersoner og kriseledelse?	180
14.4 Fungerer PSTs skala for å beskrive trusselnivåene slik at den forstås og brukes etter hensikten med skalaen?	181
Kapittel 15 Vurdering av utvalgte temaer vedrørende politiets operative håndtering som har vært omdiskutert i sivilsamfunnet	182
15.1 Introduksjon	184
15.2 Den sivile politibilen utenfor utestedet Elsker	184
15.3 Politibilene som kjørte til feil adresse	185
15.4 Politiets respons på anmodning om bistand til vakthold til et skeivt utested	187

Del 4 Gjennomføring og avlysning av arrangementer

Kapittel 16 Mandat og hendelsesforløp.....	190
16.1 Oversikt	192
16.2 Tolkning av mandatet	192
16.3 Hendelsesforløpet	192
Kapittel 17 Kriterier for god kommunikasjon om kriser og risiko.....	208
17.1 Innledning og vurderingskriterier	209
17.2 Grunnlag for evaluering av kommunikasjon	209
Kapittel 18 Vurdering av politiets og PSTs kommunikasjon om arrangementene 25. og 27. juni.....	214
18.1 Bakgrunn	216
18.2 Vurderinger	217
Kapittel 19 Rettslige rammer for politiets arbeid i forbindelse med arrangementer.....	224
19.1 Innledning og oversikt	225
19.2 Politiets ansvar for offentlige arrangementer – organisatoriske forhold	226
19.3 Særlig om Politidirektoratets myndighet over det operative politiarbeidet	228
19.4 Menneskerettslige rammer for politiets arbeid i forbindelse med arrangementer	233
Kapittel 20 Vurdering av arrangementer, menneskerettigheter og beslutningsnivåer	246
20.1 Innledning.....	249
20.2 Pride-paraden og pride-arrangementer 25. juni	249
20.3 Solidaritetsmarkeringen 27. juni.....	253
20.4 Nasjonal anbefaling 28.–29. juni.....	260

Ordliste, sannsynlighetsord og referanseliste

Ordliste	265
Sannsynlighetsord	267
Referanseliste	268

Vedlegg

Mandat	272
--------------	-----

Del 1 Bakgrunn og sentrale funn

Kapittel 1 Innledning

1.1 Angrepet

Klokken 01.12.08 lørdag 25. juni 2022 stopper en trikk foran tinghuset. Zaniar Matapour går ut av trikken. Han er ikledd en gul T-skjorte og har en blå caps på hodet. Han bærer på en sportsbag. I bagen ligger en pistol, et automatvåpen og ammunisjon. Automatvåpenet er en maskinpistol av typen MP40, og han har magasiner med ammunisjon til over hundre skudd til dette våpenet. Matapour går til C.J. Hambros plass, hvor det ligger flere utesteder, noen med uteservering. Det er mange mennesker i gatene. Flere sitter på uteserveringene, og det er lang kø for å komme inn på noen av dem. 40 sekunder etter at Matapour har gått av trikken, begynner han å skyte med maskinpistolen mot menneskene som er på uteserveringene og i køen for å komme inn på utestedet London Pub.

Mange flykter inn i lokalene til utestedene, hvor de føres videre bak i lokalene av personalet. Andre løper nedover Rosenkrantz' gate og innover i andre gater. Noen løper også mot Matapour for å stanse ham. Flere husker ikke i detalj hvordan de kom seg ut på gaten og bort til Matapour, alt skjer fort. De kommer fra ulike hold og kjenner ikke hverandre. I krysset ved Kristian IVs gate takles Matapour, og han mister automatvåpenet. Matapour kommer seg løs, løper videre, og avfyrrer skudd med pistolen. Så blir han innhentet av flere sivile personer som legger ham i bakken og tar pistolen fra ham.

Det har nå gått 2 minutter og 8 sekunder siden Matapour gikk av trikken. 1 minutt senere ankommer første politipatrulje C.J. Hambros plass. Andre politipatrulje ankommer 2 minutter og 33 sekunder senere og bistår de sivile som holder gjerningsmannen nede og pågriper gjerningspersonen.

2 personer dør av skuddene. 9 personer får skuddskader, og 25 får andre skader i kaoset. Det er i alt 264 mennesker som har status som fornærmede i saken. De brutale konsekvensene inntraff etter at Matapour bare hadde avfyrt noen av de over hundre skuddene han hadde tilgjengelig i flere magasiner. Matapours maskin-

pistol og den medbrakte ammunisjonen hadde et langt større potensial for å skade enn det han utløste denne kvelden. Fra der skuddene ble avfyrt, var det flere hundre mennesker som var innenfor maskinpistolens rekkevidde. Fordi dette våpenet kan skyte flere skudd per sekund, kunne situasjonen i løpet av få minutter ha utviklet seg til ett av de dødeligste angrepene på sivile i Europa på mange år.

Matapour hadde vært i PSTs og politiets søkelys over flere år. I tillegg mottok PST et varsel fra E-tjenesten mandag 20. juni om et mulig forestående terrorangrep i Norge. I varselet knyttet E-tjenesten en kjent norsk islamist, Arfan Bhatti, til angrepet som skulle finne sted. PST var kjent med at Bhatti og Matapour hadde en relasjon.

Spørsmål som har fått stor offentlig oppmerksomhet i etterkant av angrepet, er hva slags informasjon PST og politiet satt på i forkant av angrepet, og om angrepet kunne ha vært forhindre dersom denne informasjonen hadde blitt håndtert annerledes. Det har også blitt stilt spørsmål ved hvorfor det var sivile og ikke politiet selv som måtte ta kontroll på gjerningspersonen, og hvorfor politiets tjenestebiler kjørte til feil adresse da de rykket ut for å stanse angrepet. Dette er alle spørsmål som denne rapporten vil gi svar på.

I tillegg beskriver og vurderer denne rapporten hva som skjedde da politiet anbefalte avlysning av pride-paraden i Oslo den 25. juni, solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen i Oslo den 27. juni og utsettelse av alle pride-arrangementer i Norge den 28. og 29. juni. Hvem tok beslutningene, og på hvilket grunnlag? Gikk politiets råd og anbefalinger lenger enn nødvendig i å begrense ytrings- og forsamlingsfriheten? Dette er også spørsmål som denne rapporten vil gi svar på.

1.2 Bakteppet

Avslutningshelgen for pride-festivalen i Oslo er i gang når skuddene faller på en sentral arena for de skeive miljøene natt til lørdag 25. juni. Dette året arrangeres festivalen med et spesielt bakteppe. For det første har det på grunn av

koronapandemien gått to år siden sist gang skeive kunne samles og markere sine rettigheter og stå sammen om å forsvare dem. Festivalen skal avsluttes med en parade på lørdagen. Det er knyttet store forventninger til paraden. Paraden er, som Oslo Pride uttrykker det, den mest synlige delen av festivalen, og har betydelig oppslutning fra deltagere og publikum. Denne oppslutningen er avgjørende for de skeives opplevelse av aksept både hos norske myndigheter og i storsamfunnet for øvrig. Paraden har samlet 50 000 deltagere og flere hundre tusen tilskuere de siste årene, og arrangørene forventer rekordhøy deltagelse i 2022.

For det andre opplevde skeive i månedene før pride-festivalen et økt omfang av hatytringer både til enkeltpersoner og til skeive organisasjoner. I samtaler med utvalget forteller mange skeive om hvordan de daglig lever med vissheten om at de tilhører en minoritetsgruppe. De forteller at de ofte må underkommunisere hvem de er, hvem de elsker, i samvær med andre i storsamfunnet i redsel for hatytringer, utestengelse eller vold. Det fremkommer også i flere av samtalene utvalget har hatt, at de skeive organisasjonene opplever at myndighetene ikke forstår hva det innebærer å leve med et slikt stress til daglig, og at myndighetene dermed ikke evner å ta innover seg de skeives perspektiv i møter og beslutninger. Flere undersøkelser viser også at skeive grupper i Norge opplever ulike grader av utenforskap, og at skeive i sum rapporterer en lavere livskvalitet enn majoritetsbefolkningen.¹

Angrepet mot en sentral arena for de skeive miljøene blir en brutal avslutning på festivalen og kvelden.

1 Se blant annet: Gram, «1 av 3 skeive lite tilfreds med egen psykisk helse», *Statistisk sentralbyrå*, 26. januar 2021; Engvik, «Dårligere levekår blant ikke-heterofile», *Statistisk sentralbyrå*, 18. februar 2022; Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), «Holdninger til lhbtq-personer», 25. januar 2022.; Eggebø, Helga, Elisabeth Stubberud og Norman Anderssen, «Skeive livsløp. En kvalitativ studie av levekår og sammensatte identiteter blant lhbtis-personer i Norge», *Nordlandsforskning*, september 2019.

1.3 Pride-paraden avlyses

Kort tid etter angrepet setter de ansvarlige i Oslo Pride krisestab og jobber gjennom hele natten. Blant annet håndterer de mediehenvendelser og diskuterer mulighetene for å gjennomføre lørdagens parade i lys av det som har hendt. Sikkerhetsansvarlig for Oslo Pride har tett dialog med politiets innsatsleder for pride-paraden hvor de vurderer alternative tiltak for å sikre de planlagte pride-arrangementene.

Oslo politidistrikt blir i løpet av natten kjent med at angrepet kan ha vært en terroraksjon motivert av ekstrem islamisme rettet mot de skeive miljøene.

Tidlig på morgenen vurderes situasjonen fortsatt som uavklart. Politiets hovedhypotese er at hendelsen var et terrorangrep. Politidistriktet innleder et tett samarbeid med PST for å avklare faren for følgeangrep. For å få en bedre situasjonsforståelse ber Oslo politidistrikt om beslutningsstøtte fra PST, som anbefaler at pride-paraden avlyses fordi situasjonen er uavklart. Politiet beslutter dermed å anbefale avlysning av pride-paraden, og formidler dette til Oslo Pride. Som følge av denne anbefalingen fra politiet avlyser Oslo Pride arrangementet på en pressekonferanse klokken 08.30. Oslo politidistrikt går ut med informasjon om sin anbefaling kl. 09.00.

Den første pride-paraden siden 2019 er avlyst.

1.4 Solidaritetsmarkeringen planlegges

Stonewall-opprøret regnes som startskuddet for den moderne skeive bevegelsen. Opprøret startet som en rekke demonstrasjoner i juni 1969, etter at politiet stormet Stonewall-baren i New York, et utested for homofile. Denne begivenheten har vært til inspirasjon for et stadig voksende antall pride-festivaler verden over. På grunn av angrepet natt til 25. juni får markeringen av Stonewall-opprøret nå en ekstra betydning. Etter avlysningen av pride-paraden ønsker de skeive miljøene å gjøre den planlagte Stonewall-markeringen om til en solidaritetsmarkering.

Planleggingen starter for fullt om morgenen søndag 26. juni.

Politiet og arrangørene av solidaritetsmarkeringen er samkjørte gjennom hele søndagen og utover mandagen. Politiet er innstilt på å ivareta deltagernes sikkerhet og enes med arrangøren om at et statisk arrangement hvor alt skjer på ett sted, er lettere å sikre enn en dynamisk parade. Det besluttes derfor at arrangementet skal foregå på Rådhusplassen.

Oslo politidistrikt får en oppdatert trusselvurdering fra PST og informerer PST om at en solidaritetsmarkering planlegges. PST gir ingen tilbakemelding om at dette ikke er tilrådelig.

Politiet har tatt høyde for at det kan bli et stort arrangement. De antar at det vil komme mange mennesker fordi behovet for å samles er stort. Politiet er bevisste på at trusselsituasjonen fortsatt er uavklart, og at PST mener man ikke kan utelukke nye angrep. Oppdraget til Oslo-politiet går derfor ut på at de skal sørge for at solidaritetsmarkeringen blir gjennomført på en sikker måte. Denne operasjonsordren formidles til Politidirektoratet på søndag kveld den 26. juni.

Mandag formiddag sender politimesteren i Oslo en kortfattet redegjørelse for sine vurderinger av solidaritetsmarkeringen til Politidirektoratet, etter anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Etter at denne redegjørelsen er sendt til Politidirektoratet, ber Statsministerens kontor om et telefonmøte. Her deltar politidirektøren, beredskapsdirektøren i Politidirektoratet, politimesteren i Oslo og sjef PST, i tillegg til statsministeren. Politimesteren i Oslo redegjør for sine vurderinger knyttet til solidaritetsmarkeringen i Oslo samme kveld. Telefonmøtet pågår mens politidirektøren og beredskapsdirektøren er på vei til et møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Hit kommer også fungerende sjef PST.

Utvalget har forstått at politidirektøren gikk inn i dette RSU-møtet med en anbefaling om å gjennomføre solidaritetsmarkeringen, og ut av møtet

med en beslutning om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen.

Politidirektøren gir politimesteren i Oslo beskjed om at solidaritetsmarkeringen skal anbefales avlyst. Det medfører at det blir politimesterens ansvar å bringe anbefalingen om avlysningen videre til Oslo Pride. Politidirektørens beskjed strider mot de vurderingene politimesteren og staben i Oslo politidistrikt hadde lagt til grunn. Politidirektørens beskjed blir likevel etterkommet. Stabssjef i Oslo politidistrikt ringer til styreleder i Oslo Pride, som er hos NRK for et intervju om kveldens arrangement, og informerer om at politiet anbefaler å avlyse solidaritetsmarkeringen.

Oslo politidistrikt er i ferd med å gjennomføre en allerede planlagt pressekonferanse da beskjeden om å anbefale å avlyse arrangementet samme kveld plutselig blir kjent.

1.5 Solidaritetsmarkeringen avlyses

Oslo Pride opplever at de ikke har noe annet alternativ enn å følge politiets anbefaling. De skeives mulighet for å samles, markere og vise solidaritet er tatt fra dem for andre gang på tre dager.

Skuffelsen er enorm i de skeive organisasjonene. Oslo Pride får nok en gang ansvar for å kommunisere en beslutning som er svært uvelkommen, og de må kommunisere en avlysning som de selv ikke har fått en reell begrunnelse for.

De skeive organisasjonene i Norge oppfatter at politiet ikke er villige til å bruke nok ressurser for å trygge deres arrangement.

1.6 Hva gikk tapt?

Skuddene 25. juni, og avlysningene som fulgte i dagene etter, fikk dramatiske konsekvenser for flere mennesker. To personer ble drept, og mange ble skadd. I tillegg har mange flere slitt med traumer og psykiske belastninger som følge av angrepet.

Angrepet ble også på andre måter en stor belastning for de skeive miljøene. De mistet det som for mange allerede var en skrøpelig trygghet. En av de skeive organisasjonene beskriver det slik: «Vår forestilling om at vi er akseptert, og at storsamfunnet 'passer på oss', slo sprekker.» Dermed rammet angrepet både enkeltpersoner og et bredere miljø.

Likevel er det ikke bare skuddene denne natten som har påført de skeive miljøene i Norge tap av trygghet og aksept. Det mange opplever som minst like rammende, er myndighetenes manglende evne og/eller vilje til å beskytte dem under pride-paraden og under solidaritetsmarkeringen. Anbefalingene om avlysning medførte at de skeive miljøene gikk glipp av muligheter til å ytre seg og møtes i det offentlige rom. Det har blitt stilt flere spørsmål knyttet til dette: Var dette en manifestasjon av at de skeive miljøene ikke er viktige nok? Hvorfor kunne man gjennomføre Tons of Rock på Ekeberg og landskamp på Ullevål stadion samme kveld med politiets beskyttelse, men ikke pride-paraden, som er en politisk markering av skeives rettigheter? Og hvorfor var det nødvendig å anbefale å utsette samtlige pride-arrangementer over hele landet – var alle skeive like utsatt for terror, men ingen andre?

Flere forteller at de er vant til å være redde, og til å leve med usikkerhet, hat og trusler. Oslo Pride er en politisk markering, og det er viktig at markeringen er stor, at den er synlig, og at den verner av offentlige myndigheter og støttes av befolkningen. Avlysningene av arrangementene 25. juni og 27. juni innebærer et sosialt tap, et politisk tap, et økonomisk tap, et tap av tillit og et tap av trygghet. Muligheten for å samles gikk tapt for mange tusen mennesker. De skeive miljøene mistet mulighet for å stå sammen og kommunisere sine budskap, og storsamfunnet mistet muligheten for å vise sin støtte til de skeive miljøene. Et av spørsmålene utvalget forsøker å besvare i denne rapporten, er hvordan slike verdier ble veid mot informasjon om terrortrusselen og muligheten for å redusere trusselen gjennom lokale sikringstiltak, og om politiets anbefalinger om å avlyse disse arrangementene

var en uforholdsmessig begrensning av de skeive miljøenes ytrings- og forsamlingsfrihet.

1.7 Rapportens innhold

Rapporten er delt i fire deler. Del én innleder rapporten, redegjør for utvalgets arbeid, og gir til slutt en sammenstilling av utvalgets ti mest sentrale funn.

Del to beskriver og vurderer PSTs og politiets forebyggende arbeid i denne saken. I tillegg inneholder denne delen utvalgets vurderinger av om angrepet kunne vært forhindre gjennom forebyggende eller avvergende tiltak.

Del tre beskriver og vurderer politiets operative håndtering av selve hendelsen, både på lokalt og nasjonalt nivå, samt politiets og PSTs kommunikasjon om selve angrepet.

Del fire beskriver og vurderer politiets kommunikasjon knyttet til gjennomføring av arrangementer. Det vurderes om denne kommunikasjonen var i tråd med prinsipper for god kommunikasjon, om den var i strid med de menneskerettslige rammene for politiets arbeid, og om beslutningene om hva som skulle kommuniseres, ble tatt på riktig nivå i politiets organisasjon i samsvar med gjeldende retningslinjer.



Kapittel 2 Om utvalgets arbeid

2.1 Utvalgets bakgrunn

Etter angrepet i Oslo sentrum natt til 25. juni 2022 besluttet politidirektøren og sjef PST at hendelsesforløpet frem til hendelsen samt PSTs og politiets håndtering av hendelsen skulle evalueres av et eksternt evalueringsutvalg. Utvalget ble satt sammen av Politidirektoratet og PST, med bistand fra Politihøgskolen, som også fikk i oppdrag å administrere utvalget. Utvalget har tatt navnet «25. juni-utvalget».

Selv om det tidlig ble besluttet at håndteringen av angrepet natt til 25. juni skulle evalueres, tok det tid før utvalget kunne starte sitt arbeid. Grunnen til dette var at utvalgets medlemmer måtte sikkerhetsklareres, samt gis tilgang til politiets og PSTs datasystemer og lokaler. Utvalget startet sitt arbeid 24. oktober 2022.

Hensikten med evalueringen er å trekke ut lærdommer fra håndteringen av den aktuelle hendelsen for det fremtidige arbeidet i politiet og PST. Mandatet ber ikke utvalget vurdere eller ta stilling til ansvarsspørsmål, og er av den grunn ikke en granskingskommisjon underlagt reglene i Justisdepartementets rundskriv G-48/75.²

25. juni-utvalget ble oppnevnt som et eksternt og uavhengig evalueringsutvalg. Utvalget kan ikke instrueres, og ingen av utvalgets medlemmer er til daglig ansatt hos oppdragsgiverne.

Utvalgets oppgave er å utarbeide en ugradert rapport, egnet for offentliggjøring. Utvalget har derfor hatt tett dialog med politiet, PST og E-tjenesten i forbindelse med nedgradering av informasjon. Av hensyn til sikkerhetsloven er enkelte detaljer utelatt fra rapporten, men dette har ikke påvirket utvalgets endelige funn eller vurderinger. Utvalget har hatt som målsetting å gi offentligheten bred innsikt i hva som skjedde, sentrale funn og anbefalinger.

Fordi store deler av kildegrunnet som utvalget baserer sine vurderinger på, har vært høyt gradert, har utvalget disponert PSTs lokaler på

politistasjonen i Sandvika. Alle utvalgsmedlemmene har blitt sikkerhetsklarert for HEMMELIG og fått opprettet egne brukerprofiler i PSTs datasystemer, hvor høyt gradert informasjon kan behandles, og i politiets datasystemer, hvor informasjon som er unntatt offentlighet eller fortrolig, kan behandles. Det ble opprettet egne mappestrukturer i datasystemene til både PST og politiet hvor utvalget har kunnet jobbe fritt uten innsyn fra PST eller politiet.

25. juni-utvalget er bredt og tverrfaglig sammensatt. Utvalget består av syv utvalgsmedlemmer med ulik bakgrunn, kompetanse og stillingsandel, samt et sekretariat med to medlemmer.

Arbeidet ledes av førsteamanuensis Pia Therese Jansen ved Forsvarets høgskole. Der underviser hun og forsker på etterretning. Hun har også en førsteamanuensis II-stilling på Politihøgskolen, hvor hun forsker og underviser på etterretning i politiet. Tidligere har hun jobbet med ekstrem islamisme i E-tjenesten og har en doktorgrad fra University of St. Andrews hvor hun forsket på terrorisme.

De øvrige utvalgsmedlemmene er:

Jacob Ravndal (fulltidsstilling) er førsteamanuensis ved Politihøgskolen, der han leder et forskningsprosjekt som undersøker sammenhengene mellom opplevd undertrykkelse og terrorisme i vestlige demokratier. Han er også tilknyttet Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ved Universitetet i Oslo, hvor han leder utviklingen av RTV-datasettet, som dokumenterer høyreekstrem vold i Vest-Europa. Ravndal var også medlem av utvalget som evaluerte terrorangrepet mot Al-Noor-moskeen i Bærum i 2019.

Gisle Skoglund (fulltidsstilling) er fag- og opplæringsansvarlig for beredskap og krisehåndtering på Politihøgskolen. Han har lang og bred operativ erfaring fra politiet og PST. Han har utdannelse fra politiet og en master i offentlig ledelse og styring fra Høgskolen i Innlandet.

Christoffer Conrad Eriksen (deltidsstilling) er professor ved Institutt for offentlig rett, Det

² Justis- og politidepartementet. *Regler for granskingskommisjoner*, 4. mars 1975.

juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Han har i flere år arbeidet med rettslige rammer for offentlige myndigheters virksomhet, og har skrevet og redigert flere bøker om slike rammer i tillegg til en rekke fagartikler. Eriksen har deltatt i flere granskinger og evalueringer, blant annet utvalget som evaluerte Norges militære operasjoner i Libya i 2011.

Siren Hoven (deltidsstilling) er psykiater. Hun arbeider som avdelingsleder og overlege ved Psykiatrisk avdeling ved Universitetssykehuset Nord-Norge, Tromsø, med ansvar for det akutt-psykiatriske tilbudet og det sikkerhetspsykiatriske tilbudet. Hun har i mange år deltatt i utviklingen av samarbeidsstrukturer med politiet lokalt. Faglige interesseområder har særlig vært forståelse av personer med alvorlige psykiske lidelser og arbeid med samfunnets tilrettelegging for denne pasientgruppen.

Anders Løberg (deltidsstilling) er brann- og redningssjef i Asker og Bærum brann og redning IKS (ABBR). Han har i tillegg en allsidig og bred arbeidserfaring og utdannelse innenfor politiet, Forsvaret, luftfart og Justis- og beredskapsdepartementet, som har gitt ham solid og bred erfaring, kunnskap og kjennskap til operativt arbeid, beredskap, krisehåndtering og ledelse innenfor de ulike elementene.

Christina Rolfheim-Bye (deltidsstilling) er kommunikasjonsdirektør i Folkehelseinstituttet, med ansvar for FHIs risikokommunikasjon i en rekke smitteutbrudd, inkludert koronapandemien. Hun er tidligere kommunikasjonsdirektør på Oslo universitetssykehus der hun arbeidet 22. juli 2011, Aker universitetssykehus, kommunikasjonsjef i Studentsamskipnaden i Oslo og kommunikasjonsrådgiver i Geelmuyden Kiese. Hun er utdannet Cand.polit. i sosialantropologi, statsvitenskap og offentlig rett fra Universitetet i Oslo, med feltarbeid fra Texas, USA og faglig fordypning i temaene etnisitet, kjønn, identitet, språk og uttrykk.

Utvalgets sekretariat består av Madeleine Thorstensen, doktorgradsstipendiat ved Senter

for ekstremismeforskning (C-REX) og senior-konsulent Guri Nordtorp Mølmen.

2.2 Mandattolkning

Utvalgets mandat består av to deler, hvorav den første omhandler forløpet frem til hendelsen skjedde, og den andre omhandler politiets og PSTs håndtering av selve hendelsen. I denne andre delen bes utvalget også om å vurdere politiets og PSTs kommunikasjon i tiden etter hendelsen, herunder kommunikasjon knyttet til gjennomføring av arrangementer. Utvalgets undersøkelser har vist at politiets og PSTs kommunikasjon knyttet til gjennomføring av arrangementer har reist flere vesentlige problemstillinger, og utvalget har derfor skilt evalueringen av denne kommunikasjonen ut som en egen tredje del av rapporten. Når det gjelder utvalgets tolkning av de konkrete punktene i mandatet, redegjør vi nærmere for disse i innledningene til hver enkelt del av rapporten. Mandatet ligger som vedlegg til rapporten.

Utvalgets mandat har avgrensninger som innebærer at utvalget ikke har evaluert alle sider av myndighetenes håndtering av angrepet 25. juni eller hendelsene i forkant og etterkant av dette.

For det første skal utvalget ikke evaluere den pågående politietterforskningen av angrepet eller den avvergende etterforskningen som PST etablerte som følge av angrepet. Allikevel er vi bedt om å evaluere politiets og PSTs kommunikasjon om gjennomføring av arrangementer etter angrepet. I denne sammenhengen har utvalget valgt å evaluere politiets anbefalinger om å avlyse pride-paraden 25. juni og solidaritetsmarkeringen 27. juni, samt Politidirektoratets anbefaling om å utsette alle pride-arrangementer i Norge 28. juni. På bakgrunn av dette har utvalget hatt tilgang til relevant informasjon som politiet la til grunn for disse anbefalingene, herunder også relevant informasjon fra politietterforskningen av angrepet og fra PSTs avvergende etterforskning.

For det andre er evaluering av E-tjenesten ikke en del av utvalgets mandat. Derfor *evaluerer* ikke

rapporten informasjonsdeling og samhandling mellom E-tjenesten og PST. Likevel *beskriver* rapporten all informasjonsdeling mellom E-tjenesten og PST i dagene frem mot angrepet og *evaluerer* PSTs videre håndtering av denne informasjonen. Som del av denne evalueringen inngår også utvalgets vurdering av om angrepet kunne vært avverget på bakgrunn av informasjonen som E-tjenesten delte med PST før angrepet. I denne sammenhengen har utvalget også hatt full tilgang til informasjonen som E-tjenesten på et senere tidspunkt delte med politietterforskningen av angrepet, herunder Telegram-meldingene som har vært omtalt offentlig. Dermed har utvalget også vært kjent med at det er informasjon som ikke ble delt med PST av E-tjenesten i dagene før angrepet. Dette fremgår også av utvalgets beskrivelser og vurderinger av hendelsesforløpet. Videre, fordi utvalget også evaluerer grunnlaget for at de ulike pride-arrangementene ble anbefalt avlyst av politiet har vi bedt om og fått forsikring om at det er gitt full tilgang til all informasjon som E-tjenesten delte med PST etter angrepet fant sted og frem til politiet anbefalte å avlyse solidaritetsmarkeringen mandag den 27. juni klokken 15.00.

For det tredje evaluerer ikke rapporten politiets eller andre myndigheters oppfølging av fornærmede i saken eller andre personer som er berørt av angrepet.

For det fjerde ble utvalget i mandatet bedt om å se hen til evalueringene etter angrepet på Al-Noor-moskeen og Kongsberg-hendelsen med henblikk på om læring fra tidligere hendelser er omsatt i endringer. Evalueringen av Kongsberg-hendelsen ble publisert offentlig den 14. juni 2022, kun to uker før angrepet som evalueres i denne rapporten inntraff. Utvalget mener at det på grunn av det korte tidsrommet vil være urimelig å vurdere hvorvidt politiet eller PST hadde tatt til seg læring fra denne rapporten, allerede den 25. juni 2022. Utvalget har derfor primært tatt for seg læringspunkter fra evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019. Disse er belyst der dette er aktuelt.

Til slutt tar utvalget forbehold om at ingen så langt er tiltalt eller dømt i denne saken. Utvalget tar derfor ikke stilling til skyldspørsmål for noen av de siktede. Av de fire som i skrivende stund (mai 2023) er siktet i saken, er to allerede offentlig kjent og omtales derfor ved navn i rapporten. Zaniar Matapour og Arfan Bhatti. Det er også offentlig kjent at Matapour er siktet på bakgrunn av å ha gjennomført selve angrepet, mens Bhatti er siktet for medvirkning til grov terror.

Med dette som utgangspunkt beskriver og vurderer rapporten politiets og PSTs forebyggende arbeid knyttet til disse to personene, samt PSTs håndtering av varselet fra E-tjenesten, hvor Bhatti ble utpekt som en person som sannsynligvis var involvert i det varslede angrepet. Når det gjelder de to øvrige siktede i saken, har utvalget i skrivende stund (mai 2023) mottatt betydelig mindre informasjon om deres eventuelle rolle i angrepet, og om politiets eller PSTs eventuelle forebyggende arbeid knyttet til disse to. Derfor har vi ikke hatt grunnlag til å vurdere dette arbeidet eller til å vurdere om et mer omfattende eller inngripende forebyggende arbeid mot disse personene hadde kunnet bidra til å forebygge eller avverge angrepet.

2.3 Fremgangsmåter og kildegrunnlag

Utvalget har gjennom evalueringprosessen fulgt de samme kriteriene for god evalueringsskikk som er beskrevet i evalueringen av terrorhendelsen i Bærum i 2019 og i evalueringen av Kongsberg-hendelsen i 2021.³ God evalueringsskikk innebærer å presentere tydelige vurderingskriterier, slik at det kommer klart frem hva som er grunnlaget for utvalgets vurderinger og anbefalinger. Vurderingskriteriene for de ulike spørsmålene samt hvordan de svarer på utvalgets mandat, er utdypet i begynnelsen av hvert kapittel.

I mandatet er utvalget gjennom sin evaluering bedt om å identifisere læringspunkter i form av

³ Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020, 230; Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022, 71.*

forbedringspunkter og bevaringspunkter. Etter en grundig intern diskusjon av hva som ligger i disse begrepene har utvalget valgt å heller presentere sine læringspunkter i form av funn og anbefalinger. En årsak til dette er at det er uklart om forbedringspunkter og bevaringspunkter viser til funn som følger av vurderinger, eller til anbefalinger som følger av vurderingsfunn. Derfor omtaler vi i denne rapporten funn fra utvalgets beskrivelser hendelsesforløpene (deskriptive funn), funn fra utvalgets vurderinger (vurderingsfunn), samt anbefalinger som følger av utvalgets vurderingsfunn.

Utvalgets vurderinger baserer seg på et bredt kildegrunnlag bestående av både skriftlig og muntlig informasjon. I det som følger gir vi en mer inngående oversikt over hvordan utvalget har gått frem for å samle inn relevant informasjon fra ulike typer kilder.

Skriftlig informasjon fra politiet, PST og andre relevante myndigheter

Innsamling av skriftlig informasjon fra politiet og PST ble gjort gjennom formelle informasjonsforespørslers. Arbeidet med å sende slike forespørslers begynte allerede før utvalgets offisielle oppstartsdato. Den første omfattende informasjonsforespørselen ble sendt til PST, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet 30. september. Her etterspurte utvalget en rekke spesifikke dokumenter, samt all informasjon som kunne være relevant for å belyse politiets og PSTs håndtering av hendelsen. Dette ble gjort for å sikre at relevant informasjon var tilgjengelig ved utvalgets formelle oppstart. Utvalget utarbeidet fortløpende nye informasjonsforespørslers gjennom evalueringsprosessen. I alt sendte utvalget 14 slike formelle informasjonsforespørslers til PST, ni til Oslo politidistrikt, og seks til Politidirektoratet. På bakgrunn av dette har utvalget mottatt om lag 4000 dokumenter av relevans for evalueringen.

Utvalget sendte videre en henvendelse til de elleve øvrige politidistriktene, med forespørsel om hvilke vurderinger og tiltak som ble gjort i forbindelse med PSTs trusselvurderinger og Politidirektoratets operasjonsordre forut for angrepet, under hendelsen, og etter angrepet i

forbindelse med arrangementer. Utvalget mottok skriftlig redegjørelser fra samtlige distrikter.

Utvalget har også fått tilgang til en betydelig mengde dokumenter fra E-tjenesten. Dette er dokumenter som PST mottok før og etter hendelsen, samt dokumenter Oslo politidistrikt mottok i etterkant av hendelsen. Utvalget mottok også den skriftlige redegjørelsen som ble sendt fra E-tjenesten til Forsvarsdepartementet 8. februar 2023, som inneholder en gjennomgang av E-tjenestens informasjonsdeling med PST.

De sakkyndiges rapport om gjerningspersonens tilregnelighet var forespeilet ferdigstillelse i desember 2022. Denne rapporten er ennå ikke ferdigstilt (mai 2023). Utvalgets rapport bygger dermed i liten grad på informasjon om gjerningspersonens faktiske helsetilstand, men har i stedet tatt utgangspunkt i hvordan uverifiserte helseopplysninger har blitt behandlet og vurdert av PST og Oslo politidistrikt.

Utvalget fikk i tillegg tilgang til en undersøkelse gjennomført av politiet i Pride Park forut for angrepet. Denne hadde til hensikt å måle skeives tillit til politiet. Undersøkelsen ble delt på sosiale medier etter angrepet, og dataene fra undersøkelsen viser derfor informasjon om skeives tillit til politiet både før og etter angrepet.

Samtaler med politiet, PST og andre relevante myndigheter

I tillegg til skriftlig informasjon fra etatene selv har utvalgets primære fremgangsmåte for innsamling av informasjon vært å gjennomføre samtaler med ansatte i de ulike etatene, eller andre myndigheter som utvalget anser å være relevante for å berike informasjonsbildet. Gjennom evalueringsprosessen har utvalget gjennomført to typer samtaler: formelle og uformelle.

Ved formelle samtaler har utvalget invitert ansatte i politietatene eller andre relevante myndigheter til en semistrukturert intervjuamtale med den hensikt å kartlegge fakta og danne en forståelse av vurderingene som er gjort i håndteringen av den aktuelle saken.

Respondentene ble i forkant av samtalene skriftlig underrettet om utvalgets mandat og om hvordan informasjonen som fremgikk av samtalene ville bli behandlet og arkivert.

Utvalget innkalte fortløpende til nye samtaler etter hvert som informasjon tilfløt utvalget. Disse formelle samtalene har pågått helt frem til utvalget leverte første utkast av rapporten til nedgradering.

Gjennomførte samtaler ble referatført av utvalgets sekretariat. Referatene er ikke direkte transkripsjoner av samtalene, men et sammen- drag av respondentenes beskrivelser og gjen- fortellinger. De fleste av samtalene med ansatte i Oslo politidistrikt og Politidirektoratet ble gjennomført med bruk av lydopptak, dersom respondenten samtykket til dette. En egnet bånd- optaker til dette formålet ble tilgjengeliggjort for utvalget av Oslo politidistrikt.

Utvalget hadde forespurt muligheten for å gjennomføre samtaler med PST-ansatte på samme måte. Forespørsel om lydopptak ble ikke innfridd fra PST sin side, da dette ikke var mulig på grunn av det høye graderingsnivået. Samtaler med PST-ansatte ble derfor referatført ved at en sekretær tok notater fra samtalen i sanntid. Sekretæren var ikke til stede i rommet der samtalen fant sted, men deltok via gradert videokonferanse.

Ferdige referater ble sendt til respondentene for godkjenning, eller eventuelle korreksjoner og utdypinger. Godkjente referater ble aidentifisert og arkivert i henholdsvis PSTs eller Politidirekto- ratets arkiver, i henhold til gjeldende lovverk.

Der rapporten referer til graderte eller sensitive dokumenter, refereres det kun generelt til hva dokumentet handler om. Deretter refereres det til et dokumentnummer. Disse dokumentnumrene korresponderer med fullstendige, graderte lister over kilder fra PST, Politidirektoratet og Oslo Politidistrikt. Denne listen er arkivert i POD sine arkiver, i henhold til gjeldende lovverk.

I tillegg har utvalget gjennomført en rekke mer uformelle samtaler med ansatte som på eget initiativ har tatt kontakt med utvalget. Det ble opprettet en egen e-postadresse for utvalget i PSTs datasystem, samt en offentlig e-postadresse (25.juni@evalueringsutvalg.no) hvor ansatte i PST, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet samt medlemmer av offentligheten kunne ta kontakt. Ved de uformelle samtalene åpnet utvalget for at respondentene kunne være anonyme, og det ble tilrettelagt for at samtalene kunne gjennomføres i utvalgets lokaler i Sandvika. Disse samtalene ble kun referatført dersom respondenten ønsket det. Flere ansatte benyttet seg av denne muligheten.

Utvalget har gjennomført samtaler med både sivile og ansatte i PST og i politietaten, totalt 146 personer. Av disse er 48 ansatte i PST, tre er ansatte i Felles etterretnings- og kontraterror- senter (FEKTS), som koordinerer samhandlingen mellom PST og E-tjenesten, 38 er ansatte i Oslo politidistrikt og fire er ansatte i Politidirektoratet. I tillegg har utvalget gjennomført samtaler med fire ansatte i Justis- og beredskapsdepartementet inkludert justis- og beredskapsministeren og departementsråden, tre representanter fra Oslo kommune, to fra Oslo brann- og redningsetat og to fra Oslo universitetssykehus.

I den grad rapporten inneholder henvisninger til konkrete samtalereferater, vises det kun til samtalenummer for ansatte i PST, eller funksjon for ansatte i Oslo politidistrikt, Politidirektoratet eller andre myndigheter som utvalget har snakket med. Oversikten over hvilke PST-referater som korresponderer med hvilket samtalenummer, arkiveres kun i Politidirektoratet sitt arkiv, for å sikre intern aidentifisering.

Utvalget har videre gjennomført flere møter og orienteringer hvor PST og Oslo politidistrikt har delt informasjon, eller hatt oppklaringsmøter om innholdet i utvalgets informasjonsforespørsler.

Skriftlige innspill fra og samtaler med skeive organisasjoner og andre medlemmer av sivilsamfunnet

Etter å ha dannet seg et tilstrekkelig bilde av hendelsesforløpet sett fra PSTs og politiets side

tok utvalget kontakt med en rekke skeive organisasjoner for å få informasjon om deres opplevelser av angrepet og ringvirkningene det fikk for det skeive samfunnet mer generelt. Utvalget anerkjenner at majoriteten av skeive ikke tilhører interesseorganisasjoner.⁴ Samtidig har utvalget vært interessert i skeive organisasjoner sin opplevelse av PSTs og politiets innsats med særlig henblikk på avlysningene av arrangementer.

Utvalget sendte i november 2022 derfor en forespørsel om skriftlige innspill og invitasjon til samtale til alle organisasjoner med skeiv profil og organisasjonsnummer som var påmeldt prideparaden i Oslo i 2022, i tillegg til alle organisasjoner som var oppført som arrangører av den planlagte solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen den 27. juni 2022. Til sammen mottok 24 organisasjoner denne forespørselen. Av disse har 13 sendt skriftlig innspill. Videre gjennomførte utvalget samtaler med til sammen 29 representanter fra tolv organisasjoner.

For å nå ut til flest mulig har utvalget oppfordret organisasjonene til å dele informasjonsskrivet internt, samt med andre uorganiserte medlemmer av det skeive miljøet. I tillegg har utvalget publisert informasjon om mandatet, utvalgets arbeid og kontaktinformasjon på Politihøgskolens nettsider, NTB og Twitter med forespørsel om å komme i kontakt med publikum.

Utvalget bestilte også en medieanalyse fra Retriever med det formål å få innsikt i mediernes dekning av hendelsen. Analysen identifiserte hvilke vinklinger og saker som preget dekningen, og hvilke aktører og budskap som var mest fremtredende. Analysen er arkivert hos Politidirektoratet.

Utvalget tok også kontakt med utestedene Per på Hjørnet og London Pub med forespørsel om

⁴ Ifølge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sin undersøkelse fra 2020 er mellom 8 % (lavest blant bifile kvinner) og 29 % (høyest blant transpersoner) medlem i interesseorganisasjoner. Se: Anderssen mfl. *Seksuell orientering, kjønns mangfold og levekår. Resultater fra spørreundersøkelsen 2020*. Rapport, Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen. juni 2021. juni 2021.

befaringer der angrepet skjedde. Befaringene ble gjennomført i april 2023 med god hjelp fra daglige ledere og ansatte på disse stedene.

Utvalget ble i april 2023 kontaktet av advokaten til Zaniar Matapour, som ønsket et møte med utvalget. Det ble gjennomført et møte med Matapours forsvarsadvokat i begynnelsen av mai 2023. Informasjonen som ble delt i dette møtet var tidligere tilgjengeliggjort for utvalget av politiet.

Til slutt har utvalget gjennomført samtaler med 13 sivile personer som har ønsket samtaler med utvalget. Utvalget har ikke mandat til å evaluere etterforskningen eller myndighetenes oppfølging av pårørende eller fornærmede. Utvalget har likevel gjort seg tilgjengelig for samtaler med dem som skulle ønske dette, noe enkelte har benyttet seg av. Mot slutten av mai 2023 gjennomførte utvalget også et møte med representanter for støttegruppa for berørte av 25. juni-angrepet.

Utvalget vil rette en stor takk til alle som har bidratt til evalueringen.



Kapittel 3 Utvalgets ti mest sentrale funn

Dette kapitlet presenterer utvalgets ti mest sentrale funn med tilhørende anbefalinger. Merk at mer fullstendige oversikter over funn fra de forskjellige hendelsesforløpene er å finne i forkant av alle kapitler som beskriver disse hendelsesforløpene (kapittel 5, 10, 11 og 16). På samme vis er mer fullstendige oversikter over funn og anbefalinger knyttet til utvalgets vurderinger listet opp i forkant av alle vurderingskapitelene (kapittel 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 18 og 20).

De ti mest sentrale funnene presenteres her kronologisk i henhold til hendelsesforløpet.

1. **Det er mulig at angrepet natt til 25. juni 2022 kunne vært forhindre dersom PST hadde opprettet en forebyggende sak mot Zaniar Matapour i månedene frem mot angrepet.** PST kan opprette forebyggende saker hvis de har grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som ligger innenfor PSTs mandat.⁵ PST identifiserte Matapour som en mulig angrepsutøver for flere år siden. Våren 2022 forelå det også en bekymring i PST om at Arfan Bhatti kunne komme til å bruke en sårbar og radikaliserert Matapour som et redskap til å utføre politisk motiverte voldshandlinger. Dette viser at PST har evne til å identifisere aktuelle trusler og gjøre treffsikre vurderinger. Likevel opprettet PST aldri noen forebyggende sak mot Matapour, selv om det etter utvalgets vurdering var grunn til å gjøre det på bakgrunn av bekymringen som forelå i PST. I denne sammenhengen finner utvalget at PSTs terskel for å opprette forebyggende saker ligger høyere enn vilkåret som er gitt i loven. Det kan med andre ord se ut til at PST oppretter færre forebyggende saker enn de har anledning til. Dette var også et sentralt funn i 22. juli-kommisjonens rapport.⁶

Videre opplever utvalget at PSTs terskel for å opprette forebyggende saker henger sammen med PSTs kapasitet til å følge opp slike saker.

I denne sammenhengen finner utvalget at PST har satt av for få personer til å jobbe med forebyggende kontraterrorvirksomhet i forhold til omfanget av oppgavene de er satt til å løse. Slik utvalget ser det, er det altså ikke evnen til å avdekke trusler som er en hovedutfordring for PST, men heller kapasiteten til å prioritere og følge opp trusler som allerede er avdekket. Slik prioritering og oppfølging kan bare gjøres av mennesker, og ikke av teknologi.

Anbefaling: PSTs kontraterroravdeling bør senke terskelen for å opprette forebyggende saker. Dette vil i sin tur kreve en styrking av de menneskelige ressursene som jobber med forebyggende kontraterrorvirksomhet i PST. Videre bør PST i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet gjennomføre en egen gjennomgang av ressurs situasjonen for PSTs kontraterrorarbeid, hvor samsvaret mellom tilgjengelige ressurser og omfanget av nødvendige oppgaver står sentralt.

2. **Selv om PST satt på relevant egenprodusert etterretning om Matapour, delte PST ikke denne etterretningen med radikaliseringskontaktene i politiet som hadde ansvar for å følge ham opp.** Blant annet delte PST ikke etterretning om relasjonen mellom Matapour og Bhatti, eller PSTs vurderinger av Matapours evne og vilje til å begå politisk vold. PST informerte heller ikke politiet om at de gjennomførte to bekymringssamtaler med Matapour, eller om PSTs vurderinger av informasjonen som fremgikk av disse samtalerne.

Anbefaling: PST bør i større grad sammenstille, nedgradere og dele egenprodusert etterretning om personer som politiet har ansvaret for å følge opp. PST kan for eksempel dele ugraderte versjoner av sine egne vurderinger av personer som inngår i politiets forebyggende arbeid.

5 Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven). Den konkrete formuleringen i politiregisterloven § 64-1-a.

6 NOU (2012: 14) Rapport fra 22. juli kommisjonen, 283–384.

3. **Det er mulig at angrepet kunne ha vært avverget som følge av et varsel PST mottok fra E-tjenesten fem dager før angrepet inntraff.** Dette varselet ble formidlet gjennom et hastemøte som E-tjenesten kalte inn til mandag 20. juni 2022. I dette møtet opplyste E-tjenesten PST om at de nylig hadde mottatt informasjon om en person som ønsket å komme i kontakt med ISIL i forbindelse med en planlagt operasjon, mest sannsynlig et terrorangrep, i Norge. Videre vurderte E-tjenesten at denne personen mest sannsynlig var Arfan Bhatti. På dette tidspunktet var både PST og E-tjenesten kjent med at Bhatti befant seg i utlandet. Dermed var det etter utvalgets mening nærliggende å tenke at noen andre enn Bhatti skulle gjennomføre det aktuelle angrepet. Videre mener utvalget at dersom PST på bakgrunn av varselet fra E-tjenesten hadde undersøkt hvem som kunne være en mulig utøver av et slikt angrep i Norge som Bhatti var involvert i, ville de med høy grad av sannsynlighet identifisert Matapour som én av få kandidater over et visst trusselnivå og med en kjent relasjon til Bhatti. Dermed kunne PST iverksatt spaning mot Matapour i dagene frem mot angrepet. Hvorvidt dette i sin tur ville ført til at angrepet ble avverget, har ikke utvalget hatt grunnlag for å vurdere. Dette fordi Matapours bevegelser og handlinger i dagene frem mot angrepet ikke er kjent, og fordi utvalget ikke kan spekulere i omfanget eller konsekvensene av at PST iverksetter en eventuell spaningsoperasjon. Det er med andre ord mulig at spaning kunne ha avdekket angrepsplanene eller selve angrepet, men det er også mulig at spaning ikke ville virket inn på hendelsesforløpet.

PST undersøkte imidlertid aldri hvem som kunne være en mulig utøver av et angrep som Bhatti var involvert i. I stedet forsøkte PST å finne ut av om det kunne være en annen person enn Bhatti som ønsket å komme i kontakt med ISIL. Utvalget finner at én mulig årsak til dette var en generell skepsis i deler av PST til informasjonen og vurderingene som ble delt av E-tjenesten. I denne sammenhengen er det mulig at PSTs håndtering av

varselet hadde blitt annerledes dersom E-tjenesten også hadde opplyst om at informasjonen var fremkommet gjennom E-tjenestens egen innhentingsoperasjon. Utvalget merker seg at denne informasjonen ikke ville gitt PST mer spesifikk informasjon om mål, gjerningsperson eller metode, og at dette fraværet av spesifikk informasjon har vært PSTs sentrale begrunnelse for hvorfor de ikke håndterte varselet annerledes. Samtidig merker utvalget seg at PST selv mener at opplysningene om E-tjenestens egen innhentingsoperasjon ville vært av betydning for deres videre håndtering av varselet.

Anbefaling: PSTs kontraterroravdeling bør videreutvikle sitt samarbeid med E-tjenesten gjennom tiltak som kan skape mer tillit til hverandres vurderinger. I tillegg bør PST avklare forventninger til hva som kan og bør deles av detaljer knyttet til egeninnhentet informasjon fra både PST og E-tjenesten.

4. **Det var aldri noen i PST som sjekket Bhattis kontoer i sosiale medier som følge av varselet fra E-tjenesten.** Dersom dette hadde blitt gjort, ville PST ha avdekket Facebook-kontoen med det brennende pride-flagget, da denne ble kjent for PST flere måneder før angrepet inntraff. En årsak til at dette ikke ble gjort, var en uklar oppdragsdialog mellom PSTs kontraterroravdeling og miljøet i PST som jobber med åpne kilder (OSINT). En annen årsak er at PSTs analytikere selv ikke har anledning til å søke i åpne kilder. Dermed ble PST først gjort kjent med det brennende pride-flagget i et møte med E-tjenesten fredag 24. juni, som selv hadde avdekket Bhattis Facebook-post noen timer i forkant av dette møtet. Da det brennende pride-flagget ble gjort kjent for PST i møtet med E-tjenesten var det heller ingen som koblet flagget med den pågående pride-markeringen i Oslo og resten av landet. Dette mener utvalget vitner om en manglende oppmerksomhet mot begivenheter og arrangementer av særskilt betydning for trusselutsatte minoritetsgrupper i sivilsamfunnet.

Dersom PST på et tidligere tidspunkt hadde oppdaget det brennende pride-flagget i sitt arbeid med varselet fra E-tjenesten, er det nærliggende å tro at PST ville ha varslet politiet. Dette ville i sin tur ført til at politiet ville vurdert å styrke eksisterende sikkerhets-tiltak, eller iverksette nye tiltak, knyttet til pride-arrangementene. Hvorvidt slike tiltak ville ha blitt styrket eller iverksatt på bakgrunn av et slikt varsel, og om det i så fall ville hatt noen innvirkning på selve angrepet, har ikke utvalget grunnlag til å vurdere. Det er med andre ord mulig at et varsel fra PST til politiet kunne påvirket hendelsesforløpet frem til angrepet, men det er også mulig at det ikke ville hatt noen virkning. Når det er sagt, er det likevel utvalgets vurdering at PST burde ha avdekket Facebook-posten til Bhatti som del av sitt arbeid med varselet fra E-tjenesten, og på bakgrunn av det sendt et varsel til politiet om et mulig forestående terrorangrep med pride-arrangementer og/eller pride-deltagere som mulige mål.

Anbefaling: PST bør tilrettelegge for at analytikere på kontraterroravdelingen selv kan gjøre enkle søk i åpne kilder. I tillegg bør PST utvikle sin kompetanse om og oppmerksomhet mot trusselutsatte minoritetsgrupper i sivilsamfunnet, som jøder, muslimer og skeive.

- 5. Politiets operative håndtering av angrepet, herunder iverksetting av prosedyren for pågående livstruende vold (PLIVO), varsling og samhandling internt og eksternt, var i det store og hele godt gjennomført og i tråd med gjeldende retningslinjer og prosedyrer.** Oslo politidistrikts utlesing av PLIVO satte i gang et tydelig og gjenkjennelig handlingsmønster for alle de tre nødetatene. Innsatslederne fra alle nødetater fremhevet spesielt at erfaringer fra felles trening og øving gjorde at PLIVO-utlesningen satte en klar retning for oppdragsløsningen, hvor innsatspersonellet fra samtlige nødetater var godt kjent med sine roller, myndighet og ansvar. Orienteringene som politiets innsatsledere holdt for mediene på hendelsesstedet, ga også rask og god informasjon, og politiets system for at inn-

satsleder tar et slikt ansvar og trenes i dette, er godt.

Utvalget finner også at staben i Oslo politidistrikt arbeidet i tråd med gjeldende retningslinjer for politiets krisehåndtering. Regelmessig lokal øving og trening er viktig, og må sees i sammenheng med nasjonale øvelser og stabs- og lederutviklingsprogrammet.

Anbefaling: Politiet bør fortsette med regelmessig trening og øving på PLIVO-prosedyren i samhandling med nødetatene, inkludert nødmeldersentralene. Politiet bør også beholde den nåværende rutinen for medietrening og mediehandteringsansvar av innsatsleder. Videre anbefaler utvalget at politiet prioriterer å opprettholde dagens frekvens på gjennomføring av nasjonale øvelser og viderefører stabs- og lederutviklingsprogrammet.

- 6. Manglende beredskap/tilgjengelighet for viktige funksjoner i Oslo politidistrikt utgjør fortsatt en begrensning for politiets evner og muligheter til å håndtere alvorlige kriser og hendelser.** I forbindelse med angrepet natt til 25. juni 2022 finner utvalget at det var særlig uheldig for operasjonsleder å ikke ha tilgjengelig støtte innen etterretning og kommunikasjon da angrepet inntraff. Med tilgang til etterretningsstøtte ville koblingen mellom Matapour og Bhatti trolig blitt gjort raskere. Dette kunne i sin tur hatt betydning for operasjonsleders situasjonsforståelse og videre vurderinger av handlingsalternativer og tiltak knyttet til potensielle følgeangrep. Videre, med tilgjengelig kommunikasjonsstøtte kunne det vært mulig med et samarbeid mellom Oslo politidistrikt og PST om informasjon til allmennheten generelt og de skeive miljøene spesielt. Da kunne politiet og PST også hatt ressurser til å samkjøre utspill og stått sammen i presseorienteringer. I tillegg har utvalget merket seg et generelt behov for beredskap/tilgjengelighet for støtte til operasjonsledelse, som tilfeldigvis kom raskt på plass akkurat i denne hendelsen.

Utvalget stiller spørsmål ved at en beredskapsorganisasjon som Oslo politidistrikt ikke har formalisert tilgjengelighet og/eller beredskap for de viktigste stabsfunksjonene i en tidlig fase. Det er på nåværende tidspunkt kun stabssjef som har en slik beredskapsordning. Dermed baserer dagens ordning seg på tilfeldighet og frivillighet, noe utvalget mener avviker fra rammene for en beredskapsorganisasjon.

Anbefaling: Politidirektoratet bør se på en tilgjengelighets-/beredskapsordning for etterretning, kommunikasjon og lederstøtte for operasjonsleder i politiet som gir tilgang til rett kompetanse til rett tid.

7. **Politietatene overlot et for stort kommunikasjonsansvar til Oslo Pride.** Både den 25. juni og den 27. juni ble ansvaret for å beslutte og kommunisere avlysningene av store og viktige arrangementer overlatt til Oslo Pride. Samtidig opplevde Oslo Pride at de aldri hadde noe reelt valg når politiet først anbefalte dem å avlyse arrangementene. Det var politiet og PST som hadde den mest inngående kjennskapen til trusselsituasjonen og muligheter for eventuelle følgeangrep. Dermed ble Oslo Pride nødt til å fatte, kommunisere og offentlig forsvare upopulære og krevende beslutninger som de selv ikke kjente grunnlaget for, eller kunne vurdere om de egentlig var enige i. Det var med andre ord aktøren med det svakeste beslutningsgrunnlaget som fikk ansvaret for en svært krevende og inngripende beslutning.

En slik situasjon er ikke i tråd med ansvarsprinsippet for krisekommunikasjon, som har til hensikt å koble ansvar for håndteringen av en krise med ansvar for å kommunisere om den. I dette tilfellet ble dette ansvaret også en tilleggsbelastning for Oslo Pride fordi de også var sterkt berørt av og et offer for angrepet.

Anbefaling: Politietatene bør i ekstraordinære hendelser som denne ta et større kommunikasjonsansvar slik at de ikke overlater krevende kommunikasjonsoppgaver til ofre og grupper i en sårbar situasjon.

8. **Det var for lite samhandling mellom Oslo politidistrikt, PST og Politidirektoratet om hvordan de skulle kommunisere om angrepet.** Lørdag 25. juni ble det holdt til sammen fem separate pressekonferanser fra myndighetene om politiets og PSTs håndtering av angrepet. PST, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet samhandlet imidlertid i liten grad om budskapene som ble formidlet under disse pressekonferansene. I tillegg måtte Oslo politidistrikt på mandag 27. juni, på svært kort varsel, formidle politidirektørens beslutning om at politiet, i strid med Oslo politidistrikts egne vurderinger og anbefalinger, nå anbefalte å avlyse den planlagte solidaritetsmarkeringen, uten å kjenne til grunnlaget for denne beslutningen. Dette førte til at begrunnelsen som ble gitt under pressekonferansen til Oslo politidistrikt, at arrangementet var blitt for stort, ikke stemte.

Videre er det utvalgets oppfatning at ulik kommunikasjon fra Oslo politidistrikt og PST om angrepet kan ha bidratt til å skape unødvendig usikkerhet om hva norske politimyndigheter vet og ikke vet, og hvorvidt de ulike politietatene deler informasjon og samhandler når de skal vurdere og håndtere trusselsituasjoner. For eksempel omtalte PST hendelsen svært tidlig som et terrorangrep, mens Oslo politidistrikt konsekvent unngikk å bruke terrorbegrepet. Selv om begge organisasjoner hadde gode grunner for sine ordvalg, ble dette ikke tilstrekkelig forklart for offentligheten.

Anbefaling: Kommunikasjonssamhandling mellom Politidirektoratet, PST og Oslo politidistrikt må bedres. Dette vil gi bedre muligheter for å kommentere på hverandres budskap i forkant av pressekonferanser og til å rette opp eventuelle uklarheter eller ulike tilnærminger før det skapes misforståelser i offentligheten. Dette kan i sin tur bidra til økt forståelse i media og i befolkningen for de ulike rollene som ulike politiorganisasjoner har, samt øke tilliten til politimyndighetene generelt.

9. **Politidirektøren hadde ikke tilstrekkelig grunnlag for å overprøve Oslo politidistrikts operative vurderinger av om solidaritetsmarkeringen den 27. juni kunne gjennomføres.** I strid med Oslo politidistrikts vurdering besluttet politidirektøren at solidaritetsmarkeringen måtte anbefales avlyst. Beslutningen bygget på en misforståelse av Oslo politidistrikts kjennskap til trusselbildet, og ble truffet uten at sikkerhetstrusselen hadde blitt vurdert i lys av politidistriktets kunnskap om planlagte og mulige sikkerhetstiltak på stedet. Politidirektøren traff likevel en beslutning som i realiteten instruerte Oslo politidistrikt om å anbefale avlysning, og overprøvde derved Oslo politidistrikts operative vurderinger. Politidirektøren anmodet ikke politimesteren i Oslo om å revurdere hvorvidt solidaritetsmarkeringen skulle gjennomføres, som planlagt, men slik utvalget vurderer det, ble det i stedet gitt et pålegg om at politimesteren i Oslo måtte anbefale avlysning av arrangementet. Selv om utvalget går ut fra at politidirektøren har myndighet til å instruere lokale politidistrikt om operativt arbeid, er det likevel retningslinjer for denne instruksjonsmyndigheten som skal overholdes. En retningslinje er at det ikke skal gis instruks om konkrete politioperasjoner i distriktene, uten detaljert kunnskap om politidistriktets situasjonsforståelse, ressursituasjon og politifaglige vurderinger. Utvalgets vurdering er at politidirektørens instruks om at politimesteren i Oslo måtte anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni, ble gitt i strid med de retningslinjene politidirektøren skal overholde.

Anbefaling: Politidirektøren bør ikke overprøve politidistriktenes operative arbeid uten detaljert kunnskap om politidistriktets situasjonsforståelse, ressursituasjon og politifaglige vurderinger.

10. **Beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen var i strid med forsamlingsfriheten etter Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11.** Politidirektørens beslutning om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni hadde rettslige og faktiske virkninger for arrangørene. I sum gjorde disse virkningene det helt nødvendig for arrangørene å avlyse arrangementet. På den bakgrunn er det utvalgets vurdering at anbefalingen var et inngrep i mange menneskers rett til å utøve sin ytringsfrihet som deltakere i en fredelig forsamling, beskyttet av Grunnloven § 101 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 11. Utvalgets undersøkelser viser at formålet med anbefalingen var å ivareta sikkerheten i en uavklart situasjon med risiko for følgeangrep. Selv om hensynet til sikkerhet er et legitimt formål, som kan begrunne inngrep i forsamlingsfriheten, skal inngrep uansett ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta formålet. Utvalgets syn er at anbefalingen om å avlyse solidaritetsmarkeringen den 27. juni var et inngrep som gikk lenger enn det som var nødvendig, av flere årsaker.

For det første vil det undergrave forsamlingsfriheten dersom myndigheten har for lav terskel for å anbefale avlysning av markeringer på bakgrunn av potensielle trusler mot markeringene. Da vil det bli for enkelt for meningsmotstandere å hindre gjennomføring av markeringer de er imot. For det andre ble det i forbindelse med solidaritetsmarkeringen den 27. juni besluttet å anbefale avlysning, uten at sikkerhetstrusselen hadde blitt vurdert i lys av politidistriktets kunnskap om planlagte og mulige sikkerhetstiltak på stedet. Det var derfor vesentlige svakheter i vurderingen av om risikoen var tilstrekkelig alvorlig til å begrunne et inngrep i forsamlingsfriheten. For det tredje ble konsekvensen av avlysningen at de skeive miljøene, som en utsatt gruppe, ble fratatt en mulighet til å samles i en særlig sårbar situasjon, hvor det var et stort behov for å samles. I tillegg mistet de skeive miljøene også mulighet til å ytre seg og å opptre i fellesskap overfor den norske befolkningen,

i=og med at solidaritetsmarkeringen skulle sendes direkte i NRK. For det fjerde hadde politiet etter angrepet, men før solidaritetsmarkeringen den 27. juni, sørget for at det i Oslo ble gjennomført store statiske arrangementer som landskamp i fotball og en større utendørs konsert med flere titalls tusen tilskuere, og arrangementer med en rekke representanter for det offisielle Norge, uten å anbefale avlysning. Utvalgets vurdering er på den bakgrunn at inngrepet i de skeive miljøenes forsamlingsfrihet ikke kunne rettferdiggjøres. Utvalget mener derfor at det var i strid med statens menneskerettslige forpliktelser å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni.

Anbefaling: Politiet bør ikke anbefale avlysning av arrangementer uten å vurdere sikkerhetstrusler i lys av kunnskap om sikkerhetstiltak på stedet. Når politiet anbefaler avlysning av arrangementer, bør det foretas grundige vurderinger av om anbefalingene skal anses som inngrep i forsamlingsfriheten, og i så fall om de går lenger enn det som er nødvendig for å ivareta formålet.



Del 2 Hendelsesforløpet frem til angrepet

Kapittel 4 Mandat og rammevilkår

4.1 Tolkning av mandat og innholdsoversikt

Utvalgets mandat har to deler, der den første omhandler hendelsesforløpet frem til angrepet, mens den andre delen omhandler håndteringen av selve hendelsen. Når det gjelder forløpet frem til hendelsen, har utvalget tolket dette som perioden fra da personen som gjennomførte angrepet den 25. juni 2022, Zaniar Matapour, kom i PSTs søkelys for første gang i 2016, og frem til angrepet skjedde. Dette innebærer at politiets tidligere befatning med Matapour ikke vil evalueres her, men danner likevel et bakteppe som utvalget legger til grunn for sine vurderinger.⁷ Det innebærer også at radikaliseringsforløpene til de øvrige siktede i saken ikke legger rammene for tidsrommet som utvalget ser på, som er fra 2016 til 2022. Samtidig danner disse radikaliseringsforløpene også et bakteppe som utvalget legger til grunn for sine vurderinger.

Slik utvalget tolker denne delen av mandatet, er det politiets og PSTs *forebyggende* arbeid i denne saken som skal evalueres, i tillegg til spørsmålet om angrepet kunne ha vært *avverget*. Forebygging viser her til en langsiktig preventiv innsats for å hindre at intensjonen om å begå politisk vold oppstår. Avverging viser til en mer kortsiktig inngripende innsats ment å skulle forhindre at et allerede planlagt politisk motivert angrep finner sted.

Utvalgets behandling av denne delen av mandatet dekkes av kapittel 4 til 8. Kapittel 4 redegjør kort for rammevilkårene for politiets og PSTs forebyggende arbeid samt dagens organisering av det forebyggende arbeidet i henholdsvis PST og politiet.

Kapittel 5 gir først en detaljert beskrivelse av PSTs forebyggende arbeid i denne saken, etterfulgt av en detaljert beskrivelse av politiets forebyggende arbeid i samme sak. Vi begynner med PST fordi det var PST som først behandlet opplysninger om Matapour i radikaliseringsøyemed. Videre beskriver vi de to organisasjonenes forebyggende

arbeid hver for seg, både fordi det har vært begrenset med informasjonsdeling og samhandling mellom PST og politiet i denne saken, men også fordi de forholder seg til svært ulike rammevilkår for sitt forebyggende arbeid.

Kapittel 6 presenterer utvalgets vurderinger og anbefalinger knyttet til det forebyggende arbeidet i PST og politiet. Dette kapitlet er delt i fem delkapitler som dekker følgende temaer: (1) ressurser, (2) informasjonsdeling og samhandling, (3) organisering, (4) kultur, og (5) kompetanse. Hvert delkapittel innledes med en kort presentasjon av kriteriene som er lagt til grunn for utvalgets vurderinger.

Kapittel 7 omhandler hvordan politiet og PST har forholdt seg til og utvekslet helseinformasjon i denne saken. Utvalget har behandlet dette spørsmålet i et eget kapittel fordi det krever en egen redegjørelse av rammevilkårene for utveksling av helseinformasjon mellom helsevesenet og politiet, og fordi vurderingene trekker vel så mye på helsefaglig kunnskap som på kunnskap om forebygging av voldelig ekstremisme.

Til slutt presenterer kapittel 8 utvalgets vurderinger av om angrepet kunne ha vært forhindret gjennom forebygging eller avverging, med bakgrunn i den informasjonen politiet og PST til enhver tid hadde i denne saken. Dette kapitlet vurderer fire ulike spor som i teorien kunne ha bidratt til å forhindre angrepet: (1) politiets langsiktige forebyggingsarbeid, (2) PSTs langsiktige forebyggingsarbeid, (3) PSTs oppfølging av et varsel om mulig terror i Norge som de mottok fra E-tjenesten fem dager før angrepet, og (4) PSTs oppfølging av et brennende pride-flagg som ble postet på Facebook elleve dager før angrepet fant sted, av samme person som var omtalt i varselet fra E-tjenesten.

4.2 Rammevilkårene for politiets og PSTs forebyggende arbeid

Forebygging står sentralt både i politiets og PSTs mandat og strategier. Forebyggende virksomhet fremheves som et sentralt mål og ansvar for

⁷ Utvalget har hatt tilgang på alle straffesaker (BL-saker) som Matapour har vært involvert i.

politiet i § 1 av politiloven.⁸ I tillegg har Politidirektoratet utpekt forebygging som «politiets hovedstrategi» for perioden 2021–2025.⁹ Politidistriktene ble i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fra 2014 også tildelt et eget ansvar for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme gjennom såkalte forebyggingskontakter, også kjent som radikaliseringskontakter.¹⁰ Dette oppdraget er nærmere beskrevet i skrevet *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*, utgitt av Politidirektoratet i 2017.¹¹

Når det gjelder PST, er deres hovedoppgaver ifølge PST-instruksen og politiloven § 17 b å forebygge og etterforske et avgrenset sett med lovovertridelser, herunder politisk vold.¹² PSTs forebyggende virksomhet er også nærmere beskrevet i PSTs strategi for forebyggende arbeid fra 2015.¹³ Samtidig gjelder denne forebyggende strategien for flere av PSTs ansvarsområder og gir dermed ikke skreddersydde føringer for PSTs forebygging av politisk vold som sådan.

Som det fremgår av disse lovbestemmelsene og regjeringens handlingsplan, er både politiet og PST tildelt et ansvar for å forebygge voldelig ekstremisme / politisk vold. Her er det verdt å merke seg at all voldelig ekstremisme må anses som former for politisk vold. Dermed har politiet og PST et til dels overlappende ansvar som medfører uklarhet om hvem som har ansvar for å forebygge hva innen dette området. Utvalget har etterspurt retningslinjer som tydeliggjør hvor skillet mellom politiets og PSTs ansvar skal gå i dette forebyggende arbeidet. Det ser imidlertid ut som at slike retningslinjer ikke foreligger per

dags dato, til tross for at en slik tydeliggjøring ble anbefalt utarbeidet av Al-Noor-utvalget i 2019.¹⁴

Selv om det mangler klare retningslinjer for ansvars- og arbeidsfordeling mellom politiet og PST i det forebyggende arbeidet, har utvalgets undersøkelser likevel gitt indikasjoner på hvordan denne fordelingen forstås og praktiseres i dag, innenfor rammene av gjeldende lovverk og instruks. Med dette som bakteppe mener utvalget det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i *trusselbegrepet* som nøkkel til å forstå hvorvidt ansvar for oppfølging av en gitt bekymring tilfaller politiet, PST eller andre offentlige virksomheter.

En trussel kan defineres som kombinasjonen av intensjon (vilje) og kapasitet (evne) til å påføre skade, i dette tilfellet i kraft av en politisk motivert (ekstremistisk) voldshandling. Som etterretningsorganisasjon ligger det i kjernen av PSTs virksomhet å identifisere og vurdere mulige politisk motiverte trusler mot rikets sikkerhet og mot norske borgere.¹⁵ Videre ligger det i kjernen av PSTs virksomhet som sikkerhetstjeneste å håndtere eventuelle trusler gjennom ulike forebyggende og avvergende tiltak. Med andre ord, PSTs forebyggende virksomhet retter seg hovedsakelig mot kjente trusler, som i dette tilfelle vil si personer, grupper eller nettverk som kan se ut til å ha intensjon og kapasitet til å gjennomføre politisk motiverte voldshandlinger. I slike tilfeller vil PST også kunne be om kjennelse fra retten til å benytte seg av såkalte lovfestede metoder, som for eksempel romavlytting eller overvåkning av mobiltelefontrafikk. Dette innebærer at PSTs forebyggende arbeid i teorien foregår innenfor relativt klare juridiske rammer. Det må foreligge grunn til å undersøke om en person, gruppe eller et nettverk har intensjon om og kapasitet til å begå en politisk motivert voldshandling, for at

8 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

9 Politidirektoratet, *I forkant av kriminaliteten*, 2020.

10 Justis- og beredskapsdepartementet, *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2014.

11 Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*, versjon nr. 1.2, 2017.

12 Forskrift 19. august 2005 nr. 920 Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (PST-instruksen), § 4. PST-instruksen er fastsatt ved kgl.res 19. august 2005 med hjemmel i politiloven § 29; Lov av 4. august 1995 Nr.53 Lov om politiet (politiloven).

13 Politiets sikkerhetstjeneste. *Strategi for forebyggende arbeid i PST*. Gradert dokument nr. 1.

14 Evalueringsutvalget, *Evalueringsrapport om politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*, 2020.

15 Se Politilovens § 17 c, annet ledd.

PST skal kunne opprette en såkalt forebyggende sak.¹⁶

Dersom det ikke foreligger grunn til å undersøke om en person, gruppe eller et nettverk har intensjon om og kapasitet til å begå en politisk motivert voldshandling, har PST likevel anledning til å registrere informasjon om personer det er knyttet radikaliseringsbekymring til. I første omgang må da PST utarbeide en arbeidshypotese knyttet til deres mandat som de kan undersøke videre. Styrkes hypotesen gjennom en innledende vurdering, blir personen registrert i PSTs etterretningsregister for de neste fem årene. Dukker det opp nye relevante opplysninger om samme person, utvides lagringsperioden tilsvarende. Dersom det har gått fem år siden siste registrering og det ikke lenger foreligger grunn til bekymring, skal samtlige personopplysninger slettes fra PSTs etterretningsregister.¹⁷

Personer som blir registrert i PSTs etterretningsregister, blir omtalt som objekter. Av disse er det kun et mindretall som PST oppretter forebyggende saker mot. Slik utvalget forstår det, kan PST også iverksette såkalt ulovfestet innhenting mot personer som inngår i PSTs etterretningsregister, men som det ikke er opprettet forebyggende sak mot. Slik ulovfestet innhenting behøver ikke kjennelse fra retten og inkluderer for eksempel spaning, bruk av åpne kilder (OSINT) og menneskebasert innhenting (HUMINT).

Når det kommer til politiets forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, er en hovedutfordring at tilsvarende klare juridiske rammer ikke foreligger. Dette kommer særlig godt til syne når det gjelder forebygging av voldelig ekstremisme fordi PST allerede har ansvar for å forebygge kjente trusler, som beskrevet over. For politiet innebærer dette at deres ansvar ligger i å forhindre at slike kjente trusler oppstår,

16 Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven). Den konkrete formuleringen i politiregisterloven § 64 tredje ledd, 1 a, er at det skal være «grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som Politiets sikkerhetstjenester har til oppgave å forebygge».

17 Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterforskriften).

altså en tidlig innsats for å forhindre at intensjon og kapasitet til å begå voldelig ekstremisme utvikler seg. Dersom de allerede voldelige ekstremistene tilhører PST, gjenstår kun de ikke-voldelige ekstremistene for politiet. Men det å ha ekstreme politiske holdninger er ikke ulovlig i Norge. Det vil være problematisk dersom politiet iverksetter tiltak rettet mot personer, grupper eller nettverk utelukkende på grunnlag av deres politiske holdninger, selv i de mer ekstreme tilfellene. Dette er en utfordring som per dags dato ikke er løst, slik utvalget ser det.

På grunnlag av det arbeidet som faktisk gjøres i politiet og PST, er det imidlertid mye som tyder på at man trekker et skille mellom terrorisme og ikke-terrorisme når man fordeler ansvar innen forebygging av politisk vold / voldelig ekstremisme. Med andre ord oppfattes politisk vold som kvalifiserer som terrorisme, som PSTs ansvar, mens andre former for politisk vold, som for eksempel vold knyttet til politiske demonstrasjoner i form av ordensforstyrrelser, oppfattes som politiets ansvar.

En annen utfordring for politiets forebyggende arbeid er at de mest relevante tiltakene for å forhindre at intensjon om å begå politisk motivert vold oppstår, ofte ligger hos andre etater enn politiet selv, som helsevesenet, skolevesenet, NAV eller barnevernet. Årsaken er at det i liberale demokratier som Norge ofte er personer preget av ulike sosiale, psykiske eller relasjonelle sårbarheter som ender opp som politiske ekstremister med mulighet for videre voldelig radikaliseringsprosess.¹⁸ Politiet har svært begrenset handlingsrom i møte med denne gruppen personer, som primært har behov for hjelp fra andre etater for å unngå å havne i en voldelig radikaliseringsprosess. Dermed består politiets forebyggende arbeid i stor grad av det å formidle kontakt, enten til PST dersom det faktisk foreligger en mulig trussel, eller til andre etater, dersom det foreløpig ikke foreligger noen intensjon om å begå politisk

18 Politiets sikkerhetstjeneste, *Temareport: Hvilken bakgrunn har personer i høyreekstreme miljøer i Norge*, 1. mars 2019; Politiets sikkerhetstjeneste, *Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* Ekstern rapport, 12. september 2016.

motiverte voldshandlinger. I tillegg kan politiet potensielt bidra til forebygging ved å sette andre etater bedre i stand til å gjøre sin jobb gjennom informasjonsutveksling og eventuelt også deling av kunnskap om ulike trusselaktører og deres fiendebilder.

Ettersom politiets ansvar for å forebygge radikalisering og voldelige ekstremisme er lagt til politidistriktene, har noen distrikter også utviklet egne lokale strategier, av og til med tilhørende rutiner og retningslinjer, for hvordan dette oppdrag skal løses. Slike retningslinjer foreligger blant annet i Oslo politidistrikt, hvor det er utarbeidet en egen instruks for forebygging av radikalisering og voldelige ekstremisme.¹⁹ I tillegg har Oslo politidistrikt utviklet et sett med tiltakskort som beskriver hvordan Oslo politidistrikt skal håndtere ulike oppgaver innen dette området.

I sum er det med andre ord en rekke ulike lover, handlingsplaner, strategier og retningslinjer som danner rammene for politiets og PSTs forebyggende arbeid mot voldelig ekstremisme / politisk vold i Norge. Videre opererer de to etatene med svært ulike rammer til tross for at problemet som skal løses, langt på vei er det samme.

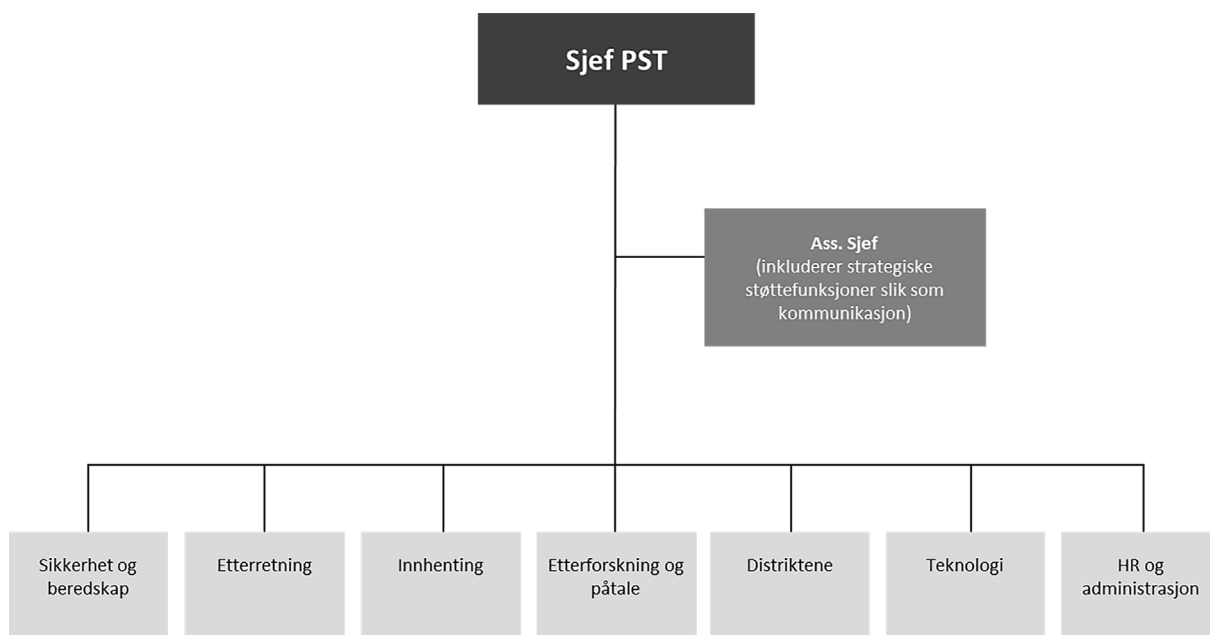
4.3 Organiseringen av PSTs forebyggende arbeid

Rapporten som evaluerte PSTs og politiets håndtering av terrorangrepet mot Al-Noor-moskéen i 2019, beskriver i korte trekk PSTs organisatoriske utvikling siden 2011.²⁰ Siden den gang har PST vært gjennom nok en omorganisering som ble implementert 1. juni 2022, altså samme måned som angrepet den 25. juni 2022 fant sted i Oslo sentrum. Figurene 1 og 2 viser PSTs organisasjonsstruktur før og etter denne siste omorganiseringen.

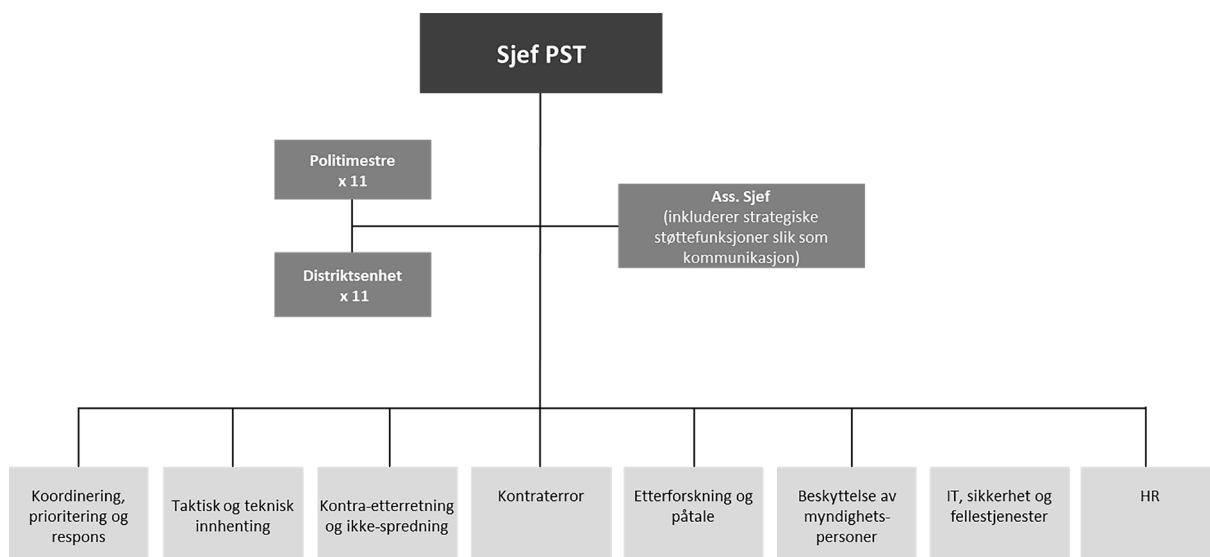
Sett i lys av denne evalueringens formål er den mest vesentlige organisatoriske endringen etter 1. juni 2022 at virksomheten «kontraterror», som tidligere lå under etterretningsavdelingen, nå har blitt til en egen avdeling. Tilsvarende gjelder for virksomheten «kontraetterretning og ikke-predning», som også tidligere lå under etterretningsavdelingen, men som fra 1. juni 2022 ble skilt ut til en egen avdeling. Dette innebærer at de to virkeområdene kontraterror og kontraetterretning, som gjerne omtales som PSTs kjerneaktiviteter, siden 1. juni 2022 har fått en mer fremtredende posisjon i PSTs organisasjonsstruktur, og dermed også i PSTs ledergruppe.

19 Politiet, (UO) Faginstruks: Instruks for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme i Oslo politidistrikt, Versjon 0.9.

20 Evalueringsutvalget, Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020.



Figur 1: PSTs organisasjonsstruktur før 1. juni 2022



Figur 2: PSTs organisasjonsstruktur etter 1. juni 2022

Fra 1. juni 2022 består avdeling for kontraterror av flere ulike seksjoner og avsnitt som utvalget av graderingshensyn ikke kan beskrive i detalj her. Det som er nødvendig å opplyse om, er at avdelingen skiller mellom de som på den ene siden drifter PSTs forebyggende saker, og de som på den andre siden primært driver med analysearbeid. I tillegg kommer «tiltaksgjengen», som iverksetter forebyggende tiltak, som for eksempel bekymringssamtaler, både i og utenfor PSTs forebyggende saker. Videre er analysearbeidet i avdelingen organisert på tre ulike nivåer: taktisk nivå, operasjonelt nivå og strategisk nivå.

Analytikerne som jobber på taktisk nivå, har ansvar for å gi analysestøtte til de forebyggende sakene, som i all hovedsak er rettet mot konkrete personer.

Analytikerne som jobber på operasjonelt nivå, har ansvar for å produsere analyser av grupper, nettverk og fenomener som skal støtte opp under arbeidet som gjøres på taktisk og strategisk nivå. På operasjonelt nivå sitter også PSTs fagkoordinatorer knyttet til de ulike aktørtypene som PST jobber opp imot, som ekstrem islamisme, høyreekstremisme, venstreekstremisme og anti-statlig ekstremisme. I tillegg jobber man på operasjonelt nivå med å kontinuerlig vurdere om det er personer i PSTs etterrettingsregister som det bør opprettes en forebyggende sak mot. Arbeidet med dette etterrettingsregisteret på operasjonelt nivå omtales i PST også som «grunnlagsetterretningen», et begrep som vi også benytter oss av i denne rapporten.

Til slutt har analytikerne som jobber på strategisk nivå, ansvar for overordnede trendanalyser til dels basert på det arbeidet som gjøres på operasjonelt og taktisk nivå, til dels basert på informasjon fra samarbeidende tjenester, og til dels basert på åpne kilder og forskning. På strategisk nivå produseres for eksempel PSTs nasjonale trusselvurderinger i både gradert og ugradert versjon samt ulike temarapporter. Analyser fra strategisk nivå er også med på å danne grunnlaget for PSTs vurderinger av terrortrusselnivået i Norge til enhver tid.

4.4 Organiseringen av politiets forebyggende arbeid

Regjeringen besluttet i 2014 at politidistriktene skulle ha et særskilt ansvar for å jobbe forebyggende mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme gjennom såkalte forebyggingskontakter, i dag kjent som radikaliseringskontakter.²¹ Siden har ordningen med disse radikaliseringskontaktene vært i konstant utvikling. Ettersom ansvaret er plassert ute i politidistriktene, og de ulike politidistriktene er organisert ulikt, har også oppdraget med å jobbe forebyggende mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme blitt løst ulikt i de forskjellige politidistriktene. Dette kommer blant annet frem i Politi- og beredskapsdepartementets evaluering av radikaliseringskontaktordningen som pågår parallelt med denne evalueringen, og som et medlem av dette utvalget deltar i.

Fordi saken som her evalueres, har foregått innenfor Oslo politidistrikt, nøyer vi oss her med å kort redegjøre for hvordan det forebyggende arbeidet er organisert i dette distriktet. I Oslo politidistrikt er det Felles enhet for forebygging som har det overordnede fagansvaret for kriminalitetsforebygging, herunder også forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Dette ansvaret forvaltes av en såkalt fagkoordinator, som blant annet har ansvar for å koordinere den forebyggende innsatsen i distriktet, gi råd og følge opp distriktets radikaliseringskontakter og deres avsnittsledere, drive fag- og metodeutvikling samt ha en rådgivende funksjon i kommune- og politi-samarbeidet.

Oslo politidistrikt skiller seg fra mange av de andre politidistriktene på flere områder når det gjelder det forebyggende arbeidet. Ett slikt område er antallet personer som jobber som radikaliseringskontakter i distriktet. I Oslo er disse fordelt utover de tre såkalte geografiske driftsenhetene som distriktet består av: Enhet sentrum, Enhet vest og Enhet øst. Da angrepet inntraff, var det til sammen ni radikaliseringskontakter fordelt utover disse tre geografiske drift-

²¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme*, 2014.

senhetene i Oslo Politidistrikt, i tillegg til deres felles fagkoordinator.

De geografiske driftsenhetene har ansvar for mottak og oppfølging av nye bekymringer og oppfølging av personer som oppholder seg i driftsenhetens ansvarsområde. I driftsenhetene er arbeidet organisert under forebyggende seksjon. Dette innebærer at det er radikaliseringskontaktens avsnittsleder som har ansvaret for iverksettingen av det personorienterte forebyggingsarbeidet, mens fagkoordinatoren ved Felles enhet for forebygging som hovedregel ikke er involvert i håndteringen av enkeltpersoner.

Det forebyggende arbeidet mot enkeltpersoner føres inn i politiets etterretningsregister Indicia. Her er det opprettet et eget radikaliseringsprosjekt som personer det er knyttet tilstrekkelig bekymring til, føres inn i. I Indicia loggfører radikaliseringskontaktene arbeidet som gjøres opp mot de ulike personene, herunder vurderinger av deres intensjon og kapasitet, tiltaksanbefalinger, beskrivelser av aktuelle hendelser, relevant informasjon som har tilflytt fra andre instanser, samt hvorvidt det er politiet eller PST som har ansvaret for videre oppfølging av en person.

Det at politiets forebyggende arbeid i Oslo politidistrikt er fordelt mellom tre ulike geografiske driftsenheter, innebærer en ekstra utfordring når det gjelder samhandling med PST. Årsaken er at PSTs sentrale enhet i Oslo ikke er delt opp på samme måte, slik at PST må gjennomføre samarbeidsmøter med radikaliseringskontakter fra alle de tre driftsenhetene. Dermed er det satt opp en fast møtестruktur hvor PST møter med radikaliseringskontaktene og avsnittslederne på hver geografiske driftsenhet hver tredje uke.²²

En annen utfordring knyttet til denne organiseringen er at Oslo politidistrikt ikke har en felles oversikt over og systematisk prioritering av personer det er knyttet bekymring til i distriktet,

på tvers av de geografiske driftsenhetene. Det gjør det vanskeligere for PST å få en helhetlig forståelse av hvilke personer i Oslo som politiet er mest bekymret over.

Til slutt ligger det en strukturell utfordring i at politiet og PST ikke er samlokalisert i Oslo politidistrikt, slik de er i de øvrige politidistriktene. Dermed blir avstanden mellom politiet og PST større i Oslo politidistrikt enn i de andre politidistriktene.

²² Oslo politidistrikt, (UO) Tiltakskort – Radikalisering og voldelig ekstremisme – samarbeidsrutiner med PST, Versjon 0.1.

Kapittel 5 Beskrivelser av hendelsesforløpet

Utvalgte funn

- Zaniar Matapour kom i PSTs søkelys for første gang i 2016, som følge av PSTs forebyggende arbeid mot ekstrem islamisme i Norge.
- Matapour ble vurdert av PST som en mulig utøver av et angrep for første gang i august 2019, som følge av skyting mot huset til et av Matapours familiemedlemmer.
- Skytingen mot huset til et av Matapours familiemedlemmer førte også til at Matapour ble registrert i radikaliseringsprosjektet til Oslo politidistrikt.
- Høsten 2019 spurte Oslo politidistrikt PST om PST kunne følge opp Matapour, men PST kunne ikke ta ansvar for videre oppfølging. Dermed fulgte Oslo politidistrikt opp Matapour fra høsten 2019 og frem til månedsskifte mars-april 2022. PST overtok da ansvar for videre oppfølging.
- Noe av det første politiets radikaliseringskontakter gjorde var å kontakte Matapour over telefon med tilbud om en samtale. Matapour var ikke interessert, og uttrykte stor skepsis til politiet. Dermed ble de enige om at Matapour kunne kontakte politiets radikaliseringskontakter ved behov.
- I PSTs vurderinger av Matapour, som ble gjort i tidsrommet 2019-2022, ble det vektlagt at Matapour hadde høy voldskapasitet, men tilsynelatende ingen intensjon om å begå politisk vold i Norge. Samtidig vurderte PST at Matapour var sårbar for radikalisering, og at det var behov for ytterligere avklaring av hva slags trussel han kunne utgjøre. PST var også bekymret for relasjonen mellom Matapour og Arfan Bhatti.
- På bakgrunn av PSTs bekymring for Matapour gjennomførte PST to bekymrings-samtaler med ham. Den første samtalen fant sted 24. mars 2022. Samtalen ledet ikke til mer enn at PST oppfattet at Matapour fremdeles fremstod som svært skeptisk til PST og politiet.
- Den 22. april 2022 ble Matapour og Arfan Bhatti stanset av politiet i en bil som fulgte etter to SIAN-medlemmer. I bilen hadde de med seg to kniver og ingen mobiltelefoner.
- Som følge av bilstansen med Bhatti ba PST Matapour om en ny bekymrings-samtale. Denne samtalen fant sted den 4. mai 2022. Det kom lite ut av samtalen. Dette var den siste kontakten PST hadde med Matapour før angrepet skjedde.
- Mandag 20. juni mottok PST et varsel fra E-tjenesten om et mulig terrorangrep i Norge
- I sitt varsel til PST opplyste E-tjenesten om at de nylig hadde mottatt informasjon om en person som ønsket å komme i kontakt med ISIL i forbindelse med en planlagt operasjon, mest sannsynlig et terrorangrep, i Norge. Videre vurderte E-tjenesten at denne personen mest sannsynlig var Bhatti.
- På dette tidspunktet var både PST og E-tjenesten kjent med at Bhatti befant seg i utlandet.

- I sitt videre arbeid med varselet fra E-tjenesten forsøkte PST å finne ut av om det kunne være en annen person enn Bhatti som ønsket å komme i kontakt med ISIL.
- PST undersøkte imidlertid aldri hvem som kunne være en mulig utøver av et slikt angrep i Norge, dersom det stemte at Bhatti var involvert.

5.1 Oversikt

Dette kapittelet gir en detaljert gjennomgang av PSTs og politiets forebyggende arbeid tilknyttet personen som gjennomførte angrepet den 25. juni 2022.

Fordi det har vært begrenset med informasjonsdeling og samhandling mellom PST og politiet i dette arbeidet, beskriver vi de to organisasjonene hver for seg. Vi begynner med PST, fordi det var PST som først knyttet denne personen til en bekymring om radikaliseringsprosjekt.

5.2 PSTs forebyggende arbeid i denne saken

Første registrering

Zaniar Matapour kommer i PSTs søkelys for første gang i 2016 i forbindelse med at PST jobber forebyggende mot flere andre ekstreme islamister i Norge. Utvalget er godt kjent med detaljene rundt hvordan og hvorfor Matapour kom i PSTs søkelys, men kan av graderingshensyn ikke omtale disse detaljene her. Det vi kan si, er at Matapour befinner seg i randsonen av et miljø som PST følger med på, og at PST på denne tiden ikke har opplysninger som tilsier at Matapour er involvert i noen form for terrorplanlegging. Derfor er PSTs registreringer som omhandler Matapour, knyttet til andre personer enn Matapour selv, og det finnes lengre tidsperioder hvor PST ikke har registrert informasjon som omhandler Matapour.

Skyting mot huset til et av Matapours familiemedlemmer

Den 31. juli 2019 avfyres flere skudd mot huset til et av Matapours familiemedlemmer. Politiet

mistenker etter hvert at Matapour kan stå bak, og oppretter derfor en etterforsknings sak med Matapour som hovedmistenkt. I forbindelse med etterforskningen blir også Arfan Bhatti tatt inn til avhør av politiet. Bhatti blir stanset på sykkel i nærheten av åstedet som følge av en vitneobservasjon. Bhatti blir ikke siktet i saken og Matapour blir ikke dømt for skytingen grunnet bevisets stilling.²³

Gjennom etterforskningen fremkommer imidlertid mer informasjon som indikerer at Matapour kan ha hatt en lengre kriminell fortid og en høy voldskapasitet, samt at han siden 2015 skal ha vært i en radikaliseringsprosess og har forbindelser til flere kjente skikkelser innen det ekstreme islamistiske miljøet i Oslo. Denne informasjonen videreformidles til PST av en av Oslo politidistrikts radikaliseringskontakter, som samtidig registrerer Matapour i Oslo politidistrikts radikaliseringsprosjekt.

Oslo politidistrikts radikaliseringskontakt ber samtidig PST vurdere om de kan ta ansvar for videre oppfølging av Matapour fordi radikaliseringskontakten opplever saken som forholdsvis alvorlig.²⁴ PST melder imidlertid tilbake at de ikke kan ta ansvar for videre oppfølging.²⁵ Det har ikke lyktes utvalget å komme til bunns i hva som var PSTs begrunnelse for denne tilbakemeldingen, som ser ut til å ha blitt formidlet over telefon. Dermed blir det Oslo politidistrikt som holder i det forebyggende arbeidet i tilknytning til Matapour fra 2019 og fremover. Dette arbeidet er beskrevet mer i detalj i neste delkapittel som

²³ Oslo politidistrikt, (UO) BL-sak 14865758.

²⁴ Oslo politidistrikt, e-post, (UO) dokument nr. 1.

²⁵ Intervju med radikaliseringskontakt nr. 1.

omhandler politiets forebyggende arbeid i denne saken.

PSTs første vurderinger av Matapour

Selv om Oslo politidistrikt i 2019 får hovedansvaret for det forebyggende arbeidet i denne saken, betyr ikke det at PST ikke kan eller vil gjøre egne vurderinger av hvorvidt Matapour kan utgjøre en eventuell terrortrussel. Allerede uken etter skytingen mot huset til Matapours familiemedlem skriver PST en vurdering av Matapours intensjon og kapasitet til å begå politisk vold.²⁶ Denne vurderingen redegjør grundig for informasjon om Matapour som er kjent for PST gjennom politiets etterretningsregister Indicia, straffesaksdokumenter fra saker som Matapour har vært involvert i, samt PSTs egne rapporteringer som innbefatter Matapour.

I denne analysen vurderer PST det som sannsynlig at Matapour ble radikalisert fra 2015, og at Matapour sannsynligvis har høy voldskapasitet. Videre fremgår det at PST er bekymret for relasjonen mellom Arfan Bhatti og Matapour. På bakgrunn av dette kommer denne vurderingen med to anbefalinger. For det første at det bør gjennomføres en bekymringssamtale med Matapour. For det andre at PST bør øke sin rapportering på Matapours omgang med Bhatti og eventuelle andre ekstreme islamister. Analysen inneholder imidlertid ingen vurdering av Matapours eventuelle intensjon om å begå politisk vold i Norge.

Én måned etter skytingen mot huset til Matapours familiemedlem skriver PST en ny vurdering av Matapour, en såkalt objektvurdering. Hensikten med slike objektvurderinger er å vurdere i hvilken grad en person utgjør en mulig voldstrussel, enten i kraft av å være en «direkte utøver» av et angrep, en «radikalisator» som kan påvirke andre til å gjennomføre angrep, eller en «fasilitator» som bistår med å anskaffe våpen, eksplosiver, penger eller andre former for støttevirksomhet.

I denne første objektvurderingen vurderer PST Matapour som en mulig direkte utøver av et

26 Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 2.

angrep. Vurderingen bygger i stor grad på den innledende analysen av Matapours intensjon og kapasitet, og fremhever Matapours voldshistorikk, hans tiltagende strenge praktisering av Islam, hans forsøk på å påtvinge en tilsvarende praksis på egne familiemedlemmer og hans tilknytning til ekstreme islamister. Det knyttes særlig bekymring til relasjonen mellom Bhatti og Matapour, og til Matapours sårbarhet for radikaliserings. Objektvurderingen inneholder imidlertid ingen vurdering av Matapours eventuelle intensjon om å begå politisk vold i Norge.

Objektvurderingen viderefører tiltaksanbefalingene fra intensjons- og kapasitetsanalysen: (1) en bekymringssamtale med mål om å avdekke Matapours holdninger og synspunkter om det norske samfunnet og (2) økt rapportering for å avdekke om Matapour og Bhatti treffes, samt øvrig kartlegging av hans sosiale relasjoner og kontakt med andre ekstreme islamister.²⁷

PSTs anbefaling om en bekymringssamtale blir i mellomtiden, og på eget initiativ, fulgt opp av Oslo politidistrikts radikaliseringskontakter, som gjennomfører en telefonsamtale med Matapour i september 2019. Matapour fremstår her som svært skeptisk til politiet og ønsker ikke videre kontakt med dem. Denne samtalen er nærmere beskrevet i neste delkapittel. I PSTs påfølgende samarbeidsmøte med Oslo politidistrikts radikaliseringskontakter forklarer Oslo politidistrikt at de på bakgrunn av denne samtalen har etablert en stående avtale med Matapour om at han kontakter dem dersom han ønsker en samtale, og at de ikke ønsker å presse på for flere samtaler fra sin side.

PST kommenterer i sin saksbehandlingslogg at de selv bør vurdere å ta en samtale med Matapour, dersom Oslo politidistrikt ikke vil gjøre det.²⁸ Det ser imidlertid ut som at denne oppgaven blir stående ubesvart, altså at denne anbefalingen ikke blir fulgt opp videre etter møtene med Oslo politidistrikt, da det ikke blir gjennomført noen

27 Politiets sikkerhetstjeneste, objektvurdering, gradert dokument nr. 3.

28 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 4.

samtale mellom PST og Matapour, hverken i 2019 eller i 2020.

Det ser heller ikke ut som at PSTs anbefaling til egen organisasjon om økt rapportering er fulgt opp i utstrakt grad. Det settes på dette tidspunktet ikke ut egne oppgaver på Matapour for å forsøke å kartlegge hans sosiale relasjoner, kontakt med andre ekstreme islamister eller møter med Bhatti. Dermed har PST kun to registreringer som involverer Matapour, i perioden fra da objektvurderingen ble skrevet, og frem til angrepet skjedde natt til 25. juni, én i november 2020 og én i juni 2021. Begge hendelsene er registrert som resultat av PSTs overvåking av andre ekstreme islamister. Ingen av registreringene inneholder informasjon som kan berike PSTs vurdering av Matapour.

I forbindelse med en rutinemessig gjennomgang av PSTs objektportefølje blir det imidlertid i august 2020 satt ut en oppgave på Matapour til det miljøet i PST som jobber med innhenting gjennom åpne kilder (*Open Source Intelligence* – OSINT). I denne oppgaven blir PSTs OSINT-miljø bedt om å søke opp informasjon om Matapour i åpne kilder på internett og i sosiale medier for å besvare spørsmål knyttet til hans politiske og religiøse holdninger, hans tilregnelighet, hans omgangskrets og hans generelle livssituasjon. I oppgavebehandlingen fremgår det at man på dette tidspunktet ikke kunne identifisere noen informasjon om Matapour i åpne kilder, hverken på internett eller i sosiale medier. Det fremgår også at dette er noe uvanlig.

Dermed går det to år fra PSTs første objektvurdering av Matapour uten at PST vier ham spesielt mye oppmerksomhet.

PSTs andre og tredje objektvurdering av Matapour

I august 2021 skriver PST sin andre objektvurdering av Matapour. Det har nå gått to år siden den første objektvurderingen ble skrevet. I den andre objektvurderingen nevnes enkelte hendelser som har skjedd siden sist, fortrinnsvis en politietterforskning av forhold som ikke har med radikalisering å gjøre, og som førte til en ufrivillig ran-

saking av Matapours bopel hvor det blant annet blir funnet en luftpistol og en leke-maskinpistol i plastikk. Den andre objektvurderingen skiller seg også fra den første på tre områder. For det første er tiltakskoden som PST benytter for å kategorisere omfanget av aktive tiltak mot en person, endret. I den første objektvurderingen fra 2019 ble det benyttet en kode som innebærer behov for begrenset informasjonsinnhenting. I den andre objektvurderingen fra 2021 benyttes en kode som innebærer at konkrete tiltak utenfor sak kan bidra til å begrense trusselen. Dette innebærer at PST på dette tidspunktet vurderte at det ikke var nødvendig å etablere en forebyggende sak mot Matapour, men at det likevel kunne være hensiktsmessig å iverksette enkelte forebyggende tiltak.

For det andre er tiltakene som anbefales i den andre objektvurderingen, endret. På bakgrunn av tiltak som Oslo politidistrikts radikaliseringskontakt selv har vurdert som aktuelle i denne saken, anbefaler PST nå en samtale med et av Matapours familiemedlemmer gjennom Oslo politidistrikts radikaliseringskontakt. Dessuten frafaller anbefalingen om økt rapportering om relasjonen mellom Matapour og Bhatti fra den første objektvurderingen.

For det tredje inneholder den andre objektvurderingen en konkret vurdering av Matapours intensjon om å begå politisk vold i Norge. Her vurderes det som «lite sannsynlig med lav konfidens at han har intensjon om å begå en politisk motivert voldshandling i Vesten eller Norge».²⁹ Det at denne vurderingen har «lav konfidens», kan ifølge PSTs etterretningsdoktrine innebære at informasjonen som vurderingen bygger på, har lav troverdighet, at vurderingen er basert på en liten informasjonsmengde, at vurderingen er åpen for tolkning, at den bygger på vesentlige antagelser, eller at den mangler viktig innhold.³⁰

29 Politiets sikkerhetstjeneste, objektvurdering, gradert dokument nr. 5.

30 Politiets sikkerhetstjeneste, (UO) Etterretningsdoktrine for PST, gradert dokument nr. 46.

Når det gjelder det anbefalte tiltaket om at Oslo politidistrikt skal gjennomføre en samtale med et av Matapours familiemedlemmer, bruker PST lang tid på å gå i dialog med Oslo politidistrikt om dette. Til forskjell fra tidligere bestemmer PST seg i slutten av 2021 for å gjøre sykliske objektvurderinger av alle personer i grunnlagsetterretningen som befinner seg i en bestemt trusselkategori. Matapour befinner seg i denne kategorien, og PST skriver derfor sin tredje objektvurdering av Matapour i februar 2022. På dette tidspunktet har PST så vidt utvalget er bekjent, fremdeles ikke diskutert tiltaket om å snakke med et familiemedlem med Oslo politidistrikt.

Denne tredje objektvurderingen fra februar 2022 skiller seg ikke fra den andre på nevneverdig vis. På lik linje som i den andre objektvurderingen fra august 2021 vurderer PST her at det ikke foreligger «rapportering som indikerer at han har til hensikt å begå politisk motivert vold i Norge eller utlandet», og at «hans hovedfokus virker knyttet til frustrasjon mot egen familie/omgangskrets».³¹

Videre anbefaler den tredje objektvurderingen, på lik linje som den andre, at Oslo politidistrikt gjennomfører en samtale med et av Matapours familiemedlemmer. Denne anbefalingen diskuteres i februar 2022 med en radikaliseringskontakt i Oslo politidistrikt som tidligere hadde ansvar for Matapour og dessuten hadde en etablert relasjon til det aktuelle familiemedlemmet. Radikaliseringskontakten opplyser at hen ikke har hatt kontakt med dette familiemedlemmet siden februar 2020, og at det ikke vil være naturlig å ringe vedkommende. Hen opplyser også at hen snart skal slutte i stillingen, og at ansvaret for Matapour er overført fra Oslo politidistrikts Enhet øst til Oslo politidistrikts Enhet sentrum fordi Matapour har byttet bostedsadresse.

Dermed blir saken tatt opp i et møte mellom PST og Oslo politidistrikts radikaliseringskontakt ved Enhet sentrum. Denne radikaliseringskontakten, som nylig har overtatt saken, har forhørt seg med den såkalte Trusselgruppa i Oslo politidistrikt som har kontakt med trusselutsatte personer. De har

31 Politiets sikkerhetstjeneste, objektvurdering, gradert dokument nr. 6.

opplyst radikaliseringskontakten om at det aktuelle familiemedlemmet har lite å bidra med.³² I tillegg har radikaliseringskontakten forøkt å innhente informasjon fra en rekke ulike kilder uten at dette har avdekket noe ny vesentlig informasjon. Dermed er Oslo politidistrikts nye radikaliseringskontakt usikker på veien videre.

PSTs første samtale med Matapour

På dette tidspunktet, altså våren 2022, står PST i en situasjon hvor det er behov for mer informasjon om Matapour for å avklare hvorvidt han kan utgjøre en mulig terrortrussel, samtidig som Oslo politidistrikt opplever at de har utforsket mulighetene som de har for ytterligere informasjonsinnhenting, uten at dette har ført til noen avklaring av trusselen. Fordi PST på dette tidspunktet vurderer at trusselen ikke er tilstrekkelig konkret til å opprette forebyggende sak, har PST heller ikke anledning til å benytte seg av tvangsmidler, som overvåkning av telefon eller videoovervåkning av leilighet. Virkemidler som da er tilgjengelige, er søk i åpne kilder, som i dette tilfellet ikke har ført til noe, og spaning, som er en etterspurt ressurs som man sjelden får tilgang på utenfor forebyggende saker. I tillegg kan PST gjennomføre såkalte bekymringsamtaler, hvor PST tar kontakt med personer det er knyttet bekymring til, for å se om det kan bidra til ytterligere avklaring vedrørende deres intensjon og kapasitet.

Med dette som utgangspunkt beslutter PST å gjennomføre en slik bekymringsamtale med Matapour. Det er en egen gruppe i PST som gjennomfører denne typen samtaler. Spørsmålene som PST ønsker å få besvart i denne samtalen, knytter seg til Matapours politiske og religiøse holdninger, hans nettverk og hans livssituasjon.

Den 24. mars 2022 drar to PST-ansatte til Matapours adresse og ringer ham når de står i oppgangen der han bor. Matapour svarer på telefonen, men gir inntrykk av å ikke være hjemme. Han fremstår som svært skeptisk til å bli kontaktet av PST og sier at dersom de skal treffes, vil han ha med seg en advokat. De blir

32 Oslo politidistrikt, (UO) aktivitetsrapport, dokument nr. 2.

enige om at Matapour skal ta kontakt igjen for å avtale et møte. Kort tid etter ringer Matapour opp igjen, og de blir enige om å treffes på en kafé om en drøy time. Advokaten nevnes ikke igjen.³³

Når de to PST-ansatte møter opp på den avtalte kaféen, er Matapour allerede der. Møtet varer om lag én time og 20 minutter. De snakker om løst og fast, samt litt om hvordan Matapour har det. Han fremstår fremdeles som skeptisk, men samtidig høflig. Han stiller mange motspørsmål. Han blir emosjonell og får tårer i øynene når de snakker om barna hans. Han spør de PST-ansatte om de er opptatt av barn. De PST-ansatte opplever samtalen som svært «tung». De får ikke anledning til å gå inn på temaene som PST ønsker svar på, fordi de opplever at Matapour ikke har tilstrekkelig tillit til dem. De har også en fornemmelse om at Matapour ved flere anledninger ønsker å fortelle dem noe, men ombestemmer seg i siste liten. I rapporten som de PST-ansatte skriver etter samtalen, vurderer de at dersom PST ønsker å ha noe annet enn en overfladisk samtale med Matapour, må de aktuelle spørsmålene søkes besvart gjennom flere møter.³⁴

Fredag 1. april 2022 tar de PST-ansatte igjen kontakt med Matapour via SMS og spør om han vil møtes til lunsj den påfølgende uken. Fordi ramadan begynner allerede dagen etter, den 2. april, svarer Matapour at han kan treffes samme dag, men at han er opptatt neste uke. De PST-ansatte har trolig gått hjem for dagen og svarer derfor ikke Matapour før mandagen etter helgen, kl. 19.15. Det går en uke før Matapour svarer tilbake. Søndag 10. april svarer han imidlertid og inviterer de PST-ansatte på middag hjemme hos seg selv rundt solnedgang. PST svarer mandag 11. april at de ikke er på jobb den uken, som er påskeuken, men at de gjerne spiser med ham uken etter rundt solnedgang. Matapour svarer ikke på denne meldingen.³⁵

33 Intervju med PST-ansatt nr. 1; Politiets sikkerhetstjeneste, samtalerapport, gradert dokument nr. 7.

34 Intervju med PST-ansatt nr. 1; Politiets sikkerhetstjeneste, samtalerapport, gradert dokument nr. 7.

35 Utvalget har fått innsyn i SMS-utvekslingen mellom PST og Matapour fra 1. april 2022 til 4. mai 2022; Intervju med PST nr. 1.

Bilstoppet

Fredag 22. april 2022 har den islamfiendtlige organisasjonen Stopp islamiseringen av Norge (SIAN) planlagt å brenne koranen utenfor Stovner moské. Moskeen ligger i en del av Oslo hvor det bor en del muslimer og personer med innvandrerbakgrunn. Den ligger også rett ved siden av Stovner politistasjon. Av den grunn får SIAN avslag fra politiet på sin søknad om å gjennomføre markeringen, ettersom eventuelt bråk tilknyttet en koranbrenning utenfor moskéen kan komme i veien for politiets tjenestebiler til og fra stasjonen.

For å forsikre seg om at SIAN innretter seg etter politiets avslag, sender Oslo politidistrikt ut en patrulje for å følge med på om SIAN likevel beveger seg i retning av Stovner. I den forbindelse observerer patruljen fra Oslo politidistrikt at lederen for SIAN kjører til bostedsadressen til et annet SIAN-medlem for å plukke hen opp. På vei tilbake stanser politiet de to SIAN-aktivistene for en kontroll. Da oppdager politiet at SIAN-aktivistene blir fulgt av en annen bil, og at det er Arfan Bhatti som kjører den. Ettersom Bhatti ved flere tidligere anledninger er observert i nærheten av SIAN-markeringer, vurderer politiet at dersom Bhattis bil beveger seg videre i retning Stovner, bør den kontrolleres. Når nettopp dette skjer, velger derfor politiet å benytte seg av en av de såkalte MIK-patruljene som er utstasjonert i nærheten av Stovner moské for å håndtere eventuell uro dersom SIAN likevel skulle velge å brenne en koran i området.³⁶ Når bilen til Bhatti kontrolleres, viser det seg at han har med seg en passasjer, som er Matapour. Det viser seg også at det ligger to kniver i bilen, og at ingen av dem har med seg mobiltelefoner.

PSTs andre samtale med Matapour

PST blir varslet av politiet om bilstoppet med Bhatti og Matapour. Dette gjør at PSTs bekymring tilknyttet Matapour tiltar. Det besluttes at en ny samtale må gjennomføres. Bilstoppet gjør også at PST nå har et påskudd for å spørre Matapour mer direkte om hans relasjon til Bhatti.

36 MIK står for Mobilt innsatskonsept og er en kapasitet som politiet har utviklet for å håndtere uro i større folkemengder.

Seks dager etter bilstoppet, den 28. april, tar PST på ny kontakt via SMS og spør om Matapour vil treffes i Oslo sentrum etter eid, som er søndag 1. mai. Matapour svarer at det er greit, og at de kan avtale sted når det nærmer seg. Onsdag 4. mai om morgenen tar PST på ny kontakt og spør om Matapour vil treffes foran rådhuset kl. 13. Matapour sier at de kan møtes foran Saga kino.³⁷

Når Matapour ankommer Saga kino i bil, viser det seg at han har med seg to sovende barn i bilen. Matapour trer ut av bilen. Kort tid etter våkner barna. Matapour forklarer at det passer dårlig med en samtale, siden han har barna. De PST-ansatte spør om det har skjedd noe spesielt siden sist, og Matapour svarer at det har det ikke. De PST-ansatte spør om han vil snakke med dem, noe han bekrefter. De spør også om han har fortalt noen andre om deres forrige møte. Da svarer Matapour at det har han. På spørsmål om hvem svarer han at det er folk som kan litt om det som han søker råd hos. De blir enige om å treffes senere og at PST kan kontakte ham for å avtale nytt tidspunkt.

Dette var siste kontakt mellom PST og Matapour før angrepet skjedde. Hvorfor PST ikke gjennomførte flere samtaler, eller iverksatte andre tiltak, kommer vi tilbake til i utvalgets vurderinger av PSTs forebyggende arbeid i kapittel 6, og i utvalgets vurderinger av om angrepet kunne vært forhindret, i kapittel 8. Hendelsesforløpet sett fra PSTs side slutter imidlertid ikke her. Fem dager før angrepet, mandag 20. juni, kaller E-tjenesten PST inn til et hastemøte hvor de varsler om et mulig forestående terrorangrep i Norge.

E-varselet

Varselet som PST mottok fra E-tjenesten mandag 20. juni 2022, knytter seg til det som kanskje har blitt det mest omdiskuterte teamet i kjølvannet av angrepet den 25. juni, nemlig hva slags informasjon E-tjenesten og PST satt på i forkant av angrepet, hva de gjorde og ikke gjorde med

denne informasjonen, og hvorvidt de kunne ha gjort noe annerledes for å avverge angrepet.³⁸

Utvalgets vurderinger av det siste spørsmålet, om angrepet kunne ha vært avverget, er å finne i kapittel 8. I det som følger, gir vi en detaljert beskrivelse av hendelsesforløpet fra tidspunktet PST mottok varselet fra E-tjenesten, og frem til angrepet skjedde. Fordi denne beskrivelsen er detaljrik, begynner vi med et kortere sammendrag av de viktigste momentene, før vi beskriver mer inngående hva som skjedde, dag for dag.

Sammendrag

Mandag 20. juni kaller E-tjenesten PST inn til et videomøte hvor de varsler om at de nylig har mottatt informasjon om at en mannlig norsk ISIL-sympatisør forsøker å komme i kontakt med ISIL for å få støtte til å gjennomføre en operasjon, mest sannsynlig et terrorangrep, i Norge.³⁹ Det oppgis at en annen person, en kjent islamistisk ekstremist som oppholder seg i en flyktningleir i Syria, har blitt kontaktet av en tredje person som fungerer som et mellomledd for den norske ISIL-sympatisøren og den kjente islamistiske ekstremisten. Videre opplyser E-tjenesten PST om at denne ISIL-sympatisøren etter E-tjenestens vurdering mest sannsynlig er Arfan Bhatti. Denne vurderingen har E-tjenesten gjort på bakgrunn av en rekke forhold og opplysninger som fremgår av informasjonen som de har mottatt. På dette tidspunktet er både PST og E-tjenesten kjent med at Bhatti for tiden oppholder seg i utlandet.

De samme opplysningene og vurderingene som E-tjenesten fremla under videomøtet med PST, blir oversendt skriftlig fra E-tjenesten til PST

37 Utvalget har fått innsyn i SMS-utvekslingen mellom PST og Matapour fra 1. april 2022 til 4. mai 2022.

38 Utvalget har fått innsyn i all informasjon som ble delt fra E-tjenesten til PST. For å kunne beskrive hvordan varselet ble håndtert, har utvalget fått innsyn i alle relevante PST-dokumenter og intern kommunikasjon samt foretatt 48 intervjuer med PST-ansatte og tre representanter fra Felles etterretnings- og kontra-terrorcenter (FEKTS). Videre har utvalget gjennom Oslo politidistrikts etterforskning hatt tilgang til meldingene som ble utvekslet under E-tjenestens operasjon, samt E-tjenestens detaljerte redegjørelse av hendelsesforløpet til Forsvarsdepartementet.

39 Mens det har blitt offentlig kjent at tipset fra E-tjenesten dreide seg om et mulig terrorangrep i Skandinavia, var informasjonen PST fikk fra E-tjenesten, at dette handlet om en operasjon, meget sannsynlig et terrorangrep, i Norge.

senere samme dag i form av en såkalt RFI (*Request for information*). Etterretningen som ble delt på møtet, og som fremgår av dette dokumentet, inneholder ingen opplysninger om sannsynlige mål eller tidspunkt for angrepet. Dokumentet inneholder heller ingen informasjon om hvor E-tjenesten har mottatt denne informasjon fra, da det ifølge E-tjenesten ikke er vanlig å uoppfordret dele detaljer om hva slags operasjon som ligger bak egen innhenting. Først etter at angrepet har funnet sted, blir PST kjent med at den stammer fra en innhentingsoperasjon som E-tjenesten selv står bak.

Det at dokumentet som E-tjenesten oversender til PST, er utformet som en RFI, innebærer at det inneholder flere spørsmål som E-tjenesten ønsker at PST skal svare på og sende tilbake. Det mest sentrale av disse spørsmålene er om PST støtter E-tjenestens vurdering av at det mest sannsynlig er Bhatti som ønsker å komme i kontakt med ISIL. Dette spørsmålet blir tatt tak i allerede samme kveld av PSTs førsteresponssenter (FRS), som har ansvar for å motta, vurdere og videreformidle all innkommen informasjon til PST. Gjennom sine innledende analyser kommer FRS frem til samme svar som E-tjenesten, nemlig at det mest sannsynlig er Bhatti som er den antatte ISIL-sympatisøren. Dermed oversender FRS sine analyser og vurderinger til PSTs kontraterroravdeling tidlig neste morgen, altså tirsdag 21. juni.

Det første PSTs kontraterroravdeling gjør i sitt arbeid med varselet, er å skrive en etterretningsrapport, som på lik linje med den innledende analysen til FRS, vurderer hvem som ønsker å kontakte ISIL og få godkjenning for å utføre en operasjon i Norge. Også denne rapporten lander på Arfan Bhatti som den mest sannsynlige kandidaten. I tillegg inneholder rapporten flere anbefalinger om PSTs videre håndtering av varselet. Blant annet anbefaler den at PSTs egen innhentingsavdeling undersøker hvem som inngår i Bhattis nærmeste krets i Norge, om det er endring i adferd eller aktiviteter i denne kretsen, og om Bhatti har noen aktivitet i sosiale medier som indikerer endret adferd.

Av flere ulike grunner som fremgår av den detaljerte beskrivelsen nedenfor, og av utvalgets vurderinger av om angrepet kunne ha vært avverget (kapittel 8), blir disse anbefalingene ikke tatt tak i grundig i PST, da PST mener de trenger mer konkret informasjon fra E-tjenesten. Dermed er det aldri noen i PST som vurderer hvem som kan være en sannsynlig utøver av et angrep i Norge som Arfan Bhatti er involvert i, med tanke på at han selv befinner seg i utlandet. Det er heller ingen i PST som sjekker Bhattis aktiviteter i sosiale medier som følge av varselet fra E-tjenesten. Dermed blir PST først kjent med det brennende pride-flagget som Bhatti postet på en av sine Facebook-kontoer den 14. juni, når de på ny møter med E-tjenesten om ettermiddagen fredag den 24. juni. Det er mot slutten av dette møtet at E-tjenesten deler denne opplysningen, som de selv avdekket noen timer tidligere samme dag. Det er imidlertid ingen som på dette møtet knytter Bhattis Facebook-post til pride-markeringen som samtidig pågår i Oslo og resten av landet.

I det som følger, gir vi en mer detaljert beskrivelse av dette hendelsesforløpet, dag for dag.

Mandag 20. juni

Samhandling mellom PST og E-tjenesten skjer primært i regi av Felles etterretnings- og kontraterrorssenter (FEKTS). Dette senteret er lokalisert hos PST i Nydalen. På senteret sitter representanter fra begge tjenester som har som jobb å sørge for at koordineringen mellom de to tjenestene fungerer som den skal.

På formiddagen mandag 20. juni varsler E-tjenesten sine representanter i FEKTS om at E-tjenesten har informasjon om mulig terror i Norge som de ønsker å dele med PST uten opphold. Denne informasjonen fikk E-tjenesten vite kvelden før, men det var først mandag morgen at E-tjenesten mottok informasjonen skriftlig. E-tjenesten analyserte informasjon på morgenvisten og vurderte at informasjonen fremsto som troverdig, og varslet FEKTS at de ønsket et møte med relevante personer fra PST for et videomøte med E-tjenesten. FEKTS får beskjed om at det haster, og forsøker derfor å sørge for at alle relevante funksjoner i PST deltar,

ved å bryte inn i andre møter og formidle muntlig at E-tjenesten har alvorlig og unik informasjon.⁴⁰

Videomøtet mellom E-tjenesten og PST avholdes kl. 13.00. Fra PST stiller fire personer. Tre er fra kontraterroravdelingen. I tillegg stiller en representant fra PSTs avdeling for etterforskning og påtale.⁴¹ Det var også meningen at noen fra FRS, som har ansvar for å vurdere alle innkomne tips til PST, skulle delta på møtet, med den som inviteres på møtet, er opptatt med å gi en presentasjon.⁴²

Under møtet opplyser E-tjenesten at en mannlig norsk ISIL-sympatisør forsøker å komme i kontakt med ISIL for å få støtte til å gjennomføre en operasjon, mest sannsynlig et terrorangrep, i Norge. Det oppgis at en annen person, en kjent islamistisk ekstremist som oppholder seg i en flyktningleir i Syria, har blitt kontaktet av en tredje person som fungerer som et mellomledd for den norske ISIL-sympatisøren og den kjente islamistiske ekstremisten. ISIL-sympatisøren ønsker også å komme i kontakt med ISILs mediegruppe for å lage en video i forkant som kan publiseres etter angrepet.⁴³

På bakgrunn av en rekke opplysninger og forhold som legges til grunn, vurderer E-tjenesten at det mest sannsynlig er Arfan Bhatti som er ISIL-sympatisøren som ønsker å komme i kontakt med ISIL.⁴⁴ Både E-tjenesten og PST er også kjent med identiteten til den kjente islamistiske ekstremisten som oppholder seg i flyktningleiren. De kjenner ikke identiteten til det angivelige mellomleddet.

Elleve dager tidligere, den 9. juni, hadde FEKTS på bakgrunn av et behov fra E-tjenesten spurt PST om de kunne undersøke om en annen kjent islamistisk ekstremist hadde forlatt Norge (ikke den samme personen som er omtalt i varselet fra E-tjenesten).⁴⁵ I sitt svar til E-tjenesten, som

ble skrevet den 10. juni, men ikke oversendt E-tjenesten før den 16. juni, bekreftet PST at den kjente ekstreme islamisten hadde reist, og opplyste samtidig om at Arfan Bhatti også hadde forlatt landet den 7. juni sammen med sin familie, trolig for å reise til Pakistan.⁴⁶ I samme dokument oppga PST URL-adressen til en Facebook-konto som er den av Bhattis Facebook-kontoer som sist ble opprettet. Dette er den samme Facebook-kontoen som Bhatti benyttet seg av da han den 14. juni postet et bilde av et brennende prideflagg med en oppfordring om å drepe homofile.

På dette tidspunktet er PSTs deltagere på videomøtet ikke kjent med hva slags operasjon som ligger bak informasjonen som er delt av E-tjenesten. Ifølge E-tjenesten skal det imidlertid ha kommet frem under møtet at E-tjenesten vurderte kilden som «troverdig og med god aksess».⁴⁷

Møtet avsluttes med en avtale om at E-tjenesten skal oversende en skriftlig versjon av informasjonen som har fremkommet i møtet med PST, sammen med påfølgende informasjonsbehov, altså informasjon som E-tjenesten ønsker fra PST for sitt videre arbeid med saken. Klokket 14.00 gjennomføres et operativt avdelingsledermøte mellom PST og E-tjenesten hvor informasjonen som ble diskutert under videomøtet, også omtales, og hvor E-tjenesten signaliserer at de vil følge dette tett.⁴⁸

Etter kl. 13.00-møtet diskuterer deltagerne fra PST hvordan de skal håndtere varselet. De kommer frem til at informasjonen som er delt, er for lite spesifikk for å danne grunnlag for en forebyggende sak. En av begrunnelsene er at personen som E-tjenesten mistenker står bak trusselen, Bhatti, ikke befinner seg i Norge, som innebærer at PST har mer begrensede muligheter for videre informasjonsinnhenting enn om han hadde befunnet seg i Norge. PST vurderer at det er behov for mer konkret informasjon for å kunne

40 Intervju med FEKTS-representant.

41 Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferat, gradert dokument nr. 9.

42 Intervju med PST-ansatt nr. 2.

43 Etterretningstjenesten, RFI, gradert dokument nr. 1.

44 Etterretningstjenesten, RFI, gradert dokument nr. 1.

45 Intervju med FEKTS-representant.

46 Politiets sikkerhetstjeneste, korrespondanse mellom PST og E-tjenesten, gradert dokument nr. 10.

47 Etterretningstjenesten, redegjørelse til Forsvarsdepartementet, gradert dokument nr. 2.

48 Etterretningstjenesten, brev til Forsvarsdepartementet, gradert dokument nr. 3.

vurdere trusselen og underbygge opprettelse av en forebyggende eller avvergende sak. Det besluttet derfor at varselet skal følges opp videre av de som jobber med ekstrem islamisme i PSTs grunnlagsetterretning, altså utenfor sak.⁴⁹

I tillegg besluttet det at FRS skal gjøre en innledende vurdering av informasjonen samme kveld. Tilfeldigvis er dette første dag med ekstra beredskap på FRS grunnet Ukraina-krigen. Dette betyr at det er mulighet for å jobbe overtid dersom behovet skulle melde seg. Tilsvarende beredskapsordning forelå ikke på kontraterroravdelingen på dette tidspunktet.

Informasjonen fra E-tjenesten blir oversendt til PST kl. 16.00. Noen timer senere starter FRS å jobbe med informasjonen. Skrivet fra E-tjenesten er utformet som en såkalt RFI, som på engelsk står for *Request for Information*. Slike RFI-er er et kjent format for etterretningstjenester som anvendes til å etterspørre informasjon fra samarbeidspartnere. Skrivet inneholder den samme informasjonen som ble fremlagt av E-tjenesten under videomøtet. Altså at en norsk ISIL-sympatisør ønsker å komme i kontakt med ISIL via en norsk islamistisk ekstremist. RFI-en inneholder også opplysningene og forholdene som tilsier at Bhatti trolig er ISIL-sympatisøren det er snakk om, samt et sett med spørsmål, eller informasjonsbehov, som E-tjenesten ønsker at PST skal svare på. Disse spørsmålene dreier seg i all hovedsak om hvorvidt PST støtter E-tjenestens vurdering av at det mest sannsynlig er Bhatti som er ISIL-sympatisøren.

RFI-en inneholder ingen informasjon om operasjonen som ligger bak informasjonen som E-tjenesten nå deler med PST. Den inneholder heller ingen informasjon som gir indikasjon på mål eller tidspunkt for angrepet. Det fremgår av en fotnote i RFI-en at det «ettersendes et eget skriv med noe mer utfyllende informasjon».⁵⁰ Utvalget er ikke kjent med at et slikt skriv ble sendt før angrepet inntraff.

Med denne RFI-en fra E-tjenesten som utgangspunkt finner FRS det som formålstjenlig å innrette det innledende arbeidet mot å svare på informasjonsbehovene fra E-tjenesten, og da primært spørsmålet om det er Bhatti eller andre som kan være personen som planlegger et angrep i Norge, og som i den forbindelse ønsker å komme i kontakt med ISIL. Klokket 22.26 avsluttes arbeidet ved FRS denne kvelden. Etter en rekke undersøkelser og analyser i PSTs systemer konkluderer FRS med at det ikke er «funnet kandidater som vurderes å stemme bedre overens med inngangsinformasjonen enn Bhatti», og at E-tjenestens hypotese om Bhatti «dermed blir stående som den mest sannsynlige». I tillegg har FRS identifisert én annen kandidat som er vurdert som «middels kandidat», og syv kandidater som er vurdert som «svake kandidater», mens Bhatti er vurdert som «sterk kandidat».⁵¹

På mandag kveld har altså E-tjenesten sendt en RFI til PST hvor de ber PST om å svare på noen spørsmål knyttet til informasjonen de har delt med PST. Hos PST har man ved FRS gjennomført en innledende undersøkelse som ettergår vurderingene til E-tjenesten når det gjelder hvem som kan være personen som planlegger et angrep i Norge og ønsker å komme i kontakt med ISIL. Denne undersøkelsen støtter E-tjenestens vurderinger.⁵²

Tirsdag 21. juni

Neste morgen klokken 08.25 sender FRS sin vurdering av E-tjenestens RFI over til PSTs kontraterroravdeling med følgende beskjed: «Overleveres dere uten opphold grunnet rapporteringens innhold for evt vurdering av sak».⁵³ Med andre ord opplever FRS at saken bør behandles uten opphold, altså at det er et hasteelement, og at den kan danne grunnlag for å opprette en forebyggende sak. Klokket 09.16 bekrefter kontraterroravdelingen å ha mottatt overleve-

49 Intervju med PST-ansatt nr. 3; Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferat, gradert dokument nr. 9.

50 Etterretningstjenesten, RFI, gradert dokument nr. 1.

51 Politiets sikkerhetstjeneste, undersøkelse, gradert dokument nr. 11.

52 Politiets sikkerhetstjeneste, undersøkelse, gradert dokument nr. 11.

53 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 12.

ringen og svarer at de vil jobbe videre med RFI-en fra E-tjenesten samme dag.⁵⁴

I løpet av tirsdagen produserer kontraterroravdelingen en etterretningsrapport på bakgrunn av RFI-en og FRS sin vurdering. Denne rapporten tar utgangspunkt i arbeidet som allerede er gjort av FRS, og presenterer aktuell informasjon om Bhatti fra den siste objektvurderingen som er gjort av ham i PST. I denne forbindelse nevner rapporten også Matapour, ikke som aktuell utøver, men som en delopplysning i forbindelse med bilstoppet av han og Bhatti. I tillegg ser rapporten også nærmere på den andre kandidaten som FRS identifiserte som «middels kandidat». Videre bygger rapporten på en intern «brainstorm» rundt spørsmålet om hvem det kan være som ønsker å kontakte ISIL og få godkjenning for å utføre en operasjon i Norge. Utover personene som FRS identifiserte, lanserer rapporten to øvrige kandidater, samt en mulig kandidat som det aktuelle «mellomleddet».⁵⁵

Rapporten avsluttes med flere anbefalinger. For det første anbefales det at rapporten gjennomgås i fellesskap av relevant personell fra kontraterroravdelingen, FRS og Avdeling for etterforskning og påtale. Disse burde ifølge rapporten foreta en ny «brainstorm» om veien videre.⁵⁶

For det andre anbefaler rapporten at PST svarer på RFI-en fra E-tjenesten og i samme omgang sender over en rekke informasjonsbehov som PST selv ønsker svar på fra E-tjenesten for å kunne jobbe videre med saken. Blant annet ønsker PST å vite hvordan den ekstreme islamisten i flyktningleiren har fått tilgang på informasjonen om den angivelige operasjonen, hva slags operasjon som skal finne sted, når og hvor, og E-tjenestens vurdering av hva slags norske mål Bhatti eventuelt kunne ønske å ramme.⁵⁷

For det tredje anbefaler rapporten å undersøke hvilke norske ekstremister som den ekstreme islamisten i flyktningleiren har hatt kontakt med.

For det fjerde anbefaler rapporten å undersøke med PSTs innhentingsavdeling hvem som inngår i Bhattis nærmeste krets i Norge, om det er endring i adferd eller aktiviteter i denne kretsen, og om Bhatti har noen aktivitet i sosiale medier som indikerer endret adferd.

Til slutt anbefaler rapporten å spørre grensekontrollen på Oslo lufthavn om de har informasjon om Bhattis eventuelle returreise til Norge.

Rapporten ferdigstilles tirsdag ettermiddag og sendes til godkjenning hos nærmeste leder. I løpet av tirsdagen utformer også PST utkastet til et svar på RFI-en fra E-tjenesten som sendes videre til godkjenning oppover i systemet.⁵⁸

Onsdag 22. juni

Denne onsdagen er det nasjonalt prioriteringsmøte i PST, hvor alle saker og såkalte arbeidsrom innen grunnlagsetterretningen som PST jobber med, rangeres i prioritert rekkefølge. Denne prioriteringen legger i sin tur føringer på hvilke saker som vil prioriteres når det etterspørres ulike typer ressurser til informasjonsinnhenting i PST.⁵⁹ Ettersom det ikke er opprettet en forebyggende sak knyttet til varselet fra E-tjenesten, blir ikke denne saken plassert inn på denne prioriteringslista. Saken inngår derimot som del av grunnlagsetterretningens arbeidsrom innen ekstrem islamisme, som er oppført som en egen «sak» på listen. I tillegg er varselet kort omtalt under overskriften «Andre saker/forhold», hvor informasjonen fra E-tjenestens varsel oppsummeres.⁶⁰

54 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 12.

55 Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 13.

56 Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 13.

57 Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 13.

58 Politiets sikkerhetstjeneste, korrespondanse mellom PST og E-tjenesten, gradert dokument nr. 14; Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 15; Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 16; Intervju med PST-ansatt nr. 3 og PST-ansatt nr. 4.

59 Møte med PST nr. 1; Politiets sikkerhetstjeneste, rapport, gradert dokument nr. 17.

60 Politiets sikkerhetstjeneste, rapport, gradert dokument nr. 17.

Det oppstår en diskusjon under møtet om ikke arbeidsrommet som varselet behandles i, bør prioriteres høyere, på bakgrunn av varselet fra E-tjenesten. Etter prioriteringsmøtet har de som har ansvaret for den nasjonale prioriteringen, et møte med kontraterroravdelingen hvor de blir enige om å omprioritere arbeidsrommet som håndterer varselet, men kun den delen av arbeidsrommet som angår selve varselet. Av graderingshensyn kan ikke utvalget oppgi nøyaktig hvor mange saker og arbeidsrom som lå inne i PSTs nasjonale prioriteringsliste på dette tidspunktet, men det var snakk om et sted mellom 50 og 100 saker og arbeidsrom som blir rangert i prioritert rekkefølge.⁶¹ Etter omprioriteringen blir den videre håndteringen av varselet fra E-tjenesten prioritert som nummer seks, som er en relativt høy prioritering.

Omtrent samtidig som at denne omprioriteringen kommuniseres ut i PST, kalles det inn til et møte i kontraterroravdelingen kl. 11.30. Hensikten med møtet er å følge opp anbefalingen om en intern «brainstorming» fra etterretningsrapporten som ble produsert på tirsdagen. På møtet stiller representanter fra grunnlagsetterretningen, fra den delen av kontraterroravdelingen som drifter PSTs forebyggende arbeid, og fra FRS.⁶²

I etterkant av dette møtet skjer flere vesentlige ting. Personen som til nå har holdt i kontraterroravdelingens oppfølging av varselet fra E-tjenesten og skrevet rapporten, skal etter hvert ut i ferie samme dag. Det besluttes derfor at to kollegaer fra grunnlagsetterretningen skal holde i saken ut uken. Videre besluttes det at påfølgende uke skal to andre kollegaer overta den videre oppfølgingen. Den ene av disse skrev PSTs siste objektvurdering av Bhatti. Den andre skrev PSTs siste objektvurdering av Matapour. Ingen av disse var på jobb uken før angrepet.⁶³

Kontraterroravdelingen sender også en e-post til en av E-tjenestens representanter i FEKTS hvor de opplyser om hvem fra PST som vil følge opp

61 Politiets sikkerhetstjeneste, rapport, gradert dokument nr. 17.

62 Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferat, gradert dokument nr. 9.

63 Intervju med PST-ansatt nr. 5 og PST-ansatt nr. 6.

varselet i dagene fremover, som beskrevet over.⁶⁴ I tillegg ber kontraterroravdelingen om at det settes opp et nytt møte mellom PST og E-tjenesten torsdag fra klokken 12.00 til 13.00. Denne e-posten blir imidlertid ikke lest av E-tjenestens representant i FEKTS. Dermed blir det heller ikke satt opp et nytt koordineringsmøte mellom PST og E-tjenesten på torsdagen.

Som allerede nevnt har man dagen før i kontraterroravdelingen også klargjort PSTs svar på RFI-en fra E-tjenesten. Det fremgår av utvalgets samtaler med ansatte i E-tjenesten at flere i E-tjenesten på dette tidspunktet henvendte seg til FEKTS og lurte på om når PST vil svare på deres RFI.⁶⁵

Fordi et av spørsmålene i E-tjenestens RFI reiser juridiske utfordringer som vi av graderingshensyn ikke kan beskrive i detalj her, blir PSTs svar på E-tjenestens RFI liggende. PSTs plan var å ta opp dette spørsmålet på neste koordineringsmøte med E-tjenesten, som PST hadde håpet skulle finne sted på torsdagen.⁶⁶ Når møtet endelig finner sted fredag ettermiddag, leser PST opp sitt foreløpige svar på RFI-en, deriblant deres vurdering av spørsmålet som reiste juridiske utfordringer. PSTs skriftlige og endelige svar på E-tjenestens RFI blir først sendt til E-tjenesten den 25. juni 2022, etter at angrepet har funnet sted.⁶⁷

Denne onsdagen setter man i PST også ut flere oppgaver internt for å følge opp anbefalingene fra etterretningsrapporten som ble skrevet på tirsdagen. I denne forbindelse settes det opp et såkalt prioritert etterretningsbehov (PEB) i det digitale arbeidsrommet hvor kontraterroravdelingen håndterer varselet, samt et sett med underliggende informasjonsbehov, som er et sett med underliggende spørsmål som kan bidra til å svare på det prioriterte etterretningsbehovet.

64 Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 18.

65 Intervju med FEKTS-representant.

66 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 15; Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 16.

67 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 15; Politiets sikkerhetstjeneste, korrespondanse mellom PST og E-tjenesten, gradert dokument nr. 14.

Det prioriterte etterretningsbehovet lyder som følger: «Hvilket norsk objekt ønsker å kontakte ISIL og få godkjenning for å utføre en operasjon i Norge?»⁶⁸

Videre sendes det ut en innhentingsoppgave til PSTs innhentingsavdeling, blant annet til de som jobber med innhenting via åpne kilder (OSINT). Oppgaven lyder som følger: «Vi har fått uspesifikk informasjon fra E om en ISIL-sympatisør som ønsker å begå en operasjon i Norge. Vi er avhengig av mer informasjon fra E, men i mellomtiden hadde det vært nyttig om OSINT kan berike PEB 09. Se under bakgrunn, i IB'ene og i vedlagt INTREP for bedre forståelse av hvilke objekter det gjelder.»⁶⁹ I samme bestilling understreker kontraterroravdelingen at denne oppgaven skal prioriteres blant de oppgavene som per da er gitt til OSINT fra de som i grunnlagsetterretningen jobber med ekstrem islamisme.

OSINT svarer samme ettermiddag at oppgaven er mottatt, men at de må tenke litt på hvordan de skal besvare den.⁷⁰

Torsdag 23. juni

På torsdagen beslutter ledergruppen for kontraterroravdelingen at to saksledere fra den delen av avdelingen som drifter PSTs forebyggende saker, skal følge opp varselet i stedet for analytikere ved grunnlagsetterretningen. Begrunnelsen er at man da unngår «flere kokker» og har full kontroll på arbeidet dersom man ender opp i en forebyggende sak.⁷¹

Det er flere aspekter ved denne beslutningen som avviker fra standard prosedyre i PST. For det første er det uvanlig at saksledere får ansvar for å følge opp oppgaver som ligger i grunnlagsetterretningen. Normalt håndterer sakslederne de forebyggende sakene, mens fagkoordinatorerne og analytikerne ved grunnlagsetterretningen følger opp objekter

(personer) og oppgaver utenfor sak, som denne.⁷² Mye tyder derfor på at man i PST på dette tidspunktet anser det som sannsynlig at det på et senere tidspunkt vil opprettes en forebyggende sak knyttet til varselet fra E-tjenesten, men at man inntil videre avventer mer informasjon fra E-tjenesten.

For det andre er det uvanlig å sette to saksledere på én og samme sak. En årsak til at det ble gjort i dette tilfellet, kan være at sakslederne på avdelingen hadde uvanlig stor arbeidsbelastning i denne perioden.⁷³ Samtidig viser dette grepet at PST tok saken på alvor og planla for å opprette en forebyggende sak. Det at PST ikke har flere aktuelle saksledere tilgjengelig på dette tidspunktet, kommer vi tilbake til i utvalgets vurderinger av PSTs forebyggende arbeid i neste kapittel.

Rundt kl. 12.00 på torsdagen begynner de to sakslederne å kommunisere med sine kollegaer om varselet via interne e-poster. Blant annet mottar den ene sakslederen fra en analytiker som jobber med grunnlagsetterretningen, en oversikt over alle personer som inngår i PSTs registreringer fra det siste året hvor også Bhatti inngår. Matapour inngår ikke i denne oversikten, som inneholder flere titalls personer, deriblant en av de andre siktede i saken.⁷⁴ Hvorfor Matapour ikke inngår i denne oversikten, har trolig å gjøre med hvordan selve søket ble satt opp i PSTs systemer, noe utvalget kommer tilbake til i sine vurderinger av PSTs forebyggende arbeid i denne saken.

Det fremgår også av interne e-poster som utvalget har fått tilgang på, at sakslederne forsøker å finne ut av om det er satt opp et nytt møte med E-tjenesten, men at de som blir spurt om dette i PST, ikke har noe informasjon om et slikt møte. Som beskrevet over anmodet PST om et nytt møte med E-tjenesten i en e-post som ble sendt på onsdagen. Så vidt utvalget er bekjent, ble ikke FEKTS kontakten direkte denne torsdagen for en oppklaring av hvorvidt et nytt møte hadde blitt satt opp.

68 Politiets sikkerhetstjeneste, IB-sett, gradert dokument nr. 20.

69 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 21.

70 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 21.

71 Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 22.

72 Fremgår av en rekke samtaler med PST-ansatte.

73 Fremgår av en rekke samtaler med PST-ansatte.

74 Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 22.

Klokken 14.55 kommer PSTs OSINT-miljø med et nytt svar på oppgaven som ble satt ut på onsdagen. I dette svaret skriver de at de ikke ser «noen umiddelbar løsning på oppgaven», at de gjerne tar imot innspill for hvordan de kan løse den, og at de gjerne kan ta et møte dagen etter, fredag, for å diskutere dette.⁷⁵ I tillegg kommer de med følgende opplysning: «Bhattis Facebook-profil har ikke blitt oppdatert den siste tiden.»⁷⁶ Svaret fra OSINT blir stående ubesvart i PSTs oppgavelogg frem til angrepet skjer. Hvorfor OSINT-miljøet ikke avdekket pride-flagget som Bhatti hadde postet den 14. juni, har å gjøre med hva slags oppgave de mottok fra kontraterroravdelingen, noe utvalget kommer tilbake til i sine vurderinger av om angrepet kunne ha vært avverget (i kapittel 8).

Fredag 24. juni

Selv om man på torsdagen beslutter å flytte ansvaret for videre oppfølging av varselet fra E-tjenesten fra grunnlagsetterretningen til den delen av kontraterroravdelingen som drifter PSTs forebyggende saker, blir dette først tilkjennegjort for FRS på fredagen i form av en e-post som sendes ut klokken 13.05.⁷⁷ I denne e-posten opplyser kontraterroravdelingen om at eventuell ny informasjon som kan belyse trusselen ytterligere, skal viderefremmes til de to sakslederne som nå følger opp varselet. FRS mottok aldri noen slik ny informasjon.

Samtidig jobbes det nå med å få satt opp et nytt koordineringsmøte mellom PST og E-tjenesten. Møtet settes først opp til klokken 12.00, men blir så utsatt til klokken 14.30. Da har den ene av de to sakslederne gått for dagen, men blitt enig med den andre sakslederen at hen deltar på møtet. Så dukker det opp et hasteoppdrag rett i forkant av oppfølgingsmøtet med E-tjenesten som den andre sakslederen må gjennomføre. Derfor spør den andre sakslederen en analytiker som deltok på det første koordineringsmøtet mellom PST og E-tjenesten på mandagen, om hen også kan stille

på oppfølgingsmøtet, og avtaler at de treffes etterpå for en statusoppdatering.⁷⁸ I tillegg har den første sakslederen allerede spurt en annen analytiker om å delta på møtet ettersom hen ikke skal på ferie neste uke, og derfor vil være tilgjengelig for videre arbeid med varselet.⁷⁹ I tillegg velger to andre analytikere å delta på møtet fordi de synes varselet fra E-tjenesten er interessant.⁸⁰

E-tjenesten stiller med 12 personer til oppfølgingsmøtet,⁸¹ som er uvanlig mange ifølge samtalen utvalget har hatt med personer i PST og E-tjenesten.⁸² Fra PST stiller de fire analytikerne. Ingen av de som i PST faktisk har hatt som oppgave å jobbe med varselet i løpet av uken, stiller i møtet, hverken fra FRS, grunnlagsetterretningen eller de to sakslederne. Det stiller heller ingen ledere fra PSTs kontraterroravdeling.

Ifølge E-tjenestens redegjørelse til Forsvarsdepartementet, som er delt med utvalget, starter møtet med at PST opplyser om at de som har jobbet med varselet i PST og skrevet svaret på E-tjenestens RFI, nå har reist på ferie. Ifølge PST opplyser de samtidig om at oppfølgingen av saken er overført til andre i PST, men at disse ikke hadde anledning til å delta i møtet. Deretter leser en av deltagerne fra PST opp PSTs foreløpige svar på RFI-en fra E-tjenesten. Videre opplyser PST om at de ikke har ytterligere informasjon om Bhattis tilknytning til trusselen. De nevner også at Bhatti nylig ble stoppet i en bil sammen med en annen person. Når E-tjenesten spør hvem den andre personen er, kan ingen av deltagerne fra PST redegjøre for det på stående fot.

E-tjenesten deler på sin side en muntlig vurdering av et «mest sannsynlig scenario», som er at angrepsplanen er reell, og at det er Bhatti som står bak. Mot slutten av møtet opplyser E-tjenesten om at de har funnet en profiloppdatering på Bhattis Facebook-side som viser et brennende pride-flagg med forbudsskilt over. Ifølge E-tjenestens redegjørelse for Forsvarsdepartementet nevner

75 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 21.

76 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 21.

77 Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 23.

78 Intervju med PST-ansatt nr. 7.

79 Intervju med PST-ansatt nr. 8.

80 Intervju med PST-ansatt nr. 9.

81 Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferat, gradert dokument nr. 9.

82 Blant annet intervju med FEKTS-representant.

også E-tjenesten Bhattis tidligere oppmerksomhet mot Orlando-skytingen i Florida i 2016, hvor en ekstrem islamist drepte 49 personer på et utested for skeive og skadet enda flere. PSTs deltagere i møtet mener imidlertid at dette med Orlando-skytingen ikke ble nevnt av E-tjenesten på møtet. Dette med Orlando-skytingen har heller ikke fremkommet i noen av utvalgets samtaler med PST-ansatte som deltok på møtet, som alle har forklart til utvalget at det brennende pride-flagget var noe som ble nevnt i forbifarten av E-tjenesten mot slutten av møtet.⁸³

Hverken E-tjenestens eller PSTs representanter bemerker under møtet at man er midt i pride-ukene i Norge, og at det skal være pride-parade i Oslo og mange andre steder dagen etter.⁸⁴ Denne tilsynelatende manglende oppmerksomheten mot hva som rører seg blant utsatte minoritetsgrupper i det norske sivilsamfunnet, kommer vi tilbake til i utvalgets vurderinger av PST forebyggende arbeid.

Etter møtet mellom PST og E-tjenesten kommer den andre sakslederen tilbake fra sitt hasteoppdrag og blir oppdatert på hva som ble sagt på møtet. Selv om Bhattis Facebook-oppdatering nok en gang nevnes, er det ingen som kobler det opp mot den pågående pride-markeringen. Sakslederen og de som deltok på møtet, bestemmer seg imidlertid for å samle alle tråder i saken på mandag.⁸⁵ Klokkeren 15.46 sender en av møtedeltagerne ut en e-post til de to sakslederne og to av analytikerne som også deltok på møtet. E-posten lister opp fire oppgaver knyttet til saken som må følges opp til uken. De samme oppgavene er også å finne i etterretningsrapporten som ble skrevet på tirsdagen.⁸⁶ Fremdeles handler alle oppgavene om å identifisere hvem den såkalte ISIL-sympatisøren kan være.

Dermed var det slik utvalget forstår det, aldri noen i PST som forsøkte å svare på følgende problemstilling: Dersom ISIL-sympatisøren faktisk

er Bhatti, slik E-tjenesten har ment hele tiden, hvem kan være en sannsynlig utøver av et angrep i Norge som Bhatti har planlagt? Det at dette spørsmålet tilsynelatende aldri blir vurdert av noen i PST som følge av varselet fra E-tjenesten, kommer utvalget tilbake til i sine vurderinger av PSTs forebyggende arbeid i kapittel 6, og av om angrepet kunne ha vært avverget, i kapittel 8.

Før vi går videre til disse vurderingene, er det imidlertid nødvendig å først beskrive forløpet i politiets arbeid i denne saken.

5.3 Politiets forebyggende arbeid i denne saken

Som tidligere nevnt starter politiets forebyggende arbeid med Matapour i august 2019 i forbindelse med skytingen mot huset til et av Matapours familiemedlemmer. Det er opplysninger som fremkommer i politiets etterforskning av denne skytingen, som danner grunnlaget for at Matapour føres inn i Oslo politidistrikts forebyggingsprosjekt knyttet til radikaliseringsprosjektet.⁸⁷ I disse opplysningene kommer det frem at Matapour er tilknyttet et islamistisk miljø, og at han rundt 2015 skal ha endret sine politiske, ideologiske og religiøse holdninger mot det ekstreme. Han skal ha uttrykt støtte til Mulla Krekar, forsøkt å endre levesettet til egne familiemedlemmer og hatt hyppig kontakt med flere kjente norske islamister.⁸⁸

Disse opplysningene i kombinasjon med antagelser om Matapours høye voldskapasitet gjør radikaliseringskontakten som først mottar opplysningene, bekymret. Hen velger derfor å kontakte PST for å be dem vurdere videre oppfølging av Matapour. PST svarer imidlertid at de ikke kan følge opp denne saken, som dermed blir liggende hos Oslo politidistrikts Enhet øst.⁸⁹

Oslo politidistrikt beslutter tidlig at de ønsker å gjennomføre en samtale med Matapour for å få avklart intensjon og kapasitet samt vurdert alvor-

83 Intervju med PST-ansatte nr. 8, 9, 10 og 11.

84 Intervju med PST-ansatte nr. 7, 8, 10 og 11.

85 Intervju med PST-ansatte nr. 7, 8, og 11.

86 Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 24.

87 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 3.

88 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 4.

89 Intervju med radikaliseringskontakt nr. 1.

lighetsgraden av bekymringen. De vurderer også at det vil være fordelaktig om en radikaliseringskontakt med minoritetsbakgrunn gjennomfører samtalen.⁹⁰

Radikaliseringskontaktens første kontakt med Matapour

I september 2019 ringer en radikaliseringskontakt med minoritetsbakgrunn fra Enhet sentrum til Matapour for å etablere kontakt. Denne radikaliseringskontakten har planlagt samtalen sammen med en annen radikaliseringskontakt fra Enhet øst, også med minoritetsbakgrunn. Matapour fremstår som skeptisk til politiet, skjønner ikke hvorfor politiet vil snakke med ham, og er bekymret for at de skal pågripe ham. Forut for dette har Matapour hatt status som vitne, mistenkt og siktet i en rekke saker. På bakgrunn av dette har han vært kontaktet gjentatte ganger av politiet og var på et tidspunkt etterlyst.

Radikaliseringskontakten forklarer at det ikke handler om noe sånt, men at de vil ha en samtale med han for å høre hva han tenker om livet og fremtiden sin. Matapour sier han ikke ønsker å avtale noe tidspunkt for samtale, men sier at radikaliseringskontakten kan få ringe igjen senere.⁹¹ Ifølge radikaliseringskontaktens loggføring ringer Matapour «en uke eller senere» selv tilbake, spør hva radikaliseringskontakten heter, og hvor hen er fra. Radikaliseringskontakten svarer på dette.⁹²

Etter disse to korte samtalene skjer det ikke så mye i saken på en stund. Det fremgår av politiets loggføring at de er travle med andre saker, og at denne saken ikke prioriteres. Det gjennomføres ingen oppfølgingssamtale med Matapour. En viktig årsak til dette er at Oslo politidistrikt erfaringsmessig har opplevd at det å presse folk til å gjennomføre det som i utgangspunktet skal være frivillige samtaler, kan gjøre vondt verre.⁹³

I november 2019 overføres ansvaret for Oslo politidistrikts oppfølging av Matapour fra radikali-

seringskontakten ved Enhet øst som mottok bekymringen om Matapour, til den ene av radikaliseringskontaktene fra Enhet øst som planla telefonsamtalen, men ikke den som gjennomførte samtalen.⁹⁴ I slutten av november sender radikaliseringskontakten som har overtatt oppfølgingen, en e-post til SaLTo-koordinatoren⁹⁵ i Gamle Oslo i håp om å motta mer informasjon om Matapour.⁹⁶ Utvalget er ikke gjort kjent med noe skriftlig svar på denne e-posten.

I forbindelse med en såkalt prosjektvask i januar 2020, der politiet går gjennom saken til en person som er oppført i radikaliseringsprosjektet, blant annet søk i politiets systemer, skriver radikaliseringskontakten en oppsummering. Her fremgår det at man har grunn til å tro at Matapour sympatiserer med militant islamisme og har et hat overfor Vesten, vestlige myndigheter, ikke-muslimer og homofile. Dette er trolig informasjon som har fremkommet gjennom samtaler med vitner i etterforskningen av skyting mot huset til et av Matapours familiemedlemmer. Videre skriver radikaliseringskontakten at informasjon som kan belyse om det foreligger intensjon om å begå voldelig ekstremisme i det norske samfunnet, ikke er fremkommet. Radikaliseringskontakten etterlyser en ny vurdering fra PST, samt drøfting av tiltak.⁹⁷

Få dager senere gjennomføres et av de faste møtene mellom radikaliseringskontaktene ved Enhet øst og PST. Her blir Matapour tatt opp som et tema. Det er kun PST som har lagret et referat fra dette møtet.⁹⁸ Av PSTs referat fremgår det at Oslo politidistrikt opplyste om at personer i nære relasjoner med Matapour er svært bekymret for hans ekstreme tanker og holdninger.⁹⁹ Videre opplyser Oslo politidistrikt om at de har kontaktet NAV og fått tilbakemelding på at Matapour ikke

90 Intervju med radikaliseringskontakt nr. 2.

91 Intervju med radikaliseringskontakt nr. 2.

92 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 49.

93 Intervju med radikaliseringskontakt nr. 2.

94 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 5.

95 SaLTo er en desentralisert samarbeidsmodell for Oslo politidistrikt og Oslo kommune om rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid, herunder også forebygging av radikaliserings- og voldelige ekstremisme.

96 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 6.

97 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 7.

98 Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferat, gradert dokument nr. 25.

99 Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferat, gradert dokument nr. 25.

har «aktive tiltak» hos NAV per nå. Til slutt oppsummerer PST radikaliseringskontaktens vurdering, som er at Matapour er radikalisert og innehar voldskapasitet. PST skriver også i sitt referat fra dette møtet at det ikke fremgikk hva slags planer radikaliseringskontakten hadde for det videre arbeidet.

Etter dette samarbeidsmøtet er det tilsynelatende stille i saken i flere måneder. I august 2020 noterer radikaliseringskontakten at det ikke foreligger noen ny informasjon som kan belyse eventuell angrepsintensjon hos Matapour.¹⁰⁰ Noen uker senere skjer imidlertid flere vesentlige hendelser.

Vold i nære relasjoner og barnefordelingssak

I august 2020 blir Matapour anmeldt to ganger til politiet for mistanke om å ha utøvd vold mot personer i nærmeste familie.¹⁰¹ Det opprettes tidlig kontakt mellom Oslo politidistrikts radikaliseringskontakt og etterforskningslederen i disse sakene slik at eventuell relevant informasjon som skulle dukke opp i forbindelse med etterforskningen, deles med radikaliseringskontakten.¹⁰² Enkelte opplysninger dukker etter hvert opp, blant annet at Matapour leier leilighet av en kjent kriminell skikkelse med forbindelser til det ekstreme islamistiske miljøet. I tillegg opplyser politietterforskeren om at Matapour opererer med flere mobiltelefoner, at han ofte tar ut batteriene av mobiltelefonene for å unngå å bli sporet av politiet, og at han er av den oppfatning at han er under skjult etterforskning av PST (noe som ikke stemmer).

I starten av 2021 kommer det også frem av den ene etterforskningen at det foreligger en dom i en tvistesak fra Oslo tingrett fra desember 2020 om samværsrett.¹⁰³ Det kommer også frem av politiets etterforskninger at Matapour frem til da har fulgt opp sin nære familie på et nivå som oppleves som krevende for andre som også omgås med familien. Det kommer også frem at

100 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 8.

101 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 9; Oslo politidistrikt, BL-sak 15207483.

102 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 9; Intervju med radikaliseringskontakt nr. 2.

103 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 10.

Matapour ofte overskrider regler for samvær.¹⁰⁴ Det kan virke som at Matapour har opplevd dommen i tvistesaken som nedslående og svært inngripende.

Utvalget har også merket seg opplysninger fra den pågående politietterforskningen av angrepet den 25. juni 2022 om at Matapour etter denne dommen i tvistesaken ved flere anledninger skal ha truet en saksbehandler i barnevernet, både i form av tekstmeldinger og i ett tilfelle en håndbevegelse som simulerte at han skyter hen med en pistol.¹⁰⁵ Denne og annen relevant informasjon fra barnevernet blir imidlertid aldri etterspurt av og delt med de som jobber forebyggende med Matapour, hverken i politiet eller PST. Utvalgets vurderinger av hvorvidt denne informasjonen fra barnevernet kunne bidratt til at angrepet ble forhindret, finnes i kapittel 8.

Ny radikaliseringskontakt

I februar 2021 overføres ansvaret for å følge opp Matapour til en ny radikaliseringskontakt ved Enhet øst ettersom den forrige radikaliseringskontakten hadde mange «tunge» saker å håndtere.¹⁰⁶ I juli 2021 gjennomfører den nye radikaliseringskontakten en prosjektvask i saken. Her oppsummeres utviklingen i familievoldssakene og barnefordelingssaken. I tillegg omtaler den nye radikaliseringskontakten for første gang i politiets loggsystem opplysninger om Matapours helse som har fremkommet gjennom tidligere etterforskninger.¹⁰⁷ Det påpekes også at politiet har gjennomført en ufrivillig ransaking hjemme hos Matapour i forbindelse med familievoldsetterforskningen, og at Matapour i mai 2021 ble kontrollert av politiet i forbindelse med at han oppsøkte en person i nær relasjon som da utløste voldsalarm. Med andre ord har Matapour opplevd en rekke anstrengte møter med politiet den siste tiden.

I forbindelse med prosjektvasken gjennomfører radikaliseringskontakten en ny vurdering av

104 Oslo politidistrikt, vitneavhør, (UO) dokument nr. 11.

105 Oslo politidistrikt, vitneavhør, (UO) dokument nr. 11.

106 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 12.

107 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 13.

Matapour.¹⁰⁸ Vurderingen bygger på den siste vurderingen som ble gjort av den forrige radikaliseringskontakten når det gjelder Matapours intensjon, og legger inn nye elementer fra de siste etterforskningene når det gjelder Matapours voldskapasitet. I tillegg kommenterer den nye radikaliseringskontakten Matapours helse-situasjon. Den nye radikaliseringskontakten kommenterer også på barnefordelingssaken, og understreker at denne kan bidra til at Matapours mistro mot samfunnet øker.

Kort tid etter mottar radikaliseringskontakten en e-post fra etterforskningslederen i familievoldssakene som kan opplyse om at begge sakene er henlagt grunnet bevisets stilling.¹⁰⁹ Hen kommenterer også barnefordelingssaken og deler kontaktinformasjonen til barnevernets saksbehandler, dersom det skulle være behov for å oppdatere seg på situasjonen i den saken. Etterforskningslederen legger også ved en såkalt SARA-analyse av Matapour. Dette er en analyse som benyttes for å vurdere risiko for partnervold. I denne fikk Matapour utslag på seks av ti risikofaktorer for partnervold.¹¹⁰

I september 2021 fører radikaliseringskontakten opp en liste med aktive tiltak.¹¹¹ Disse går ut på å komme i kontakt med et av Matapours familie-medlemmer for å se om han kan bidra med avklaring i saken, komme i kontakt med Trusselgruppa i Oslo politiet som håndterer eventuelle trusler mot personer i nære relasjoner, samt kontakte Politiets utlendingsenhet for å vurdere om Matapour kan være en mulig kandidat for utvisningsvedtak.

Nok en ny radikaliseringskontakt

Mot slutten av 2021 overføres ansvaret for å følge opp Matapour til nok en ny radikaliseringskontakt, denne gangen ved Enhet sentrum. Årsaken er at Matapour året før flyttet til ny adresse i Oslo og nå sogner til en annen av Oslo politidistrikts geografiske driftsenheter (Enhet

sentrum).¹¹² I februar 2022 gjennomfører den nye radikaliseringskontakten en prosjektvask i saken.¹¹³ Her påpekes det at en person som Matapour har nær relasjon til, nok en gang har utløst voldsalarm etter at noen hadde ringt på personens dør. En politipatrulje søkte etter Matapour i området, uten at de så noe til ham. Videre får radikaliseringskontakten bekreftet at Matapour ikke er registrert med noe arbeid. Hen søker også etter Matapour på Google og Facebook uten resultater.

I mars 2022 setter den nye radikaliseringskontakten opp en rekke hypoteser knyttet til hvor i en eventuell radikaliseringsprosess Matapour befinner seg, samt et sett med informasjonsbehov som kan bidra til å bekrefte eller avkrefte disse hypotesene.¹¹⁴ Videre kontakter den nye radikaliseringskontakten en rekke aktører som potensielt kan bidra til å svare ut noen av disse informasjonsbehovene, deriblant Trusselgruppa ved Oslo politidistrikt, MENTRA, som fungerer som bindeledd mellom NAV og politiet, Politiets utlendingsenhet, og informantbehandleren i politiet som delte bekymringen om Matapour i utgangspunktet.

Ingen av disse initiativene frembringer ny informasjon som kan bidra til å avklare informasjonsbehovene i saken. Fra MENTRA får radikaliseringskontakten etter hvert vite at Matapour har vært i NAV-systemet lenge, i alle fall siden 2008, da han endret kontonummer. Videre opplyses det om at Matapour i 2014 ble bedt om å søke uføretrygd, og at han i dag har uføretrygd og ingen tiltak utover dette. Han har ikke en saksbehandler tilknyttet seg hos NAV, men det oppgis hvilket NAV bydelskontor han tilhører. I tillegg gis det informasjon om at han har flere barn, men at ingen av de bor hos ham.¹¹⁵ Kontaktpersonen i MENTRA tilbyr seg også å kontakte en leder ved NAV for å undersøke saken nærmere, men opplyser samtidig om at det etter all sannsynlig-

108 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 14.

109 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 15.

110 Oslo politidistrikt, egenrapport, (UO) dokument nr. 16.

111 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 17.

112 Oslo politidistrikt, e-post utveksling, (UO) dokument nr. 31

113 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 18.

114 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 19a og 19b.

115 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 20.

het vil være lite å hente. Radikaliseringskontakten ber da MENTRA-kontakten om å avvente.¹¹⁶

I løpet av våren 2022 har radikaliseringskontakten også deltatt på faste samarbeidsmøter med PST hver tredje uke. Dokumentasjon av informasjonsutveksling, diskusjon og beslutninger fra disse møtene er mangelfull og sporadisk både fra PST og Oslo politidistrikt. På et samarbeidsmøte som fant sted i begynnelsen av mars, opplyser radikaliseringskontakten PST om at hen har tatt kontakt med MENTRA, som beskrevet over. Videre fremgår det av en intern logg i PST at radikaliseringskontakten i dette møtet fremstår som usikker på veien videre.¹¹⁷ Det er i etterkant av dette møtet at PST selv beslutter å gjennomføre en samtale med Matapour, som finner sted på en kafé, som beskrevet tidligere. Denne beslutningen får imidlertid ikke radikaliseringskontakten vite om.

Den 21. april er det et nytt samarbeidsmøte mellom Oslo politidistrikts radikaliseringskontakt og PST, hvor Matapour også tas opp. Følgende fremgår om Matapour fra Oslo politidistrikts referat fra møtet: «Ingenting fra PST, men de holder i han enda. Derfor et ønske om at han ligger inntil videre.»¹¹⁸ På dette tidspunktet har altså PST gjennomført sin første bekymringssamtale med Matapour, som fant sted den 24. mars. Det fremgår av Oslo politidistrikts referat samt utvalgets samtaler med de involverte at Oslo politidistrikt fikk beskjed om «å la han ligge inntil videre», med andre ord ikke iverksette egne oppfølgingstiltak. PST informerte imidlertid ikke radikaliseringskontakten om tiltakene som de selv iverksatte, altså at de hadde gjennomført en bekymringssamtale med Matapour, og heller ikke informasjonen som fremgikk av denne samtalen.¹¹⁹ Utvalgets vurderinger av informasjonsdelingen mellom PST og politiet i denne saken finnes i kapittel 6.

116 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 20.

117 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 26.

118 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 21.

119 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 21.

Dagen etter dette samarbeidsmøtet, den 22. april, stanser politiet Bhatti i en bil sammen med Matapour, som beskrevet over. Som følge av denne bilstansen kontakter radikaliseringskontakten PST den 2. mai i håp om en avklaring om hva som skal gjøres videre i saken.¹²⁰ To dager senere ringer PST til radikaliseringskontakten og gir beskjed om at PST tar den videre oppfølgingen, og at tiltak ikke skal igangsettes av radikaliseringskontakten.¹²¹ Dette er samme dag som at PST gjennomfører sin andre samtale med Matapour utenfor Saga kino.

I mellomtiden har radikaliseringskontakten oppsøkt to av patruljemannskapene som var med på bilstansen, for å få en mer detaljert beskrivelse av hva som skjedde. Radikaliseringskontakten skriver en oppsummering av en samtale med et av disse patruljemannskapene og deler dette med PST den 5. mai.¹²²

Etter dette er det stille i saken, helt frem til 15. juni.

Hendelse knyttet til barnefordelingssaken

Onsdag den 15. juni skal Matapour møte i Borgarting lagmannsrett i forbindelse med den pågående barnefordelingssaken, som følge av at Matapour har anket dommen fra Oslo tingrett. Kort tid i forveien har Matapour mottatt en sakkyndigrapport som ikke taler til hans fordel.¹²³ Utvalget har forstått det slik at Matapour ikke stiller i rettsmøtet, men at han i stedet drar til barnehagen og henter de to barna sine der.¹²⁴ Dette får ekskonas advokat som er til stede i lagmannsretten, vite om gjennom kontakt med barnehagen.¹²⁵ Hen kontakter politiet og varsler om hva som har skjedd. Ekskonas advokat og sakkyndig varsler så barnevernet.¹²⁶ Barnevernet blir bekymret og ber politiet om å gjennomføre en velferdssjekk av de to barna. I mellomtiden kommer barnevernet i kontakt med Matapours advokat, som selv har kontakt med Matapour. De får gjennom advokaten bekreftet at det ikke

120 Oslo politidistrikt, e-post, (UO) dokument nr. 22.

121 Oslo politidistrikt, e-post, (UO) dokument nr. 23.

122 Oslo politidistrikt, e-post, (UO) dokument nr. 24.

123 Oslo politidistrikt, vitneavhør, (UO) dokument nr. 11.

124 Oslo politidistrikt, PO-logg, (UO) dokument nr. 25.

125 Oslo politidistrikt, PO-logg, (UO) dokument nr. 25.

126 Oslo politidistrikt, PO-logg, (UO) dokument nr. 25.

er grunn til å mistenke at noe ulovlig har skjedd. Barnevernet velger derfor å avlyse politioppdraget.¹²⁷

Politiets radikaliseringskontakt får med seg denne hendelsen, som loggføres i politiets operative loggsystem. Hen varsler derfor PST om hendelsen morgenen etter.¹²⁸ I denne forbindelse

kommenterer også radikaliseringskontakten til PST det hen opplever som nye opplysninger om Matapours helse som har kommet frem i kommunikasjonen mellom ekskonas advokat og politiet i forbindelse med denne hendelsen.¹²⁹ Dette er den siste loggføringen politiet gjør i sitt system vedrørende Matapour før angrepet finner sted ni dager senere.

Tidslinje fra 2015 til 24. juni 2022

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i PST	Hendelser i Oslo Politidistrikt
Matapours radikaliseringsprosess starter	2015		
	2016	Matapour kommer i PSTs søkelys	
Skudd avfyres mot huset til et av Matapours familiedømmer. Matapour blir mistenkt i saken som til slutt henlegges grunnet manglende bevis.	31. juli 2019		
	August 2019	PST gjør sin første vurdering av Matapours vilje og evne til å begå politisk vold.	Oslo politidistrikt begynner sitt forebyggende arbeid mot Matapour som følge av informasjon som fremgår av etterforskningen av skytingen mot huset til Matapours familiemedlem
		PST skriver sin første objektvurdering av Matapour som en mulig utøver av et angrep. Det knyttes særlig bekymring til relasjonen mellom Bhatti og Matapour.	
	September 2019		En radikaliseringskontakt ved Oslo politidistrikt tar for første gang kontakt med Matapour over telefon. Matapour fremstår som svært skeptisk til politiet, og ønsker ikke videre kontakt.
	November 2019		Ansvar for politiets oppfølging av Matapour overføres til en ny radikaliseringskontakt.

127 Oslo politidistrikt, PO-logg, (UO) dokument nr. 25.

128 Oslo politidistrikt, e-post, (UO) dokument nr. 26.

129 Oslo politidistrikt, e-post, (UO) dokument nr. 26.

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i PST	Hendelser i Oslo Politidistrikt
Matapour anmeldes to ganger til politiet for å mistanke om å ha utøvd vold mot personer i nærmeste familie.	August 2020	PST gjennomfører en rutinemessig undersøkelse på internett og i sosiale medier av flere personer, deriblant Matapour. PST finner ingen informasjon på nettet om Matapour, noe de bemerker som uvanlig.	
	Februar 2021		Ansvaret for politiets oppfølging av Matapour overføres til en ny radikaliseringskontakt.
	Juli 2021		Den nye radikaliseringskontakten loggfører i i politiets radikaliseringsprosjekt at en pågående barnefordelingssak vil kunne bidra til at Matapours mistro mot samfunnet øker.
	August 2021	PST skriver sin andre objektvurdering av Matapour. PST vurderer det som lite sannsynlig at Matapour har intensjon om å begå politisk vold.	
	September 2021		Radikaliseringskontakten fører opp en liste med aktive tiltak for å innhente mer informasjon om Matapour.
	Slutten av 2021		Ansvaret for å følge opp Matapour overføres til nok en ny radikaliseringskontakt.
	Februar 2022	PST skriver i sin tredje objektvurdering at det ikke foreligger rapportering som indikerer at Matapour har til hensikt å begå politisk motivert vold i Norge	Den nye radikaliseringskontakten gjør søk etter Matapour på Google og Facebook uten resultater.
	Mars 2022		Radikaliseringskontakten kontakter andre instanser i Oslo politidistrikt og Oslo kommune i håp om å avdekke mer informasjon om Matapour radikalisering, men uten resultater.
	24. mars 2022	PST gjennomfører sin første samtale med Matapour. Matapour fremstår som skeptisk til PST. Det kommer lite ut av samtalen utover at Matapour er svært opptatt av barna sine.	
	1.april 2022	PST sender SMS til Matapour for å be om en ny samtale over en lunsj, men grunnet ramadan etterfulgt av påskeferie blir dette ikke noe av.	

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i PST	Hendelser i Oslo Politidistrikt
Matapour og Bhatti stoppes av politiet i en bil i tilknytning til en SIAN-markering på Stovner. I bilen ble det funnet to kniver og ingen mobiltelefoner	22. april 2022		
	28. april 2022	PST sender ny SMS til Matapour med ønske om å gjennomføre en samtale. Matapour svarer at det er greit.	
	2. mai 2022		Radikaliseringskontakten tar kontakt med PST for å gi mer informasjon om bilstoppet med Bhatti.
	4. Mai	PST gjennomfører en ny samtale med Matapour. Samtalen er svært kort og det kommer lite ut av den. Dette er PSTs siste kontakt med Matapour før angrepet.	
Bhatti reiser ut av Norge.	7. juni 2022		
Bhatti poster et bilde av brennende prideflagg på en av Facebook-kontoene sine.	14. juni 2022		
Matapour stiller ikke til barnefordelings-sak i retten, men henter i stedet barna i barnehagen. Barnevernet blir bekymret og tilkaller politiet, men avbryter oppdraget etter forsikring fra Matapours advokat om at barna har det bra.	15. juni 2022		
	16. mai 2022	PST informerer E-tjenesten om at Arfan Bhatti har forlatt Norge	Radikaliseringskontakten informerer PST om at Matapour ikke stilte i retten. Dette er siste logging politiet har på Matapour før angrepet.

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i PST	Hendelser i Oslo Politidistrikt
E-tjenesten mottar informasjon fra egen innhentingsoperasjon om en person som ønsker å komme i kontakt med ISIL for å få støtte til en operasjon i Skandinavia.	19. juni 2022		
	20. juni 2022	E-tjenesten varsler PST om et mulig terrorangrep i Norge. E-tjenesten vurderer i et møte med PST at Bhatti mest sannsynlig er personen som ønsker å komme i kontakt med ISIL. PSTs Førsteresponscenter (FRS) skriver en innledende vurdering som støtter E-tjenestens vurdering.	
	21. juni 2022	Kontraterroravdelingen i PST mottar den innledende vurderingen fra FRS og skriver en etterretningsrapport som kommer med flere anbefalinger for videre oppfølging av varselet.	
	22. juni 2022	Kontraterroravdelingen setter ut flere innhentingsoppgaver til egen organisasjon. De ber også om et nytt møte med E-tjenesten men denne e-posten blir ikke lest.	
	23. juni 2022	Miljøet som jobber med åpne kilder i PST svarer på innhentingsoppgaven fra kontraterroravdelingen at de ikke ser noen umiddelbar løsning på oppgaven. De skriver også at de ikke har vært noen oppdateringer på Bhattis Facebook-profil den siste tiden.	
	24. juni 2022	PST og E-tjenesten gjennomfører et nytt møte. Ingen av partene har mye ny informasjon å bidra med, men mot slutten av møtet opplyser E-tjenesten PST om at de har kommet over Bhattis facebook-post av et brennende pride-flagg. Ingen i møtet bemerker at man er midt i pride-uken i Norge og at det skal være pride-parade dagen etter. PST beslutter å følge opp saken videre førstkommande mandag.	
Natt til 25. juni gjennomfører Matapour angrepet.			

Kapittel 6 Vurderinger av PSTs og politiets forebyggende arbeid

Utvalgte funn

- PST hadde identifisert Matapour som en mulig utøver av et angrep og var bekymret for at Bhatti kunne komme til å bruke en sårbar og radikaliserert Matapour som et redskap til å utføre politisk motiverte voldshandlinger. Dette viser at PST har evne til å identifisere aktuelle trusler og gjøre treffsikre vurderinger.
- PST oppretter ofte ikke forebyggende sak med mindre de også forventer å få innfridd tvangsmiddelbruk. Dermed oppretter PST færre forebyggende saker enn de har anledning til.
- Antallet personer som er satt av til å jobbe med forebyggende kontraterrorvirksomhet i PST er lavt i forhold til omfanget av oppgavene de er satt til å løse. Dette bidrar også til at PST ikke oppretter forebyggende saker i alle tilfeller der vilkårene for å opprette slike saker er innfridd.
- PSTs oppdrag med å beskytte myndighetspersoner spiser av budsjettene til PSTs øvrige virksomheter når omfanget av slike utenlandsreiser periodevis øker.
- Selv om PST satt på relevant egenprodusert etterretning om Matapour, delte PST ikke denne etterretningen med radikaliseringskontaktene i politiet som hadde ansvar for å følge opp Matapour.
- Politiets radikaliseringskontakter kunne og burde tatt kontakt med barnevernet i denne saken, noe som i sin tur kunne gitt politiet verdifull informasjon for det forebyggende arbeidet.
- Oslo politidistrikt utarbeider ikke prioriteringer av personer det er knyttet bekymring til i henhold til trussel og/eller tiltak. PST gjør vurderinger som kan danne grunnlag for slike prioriteringer, men deler ikke sine vurderinger eller prioriteringer med politiet.
- Dagens praksis med at man innen grunnlagsetterretningen på operasjonelt nivå i PST gjør kontinuerlige vurderinger av personer utenfor sak, fortrenger det som man med fordel kunne gjort mer av på operasjonelt nivå, nemlig analyser av grupper, nettverk og fenomener.
- Politiets radikaliseringskontakter mottar fremdeles ingen opplæring innen fagområder som utvalget mener er særlig relevante for deres arbeid, som forebygging, trusselaktørtyper (fenomenkunnskap) eller etterretning.
- PST-ansatte som jobber med forebyggende kontraterrorvirksomhet får noe generell kursing innen etterretning og forebygging, men ingen kursing innen trusselaktørtyper og deres fiendebilder (fenomenkunnskap).
- Det er breddeerfaring heller enn dybdekunnskap som gir uttelling for opprykk i PST. Dette fører til hyppige skifter av stillinger internt i organisasjonen og få som velger å spesialisere seg på trusselaktørtyper og deres fiendebilder.

- Det forelå mye relevant kunnskap blant de som jobber med kontraterror i PST i denne saken som PST ikke evnet å sammenstille på en helhetlig og rettidig måte.
- PSTs kontraterroravdeling har utviklet en verdifull demokratisk forankret organisasjonskultur som i høy grad forholder seg til de rammene som PST er gitt for å ivareta viktige demokratiske verdier som friheten til privatliv, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet.
- Kontraterroravdelingen i PST har utviklet en kultur hvor det å kunne holde hodet kaldt og ikke overreagere på ny trusselinformasjon verdsettes. Selv om denne egenskapen er nødvendig i en organisasjon som PST, kan den i denne saken ha bidratt til at man i kontraterroravdelingen ikke oppfattet at det var et hasteelement knyttet til varselet fra E-tjenesten om mulig terror i Norge.
- Deler av kontraterroravdelingen i PST utviste skepsis til informasjonen og vurderingene som fremgikk av varselet fra E-tjenesten – en skepsis som etter utvalgets mening kan knyttes til et mer generelt ønske i kontraterroravdelingen om å være best i sitt fag og gjøre de beste vurderingene.
- PST hadde i utgangspunktet ikke lov til å dele etterretningsinformasjonen de mottok fra E-tjenesten med politiet, slik den ble fremlagt for dem, men kunne eventuelt spurt om tillatelse til å dele dersom de mente at det kunne være hensiktsmessig.

Utvalgte anbefalinger

- PST bør investere i å videreutvikle sin evne til å følge opp og motvirke identifiserte trusler, ettersom PSTs evne til å identifisere trusler fremstår som god.
- PST bør senke terskelen for opprettelse av forebyggende saker, slik at terskelen ligger nærmere vilkårene som er gitt av loven for opprettelse av forebyggende sak (politiregisterloven § 64-1-a), heller enn vilkårene som er gitt av loven for tvangsmiddelbruk (politiloven § 17 d).
- PST bør i samråd med Justis- og Beredskapsdepartementet gjennomføre en egen gjennomgang av ressursituasjon for PSTs kontraterrorarbeid hvor samsvaret mellom tilgjengelige ressurser og omfanget av nødvendige oppgaver står sentralt.
- Det bør opprettes et separat budsjett for PSTs beskyttelse av myndighetspersoner, slik at uforutsigbarheten for dette oppdraget ikke har negativ innvirkning for PSTs øvrige virksomheter.

- PST bør i større grad sammenstille, nedgradere og dele egenprodusert etterretning om personer som politiet har ansvaret for å følge opp, men som PST har etterretning om som politiet ikke har.
- Politiets radikaliseringskontakter bør sørge for at alle tilgjengelige og relevante informasjonskilder utforskes i saker med en uavklart bekymring.
- Oslo politidistrikt og PST bør utarbeide og dele prioriteringslister over personer som de er bekymret for i radikaliseringsøyemed slik at man i fellesskap kan vurdere trusler og tiltak.
- PST bør vurdere om alle vurderinger av personer det er knyttet bekymring til, også utenfor forebyggende saker, kan og bør gjøres på taktisk nivå av de samme analytikerne som i dag gir analysestøtte til PSTs forebyggende saker. På operasjonelt nivå bør PST i større grad rendyrke operasjonelle analyser på tvers and individer, grupper og nettverk.
- Det bør utvikles et opplæringstilbud for politiets radikaliseringskontakter som dekker de viktigste fagområdene for deres arbeid.
- PST bør utvikle et eget kurs for PST-ansatte og politiets radikaliseringskontakter om trusselaktørtyper og deres fiendebilder (fenomenkunnskap).
- PST bør innføre tiltak som kan dyrke frem, premiere, og i større grad anvende dybdekunnskap om aktørtyper, aktørnettverk og fenomener, ikke bare på strategisk nivå, men også på operasjonelt og taktisk nivå.
- PSTs kontraterroravdeling bør i større grad danne seg oversikt over og nyttiggjøre seg av den unike fagkunnskapen som er å finne blant sine egne ansatte. Sagt på en annen måte bør man i PST ikke bare tenke funksjon, men også person.
- PSTs kontraterroravdeling bør ivareta sin høye bevissthet om de rammene som PST er gitt av samfunnet for å ivareta viktige demokratiske verdier. Samtidig bør offentligheten med jevne mellomrom diskutere om disse rammene er hensiktsmessige, gitt dagens trusselsituasjon.
- Kontraterroravdelingen i PST bør jobbe videre med å finne den rette balansen mellom det å kunne holde hodet kaldt i møte med ny trusselsituasjon, og det å kunne gjenkjenne og raskt respondere på trusler som det er knyttet et hasteelement til.
- PST bør videreutvikle sitt samarbeid med E-tjenesten om kontraterror gjennom tiltak som kan skape en høyere grad av tillit til hverandres vurderinger.
- PST bør avklare forventinger til hva som kan og bør deles av detaljer knyttet egeninnhentet informasjon fra både PST og E-tjenesten.

6.1 Oversikt

Gjennom utvalgets innledende undersøkelser og intervjuer knyttet til PSTs og politiets forebyggende arbeid har vi vært opptatt av å identifisere temaer som har gjort seg gjeldende i denne saken, men som også er relevante for politiets og PSTs forebyggende arbeid mer generelt. Som del av dette har vi også sett hen til tidligere evalueringer av PSTs og politiets arbeid med å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme.

Med dette som utgangspunkt har vi kommet frem til fem temaer som har fremstått som særlig aktuelle i denne saken og samtidig relevante for det fremtidige forebyggende arbeidet. Disse fem temaene er (1) ressurser; (2) informasjonsdeling og samhandling; (3) organisering; (4) kultur; og (5) kompetanse. Merk at dette også har vært sentrale temaer i tidligere evalueringer. For eksempel hadde Traavik-utvalget som oppdrag å evaluere ressurser, organisering og kompetanse i sin eksterne evaluering av PST.¹³⁰ Videre hadde rapporten fra 22. juli-kommisjonen som hovedfunn i sin vurdering av PST at «det vil være verdifullt å arbeide med utvikling av ledelse, organisasjonskultur og kompetanse tilpasset tjenestens mål».¹³¹ Når det gjelder informasjonsdeling og samhandling, er dette et tema som er eksplisitt etterspurt i utvalgets mandat.

I det som følger, innleder vi hvert av disse temaene med å redegjøre for hva slags vurderingskriterier som er lagt til grunn for utvalgets vurderinger, for deretter å presentere utvalgets vurderinger. Utvalgets vurderingskriterier for PSTs og politiets forebyggende arbeid er til dels utledet fra rammevilkårene for PSTs og politiets forebyggende arbeid, som beskrevet i kapittel 4, til dels fra aktuelle læringspunkter og anbefalinger fra tidligere evalueringer, og til dels fra etablert forskning innen tematikken.

130 Justis- og beredskapsdepartementet, *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste*, rapport fra Traavikutvalget (Traavik-rapporten), 2012.

131 NOU (2012: 14) Rapport fra 22. juli kommisjonen, 395.

6.2 Ressurser

Under utvalgets oppstartsfasen var det bred enighet internt i utvalget om at våre vurderinger og anbefalinger burde ta utgangspunkt i gjeldende rammer når det gjaldt tilgjengelige økonomiske og menneskelige ressurser. Dette er i tråd med linjen som ble lagt av Al-Noor-utvalget og begrunnet i en tanke om at det å anbefale mer ressurser er en for lettvinnet løsning som gir lite læringsutbytte, og dessuten har mindre sannsynlighet for å få gjennomslag enn anbefalinger som kan implementeres innenfor gjeldende rammer.

Selv om utvalget i prinsippet stiller seg bak et slikt standpunkt, har det blitt klart at vi på bakgrunn av opplysninger som har fremkommet i vårt arbeid med denne saken, ikke kommer utenom ressurssspørsmålet. Årsaken til dette er at utvalget opplever at antallet personer som er satt av til å jobbe med kontraterror i PST, er såpass lav i forhold til omfanget av oppgavene de er satt til å løse, at utvalget mener det ikke vil være forsvarlig å fortsette innenfor dagens rammer.

I tidligere evalueringer har man i sine vurderinger av ressurssspørsmål primært sett hen til den totale tildelingen av økonomiske ressurser som PST og politiet har mottatt over tid, heller enn fordelingen av disse ressursene internt i organisasjonene. Slik vi ser det, er det mer hensiktsmessig å vurdere samsvaret mellom avsatte ressurser og tilhørende oppgaver. Derfor legger vi følgende vurderingskriterier til grunn når det gjelder ressurssspørsmålet:

1. I hvilken grad er det samsvar mellom omfanget av saker som denne (tilfellet Matapour) og tilgjengelige ressurser som slike saker krever fra PST for å tilfredsstille krav og forventninger i gjeldende lover, retningslinjer og strategier?
2. I hvilken grad er det samsvar mellom omfanget av saker som denne (tilfellet Matapour) og tilgjengelige ressurser som slike saker krever fra politiet for å tilfredsstille krav og forventninger gjeldende lover, retningslinjer og strategier?

I hvilken grad er det samsvar mellom omfanget av saker som denne (tilfellet Matapour) og tilgjengelige ressurser som slike saker krever fra PST for å tilfredsstillende gjeldende lover, retningslinjer og strategier?

Når det gjelder formuleringen «omfanget av saker som denne», viser utvalget til saker som krever fortløpende vurderinger av om man skal opprette forebyggende sak i PST. Dette omfanget vil naturligvis variere over tid, og utvalget har ikke noe eksakt mål på hvor omfattende det til enhver tid har vært. Det utvalget imidlertid har lært fra sin gjennomgang av denne saken, er at den på ulike tidspunkter ikke har blitt fulgt opp på tilstrekkelig vis på grunn av manglende menneskelige ressurser. Det kommer også frem av utvalgets undersøkelser at PSTs håndtering av varselet fra E-tjenesten var preget av lav bemanning og ferieavvikling. For eksempel gikk personen som innledningsvis hadde ansvar for å følge opp varselet fra E-tjenesten, ut i ferie midt i uken.¹³² Utvalget opplever at denne personen gjorde et godt stykke arbeid og utarbeidet en rekke relevante informasjonsbehov (aktuelle spørsmål som skal kunne besvares gjennom ulike typer informasjonsinnhenting) og oppgaver til egen organisasjon, som ikke ble tatt i grundig nok i PST utover i uken. Videre, til dels grunnet stor arbeidsbelastning for de som overtok håndteringen av varselet fra E-tjenesten, hadde ingen av de som faktisk stilte fra PST i det siste koordineringsmøtet med E-tjenesten dagen før angrepet, hatt som oppgave å jobbe med varselet i løpet av uken. De hadde heller ingen særskilt kjennskap til relasjonen mellom Matapour og Bhatti. De to analytikerne som hadde skrevet PSTs siste objektvurderinger på henholdsvis Matapour og Bhatti, var begge på ferie denne uken. Begge disse var godt kjent med relasjonen mellom Matapour og Bhatti.¹³³

Mer generelt har utvalget i intervjuer blitt fortalt ved flere anledninger at PST av ressurshensyn ikke oppretter forebyggende saker i alle tilfeller der vilkårene juridisk sett er innfridd. Det er med andre ord ikke vilkårene som avgjør hvor terskelen for å opprette forebyggende sak ligger,

132 Intervju med PST-ansatt nr. 3.

133 Intervju med PST-ansatt nr. 5 og PST-ansatt nr. 6.

men ressursituasjonen. Dette handler delvis om mangel på saksledere, men også mangler på innhentingressurser. Det at det ikke finnes nok ressurser til å innhente informasjon, fører også til at det gir mindre mening å opprette forebyggende sak, da det ikke foreligger informasjon som kan analyseres. I tillegg fører dette til at man ikke nødvendigvis får hentet inn tilstrekkelig med informasjon for i det hele tatt å klargjøre behovet for om det bør opprettes en forebyggende sak.

Det har også kommet frem i utvalgets samtaler med ansatte i PST at det allerede i dag er intern kjemping om det som finnes av innhentingressurser, og at det kun er sakene med aller høyest prioritet som kan forvente å få de innhentingressursene som etterspørres.

Disse innsiktene har ført til at utvalget har sett nærmere på den mer overordnede ressursituasjonen for kontraterroravdelingen i PST. Med ressursituasjon mener utvalget først og fremst antallet personer som til enhver tid er tilgjengelig i de ulike funksjonene, samt i støttefunksjonene som kontraterroravdelingen er avhengig av for å kunne opprettholde sitt forebyggende arbeid, slik som ulike innhettingsdisipliner og tiltaksressurser.

Av graderingshensyn kan ikke utvalget beskrive disse forholdene i detalj i en offentlig rapport som denne. Vi mener likevel det er nødvendig å påpeke enkelte forhold knyttet til ressursituasjonen som utvalget mener ikke er forsvarlig. Antallet personer som jobber i PST, er offentlig kjent, og utvalget har i utgangspunktet ikke grunnlag for å mene noe om dette antallet er hensiktsmessig eller ikke. Vi mener imidlertid at antallet personer som jobber innenfor kontraterror, som er en av kjernevirksomhetene til PST, fremstår som altfor lavt.

Videre mener utvalget at den krevende ressursstasjonen tilsynelatende gjør seg gjeldende i samtlige ledd i etterretnings- og tiltaksprosessen når det kommer til PSTs håndtering av denne saken, både i det langsiktige forebyggende arbeidet og i håndteringen av varselet fra E-tjenesten i dagene før angrepet.

I sum mener utvalget at disse ressursutfordringene krever en egen gjennomgang av ressurs-situasjonen, herunder bemanning og beredskaps-ordninger, for PSTs kontraterrorvirksomhet der samsvaret mellom tilgjengelige menneskelige ressurser og de oppgavene man er satt til å løse, står sentralt.

I denne sammenheng har utvalget forstått at det ligger en betydelig ressursutfordring i uforutsigbarheten som kommer med PSTs ansvar for å beskytte myndighetspersoner. Dette gjelder særlig når slike myndighetspersoner bestemmer seg for å gjennomføre utenlandsreiser i konfliktområder, noe som krever store ressurser fra PST sin side. Siden omfanget av slike reiser er uforutsigbart og varierer over tid, innebærer dette usikkerhet for PSTs budsjettering. Utvalget har forstått det slik at oppdraget med å skulle beskytte myndighetspersoner i utgangspunktet tar opp en stor del av PST sitt budsjett, og at det også spiser av budsjettene til PSTs øvrige virksomhet når omfanget av slike utenlandsreiser periodevis øker. PST er med dagens ordning forpliktet til å påta seg slike oppdragsoppgaver som påvirker deres mulighet til å planlegge og fordele egne ressurser til de øvrige virksomhetene.

På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det opprettes et separat budsjett for PSTs beskyttelse av myndighetspersoner, slik at uforutsigbarheten for dette oppdraget ikke har negativ innvirkning for PSTs øvrige virksomhet. Videre bør man vurdere om departementene som disse myndighetspersonene sogner til, burde betale en andel av kostbare utenlandsreiser, og da særlig reiser som det i utgangspunktet ikke er planlagt og budsjettet for.

I hvilken grad er det samsvar mellom omfanget av saker som denne (tilfellet Matapour) og tilgjengelige ressurser som slike saker krever fra politiet for å tilfredsstille gjeldende lover, retningslinjer og strategier?

Når det gjelder ressurs-situasjonen for politiets forebyggende arbeid med radikaliserings- og voldelig ekstremisme, er den mer krevende å vurdere ettersom politiets rammevilkårene for dette oppdraget er såpass uklare. Dersom man

skal legge til grunn at politiet også skal jobbe etterretningsbasert, kan man på den ene siden si at deres ressurs-situasjon er mange ganger verre enn i PST, fordi politiets radikaliseringskontakter selv må dekke samtlige ledd i etterretnings- og tiltaksprosessen. Slik utvalget forstår det, styrer radikaliseringskontaktene langt på vei sin egen informasjonsinnhenting, de må selv analysere tilgjengelig informasjon, vurdere tiltak og iverksette tiltak. Det er ikke slik at de har anledning til å benytte seg av politiets øvrige ressurser innen etterretningsledelse, innhenting eller analysekapasitet.

På den andre siden er det som utvalget påpekte i sin beskrivelse av rammevilkårene for politiets forebyggende arbeid, svært uklart hva som egentlig er oppdraget til politiets radikaliseringskontakter. Dermed er det også vanskelig for utvalget å vurdere samsvaret mellom omfanget av saker som denne (tilfellet Matapour) og tilgjengelige ressurser som slike saker krever fra politiet for å tilfredsstille gjeldende lover, retningslinjer og strategier. Utvalget er kjent med at Politidirektoratet har gitt Politihøgskolen i oppdrag å evaluere hele radikaliseringskontaktordningen, og at denne evalueringen er forventet ferdigstilt høsten 2023. Utvalget anbefaler derfor heller å se til denne evalueringens vurderinger og anbefalinger når det gjelder radikaliseringskontaktens ressurs-situasjon.

6.3 Informasjonsdeling og samhandling

Når det gjelder forløpet frem til hendelsen, etter-spør utvalgets mandat vurderinger av informasjonsdeling og samhandling mellom PST og politiet, informasjonsdeling og samhandling internt i politiet samt informasjonsdeling mellom politiet og helsevesenet, herunder psykisk helsevern. Informasjonsdeling mellom politiet og helsevesenet behandles på selvstendig grunnlag i neste kapittel. Når det gjelder informasjonsdeling mellom PST og politiet, og internt i politiet, mener utvalget at det er hensiktsmessig å se på både deling av egenprodusert informasjon samt deling av tredjepartsinformasjon, i den grad det har vært relevant. Tredjepartsinformasjon er informasjon delt fra andre aktører, hvor PST og

politiet dermed ikke står som eiere av informasjonen. Vi legger derfor følgende vurderingskriterier til grunn:

1. Har egeninnhentet informasjon med relevans for det forebyggende arbeidet i denne saken blitt delt mellom PST og politiet på en måte som er hensiktsmessig og i tråd med gjeldende lover og retningslinjer?
2. Har tredjepartsinformasjon med relevans for forebygging eller avverging i denne saken blitt delt mellom PST og politiet på en måte som er hensiktsmessig og i tråd med gjeldende lover og retningslinjer?

Når det gjelder samhandling mellom PST og politiet, legger utvalget til grunn en forståelse av samhandling som koordinering mellom to aktører med felles eller tilstøtende ansvarsområder og oppgaver. Videre legger utvalget til grunn at PST og politiet langt på vei har felles ansvar når det kommer til forebygging av politisk vold / voldelig ekstremisme.¹³⁴ Derfor er det rimelig å forvente høy grad av samhandling i form av felles vurderinger av hva slags trussel enkelte personer utgjør, og felles vurderinger av hva slags forebyggende tiltak som kan være mest hensiktsmessige. Dermed legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av samhandling mellom politiet og PST:

3. I hvilken grad har PST og politiet hatt felles vurderinger av hva slags trussel Matapour utgjorde, og felles vurderinger av hva slags forebyggende tiltak som kunne være mest hensiktsmessige?

Når det gjelder informasjonsdeling og samhandling internt i politiet, vil aktuelle enheter ha noe ulike oppgaver og ansvarsområder, ettersom radikaliseringskontaktene er de eneste i politiet som har som sin primæroppgave å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Dermed er det rimelig å forvente at det deles informasjon og samhandles internt i de tilfeller hvor andre enheter i politiet kommer over informasjon med

¹³⁴ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven); Justis- og beredskapsdepartementet, *Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme*, 2014.

relevans for det forebyggende arbeidet eller på andre måter kan støtte opp under dette arbeidet. Dermed legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av informasjonsdeling og samhandling internt i politiet:

4. I hvilken grad har politiets radikaliseringskontakter mottatt relevant informasjon eller støtte fra andre enheter i politiet i det forebyggende arbeidet i denne saken?

Har egeninnhentet informasjon med relevans for det forebyggende arbeidet i denne saken blitt delt mellom PST og politiet på en måte som er hensiktsmessig og i tråd med gjeldende lover og retningslinjer?

Slik utvalget har forstått det, har informasjonsdeling mellom politiet og PST i det forebyggende arbeidet i denne saken primært utspilt seg som en enveisflyt av informasjon fra politiet til PST, mens informasjonsdeling fra PST til politiet langt på vei har uteblitt. Dette er ikke fordi PST ikke har hatt relevant informasjon å dele med politiet, men fordi representantene fra PST som møter med politiet, ofte er usikre på hva de kan dele, ettersom PSTs informasjon, vurderinger og anbefalinger om en person som regel er graderte og skrevet av andre enn de som representerer PST i disse møtene. Eksempler på informasjon som PST satt på i denne saken, men som de valgte å ikke dele, inkluderer informasjon om Matapours relasjon til Bhatti og ikke minst det at PST selv gjennomførte samtaler med Matapour, hva som kom frem i disse samtaler, og hvordan de forløp.

Når det gjelder politiets radikaliseringskontakter, har utvalget inntrykk av at de har delt relevant egeninnhentet informasjon med PST. Selv etter at PST overtok ansvaret for videre oppfølging av Matapour, delte politiets radikaliseringskontakt ny informasjon med PST på eget initiativ og utenfor de faste samarbeidsmøtene, via e-poster til Oslo politidistrikts kontaktpersoner i PST.¹³⁵

Det at PST ikke aktivt har nedgradert og delt relevant egeninnhentet informasjon med politiet

¹³⁵ Oslo politidistrikt, e-poster, (UO) dokument nr. 23 og 26.

i denne saken, fremstår for utvalget som uheldig. PSTs adgang til å dele egeninnhentet informasjon er underlagt de samme reglene som politiet og påtalemyndigheten etter politiregisterloven. Etter politiregisterforskriften § 21-7 gjelder politiregisterlovens kapittel 6 og 7 «tilsvarende for PST» med mindre noe annet følger av sikkerhetsloven med forskrift. Dette innebærer at PST kan utlevere nedgraderte opplysninger dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt i kapittel 7, jf. politiregisterloven § 19.

Når det gjelder adgangen til å utlevere taushetspliktig informasjon ved avvergende og forebyggende virksomhet, reguleres dette av politiregisterlovens § 27, som sier følgende:

«Taushetsplikten er ikke til hinder for at politiet utleverer opplysninger, dersom det er nødvendig for å avverge et forhold. Utlevering må uansett være forholdsmessig i den konkrete situasjonen, og det skal særlig legges vekt på om opplysningene formidles til en mottaker som er underlagt taushetsplikt, hvordan det forventes at mottager benytter opplysningene og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet.»¹³⁶

Utvalget har merket seg at mens ledergruppen i PST ønsker og tror at relevant etterretningsinformasjon som regel deles med politiet, utelir slik deling ofte i praksis, også i denne saken. En mulig årsak kan være at PSTs kontaktpersoner opp mot radikaliseringskontaktene ikke selv har utarbeidet eller vurdert den aktuelle informasjonen. Dermed forholder kontaktpersonene i PST seg til hva sakseieren i PST mener kan deles av hensyn til blant annet kildeopphav. Utvalget har blitt fortalt i intervjuer at når sakseierne selv deltar i møtene, deler de ofte mer informasjon enn hva de opprinnelig har gitt tillatelse til at kontaktpersonene kan dele.¹³⁷

I tillegg påvirker politiets mulighet for lagring av høyt gradert etterretning muligheten til deling fra

PST. Her er det verdt å nevne at politiets radikaliseringskontakter er underlagt samme taushetsplikt som PST-ansatte, og er dessuten sikkerhetsklarert for HEMMELIG. Derimot er det ikke tilrettelagt for at de kan lagre denne etterretningen skriftlig i sine systemer. Dette betyr at dersom politiet skal kunne nyttiggjøre seg av informasjon fra PST, vil det være langt enklere for politiet å håndtere den dersom den er nedgradert.

På bakgrunn av gjeldende lover og regler samt politiets begrensede mulighet til å oppbevare gradert etterretning mener utvalget at PST i langt større grad bør sammenstille, nedgradere og dele egeninnhentet informasjon om personer som politiet har ansvaret for å følge opp, men som PST har informasjon om som ikke politiet har. For eksempel kunne PST laget ugraderte versjoner av sine objektvurderinger av personer som radikaliseringskontaktene har i sin portefølje og har ansvar for å følge opp.

Ifølge PST er deres objektvurderinger ikke automatisk egnet til deling med politiet fordi det er snakk om graderte etterretningsprodukter som kan være basert på usikker informasjon og til dels uverifiserte opplysninger. Gitt at politiet også skal jobbe etterretningsbasert, og gitt at radikaliseringskontaktene skriver sine egne «objektvurderinger» av de samme personene hvor de også forholder seg til usikkerhet (konfidens), mener utvalget at politiets radikaliseringskontakter burde være i god stand til å motta nedgraderte versjoner av PSTs objektvurderinger, slik at PST og politiet kan sammenligne og diskutere hverandres vurderinger av de samme personene.

På samme måte mener utvalget at PST også burde kunne nedgradere og dele rapporter fra bekymringsamtalene som de selv gjennomfører med personer det er knyttet bekymring til, men som politiet har ansvar for å følge opp. Disse kan så lagres i politiets etterretningsystem Indicia som ugradert informasjon og etterretning, men som bare radikaliseringskontaktene har adgang til.

¹³⁶ Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven), § 27.

¹³⁷ Intervju med PST-ansatt nr. 12.

Har tredjepartsinformasjon med relevans for forebygging eller avverging i denne saken blitt delt mellom PST og politiet på en måte som er hensiktsmessig og i tråd med gjeldende lover og retningslinjer?

Når det gjelder informasjon fra andre aktører med relevans for forebygging eller avverging i denne saken, er det slik utvalget ser det, i all hovedsak informasjon fra tre aktører som kan ha gjort seg særlig gjeldende: E-tjenesten, barnevernet og helsevesenet. Utvalgets vurderinger av informasjonsdeling mellom politiet, PST og helsevesenet behandles på selvstendig grunnlag i kapittel 7. Her avgrensner vi oss til å vurdere om PST kunne og burde delt varselet fra E-tjenesten med politiet i forkant av angrepet, og om PST eller politiet kunne og burde etterspurt og brakt videre informasjon fra barnevernet knyttet til utviklingen i Matapours livssituasjon i forkant av angrepet.

Kunne og burde PST delt informasjonen fra E-tjenesten med politiet i forkant av angrepet?

Som nevnt i utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet delte E-tjenesten et varsel om mulig terror i Norge med PST den 20. juni 2022. På bakgrunn av dette har det i etterkant blitt stilt spørsmål om angrepet kunne ha vært avverget dersom denne informasjonen hadde blitt delt med politiet. Når det gjelder utvalgets vurderinger av om angrepet kunne ha vært avverget, finnes disse i kapittel 8. Her nøyer vi oss med å svare på følgende to spørsmål:

1. Hadde PST lov til å dele etterretningen de fikk fra E-tjenesten, med politiet?
2. Gitt at PST hadde tillatelse til å dele denne etterretningsinformasjonen videre, er det hensiktsmessig at PST deler slik informasjon med politiet?

Når det gjelder det første spørsmålet, har PST i utgangspunktet ikke anledning til å videreformidle etterretningsinformasjon som de har mottatt fra samarbeidspartnere, som E-tjenesten, med mindre de har fått en delingstillatelse fra den som eier informasjonen. I dette tilfellet ble det ikke gitt noen slik tillatelse, så vidt utvalget er bekjent. Det fremgår ikke av det skriftlige varselet

fra E-tjenesten at denne informasjonen kan deles videre. Samtidig sendte PST heller ingen forespørsel til E-tjenesten hvor de ba om en slik delingstillatelse.

Videre er varselet gradert som HEMMELIG,¹³⁸ noe som gjør deling mer krevende fordi store deler av politiet ikke kan motta slik høyt gradert informasjon. Videre, dersom PST skulle ønske å dele med de i politiet som kan motta gradert informasjon, vil de i så fall måtte be om tillatelse fra informasjonseier, i dette tilfellet E-tjenesten. Videre fremgår det ikke av varselet fra E-tjenesten hvor informasjonen kommer fra, kun at den er «nylig mottatt».¹³⁹ Fra PSTs ståsted kunne dette innebære at informasjonen kom fra samarbeidende tjenester i andre land, som igjen gjør deling mer krevende fordi disse tjenestene i så tilfelle også må gi tillatelse for videre deling med politiet.

Til slutt, på bakgrunn av det vi i dag vet om operasjonen til E-tjenesten som lå bak etterretningsinformasjonen, er det ikke opplagt at E-tjenesten ville gitt tillatelse til å dele informasjon som potensielt kunne kompromittert en pågående etterretningsoperasjon. Det E-tjenesten imidlertid kunne ha gjort, er å lage en «sanitisert» versjon hvor den mest sensitive informasjonen fjernes, slik at varselet om mulig terror i Norge likevel kunne blitt videreformidlet til politiet. Hvorvidt en slik versjon hadde vært mulig å utarbeide, eller om E-tjenesten kunne ha iverksatt andre tiltak for å tilrettelegge for deling av viktig informasjon, er spørsmål som utvalget ikke har hatt mandat til å vurdere. Uansett måtte PST da først ha spurt E-tjenesten om tillatelse til å dele varselet videre. Utvalgets vurdering er dermed at PST i utgangspunktet ikke hadde lov til å dele etterretningsinformasjonen de mottok fra E-tjenesten, med politiet, slik den ble fremlagt for dem, men kunne eventuelt spurt om tillatelse til å dele dersom de mente at det kunne være hensiktsmessig.

Dette bringer oss til neste spørsmål, som er om det er hensiktsmessig at PST deler informasjon av

¹³⁸ Etterretningstjenesten, RFI, gradert dokument nr. 1.

¹³⁹ Etterretningstjenesten, RFI, gradert dokument nr. 1.

denne typen med politiet, dersom de har delings- tillatelse fra informasjonseier? I dette tilfellet dreier det seg om etterretningsinformasjon om et mulig terrorangrep i Norge, hvor informasjon om tidspunkt, angrepsmål og angrepsmetode er ukjent. Samtidig foreligger det noe informasjon som kan gi en indikasjon på hvem som står bak angrepsplanleggingen, samt at vedkommende på dette tidspunktet befinner seg i utlandet.¹⁴⁰ Informasjonen om at denne personen hadde postet et brennende pride-flagg på en av sine Facebook-kontoer, ble PST først kjent med på fredagen. Om PST burde ha innhentet denne informasjonen selv, diskuteres i utvalgets vurderinger av om angrepet kunne ha vært avverget, i kapittel 8. Basert på et skriv E-tjenesten har delt med utvalget, bør det også nevnes at E-tjenesten først ble kjent med det brennende pride-flagget fredag 24. juni, og således ikke holdt tilbake informasjon da denne opplysningen ble delt med PST under et planlagt møte et par timer etter at E-tjenesten selv hadde avdekket den.

Mangelen på konkret informasjon om tidspunkt og angrepsmål gir begrensede muligheter for målrettede sikringstiltak fra politiets side. Alternativet ville da vært en generell økt terrorberedskap. Dermed er det nærliggende å spørre om det er hensiktsmessig å øke politiets terrorberedskap hver gang det foreligger informasjon om en uspesifikk terrortrussel. For å kunne svare på dette spørsmålet er det nødvendig å vite hvor ofte dette er tilfelle.

I denne sammenheng har utvalget fått innsyn i omfanget av tips per måned som PST mottok innen kontraterrortematikk, og som krevde oppfølging fra PST, fra juni 2020 og frem til angrepet skjedde. I tillegg har utvalget fått detaljert innsyn i alle tips som PST mottok innen kontraterrortematikk i måneden før angrepet inntraff den 25. juni 2022.¹⁴¹ Uten å kunne gå i detalj kan utvalget konstatere at PST mottar og behandler flere hundre tips knyttet til kontraterrorfeltet hvert år, og at en betydelig andel av disse dreier

140 Etterretnings-tjenesten. RFI. Gradert dokument nr. 1.

141 Politiets sikkerhetstjeneste, svar på spørsmål fra utvalget, gradert dokument nr. 27; Politiets sikkerhetstjeneste, svar på spørsmål fra utvalget, gradert dokument nr. 28.

seg om mulige angrepsforberedelser. I samme måned som PST mottok varselet fra E-tjenesten, jobbet de parallelt med flere andre tips om mulige terrorplaner i Norge.

På bakgrunn av dette mener utvalget at det ikke er hensiktsmessig å øke politiets terrorberedskap hver gang PST mottar og behandler informasjon om mulig terrorangrep i Norge, da det i praksis vil innebære en permanent forhøyet terrorberedskap. Da er det mer hensiktsmessig å justere terrorberedskapen etter de til enhver tid gjeldende nasjonale trusselvurderinger fra PST, slik som er dagens praksis. I lys av dette mener utvalget at det heller ikke var hensiktsmessig for PST å dele etterretningsinformasjonen de hadde mottatt fra E-tjenesten om mulig terror i Norge, med politiet.

Hadde varselet fra E-tjenesten imidlertid inneholdt mer konkret informasjon om for eksempel angrepsmål eller gjerningsperson(er), eller om PST selv hadde klart å komme frem til slik informasjon, ville saken ha stilt seg annerledes. Utvalget er kjent med at PST ved flere tidligere anledninger har delt slik informasjon med politiet, og at dette i sin tur har ført til relevante tiltak.

Kunne og burde PST eller politiet etterspurt og delt mer relevant informasjon fra barnevernet i forkant av angrepet?

På bakgrunn av informasjon som fremgår av politietterforskningen av angrepet den 25. juni 2022, har utvalget merket seg at man i barnevernet satt på relevant informasjon om Matapours livs- utvikling i ukene frem mot angrepet. Av særlig relevans er en klar endring i handlingsmønster og væremåte om lag ti dager før angrepet fant sted, som førte til bekymring hos barnevernet.

Med dette som utgangspunkt har utvalget vært i kontakt med representanter fra barnevernet som har beskrevet den informasjonen barnevernet satt på i ukene før angrepet fant sted. Av personvern hensyn kan utvalget ikke beskrive denne informasjonen i detaljer, men vi vurderer den som relevant informasjon for de som jobbet forebyggende mot Matapour, både i politiet og i

PST. På dette tidspunktet var det PST som hadde ansvaret for oppfølgingen av Matapour, ikke politiet. Samtidig ville politiets radikaliseringskontakt trolig vært det mest naturlige kontaktpunktet inn mot barnevernet.

I denne sammenhengen har utvalget merket seg en loggføring i radikaliseringskontaktens arbeid med Matapour fra august 2021, hvor en politietterforskeren som jobbet med flere straffesaker som Matapour var involvert i, delte kontaktinformasjonen til Matapours saksbehandler i barnevernet.

Utvalget har vært i kontakt med denne saksbehandleren, og har forstått det slik at hen aldri ble kontaktet av politiets radikaliseringskontakter, eller PST for den saks skyld, i forbindelse med Matapour. Videre har utvalget skjønt det slik at barnevernet ville hatt full anledning til, og vært villige til, å dele den informasjonen som utvalget vurderer som relevant, med politiet eller PST i forebyggende øyemed.

Dersom politiets radikaliseringskontakter hadde etablert kontakt med barnevernet etter at de mottok saksbehandlerens kontaktinformasjon i august 2021, vurderer utvalget det som sannsynlig at dette kontaktpunktet ville blitt vurdert som såpass relevant og informasjonsrikt at det er noe PST ville fulgt opp videre når de overtok ansvaret for oppfølging av Matapour i månedsskiftet mars–april 2022. Utvalget mener også at informasjonen som barnevernet satt på, ville forsterket bekymringen som allerede forelå hos PST.

På bakgrunn av dette mener utvalget at politiets radikaliseringskontakter kunne og burde tatt kontakt med barnevernet da de mottok deres kontaktinformasjon. Videre mener utvalget at den informasjonen som radikaliseringskontaktene etter hvert ville mottatt fra barnevernet, også kunne og burde blitt delt videre med PST, både før og etter at PST overtok ansvaret for å følge opp Matapour. Utvalgets vurdering av om denne informasjonen også kunne bidratt til å forebygge eller avverge selve angrepet, er å finne i kapittel 8.

I hvilken grad har PST og politiet hatt felles diskusjoner av hva slags trussel Matapour utgjorde, og felles vurderinger av hva slags forebyggende tiltak som kunne være mest hensiktsmessige?

For å gi en fullgod vurdering av dette spørsmålet ville det vært nødvendig med detaljerte møtereferater fra samarbeidsmøtene hvor politiets radikaliseringskontakter og PST har diskutert Matapour i fellesskap. Hverken PST eller politiet har ført slike detaljerte møtereferater på systematisk vis. Fra PST foreligger en håndfull referater hvor Matapour kun er nevnt med noen få setninger. Fra politiets side foreligger det også slike korte oppsummeringer fra enkelte møter i form av noen få setninger om Matapour. Dette er i seg selv en notoritetsutfordring som utvalget mener begge organisasjoner burde få på plass, da dette også var en sentral anbefaling fra Al-Noor-utvalget. Utvalgets vurderinger er derfor basert på en håndfull møtereferater fra PST og politiet hvor Matapour omtales i svært korte ordelag, til tider bare med en setning.¹⁴² I tillegg har vi gjennomført samtaler med alle de fire radikaliseringskontaktene som på ulike tidspunkt hadde ansvar for å følge opp Matapour, samt enkelte av PSTs representanter som har stilt på disse møtene.¹⁴³

Inntrykket som utvalget sitter igjen med etter å ha gjennomgått dette materialet, er at politiet og PST til en viss grad har diskutert hva slags trussel politiet og PST til enhver tid opplevde at Matapour utgjorde, samt hva slags forebyggende tiltak som kunne være aktuelle. Samtidig kommer det frem at PST i liten grad har delt sine egne vurderinger av Matapour, at de ikke har delt informasjonen de besatt om Matapours forhold til Bhatti, at de heller ikke delte informasjon som fremkom i PSTs bekymringsamtaler med Matapour, og heller ikke at de faktisk hadde gjennomført slike samtaler. Dermed har disse samarbeidsmøtene i stor grad tatt utgangspunkt i politiets informasjonskilder og vurderinger, og ikke i PSTs informasjonskilder og vurderinger.

¹⁴² Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferater, gradert dokument nr. 29, 30, 31 og 32; Oslo politidistrikt, møtereferater, (UO) dokument nr. 31, 32, 33, 34, 35 og 36.

¹⁴³ Intervjuer med PST-ansatte og radikaliseringskontakter i Oslo politidistrikt.

Utvalget mener at en slik skjev informasjonsflyt er til hinder for god samhandling mellom to aktører med overlappende ansvarsområder og oppgaver.

En utfordring når det gjelder samhandlingen mellom politiets radikaliseringskontakter og PST i det forebyggende arbeidet, er at de som deltar i samarbeidsmøtene fra PST, ikke er de samme som skriver PSTs vurderinger av personene som diskuteres i møtene. De som stiller i disse møtene fra PST, har som sin primære oppgave å være bindeledd mellom PST og andre offentlige aktører som kan bidra med relevante forebyggingstiltak, som for eksempel NAV. Dermed utgjør de et ekstra ledd i informasjonskjeden mellom PST og politiet som kan bidra til at det utveksles mindre informasjon enn det som kunne ha vært tilfelle, dersom det på forhånd hadde vært avklart hva de kan dele og ikke dele av PSTs egeninnhentede informasjon.

En annen utfordring for samhandling mellom politiets radikaliseringskontakter og PST kan være at det hverken i Oslo politidistrikt eller PST utarbeides og deles prioriteringer av personer det er knyttet bekymring til utenfor PSTs forebyggende saker, i henhold til trussel og/eller tiltak. Som nevnt i utvalgets beskrivelse av politiets organisering av det forebyggende arbeidet foreligger det ingen felles prioritering av personer i Oslo politidistrikt, blant annet fordi hver enkelt driftsenhet kun forholder seg til personer i sitt geografiske område. Som resultat gjøres det ingen overordnet prioritering i Oslo politidistrikt når det gjelder hvilke personer det er knyttet mest bekymring til, eller hvilke personer det er mest hensiktsmessig å iverksette tiltak mot. Merk at dette er to ulike prioriteringer som ikke nødvendigvis er like.

PST har på sin side et system hvor de skårer personer utenfor sak ut fra hva slags trussel de utgjør, samt omfanget av tiltak som skal iverksettes. På bakgrunn av disse vurderingene gjør PST fortløpende prioriteringer av hvilke personer de skal følge opp innen grunnlagsetterretningen. Når det er sagt, utarbeides det ingen prioriteringslister i PST som deles med politiet. Dermed

delers heller ikke PST sine vurderinger med politiet av hvilke personer utenfor sak som PST er mest bekymret over, på noe systematisk vis, eiheller hvilke personer det kan være mest hensiktsmessig å iverksette tiltak mot.

På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det utarbeides slike prioriteringslister både i Oslo politidistrikt og i PST, og videre at disse listene deles begge veier slik at man i fellesskap kan vurdere trusler og tiltak. Igjen er det viktig å understreke at vurderinger av hvem som utgjør den største trusselen, ikke nødvendigvis vil resultere i den samme rangeringen som vurderinger av hvem som det kan være mest hensiktsmessig å iverksette tiltak mot. For politiets del vil dette kreve samordning på tvers av de geografiske driftsenhetene. En slik oppgave vil være naturlig å plassere hos koordinatoren for radikalisering og voldelig ekstremisme ved Felles enhet for forebygging i Oslo politidistrikt.

I hvilken grad har politiets radikaliseringskontakter mottatt relevant informasjon eller støtte fra andre enheter i politiet i det forebyggende arbeidet i denne saken?

For å kunne gjøre en fullgod vurdering av politiets interne deling av relevant informasjon kreves full oversikt over all informasjon med relevans for det forebyggende arbeidet i denne saken som har tilkommet ulike enheter i politiet etter at Matapour ble registrert i politiets radikaliseringsprosjekt i august 2019. En slik oversikt har utvalget av naturlige årsaker ikke, da vi kun har oversikt over den informasjonen som er loggført som delt fra andre enheter i politiet av politiets radikaliseringskontakter. Dermed er vår vurdering av dette spørsmålet avgrenset til den informasjonen som faktisk ble delt med radikaliseringskontaktene i denne saken fra andre enheter i politiet.

Av saksmaterialet som er delt med utvalget, fremgår det at flere ulike enheter over tid har bidratt med informasjon til denne saken som har vært viktig på ulike tidspunkter. Saken ble i sin tid opprettet fordi en kildefører på et av politiets etterretningsavsnitt kom over informasjon om Matapour som tydet på at han hadde blitt

radikalisert.¹⁴⁴ Kildeføreren tipset derfor politiets radikaliseringskontakt om dette.¹⁴⁵ I kjølvannet av dette tipset fikk radikaliseringskontakten også bistand fra Trusselgruppa i Oslo politidistrikt, som jobber med trusselutsatte personer.¹⁴⁶ Senere ble det opprettet et tilsynelatende godt samarbeid mellom politiets radikaliseringskontakt og politietterforskeren som jobbet med to politietterforskninger som involverte Matapour.¹⁴⁷ Her ble det også utvekslet en del nyttige opplysninger som fremgikk av disse etterforskningene.

Utvalget har ingenting å utsette på denne informasjonsutvekslingen, men heller ingen forutsetning for å vurdere om den var tilstrekkelig god eller ikke, fordi vi ikke har kjennskap til eventuell relevant informasjon som ikke er delt.

Når det gjelder eventuell støtte fra andre enheter internt i politiet, opplever utvalget at det som først og fremst kjennetegner arbeidshverdagen til politiets radikaliseringskontakter, er at de jobber svært selvstendig og får begrenset med støtte fra andre enheter internt i politiet. Den funksjonen som i teorien kanskje har størst potensial for å støtte opp under det daglige arbeidet til radikaliseringskontaktene, er politiets egne etterretningsavsnitt. Gitt at politiets forebyggende arbeid innen dette feltet skal være etterretningsbasert, som jo er politiets uttalte ambisjon, skulle man tro at radikaliseringskontaktene kunne ha nytte av støtte fra politiets egne etterretningsavsnitt, for eksempel når det skal utarbeides trusselvurderinger og gjøres prioriteringer på bakgrunn av disse vurderingene.

Det er imidlertid utvalgets opplevelse at de fleste av politiets etterretningsavsnitt primært anvendes til å støtte opp under pågående etterforskningssaker. Det at politiet binder sin etterretningskapasitet opp i etterforskningssaker, som primært handler om fortid, heller enn i forebyggende arbeid, som primært handler om fremtid og ifølge Politidirektoratet er politiets

144 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 4; Intervju med radikaliseringskontakt nr. 3.

145 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 4.

146 For eksempel Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 8, 27 og 28.

147 Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 9, 29 og 30.

uttalte «hovedstrategi»,¹⁴⁸ fremstår som lite hensiktsmessig for utvalget.

På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at man i politiet i større grad involverer politiets etterretningsavsnitt også i det forebyggende arbeidet, herunder politiets arbeid med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme.

6.4 Organisering

Organiseringen av PSTs og politiets arbeid med å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme er trolig det temaet som tidligere evalueringer har gått minst detaljert inn i, og som vi derfor ser et klart behov for å behandle mer i detalj i denne evalueringen. En viktig årsak til at vi velger å løfte frem dette temaet, er at en rekke ansatte i PST og politiet selv har løftet det frem i sine samtaler med utvalget, deriblant tidligere Sjef PST som ledet PST da angrepet skjedde.

Det finnes en rekke spørsmål som relaterer til organiseringen av det forebyggende arbeidet, hvorav noen er behandlet mer i tidligere evalueringer enn andre. Et mye diskutert spørsmål er hvor langt PST og politiet skal kunne gå når det gjelder innhenting av informasjon ved hjelp av åpne og/eller skjulte metoder om en person som de har mottatt bekymringsverdig informasjon om. Spørsmål som i mindre grad er behandlet i tidligere evalueringer, er hvordan prioritering og tiltakssetting av ulike saker, tips og bekymringer gjøres fortløpende i PST og i politiet, samt hvordan innhentet informasjon skal behandles og analyseres. Dette er spørsmål som vi ønsker å gå mer i dybden av i denne evalueringen, fordi de, slik utvalget ser det, har preget PSTs og politiets forebyggende arbeid i denne saken. Dermed legger utvalget følgende vurderingskriterier til grunn:

1. I hvilken grad er kategorisering, prioritering og oppfølging av personer det er knyttet radikaliseringsbekymring til, løst på en hensiktsmessig måte av PST og politiet?

148 Politidirektoratet, *I forkant av kriminaliteten*, 2020.

2. I hvilken grad er organiseringen av analysearbeidet i PSTs kontraterroravdeling løst på en hensiktsmessig måte?

I hvilken grad er kategorisering, prioritering og oppfølging av personer det er knyttet radikaliseringsbekymring til, løst på en hensiktsmessig måte hos PST og politiet?

En utfordring når det gjelder organiseringen av arbeidet med å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme, er at ulike fagmiljøer innen PST og politiet har dette som sin hovedoppgave, men med ulike rammevilkår og tiltaksmuligheter. Man kan se for seg en populasjon bestående av samtlige personer i Norge som det er knyttet en radikaliseringsbekymring til. Slik det forebyggende arbeidet er organisert i Norge, har man grovt sett delt denne populasjonen inn i fire grupper av personer:

1. **Forebyggende sak hos PST.** Personer som PST har opprettet en forebyggende sak mot. Denne gruppen utgjør en svært liten andel av populasjonen og representerer de som det er knyttet størst bekymring til, og som får tette oppfølging.
2. **PST følger opp.** Personer som det ikke er opprettet forebyggende sak mot i PST, men som PST likevel har tatt ansvar for å følge opp. Disse personene kan også være registrert i radikaliseringsprosjektet til politiet, men politiet har ikke ansvar for oppfølging.
3. **Politiet følger opp.** Personer som inngår i radikaliseringsprosjektet til politiet, og som politiet har ansvar for å følge opp. Disse personene kan også være registrert i grunnlagsetterretningen til PST, men PST har ikke tatt ansvar for å følge opp.
4. **Hverken PST eller politiet følger opp.** Personer som hverken PST eller politiet har tatt ansvar for å følge opp. Disse personene vil ikke inngå i politiets radikaliseringsprosjekt, men de kan inngå i PSTs grunnlagsetterretning dersom PST har mottatt bekymringsverdige informasjon om dem.

Når det gjelder Matapour, var han i den fjerde gruppen (hverken PST eller politiet følger opp) fra 2016 til 2019, den tredje gruppen (politiet følger

opp) fra 2019 til mars 2022, og i den andre gruppen (PST følger opp) fra månedsskiftet mars–april 2022 og frem til angrepet skjedde.¹⁴⁹ Det var også flere av de andre siktede i denne saken som befant seg i den andre gruppen, hvor PST har ansvar for å følge opp, men som det ikke er opprettet forebyggende sak mot. Det er utvalgets vurdering at det er knyttet særlig stor risiko til denne gruppen fordi PST ikke er like godt rigget til å jobbe forebyggende utenfor sak som innenfor sak. Når PST oppretter en forebyggende sak, blir disse ledet av en erfaren saksleder med tilgang til en rekke ressurser, både når det gjelder innhenting, analyse og tiltak. Forebyggende saker sikrer også regelmessige vurderinger og oppfølging av personene i saken fra PST sin side.

I de tilfellene hvor PST skal følge opp personer utenfor sak, er det fagkoordinatorerne og analytikerne i grunnlagsetterretningen som blir sittende med ansvaret for å håndtere det forebyggende arbeidet. De får imidlertid sjeldnere prioritet når det gjelder innhentings- og tiltaksressurser, har ikke nødvendigvis opplæring i, eller erfaring med, etterretningsledelse, og det foreligger ingen krav om at personer utenfor sak skal vurderes eller følges opp regelmessig. Det som foreligger, er et sett med tiltakskoder som angir omfanget av anbefalte tiltak, men ikke når eller hvor hyppig disse skal vurderes. PST har imidlertid nylig innført en praksis med at personer utenfor sak som er vurdert over et gitt trusselnivå, skal revurderes minst en gang i året. Men så lenge PST ikke har aktiv innhenting rettet mot disse personene, vil slike revurderinger bære preg av å repetere informasjon fra tidligere vurderinger og bringer sådan lite nytt på bordet. Dermed får man ikke nødvendigvis foretatt en vurdering som kan styrke eller svekke en hypotese om at personen utgjør en trussel.

En relatert problemstilling er hva som skjer når PSTs fokus på en person det tidligere har vært knyttet bekymring til, reduseres. Slik utvalget ser det, har PSTs fokus på Bhatti i ukene og månedene frem mot angrepet vært begrenset. Derfor bærer PSTs siste objektvurdering av

¹⁴⁹ Dette fremkommer av dokumentene tilgjengeliggjort for utvalget fra Oslo politidistrikt og PST.

Bhatti i liten grad preg av ny informasjon eller etterretning som kunne gi oppdatert beslutningsstøtte.¹⁵⁰

Det samme kan i noen grad også sies å gjelde for PSTs oppfølging av Matapour. Etter at PST tok ansvar for oppfølging av Matapour i månedsskiftet mars–april 2022, gjennomførte de riktignok to bekymringsamtaler med ham.¹⁵¹ Disse samtalerne førte imidlertid ikke til noen avklaring av hva slags trussel han utgjorde. Etter at den siste og svært korte samtalen utenfor Saga kino ble gjennomført den 4. mai, ble det ikke gjennomført ytterligere tiltak fra PSTs side før angrepet fant sted.¹⁵²

På grunnlag av disse observasjonene mener utvalget at det er behov for at man i PST utvikler et bedre system for å følge opp personer som PST har ansvar for å følge opp, men som det ikke er opprettet forebyggende sak mot. Her kan man se for seg to ulike modeller. Den ene modellen er at man innenfor grunnlagsetterretningen utvikler et slikt system. Den andre modellen er at man overfører dette ansvaret til analyseenheten på taktisk nivå, som allerede gir støtte til PSTs forebyggende saker, og i større grad utnytter muligheten for å opprette forebyggende saker uten at det nødvendigvis innebærer en forventning om bruk av tvangsmidler (lovfestede tiltak).

Det vil være fordeler og ulemper med begge modeller. Likevel mener utvalget at den siste modellen er den mest hensiktsmessige. Det er flere årsaker til dette. For det første er PST definitivt best rigget for å jobbe forebyggende innenfor rammen av forebyggende saker, med en dedikert saksleder med analysestøtte og sykliske rutiner for både innhenting og tiltakssetting.

For det andre kan man med dagens praksis risikere å overse saker som det er grunn til å undersøke, men som ikke innfrir vilkåret for bruk

av tvangsmidler, som slik utvalget har forstått, ofte utgjør den reelle terskelen som PST legger til grunn for å opprette forebyggende saker. Sagt på en annen måte: PST oppretter som regel ikke forebyggende sak med mindre de også forventer å få innfridd tvangsmiddelbruk. Men vilkåret for bruk av tvangsmidler er kvalitativt annerledes enn vilkåret for å opprette forebyggende sak. Vilkaåret for å bruke tvangsmidler er at det er grunn til å tro at tvangsmidlene vil gi PST informasjon som de ellers ikke ville ha fått. Vilkaåret for å opprette forebyggende sak er at det foreligger grunn til å undersøke om noen planlegger en straffbar handling innenfor PSTs ansvarsområde. I begge tilfeller kreves det man i PST omtaler som «konkrete holdepunkter». Men konkrete holdepunkter for mistanke om at noen forbereder en straffbar handling, kan være svært ulike konkrete holdepunkter for å forvente at et tvangsmiddel vil gi informasjon man ellers ikke ville fått. Dermed ligger det et ubenyttet potensial i saker hvor det er grunn til å undersøke om noen forbereder en politisk voldshandling (vilkaåret for å opprette forebyggende sak), men hvor vilkaåret for bruk av tvangsmidler ikke nødvendigvis er innfridd.

For det tredje er det mye som tyder på at dagens praksis med at man også innen grunnlagsetterretningen i noen grad jobber forebyggende mot spesifikke personer, og som del av dette skal identifisere og gjøre regelmessige objektvurderinger av personer utenfor sak, fortrenger det som man med fordel kunne gjort mer av innen grunnlagsetterretningen, nemlig analyser av grupper, nettverk og fenomener på operasjonelt nivå. Da kan det være mer hensiktsmessig å legge vedlikehold av PSTs objektportefølje og ansvar for kontinuerlige objektvurderinger til analyseenheten på taktisk nivå, som i dag gir analysestøtte til PSTs forebyggende saker. Dette bringer oss til neste deltema, som er organiseringen av analysearbeidet i PSTs kontraterroravdeling.

I hvilken grad er organiseringen av analysearbeidet i PSTs kontraterroravdeling løst på en hensiktsmessig måte?

PST har i løpet av det siste tiåret omorganisert analysearbeidet innen kontraterror og det som

150 Politiets sikkerhetstjeneste, objektvurdering, gradert dokument nr. 33.

151 Politiets sikkerhetstjeneste, samtalerapport, gradert dokument nr. 7; Politiets sikkerhetstjeneste, samtalerapport, gradert dokument nr. 8.

152 Politiets sikkerhetstjeneste, samtalerapport, gradert dokument nr. 8.

tidligere het kontraekstremisme, ved flere anledninger, noe som blant annet er omtalt i Al-Noor-rapporten.¹⁵³ Man har for eksempel samlet analyseenheter som tidligere jobbet i ulike avdelinger, på ett og samme sted, og integrert analysemiljøer som tidligere jobbet adskilt med ulike typer trusselaktører.

På papiret er analysearbeidet i dag organisert med utgangspunkt i tre ulike analysenivåer: taktisk nivå, operasjonelt nivå og strategisk nivå. Ifølge PSTs egen etterretningsdoktrine skal man på taktisk nivå utarbeide analyser av hva slags trussel spesifikke aktører (personer) utgjør, hva de kan forventes å gjøre i nærmeste fremtid, samt hva PST behøver å vite for å kunne avklare og iverksette tiltak hos disse trusselaktørene (personene). På operasjonelt nivå skal det utarbeides mer tverrgående og sammenlignende analyser for å identifisere hvilke av disse trusselaktørene som utgjør de største truslene, hvilke eventuelle aktørnettverk som utgjør de største truslene, samt hvordan truslene fra slike nettverk kan motvirkes. Til slutt skal man på strategisk nivå utarbeide overordnede analyser av trusselbildet, langsiktige trendanalyser, samt analyser av trusselaktørenes *modus operandi* (eksempelvis trender innen målutvelgelse og våpenbruk) og drivkrefter.¹⁵⁴

Utvalget mener at denne organiseringen fremstår som hensiktsmessig på papiret, men opplever at den i dag ikke etterlevs i praksis. Det tydeligste avviket ligger på operasjonelt nivå, som med dagens organisering også har fått tildelt ansvaret for å identifisere, vurdere og følge opp personer utenfor sak som det er knyttet bekymring til. Dermed har operasjonelt nivå ansvar for arbeidsoppgaver som i teorien ligger på taktisk nivå. Utvalget opplever at dette ansvaret for å vedlikeholde PSTs objektportefølje på individnivå tynger ned arbeidet på operasjonelt nivå med den følge at analytikerne på operasjonelt nivå jobber vel så mye med individuelle vurderinger som med operasjonelle analyser på tvers av individer,

153 Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020.*

154 Politiets sikkerhetstjeneste, (UO) *Etterretningsdoktrine for PST*, 30. november 2017.

grupper og nettverk. Utvalget mener at fraværet av slike operasjonelle analyser er påfallende i dagens produksjon. Samtidig har de som jobber ved denne enheten, begrensede muligheter til å jobbe forebyggende med de personene det er knyttet størst bekymring til, men som det ikke er opprettet forebyggende sak mot.

For å imøtekomme disse utfordringene har utvalget følgende anbefalinger når det gjelder organiseringen av det forebyggende arbeidet i PST. For det første bør PST vurdere om alle PSTs vurderinger på individnivå kan og bør gjøres på taktisk nivå av de samme analytikerne som i dag gir analysestøtte til PSTs forebyggende saker. Tanken er å samle alle individuelle (taktiske) vurderinger i samme analyseenhet og dermed frigjøre plass for faktiske operasjonelle analyser på det operasjonelle nivået. Dette kan også bidra til en bedre og mer systematisk vurdering og oppfølging av personer utenfor sak, da det vil være de samme analytikerne som forholder seg til personer både innenfor og utenfor sak. En slik anbefaling vil i så fall kreve en økning av antallet analytikere som jobber på taktisk nivå i PST.

For det andre bør PST oftere opprette forebyggende saker i de tilfeller hvor det er grunn til å undersøke om noen forbereder en politisk voldshandling, men hvor det ikke nødvendigvis foreligger konkret informasjon som vil gi tilgang til tvangsmidler (lovfestede tiltak). Dette vil kunne gi en mer helhetlig og systematisk vurdering og oppfølging av trusler som det er knyttet større usikkerhet til grunnet manglende informasjon. Det vil i så fall kreve en økning av antallet personer som jobber som saksledere i PST.

For det tredje bør man på operasjonelt nivå i større grad rendyrke operasjonelle analyser på tvers av individer, grupper og nettverk. Disse operasjonelle analysene vil i sin tur kunne informere vurderingene som skal tas av individer på taktisk nivå, og av mer overordnede trender på strategisk nivå.

En annen observasjon som utvalget har gjort, er at da PST som følge av varselet fra E-tjenesten søkte i sine systemer etter alle personer som

Bhatti var omhandlet med i PSTs egen rapportering fra det siste året, dukket ikke Matapours navn opp. Dette til tross for at Matapour var den siste personen som var omtalt i tilknytning til Bhatti, i en rapport som PST hadde mottatt fra Oslo politidistrikt i april 2022 som følge av det omtalte bilstoppet, og til tross for at relasjonen mellom Bhatti og Matapour ved flere anledninger var omtalt i PSTs objektvurderinger av Matapour.¹⁵⁵ Hvorfor Matapours navn ikke dukket opp i dette søket, har utvalget ikke kommet til bunns i. Det henger trolig sammen med måten søket ble satt opp på. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at man i PST jobber videre med å optimalisere søkemuligheter på tvers av systemer og databaser samt sørger for at alle som tar i bruk slike søk, har den kompetansen som behøves for å sikre at all relevant informasjon blir funnet.

Til slutt har utvalget merket seg en annen analyseutfordring som ligger i det at PSTs analytikere på taktisk og operasjonelt nivå i liten grad har mulighet til å anvende enkle internettsøk for å understøtte sine analyser. Årsaken er at det kreves særskilte metoder for å bruke åpne kilder i PST for å sikre at nettaktivitet ikke kan spores tilbake til PST. Som resultat blir OSINT-miljøet i PST overlesset med en rekke enkle oppdrag som analytikerne kunne løst selv om de bare hadde mulighet til å søke i åpne kilder selv. I denne saken kommer dette tydelig frem ved at de som i kontraterroravdelingen fulgte opp varselet fra E-tjenesten, måtte be OSINT-miljøet i PST om å sjekke Bhattis aktiviteter i sosiale medier, og videre at dette aldri ble fulgt opp grunnet uklar oppdragsdialog mellom kontraterroravdelingen og OSINT-miljøet. Mer detaljer om denne oppdragsdialogen, og hvordan den knytter an til det at PST aldri undersøkte Bhattis Facebook-post av et brennende pride-flagg, er å finne i utvalgets vurderinger av om angrepet kunne ha vært avverget, i kapittel 8.

På bakgrunn av denne analyseutfordringen anbefaler utvalget at man i PST i større grad tilrettelegger for at også analytikerne ved taktisk, operasjonelt og strategisk nivå kan gjennomføre

¹⁵⁵ Oslo politidistrikt, Indicia, (F) dokument nr. 41.

enkle søk i åpne kilder via internett. Dette vil kunne avlaste et allerede overbelastet OSINT-miljø, og i tillegg gi analytikerne mulighet for å innhente relevant informasjon raskere. Det vil også kunne bidra til å løse opp i det som kan fremstå som en slags etterretningsboble, hvor de som jobber med analyse, i all hovedsak forholder seg til gradert etterretningsinformasjon, som alltid er stykkevis og delt, og i liten grad forholder seg til informasjonsstrømmen fra det åpne samfunnet. Dette kan i sin tur bidra til økt kunnskap om og oppmerksomhet mot strømninger i sivilsamfunnet som utvalget opplever at tidvis kan være begrenset internt i PST. Denne manglende oppmerksomheten omtales mer i detalj i neste delkapittel, der vi undersøker om det finnes rådende kulturer i PST som kan ha fremmet eller hemmet det forebyggende arbeidet i denne saken.

6.5 Kultur

Et sentralt funn i 22. juli-kommisjonens rapport, samt i PSTs egevaluering av 22. juli-angrepet,¹⁵⁶ var at det rådet en «forsiktighetskultur» blant de ansatte i PST, «med den konsekvens at PST ikke foretar så mange lovlige og nødvendige registreringer og bearbeider så mange saker som man burde og har anledning til».¹⁵⁷ Videre påpeker 22. juli-kommisjonsrapporten at PST og E-tjenesten har «utviklet vesentlig ulike kulturer» innen dette området.¹⁵⁸

Lignende aspekter knyttet til organisasjonskultur har også dukket opp i utvalgets gjennomgang av denne saken. Derfor har vi valgt å gå nærmere inn på dette temaet i våre vurderinger. Samtidig er vi oppmerksomme på kritikken 22. juli-kommisjonen ble møtt med når det gjaldt en uklar og uforpliktende tilnærming til kulturbegrepet.¹⁵⁹ I tillegg har vi vært oppmerksom på faren for å tegne et ensidig bilde av organisasjonskulturen til

¹⁵⁶ NOU (2012: 14) Rapport fra 22. juli-kommisjonen; Politiets sikkerhetstjeneste, *Evalueringsrapport*, 16. mars 2012.

¹⁵⁷ NOU (2012: 14) Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 384.

¹⁵⁸ NOU (2012: 14) Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 384.

¹⁵⁹ Se blant annet Christensen, Johan «22. juli-kommisjonen» og EOS-utvalget «Ingen 'forsiktighetskultur' i PST».

komplekse organisasjoner bestående av mange ulike subkulturer. Derfor har vi i våre vurderinger vært opptatt av å avdekke så vel positive som negative aspekter ved ulike deler av PSTs og politiets organisasjonskultur, med særlig henblikk til det forebyggende arbeidet.

Vurderingen til 22. juli-kommisjonen vedrørende PSTs organisasjonskultur knyttes særlig til måten innkomne tips håndteres på.¹⁶⁰ Dette er et aktuelt spørsmål også i denne saken. I tillegg ser vi her også nærmere på PSTs og politiets forebyggende arbeid over tid. Derfor ser vi det som hensiktsmessig å vurdere PSTs og politiets organisasjonskultur både i forbindelse med hvordan PST håndterte varselet fra E-tjenesten, og i forbindelse med politiets og PSTs mer langsiktige forebyggende arbeid. Som definisjon på organisasjonskultur legger utvalget til grunn en klassisk definisjon formulert av Edgar Schein:¹⁶¹

Organisasjonskultur er et mønster av grunnleggende antagelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at den blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene.

Med dette som utgangspunkt legger utvalget til grunn følgende to vurderingskriterier for hvordan organisasjonskultur kan ha påvirket PSTs og politiets forebyggende arbeid:

1. Har PSTs forebyggende arbeid og tips-håndtering i denne saken på noe vis blitt fremmet eller hemmet av rådende kulturer, og hva kjennetegner i så fall disse kulturene?
2. Har politiets forebyggende arbeid i denne saken på noe vis blitt fremmet eller hemmet av rådende kulturer, og hva kjennetegner i så fall disse kulturene?

160 NOU (2012: 14) Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

161 Sitert i Jacobsen mfl., *Hvordan organisasjoner fungerer*, 118.

Har PSTs forebyggende arbeid og tipshåndtering i denne saken på noe vis blitt fremmet eller hemmet av rådende kulturer, og hva kjennetegner i så fall disse kulturene?

Rådende kulturer som har fremmet PSTs forebyggende arbeid

En observasjon som har kommet tydelig frem gjennom utvalgets undersøkelser og samtaler med ansatte i PST, er at de som har jobbet forebyggende med denne saken, i det store og hele fremstår som svært engasjerte og samvittighetsfulle overfor sitt arbeid, som selvpoppofrende i en krevende arbeidssituasjon, og som kunnskapsrike og genuint opptatt av å forbedre seg. Man kunne se for seg at de som jobber i PST, etter flere kritiske granskinger og evalueringer, og offentlig kritikk hver gang noe går galt, så seg lei av å bli sett i kortene, særlig med tanke på at man av naturlige årsaker sjelden får høre om de gangene PST lykkes med sitt oppdrag. Utvalgets opplevelse er imidlertid motsatt. Det vi har opplevd, er et klart ønske om stadig forbedring.

Utvalget har også merket seg hvordan mange ansatte i PST preges av denne typen hendelser, og at det for flere nærmest kan oppleves som et personlig nederlag når PST ikke klarer å forhindre at slike angrep skjer. Dette sterke ønsket om å lykkes med sitt samfunnsoppdrag, og den personlige investeringen som mange PST-ansatte legger i sitt arbeid, er noe utvalget mener er verdt å løfte frem, og noe PST bør gjøre alt de kan for å ivareta videre, og særlig i etterkant av slike angrep. Som ledd i dette mener utvalget at PST har mye lærdom og innsikt å hente blant sine medarbeidere som man nok i enda større grad kan nyttiggjøre seg av i fremtiden.

En annen positiv observasjon gjelder den offensive og rettidige tilnærmingen som ansatte ved PSTs førsteresponssenter (FRS) hadde til varselet fra E-tjenesten. FRS sin håndtering av dette varselet vitner om en kultur som fremmer offensiv, påskrudd og rettidig handling, noe som står i kontrast til den forsiktighetskulturen som 22. juli-kommisjonen beskrev som en utfordring for PST i sin rapport. Utvalget opplever også at analysene som ble utarbeidet ved FRS samme

kveld som varselet ankom PST, står seg godt i etterkant.

En tredje positiv observasjon som utvalget ønsker å fremheve, er den høye bevisstheten rundt PSTs juridiske og demokratiske forankrede rammer som utvalget opplever at særlig de med lederstillinger i PST hegner om. Sammenlignet med etterretningsorganisasjoner som opererer utenfor egne landegrenser, opererer nasjonale etterretnings- og sikkerhetstjenester som PST innenfor betydelig smalere rammer når det gjelder hva de har lov til å iverksette av ulike typer overvåkningstiltak. Det er heller ikke tvil om at disse rammene faktisk begrenser PSTs muligheter for det som innen etterretningsverden typisk anses som godt etterretningsarbeid, hvor man aldri kan få samlet inn nok informasjon, og hvor innsamlet informasjon aldri vil slettes. Dette står i sterk kontrast til PSTs arbeidshverdag, hvor enhver registrering må ha en begrunnelse, og all registrert informasjon som over en viss tid ikke kan tilknyttes en gjeldende bekymring, skal slettes for alltid.¹⁶²

Det å ha en nasjonal etterretnings- og sikkerhetstjeneste som jobber under slike rammevilkår, og faktisk innretter seg etter dem, er en verdi i seg selv fra et liberaldemokratisk perspektiv. Samtidig setter det høye krav til de som jobber i en slik tjeneste, fordi samfunnet samtidig har forventninger om at den samme tjenesten skal bedrive effektivt kontraterrorarbeid. Det å finne den rette balansen mellom vern av demokratiske verdier og menneskerettigheter på den ene siden, og nødvendig informasjonsinnhenting på den andre, er ingen enkel øvelse. Man kan lett se for seg at personer som jobber innenfor en etterretnings- og sikkerhetstjeneste, som har som en av sine hovedoppgaver å forhindre terrorangrep, lett kan tendere mot mer overvåkning enn nødvendig. Her er imidlertid utvalgets oppfatning motsatt, nemlig at man i PST heller tenderer mot for lite overvåkning enn for mye.

Denne bevisstheten knyttet til vern av demokratiske rettigheter blant ansatte i PST er i utgangspunktet noe utvalget ønsker å berømme.

¹⁶² Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (Politiregisterloven).

Gitt sjeldenheten av terrorangrep i Norge vurderer utvalget det som bedre med for lite enn for mye overvåkning. Samtidig illustrerer angrepet den 25. juni 2022 at en slik politikk medfører en viss risiko. Som utvalget beskriver mer i detalj i kapittel 8, er det mulig at angrepet kunne ha vært avverget dersom PST hadde lagt seg på en lavere terskel for å bedrive overvåkning i Norge. Derfor bør offentligheten med jevne mellomrom diskutere hvor mye overvåkning som er nødvendig og hensiktsmessig i et demokratisk samfunn som Norge, og hvorvidt terskelen PST ligger på, er i tråd både med lovverk og samfunnets forventninger.

En nasjonal etterretnings- og sikkerhetstjeneste som er sterkt forankret i en slik demokratisk kultur, er etter utvalgets mening et gode. Og selv om en slik kultur i enkelttilfeller og i et korttidsperspektiv kan fremstå som hemmende for PSTs forebyggende arbeid, mener utvalget at den i et langtidsperspektiv vil virke fremmende fordi den bidrar til et mer åpent og tillitsfullt samfunn, hvor politisk ekstremisme generelt har dårligere vekstvilkår.

Rådende kulturer som har hemmet PSTs forebyggende arbeid

Utover de ovennevnte positive kulturelle trekkene har utvalget også merket noen kulturelle trekk som kan ha bidratt til å hemme PSTs forebyggende arbeid i denne saken. Ett slikt trekk er det å kunne holde hodet kaldt og ikke overreagere på ny etterretning. Dette er en egenskap som det åpenbart er viktig å ha i en organisasjon som PST, som hver eneste uke må håndtere usikker informasjon om potensielt svært alvorlige trusler som i de fleste tilfeller aldri utarter seg.

Spørsmålet er imidlertid om PSTs kontraterroravdeling holdt hodet kaldere enn nødvendig i sin håndtering av varselet fra E-tjenesten. Utvalgets begrunnelse for en slik vurdering er at det gjennom vår gjennomgang av saken kommer frem at man både i E-tjenesten og PSTs første-responscenter (FRS) opplevde at det var et hasteelement knyttet til denne saken. Videre mener utvalget at opplysningen som fremkom i varselet fra E-tjenesten om at personen som ønsket å

komme i kontakt med ISIL, gjorde dette med ønske om å «lage en video i forkant som kan publiseres etter angrepet», i seg selv indikerer at angrepsplanleggingen kunne være i sluttfasen, og at angrepet kunne være nærstående.¹⁶³ Når det er sagt, var det ingen øvrig informasjon i det skriftlige varselet fra E-tjenesten som indikerte et nært forestående angrep.

Utvalgets opplevelse fra samtaler med en rekke PST-ansatte er at man i kontraterroravdelingen opplevde trusselen som mindre tidskritisk enn hva E-tjenesten og FRS gjorde. Dette kommer for eksempel frem av kontraterroravdelingens svar på den opprinnelige RFI-en fra E-tjenesten, som kontraterroravdelingen kategoriserte som «Routine». Til sammenligning er PSTs neste RFI til E-tjenesten i forbindelse med hendelsen, som ble skrevet etter angrepet var gjennomført, kategorisert som «Flash». Mens korrespondanse merket som «Routine» behandles som rutinekorrespondanse som man kan ta tak i ved anledning, vil korrespondanse kategorisert som «Flash» kreve umiddelbar handling og eventuell umiddelbar innkalling og bruk av ekstra ressurser.

Det har også kommet frem i utvalgets samtaler med flere PST-ansatte at informasjonsdeling og samhandling mellom PST og E-tjenesten til tider bærer preg av at begge tjenester ønsker å være best i sitt fag og gjøre de mest treffende vurderingene. Dette kan, etter utvalgets oppfatning, ha bidratt til å påvirke PSTs vurderinger av informasjonen mottatt fra E-tjenesten. For eksempel har flere påpekt at enkelte i PST som var involvert i håndteringen hadde en oppfatning av at E-tjenesten kan ha en tendens til å overdrive betydningen av innkommen informasjon. Det ble av enkelte også utvist skepsis mot E-tjenestens vurdering av at det sannsynligvis var Bhatti som var den omtalte ISIL-sympatisøren. Denne skepsisen gjenspeiles i kontraterroravdelingens videre håndtering av RFI-en, som i stor grad dreide seg om å undersøke hvem den omtalte ISIL-sympatisøren kunne være, til tross for at E-tjenesten vurderte det som mest sannsynlig at det var Bhatti. Her er det verdt å nevne at PSTs

vurdering av alvorlighetsgraden og hasteaspektet til det som fremgikk av RFI-en fra E-tjenesten ifølge PST selv åpenbart ville endret seg dersom E-tjenesten hadde informert om E-tjenestens innhentingsoperasjon som lå bak varselet, noe E-tjenesten ikke gjorde.

Det utvalget opplever som en skepsis i deler av kontraterroravdelingen mot å over reagere på noe man oppfattet som usikker og uspesifikk etterretning, kan også ha å gjøre med den generelle arbeidsbelastningen som PST er utsatt for, samt de juridiske rammevilkårene som PST må forholde seg til. I rapporten til 22. juli-kommisjonen beskrives en forsiktighetskultur i PST når det kommer til det å opprette nye saker, og at man i E-tjenesten har utviklet en vesentlig ulik kultur på dette området, underforstått en mer offensiv og mindre forsiktig kultur.

Samtidig er det verdt å merke seg at E-tjenesten ikke er underlagt de samme juridiske rammene som PST. Mens PST må ha rettskjennelse for tvangsmiddelbruk i Norge, er ikke E-tjenesten underlagt tilsvarende domstolskontroll for sin metodebruk utenfor Norge. I tillegg mottar E-tjenesten sannsynligvis langt færre bekymringer om mulig terror i Norge som de må følge opp, enn PST. Derfor er det heller ikke så overraskende at man i PST har fremdyrket en kultur som er mer tilbakeholden og forsiktig enn hos E-tjenesten. En slik tilbakeholden og forsiktig kultur kan rett og slett være nødvendig for å klare å håndtere mengden av innkomne bekymringer. I dette tilfellet mener imidlertid utvalget at denne kulturen kan ha bidratt til å hemme det forebyggende arbeidet.

Til slutt mener utvalget det er grunn til å stille spørsmål ved om det i PST er tilstrekkelig kompetanse om og oppmerksomhet mot trusselutsatte minoritetsgrupper med relevans for PSTs arbeid. Dette er et aspekt ved PSTs organisasjonskultur som til dels ble kommentert i Al-Noor-evalueringen, da de fant at man i PST hadde planlagt å offentliggjøre en forhøyet trussel fra høyre-ekstreme mot samlingsplasser for muslimer dagen *etter* Eid al-Adha, som samler hundrevis av norske muslimer i moskeer over hele landet.

¹⁶³ Etterretningstjenesten. RFI. Gradert dokument nr. 1.

Det er også enkelte aspekter ved denne saken som kan indikere at man i PST ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på begivenheter og arrangementer av særskilt betydning for minoritetsgrupper i sivilsamfunnet. Ett eksempel er at PST dagen før ramadan spurte Matapour om han ville møtes til lunsj en dag under ramadan.¹⁶⁴ På dette tidspunktet hadde man allerede møtt med Matapour en gang og konkludert med at flere møter var nødvendig for å bygge tillit. Da kan det fremstå som noe uoppmerksomt at man i PST inviterer det man vurderer som en ekstrem islamist, til lunsj første uken i ramadan.

Et annet og mer alvorlig eksempel er det at man i PST ikke var tilstrekkelig oppmerksomme på den pågående pride-feiringen i Norge da PST på ettermiddagen fredag 24. juni ble gjort kjent med at Bhatti hadde postet et brennende pride-flagg på en av Facebook-kontoene sine. Flere PST-ansatte som utvalget har hatt samtaler med, sier de ikke var oppmerksomme på den pågående feiringen. PST som organisasjon skal imidlertid ha hatt et stort fokus på pride gjennom ulike bevisstgjørings-tiltak. I denne forbindelse har utvalget etterspurt eventuelle analyser og vurderinger som ble gjort av PST i tilknytning til pride, ettersom skeive inngår i fiendebildene til flere av trusselaktørene som PST jobber med.

Fra denne etterspørselen kommer det frem at de som i PST jobber på operasjonelt nivå med trusler fra høyreekstreme, hadde høy bevissthet rundt dette spørsmålet. Derfor ble det også utarbeidet en egen innhentingssoppgave knyttet til pride-feiringen der PST etterspurte informasjon om hvilke høyreekstreme aktører som hadde intensjon og/eller kapasitet til å utøve vold mot pride-arrangementer eller deltagere på pride-arrangementer. PSTs begrunnelse for oppgaven lød som følger:¹⁶⁵

PRIDE arrangeres nasjonalt, med en rekke store og små arrangement. Størst er OSLO PRIDE (18.–27. JUNI), og det forventes over

164 Utvalget har fått innsyn i SMS-utvekslingen mellom PST-ansatt og Matapour fra 1. april 2022 til 4. mai 2022.

165 Politiets sikkerhetstjeneste. Oppgavelogg. Gradert dokument nr. 35.

50 000 personer i Oslo-paraden den 25. JUNI. LHBTQ+ er en del av det høyreekstreme fiendebilde, og inngår i en rekke konspirasjonsteorier med voldspotensiale. PRIDE blir i forlengelsen av dette ansett som en institusjonalisering og feiring av dette.

Basert på LHBTQ+ sin plass i den høyreekstreme fiendebilde, er det potensiale for politisk motivert vold mot PRIDE-arrangement eller deltagere på PRIDE-arrangement. I norske medier har det i år vært høy temperatur i PRIDE-debatten, særlig i lys av skolebarns deltagelse i PRIDE-paraden. I tillegg har debatten rundt transpersoners rettigheter vært amper. Det er usikkerhet knyttet til om debatt i den generelle befolkningen senker eller øker evt voldsintensjon blant høyreekstreme aktører.

Det ble også bedt om økt prioritering for denne innhentingssoppgaven, noe som også ble innvilget på det nasjonale prioriteringsmøtet. Dette viser at deler av PSTs kontraterroravdeling hadde høy bevissthet om pride-arrangementene og de offentlige debattene som pågikk. Samtidig kan man lure på hvorfor PST ikke satte ut en tilsvarende innhentingssoppgave for eventuelle trusler mot pride-arrangementer og/eller deltagere fra ekstreme islamister?

Det mest sannsynlige svaret på dette spørsmålet er at PST ikke vurderte det slik at skeive utgjorde en så sentral del av trusselbildet til ekstreme islamister at det var sannsynlig at de ville gjennomføre angrep mot dem. En slik vurdering kommer blant annet frem i en rapport som PST utarbeidet etter at angrepet skjedde, som vurderer LHBT+ som mål for ekstreme islamistiske angrep i Norge. I denne rapporten påpeker PST blant annet at (1) hverken ISIL eller al-Qaida har eksplisitt oppfordret sympatisører i Vesten til å utføre angrep mot LHBT+, (2) at angrep mot LHBT+ i Vesten først og fremst har vært rettet mot Vestens vantro befolkning – når ofrene har vært LHBT+, forstås det som et pluss, (3) at LHBT+ ikke er å forstå som ISIL eller al-Qaidas primære fiender i krigen mot Vesten, (4) at norske ekstreme islamisters terrorplanlegging ikke har fokusert på

LHBT+ i målutvelgelsen, og (5) at LHBT+ er aktualisert som mål for ekstreme islamister som følge av angrepet i Oslo.

Utvalget har fremlagt disse vurderingene for Thomas Hegghammer, som er en internasjonalt anerkjent forsker innen islamistisk terror. Hegghammer mener påstandene høres riktige ut, og presiserer at selv om man vil finne betydelige mengder anti-LHBT+-retorikk i jihadistpropaganda, ser man svært sjelden eksplisitte oppfordringer til angrep mot slike mål fra sentralt hold i disse organisasjonene.

Disse vurderingene fra PST er på mange måter også i tråd med Oslo politidistrikts egen vurdering i forkant av Oslo Pride, som på lik linje som PST trekker frem trusler fra høyreekstreme, men ikke fra ekstreme islamister.¹⁶⁶

Samtidig har det lenge vært kjent både for PST og andre som følger med på ekstrem islamisme, som forskere og journalister, at skeive inngår som del av fiendebildet til ekstreme islamister. Derfor mener utvalget at PSTs manglende oppmerksomhet mot den pågående pride-markeringen da de ble gjort kjent med Bhattis Facebook-post, er kritikkverdige. Utvalgets vurderinger av hvorvidt en økt oppmerksomhet i PST om pride-markeringen også kunne ha ført til at angrepet ble avverget, finnes i kapittel 8.

I dag utgjør utsatte minoritetsgrupper i samfunnet, som jøder, muslimer og skeive, en sentral del av fiendebilder til en rekke trusselaktører. Derfor er det viktigere enn noen gang at PST utvikler god kompetanse om, og er oppmerksomme på, strømninger innen sivilsamfunnet. Utvalget anbefaler derfor at PST i fremtiden jobber bevisst med å øke sin kompetanse om og oppmerksomhet mot trusselutsatte minoritetsgrupper i Norge som er relevante for PSTs arbeid.

Har politiets forebyggende arbeid i denne saken på noe vis blitt fremmet eller hemmet av rådende kulturer, og hva kjennetegner i så fall disse kulturene?

Når det gjelder eventuelle kulturelle trekk innen politiet som kan ha fremmet eller hemmet deres forebyggende arbeid i denne saken, har utvalget ikke tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å skulle mene noe om dette. Våre møter og samtaler med politiet i denne sammenhengen har i all hovedsak vært med radikaliseringskontaktene som på ulike tidspunkt hadde ansvar for å følge opp Matapour. I den grad utvalget har merket seg noe om rådende kulturer blant radikaliseringskontaktene, er det først og fremst fraværet av organisasjonskultur, med tanke på hvor uavhengig og selvstendig arbeidet som radikaliseringskontakt fremstår. Slik sett representerer kanskje radikaliseringskontaktene på et vis en slags motkultur innad i politiet, som ellers er kjent for å være hierarkisk, kollektivistisk og regelbunden. Blant radikaliseringskontaktene kan det virke som om andre kulturelle verdier gjør seg gjeldende, som det å kunne tenke selvstendig og utenfor boksen, aktivt oppsøke kunnskap gjennom relevant forskning, tenke omsorg heller enn straff, bygge tillitsrelasjoner til de som den forebyggende innsatsen skal rettes inn mot, og primært samarbeide med instanser utenfor politiet.

På generelt grunnlag ser utvalget betydelig verdi i den innsatsen som radikaliseringskontaktene legger i sitt arbeid. Samtidig er utvalget bekymret over det vi opplever som en rekke juridiske, organisatoriske og faglige utfordringer som radikaliseringskontaktene møter i sitt daglige arbeid. Utvalget er også kjent med at Politidirektoratet har gitt Polithøgskolen i oppdrag å evaluere hele radikaliseringskontaktordningen, og at denne evalueringen er forventet ferdigstilt høsten 2023. Utvalget anbefaler derfor heller å se til denne evalueringens vurderinger og anbefalinger når det gjelder eventuelle utfordringer for politiets arbeid med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Polithøgskolens evaluering omfatter også intervjuer av langt flere radikaliseringskontakter enn de som var involvert i denne saken, og gir dermed et bedre grunnlag for å kunne komme vurderinger og anbefalinger.

¹⁶⁶ Oslo politidistrikt, (UO) Trusselvurdering Oslo Pride 2022, 14. juni 2022.

6.6 Kompetanse

Ulike former for kompetanse er nødvendig for å forebygge politisk vold på en hensiktsmessig måte. Utvalget anser kompetanse fra tre fagområder som særlig relevant for PSTs og politiets forebygging av politisk vold. Det ene fagområdet er generell kunnskap om forebygging som strategi med særlig henblikk på PSTs og politiets mulighetsrom for å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme i Norge. Det andre er substansiell kunnskap om de ulike trusselaktørene som den forebyggende innsatsen skal rettes inn mot, herunder også hva slags målgrupper de anser som del av sitt fiendebilde. Det tredje er teoretisk og praktisk kunnskap om etterretning som fag med særlig henblikk på etterretningsbasert kontraterrorarbeid. Når det gjelder dette siste området, er det verdt å merke seg at politiet har en eksplisitt ambisjon om å jobbe etterretningsbasert i sitt forebyggende arbeid.¹⁶⁷ Dermed burde kompetanse innen etterretningsbasert kontraterrorarbeid være like relevant for politiets forebyggende virksomhet som for PSTs forebyggende virksomhet.

På lik linje som temaet organisering er det en rekke spørsmål knyttet til kompetanse som er aktuelle å se nærmere på i denne saken, hvorav noen er behandlet mer i tidligere evalueringer enn andre. Et spørsmål som delvis ble behandlet av Al-Noor-utvalget, og da primært med henblikk til politiets radikaliseringskontakter, handler om den faglige opplæringen som de som er satt til å forebygge politisk vold / voldelig ekstremisme, mottar fra sine arbeidsgivere eller andre.¹⁶⁸ Et annet spørsmål som i mindre grad er behandlet i tidligere evalueringer, handler om organisasjonenes evne til å utnytte den kompetansen som allerede foreligger blant deres ansatte, i det forebyggende arbeidet. Dermed legger vi følgende to kriterier til grunn for våre vurderinger av PSTs og politiets bruk av kompetanse i det forebyggende arbeidet:

¹⁶⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *DFØ-rapport 2020:4 Evaluering av nærpoltireformen*, 2020.

¹⁶⁸ Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020*.

3. I hvilken grad hadde de som var satt til å iverksette det forebyggende arbeidet i PST og politiet i denne saken, mottatt relevant faglig opplæring innen forebygging, om trusselaktører (fenomenkunnskap) og etterretningsbasert kontraterrorarbeid?
4. I hvilken grad evnet PST og politiet å trekke på relevant kompetanse blant sine ansatte i sitt forebyggende arbeid med denne saken?

I hvilken grad hadde de som var satt til å iverksette det forebyggende arbeidet i PST og politiet i denne saken, mottatt relevant faglig opplæring innen forebygging, om trusselaktører (fenomenkunnskap) og etterretningsbasert kontraterrorarbeid?

Gjennom utvalgets samtaler med ansatte i politiet og PST som har jobbet forebyggende i denne saken, har vi spurt mange om hva slags bakgrunn og opplæring de har fått med relevans for sitt arbeid. På bakgrunn av disse samtalene fremstår det som rimelig klart at ansatte i PST som jobber med forebyggende kontraterrorvirksomhet, får kursing i PST om grunnleggende etterretningsarbeid samt noe opplæring i forebygging som strategi gjennom PSTs tiltakskurs. Det gis imidlertid ikke kurs for PST-ansatte om trusselaktørene som de skal jobbe med, og da heller ikke om deres fiendebilder. Ifølge PST er måten PST-ansatte mottar opplæring om trusselaktørene på, gjennom deltagelse i det daglige arbeidet, diverse faglige forum, interne presentasjoner og kunnskapsdeling på tvers.

Det foreligger så vidt utvalget er bekjent, heller ingen kurs innen kontraterrorvirksomhet som sådan, utover mer generelle kurs innen etterretning og etterretningsledelse. Med andre ord, ingen kurs som vektlegger hvordan forebyggende kontraterrorarbeid skiller seg fra andre former for etterretningsvirksomhet, eller hva slags særskilte utfordringer etterretnings- og sikkerhetstjenester møter innen kontraterrorfeltet.

Når det gjelder politiets radikaliseringskontakter, fremstår situasjonen som uendret siden dette spørsmålet ble belyst av Al-Noor-utvalget, som betyr at de ikke har noe fast opplæringstilbud fra

arbeidsgiver eller andre innen noen av disse kompetanseområdene.

At det ikke foreligger opplæring innen forebygging som strategi internt i PST, er forståelig med tanke på at dette er et relativt nytt fagfelt som det finnes få opplæringstilbud for generelt på nasjonalt plan. Her er det imidlertid verdt å merke seg at politisær forebygging er en integrert del av bachelor- og masterutdanningene ved Politihøgskolen, som betyr at alle som er politiutdannet, til en viss grad har noe opplæring om forebygging som strategi.¹⁶⁹ Samtidig er mange av de som jobber som analytikere i PST, ikke politiutdannet og drar derfor ikke nytte av denne grunnkompetansen på samme måte.

At det ikke foreligger opplæring fra arbeidsgiver eller andre om trusselaktørene som politiet og PST skal jobbe med, fremstår som mer overraskende for utvalget. Flere av de som utvalget har hatt samtaler med, har fortalt om at de på eget initiativ har måttet ta til seg denne kunnskapen, og at det har opplevdes litt som å bli kastet ut på dypt vann for å lære seg å svømme. Vi har også fått høre om flere tilfeller hvor personer har fått tildelt et særskilt fagansvar i PST for en særskilt trusselaktørtype uten at de selv opplevde at de hadde noen særskilt kompetanse om denne trusselaktørtypen.

På mange måter er det PST selv som må forvalte fagansvaret for de trusselaktørtypene som de til enhver tid holder øye med. Derfor mener utvalget det er kritikkverdige at PST ikke har et fast opplæringstilbud for nyansatte som skal jobbe forebyggende med disse trusselaktørene, om hva som kjennetegner dem, herunder også deres fiendebilder. Som følge av dette mener utvalget at PST bør utvikle et opplæringstilbud om trusselaktører på lik linje som deres nåværende kurs innen etterretning, analyse og tiltak. Dette bør være et dynamisk tilbud som oppdateres i takt med utviklingen i trusselbildet, og som de som jobber forebyggende i PST, dermed kan ha nytte av å ta gjentatte ganger.

¹⁶⁹ Se studieplan for bachelorutdanning på www.phs.no

Videre mener utvalget at PST ikke på tilstrekkelig vis har fulgt opp tiltaket i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, som sier at «PST skal ha tett dialog og oppfølging av de lokale radikaliseringskontaktene og gi dem relevant opplæring i fenomenkunnskap».¹⁷⁰ Gjennom å utvikle et eget kurs om trusselaktørtyper for egne ansatte kan PST løse dette problemet ved å tilby samme kurs til politiets radikaliseringskontakter.

Utvalget mener også at politiet og PST burde vurdere om det kan være hensiktsmessig å også tilby PSTs grunnkurs i etterretning og analyse til politiets radikaliseringskontakter. Gitt at også politiet skal jobbe etterretningsbasert, og gitt at radikaliseringskontaktene selv må forvalte alle ledd i etterretningshjulet, burde de kunne ha nytteverdi av et slikt kurs. Det vil også kunne bidra til at samhandling mellom PST og politiets radikaliseringskontakter forbedres. En slik anbefaling er i tråd med anbefalingen fra Al-Noor-utvalget om at «medarbeidere i PST og politiet involvert i behandling av saker som befinner seg i skjæringspunktet mellom de to organisasjonene i fellesskap trenes og utdannes på hvordan slike saker best kan håndteres».¹⁷¹

Ellers tilbyr Politihøgskolen fra våren 2023 videreutdanningsemner innen etterretningsfaget som også ansatte i politiet og PST kan søke seg inn på.¹⁷² Videre er utvalget kjent med at man ved

¹⁷⁰ Regjeringen, *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, Revisjon 2020. Dette var tiltak nr. 12 i regjeringens handlingsplan av 2014, som inngår i tiltak nr. 13 i den gjeldende handlingsplanen fra 2020.

¹⁷¹ Evalueringsutvalget 2020. *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020, 17.*

¹⁷² Våren 2024 tilbyr PHS Innføring i etterretningsfaget (5stp) <https://www.politihogskolen.no/ettervidereutdanning/etterforskning-kriminalteknikk/etterretning-introduksjon/>, Grunnleggende om etterretning – etterretningsanalyse (10stp) <https://www.politihogskolen.no/ettervidereutdanning/etterforskning-kriminalteknikk/grunnleggende-om-etterretning-etterretningsanalyse/>, Grunnleggende om etterretning – innhentingssprosessene (10stp) <https://www.politihogskolen.no/ettervidereutdanning/etterforskning-kriminalteknikk/grunnleggende-om-etterretning-innhentingssprossen/> og Videreutdanning – Fordyping i etterretningsfaget (15stp) <https://www.politihogskolen.no/ettervidereutdanning/etterforskning-kriminalteknikk/fordypning-i-etterretningsfaget/>.

Politi­høgskolen også er i ferd med å utvikle et eget etterut­danningsemne innen forebygging av radikaliser­ing og voldelig ekstremisme som blant annet skal dekke kompetanse om forebygging som strategi, om trusselaktør­typer og om ulike former for forebyggende arbeid knyttet til radikaliser­ing, voldelig ekstremisme og terrorisme. Dette emnet utvikles først og fremst som et tilbud til politiets radikaliseringskontakter på bakgrunn av dagens fravær av relevant opp­læring. Samtidig er det ingen grunn til at ikke også PST-ansatte som skal jobbe forebyggende med kontrater­ror, skal ha mulighet for å søke seg inn på og dra nytte av et slikt emne.

Utvalget anbefaler derfor at ledelsen i politiet og PST tilrette­legger for at deres ansatte som skal jobbe forebyggende innen dette feltet, får anledning til å ta relevante eksterne kurs som et ledd i deres kompetanseheving­strategi.

Til slutt, når det gjelder kompetanse innen etter­retningsbasert kontrater­rorarbeid, har utvalget festet seg ved hvordan man både i PST og i politiet struk­tu­rerer det etterretningsfaglige analyse­arbeidet ved hjelp av hypoteser. Denne bruken av hypoteser som et middel for å struk­tu­rere analysene gjenspeiler at man i PST og politiet langt på vei har adoptert ideen om å anvende såkalte struk­tu­rerte analyse­teknikker i det etterretningsfaglige analyse­arbeidet, som flere frem­tre­dende fagpersoner innen etter­retning har fremmet de senere årene.¹⁷³

Utvalget har ingen inn­ven­dinger mot å anvende struk­tu­rerte analyse­teknikker, ei heller hypoteser, for å struk­tu­rere analyse­arbeidet. Det vi imid­ler­tid har merket oss, er at måten slike hypoteser er brukt på i analysene som PST og politiet har produsert i tilknytning til denne saken, er proble­matisk, av flere årsaker. For det første er ikke alltid hypotesene gjensidig utelukkende. Bruk av hypoteser som ikke er gjensidig utelukkende, kan lett føre til misforståelser, unødvendige presise­ringer, lite presise vurderinger og utydelig for­

midling. Derfor bør man alltid sørge for at hypo­tesene som anvendes, er gjensidig utelukkende.

En årsak til at man kan ende opp med hypoteser som ikke er gjensidig utelukkende, er lav bevisst­het om de faktorene, variablene eller antagelsene om verden som ligger bak hypotesene. Når man anvender hypoteser innen forskning, knyttes de alltid til en bakenforliggende teori. Det gjør nød­vendigvis også hypotesene som anvendes i etter­retningsanalyser innen PSTs kontrater­rorarbeid, men det ser ut til å være lite bevisst­het rundt hva denne eller disse teorien(e) om for eksempel hva som kjen­netegner adferden til personer som plan­legger terrorisme, går ut på.

Dette er problematisk fordi det da kan fremstå som at hypotesene utformes nærmest tilfeldig eller impresjonistisk – at det utformes hypoteser som fremstår som relevante og rimelige i hver sak, uten nærmere ettertanke om hva slags bakenforliggende antagelser hypotesene springer ut av. Hvorfor er det for eksempel relevant å undersøke om det er en eller flere personer som plan­legger et angrep, eller om en tilsynelatende radikaliser­te person er ideologisk motivert eller bare psykisk syk? Faren med å ikke være seg bevisst slike spørsmål, utover at man kan ende opp med hypoteser som ikke er gjensidig ute­lukkende, er at man risikerer å overse aspekter ved saken som kunne vært relevante å undersøke videre.

Når hypotesene først er utformet, i noen tilfeller på impresjonistisk vis, gjør de nettopp det struk­tu­rerte analyse­teknikker er ment å skulle gjøre, nemlig å struk­tu­rere den videre analysen i kraft av å avgrense de spørsmålene som man arbeider videre med. Utvalget har for eksempel merket seg at man hverken i PST eller politiet justerte på hypotesene som ble utformet kort tid etter at angrepet ble gjennomført, selv om man da hadde svært begrenset informasjon om hendelsen. De videre analysene ble dermed langt på vei struk­tu­rert av disse hypotesene, som var utformet på et begrenset informasjonsgrunnlag.

Utvalget mener at en mer hensiktsmessig tilnær­ming for hypoteseutforming er å først spørre seg

173 Borg, *Reduced Analytic Uncertainty through Increased Analytic Rigour*; Heuer, «Adapting academic methods and models to governmental needs», 1-10; Pherson mfl., «Structured Analytic Techniques», 231-248.

hva slags type sak man i teorien kan sitte på, uten å utelukke mindre sannsynlige alternativer, dernest hva slags spørsmål som i teorien kan være relevante å undersøke i ulike typer saker, samt hva slags antagelser eller teorier om for eksempel terrorisme som ligger bak disse spørsmålene. Dette fordrer i sin tur fagkunnskap. Deretter bør disse spørsmålene utformes som gjensidig utelukkende hypoteser, og man bør sette opp disse hypotesene sammen på en måte som utforsker hele det såkalte mulighetsrommet, det vil si alle mulige kombinasjoner av de aktuelle hypotesene. Dette er for å sikre at man ikke overser logisk mulige, men mindre sannsynlige alternativer.

Mye av dette vil være forholdsvis generelle spørsmål som vil kunne passe i mange saker, og som man kan arbeide med i forkant av at sakene oppstår. Man kan med andre ord utvikle en slags standardmal med spørsmål og hypoteser som i det minste bør vurderes som aktuelle i visse typer saker, som for eksempel terrortrusler. Gevinsten ligger da i at man med større grad av sikkerhet vet at de mest sentrale spørsmålene er dekket. I tillegg må man selvfølgelig også spørre seg om hver enkelt sak inneholder elementer som krever særskilte spørsmål og hypoteser, og da helst også grunne over hva som er de bakenforliggende antagelsene eller teoriene om verden som gjør disse spørsmålene aktuelle i denne saken. Og videre, om det på bakgrunn av en slik tankeøvelse også kan være andre aktuelle problemstillinger som bør utforskes.

En generell anbefaling fra utvalget er derfor økt bevissthet både i PST og i politiet rundt hvordan man kan anvende hypoteser i de etterretningsfaglige analysene på mindre tilfeldig og impresjonistisk og mer teoretisk fundert og systematisk vis.

I hvilken grad evnet PST og politiet å trekke på relevant kompetanse blant sine ansatte i sitt forebyggende arbeid med denne saken?

Når det kommer til dette spørsmålet, har utvalget i sine undersøkelser merket seg at man i PST gjerne dyrker frem generell kompetanse innen etterretning heller enn spesialisert kompetanse

om særskilte trusselaktørtyper, aktørnettverk, eller fenomener. Det ser ut til å ligge en forventning i PST om at en analytiker som har jobbet innen kontraterror, vel så gjerne kan overføres til å jobbe med kontraetterretning, dersom det skulle være behov for det, selv om dette er svært ulike typer trusler med ulike tilstøtende fagfelt. Dette gjenspeiles i opplæringstilbudet som er beskrevet tidligere. I tillegg er utvalget kjent med at flere av de som jobbet forebyggende i denne saken, senere har søkt seg over til kontraetterretning. I forkant av angrepet var det også en håndfull ansatte i kontraterroravdelingen som var midlertidig avgitt til kontraetterretning grunnet krigen i Ukraina.

Utvalget har også merket seg at oppgavefordeling knyttet til PSTs håndtering av denne saken, og da spesielt varselet fra E-tjenesten, bærer preg av hvem som til enhver tid var tilgjengelige på jobb, heller enn hvem som kunne mest om personene som var involvert. Som det fremgår av utvalgets vurderinger av om angrepet kunne ha vært avverget, er det flere vurderinger og beslutninger som kunne ha blitt annerledes dersom all relevant kunnskap i PST om personene involvert i saken hadde blitt sammenstilt på en mer helhetlig og rettidig måte. Det ville i så fall betinget større bevissthet om hva slags særskilt kompetanse enkeltpersoner i PST besitter, samt en vilje til å trekke på eller trekke inn denne kompetansen, selv om aktuelle personer for eksempel er på ferie eller har fri.

Utvalget har også fått inntrykk av at det er breddeerfaring heller enn dybdekunnskap som gir uttelling for opprykk i PST, noe som fører til hyppige skifter av stillinger internt i organisasjonen og få som velger å bli i samme stilling over tid for å spesialisere seg på trusselaktørtyper, aktørnettverk eller fenomener. Dette er uheldig med tanke på at slik kunnskap er nødvendig for effektivt kontraterrorarbeid. Utvalget kan godt forstå at man i en organisasjon som PST, som fremstår som presset på ressurser i alle ledd, og som raskt må kunne snu seg rundt i takt med et dynamisk trusselbilde, verdsetter personer med rask omstillingsevne og generell kompetanse innen etterretning. Derfor mener utvalget at det

er ekstra viktig at PST innfører tiltak som kan dyrke frem, premiere og i større grad anvende dybdekunnskap om aktørtyper, aktørnettverk og fenomener, ikke bare på strategisk nivå, men også på operasjonelt og taktisk nivå.

Kapittel 7 Vurderinger av politiets og PSTs bruk og utveksling av helseinformasjon

Utvalgte funn

- Utvalgets undersøkelser har vist at hverken PST eller Oslo politidistrikt kontaktet helsemyndighetene med ønske om å verifisere eller berike antagelsene om Matapours helse slik de fremgår av vitneavhør i straffesakene og i politiets egne journalføringer.
- Så vidt utvalget er kjent med har hverken PST eller politiet selv delt informasjon om Matapour med helsevesenet med ønske om at helsevesenet skal benytte denne i sine vurderinger eller dele relevant informasjon tilbake.
- De som arbeidet forebyggende med denne saken i politiet og i PST har i liten grad hatt tilgang på relevant helsekompetanse, eller etterspurt dette.
- Helseopplysninger har i liten grad vært del av politiets og PSTs vurderinger av Matapours intensjon og kapasitet, eller i deres vurderinger av hvilke tiltak som eventuelt kunne være hensiktsmessige i hans tilfelle.

Utvalgte anbefalinger

- Politiet og PST bør videreutvikle kontakt med psykiatrigruppa i Oslo politidistrikt slik at erfaringer fra deres arbeid kan bidra i det videre arbeidet omkring informasjonsdeling mellom politiet, PST og helsevesenet.
- Politiet og PST bør tilby å delta i utarbeidelse av felles samarbeidsavtaler med helsetjenestene.
- Politiet og PST bør i tillegg til kontakt med helsetjenesten også benytte intern helsekompetanse til bidrag i egne vurderinger. Dette kan for eksempel være aktuelt i situasjoner hvor det ikke er relevant å motta opplysninger fra helsevesenet.
- Politiet og PST bør i større grad bør ta stilling til betydningen av eventuelle helseopplysninger hos de personene de jobber forebyggende med. Dette gjelder både utarbeidelse av trusselvurderinger og tiltaksvurderinger.

7.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere «informasjonsdeling mellom politiet og helsevesenet, herunder psykisk helsevern».¹⁷⁴ Det har etter hvert blitt klart at det ikke er utvekslet helseinformasjon mellom PST eller politiet og helsevesenet når det gjelder Matapour. Likevel valgte PST kort tid etter angrepet å gå ut med en pressemelding hvor de opplyste om at PST var kjent med at gjerningspersonen «har hatt utfordringer knyttet til psykisk helse», selv om helseopplysninger er taushetsbelagt informasjon, og det i dette tilfellet dreide seg om opplysninger som PST ikke hadde fått verifisert.¹⁷⁵

Ettersom det ikke er utvekslet informasjon mellom helsevesenet og politiet eller PST i denne saken, har utvalget valgt å tolke denne delen av mandatet som en oppfordring til å vurdere hvordan politiet og PST har brukt og utvekslet informasjon om Matapours helsetilstand som har fremkommet i saken, men ikke fra helsevesenet. Bakgrunnen for at utvalget har tolket mandatet slik, er at det har foreligget uverifisert informasjon om Matapours helsetilstand, og at dette er informasjon som politiet og PST har forholdt seg til, både før og etter hendelsen natt til 25. juni 2022. Utvalget finner det derfor hensiktsmessig å se nærmere på hvordan politiet og PST har forholdt seg til denne informasjonen, herunder hva som er gjort, og ikke gjort, for å verifisere informasjonen, men også om, og eventuelt hvordan, informasjonen har vært hensyntatt i ulike vurderinger og tilnærminger. Det er også verdt å nevne i denne sammenhengen at den sakkyndige rapporten som skal vurdere om Matapour er strafferettslig tilregnelig, i skrivende stund (mai 2023) ikke foreligger.

Før vi går nærmere inn på kriteriene som utvalget legger til grunn for sine vurderinger, er det hensiktsmessig å først skissere hvilke rammevilkår som gjør seg gjeldende i forbindelse med informasjonsutveksling mellom politiet og helsevesenet.

174 Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. *Mandat*, 2022.

175 Politiets sikkerhetstjeneste. «Skyting i Oslo 25. juni: PST hever terrortrusselnivået.» Pressemelding hentet fra <https://www.pst.no>.

Det kan være nyttig ettersom disse rammevilkårene bidrar til å forklare hvorfor det ikke er utvekslet informasjon mellom politiet, PST og helsevesenet i denne saken.

7.2 Rammevilkår for informasjonsutveksling mellom politiet og helsevesenet

Helsepersonells taushetsplikt

Det er en rekke normer som tilsier at helsepersonell har taushetsplikt. Slik taushetsplikt følger av profesjonsetiske normer fra antikken og frem til vår tid, menneskerettslige normer og lovbestemte normer. Også politiet og PST har taushetsplikt om opplysninger, men som vi kommer tilbake til nedenfor, er dette en taushetsplikt av en helt annen karakter enn helsepersonellens taushetsplikt.

Historisk har legers taushetsplikt røtter til den hippokratiske ed. I norsk oversettelse har en del av eden følgende ordlyd: «Det jeg måtte se eller høre under behandlingen eller også utenfor behandlingen ute blant folk, som ikke bør bringes videre, skal jeg tie om og regne som hellige hemmeligheter.»¹⁷⁶ I mer moderne profesjonsetikk er tilsvarende taushetsplikt kommet til uttrykk i Genève-erklæringen vedtatt av Verdens legeforening i 1948 etter at leger hadde vært delaktig i forbrytelser mot menneskeheten i Nazi-Tyskland: «Jeg vil respektere min plikt til taushet om hemmeligheter som er betrodd meg, også etter at pasienten er død.»¹⁷⁷

Sett fra menneskerettighetenes side er helsepersonells taushetsplikt en sentral del av myndighetenes plikt til å respektere og sikre den enkeltes rett til privatliv, nedfelt i Den europeiske menneskerettighetserklæringen (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i flere saker lagt til grunn at taushetsplikt om den enkeltes medisinske opplysninger er sentralt for retten til privatliv

176 Store medisinske leksikon, «Hippokratiske ed», oversatt av Eirik Welø. https://sml.sn.no/hippokratiske_ed

177 Frewer, «Human rights from the Nuremberg Doctors Trial to the Geneva Declaration».

etter EMK-artikkel 8. I saken Z mot Finland formulerer EMD dette slik:

[T]he Court will take into account that the protection of personal data, not least medical data, is of fundamental importance to a person's enjoyment of his or her right to respect for private and family life as guaranteed by Article 8 of the Convention (art. 8). Respecting the confidentiality of health data is a vital principle in the legal systems of all the Contracting Parties to the Convention. It is crucial not only to respect the sense of privacy of a patient but also to preserve his or her confidence in the medical profession and in the health services in general.

Without such protection, those in need of medical assistance may be deterred from revealing such information of a personal and intimate nature as may be necessary in order to receive appropriate treatment and, even, from seeking such assistance, thereby endangering their own health...(…) The domestic law must therefore afford appropriate safeguards to prevent any such communication or disclosure of personal health data as may be inconsistent with the guarantees in Article 8 of the Convention (art. 8).¹⁷⁸

I norsk lovgivning er hovedregelen om helsepersonells taushetsplikt kommet til uttrykk i helsepersonelloven § 21: «Helsepersonell skal hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell.»

Bestemmelsen må sees i sammenheng med flere andre bestemmelser, blant annet pasienters rett til vern mot spredning av opplysninger etter pasient- og brukerrettighetsloven § 3-6, bestemmelsene om taushetsplikt i pasientjournalloven § 15 og helseregisterloven § 17 og bestemmelsen om sanksjoner for brudd på lovbestemt taushetsplikt i straffeloven § 209.

Selv om helsepersonells taushetsplikt bygger på ulike normer og normformuleringer, er det likevel sammenhenger mellom de ulike normative uttrykkene for taushetsplikten. Ordinær norsk lovgivning må utformes innenfor Grunnlovens rammer, og etter menneskerettsloven § 2 gjelder EMK som norsk lov, med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. § 3. Det innebærer at EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 setter grenser for hvor langt Stortinget kan gå i å vedta lovendringer som svekker taushetsplikten.

Selv om helsepersonell har en vidtgående taushetsplikt, er ikke denne taushetsplikten uten grenser. Etter EMK er det ikke et absolutt vern av privatlivet, og derved heller ikke for den taushetsplikten som kan utledes av dette vernet. EMK artikkel 8 nr. 2 gir adgang til å gjøre inngrep i retten til privatliv og med det også unntak fra taushetsplikt, dersom det foreligger grunnlag i lov og det er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til nærmere bestemte formål. Slik EMD har tolket denne bestemmelsen i saker om taushetsplikt om medisinske opplysninger, vil det ikke være en krenkelse av EMK artikkel 8 å dele medisinske opplysninger med offentlige myndigheter dersom det er relevante og tilstrekkelige grunner for deling, som ikke er uforholdsmessige sett opp mot formålet med delingen.¹⁷⁹

I Norge gir helsepersonelloven også adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten. Særlig aktuell i forbindelse med deling av helseopplysninger med politiet og PST er helsepersonelloven § 23 nr. 4, som bestemmer at taushetsplikten etter § 21 ikke er til hinder for at «opplysninger gis videre når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre».

Det fremgår av departementets lovforslag at bestemmelsen i § 23 nr. 4 var ment som en videreføring av gjeldende rett, men med den endring at lovens ordlyd var ment å gi et klarere uttrykk for den interesseavveiningen som måtte foretas ved unntak fra taushetsplikten.

¹⁷⁸ Z mot Finland, 25. februar 1997, avsnitt 95.

¹⁷⁹ Se M.S. mot Sverige, 27. august 1997.

Departementet uttalte videre om denne interesseavveiningen:

Hensynene som taler for å bryte taushetsplikten, må veie vesentlig tyngre enn hensynet som taler for å bevare taushet, i alminnelighet vil det være nødrettsbetraktninger. Det vil være tilfeller hvor videreformidling av informasjon er egnet til å motvirke skader av et visst omfang, for eksempel hvis et helsepersonell får kunnskap om at pasienten er en kriminell som er til fare for sine omgivelser. Derimot vil ikke ethvert brudd på straffelovgivningen tilsi at taushetsplikten må vike. Ved spørsmål om mishandling, har det i praksis blitt vektlagt hvorvidt fornærmede selv «ønsker» saken anmeldt, samt overtredelsens omfang. Det er antatt at taushetsplikten først kan vike hvis det dreide seg om grov legemsbeskadigelse etter straffeloven.¹⁸⁰

Departementet viste også til enkelte typetilfeller for når det vil kunne foreligge grunnlag for å gjøre unntak fra taushetsplikten:

Hvis pasienten er påvirket av alkohol, narkotika eller legemidler med bedøvende virkning, men likevel har tenkt å kjøre bil eller andre motorfartøyer, vil helsepersonell ha et ansvar for å forsøke å stanse vedkommende. Dersom en person som besitter våpen er i psykisk ubalanse og helsepersonellet blir kjent med dette, vil tilsvarende gjelde. Det kan skje ved konkrete råd, men hvor pasienten ikke er lydhør om dette, bør politi varsles. I disse situasjoner settes taushetsplikten til side av hensyn til å motvirke risiko for alvorlig skade på andre mennesker. Denne risiko må anses som en mer tungtveiende interesse enn taushetsplikten. Det er et moment i denne sammenhengen at pasienten står overfor en reell valgmulighet med hensyn til innrettelse. Hvis det er mulig, bør helsepersonell varsle pasienten om at politi kontaktes hvis f.eks. vedkommende setter seg bak rattet for å kjøre.¹⁸¹

Adgangen til å gjøre unntak fra taushetsplikt etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 har også blitt tolket av Høyesterett i avgjørelsen inntatt i Rt. 2008 s. 1491.

Her uttaler førstvoterende på generelt grunnlag at «det bør være en vid adgang for pasienter til fritt å kunne snakke med helsepersonell – ikke minst psykiater eller psykolog – uten å risikere straffansvar.»¹⁸²

Førstvoterende viste deretter til lagmannsrettens generelle uttalelser, som han sluttet seg til:

Tungtveiende hensyn taler for at pasienter fritt skal kunne snakke med helsepersonell – især med psykiatere og psykologer – om sine tanker og følelser, også om de mest belastende, som drapstanker. Som det framgår av de spesielle merknadene til helsepersonelloven § 21 – Ot.prp.nr.13 (1998–1999) side 227 – skal pasienten føle seg trygg på at de opplysninger som gis i forbindelse med helsehjelpen 'ikke nyttes i andre sammenhenger'. Risiko for at deres uttalelser og betroelser skal kunne påføre dem straffansvar, vil kunne ødelegge det grunnleggende tillitsforholdet mellom pasient og behandler, og i sin tur redusere behandlingsmulighetene.

Hos psykiateren/psykologen vil risiko for at pasienten vil kunne bli strafforfulgt, hvis opplysninger om trusler bringes videre, kunne påvirke deres vurdering av om slik melding skal gis. Det vil i sin tur kunne undergrave hensynene bak reglene om rett og plikt for helsepersonell til å underrette om ellers taushetsbelagte opplysninger, for å avverge alvorlig personskade.¹⁸³

Førstvoterende fortsatte:

Dersom pasienten forteller om tanker om å begå straffbare forhold, for eksempel drapstanker, antar jeg at det sjelden vil være naturlig å betrakte uttalelsen som en trussel

180 Ot.prp.nr.13 (1998–1999), s. 228.

181 Ot.prp.nr.13 (1998–1999), s. 228–229.

182 HR-2008-1927-A, avsnitt 19.

183 HR-2008-1927-A, avsnitt 19–20.

i straffelovens forstand. Forskjellen er stor på å ha farlige tanker og å sette tankene ut i live.

Og selv om pasienten kommer med en direkte trussel, må sammenhengen den er fremsatt i tas i betraktning ved vurderingen av om trusselen er «skikket til at fremkalde alvorlig Frygt». En samtale med en psykiater eller psykolog i diagnostisk eller behandlende øyemed – hvor pasienten ikke sjelden oppfordres til å trenge dypt inn i sitt eget sinn – vil kunne utløse sterke følelser hos pasienten. I en slik sinnsstemning vil pasienten kunne komme med uttalelser som kan være alvorlig ment der og da, men som det ikke er grunn til å tro at vil bli gjennomført når følelsene har dempet seg igjen. Heller ikke da vil den truende uttalelsen dekkes av gjerningsbeskrivelsen i § 227.¹⁸⁴

Høyesteretts tolkning av taushetsplikten og konteksten rundt de opplysninger en pasient gir til en psykiater eller psykolog, tilsier at det skal være en høy terskel for at helsepersonell i alminnelighet og psykiatere og psykologer i særdeleshet skal kunne påberope seg rett til å dele helseopplysninger med politiet eller PST, jf. helsepersonelloven § 23 nr. 4.

Helsepersonell har ikke bare adgang til å varsle, men i visse tilfeller også en varslingsplikt. Etter helsepersonelloven § 31 skal helsepersonell «varsle politi og brannvesen dersom dette er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom».

Politiets og PSTs taushetsplikt

Etter politiregisterloven kapittel 5 og 6 har politiet taushetsplikt om opplysninger de mottar i forbindelse med tjenesten. Tilsvarende kapitler i politiregisterloven gjelder for PST, jf. politiregisterforskriften § 21-7, med mindre noe annet følger av sikkerhetsloven med forskrift. Disse bestemmelsene setter grenser for hva slags informasjon politiet og PST kan dele med helsepersonell. Som det fremgår nedenfor, er imidlertid disse grensene vide og av en helt annen karakter enn

grensene for hvilke opplysninger helsepersonell kan dele med politiet og PST.

Hovedregelen om politiets og PSTs taushetsplikt fremgår av politiregisterloven § 23. Bestemmelsen lyder:

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

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

Taushetsplikten gjelder også for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig. Begrensningene i taushetsplikten i § 22 og §§ 24 til 34 kommer bare til anvendelse så langt de passer.

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

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

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

Det er flere bestemmelser i politiregisterloven som gir forholdsvis vide unntak fra denne taushetsplikten. Blant annet fremgår det av politiregisterloven § 27 at taushetsplikten ikke er til

¹⁸⁴ HR-2008-1927-A, avsnitt 22–23.

hinder for at politiet utleverer opplysninger, dersom det er nødvendig for å avverge et lovbrudd, eller at opplysninger utleveres til offentlige organer for å forebygge lovbrudd, eller private, dersom det er nødvendig for å forebygge lovbrudd og andre løsninger må antas å være utilstrekkelige. Slik utlevering av opplysninger må imidlertid uansett være forholdsmessig i den konkrete situasjon.

7.3 Vurderingskriterier

Utvalget merket seg innledningsvis at man særlig i PST ønsker å senke terskelen for at helsevesenet skal kunne dele taushetsbelagt helseinformasjon med politiet og PST.¹⁸⁵ Med dette som utgangspunkt finner utvalget det hensiktsmessig å se nærmere på politiets og PSTs evne til å nyttiggjøre seg av slik informasjon i sitt forebyggende arbeid, og legger følgende fire vurderingskriterier til grunn:

1. I hvilken grad har politiet og/eller PST kontaktet helsemyndighetene med ønske om å verifisere eller berike sin ubekreftede informasjon om Matapours helse?
2. I hvilken grad har politiet og/eller PST selv delt informasjon om Matapour med helsevesenet med ønske om at helsevesenet eventuelt skal dele relevant informasjon om Matapour tilbake?
3. I hvilken grad har de som har jobbet forebyggende med denne saken i politiet og PST, hatt tilgang på relevant helsekompetanse slik at de kan dra nytte av denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?
4. I hvilken grad har helseopplysninger vært en del av politiets og PSTs vurderinger av Matapours intensjon, kapasitet, og i vurdering av hva slags tiltak som kan være hensiktsmessige i dette tilfellet?

¹⁸⁵ Politiets sikkerhetstjeneste, *Temarapport: Ekstremisme og psykiske lidelser – samt samhandling mellom helse-tjenestene, politi og PST – åpen versjon*, 20. august 2022.

I hvilken grad har politiet og/eller PST kontaktet helsemyndighetene med ønske om å verifisere eller berike sin ubekreftede informasjon om Matapours helse?

I utvalgets gjennomgang av saksdokumentene fremstår det som at kildene til politiets og PSTs informasjon om Matapours helse hovedsakelig er vitner i straffesaker som Matapour har vært involvert i. For eksempel fremkommer det informasjon om helsetilstand i et vitneavhør knyttet til etterforskningen av skyteepisoden mot huset til et familiemedlem i 2019.

Første gang Matapours helse omtales i PSTs forebyggende arbeid, er i en såkalt intensjons- og kapasitetsanalyse fra august 2019, skrevet i kjølvannet av skyteepisoden mot familiemedlemmet.¹⁸⁶ Denne analysen bygger på en grundig gjennomgang av Matapours straffesaker, hvor flere vitneavhør av privatpersoner inneholder omtale av hans helse.

PSTs påfølgende objektvurderinger av Matapour trekker alle frem disse opplysningene, men går ikke like i dybden av dette som man gjorde i den innledende intensjons- og kapasitetsanalysen. Det tas i objektvurderingene lite forbehold om opplysningenes kvalitet og presisjonsnivå. Det vises ikke alltid til kildene for opplysningene, som da i hovedsak er vitneavhør.

Når det gjelder det forebyggende arbeidet til politiets radikaliseringskontakter, som også ble igangsatt i forbindelse med skyteepisoden mot familiemedlemmets hus, nedtegnes ingen helseinformasjon om Matapour i Oslo politidistrikts radikaliseringsprosjekt når han registreres der i 2019. I juli 2021, i forbindelse med at en ny radikaliseringskontakt overtar ansvaret for oppfølgingen av Matapour, omtales helsetilstand for første gang.

Informasjonen som radikaliseringskontakten her omtaler, er trolig en journalføring i politiets etterretningsregister Indicia fra mai 2021.¹⁸⁷ Denne

¹⁸⁶ Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 2.

¹⁸⁷ Utvalget har fått tilgang til alle Indicia-registreringer som innbefatter Matapour siden 2015.

journalføringen ble skrevet inn av en politi-etterforsker som arbeidet med to straffesaker Matapour var involvert i. Utvalget er kjent med at etterforskeren mottok denne informasjonen uformelt fra en annen offentlig aktør, som igjen hadde mottatt den fra en tredje offentlig aktør. Ingen av aktørene representerte helsevesenet.

Etter denne journalføringen gjentas henvisningen til samme beskrivelse av helsetilstand i alle vurderinger som både PST og Oslo politidistrikt gjør av Matapour.

Ettersom politiets og PSTs informasjon om Matapours helse stammer fra vitneavhør og uformelle offentlige kilder, kunne det være nærliggende at man i politiet eller PST forsøkte å verifisere eller berike denne informasjonen. Dette med tanke på å avklare om antagelsene er riktige, og om de vil kunne ha betydning for vurdering av sårbarhet for radikaliserings-, for intensjons- og kapasitetsvurdering, samt også med tanke på eventuelle hensyn i oppfølgingen av personene fremover.

På generelt grunnlag er det gjennom forskning kjent at særlig enkelte psykiske lidelser, ruspåvirkning og ruslidelser kan ha slik betydning, noe blant annet også PSTs egen temarapport legger til grunn.¹⁸⁸

Utvalget har gjennomført samtaler med de som har jobbet forebyggende med Matapour i politiet og PST. Ingen har opplyst om at de på noe tidspunkt har kontaktet helsemyndighetene med ønske om å verifisere eller berike antagelsene om Matapours helse slik de fremgår av vitneavhør i straffesakene og politiets egne journalføringer. En mulig årsak til dette kan være en oppfatning både i politiet og i PST om at helsevesenet ikke deler taushetsbelagt informasjon i saker som denne. Utvalget opplever også at dette er tilfelle, altså at helsemyndighetene faktisk ikke kunne delt informasjon med politiet eller PST om Matapours helse dersom de hadde spurt.

For at helsevesenet skal kunne dele taushetsbelagt informasjon med politiet, må det foreligge et rettslig grunnlag for deling av opplysninger. Rettsgrunnlaget er beskrevet ovenfor. Al-Noor-evalueringen påpekte at dette gir utfordringer i det forebyggende arbeidet.¹⁸⁹ Helseopplysninger kan være relevante også på et tidlig stadium i et radikaliseringsforløp når det fremdeles er muligheter til å forebygge at en intensjon om å gjennomføre et angrep oppstår.

Politiet eller PST har mulighet til å etterspørre, men ikke å pålegge helsevesenet å utlevere taushetsbelagt helseinformasjon når det kun er *bekymringer* om radikaliseringsfare som foreligger. Blant annet som en konsekvens av dette ser det ut til at både politiet og PST i denne saken har basert sine vurderinger på ikke sikkert verifisert informasjon om helsetilstand, noe som også er uheldig.

Utvalget vil understreke at det finnes flere måter å løse utfordringene med deling av helseinformasjon på, som alle ser ut til å være lite utprøvd. For eksempel er samtykke et nærliggende tiltak for å redusere utfordringene med deling av helseinformasjon. Samtykke kan løse utfordringene dersom personen det er knyttet bekymring til, gir tillatelse til at politiet og/eller PST får tilgang på helseopplysninger av relevans for deres forebyggende arbeid. Dette ser ut til å være en lite utprøvd løsning både i politiet og i PST som det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å benytte seg av. Dette gjelder imidlertid kun for de tilfellene hvor det allerede er etablert kontakt og dialog mellom personen og politiet eller PST. Ikke alle vil gi samtykke, men noen vil trolig gjøre det, og det vil i seg selv gi politiet og PST mer erfaring med å håndtere relevant helseinformasjon i det forebyggende arbeidet. Utvalget mener derfor at denne løsningen i større grad bør utprøves og benyttes i fremtidig forebyggende arbeid.

¹⁸⁸ Politiets sikkerhetstjeneste, *Temarapport: Ekstremisme og psykiske lidelser – samt samhandling mellom helse-tjenestene, politi og PST – åpen versjon*, 20. august 2022.

¹⁸⁹ Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*, 2020, 15–16.

Videre er utvalget kjent med at man i andre land har eksperimentert med ulike løsninger på denne utfordringen, og at norske myndigheter for tiden jobber med å finne sine egne løsninger. Blant annet er det et pågående samarbeid mellom Helsedirektoratet og Politidirektoratet som omhandler revisjon av rundskrivet *Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid*.¹⁹⁰ Revidert versjon av rundskrivet vil omhandle oppdatert forståelse omkring temaet kommunikasjon mellom helse-tjenesten og politiet. Her vil man også finne en beskrivelse av de ulike etatenes muligheter og begrensninger for kommunikasjonsutveksling og samarbeid, slik at praksis i størst mulig grad kan videreutvikles innenfor gjeldende regelverk, og mest mulig likt.

I tillegg foreligger det allerede etablerte praksiser og samarbeidsavtaler i ulike politidistrikter som man kan samle erfaringer fra. Oslo politidistrikt har etablert en egen enhet, Psykiatrigruppa, som arbeider med denne og tilgrensende tematikk. I andre politidistrikt er det etablert ulike samarbeidsavtaler med tilhørende helseforetak og kommuner. Eksempler på dette er å finne i Bergen og i Tromsø. Begge de to sistnevnte samarbeidsavtalene er rutinebeskrivelser for samarbeid, og forutsetter etablerte strukturer for samarbeid hvor personer i de ulike etatene, politi, helseforetak og aktuelle kommuner har avsatt ressurser til arbeidet.¹⁹¹ I disse samarbeidsavtalene ser det ut til at det forebyggende aspektet og samtykkebaserte tiltak er betydelig vektlagt, i tillegg til andre tiltak.

190 Helsedirektoratet og Politidirektoratet. *Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid* (Rundskriv IS-5/2012). Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no>.

191 Bergen kommune, Helse Bergen og Politiet Vest politidistrikt, *Rutine som beskriver samhandling mellom Politiet, Bergen kommune og Helse Bergen knyttet til personer med psykisk helseproblem og/eller rusproblem*, november 2022; Tromsø kommune, Universitetssykehuset Nord-Norge, Politiet Troms politidistrikt, *Samarbeidsavtale: Et samarbeid mellom Tromsø kommune, UNN Psykisk helse og rusklinikk og Tromsø politistasjon om forebygging samt oppfølging til personer som begår kriminalitet eller annen plagsom adferd og som har alvorlige psykiske helseutfordringer og/eller rusproblematikk*, oktober 2022.

Utvalget mener at PST og politiet i større grad bør tilby å delta i felles utarbeidelse av konkrete samarbeidsavtaler med helsetjenestene. Slike avtaler vil kunne bidra til avklaring av etatenes grenser for informasjonsutveksling, samt til kunnskapsutvikling for både politiet, PST og helse-tjenestene. Samarbeid på denne måten er erfart å kunne bidra til at etatenes ulike målsettinger overfor aktuelle personer i større grad kan oppnås, herunder forebygging av kriminalitet. Den enkelte person som slikt samarbeid omhandler, har ofte behov for tverretattlig bistand, herunder bistand til trygge og verdige boforhold, meningsfullt innhold i hverdagen, samt god og tilstrekkelig helsehjelp fra både primær- og spesialisthelsetjenestene. Dette kan i seg selv være kriminalitetsforebyggende.

Oslo universitetssykehus har nylig fått i oppdrag å opprette kontakter for politiet og PST.¹⁹² Aktiv bruk av erfaringer med dette tiltaket vil kunne bidra til kunnskapsutvikling om nytten av slike kontaktpersoner med tanke på informasjonsutveksling.

En annen mulig løsning ligger i mer utstrakt deling av informasjon fra politiet og PST til helsemyndighetene. Slik informasjonsdeling kan i teorien sette helsemyndigheten bedre i stand til å selv vurdere om det kan være aktuelt å dele mer informasjon tilbake. Dette bringer oss til neste vurdering.

I hvilken grad har politiet og/eller PST selv delt informasjon om Matapour med helsevesenet med ønske om at helsevesenet skal dele relevant informasjon om Matapour tilbake?

Dersom politiet og/eller PST deler egen informasjon med helsemyndighetene om personer de er bekymret for, kan dette sette helsemyndighetene bedre i stand til å gjøre egne vurderinger om det foreligger helseinformasjon det er relevant og mulig å dele tilbake, eventuelt om det er behov for å korrigere eventuelle feiloppfatninger i politiet eller i PST om helsesituasjonen til en person.

192 Helse Sørøst, *Oppdrag og bestilling 2023 for Oslo Universitetssykehus HF* (Oppdragsdokument for OUS 2023). Hentet fra <https://www.oslo-universitetssykehus.no>.

Derfor er det nærliggende å spørre om politiet eller PST har delt sine eventuelle bekymringer om Matapour med norske helsemyndigheter, og mer generelt, om man i politiet og PST opplever at de har etablerte kanaler for å kunne dele egen informasjon om personer de er bekymret for, med helsevesenet.

Det fremgår av utvalgets samtaler med ansatte både i politiet og PST at slike kanaler i liten grad har blitt formalisert, eller er kjent, mens noe mer uformelle kanaler kan foreligge, for eksempel mellom de som jobber forebyggende i PST og politiet, og aktuelle bydels- og kommuneleger. Så vidt utvalget er bekjent, har imidlertid disse uformelle kanalene ikke blitt benyttet når det gjelder PSTs eller politiets forebyggende arbeid med Matapour. Dermed ser det ut som at hverken politiet eller PST har delt sine helseopplysninger om Matapour med helsevesenet på noe tidspunkt.

Tilsvarende kanaler er imidlertid godt etablert for den tidligere nevnte Psykiatrigruppa i Oslo politidistrikt. Denne gruppen har som mandat å iverksette tiltak overfor psykisk syke som begår kriminalitet. Målgruppen er antatt utilregnelige lovbrøyttere som begår alvorlig og/eller gjentatt kriminalitet. Gruppen arbeider individuelt og forebyggende i alle saker. Utfallet av sakene kan være at forebyggende arbeid og samarbeid er tilstrekkelig for at kriminelle handlinger reduseres eller opphører. Andre utfall kan være at siktede likevel er tilregnelig og blir ordinært domfelt og tas ut av Psykiatrigruppas oppgaveliste, eller at gruppen forbereder en tiltale for dom til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg. Gruppen har videre også ansvar for å følge opp gjennomføring av dom til tvungent psykisk helsevern og tvungen omsorg.¹⁹³

Når det kommer til deling av egen informasjon fra politiet og PST til helseforetakene, mener utvalget at både politiet og PST burde søke å etablere faste kanaler for informasjonsdeling med helsevesenet, slik at politiet og PST kan melde fra om personer de er bekymret for, etter-

spørre informasjon om deres psykiske helsesituasjon eller be om verifisering av usikker informasjon som PST eller politiet besitter. Deretter blir det opp til helsevesenet å vurdere om denne informasjonen eller verifikasjonen kan gis eller ikke innenfor gjeldende rammer. Dette arbeidet kan for eksempel knyttes opp mot Oslo universitetssykehus sitt oppdrag med å etablere faste kontakter for henvendelser fra politi og PST, som beskrevet ovenfor.

Som ledd i denne prosessen mener utvalget at politiet og PST vil kunne dra nytte av den kompetansen som allerede er bygget opp hos Oslo politidistrikts psykiatrigruppe. Utvalget anbefaler derfor at man i politiet og PST etablerer kontakt med Psykiatrigruppa slik at erfaringer fra deres arbeid kan bidra inn i det videre arbeidet omkring informasjonsdeling mellom politiet, PST og helsevesenet.

I hvilken grad har de som har jobbet forebyggende med denne saken i politiet og PST, hatt tilgang på relevant helsekompetanse slik at de kan dra nytte av denne kunnskapen i det forebyggende arbeidet?

For at politiet og PST skal kunne nyttiggjøre seg helseopplysninger, og særlig opplysninger om psykisk helse, er det nødvendig med grunnleggende kunnskap om psykisk helse og psykiske lidelser, som for eksempel betydningen av ulike typer diagnoser, hva slags implikasjoner slike diagnoser kan ha i radikaliseringsøyemed, samt hvordan man bør forholde seg til personer med ulike diagnoser dersom man skal gå i dialog med dem.

På bakgrunn av dette har utvalget forsøkt å danne seg et bilde av hvorvidt personer som jobber med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme i politiet og PST, har tilgang på slik kunnskap gjennom opplæringstilbud eller andre fagpersoner som de kan få veiledning fra. Inntrykket utvalget sitter igjen med etter våre samtaler med de som jobber med forebygging i politiet og PST, er at de i liten grad har fått tilgang på slik kunnskap. Det foreligger så vidt utvalget er kjent med, ingen opplæringstilbud for de som kan ha behov for å lære mer om psykisk helse, hverken

¹⁹³ Oslo politidistrikt, *Psykiatrigruppa: Prosjektrapport*, 2018.

i politiet eller PST. Utvalget mener derfor at det bør utvikles et opplæringstilbud for ansatte i politiet og PST om hvordan helseutfordringer og særlig psykisk helse kan henge sammen med ulike former for kriminell adferd, samt hvordan kunnskap om dette kan integreres i det forebyggende arbeidet.

Utover dette er utvalget kjent med at det finnes stilling som psykolog ved PST, dels for å dekke noe av dette behovet. Denne stillingen var imidlertid ikke besatt i perioden frem mot angrepet den 25. juni 2022. Utvalget er også kjent med at det nå er ansatt ny psykolog i PST, slik at dette behovet i større grad skal kunne ivaretas i det fremtidige forebyggende arbeidet.

I hvilken grad har helseopplysninger vært en del av politiets og PSTs vurderinger av Matapours intensjon, kapasitet, og i vurdering av hva slags tiltak som kan være hensiktsmessige i dette tilfellet?

For utvalget er det nærliggende å se nærmere på hvordan man i politiet og PST har forholdt seg til helseopplysninger i sine vurderinger av Matapours intensjon og kapasitet, samt av eventuelle forebyggende tiltak. Utvalget har flere bemerkninger i denne sammenhengen.

Det gikk nesten to år fra første gang Matapour ble ført inn i politiets radikaliseringsprosjekt, til opplysninger om hans helse ble kommentert, til tross for at opplysninger var tilgjengelige i straffesakene allerede første gangen Matapour ble registrert. Dette kan tale i retning av at politiet i sine innledende vurderinger av saken enten ikke benyttet seg aktivt av opplysningene som allerede lå tilgjengelig i straffesakene, som for eksempel ved å forsøke å få antagelser verifisert, eller ikke vurderte opplysningene som særlig relevante for sitt forebyggende arbeid, og av den grunn ikke fant behov for å søke opplysningene verifisert.

Videre ser det ut til at betydningen av helseopplysninger sjelden blir vurdert i politiets og PSTs forebyggende arbeid i denne saken. Selv om opplysningene nevnes i samtlige av PSTs vurderinger av Matapour, og samtlige av Oslo politidistrikts vurderinger av Matapour etter våren

2021, finner utvalget kun to tilfeller hvor betydningen faktisk vurderes, og disse vurderingene er korte og relativt avgitte.

Utvalget finner det påfallende at det ikke foretas mer aktive vurderinger av om helseopplysninger kan verifiseres, og om de har relevans for det forebyggende arbeidet. Kunnskap om en person og hans eller hennes personlighetstrekk og eventuelle helseutfordringer, da særlig psykiske helseproblemer, vil kunne ha innvirkning på hvordan en eventuell dialog med personen kan og bør forløpe. Slik kunnskap vil også kunne ha innvirkning på hva slags informasjon man kan forvente å få ut av en slik dialog, og ikke minst hva slags effekt en slik dialog vil kunne ha på personen som dialogen skal føres med. Den kan også si noe om personens sårbarhet og dermed intensjon og kapasitet til å begå en kriminell handling.

Det er imidlertid lite som tyder på at man i politiet eller PST har vurdert betydningen av slike forhold i forkant av samtalene som har vært gjennomført i denne saken.

Når det gjelder PSTs to bekymringssamtaler med Matapour, har de PST-ansatte som gjennomførte disse samtalene, heller ikke gjort vurderinger knyttet til hans helse i forkant av samtalene. I forkant av samtale nummer to ble det utarbeidet en omfattende ordre som for eksempel planlegger sikkerhetsopplegget rundt samtalen ned til siste detalj, men uten at disse forholdene er del av vurderingene, ei heller hvordan Matapour eventuelt vil kunne reagere på en slik samtale, gitt hans helsetilstand, noe som kan være relevant også fra et sikkerhetsperspektiv.¹⁹⁴

På bakgrunn av dette mener utvalget at både politiet og PST i større grad bør ta stilling til betydningen av eventuelle helseopplysninger hos de personene som de jobber forebyggende med. Dette gjelder for utarbeidelse av både trusselvurderinger og tiltaksvurderinger. Dette vil kunne bidra til å sette politiet og PST bedre i stand til å identifisere utfordringer og eventuelt henvise til

¹⁹⁴ Politiets sikkerhetstjeneste, gradert dokument nr. 36.

helsevesenet nettopp som et element i det forebyggende politiarbeidet. Videre vil slik kompetanse kunne bidra til å vurdere betydningen av ulike tilstander i radikaliseringsammenheng, samt vurdere hvordan politiet og PST best kan møte personer med ulike helseutfordringer, for eksempel hvordan en bekymringsamtale bør forberedes og gjennomføres.

Kapittel 8 Vurderinger av om
angrepet kunne vært forhindret
gjennom forebygging eller
avverging

Utvalgte funn

- Utvalget har identifisert fire spor som i teorien kunne ha bidratt til å forhindre angrepet: (1) politiets langsiktige forebygging, (2) PSTs langsiktige forebygging, (3) varselet fra E-tjenesten, og (4) Facebook-posten med det brennende pride-flagget.
- Innen samtlige spor har utvalget identifisert alternative handlemåter som muligens ville forhindre angrepet gjennom forebyggende eller avvergende tiltak. Det er likevel knyttet såpass mye usikkerhet til virkningene av disse alternative handlemåtene at utvalget ikke i noen tilfeller har kunnet konkludere med at de sannsynligvis ville forhindre angrepet.

Politiets langsiktige forebygging

- Dersom politiet hadde etablert kontakt med og dermed også mottatt informasjon fra barnevernet er det mulig at denne informasjonen kunne bidratt til å forhindre angrepet.

PSTs langsiktige forebygging

- Det er mulig at angrepet kunne ha vært forhindre dersom PST hadde opprettet en forbyggende sak mot Matapour i månedene frem mot angrepet.
- Etter utvalgets vurdering hadde PST grunn til å opprette forebyggende sak mot Matapour etter bilstansen med Bhatti i april 2022.
- Det er også mulig at angrepet kunne ha vært forhindre dersom PST hadde opprettholdt sitt tidligere fokus mot Bhatti.
- PSTs håndhevelse av viktige demokratiske verdier som friheten til privatliv, ytringsfrihet, og forsamlingsfrihet kan ha bidratt til at PST hadde mindre fokus på Bhatti i en periode hvor han faktisk kan ha planlagt et terrorangrep.

Varselet fra E-tjenesten

- Det er mulig at angrepet kunne ha vært avverget som følge av et varsel PST mottok fra E-tjenesten fem dager før angrepet inntraff.
- PSTs innledende behandling av varselet ved PSTs førsteresponscenter var, til dels som følge av nye muligheter for overtidarbeid, offensiv, påskrudd, rettidig og stort sett i tråd med gjeldende rutiner.
- PSTs videre håndtering av varselet i kontraterroravdelingen var preget av en skepsis til informasjonen og vurderingene som var delt av E-tjenesten, ferieavvikling, uklar saksledning, og en uklar oppdragsdialog mellom kontraterroravdelingen og innhentingsavdelingen i PST.

- Dersom PST hadde undersøkt hvem som kunne være en mulig utøver av et angrep i Norge som Bhatti var involvert i, ville de med høy grad av sannsynlighet identifisert Matapour som en av få mulige utøvere over et visst trusselnivå med en kjent relasjon til Bhatti. Dermed kunne PST iverksatt spaning på Matapour i dagene frem mot angrepet.
- Hvorvidt spaning på Matapour i dagene frem mot angrepet ville ført til at angrepet ble forhindre har ikke utvalget hatt grunnlag for å vurdere. Dette fordi Matapours bevegelser og handlinger i dagene frem mot angrepet ikke er kjent, og fordi utvalget ikke kan spekulere i omfanget eller konsekvensene av at PST iverksetter en eventuell spaningsoperasjon.

Facebook-posten med det brennende pride-flagget

- Det er mulig at angrepet kunne ha vært avverget dersom PST som del av sitt arbeid med varselet fra E-tjenesten hadde avdekket Facebook-posten til Bhatti med et brennende pride-flagg, og som følge av dette varslet politiet om et mulig forestående terrorangrep med pride-arrangementer og/eller pride-deltagere som mulige mål.
- Det var aldri noen i PST som sjekket Bhattis kontoer i sosiale medier som følge av varselet fra E-tjenesten
- Dersom PST hadde sjekket Bhattis kontoer i sosiale medier ville de ha avdekket Facebook-kontoen med det brennende pride-flagget, da denne ble kjent for PST flere måneder før angrepet inntraff.
- PST ble først gjort kjent med det brennende pride-flagget i et møte med E-tjenesten fredag 24. juni, som selv hadde avdekket Bhattis Facebook-post noen timer i forkant av dette møtet.
- Da det brennende pride-flagget ble gjort kjent for PST i møtet med E-tjenesten fredag 24. juni var det ingen som koblet flagget med den pågående pride-markeringen i Oslo og resten av landet.

Utvalgte anbefalinger

- Politiets radikaliseringskontakter bør sørge for at alle tilgjengelige og relevante informasjonskilder utforskes i saker med en uavklart bekymring. Dette inkluderer også barnevernet og helsevesenet, i den grad de er relevante.*
- PSTs kontraterroravdeling bør senke terskelen for opprettelse av forebyggende saker, slik at terskelen ligger nærmere vilkårene som er gitt av loven for opprettelse av forebyggende sak (politiregisterloven § 64-1-a), heller enn vilkårene som er gitt av loven for tvangsmiddelbruk (politiloven § 17 d).*
- PST bør være varsomme med å tone ned sitt fokus mot personer som ved flere anledninger har demonstrert at de har hatt en intensjon om å begå terror, samtidig som nødvendige hensyn til privatlivets rett, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet ivaretas i tilstrekkelig grad.
- PST bør vurdere om fravær av bekymringsverdig atferd fra personer som ved flere anledninger har demonstrert at de har hatt en intensjon om å begå terror bør anses som en mulig terrorindikator i PST.
- PSTs førsteresponscenter bør vurdere en permanent overtidsordning slik at tips som krever en ekstraordinær innsats på kort tid behandles like raskt og godt som i dette tilfellet.
- PSTs kontraterroravdeling bør utvikle nye rutiner som sikrer tydelig og rettidig saksledning knyttet til håndtering av tips eller varsler om mulig terror som ikke behandles som forebyggende eller avvergende sak.
- PSTs kontraterroravdeling bør videreutvikle sitt samarbeid med E-tjenesten gjennom tiltak som kan skape mer tillit til hverandres vurderinger.*
- PST bør avklare forventinger til hva som kan og bør deles av detaljer knyttet egeninnhentet informasjon fra både PST og E-tjenesten.*
- PST bør tilrettelegge for at analytikere på kontraterroravdelingen selv kan gjøre enkle søk i åpne kilder.*
- PST bør utvikle sin kompetanse om og oppmerksomhet mot trusselutsatte minoritetsgrupper i sivilsamfunnet, som jøder, muslimer, og skeive.*

* Denne anbefalingen er også å finne i kapittel 6.

8.1 Tolkning av mandatet og vurderingskriterier

Ifølge mandatet skal utvalget «vurdere i hvilken grad politiet, eller PST, med bakgrunn i den informasjonen de hadde inntil tidspunktet for hendelsen, kunne forebygget eller avverget hendelsen». Det overordnede vurderingskriteriet som utvalget legger til grunn for denne delen av mandatet, er om det i politiets og PSTs håndtering av denne saken foreligger alternative handlemåter innenfor organisasjonens rammevilkår og gitte ressurser som sannsynligvis ville ført til at angrepet ikke fant sted.

Videre tolker utvalget det slik at det foreligger fire ulike «spor» som på ulike måter og tidspunkt i teorien kunne avledet angrepet slik at det ikke skjedde, og som har noe ulike vurderingskriterier. Det første sporet er politiets langsiktige forebygging i form av arbeidet til radikaliseringskontaktene. Vurderingskriteriene som utvalgene her legger til grunn, er (1) om politiet i sin håndtering av denne saken har utnyttet det fulle og hele mulighetsrommet for tiltak som politiet har tilgang på i saker som denne, og (2) om det finnes ubenyttede muligheter innenfor dette rommet i denne saken som sannsynligvis ville ført til at angrepet ikke fant sted?

Den andre sporet er PSTs langsiktige forebyggende arbeid. Vurderingskriteriene som utvalget her legger til grunn, er (1) om PST har hatt rimelig grunn til å opprette nye forebyggende saker eller opprettholde forebyggende arbeid knyttet til personer som er siktet i denne saken, og (2) om eventuell opprettelse av forebyggende sak eller opprettholdelse av forebyggende arbeid sannsynligvis ville ført til at angrepet ikke fant sted?

Det tredje sporet er PSTs håndtering av varselet som de mottok fra E-tjenesten den 20. juni om et mulig terrorangrep i Norge. Vurderingskriteriene som utvalget her legger til grunn, er (1) om PSTs håndtering av varselet fra E-tjenesten var i tråd med de rutiner og retningslinjer for tipshåndtering som foreligger i PST, og (2) om det foreligger alternative, men rimelige vurderinger og handlemåter knyttet til PSTs håndtering av varselet fra

E-tjenesten som sannsynligvis ville ført til at angrepet ikke fant sted?

Til slutt knytter det fjerde sporet seg til PSTs oppfølging av det brennende pride-flagget som ble postet på Facebook elleve dager før angrepet fant sted, av samme person som var omhandlet i varselet fra E-tjenesten. Vurderingskriteriet som utvalget her legger til grunn, er om angrepet sannsynligvis ville ha blitt avverget dersom PST på et tidligere tidspunkt hadde avdekket denne Facebook-posten og på grunnlag av det varslet politiet om et mulig forestående terrorangrep med Pride-arrangementer og/eller Pride-deltagere som mulige mål?

8.2 Vurderinger

Politiets langsiktige forebygging

Det første kriteriet som utvalget her legger til grunn, er om politiet i sin håndtering av denne saken har utnyttet det fulle og hele mulighetsrommet for tiltak som politiet har tilgang på i saker som denne. Et første spørsmål er derfor hvordan dette mulighetsrommet ser ut, med andre ord, hva slags tiltak politiet har tilgang på som kan bidra til å avdekke en persons eventuelle intensjon om og kapasitet til å begå voldelig ekstremisme?

Slik utvalget forstår det, består dette mulighetsrommet i det minste av følgende tiltak: (1) samarbeidsmøter med PST, (2) søk i politiets etterretningsregister (Indicia), (3) søk i straffesaksregisteret, (4) søk i åpne kilder, (5) søk i valuta-registeret, (6) frivillige samtaler med personen det er knyttet bekymring til, (7) frivillige samtaler med personer i nær omgangskrets med personen det er knyttet bekymring til, og til slutt (7) informasjonsforespørslers til og/eller samarbeidsmøter med samarbeidende etater. Disse etatene inkluderer SLT/SaLTo-koordinator i aktuell kommune eller bydel, lokalt NAV-kontor (dersom relevant), helsevesenet, herunder lokalt DPS-kontor (dersom relevant), lokalt barnevernskontor (dersom relevant) og kriminalomsorgen (dersom relevant).

Slik utvalget forstår det, har politiet i sitt forebyggende arbeid med denne saken vært innom

de fleste av disse tiltakene, i den grad de har vært aktuelle, deriblant samarbeidsmøter med PST, frivillig samtale med personen det er knyttet bekymring til, frivillig samtale med personer i denne personens nærmeste omgangskrets, registersøk og søk i åpne kilder, samt informasjonsforespørsler til SaLTo-koordinator og til NAV.

Av de tiltakene som ikke har vært utprøvd i denne saken, men som kunne hatt relevans, finner vi kontakt med helsevesenet og med barnevernet.

Spørsmål knyttet til politiets og PSTs mulighetsrom for kontakt med helsevesenet ble behandlet i forrige kapittel. Utvalget har ikke hatt tilgang på Matapours helseopplysninger. Dermed er utvalget ikke kjent med om opplysninger helsevesenet eventuelt har hatt kjennskap til i denne saken, kunne bidratt til å forebygge eller avverge angrepet, dersom opplysningene hadde blitt kjent for politiet.

Når det gjelder barnevernet, er utvalget kjent med at barnevernet satt på informasjon om Matapour som utvalget vurderer som relevant for det forebyggende arbeidet, men som aldri ble etterspurt av og dermed heller ikke delt med politiet. Av denne relativt omfattende informasjonen, som utvalget av personvern hensyn ikke kan beskrive i detalj, er det særlig opplysninger knyttet til en påfallende endring i adferd hos Matapour om lag ti dager før angrepet som utvalget mener er verdt å trekke frem her. Denne endringen i adferd kan peke i ulike retninger, inkludert en mulighet hvor endringen kan tenkes å ses i lys av en samtidig forberedelse til angrepet han senere skulle komme til å gjennomføre.

I utvalgets samtaler med representanter fra barnevernet kommer det frem at de, dersom de på dette tidspunktet hadde hatt et etablert kontaktpunkt i politiet knyttet til Matapours radikalisering, med høy grad av sannsynlighet ville varslet dette kontaktpunktet i politiet om denne påfallende adferdsendringen. Ettersom det på dette tidspunktet var PST som hadde overtatt ansvaret for oppfølgingen av Matapour, vurderer utvalget det som svært sannsynlig at politiets

radikaliseringkontakt ville ha videreformidlet denne informasjonen til PST. Videre ville dette med høy grad av sannsynlighet forsterket PSTs allerede eksisterende bekymring for Matapour.

Nøyaktig hvordan PST på dette tidspunktet ville ha respondert på denne informasjonen, er imidlertid vanskelig for utvalget å vurdere. Den ville i seg selv neppe vært tilstrekkelig for å iverksette umiddelbare tiltak mot Matapour, somspaning eller andre former for overvåkning. Det er imidlertid utvalgets oppfatning at denne informasjonen kunne bidratt til at PST fattet større interesse for Matapour på bakgrunn av varselet som de fem dager senere mottok fra E-tjenesten, som igjen kunne ført til en beslutning om å iverksette spaning på Matapour i dagene frem mot angrepet.

Dermed er det etter utvalgets vurdering mulig at denne ubenyttede muligheten om å innhente og videreformidle informasjon fra barnevernet kunne bidratt til å forhindre at angrepet fant sted. Utvalget kan imidlertid ikke si at angrepet sannsynligvis ville blitt forhindret dersom denne informasjonen var innhentet av politiet og delt videre med PST. Årsaken er at det er knyttet usikkerhet til om denne informasjonen i seg selv ville vært tilstrekkelig til å sette spaning på Matapour i lys av varselet fra E-tjenesten. I tillegg er det knyttet usikkerhet til om eventuell spaning av Matapour faktisk ville ført til at angrepsplanene ble avdekket, eller at angrepet ble avverget, noe vi kommer tilbake til i vår vurdering av varselet fra E-tjenesten.

PSTs langsiktige forebygging

Det neste «sporet» som i teorien kunne ført til at angrepet ikke fant sted, er PSTs langsiktige forebyggende arbeid. Slik utvalget forstår det, kunne dette sporet i teorien ført til at angrepet ikke fant sted, på to måter. Den ene er at PST på et tidspunkt opprettet en forebyggende sak mot Matapour, som igjen kunne ha avdekket eventuell mistenkelig adferd og angrepsplanlegging. Det andre er om PST hadde opprettholdt sitt tidligere fokus på Bhatti, og på den måten avdekket eventuelt mistenkelig adferd og angrepsplanlegging.

Opprettelse av forebyggende sak mot Matapour

Når det gjelder spørsmålet om å opprette en forebyggende sak mot Matapour, er et første spørsmål om vilkårene for å opprette en forebyggende sak har vært til stede i dette tilfellet. Som diskutert innledningsvis i kapittel 4 er terskelen for å opprette en forebyggende sak i PST i grunnen ikke spesielt høy. Kravet er at det må foreligge en grunn til å undersøke om en person forbereder et lovbrudd innenfor PSTs mandat.

Utvalget vurderer at det tidligere omtalte bilstoppet, hvor Bhatti og Matapour i slutten av april 2022 ble stoppet av politiet etter å ha fulgt etter en bil med to SIAN-medlemmer, og hvor det ble funnet to kniver i bilen som Bhatti og Matapour befant seg i, og hvor ingen av dem hadde med seg mobiltelefoner, gir en slik grunn. Denne vurderingen bygger på det at man i PST på dette tidspunktet var klar over at Bhatti ved gjentatte anledninger skal ha forsøkt å påvirke andre personer til å gjennomføre terrorangrep i Norge, at man i PST også var kjent med at Bhatti ved flere tidligere anledninger hadde oppsøkt SIAN-demonstrasjoner, at SIAN av åpenbare grunner inngår i fiendebildet til både Bhatti og Matapour, og at PST var kjent med at Matapour hadde svært høy voldskapasitet. I tillegg fremgår følgende bemerkning fra PST i deres siste objektvurdering av Matapour, som fant sted før bilstoppet: «Selv om ikke MATAPOUR har en uttalt intensjon om å begå politisk motivert vold knyttes det bekymring til hans helsesituasjon og dermed sårbarhet for påvirkning, spesielt fra miljøet BHATTI representerer.»¹⁹⁵

På bakgrunn av disse opplysningene mener utvalget at vilkårene for å opprette en forebyggende sak var til stede etter bilstoppet. Når det er sagt, er utvalget også kjent med at PST av ressursmessige hensyn ikke har anledning til å opprette forebyggende saker i alle tilfeller hvor vilkårene er innfridd, noe vi også har diskutert i våre vurderinger av PSTs forebyggende arbeid. Neste spørsmål er dermed om det er rimelig å forvente at PST opprettet en forebyggende sak i

dette tilfellet, gitt den ressursituasjonen PST sto i på det aktuelle tidspunktet?

Utvalget er gjennom sine samtaler med PST-ansatte gjort kjent med at spørsmålet om en eventuell opprettelse av forebyggende sak mot Matapour ble reist muntlig fra analytikernivå ved to anledninger etter bilstoppet, men at forslagene ble avvist av ledelsen, angivelig fordi man på dette tidspunktet ikke hadde tilstrekkelig kapasitet blant sakslederne i den delen av PST som drifter de forebyggende sakene.¹⁹⁶ Utvalget er også kjent med at man i forbindelse med dette forslaget fra analytikernivå fremmet følgende vurdering: «Et verste-falls scenario er at BHATTI ønsker å bruke en sårbar og radikalisert MATAPOUR som et redskap til å utføre politisk motiverte voldshandlinger for seg.»¹⁹⁷

Hvorvidt en eventuell opprettelse av forebyggende sak mot Matapour på dette tidspunktet (april 2022) hadde ført til at PST kom på sporet av angrepsplanene, er vanskelig for utvalget å vurdere. Vi vet at det har vært utstrakt kontakt mellom Bhatti og Matapour i tiden før angrepet, men vi vet ikke hva innholdet i denne kontakten har vært. Utvalget vurderer det derfor som mulig at angrepet kunne vært avverget dersom PST hadde opprettet en forebyggende sak mot Matapour i april 2022. Det er imidlertid høy grad av usikkerhet knyttet til denne vurderingen fordi det er umulig å vite hva en eventuell forebyggende sak ville avdekket. Her er det verdt å nevne at utvalget i skrivende stund (mai 2023) ikke har mottatt en oversikt over hva politietterforskningen av angrepet har avdekket når det gjelder de siktedes bevegelser og adferd i ukene og dagene frem mot angrepet. Dermed kan vi ikke si at opprettelse av en forebyggende sak mot Matapour sannsynligvis ville avverget angrepet.

Opprettholdelse av PSTs fokus mot Bhatti

Den andre måten PSTs forebyggende arbeid i teorien kunne ha forhindret angrepet på, ville vært ved å opprettholde PSTs tidligere fokus på

¹⁹⁵ Politiets sikkerhetstjeneste, objektvurdering, gradert dokument nr. 6.

¹⁹⁶ Politiets sikkerhetstjeneste, internt notat, gradert dokument nr. 37.

¹⁹⁷ Politiets sikkerhetstjeneste, e-postutveksling, gradert dokument nr. 38.

Bhatti. Som i tilfellet med Matapour er det vanskelig for utvalget å vurdere sannsynligheten for at et høyere fokus i PST rettet mot Bhatti ville forhindret angrepet. Når det er sagt, mener utvalget at det er mulig at angrepet kunne ha blitt avverget dersom PST hadde opprettholdt sitt tidligere fokus mot Bhatti. Denne vurderingen bygger på PSTs bekymring knyttet til relasjonen mellom Bhatti og Matapour, samt E-tjenestens og PSTs vurdering av at det mest sannsynlig var Bhatti som ønsket å komme i kontakt med ISIL, og derfor også var involvert i angrepsplanleggingen.

Gitt disse vurderingene er det nærliggende å spørre (1) hvorfor valgte PST å tone ned sitt fokus mot Bhatti, og (2) var denne avgjørelsen i tråd med gjeldende lovverk og PSTs mandat og retningslinjer?

Når det gjelder det første spørsmålet, har utvalget fått innsyn i PSTs forebyggende arbeid tilknyttet Bhatti, herunder PST sine begrunnelser for hvorfor dette ble tonet ned. Av graderingshensyn kan ikke utvalget beskrive dette i detalj. Utvalget er imidlertid kjent med at PST da dette arbeidet ble nedtonet, åpenbart ikke knyttet Bhatti til noen kjente terrorplaner, men at de samtidig vurderte det slik at Bhattis ekstreme ideologi og fiendebilde fremsto som uforandret.¹⁹⁸

Utvalget er også kjent med at EOS-utvalget har fattet særskilt interesse for PSTs arbeid med Bhatti, men kan av graderingshensyn ikke beskrive dette mer i detalj.

Til slutt er utvalget også kjent med at PSTs innhentingsmuligheter knyttet til personer de er bekymret for, nødvendigvis vil variere over tid, noe som også kan påvirke den opplevde nytteverdien av å arbeide mot disse personene.

I kombinasjon kan disse forholdene (ingen kjente terrorplaner, kritisk oppmerksomhet fra EOS og varierende informasjonstilgang) ha bidratt til at PST anså det som riktig å ha mindre fokus på Bhatti.

Slik utvalget ser det, danner denne situasjonen et svært godt bilde av noen av de dilemmaene som PST møter i sitt daglige virke. Sammenlignet med en del andre etterretningstjenester, og da særlig de som primært opererer utenfor egne landegrenser, står nasjonale etterretnings- og sikkerhetstjenester som PST i en særstilling når det gjelder omfanget av lover og regler som regulerer deres virksomhet og dermed gir dem begrensede muligheter til å overvåke egne borgere. Dette er en villet politikk fra norske myndigheter og i tråd med vern av menneskerettigheter som friheten til privatliv, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet.

Samtidig ser vi i denne saken at håndhevelse av disse viktige verdiene kan ha bidratt til at PST hadde mindre fokus på Bhatti i en periode hvor han faktisk kan ha planlagt et terrorangrep. Utvalget opplever at PST vurderte det slik at de var nødt til å tone ned sitt fokus på Bhatti for å ivareta disse verdiene. I den forbindelse mener utvalget det er viktig å ta stilling til hvorvidt det virkelig ikke lenger var grunn for PST til å opprettholde sitt fokus på Bhatti.

Slik utvalget har forstått det, har PST hatt en bekymring knyttet til en mulig intensjon hos Bhatti om å begå, eller få andre til å begå, terror i Norge. Slik utvalget tolker begrunnelsene for at PST tonet ned sitt fokus mot Bhatti, var det et åpent spørsmål om Bhattis mulige intensjon om å begå terror, eller få andre til å begå terror, på dette tidspunktet var til stede. PST vurderte det slik at Bhattis ekstreme ideologi og fiendebilde fremsto uforandret. Spørsmålet var dermed om hans fokus i livet hadde endret seg, altså om hans terrorintensjoner nå var erstattet av andre prioriteringer.

I denne sammenheng mener utvalget at det særlig er to forhold som bør vektlegges i en slik vurdering. Det ene forholdet er historikk. I motsetning til flesteparten av de personene som PST følger med på, har Bhatti ved flere anledninger demonstrert at han har hatt en intensjon om å begå terror i Norge, noe som også er offentlig kjent. Utvalget mener at dette i seg selv er et viktig argument for å ha et større fokus på Bhatti

¹⁹⁸ Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 39.

enn på andre personer som det er knyttet bekymring til.

Det andre forholdet er fravær av bekymringsverdig aktivitet fra personer som ved flere anledninger har demonstrert at de har en intensjon om å begå terror. Desto mindre bekymringsverdig aktivitet PST kan knytte til en person, desto vanskeligere er det for PST å forsvare eventuell bruk av ressurser på denne personen. Samtidig vil nettopp fravær av bekymringsverdig aktivitet fra personer og miljøer som utgjør kjente trusler kunne være en indikator på at noe er i gjære. Logikken er som følger: Dersom noen forbereder et terrorangrep, vil de i forkant av angrepet gjøre alt de kan for å unngå oppmerksomhet fra sikkerhetsmyndighetene.

I kombinasjon setter disse forholdene PST i en svært krevende situasjon. På den ene siden er det på bakgrunn av Bhattis historikk god grunn til å tro at han fremdeles har intensjon om å begå terror i Norge, og fravær av bekymringsverdig adferd kan tolkes som en indikasjon på at noe er i gjære. På den andre siden er historikk og fravær av bekymringsverdig adferd lite vektige argumenter med tanke på at de omhandler handlinger som tilhører fortiden, eller som vanskelig lar seg bevis.

Videre er dette også et spørsmål om tid. Med andre ord, hvor lenge kan man opprettholde en mistanke mot en person på grunnlag av historikk og fravær av bekymringsverdig adferd og samtidig ivareta denne personens grunnleggende menneskerettigheter? Utvalget har ingen forutsetning for å gi et presist svar på dette spørsmålet. Vi merker oss imidlertid at dersom svaret på spørsmålet var ett år, kan det hende at dette angrepet uansett ville ha blitt gjennomført. Dersom svaret på spørsmålet var to år, er det mulig at dette angrepet ikke hadde blitt gjennomført.

Varsalet fra E-tjenesten

Som det fremgår av utvalgets beskrivelser av hendelsesforløpet, mottok PST et varsel fra E-tjenesten den 20. juni 2022 om mulig terror i Norge, et varsel som fem dager senere viste seg å stemme. For å vurdere PSTs håndtering av dette

varselet vil utvalget gå nærmere inn på to spørsmål. For det første: Var PSTs håndtering av informasjonen fra E-tjenesten i tråd med gjeldende rutiner og retningslinjer for førstehånds tips-håndtering som foreligger i PST? For det andre: Foreligger det alternative, men stadig vekk rimelige vurderinger og handlemåter knyttet til PSTs videre håndtering av varselet fra E-tjenesten som sannsynligvis ville ført til at angrepet ikke fant sted?

PSTs førstehånds håndtering av varselet fra E-tjenesten

Etter terrorangrepet den 22. juli 2011 har PST gjennomført flere større omorganiseringer. En av kritikken mot PST som ble reist i etterkant av 22. juli-angrepene, var at PST ikke hadde et tilstrekkelig godt nok og sentralisert system for førstehånds bearbeidelse og vurdering av innkommen informasjon til tjenesten. Som svar på denne kritikken har PST i etterkant etablert det som i dag er PSTs førsteresponscenter (FRS), som har som oppgave å vurdere og eventuelt også berike informasjon som kommer inn til PST, for så å distribuere den videre til rette mottagere i organisasjonen.

Parallelt med opprettelsen av FRS har PST også utviklet rutiner og retningslinjer for hvordan førstehånds tipshåndtering skal skje. For å vurdere om PSTs innledende håndtering av varselet fra E-tjenesten var i tråd med disse rutinene og retningslinjene, er det særlig tre spørsmål som gjør seg gjeldende. For det første: Ble varselet fra E-tjenesten behandlet som tidskritisk informasjon som inneholdt en trussel? For det andre: Fremstår den innledende vurderingen som hensiktsmessig i lys av den informasjonen som fremgikk av varselet? For det tredje: Er varselet fra E-tjenesten og FRS' innledende analyser overlevert til aktuell fagavdeling på en måte som sikrer felles situasjonsforståelse mellom FRS og fagavdelingen?

Når det gjelder det første spørsmålet, vurderer utvalget at FRS behandlet varselet fra E-tjenesten som tidskritisk informasjon. Dette kommer til dels frem av at man ved FRS valgte å jobbe overtid med varselet samme dag som det ble delt med

PST, og til dels av at man valgte å kategorisere varselet i den mest tidskritiske kategorien som FRS opererer med, som innebærer at informasjonen skal bearbeides umiddelbart og viderefendes til aktuell fagavdeling uten opphold.

Når det gjelder de innledende vurderingene som ble gjort ved FRS, mener utvalget at disse fremstår både som hensiktsmessige og grundige. Som tidligere beskrevet ettersendte E-tjenesten informasjonen som fremgikk av varselet i form av en såkalt RFI (*Request for Information*) hvor E-tjenesten fremmet et sett med spørsmål som de ønsket at PST skulle svare på. Det første og mest overordnede spørsmålet handlet om hvorvidt PST delte E-tjenestens vurdering om at personen som ønsket å komme i kontakt med ISIL, og som planla det som mest sannsynlig var et terrorangrep i Norge, var Arfan Bhatti.

Med dette som utgangspunkt valgte de som jobbet med varselet på FRS, å forsøke å svare ut nettopp dette spørsmålet. Utvalget har fått tilgang til analysene og vurderingene som ble gjort ved FRS denne kvelden. Disse fremstår som grundige, og konkluderte med at FRS støttet E-tjenestens vurdering av at det mest sannsynlig var Bhatti som ønsket å komme i kontakt med ISIL.

Utvalget vurderer det dermed slik at PSTs innledende vurdering av varselet fra E-tjenesten var hensiktsmessig i lys av den etterretningen som fremgikk av varselet.

Når det gjelder overleveringen av varselet og FRS' innledende vurderinger til fagavdelingen, mener utvalget at denne ikke er overlevert på en måte som sikrer felles situasjonsforståelse mellom FRS og fagavdelingen. Årsaken er at man i dette tilfellet valgte å ikke kalle inn til et såkalt felles koordineringsmøte mellom FRS og aktuell fagavdeling, slik man har mulighet for og alltid skal vurdere. Hensikten med slike koordineringsmøter er nettopp «å etablere felles situasjonsforståelse, samt fordele ansvar og arbeidsoppgaver».¹⁹⁹

¹⁹⁹ Politiets sikkerhetstjeneste, arbeidsprosessbeskrivelse, gradert dokument nr. 40.

Gjennom utvalgets samtaler med de som har vært involvert i PSTs håndtering av varselet fra E-tjenesten på ulike tidspunkt, fremstår det som at man i FRS behandlet varselet som tidskritisk informasjon, mens det samme varselet ikke ble vurdert eller behandlet som like tidskritisk informasjon i kontraterroravdelingen. En rekke PST-ansatte fra kontraterroravdelingen som utvalget har hatt samtaler med, har beskrevet det som at de ikke oppfattet at det var et hasteelement knyttet til varselet.

Hvorvidt et eventuelt koordineringsmøte mellom FRS og kontraterroravdelingen faktisk ville ført til at sistnevnte behandlet varselet fra E-tjenesten annerledes, er vanskelig for utvalget å vurdere. Likevel er det utvalgets vurdering at et slikt koordineringsmøte hadde vært hensiktsmessig i dette tilfellet, og noe FRS burde tatt initiativ til i forbindelse med overleveringen av varselet.

I denne sammenhengen har utvalget også merket seg at det foreligger intern uenighet i PST knyttet til alvorlighetsgraden av varselet. Noen mener at dette varselet ikke fremsto som mer alvorlig enn mange andre tips og varsler som PST regelmessig mottar, mens andre mener at varselet skilte seg ut, blant annet fordi det er uvanlig at et varsel om mulig terror i Norge kommer fra E-tjenesten, ikke minst fordi E-tjenesten selv vurderte informasjonen som troverdig.

På bakgrunn av denne interne uenigheten har utvalget fått kartlagt omfanget av tips om mulig terror i Norge som PST mottok fra samarbeidende tjenester de siste to årene, fra juni 2020 til 25. juni 2022, inkludert E-tjenesten. PST mottok i denne perioden nærmere tusen tips som krevde videre oppfølging. Av disse var rundt 50 tips fra samarbeidende tjenester i inn- og utland om mulig terror i Norge. Kun to av disse tipsene kom fra E-tjenesten, og kun ett av de to tipsene fra E-tjenesten dreide seg om angrepsplaner, nemlig tipset PST mottok i denne saken den 20. juni 2022.

På bakgrunn av dette er det ikke tvil om at et slikt varsel fra E-tjenesten i det minste var uvanlig. Samtidig er det verdt å merke seg at man i PST

nok hadde opplevd varselet som enda mer uvanlig og troverdig dersom E-tjenesten samtidig hadde opplyst om at informasjonen var fremkommet gjennom E-tjenestens egen innhentingsoperasjon. Hvorvidt E-tjenesten kunne og burde delt denne informasjonen med PST, og hva som eventuelt ville vært sannsynlige konsekvenser av dette, faller utenfor utvalgets mandat. Utvalget merker seg at denne informasjonen ikke ville gitt PST mer spesifikk informasjon om mål, gjerningsperson eller metode, og at dette fraværet av spesifikk informasjon har vært PSTs sentrale begrunnelse for hvorfor de ikke håndterte varselet annerledes. Samtidig merker utvalget seg at PST mener at opplysningene om E-tjenestens egen innhentingsoperasjon ville vært av betydning for deres videre arbeid.

PSTs videre håndtering av varselet fra E-tjenesten

Det kommer frem av utvalgets beskrivelse av den siste uken i hendelsesforløpet (beskrevet i avsnitt 4.1) at PSTs arbeid med varselet var nokså ensidig fokusert på å avklare om personen som ønsket å komme i kontakt med ISIL, virkelig kunne være Bhatti, og hvem som eventuelt kunne være alternative kandidater. Det var med andre ord ingen i PST som forsøkte å svare på hvem som kunne være en mulig utøver av et angrep i Norge dersom Bhatti faktisk var involvert, med tanke på at han selv befant seg i utlandet. Dermed er det nærliggende å spørre seg om angrepet kunne ha blitt avverget dersom PST i større grad hadde forfulgt denne problemstillingen?

Utvalget mener det er rimelig å forvente at denne problemstillingen hadde blitt lagt til grunn tidlig i hendelsesforløpet av tre årsaker. Den ene årsaken er at E-tjenesten allerede i sitt varsel til PST delte sin vurdering av at Bhatti var «den mest sannsynlige» kandidaten, basert på en rekke forhold og omstendigheter som også var omtalt i varselet fra E-tjenesten. Den andre årsaken er at PSTs egne innledende undersøkelser som ble foretatt mandag kveld ved FRS, også kom frem til samme konklusjon. En tredje årsak er at PST nødvendigvis må ha vært kjent med egne vurderinger fra PSTs tidligere forebyggende arbeid mot Bhatti vedrørende hans *modus operandi*, som stemmer

godt overens med handlingsmønsteret i denne hendelsen, men som utvalget av graderingshensyn ikke kan beskrive mer i detalj her.²⁰⁰

Dersom PST etter overleveringen fra FRS tirsdag morgen hadde lagt til grunn at det var Bhatti som planla angrepet, og at utøveren nødvendigvis var noen andre med tilknytning til Bhatti, hva er sannsynligheten for at PST ville avdekket Matapour som en mulig utøver av et angrep? Hvor mange andre aktuelle kandidater ville man ha kommet frem til? Og hvor sannsynlig er det at PST kunne forhindret angrepet dersom de i løpet av uken bestemte seg for å spane på Matapour?

Når det gjelder spørsmålet om hvor sannsynlig det er at PST ville identifisert Matapour som en mulig utøver av et angrep, mener utvalget at sannsynligheten er høy. Matapour er den siste personen som Bhatti er omtalt med i PSTs informasjonsgrunnlag i forbindelse med det omtalte bilstoppet. Dette bilstoppet ble også kommentert av PST selv i etterretningsrapporten de skrev i forbindelse med varselet på tirsdag 21. juni, uten at de vurderte Matapour som en mulig utøver av den grunn. Videre hadde PST vært bekymret for relasjonen mellom Bhatti og Matapour over tid, noe som fremgår av PSTs objektvurderinger av Matapour.

En annen måte PST kunne ha sirklet inn Matapour på, hadde vært gjennom en analyse av de personene som i grunnlagsetterretningen var vurdert som mulige angrepsutøvere over et visst trusselnivå, og som samtidig har hatt kontakt med Bhatti. I en etterretningsrapport som utvalget har hatt tilgang på, analyserer PST trusselen fra ekstreme islamister. Her kommer det frem at et lite mindretall er vurdert som direkte utøvere av et angrep over et visst trusselnivå. Matapour inngår i dette mindretallet.²⁰¹ Om vi ser nærmere på hvilke av disse personene som også har en kjent tilknytning til Bhatti, står man igjen med såpass få personer at det burde ha vært mulig for PST å benytte seg av ulovfestede

200 Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 41.

201 Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 42.

virkemidler som ikke krever kjennelse fra retten, som spaning eller bruk av åpne kilder, for å undersøke nærmere om de drev med noe mistenkelig.²⁰²

Logikken er som følger: (1) PST har mottatt et varsel fra E-tjenesten som indikerer at Bhatti er involvert i et terrorangrep i Norge, samtidig som han selv befinner seg i utlandet. (2) Av de ekstreme islamistene som PST kjenner til, er det bare en mindre andel som er vurdert over et visst trusselnivå, og som direkte utøver av et terrorangrep. (3) Av denne andelen er det kun noen som har kjente tilknytninger til Bhatti, deriblant Matapour, som er den Bhatti senest ble observert sammen med.

Dersom PST hadde foretatt disse vurderingene, kunne de raskt avgrenset seg til et mindre antall personer som det ville vært mulig å iverksette ulovfestet innhenting mot med mål om å undersøke om noen av dem planla terrorhandlinger. I denne sammenhengen ville trolig spaning vært blant de mest aktuelle innhentingsmetodene. Spørsmålet vi da står igjen med, er hvorvidt spaning av Matapour fra og med for eksempel torsdag 23. juni sannsynligvis ville avdekket Matapours angrepsplaner?

I denne forbindelse har utvalget ved flere anledninger hatt møter med de som i politiet etterforsker angrepet, for å bli oppdatert på utviklingen i etterforskningen. Utvalget har også bedt om en detaljert redegjørelse av Matapours bevegelser og handlinger i uken før angrepet fant sted, samt informasjon om eventuelle inkriminerende handlinger fra Matapour eller de andre siktede i saken som har funnet sted i ukene eller månedene før angrepet. I skrivende stund (mai 2023) har ikke politiets etterforskningsgruppe kunnet dele disse opplysningene med utvalget, da de fremdeles jobber med å utforske de samme problemstillingene selv. I skrivende stund (mai 2023) er utvalget dermed ikke kjent med

202 For å vurdere dette har utvalget gjennomgått relevante deler av PSTs arbeid med Bhatti samt en oversikt som ble utarbeidet i PST uken før angrepet over alle personer som Bhatti var omtalt sammen med i PSTs egen rapportering fra det siste året.

Matapours bevegelser og handlinger i uken før angrepet.

I tillegg er det generelt krevende for utvalget å skulle spekulere i konsekvensene av en eventuell spaningsoperasjon fra PST, ettersom slike operasjoner varierer betydelig i omfang og tid. Vi har derfor ikke kunnet vurdere sannsynligheten for at en eventuell spaning mot Matapour ville avdekket angrepsplanene, eller selve angrepet. Det er med andre ord mulig at spaning kunne ha avdekket angrepsplanene eller selve angrepet, men det er også mulig at spaning ikke ville virket inn på hendelsesforløpet.

Det brennende pride-flagget

Det siste avvergingssporet handler om det brennende pride-flagget som Bhatti postet på en av sine Facebook-kontoer den 14. juni, og som i kombinasjon med varselet fra E-tjenesten i teorien kunne satt PST på sporet av et angrep rettet mot skeive miljøer i Norge. Spørsmålet er om angrepet sannsynligvis ville ha blitt avverget dersom PST på et tidligere tidspunkt hadde avdekket denne Facebook-posten og på grunnlag av det varslet politiet om et mulig forestående terrorangrep med Pride-arrangementer og/eller Pride-deltagere som mulige mål?

Den 14. juni 2022 endret Bhatti profilmildet på en av Facebook-kontoene sine. Det nye profilmildet viste et brennende pride-flagg med forbudsskilt over, samt arabiske utdrag fra Koranen om å straffe syndere, og et sitat fra *hadith* som oppfordrer til drap på homofile.²⁰³ Ettersom PST hadde tonet ned sitt fokus mot Bhatti, ble ikke samtlige av Bhattis Facebook-kontoer regelmessig sjekket av PST. Utvalget har skjønnet det slik at kontoen som det brennende pride-flagget ble postet på, var en av flere Facebook-kontoer opprettet av Bhatti, og at denne profilen var den som var sist opprettet. Kontoen ble opprettet i august 2021. PSTs OSINT-miljø var kjent med kontoen og hadde registrerte den omtrent samtidig som den ble opprettet.²⁰⁴

203 Politiets sikkerhetstjeneste, rapport, gradert dokument nr. 43.

204 Intervju med PST-ansatt nr. 13.

Da PST den 16. juni varslet E-tjenesten om at Bhatti hadde reist til utlandet, delte PST samtidig informasjon om denne nyopprettede Facebook-kontoen til Bhatti med E-tjenesten.²⁰⁵ Utvalget forstår det slik at utkastet til dette varselet ble skrevet før Bhatti oppdaterte kontoen, men ble så liggende til godkjenning frem til den 16. juni, da det ble oversendt E-tjenesten. Varselet inneholdt ingen opplysninger om andre Facebook-kontoer tilknyttet Bhatti.²⁰⁶

Da E-tjenesten fire dager senere varslet PST om mulig terror i Norge, og vurderte at Bhatti mest sannsynlig var involvert, ble ikke Facebook-kontoen med det brennende pride-flagget nevnt, hverken i videomøtet mellom PST og E-tjenesten mandag den 20. juni eller i den skriftlige RFI-en som ble tilsendt PST samme ettermiddag.²⁰⁷

Bhattis kontoer i sosiale medier ble heller ikke undersøkt som del av FRS' innledende undersøkelser om kvelden mandag 20. juni knyttet til varselet fra E-tjenesten.

Etterretningsrapporten som ble skrevet på kontraterroravdelingen tirsdag 21. juni, anbefalte at PSTs OSINT-miljø skulle undersøke om Bhatti hadde «noen aktivitet i sosiale medier som indikerer endret adferd eller terrorintensjon».²⁰⁸ Denne rapporten ble godkjent onsdag morgen. Noen timer senere sendte kontraterroravdelingen en innhentingsoppgave til PSTs innhentingss-avdeling, deriblant til OSINT-miljøet i PST. I forbindelse med dette hadde man i kontraterroravdelingen satt opp et såkalt prioritert etterretningsbehov (PEB) med et underliggende sett av informasjonsbehov (IBer). PEB-en i dette tilfellet lød som følger: «Hvilket norsk objekt ønsker å kontakte ISIL og få godkjenning for å utføre en operasjon i Norge?»²⁰⁹

Ingen av de underliggende informasjonsbehovene til PEB-en handlet om Bhattis aktiviteter i sosiale medier. Slik sett er det ikke samsvar mellom informasjonsbehovene rettet til egen innhenting som er beskrevet i etterretningsrapporten, som anbefaler å innhente informasjon om Bhattis aktiviteter i sosiale medier, og informasjonsbehovene som til slutt inngikk i innhentingssoppgaven som ble sendt til OSINT-miljøet, som ikke etterspør informasjon om Bhattis aktiviteter i sosiale medier. I stedet vektla innhentingssoppgaven andre spørsmål knyttet til Bhatti og andre personer som bel vurdert av PST som mulige kandidater til å være den antatte ISIL-sympatisøren som varselet fra E-tjenesten omhandlet.

Fordi innhentingssoppgaven fra kontraterroravdelingen inneholdt informasjonsbehov som det var krevende å besvare ved hjelp av åpne kilder, svarte OSINT samme ettermiddag at de måtte tenke litt på hvordan de eventuelt skulle kunne løse den.²¹⁰ Slik utvalget har forstått det, hadde man i OSINT-miljøet ikke oppfattet at dette var en oppgave som hastet, selv om man fra kontraterroravdelingens side i innhentingssoppgaven la til at man ønsket at denne oppgaven fikk øverste prioritet blant de oppgavene de per da hadde sent til OSINT tilknyttet ekstrem islamisme utenfor sak.²¹¹

På torsdag ettermiddag svarte OSINT at de ikke så noen umiddelbar løsning på oppgaven, men at de gjerne kunne stille i et møte med kontraterroravdelingen for videre innspill om hva OSINT-miljøet eventuelt kunne bidra med. I samme svar nevnte også OSINT-miljøet at Bhattis Facebook-profil ikke hadde blitt oppdatert den siste tiden.²¹² Dette svaret fra OSINT ble så stående ubesvart i PSTs oppgavelogg frem til angrepet skjedde.²¹³

205 Politiets sikkerhetstjeneste, korrespondanse mellom PST og E-tjenesten, gradert dokument nr. 10.

206 Politiets sikkerhetstjeneste, korrespondanse mellom PST og E-tjenesten, gradert dokument nr. 10.

207 Etterretnings-tjenesten, RFI, gradert dokument nr. 1; Politiets sikkerhetstjeneste, møtereferat, gradert dokument nr. 9; Intervjuer med flere PST-ansatte.

208 Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsrapport, gradert dokument nr. 13.

209 Politiets sikkerhetstjeneste, IB-sett, gradert dokument nr. 20.

210 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 45.

211 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 45.

212 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 45.

213 Politiets sikkerhetstjeneste, oppgavelogg, gradert dokument nr. 45.

Årsaken til at OSINT-miljøet skrev at Bhattis Facebook-profil ikke hadde blitt oppdatert, var at enkelte ansatte ved OSINT-miljøet gjør daglige sjekker av åpne sider i sosiale medier som tilhører et sett med høyt profilerte individer som PST har interesse av å følge med på.²¹⁴ Bhatti var blant disse. Profilen som hadde blitt sjekket, var den Facebook-kontoen som Bhatti brukte mest aktivt på dette tidspunktet, og ikke den relativt nyopprettede kontoen hvor bildet av et brennende pride-flagg hadde blitt postet.²¹⁵

Her er det verdt å merke seg at OSINT-miljøet ikke sjekket Bhattis mest brukte Facebook-konto fordi de hadde mottatt en innhentingsoppgave fra kontraterroravdelingen. Det som skjedde når OSINT-miljøet mottok denne oppgaven, var at man spurte seg om den daglige sjekken av Bhattis mest aktive Facebook-profil, som da allerede var gjort, hadde avdekket noen endringer. Det hadde den ikke, og det var bakgrunnen for at OSINT-miljøet nevnte dette i sitt svar til kontraterroravdelingen.

Som følge av dette ble det i PST aldri gjennomført noen sjekk av Bhattis sosiale medier *som resultat av varselet fra E-tjenesten*, til tross for at E-tjenesten i sitt varsel vurderte at det mest sannsynlig var Bhatti som ønsker kontakt med ISIL i forbindelse med et planlagt terrorangrep i Norge.

Dermed er det nærliggende å spørre seg om PST ville handlet annerledes dersom Bhattis post av et brennende pride-flagg hadde blitt avdekket på et tidligere tidspunkt, og om dette i så fall kunne bidratt til at angrepet ble avverget?

Som utvalget har diskutert i sine vurderinger av organiseringen av PSTs analysearbeid, er det behov for at den enkelte analytiker i PST i større grad selv kan gjennomføre enkle OSINT-analyser, for eksempel det å sjekke en Facebook-konto. Gitt at dette hadde vært på plass, er det nærliggende å tenke at Bhattis aktive Facebook-kontoer ville ha blitt sjekket allerede samme dag som etterretningsrapporten som dannet grunn-

laget for PSTs videre håndtering av varselet, ble skrevet, altså tirsdag 21. juni.

Alternativt ville det også vært nærliggende at innhentingsoppgaven som ble satt ut fra kontraterroravdelingen til OSINT-miljøet onsdag formiddag, ba om en sjekk av Bhattis sosiale medier. Med den forhøyede nasjonale prioriteringen som ble satt på det videre arbeidet med varselet omtrent samtidig som denne innhentingsoppgaven ble satt ut, altså nasjonal prioritet nummer 6,²¹⁶ er det sannsynlig at hadde vært en oppgave som OSINT-miljøet kunne og ville ha svart ut relativt raskt, sannsynligvis samme dag. Dermed mener utvalget at det er rimelig å legge til grunn at man i PST i det minste kunne avdekket Bhattis Facebook-post i løpet av onsdag 22. juni.

Neste spørsmål er hva PST ville gjort dersom de satte sammen (1) informasjonen fra E-tjenestens varsel om at Bhatti kunne være involvert i planleggingen av et terrorangrep i Norge, (2) informasjonen om at Bhatti befant seg i utlandet, (3) informasjonen om at Bhatti hadde postet et brennende pride-flagg på en lite brukt, men relativt nyopprettet Facebook-konto med oppfordring om å drepe homofile, og (4) informasjonen om at pride-markeringen i Norge allerede var i gang, og at det skulle arrangeres prideparader i hele Norge lørdag 25. juni.

Utvalget mener at en rimelig følge av å sammenstille denne informasjonen ville vært at PST varslet Politidirektoratet og Oslo politidistrikt om et mulig forestående terrorangrep i Norge, hvor pride-arrangementer og/eller pride-deltagere var en mulig målgruppe. Neste spørsmål blir da hva som ville vært sannsynlige tiltak fra Politidirektoratet og Oslo politidistrikt som følge et slikt varsel? For å svare på dette har utvalget bedt Politidirektoratet og Oslo politidistrikt spekulere i hvordan de ville fulgt opp følgende scenario, dersom alt annet forble likt:

214 Intervju med PST-ansatt nr. 13.

215 Intervju med PST-ansatt nr. 13.

216 Politiets sikkerhetstjeneste, rapport, gradert dokument nr. 17; Møte med PST-ansatt nr. 1.

Torsdag morgen, den 23. juni, mottar POD/OPD et varsel fra PST om et mulig forestående terrorangrep begått av ekstreme islamister i Norge, hvor PRIDE-arrangementer og/eller deltagere er en mulig målgruppe. PST har ingen øvrig informasjon om sannsynlige gjerningspersoner, tidspunkt eller eksakte mål. I forbindelse med dette varselet endrer PST samtidig sin vurdering av terrortrusselen fra ekstreme islamister fra «lite sannsynlig» til «mulig». Terrortrusselnivået forblir uendret på «moderat».

Politidirektoratets vurderinger

Ifølge Politidirektoratets svar til utvalget ville dette scenarioet blitt gitt umiddelbar oppfølging i tråd med gjeldende prosedyrer. I første instans ville sjef ved Beredkapsseksjonen i Politidirektoratet vurdert om en vurderingsgruppe bestående av representanter fra ulike relevante seksjoner i Politidirektoratet skulle kalles inn for å utarbeide forslag til tiltak som ledelsen i Politidirektoratet eventuelt kunne beordret at skulle gjennomføres ute i politidistriktene. Tiltak som i denne situasjonen ville vært relevante å vurdere, inkluderer: (1) økt informasjonsinnhenting og etterretningsproduksjon, (2) kontakt og kontroll med trusselutsatte og trusselutøvende personer og miljøer (koordinert med PST), (3) økt beredskap på tjenestesteder i politiet, (4) økt tilstedeværelse, patruljering og kontroll med trusselutsatte steder og områder, (5) beskyttelse av trusselutsatte objekter og områder, (6) beskyttelse av myndighetspersoner, (7) skjerpet grense- og utlendingskontroll, (8) midlertidig nasjonal bevæpning, og (9) at pride-arrangementer anbefales avlyst/ utsatt, etter dialog med arrangører.

Videre vurderer Politidirektoratet at det ikke foreligger informasjon i dette scenarioet som ville krevd ressursdisponering på tvers av politidistrikt/særorgan, og at oppdraget skulle ha blitt løst med egne ressurser. Det ville ha blitt anbefalt forhåndsvarsling til Forsvaret for å danne felles situasjonsforståelse og forberede eventuelt behov for bistand. Politidirektoratet ville også vurdert samvirkekonferanse med andre myndigheter som for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beskyttelse, Nasjonal sikker-

hetsmyndighet, Helsedirektoratet, Toll, og private aktører som sikkerhetsbransjen.

Når det gjelder kommunikasjon, ville Politidirektoratet anbefalt at så mye som mulig av varselet og øvrig informasjon skulle deles i politiet for felles situasjonsforståelse. Mediestrategi ville blitt koordinert med PST.

Til slutt understreker Politidirektoratet i sitt svar at disse vurderingene og tiltakssettingen er hypotetisk på bakgrunn av scenarioet som ble gitt av utvalget.

Oslo politidistrikts vurderinger

Oslo politidistrikt understreker i sitt svar til utvalget at dette er en hypotetisk situasjon, og at det er umulig å gjenskape situasjonen og de vurderingene som politiet gjorde før arrangementet i 2022, i ettertid med andre inngangsverdier og kunnskap om hva som faktisk skjedde.

Gitt disse forbeholdene skriver Oslo politidistrikt videre at det i et slikt scenario ville vært naturlig å anta at PST hadde fått ny informasjon, siden PSTs vurdering av trusselen fra ekstreme islamister var endret. Derfor ville Oslo politidistrikt først bedt om en oppklarende samtale med PST om forståelsen av innkommet informasjon. Videre er det mulig at Oslo politidistrikt ville ha vurdert ytterligere tiltak, men det er vanskelig i ettertid å si konkret hvilke. Tiltak som kunne ha blitt vurdert, er (1) intensivert overvåking av aktuelle miljøer i samarbeid med PST, (2) økt tilstedeværelse av uniformert politi, (3) økt tilstedeværelse av sivilt politi, (4) forsterket ledelse og styring i form av politimesterens operative stab, (5) informere aktører og eventuelt publikum generelt, noe som vil kreve nasjonal involvering fra Politidirektoratet, (6) gi råd om eventuell avlysning og (7) nekte gjennomføring av sikkerhetsmessige årsaker.

Til slutt vurderer Oslo politidistrikt at hvorvidt eventuelle endringer i tiltak ville ha påvirket angrepet, er umulig å si noe om i ettertid. Selv om politidistriktet hadde iverksatt tiltak, er det ikke mulig å legge til grunn at det ville ha endret hendelsesforløpet.

Utvalgets vurderinger

På bakgrunn av disse vurderingene fra Politidirektoratet og Oslo politidistrikt legger utvalget til grunn at et varsel fra PST, som skissert overfor, sannsynligvis ville ført til at politietaten, både på nasjonalt og lokalt nivå, ville iverksatt enkelte generelle tiltak, og muligens også forsterket sikring av spesifikke pride-arrangementer. Hvorvidt disse tiltakene ville ha avverget angrepet natt til 25. juni, er likevel ikke mulig å si noe om. Hva som ville ha skjedd natt til 25. juni dersom PST hadde varslet politietaten om et mulig forestående terrorangrep begått av ekstreme islamister i Norge, hvor pride-arrangementer og/eller -deltagere var en mulig målgruppe, har utvalget ikke tilstrekkelig grunnlag til å kunne vurdere.

Når det er sagt, er det likevel utvalgets vurdering at PST burde ha avdekket Facebook-posten til Bhatti som del av sitt arbeid med varselet fra E-tjenesten i dagene frem mot angrepet, og på bakgrunn av det varslet Oslo politidistrikt om et mulig forestående terrorangrep hvor pride-arrangementer og/eller -deltagere var en mulig målgruppe.

Del 3 Håndtering av hendelsen

Kapittel 9 Mandat og beredskapsorganisering

9.1 Mandattolkning

Del to av mandatet omhandler politiets og PSTs «håndtering av hendelsen». Utvalget har tolket dette slik at det skal foretas en evaluering av politiets operative håndtering av angrepet fra første melding ble mottatt, til den operative håndteringen ble avsluttet. I tillegg ber mandatet om at utvalget evaluerer politiets og PSTs kommunikasjon knyttet til gjennomføring av arrangementer. Dette er skilt ut til en egen behandling i rapportens del 4, fra og med kapittel 16.

Utvalget forstår begrepet «operativ håndtering» som politiets samlede innsats i samhandling med relevante aktører, for å få tilstrekkelig kontroll over situasjonen²¹⁷. Når det gjelder tidsrommet for den operative håndteringen, tolker utvalget dette som perioden fra da Oslo politidistrikt mottok første melding om angrepet klokken 01.13.27, frem til den operative håndteringen ble avsluttet rundt klokken 05.00, da politiets innsatsleder informerte operasjonssentralen om at de gikk over i en ny fase. Utvalget legger til grunn at håndteringen da går over i normaliseringsfasen. Selv om utvalgets evaluering i hovedsak gjelder den operative håndteringen av hendelsen, er det likevel naturlig å også behandle politiets videre håndtering i normaliseringsfasen.

Ifølge Politiets beredskapssystem (PBS 1) innebærer overgangen fra gjennomføringsfasen til normaliseringsfasen at den operative innsatsen er avsluttet.²¹⁸ Felles enhet for etterretning og etterforskning ved Kriminalvakten tok da over totalansvaret for åstedet, helsevesenet ivaretok de fysiske skadde, og kommunen hadde da, slik utvalget har oppfattet det, overtatt ansvaret for fornærmede med behov for psykososial oppfølging.²¹⁹

Utvalget skiller med andre ord mellom politiets operative håndtering på hendelsesstedet (gjennomføringsfasen) og politiets videre håndtering i normaliseringsfasen.

I henhold til mandatet skal evalueringen av politiets operative håndtering blant annet inneholde vurderinger av politiets samhandling med andre relevante aktører som PST, helsevesenet og nasjonale beredskapsressurser, og av politiets tiltak i akutfasen. I tillegg har vi valgt å vurdere Oslo politidistrikts samhandling med Oslo kommune i tilknytning til oppfølging av evakuerte og pårørende under gjennomføringsfasen. Som del av utvalgets vurderinger av politiets samhandling med relevante aktører har utvalget også inkludert de delene av mandatet som omhandler etablering av felles situasjonsforståelse mellom PST og politiet, og kommunikasjon mellom PST, politiet og andre myndigheter. I tillegg vurderes også politiets og PST kommunikasjon om selve angrepet.

Denne delen av rapporten består av seks kapitler. Kapittel 9 redegjør først kort for hvordan politiets beredskap er organisert i Norge.

Kapittel 10 og 11 gir en beskrivelse av politiets håndtering av angrepet gjennom ulike faser, fra forberedelsesfasen, via gjennomføringsfasen til normaliseringsfasen.

I kapittel 12 presenterer utvalget sine vurderinger av politiets operative håndtering i gjennomføringsfasen, inkludert politiets meldingsmottak, gjennomføring av ulike tiltak som varsling, PLIVO-prosedyren, bevæpning, samt mobilisering og strategisk utplassering av politipatruljer med tanke på eventuelle følgeangrep.

I kapittel 13 presenteres utvalgets vurderinger av Oslo politidistrikts samhandling med PST, herunder etablering av felles situasjonsforståelse, samhandling med brann- og helsevesenet, intern samhandling med nasjonale beredskapsressurser, samhandling internt i Oslo politidistrikt knyttet til etablering av stab og til slutt samhandling mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune knyttet til opprettelse av evakuert pårørendesenter.

I kapittel 14 presenteres utvalgets vurderinger av politiets og PSTs offentlige kommunikasjon om selve angrepet.

²¹⁷ Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 28.

²¹⁸ Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 27 og 28.

²¹⁹ Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg*, 25.06.2022

Til slutt, i kapittel 15, ser utvalget nærmere på tre temaer rundt politiets operative håndtering som har vært særlig omdiskutert i sivilsamfunnet i tiden etter angrepet: (1) den sivile politibilen utenfor utestedet Elsker, (2) politibilene som kjørte til feil adresse, og (3) politiets respons på anmodning om bistand til vakthold ved et pågående skeivt arrangement kort tid etter angrepet fant sted.

9.2 Politiets beredskapsorganisering i Norge

Politiet er en sentral aktør i samfunnets beredskap mot ekstraordinære hendelser og kriser, som for eksempel masseskyting. Det er også forventet at politiet ivaretar alle ordinære politioppaver når slike ekstraordinære hendelser eller kriser inntreffer. Dermed må politiet være forberedt på å håndtere uforutsette hendelser som kan kreve en betydelig større og mer koordinert politiinnsats enn under normal drift.²²⁰

I dette kapitlet redegjør utvalget kort for politiets beredskapsorganisering i Norge. Mer omfattende redegjørelser av denne organiseringen finnes i Politiets beredskapssystem 1, bevæpningsutvalgets rapport,²²¹ evalueringen av Al-Noor-hendelsen²²² og evalueringen av Kongsberg-hendelsen.²²³ Ettersom lite har endret seg etter utgivelsen av de nevnte redegjørelsene, er den følgende oversikten mer kortfattet.

For å håndtere forskjellige hendelser har Politidirektoratet (POD) utarbeidet retningslinjer for politiets beredskap som er beskrevet i politiets beredskapssystem (PBS). Beredskapssystemet består av tre deler: Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1), Politidirektoratets styringsdokumenter (PBS 2) og Politidistriktenes planverk

(PBS 3).²²⁴ Politiets beredskapssystem konkretiserer flere overordnede krav til politiets virksomhet, blant annet politilovens bestemmelser og den alminnelige tjenesteinstruksen for politiet (politiinstruksen). I den grad politiets beredskapssystem går lenger enn lovgivning vedtatt av Stortinget eller instruks gitt av Kongen i statsråd eller departementet, må PBS vike for lovgivningen og andre instruks gitt av regjeringen eller departementet.

PBS 1 beskriver de forskjellige beredskapsaktørens rolle, myndighet og ansvar under ekstraordinære hendelser og kriser, og gir på den måten viktige premisser for felles oppgaveløsning. Videre beskriver PBS 1 en rekke overordnede beredskapsprinsipper som ansvar, nærhet, likhet og samvirke, som skal legges til grunn for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge.²²⁵

I Norge er nasjonal beredskap organisert gjennom fire ulike nivåer, politisk nivå (regjeringen), strategisk nivå (Justis- og beredskapsdepartementet), operasjonelt nivå (Politidirektoratet) og taktisk nivå (politidistriktene), som illustrert av figur 3.



Figur 3 Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet når Justis- og beredskapsdepartementet er lederdepartementet.

220 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 16.

221 *Politi og bevæpning: Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*, NOU 2017:9.

222 Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*, 2020.

223 *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022.*

224 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 16.

225 Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet (Samfunnsikkerhetsinstruksen), 2017, kap. 3.

Nasjonalt taktisk nivå, altså politidistriktene, er i sin tur organisert gjennom tre nivåer, strategisk nivå (politimesteren), operasjonelt nivå (stabs-sjef/operasjonsleder) og taktisk nivå (innsats- leder), som illustrert av figur 4.



Figur 4 Ledelsesnivåene i politidistriktene

Politimesteren er øverste leder i politidistriktet, mens operasjonsleder leder operasjonssentralen og er ansvarlig for den operasjonelle ledelsen. Ute i felt er det innsatsleder som har ansvar for den operative innsatsen.

I utgangspunktet løses de fleste hendelser som politiet skal håndtere, i ordinær linjedrift, og da med operasjonsleder som leder på operasjonelt nivå. Når hendelser krever koordinerende ledelse, skal innsatsledelsen ivaretas av innsatsleder i samarbeid med operasjonssentralen.²²⁶ I hendelser som krever samhandling med nødetater, for eksempel en hendelse med pågående livstruende vold (PLIVO), har innsatsleder i politiet det overordnede ansvaret i innsatsområdet. Innsatsledere fra brann og helse leder personellet innenfor eget fagområde. I innsatsområdet kan det videre være relevant å delegere spesifikke oppgaver videre, og det utpekes da delleder(e) for ulike områder.²²⁷ Et eksempel på dette fra angrepet natt til 25. juni er delleder for samle-plass for evakuerte og vitner.

226 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 150.

227 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 161.

Når ekstraordinære hendelser eller kriser inn-treffer, kan det være nødvendig å styrke normal organisering i politiet, også kjent som «linjen». Alternativt kan man velge å etablere politi-mesterens stab (heretter stab) etter beslutning fra politimesteren. Hensikten med å etablere stab er å få en mer effektiv ledelse og koordi-nering av politidistriktets ressurser. Staben består av åtte ulike funksjoner i tillegg til stabssjef, som benevnes som P1–P8, som illustrert nedenfor:

- P1 Personell
- P2 Etterretning og etterforskning
- P3 Operasjon
- P4 Logistikk
- P5 Kommunikasjon
- P6 Juridisk
- P7 Evakuerte og pårørende
- P8 Oppgaveavhengig

Ved overgang fra linjeledelse til stab overtar stabssjefen det operasjonelle overordnede ansvaret fra operasjonsleder. Hovedoppgavene for staben er å gi politimesteren beslutnings-støtte samt iverksette og følge opp tiltak.²²⁸ Det er politimesteren som utarbeider stabens strategi og setter overordnede rammer for oppdragsløsningen, ofte uttrykt i en såkalt «politimesterens intensjon».²²⁹

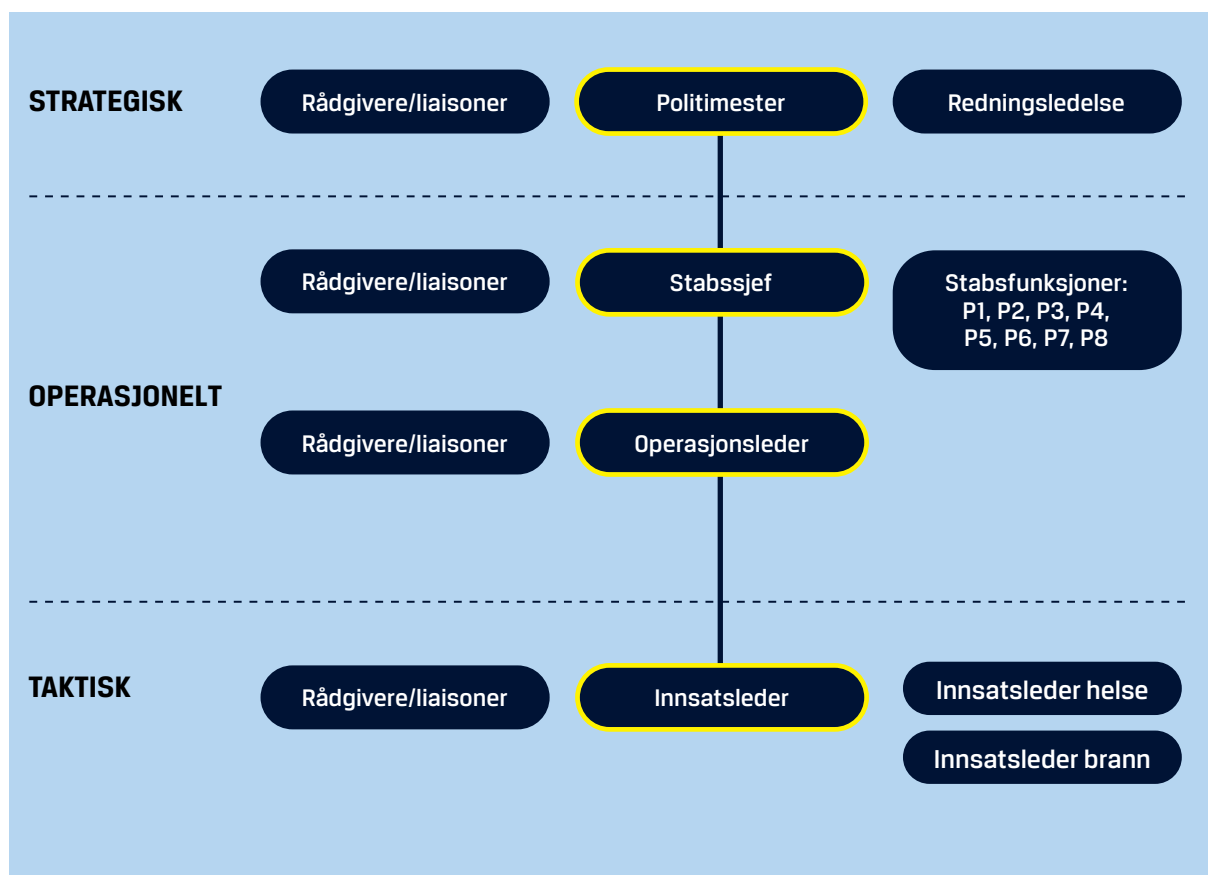
Figur 5 viser ledelsesnivåene i politidistriktet når stab er etablert.

I noen tilfeller vil ekstraordinære hendelser eller kriser kunne få ringvirkninger utover politi-distriktet der hendelsen faktisk skjer. I slike til-feller er det forutsatt fra departementets side at Politidirektoratet som fagdirektorat har et særskilt ansvar for beredskap og krisehåndtering på nasjonalt nivå.²³⁰ For eksempel er Politidirektoratet gitt ansvar for å samordne og prioritere ressurser på tvers av politidistriktene, samt ivareta koordinering med andre relevante etater.

228 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 130 og 135.

229 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 40 og 133.

230 Se blant annet: Meld. St. 13 (2015–2016), *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*, 4. desember 2015, kap. 3.3



Figur 5 Ledelsesnivåene i politidistriktene når stab er satt

Politidirektoratet har også fått et særskilt ansvar for å varsle og informere Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart.²³¹

For å ivareta dette ansvaret har Politidirektoratet etablert Politiets situasjonssenter (PSS), som er et døgnbemannet senter som skal lede Politidirektoratets operasjonelle håndtering av ekstraordinære hendelser eller kriser. PSS fungerer også som direktoratets faste kontaktpunkt i beredskapsspørsmål og varslinger. PSS skal ha et oppdatert nasjonalt situasjonsbilde som beslutningsstøtte for politidirektøren, samt ivareta situasjonsrapportering til nasjonalt strategisk nivå (Justis- og beredskapsdepartementet) i daglig drift.²³²

Dersom politidirektøren ser behov for å understøtte sin ledelses- og koordineringsfunksjon, kan

²³¹ Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 32.

²³² Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 33.

stab settes også i Politidirektoratet. Stab i Politidirektoratet organiseres da med samme funksjonsinndeling som politimesterens operative stab, men de ulike funksjonene som en stab består av, benevnes i Politidirektoratet med bokstaven D istedenfor bokstaven P. I tillegg utgjør D7 i Politidirektoratet funksjonen «Sikkerhet», i motsetning til P7 i politimesterens stab, som utgjør funksjonen «Evakuerte og pårørende».

Videre er følgende beskrevet i hovedinstruksen til politidirektøren²³³ gjeldende under denne hendelsen:

Politidirektøren er ansvarlig for at det er etablert en tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne i politiet. Ved alvorlige hendelser eller kriser er Politidirektoratet ansvarlig for nødvendig samordning og prioritering av innsats som utfordrer

²³³ Justis- og beredskapsdepartementet, *Hovedinstruks til politidirektøren*, 2018, 4.

kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Situasjonssenteret skal ivareta direktoratets rolle på operativt nivå ved alvorlige hendelser og kriser, men overtar ikke operasjonssentralenes funksjon. Videre skal direktoratet ivareta nødvendig koordinering med andre relevante etater, og politidirektøren har et særskilt ansvar for at Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart varsles og informeres.

Ved alvorlige hendelser eller kriser som krever nødvendig samordning og prioritering av innsatsen, kan Politidirektoratet utferdige operasjonsordre til politidistriktene og særorganer. De nærmere grensene og retningslinjene for Politidirektoratets adgang til å instruere politidistriktene om konkrete politioperasjoner kommer utvalget tilbake nedenfor, i forbindelse med evalueringen av kommunikasjonen om avlysning av arrangementer etter angrepet natt til 25. juni.

Kapittel 10 Beskrivelse av politiets håndtering av hendelsen

Utvalgte funn

- Angrepet startet klokken 01.12.48 da første skudd ble fyrt av mot Per på Hjørnet.
- Politiets sentralbord mottok første melding om hendelsen som nødinterop klokken 01.13.27. Relevant informasjon om gjerningsperson gikk tapt i forbindelse med at ekspedienten umiddelbart valgte å informere operasjonssentralen at skyting pågår på C.J. Hambros plass.
- Gjerningspersonen ble lagt i bakken av sivile utenfor Mulligan's Irish Pub, omtrent 50 sekunder etter at operasjonssentralen mottok første melding om hendelsen, og før oppdraget ble lest ut til patruljene.
- Politiet leste ut foreløpig utlesning av oppdraget klokken 01:14:26. Det ble angitt hvor hendelsen intraff, og ble gitt bevæpningsordre. Flere patruljer begynte å ikke seg verneutstyr eller kjøre mot stedet allerede før PLIVO ble lest ut.
- Politiet definerte hendelsen som PLIVO til alle patruljer i Oslo politidistrikt klokken 01:15:17. ett minutt og 50 sekunder etter å ha mottatt første melding om hendelsen.
- Politiets operasjonssentral varslet de andre nødetatene om hendelsen i felles talegruppe, BAPS-1. Det ble ikke varslet i telefonkonferanse, trippelvarsling, slik prosedyrene tilsier. Brann får ikke med seg varslingen i BAPS-1, og brannmannskapene rykket derfor ut til oppdraget noe senere.
- Første patrulje (Patrulje 4) ankom C.J. Hambros plass noen sekunder etter at PLIVO ble lest ut. Fra vitner får hen informasjon om beskrivelse av gjerningspersonen, våpen, og hvilken vei han løp. Klokken 01:16:42 meldte hen dette videre på samband mens hen løp for å innhente gjerningspersonen.
- Flere patruljer tolker meldingen fra patrulje 4 som at det er en gjerningsperson i bevegelse mot Spikersuppa og kjører mot sentrum.
- Første politipatrulje (Patrulje 1) ankom Mulligan's Irish Pub der gjerningspersonen ble holdt i bakken av sivile som forsøkte å få kontroll på gjerningspersonen. Flere politibetjenter kom raskt til stedet og pågrep gjerningspersonen (Patrulje 4, Patrulje 3).
- Etter å ha mottatt informasjon fra Patrulje 4 om at gjerningspersonen hadde forlatt stedet varslet Innsatsleder 1 til helse om at ambulansene kunne kjøre direkte til hendelsesstedet klokken 01:18:14.
- Det ble meldt på samband at det var kontroll på gjerningspersonen klokken 01:18:56.
- Flere patruljer (patruljene som tolket at gjerningsperson var i bevegelse) kjørte til Old Irish Pub ved Klingenberg etter å ha mottatt en melding på samband om at en «person» befant seg ved Burger King, og tolket det som at det var snakk om gjerningspersonen. De forstod raskt at de var på feil sted og etterspurte korrekt adresse via samband klokken 01:21:33.

- Operasjonsleder manglet etterretningsstøtte på operasjonssentralen på natten, og ringte derfor PST for å etterspørre eventuell informasjon om gjerningspersonen. PST informerte operasjonsleder om at gjerningspersonen var kjent for dem, og at han hadde en «kompis» som var i utlandet. Identiteten til «kompisen» ble ikke delt med operasjonsleder.
- Innsatsleder forespurte bevæpning for alle patruljer i hele Oslo, men fikk avslag på dette fra operasjonsleder. Klokken 02:22 ble det sendt ut en sambandsmelding til alle patruljer i Oslo hvor det ble presisert at det kun var gitt bevæpning for PLIVO-opdraget. Noe før klokken 03:25 ble denne beslutningen omgjort av operasjonsleder, og det ble innført midlertidig bevæpning for hele Oslo politidistrikt.

10.1 Introduksjon

Ifølge politiets beredskapssystem kan politiets ordinære virksomhet og håndteringen av ekstraordinære hendelser deles inn i ulike faser – herunder forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og normaliseringsfasen.²³⁴ Videre i evalueringen har utvalget valgt å forholde seg til denne faseinndelingen.

Forberedelsesfasen er tiden før en hendelse inntrer, og inkluderer etterretning, forebygging og beredskapsplanlegging.

Gjennomføringsfasen er fasen der en hendelse pågår, og omfatter normalt varslings- og utrykningsfasen, aksjonsfasen og driftsfasen. *Varslings- og utrykningsfasen* viser til tiden fra første melding om hendelsen og frem til første patrulje ankommer stedet. *Aksjonsfasen* viser til tiden fra politiet ankommer hendelsesstedet, og frem til stedet er sikret – ved at politiet har kontroll på gjerningsperson(ene) og andre er evakuert fra stedet. *Driftsfasen* omfatter tiden fra aksjonsfasen er avsluttet, ved at politiet har fått tilstrekkelig kontroll over situasjonen, og frem til operativ innsats er avsluttet. I driftsfasen vil eventuell taktisk og teknisk etterforskning

iverksettes, og ressursbehov og ressurstilgang balanseres.

I *normaliseringsfasen* skjer etterarbeid og oppfølging som skal sikre en god overgang tilbake til normalsituasjonen.

Som nevnt har utvalget forstått mandatet slik at evalueringen primært vil ta for seg politiets håndtering av gjennomføringsfasen. I tillegg vil utvalget gi en overordnet oversikt over arbeidet i forberedelsesfasen, samt en beskrivelse av politiets håndtering på nasjonalt operasjonelt nivå i normaliseringsfasen for 25. juni.

I det følgende beskrives hendelsesforløpet. Beskrivelsen vil omfatte Oslo politidistrikt og nasjonalt operasjonelt nivå (Politidirektoratet), inkludert samhandling med andre aktører. Utvalget beskriver den operative håndteringen i henhold til faseinndelingen beskrevet i politiets beredskapssystem del I.

10.2 Politiets arbeid i forberedelsesfasen

For å få en bedre forståelse for den operative håndteringen gir utvalget først en kort overordnet beskrivelse av politiets arbeid i forberedelsesfasen. Det følger ikke av mandatet at

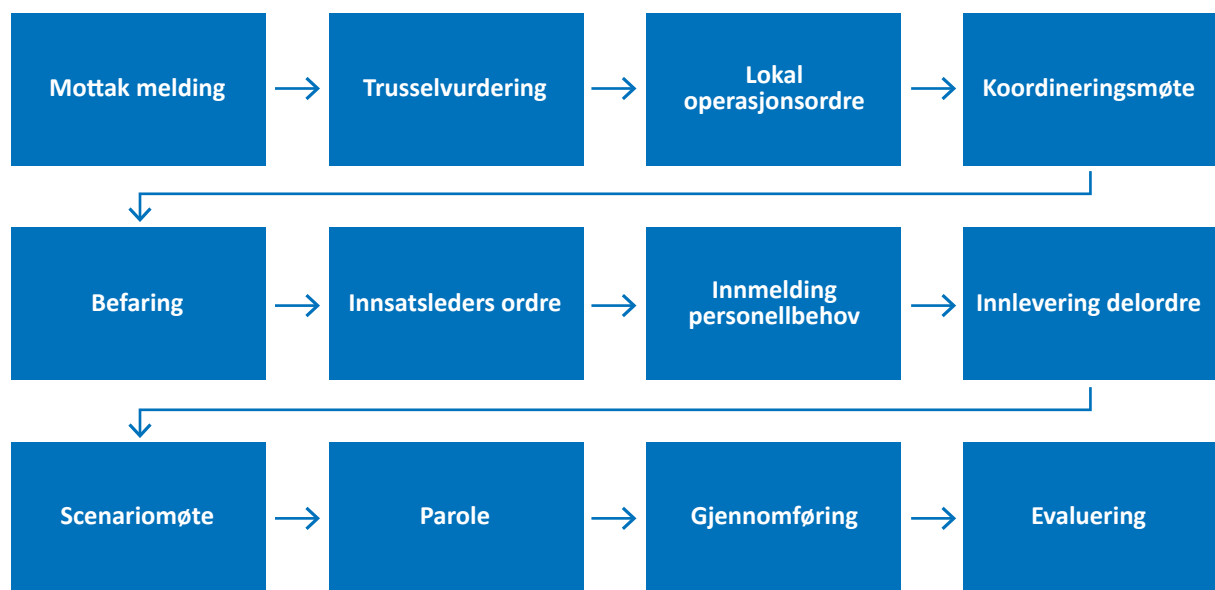
²³⁴ Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 27–29.

utvalget skal evaluere politiets operative håndtering i forberedelsesfasen. Utvalget finner det allikevel hensiktsmessig å gi en kort oversikt over arbeidet i denne fasen. I forberedelsesfasen inkluderes planprosessen for arrangementene, og opp mot hendelsen natt til 25. juni 2022. Forberedelsesfasen belyser det arbeidet politiet hadde gjort, og den etterretningen de hadde tilgjengelig på det gjeldende tidspunktet. Dette arbeidet danner grunnlaget for de tiltakene og de ressursene som politiet planlegger med opp mot større arrangementer.

I Oslo er det regelmessig arrangementer og folkeansamlinger av ulik størrelse og profil. Det er Oslo politidistrikt som vurderer, planlegger og tiltaksetter arrangementer ved å følge egen rutinebeskrivelse for planprosesser. Planprosessen for et arrangement i Oslo er illustrert i figuren under.

PSTs trusselvurderinger utgjør en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget relatert til trusselsituasjonen når et politidistrikt skal gjøre en risikovurdering av et arrangement som skal gjennomføres. I tillegg til dette kommer politidistriktets eget etterforsknings- og etterretningsarbeid. Sammen danner denne informasjonen grunnlaget for tiltak og ressurssetting.

PST presenterte sin årlige nasjonale trusselvurdering den 11. februar 2022. I presentasjonen fra PST fremkommer det at trusselnivået for politisk motivert vold og ekstremisme blir vurdert som moderat. Derimot blir det vurdert som mulig at det vil skje forsøk på en terrorhandling fra høyreekstremister eller ekstreme islamister.²³⁶ Den 7. april 2022 distribuerer PST en oppdatert trusselvurdering rettet mot folkeansamlinger og arrangementer.²³⁷ Denne trusselvurderingen gir



Figur 6 Rutinebeskrivelse for planprosess²³⁵

235 Oslo politidistrikt (UO) OPD rutinebeskrivelse for planprosesser.

236 Politiets sikkerhetstjeneste, *Nasjonal trusselvurdering 2022*.

237 Trusselvurderingen er en oppdatering av Politiets sikkerhetstjeneste (UO) *trusselvurdering for folkeansamlinger og arrangementer*, 26. mars 2021.

politiet et generelt grunnlag i sin planlegging av arrangementer. Trusselnivået i Norge vurderes her som uendret og fortsatt moderat.

På bakgrunn av blant annet disse trusselvurderingene oppdaterer Politidirektoratet sin nasjonale operasjonsordre knyttet til voldelige ekstremister den 28. april. Ved endringer i trusselbildet vil innholdet i ordren vurderes opp mot trusselsituasjonen og eventuelt endres for å møte endret trusselbilde. Ordren distribueres til politidistriktene, sysselmaster og særorgan for operasjonalisering og tilpasning av tiltakene til lokale forhold. I den nasjonale operasjonsordren er politidirektørens hovedintensjon at: «Politiet skal iverksette tiltak for å bidra til forebygging, deteksjon og avverging av terror, samt begrense skade gjennom rask og effektiv respons dersom terrorhandlinger skulle inntreffe. Merkedager og høytider har høy symbolverdi som skal beskyttes. Politiet skal planlegge og iverksette tiltak for å redusere sårbarhet og møte det trusselbildet som PST har beskrevet i den sammenheng.»²³⁸ Oslo politidistrikt legger til grunn denne ordren fra Politidirektoratet og utarbeider en lokal operasjonsordre for voldelig ekstremisme, datert 4. mai 2022.²³⁹

Oslo Pride, inkludert pride-paraden, er ett av flere arrangement som Oslo politidistrikt lager en egen lokal trusselvurdering og operasjonsordre for. Arrangementet planlegges som et selvstendig oppdrag, og tildeles spesifikke ressurser og tiltak, med blant annet egen taktisk innsatsledelse. Planprosessen for politiets håndtering av Oslo Pride og pride-paraden startet med politiets mottak av melding om pride-paraden fra Oslo Pride-arrangørene den 24. november 2021. Deretter ble oppdraget planlagt i samsvar med fasene i rutinebeskrivelse for planprosesser. Det foregår fortløpende oppdragsdialog mellom politiet og Oslo Pride-arrangørene frem mot arrangementet.

Den 8. juni 2022 godkjennes den lokale operasjonsordren for Oslo Pride og pride-paraden av politimesteren. Denne ordren har gyldighet frem til 26. juni 2022. Det vil si at dersom Oslo politidistrikt ikke mottar annen informasjon som endrer situasjonsbildet, så er det denne operasjonsordren som danner grunnlaget for hvordan politiet skal ressurs- og tiltakssette Oslo Pride og pride-paraden. Med utgangspunkt i denne operasjonsordren gjennomfører Oslo politidistrikt et koordineringsmøte med Oslo Pride den 14. juni, hvor det gjennomføres en befaring av parade-ruten, og hvor man snakker seg gjennom mulige situasjoner som kan oppstå.

Samme dag, den 14. juni, ferdigstiller Oslo politidistrikt en egen trusselvurdering for ordensforstyrrelser for Oslo Pride og pride-paraden.²⁴⁰ Avsnittet som utarbeider trusselvurderingen, har som mandat å skrive trusselvurderinger knyttet til ordensforstyrrelser ved offentlige arrangementer, slik som demonstrasjoner og politiske markeringer. Trusselvurderingen vurderer blant annet at det er lite sannsynlig at det vil bli gjennomført fysisk organiserte ordensforstyrrelser fra en større gruppe fra ytre høyre, videre er det mulig at det vil oppstå mindre ordensforstyrrelser og provokasjoner i regi av enkeltpersoner fra det ytre høyre. Trusselvurderingen endrer ikke situasjonsbildet for Oslo politidistrikt, og planen videreføres i sin opprinnelige form.

To dager senere, den 16. juni, oppdaterer PST sin vurdering av terrortrusselen mot Norge. I pressemelding fra PST fremkommer det at trusselnivået i Norge fortsatt vurderes som moderat, men at terrortrusselen fra ekstreme islamister i Norge vurderes som redusert fra mulig til lite sannsynlig.²⁴¹ Slik utvalget forstår det, får denne oppdateringen av terrortrusselen ingen praktisk betydning for planlegging og ressurssetting av arrangementet, som har tatt utgangspunkt i en moderat terrortrussel, og at angrep fra islamister eller høyreekstreme i Norge er mulig. Den lokale

238 Politidirektoratet, (UO) *Operasjonsordre*, 28. april 2022.

239 Oslo politidistrikt, (UO) *Lokal operasjonsordre*, 2. mai 2022.

240 Oslo politidistrikt, (UO) *Trusselvurdering for Oslo Pride 2022*, 14. juni 2022.

241 Politiets sikkerhetstjeneste, «*Oppdatert vurdering av terrortrusselen mot Norge*», Pressemelding hentet fra www.pst.no den 16. juni 2022.

operasjonsordren for Oslo Pride og pride-paraden videreføres i sin opprinnelige form.

Fredag 24. juni gjennomfører innsatsleder med ansvar for oppdraget scenariomøte i forkant av pride-paraden. Her gjennomgås planer og scenarioer som kan oppstå under paraden. Etter planen skulle det avholdes en siste parole for taktisk personell i forkant av paraden klokken 09.00 den 25. juni 2022. Denne parolen ble aldri gjennomført da arrangementet ble avlyst.

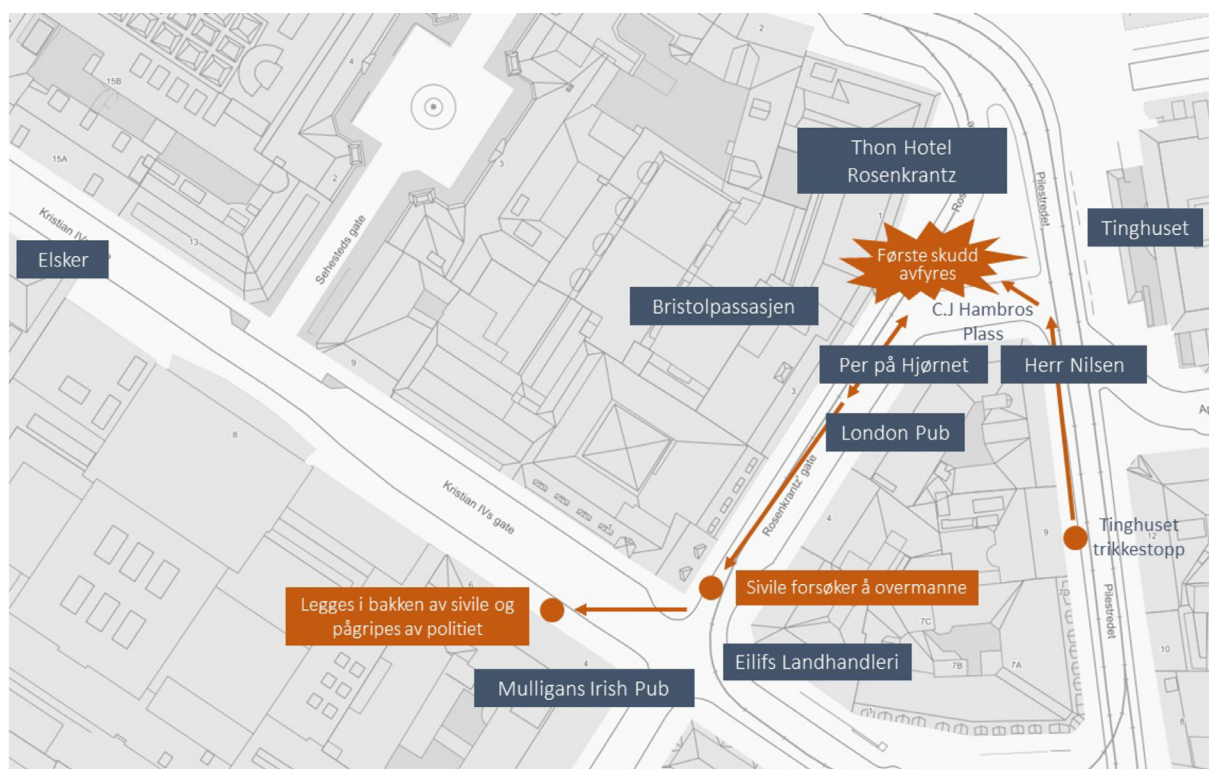
10.3 Hendelsesforløpet på stedet før pågrepelse

Det er natt til lørdag 25. juni 2022 og den siste kvelden før landets største pride-parade skal avholdes i Oslo sentrum. Gatene er fulle av folk, både festglade pride-deltagere og andre som nyter den varme sommernatten.

Dørene til Pride Park, som er Oslo Pride sin største festivalarena i Spikersuppa, stenger ved midnatt, og mange forflytter seg videre til ute-stedene i resten av byen for å fortsette festen. På London Pub er det kø fra inngangsdøren og ned til Kristian IVs gate. Uteserveringene på barene rundt C.J. Hambros plass er tettepakket med mennesker.²⁴³

Klokken 01.12.08 natt til lørdag 25. juni går Zaniar Matapour av 18-trikken ved Tinghuset i Oslo. Han er kledd gul T-skjorte og blå caps, og er bevæpnet med et ethåndsvåpen og et tohåndsvåpen, som er fraktet til stedet i en sportsbag.

Matapour beveger seg fra trikkestoppet, forbi Herr Nilsen og frem til C.J. Hambros plass. På C.J. Hambros plass klokken 01.12.48 begynner han angrepet ved å skyte med automatvåpen nedover Rosenkrantz' gate, langs Per på Hjørnet



Figur 7 Kart over hendelsesstedet²⁴²

242 Illustrasjon basert på (UO) *Presentasjon fra P2, Oslo politidistrikt*, 27.06.2022. Pil viser Matapours bevegelsesmønster frem til pågrepelse.

243 Dette har utvalget fått vite gjennom befaring på barene Per på Hjørnet og London Pub, hvor utvalget har snakket med personell som var på vakt denne natten.

og mot London Pub.²⁴⁴ Flere personer blir skutt i køen ved London Pub og på uteserveringen på Per på Hjørnet. To personer på uteserveringen på Per på Hjørnet mister livet.

Matapour beveger seg opp og ned Rosenkrantz' gate mens han skyter mot og inn på utestedene London Pub og Per på Hjørnet, med både etthåndsvåpen og tohåndsvåpen. Matapour begynner deretter å bevege seg bort fra stedet, nedover Rosenkrantz' gate. Klokkeren 01.13.49 viser en film fra et overvåkingskamera at han løper nedover Rosenkrantz' gate i retning Kristian IVs gate og stanser i krysset Rosenkrantz' gate / Kristian IVs gate.²⁴⁵

Flere sivile personer følger etter Matapour nedover gaten. I krysset Rosenkrantz' gate / Kristian IVs gate blir han taklet av en sivil person. Matapour mister tohåndsvåpenet når den sivile personen takler ham, han reiser seg og løper videre mens han trekker etthåndsvåpenet. Han blir innhentet og lagt i bakken av sivile klokken 01.14.16, utenfor Mulligan's Irish Pub i Kristian IVs gate. Det oppstår basketak, og ett skudd går av fra etthåndsvåpenet uten at noen blir truffet. Sivile jobber intenst med å holde Matapour i bakken frem til politiet ankommer stedet og pågriper ham.

10.4 Oslo politidistrikts operative håndtering – gjennomføringsfasen

Varslings- og utrykningsfasen og aksjonsfasen

Som beskrevet over beskriver varslings- og utrykningsfasen den tiden i en politiaksjon fra politiet mottar første melding, og frem til politiet først ankommer stedet. Aksjonsfasen er tiden fra politiet ankommer stedet, og frem til stedet er sikret. Ved denne hendelsen skjer disse fasene svært tett opptil hverandre. Utvalget velger derfor å beskrive dem under ett.

²⁴⁴ Dette fremkommer av en orientering om etterforskningen som utvalget har fått fra Oslo politidistrikt.

²⁴⁵ Oslo politidistrikt, (UO) *Transkripsjon av video fra overvåkingskameraer*, 25.06.2022.

Meldingsmottak og foreløpig utlesning

En sivil politipatrulje med to uniformerte politibetjenter (heretter patrulje 3) kjører nedover Kristian IVs gate i retning mot Slottet. Når de er omtrent 20 meter fra utestedet Elsker, hører de et smell. Like etter kommer det flere smell som gjør dem sikre på at det er skudd fra våpen. Fra sin posisjon i Kristian IVs gate ser de ikke hva som foregår, og hører ikke hvor lyden kommer fra.²⁴⁶ Patruljen forsøker å melde inn at de hører skudd, til operasjonssentralen via samband flere ganger, men avbrytes av foreløpig utlesning av kommende oppdrag og senere utlesning av PLIVO-opdraget. Tidspunkt for første forsøk på kontakt er klokken 01.14.25. Se kapittel 15.2 for egen vurdering av patrulje 3.

Politiets operasjonssentral mottar første melding om hendelsen via sentralbordet klokken 01.13.27, fra en melder utenfor utestedet Herr Nilsen. Melderen ringer 112, men samtalen siles automatisk gjennom sentralbordet i operasjonssentralen. Innringer informerer i telefonsamtalen om at en mann skyter utenfor Tinghuset. Ekspedienten ved sentralbordet forlater samtalen for å informere operasjonssentralen om at det skytes ved Tinghuset. Innringer oppfatter ikke at ekspedienten forlater samtalen, og fortsetter å gi informasjon i telefonen. Innringer informerer om gjerningspersonen bekledding, at han har tohåndsvåpen, og at han beveget seg nedover Rosenkrantz' gate. Denne informasjonen får ikke sentralbordet eller operasjonssentralen med seg. Vedkommende som har ringt inn til operasjonssentralen, oppfatter ikke at samtalen er besvart av sentralbordet, eller at ekspedienten forlater samtalen.²⁴⁷ Samtalen brytes etter 56 sekunder, uten at melder har snakket med en operatør.

(hører skudd i bakgrunnen) «eh, det er en fyr som skyter utenfor Tinghuset. Eh, vil du holde linja eller vil du – fyr i gul – han har gul overdel. Han har et tohåndsvåpen. Han forsvant ned gaten – Rosenkrantz' gate. –

²⁴⁶ (UO) Referat fra samtale med patrulje 3.

²⁴⁷ (UO) Referat fra samtale med første melder.

Gul overdel, og forsvant ned mot Rosenkrantz' gate – hallo? Hallo?»²⁴⁸

At ekspedienten på sentralbordet reiser seg for å gi beskjed om alvorlige hendelser, er en metodikk som er etablert på operasjonssentralen for raskt å informere om og sørge for lik situasjonsforståelse ved akutte og alvorlige hendelser til samtlige som jobber inne på operasjonssentralen. Operatørene på sentralen får informasjonen fra sentralbordet før neste melding kommer inn. Oppdraget settes umiddelbart på prioritet 1 i politiets elektroniske vaktjournal (PO), den nest høyeste prioritet som brukes. Operasjonsleder som sitter litt tilbaketrasket på operasjonssentralen, får også med seg dette, og retter spesiell oppmerksomhet til situasjonen.²⁴⁹

En operatør inne på operasjonssentralen mottar neste nødsamtale klokken 01.13.42. Det informeres i denne samtalen om at melder hører skudd ved Tinghuset. Mange telefoner begynner å komme inn, som alle stedssettes til området rundt C.J. Hambros plass og London Pub.²⁵⁰ Alvorlighetene i meldingene og antallet telefoner tydeliggjør for sentralen at saken er akutt. Prioriteten på oppdraget heves til den høyeste prioriteten «alarm» omtrent 20 sekunder etter første melding. Det innebærer at oppdraget legger seg øverst i politiets elektroniske vaktjournal og blir synlig for alle operatører samtidig.

Lignende meldinger kommer inn til de andre nødmeldesentralene i samme moment. 113-sentralen (Akuttmedisinsk kommunikasjons-sentral) mottar første telefon om hendelsen klokken 01.13.38. Operatøren hører skudd i bakgrunnen av samtalen.²⁵¹ De sender alle ledige ambulanser mot stedet. Vaktkommandøren på 110-sentralen blir kjent med hendelsen gjennom en telefon fra en melder klokken 01.14. Melding informerer om at det pågår skyting mot ute-stedet Per på Hjørnet. Operatør på 110-sentralen som mottar samtalen, forsøker å sette i gang en

248 Oslo politidistrikt (UO) *lydlogg fra operasjonssentralen*, 25.06.2022 kl. 01.13.27.

249 (UO) Referat fra samtale med operasjonsleder.

250 (UO) Referat fra samtale med oppdragsleder og operatører ved Oslo operasjonssentral.

251 (UO) Referat fra samtale med Oslo universitetssykehus.

trippelvarsling via en telefonkonferanse med 113-sentralen og politiets operasjonssentral, men får ikke svar hos politiet på grunn av påtrykket av nødsamtaler til deres operasjonssentral på dette tidspunktet.²⁵²

En operatør ved operasjonssentralen tar ansvaret for å lese ut foreløpig utlesning på samband. Operatøren sitter i en annen nødsamtale når meldinger begynner å komme inn, men forstår gjennom «triggerord» som fanges opp fra andre operatører som sitter i nødsamtaler, og at oppdraget ligger øverst grunnet prioritet «alarm», at det pågår en svært akutt hendelse. Gjennom «triggerord» og oppdragslogg vurderer operatøren at det foreligger nok informasjon til å lese ut en foreløpig utlesning på samband med den informasjonen operasjonssentralen har på det tidspunktet.

Operatørene ser i kartverk at patrulje 3 står i nærheten av hendelsesstedet (Kristian IVs gate). Oppdragsleder ved operasjonssentralen tenker det er viktig å raskt lese ut en foreløpig utlesning av oppdraget, da det er en patrulje rett i nærheten, samt for å varsle andre patruljer tidlig. Utlesningen tar sambandsplass og kan være til hinder for patruljer å melde tidskritisk informasjon inn til sentralen, men det vurderes allikevel som viktig å lese ut nåværende informasjon om oppdraget til alle patruljene i Oslo.²⁵³

Foreløpig utlesning leses ut av operasjonssentralen i talegruppe TG-1, som er ordinær arbeidskanal for politiet i Oslo, klokken 01.14.26. I samme melding gis det bevæpningsordre på oppdraget. Kallesignal for operasjonssentralen er 01.

«Dette er 01 med en foreløpig utlesning. Vi mottar meldinger om mulig skudd ved London, ved puben London, området der. Vi jobber med meldinger og kommer tilbake om kort tid. Bevæpning blir gitt. 01 slutt.»²⁵⁴

252 (UO) Referat fra samtale med Oslo brann- og redningsetat.

253 (UO) Referat fra samtale med oppdragsleder og operatører ved Oslo operasjonssentral.

254 Oslo politidistrikt (UO) *lydlogg av sambandskanal TG-01*, 25.06.2022, kl. 01.14.26.

Bevæpningsordren medfører at oppdraget fremheves med en fargekode i vaktjournalen, i tillegg til at det ligger øverst med prioritet «alarm».

Parallelt med at foreløpig utlesning leses ut, tilfaller det fortløpende ny informasjon til operasjonssentralen, og oppdatert informasjon leses ut til patruljene. Operasjonssentralen leser ut en oppdatert utlesning klokken 01.14.52, basert på informasjon fra en innringer, om at det skytes inne på puben Herr Nilsen. Operatøren observerer imidlertid i kartverk at nye innringere kommer fra lenger ned i Rosenkrantz' gate. På operasjonssentralen oppfattes det som en tydelig indikasjon på at det er en dynamisk situasjon, og at gjerningspersonen trolig er i bevegelse. Operatørene ved operasjonssentralen arbeider aktivt for å innhente riktig og tidskritisk informasjon fra innringere, og besvarer systematisk nyest innkommende nødsamtaler, for å sikre at de innhenter den nyeste informasjonen som er tilgjengelig.

De ulike patruljene som responderer på oppdraget, er ulikt plassert i bybildet. I videre beskrivelse nevnes sentrale patruljer som var mest fremtredende i oppdraget og med spesiell betydning for evalueringen.

Som allerede nevnt står patrulje 3 ca. 20 meter fra utestedet Elsker (Kristian IVs gate) ved foreløpig utlesning. Ingen av betjentene i patruljen vet hvor London Pub ligger, men forstår at de må være rett i nærheten, fordi de hører skuddene godt fra sin posisjon.²⁵⁵ De svinger inn til siden og skurrer på blålys mens de forsøker å få en oversikt over hva som har skjedd. Patruljebilen står vendt mot vest (mot Slottet), og befinner seg omtrent 100 meter fra der sivile jobber med å holde gjerningspersonen i bakken utenfor Mulligan's Irish Pub. På dette tidspunktet har ikke patruljen mottatt beskrivelse av gjerningspersonen over samband, og fra sin posisjon i Kristian IVs gate med ryggen mot Mulligan's Irish pub får de ikke med seg hva som foregår. Patruljen forsøker igjen å kalle inn til operasjonssentralen om at de er i nærheten, men kommer fremdeles ikke gjennom

255 (UO) Referat fra samtale med patrulje 3.

fordi operasjonssentralen leser ut ny oppdatert melding etter hvert som de får inn ny informasjon.

Patrulje 1 kjører i retning Clarion Hotel The Hub (Biskop Gunnerus' gate) ved foreløpig utlesning. Patruljen er kjent med London Pub fra før, fordi de blant annet har vært der i forbindelse med trakassering av skeive. Patruljen tolker meldingen som svært alvorlig, og de stanser bilen umiddelbart for å ta på seg verneutstyr og gjøre seg klare for oppdraget.²⁵⁶

Patrulje 2 står stille i Oscars gate ved foreløpig utlesning, da de har primæroppdrag som ambassadevakt hold. De lytter til samband og avventer mer informasjon.

Patrulje 4 kjører nedover Grünerløkka når meldingen leses ut. Meldingen tolkes som svært alvorlig, og patruljen vurderer det som tidskritisk å handle. Patruljen kjører direkte mot hendelsesstedet ved foreløpig utlesning.

Patrulje 5 står på taxiholdeplassen Oslo S ved foreløpig utlesning. De kler på seg verneutstyr med en gang.

På dette tidspunktet er det to innsatsledere fra politiet på jobb (IL 1 og IL 2). De er på Grønland politistasjon. De setter seg i bilen og kjører direkte mot stedet ved foreløpig utlesning.

Ved Politiets nasjonale beredskapssenter på Taraldrud er begge politihelikoptrene (HELI) i tjeneste. Øvrige seksjoner – krise- og gisselforhandlertjenesten og bombetjenesten – er på hjemmeberedskap.²⁵⁷ Beredskapstroppen (BT) har personell på tjenestesettet til Oslo politidistrikt. En av Beredskapstroppens patruljer (patrulje 6) er på Grønland politistasjon ved foreløpig utlesning. De setter seg rett i bilen og kjører mot C.J. Hambros plass når meldingen leses ut over sambandet.²⁵⁸

256 (UO) Referat fra samtale med patrulje 1.

257 (UO) Referat fra samtale med NB-KO.

258 (UO) Referat fra samtale med patrulje 6 (BT).

PLIVO leses ut

Gjennom samtaler med innringere til operasjonssentralen fremkommer det opplysninger om at det skytes mot tilfeldige personer, og at det blir benyttet automatvåpen. Operasjonsleder vurderer raskt oppdraget som PLIVO.

I nesten samme moment spør innsatsleder (IL 1) på samband om oppdraget bør vurderes som PLIVO. Operasjonsleder gir beskjed om at det skal leses ut PLIVO, og operatør med ansvar for samband svarer på spørsmålet fra IL 1 ved å lese ut PLIVO. Da er klokken 01.15.17.

«Ja, dette er 01 med ny melding. Dette blir vurdert som PLIVO, PLIVO blir vurdert, oppdraget driftes heretter som PLIVO.»²⁵⁹

Når PLIVO defineres, leses det ut på nødnett i talegruppe 0 (TG-0). Meldinger i TG-0 slår inn på alle samband i distriktet og omkringliggende områder. PST, Politiets situasjonscenter (PSS) i Politidirektoratet, Øst politidistrikt og Nasjonale beredskapsressurser-kontaktpunkt og koordinering (NB-KO) på Taraldrud får med seg utlesningen av PLIVO og følger utviklingen. Meldingen går også ut til to av sentralens egne ansatte som har pause, slik at de raskt kommer tilbake til sentralen. Som følge av utlesningen i TG-0 sender operasjonsleder i Øst politidistrikt på eget initiativ tre politienheter fra Romerike/Lillestrøm inn i Oslo politidistrikt for å ta andre oppdrag i byen og melder fra til operasjonssentralen i Oslo at de er tilgjengelige ressurser.

Det er høyt aktivitetsnivå på politiets operasjonssentral når meldingen om skyting kommer inn, fordi det er mye som skjer i resten av politidistriktet. Operasjonsleder beslutter at resten av politidistriktet tildeles to operatører slik at resterende operatører kan konsentrere seg om PLIVO-opdraget. PLIVO-opdraget driftes videre i talegruppe TG-01. Håndtering av andre oppdrag i Oslo tildeles en egen arbeidskanal for å ikke forstyrre håndtering av PLIVO-opdraget.

²⁵⁹ Oslo politidistrikt (UO) *lydlogg av sambandskanal TG-01*, 25.06.2022 kl. 01.15.17.

For å sørge for at de andre nødetatene blir orientert om at oppdraget er definert som PLIVO, slik at de kan agere i henhold til PLIVO-prosedyren, gir oppdragsleder ved operasjonssentralen beskjed om at de skal varsles. Denne varslingen blir gjort i felles telegruppe for brann, ambulanse og politi (BAPS-1) klokken 01.15.36. Innsatsleder helse (IL helse) kvitterer på denne meldingen i BAPS-1, brannvesenet kvitterer ikke på meldingen.²⁶⁰ Operasjonssentralen til politiet oppfatter at både brann og helse kvitterer på at meldingen er mottatt, og loggfører dette i politiets elektroniske vaktjournal (PO) som at både brann og helse har kvittert på mottatt varslings.²⁶¹²⁶²

Patrulje 4 stanser utenfor London Pub omtrent samtidig som PLIVO leses ut. Betjenten spør vitner på hendelsesstedet om informasjon om hvor gjerningspersonen befinner seg. Vitnene informerer om at gjerningspersonen nettopp har løpt nedover Rosenkrantz' gate, og de gir en beskrivelse av gjerningspersonens utseende og bekledning, og hvilke våpen som var brukt. Samtidig som betjenten løper i retningen vitnene pekte, for å innhente gjerningspersonen, informerer han om retning og beskrivelse på samband, inkludert bekledning og hvilke våpen gjerningspersonen benyttet, og informasjon om skadde på stedet. Da er klokken 01.16.42.

På vei mot stedet viderefremidler innsatsleder 1 informasjonen om skadde i BAPS-1 for å etablere kontakt og sikre felles situasjonsforståelse med brann og helse. Oppkallet besvares av innsatsleder helse. Ved hendelsesstedet stanser politiets innsatslederbil utenfor Eilefs Landhandleri (Kristian IVs gate). Meldingen fra patrulje 4 om at han løper etter gjerningspersonen, har kommet på samband like før. Situasjonsforståelsen til innsatslederne på dette tidspunktet er at politiet aktivt forfølger gjerningspersonen. De velger derfor å dele seg, da det kan ta tid å pågripe gjerningspersonen, som kan få stor betydning for innsatsen på åstedet. IL 1 går ut av bilen for å ta ansvar på hendelsesstedet, mens IL 2 kjører

²⁶⁰ Oslo politidistrikt (UO) *lydlogg av sambandskanal BAPS-1*, 25.06.2022 kl. 01.15.36.

²⁶¹ (UO) Referat fra samtale med oppdragsleder og operatører ved Oslo operasjonssentral.

²⁶² Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg*, 25.06.2022 kl. 01.16.

videre for å ta opp jakten på gjerningspersonen. Utvalget ser i ettertid at innsatsleders bil har stanset rundt 40 meter fra der sivile holder gjerningspersonen i bakken. Innsatsleder 1 og 2 ser ikke hva som skjer ved Mulligans' Irish pub, og innsatsleder 1 beveger seg opp til London Pub, mens innsatsleder 2 kjører videre mot Spikersuppa og Pride Park, som han vurderer som et mulig sekundærmål for gjerningspersonen.²⁶³

Patrulje 3 går ut av bilen og ikler seg verneutstyr når PLIVO leses ut. Når de hører meldingen fra patrulje 4 om at gjerningspersonen løper nedover Rosenkrantz' gate, tar de med seg våpen og sanitetssekk, krysser gaten og beveger seg til fots langs fortauet i retning Rosenkrantz' gate.

Patrulje 2 er i Oscars gate når PLIVO leses ut. De går ut av bilen og tar på seg verneutstyr. Patruljen fokuserer på lokalisering og vurderer at deres prioritet er å stanse en gjerningsperson i bevegelse, da de oppfatter ut fra meldingen til patrulje 4 at gjerningspersonen løper i retning Spikersuppa. De kjører da i retning mot Oslo sentrum og Spikersuppa.

Patrulje 5 kjører på vei mot London Pub når PLIVO leses ut. Når patrulje 4 melder at han løper etter gjerningspersonen nedover Rosenkrantz' gate, oppfatter patrulje 5 det som at gjerningspersonen er på flukt nedover Rosenkrantz' gate mot Spikersuppa. Patruljen tenker at de er i en god posisjon til å fange opp gjerningspersonen, da de er nære Egertorget på Wessels plass når meldingen leses ut.

Patrulje 6 kjører allerede utrykning mot hendelsesstedet når PLIVO leses ut. De får med seg meldingen fra patrulje 4, men velger å forholde seg til opprinnelig melding fra operasjonssentralen og kjører direkte mot C.J. Hambros Plass.

Vaktleder ved NB-KO får med seg foreløpig utlesning og utlesning av PLIVO på samband. Vaktleder ringer til helikoptertjenesten omtrent klokken 01.17 og ber dem om å klargjøre for å bistå i oppdraget. Operasjonsleder ved operasjons-

sentralen ringer og ber om støtte fra helikoptertjenesten kort tid etterpå; da er de allerede i gang med å mobilisere. Politihelikopteret flyr fra Taraldrud kort tid etter og bistår i oppdraget.

Patrulje 1 tar på seg verneutstyr utenfor bilen idet PLIVO leses ut. De er på dette tidspunktet omtrent 600 meter fra stedet. Politibetjenten som er sjåfør i bilen, tenker at de sannsynligvis vil være først på stedet. Patruljen kjører utrykning mot London Pub. Underveis hører de patrulje 4 sin beskrivelse av gjerningspersonen på samband. Det er kaotisk i området, og patruljen må kjøre «slalåm» mellom folk og biler for å komme frem. Patruljen stanser ved Mulligan's Irish Pub, der gjerningspersonen holdes i bakken av sivile, klokken 01.17.49.²⁶⁴

Idet innsatsleder helse kjører ned mot Alexander Kiellands plass, forstår han at politiet ikke har meldt om et oppmarsjområde, og skal til å bremse ambulansenes utrykning. I samme øyeblikk melder politiets innsatsleder 1 over BAPS-1 at ambulansene kan kjøre direkte til hendelsesstedet, C.J. Hambros plass. Da er klokken 01.18.14. Meldingen lyder som følger:

«Til helse så har gjerningsmann forlatt stedet, så da kan dere kjøre rett mot C.J. Hambros Plass. Over.»²⁶⁵

Politiets IL 1 fortsetter med å gi jevnligesituasjonsoppdateringer over samband i BAPS-1 og TG-1 utover i hele oppdraget. Disse situasjonsoppdateringene vil i resterende beskrivelse kun nevnes der det eventuelt gir ny retning på oppdraget.

Patrulje 1 stanser bilen i krysset Kristian IVs gate / Rosenkrantz' gate, hvor gjerningspersonen er lagt i bakken av sivile. Betjenten som er sjåfør i bilen, går ut av politibilen og går inn i basketaket mellom de sivile og gjerningspersonen. Han setter seg oppå gjerningspersonen, som gjør sterk motstand. I mellomtiden melder makkeren på samband at patruljen trenger bistand til

²⁶⁴ Oslo politidistrikt, (UO) *Transkripsjon av video fra overvåkingskameraer*, 25.06.2022

²⁶⁵ Oslo politidistrikt, (UO) *lydlogg av sambandskanal BAPS -1*, 25.06.2022 kl. 01.18.14.

²⁶³ (UO) Referat fra samtale med innsatsledere.

pågripelse ved Mulligan's Irish Pub. Denne meldingen leses ut klokken 01.18.22.

«Trenger en patrulje til Mulligan Irish pub, trenger kontroll på en mann her. Over»²⁶⁶

Politibetjenten fra patrulje 4 kommer raskt løpende til stedet fra Rosenkrantz' gate. Klokken 01.18.49 ankommer betjentene fra patrulje 3 for å bistå. Ved hjelp av publikum og kollegaer får politiet satt håndjern på gjerningspersonen. Klokken 01.18.56 meldes det på samband at det er kontroll på mistenkte:

«Kontroll på mistenkte mest sannsynlig, i gul T-skjorte. Utenfor Mulligan's Irish pub. Over.»²⁶⁷

Sikring og søk

Selv om den sannsynlige gjerningspersonen er pågrepet, fortsetter Oslo politidistrikts arbeid i aksjonsfasen frem til området er sikret og det er oppnådd tilstrekkelig kontroll i innsatsområdet.

Omtrent klokken 01.19 ringer vaktleder i NB-KO til aksjonsleder i Beredskapstroppen. Sammen vurderer de om det skal kalles ut flere beredskapsressurser inn til Oslo sentrum. Aksjonsleder beslutter foreløpig å avvente utkall av flere patruljer fra Beredskapstroppen.

På innsatsområdet oppfatter politiets IL 1 at han er en av de første på åstedet, sammen med blant annet patrulje 6, som iverksetter førstehjelp og sikring. Flere sivile har også begynt å administrere førstehjelp før politiets ankomst.

IL 1 får melding om at det er kontroll på gjerningspersonen, når han er inne på London Pub. Han ber så om at samtlige innsatspersonell med førstehjelpskompetanse skal komme opp til åstedet for å bistå med førstehjelp. Han fortsetter å gi jevnligesituasjonsoppdateringer i både politiets arbeidskanal TG-1 og BAPS-1 utover i oppdraget.

²⁶⁶ Oslo politidistrikt, (UO) *lydlogg av sambandskanal TG-01*, 25.06.2022 kl. 01.18.22.

²⁶⁷ Oslo politidistrikt, (UO) *lydlogg av sambandskanal TG-01*, 25.06.2022 kl. 01.18.56.

Vaktkommandør ved 110-sentralen har hørt ordet PLIVO på samband. Han forstår at politiet sannsynligvis har definert hendelsen som PLIVO, men sender ikke ut brannmannskaper på en PLIVO før politiet har definert det etter prosedyrene. Vaktkommandør tar kontakt med politiets operasjonssentral og spør om PLIVO er definert, og om det er ønsket at brannvesenet skal være med på dette. Han får dette bekreftet, og begynner utrykning. Da er klokken 01.19.41.

Operasjonssentralen sender ut første twittermelding om hendelsen klokken 01.20 via sin Twitter-konto @oslopolitiops. Meldingen lyder: «Det er løstnet flere skudd ved et utested i sentrum. Vi kommer tilbake med flere opplysninger. Det er skadde personer.»²⁶⁸

Operasjonsleder varsler videre politimester, ved politimesters bakvakt, og stabssjef, samt Politi og Toll Oslo (PTO) om hendelsen. Operasjonsleder sender i tillegg ut varsel om behov for styrking av operasjonssentralen. Det er få som responderer, men operasjonsleder får etter hvert inn lederstøtte for egen funksjon.²⁶⁹

Samtidig som at operasjonsleder besørger varslinger, tar han også telefoner fra media via pressetelefonen som går direkte til operasjonssentralen når Oslo politidistrikts kommunikasjonsavdeling ikke er på vakt. Det er stort påtrykk på mediesiden.

Flere patruljer har ennå ikke ankommet hendelsesstedet når det meldes om at politiet har tatt kontroll på antatt gjerningsperson. Patrulje 5 kjører ned Stortingsgaten retning Eidsvolls plass når det kommer melding om at en patrulje trenger bistand ved Mulligan's Irish Pub. Patruljen er usikker på hvor denne puben ligger. Kort tid etter kommer det en melding på samband som lyder «person ved Burger King» (klokken 01.20.06)²⁷⁰. Denne meldingen gjør at patruljen tenker at riktig hendelsessted er ved Klengenbergs/Saga kino, hvor en irsk pub og en Burger King ligger rett i

²⁶⁸ Oslo politidistrikt, *Twitter-melding*, 25. juni 2022 kl. 01:20.

²⁶⁹ Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg* 25.06.2022 kl. 01.20.

²⁷⁰ Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg* 25.06.2022 kl. 01.20.

nærheten av hverandre. I samme moment kommer det to patruljebiler kjørende ned Rosenkrantz' gate som svinger inn mot Klingenberg. Dette inkluderer blant annet IL 2 og patrulje 2, som begge har kommet til samme konklusjon som patrulje 5 om hvilken irsk pub det gjelder.²⁷¹ Patrulje 5 kjører etter. Patruljene forstår fort at de er på feil sted når de ankommer Klingenberg, og gjør flere oppkall på samband for å etterspørre riktig adresse. Operasjonssentralen finner adressen og melder korrekt adresse for Mulligan's Irish Pub klokken 01.22.13.²⁷² Innsatsleder 2 og patruljene kjører mot opprinnelig hendelsessted for å bistå.

Klokken 01.22.29 tar innsatsleder brann kontakt i BAPS-1 for å etterspørre oppmøtested for brannmannskapene. Innsatsleder brann får ikke noe svar på meldingen og purrer på dette et par minutter senere. De får så svar på kjørerute inn i innsatsområdet i en oppdatering fra politiets innsatsleder 1 i BAPS-1.

Vaktleder ved NB-KO ringer til operativ leder for beredskapstroppen klokken 01.28 med statusoppdatering. Deretter kontaktes leder for NB-KO med informasjon om at sannsynlig gjerningsperson er pågrepet. Vaktleder og NB-KO-leder har allikevel i tankene at det kan være flere enn en gjerningsperson, og vurderer derfor at det er behov for å styrke NB-KO utover natten. Vaktleder varsler NB-KO-støtte, som kommer inn til Politiets nasjonale beredskapssenter på Taraldrud.

Operasjonsleder tvitrer en ny oppdatert melding klokken 01.28: «Flere personer skutt. Uoversiktlig situasjon.»²⁷³

Operasjonsleder varsler krimteknisk om hendelsen klokken 01.29, og de rykker ut for å starte undersøkelser på stedet.

Slik utvalget forstår, så går oppdraget fra aksjonsfasen over i en driftsfase noe etter halv to, da politiet har fått tilstrekkelig kontroll på situasjonen i innsatsområdet.

Driftsfasen

På hendelsesstedet har innsatspersonell begynt å ta oppgaver. Innsatsleder 2 har ankommet riktig hendelsessted, og IL 1 og IL 2 fordeler oppgaver mellom seg slik at IL 1 setter innsatsleders kommandoplass (IL-KO) sammen med innsatsledere fra brann og helse. IL 2 organiserer innsatsområdet. Innsatsledelsen følger prinsipp-skisse om organisering av innsatsområde og skadested.^{274,275}

Det etableres samleplass for evakuerte og vitner på Thon Hotel Rosenkrantz med krimvakt som ansvarlig delleder.²⁷⁶ Dette blir loggført som et eget etterforskningsoppdrag. Ambulansetjenesten bistår med helseoppfølging på samleplass for evakuerte og vitner frem til Oslo kommunale legevakt overtar noe senere. På stedet utdeles selvadministrerte forklarings skjema (SAF-skjema) slik at vitner og evakuerte blir registrert og får riktig oppfølging og status videre i etterforskningen.²⁷⁷

Samleplass for skadde, som ledes av innsatsleder helse, opprettes ved Bristolpassasjen.²⁷⁸ Personell fra helse jobber fortløpende med de skadde i innsatsområdet²⁷⁹. Hardt skadde og lettere skadde transporteres til Akershus universitetssykehus, Ullevål sykehus og Oslo kommunale legevakt etter prioritering. Øvrig helsebistand på stedet gis på samleplass for evakuerte og vitner.

Politiet gjennomfører innsatsområdet og barene. De gjør søk etter skadde som har søkt dekning, samt for å forsikre seg om at det ikke er flere gjerningspersoner. Det gjennomføres triage-

271 (UO) Referat fra samtale med innsatsledere; Referat fra samtale med patrulje 2.

272 Oslo politidistrikt, (UO) *lydlogg av sambandskanal TG-01*, 25.06.2022 kl. 01.22.13.

273 Oslo politidistrikt, *Twitter-melding*, 25. juni 2022, kl. 01:28.

274 Helsedirektoratet, Politidirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (UO) *PLIVO-prosedyren*, 2019.

275 Politidirektoratet, (UO) *Håndbok for innsatspersonell*, 2008.

276 Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg* 25.06.2022 kl. 01.31.

277 (UO) Referat fra samtale med innsatsledere.

278 Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg*, 25.06.2022 kl. 01.34.

279 Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg* 25.06.2022 kl. 01.32.

ring²⁸⁰, og de skadde som kan flyttes, sendes til samleplass for skadde, hvor de ivaretas av helse. Evakuerte uten fysiske skader sendes til samleplass for evakuerte og vitner.

Det settes sikring på hver side av samleplassene for å sikre mot mulige følgeangrep. Første sikring settes i krysset ved Eilefs Landhandleri, og andre sikring settes på andre siden av samleplassene for vitner og skadde. Sikringene står synlig, og tjenestepersonene føler de har god kontroll.²⁸¹ I tillegg til dette sikres innsatsområdet i sin helhet med tilstedeværelse av betydelig mannskap.²⁸²

På grunn av noe ulik informasjon fra vitner og innringere til de ulike nødmeldesentralene oppstår det på et tidspunkt noe usikkerhet rundt hvorvidt det er en eller to gjerningspersoner. IL 2 bruker litt tid på å avklare dette i IL-KO, men etablerer raskt en felles situasjonsforståelse i IL-KO som er at det kun er snakk om en gjerningsperson, samtidig er det fokus på følgeangrep²⁸³

Operasjonsleder, som ikke har etterretningsstøtte tilgjengelig på operasjonssentralen på natten, ringer til PST så snart han mottar personalia på gjerningspersonen omtrent klokken 01.38. Han informerer PST om personalia, og etterspør den eventuelle informasjonen de har tilgjengelig på gjerningspersonen. PST informerer om at gjerningspersonen er kjent for dem, og at gjerningspersonen har en «kompis» som også er kjent av PST, men som på dette tidspunktet er i utlandet. Operasjonsleder opplyses ikke om identiteten til «kompisen» i utlandet på dette tidspunktet.²⁸⁴

Operasjonssentralen tvitrer en ny melding klokken 01.47: «To personer bekreftet døde i skyteepisoden. Det er flere alvorlig skadde. Politiet definerte oppdraget som en PLIVO-hendelse.» De tvitrer kort tid etter, klokken 01.56,

280 Helsedirektoratet, *Nasjonal veileder for masseskadetriage*, 2020

281 (UO) Referat fra samtale med patrulje 2; Referat fra samtale med patrulje 5.

282 (UO) Referat fra samtale med innsatsledere.

283 (UO) Referat fra samtale med innsatsledere.

284 (UO) Referat fra samtale med operasjonsleder.

oppdatert informasjon: «En person ble pågrepet i nærheten av åstedet like etter hendelsen.»²⁸⁵

Operasjonsleder varsler datakriminaliteten (SDPAi) om hendelsen i det samme tidsrommet.

Håndteringen av skadde skjer raskt, og omtrent en halv time etter angrepet var samleplass for skadde tømt, og alle skadde var håndtert av helse.

Klokken 01.57 sendes tre patruljer til henholdsvis Akershus universitetssykehus, Ullevål sykehus og Oslo kommunale legevakt for å registrere vitner og fornærmede. Dette loggføres som egne etterforskningsoppdrag i politiets elektroniske vaktjournal (PO-logg).

Leder for NB-KO og NB-KO-støtte møter på politiets nasjonale beredskapssenter (Taraldrud) klokken 01.58. Taktisk leder for Beredskapstroppen reiser inn til politihuset i Oslo for å bistå med rådgiving. NB-KOs leder og vaktleder opplever at de er godt rustet for å håndtere eventuelle følgeangrep, og at de sitter på samme situasjonsforståelse. De beslutter at de ikke starter massemobilisering, men at aksjonsleder for Beredskapstroppen skal ha lav terskel for å mobilisere flere ressurser.

Stabssjefen, som er på beredskap, ankommer politihuset litt før klokken 02.00 og får en rask situasjonsoppdatering av operasjonsleder. Det vurderes at det er hensiktsmessig å innkalle staben, primært med tanke på beslutningsstøtte for kommende arrangement og styrke beredskapen i linjen, og bakvakt for politimesteren beslutter å innkalle staben, noe som loggføres kl. 02.10.²⁸⁶

Personell tilknyttet de forskjellige stabsfunksjonene, som ikke har noen form for beredskaps- eller tilgjengelighetsavtale, responderer på innkalling på ulike tidspunkt og møter fortløpende når de er klare.

285 Oslo politidistrikt, *Twitter-melding*, 25. juni 2022, kl. 01:47 og 01:56

286 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022 kl. 02.10.

Politidirektoratet ved Politiets situasjonscenter (PSS) orienteres om hendelsen i telefonsamtale med operasjonsleder klokken 02.11. Vaksjef er allerede kjent med situasjonen via utlesningen av PLIVO i talegruppe TG-0, og har fulgt situasjonen via samband og politiets elektroniske vaktjournal (PO-logg). I samtalen blir det enighet om at operasjonsleder skal ringe tilbake ved ny viktig informasjon eller vesentlige endringer.²⁸⁷

For å sørge for tilstrekkelig ledelseskapasitet på taktisk nivå innkalles to nye innsatsledere, som ankommer utover natten. IL 1 og IL 2 legger en plan for at dersom det inntreffer sekundærhendelser, så vil IL 2 håndtere dette frem til nye innsatsledere er på plass.²⁸⁸

Det er på dette tidspunktet kun besluttet bevæpning for innsatspersonell som er tilknyttet oppdraget ved C.J. Hambros plass. Politiets innsatsledelse har fortsatt eventuelle følgeangrep i tankene. Innsatsleder 2 kontakter derfor operasjonsleder og ber om bevæpning for resten av innsatspersonellet i byen. Han får avslag på dette. Lederstøtte for operasjonsleder har på dette tidspunktet ankommet operasjonssentralen, og vurderer sammen med operasjonsleder forespørselen fra innsatsleder. Innsatsleder 1 oppfatter avslaget og ringer til operasjonsleder. Han får gjengitt beslutningen om at det ikke vil bli gitt bevæpning utover personell som er tildelt en aktiv rolle i PLIVO-oppdraget. Begrunnelsen fra operasjonsleder er at det ikke er sikkert det kommer følgeangrep. Innsatsleder er av den oppfatning at det nettopp er derfor det er nødvendig å beslutte bevæpning.²⁸⁹ Beslutningen blir ikke omgjort på dette tidspunktet.

Innsatsleder 1 brifer pressen på hendelsesstedet klokken 02.20. Han informerer om hvor mange som er døde i angrepet, og hvor mange som er skadd.

Rundt kl. 02.20 leser operasjonssentralen ut en oppdatering om at ledige patruljer skal plassere seg på strategiske punkter rundt i byen. Videre

287 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022 kl. 02.22.

288 (UO) Referat fra samtale med innsatsledere.

289 (UO) Referat fra samtale med innsatsledere.

opplyses det om beslutningen rundt bevæpning, og at det vil gjøres en ny vurdering av dette når stab er satt.²⁹⁰

Beredskapstroppen (patrulje 6) får i samme moment et deloppdrag fra innsatsledelsen som går ut på å legge en plan sammen med patrulje 2 for å ta kontroll på gjerningspersonens bopel. Patruljene iverksetter planlegging sammen med påtroppende innsatsleder. I forbindelse med planleggingen er operasjonsleder i kontakt med NB-KO med forespørsel om bistand. Operasjonsleder kontakter etter dette PST for å oppdatere dem om situasjonen. Aksjonen iverksettes, og det meldes om at leiligheten er tom, og at det er kontroll på stedet klokken 03.16. De samme patruljene gjennomfører videre en velferdssjekk hos gjerningspersonens familie.

Oslo kommunale legevakts sosiale og ambulerende akuttjeneste (SAA) ankommer samleplass for evakuerte og vitner omtrent klokken 02.30 og følger opp dem som trenger psykososial oppfølging.

Operasjonsleder, i samråd med Politiets situasjonscenter (PSS), sender ut en melding i politiets alarm- og varslingssystem (PAV) om angrepet klokken 02.33. Varslingen går til alle øvrige politidistrikt, særorgan, PST og Politidirektoratet. Meldingen lyder:

PLIVO i Oslo

Klokken 0114 i natt ble det skutt med maskinpistol og pistol mot gjester ved to utesteder i Oslo. En hovedhypotese er at angrepet er rettet mot deltagere på pride arrangementene i byen. Gjerningsmannen er pågrepet. Oslo politidistrikt setter stab.²⁹¹

Sentralbordet og operasjonssentralen mottar og håndterer fremdeles en rekke nødansrop knyttet til angrepet utover natten. Klokken 02.40 mottar sentralbordet et anrop fra en innringer som ønsker politiet til stede for å sikre og trygge et skeivt utested i Oslo sentrum. Ekspedienten ved

290 Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg*, 25.06.2022 kl. 02.22.

291 Oslo Politidistrikt, (UO) *PAV-varsling*, 25.06.2022 kl. 02.33.

sentralbordet forklarer at melder har ringt på politiets nødtelefon, og forsøker å forklare at henvendelser der det ikke er akutt fare for liv eller helse, blir satt over til 02800. Ekspedienten ber innringer vente og setter samtalen over til 02800 for videre oppfølging. Samme melder ringer tilbake til politiets nødnummer ytterligere tre ganger, den siste gangen klokken 02.52.32. Innringer blir alle ganger overført til 02800. Det er stor pågang på politiets telefonlinje 02800 og lang kø.

Funksjonsleder for evakuerte og pårørende (P7) får med seg varslingen om innkalling av stab som ble sendt ut klokken 02:10 og skjønner at det er en alvorlig hendelse. P7 får tak i en loggfører og drar direkte til politihuset og møter rundt klokken 03.00. P7 orienteres om situasjonen av krimvakten, før vedkommende oppretter kontakt med sosial og ambulant akuttjeneste (SAA). Det informeres om at SAA allerede har personell på samleplass for vitner og evakuerte, og gis tilbakemelding om at det er et godt samarbeid med politiet på stedet.²⁹² Krimvakten orienterer om at de håndterer innkommende telefoner fra berørte, og at de har kontroll.

P7 forsøker videre å varsle de som har lederroller i P7-cellen, for å være forberedt på å etablere et evakuerte- og pårørendesenter, dersom det var nødvendig. Det er få som svarer. Videre kontakter P7 politiets ansvarlige for samleplass for evakuerte og vitner ved hendelsesstedet. Tilbakemeldingen fra ansvarlig personell er at det er 70–80 vitner på stedet, og det er etablert et tett samarbeid med Oslo kommunale legevakt og deres team fra SAA for å bistå personer som trenger psykososial oppfølging.²⁹³ De opplever å ha kontroll på stedet.

Operasjonsleder vurderer på nytt behov for midlertidig bevæpning for alle patruljer i Oslo politidistrikt, og beslutter at det er hensiktsmessig. Beslutningen tas noe før klokken 03.25.²⁹⁴

292 (UO) Referat fra samtale med P7.

293 Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg*, 25.06.2022 kl. 02.30.

294 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022 kl. 03.25.

Stab holder sitt første statusmøte klokken 03.25. Hovedhensikten med statusmøtene er å etablere en felles situasjonsforståelse, og gi beslutningsstøtte til og styrke organisasjonen. Alle innkalte funksjoner er til stede, utenom funksjon for etterretning og etterforskning (P2) som er varslet, men ikke har ankommet politihuset ennå. Det avklares med operasjonsleder at stab ikke er formelt etablert, men at de per nå skal forsterke og understøtte operasjonsleder, og se fremover på hva som kommer. Operasjonsleder gir en situasjonsoppdatering av sin forståelse av hva som har inntruffet, og hvilke tiltak som er iverksatt, og varslinger som er gjort. Videre informeres det om at oppdraget håndteres godt i linjen.

I samme møte orienterer innsatsleder med ansvaret for Oslo Pride og pride-paraden (U07) om at det er opprettet dialog med Oslo Pride, og at Oslo Pride trenger politiets anbefaling om gjennomføring av arrangementet innen klokken 07.30. U07 videreformidler også informasjon om at Oslo Pride på eget initiativ har avsluttet alle sine arrangementer, bortsett fra ett arrangement på SALT, hvor det er sendt en patruljebil.²⁹⁵

Stabssjefen oppsummerer sin situasjonsforståelse på slutten av møtet. Fokusområdene for staben på dette tidspunktet er trygghetsskapende tiltak, kommende arrangement – og da spesielt dialogen med Oslo Pride, og å håndtere eventuelle følgeangrep og media.²⁹⁶

I dialog med Oslo kommune og jourhavende kriminalvakt vurderer P7 det som hensiktsmessig å beholde samleplass for evakuerte og vitner innenfor innsatsområdet hvor politiet allerede har iverksatt sikringer. Det vurderes at det slik situasjonen er per nå, ikke er behov for å opprette et separat evakuerte- og pårørendesenter (EPS). Staben informeres om denne beslutningen ved neste statusmøte.²⁹⁷

Samtidig med at statusmøtet i stab pågår, etablerer operasjonssentralen kontakt med Oslo

295 (UO) Referat fra samtale med U07.

296 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022, kl. 04.15.

297 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022, kl. 04.15.

kommune ved Koordinerings- og styringssentralen (KOSS) og orienterer om situasjonen klokken 03.33.²⁹⁸ Kommunen vil iverksette interne varslinger av blant annet beredskapssjefen i Oslo kommune, som kan ta direkte kontakt med operasjonsleder dersom det er behov for det.

Operasjonsleder orienterer vaktstef på Politiets situasjonssenter i Politidirektoratet klokken 03.53 og gir en ny situasjonsrapportering om situasjonsbilde, mediebilde, tiltak som er iverksatt, forventet utvikling og tiltak som vurderes iverksatt.²⁹⁹

Staben avholder sitt andre statusmøte klokken 04.15. Alle stabsfunksjoner er nå på plass. Etterforsknings-KO (E-KO) er satt, og åsteder er ivaretatt av kriminalvakten. Operasjonssentralen og innsatsledere er styrket. Nasjonale beredskapsressurser har mobilisert og styrket med personell fra Beredskapstroppen, bombe- og helikoptertjenesten. På mediefronten er det forholdsvis rolig, og innsatsleder har holdt pressebrif på hendelsesstedet. Stabssjefen oppsummerer møtet med at driften fortsetter i linjen. Tidligere fokusområder for staben står seg, men det presiseres at det skal være en tett dialog med PST.³⁰⁰

Liaison fra PST ankommer til sine kontorer på Grønland politistasjon rundt klokken 04.20³⁰¹ og etablerer kontakt med Oslo politidistrikt.

Hendelsen kategoriseres i henhold til beredskapsplanverket, gjennom dialog mellom medlemmene i vurderingsgruppen. Vurderingsgruppe settes ikke formelt, på grunn av kapasitetshensyn. Kategorisering av en hendelse påvirker ressurssettingen av oppdraget. Hendelsen kategoriseres

til B.³⁰² Det er loggført i PO-logg at hendelsen kategoriseres klokken 04.30.³⁰³

Politimesteren i Oslo politidistrikt beslutter at stab skal settes klokken 04.42, grunnet den uavklarte situasjonen.

Omtrent klokken 05.00 melder politiets innsatsleder at oppdraget går over i en ny fase. Taktisk og teknisk etterforskning er opprettet, og SAA overtar ansvaret for vitner som trenger oppfølging på samleplass for evakuerte og vitner. Innsatsleder informerer videre om at det vil gjennomføres debrif og gjennomgang av oppdraget på de ulike seksjonene før tjeneste-slutt, og at det vil gjennomføres en felles debrif i løpet av helgen. Utvalget anser dette som en overgang til *normaliseringsfasen*, der etterarbeid og oppfølging skal gi en god overgang tilbake til normalsituasjonen. Utvalget definerer av den grunn at all videre håndtering etter dette tidspunktet foregår i normaliseringsfasen, jf. tidligere forklaring av fasene.

10.5 Politidirektoratets håndtering i gjennomføringsfasen

Politidirektoratet ved Politiets situasjonssenter (PSS) blir tidlig kjent med hendelsen ved å lytte til samband i TG-0. Vaktstef følger utviklingen utover natten og loggfører fortløpende i vaktjournal (CIM-logg).

Før vaktstef i PSS mottar formell varsling fra Oslo politidistrikt, iverksettes interne varslinger til beredskapsvakten klokken 01.32, og til Justis- og beredskapsdepartementet ved Krisestøtte-enheten (KSE) klokken 01.35. Begge gis foreløpig informasjon hentet fra vaktjournalen til Oslo politidistrikt og informasjon fått ved å lytte til samband. Oppdateringer, rapportering og dialog med KSE fortsetter gjennom natten og den

298 Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg*, 25.06.2022, kl. 03.33.

299 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022, kl. 03.53.

300 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022, kl. 04.25.

301 Oslo politidistrikt, (UO) *PTO-logg*, 25.06.2022, kl. 04.20.

302 Kategori B-hendelser beskrives i rundskriv fra Politidirektoratet som «Ekstraordinære hendelser som drap (særlig ukjent gjerningsmann), større og grove ran, kidnapping, pågående livstruende vold (PLIVO), store saker i det organiserte kriminelle miljø og større ulykker». Politidirektoratet, Rundskriv 2017/002.

303 Oslo politidistrikt, (UO) *PO-logg*, 25.06.2022, registrert i ettertid, kl. 13.01.

påfølgende dagen for å svare ut bestillinger som kommer fra departementet.

Operasjonsleder i Oslo politidistrikt varsler Politidirektoratet ved PSS formelt om hendelsen klokken 02.11. Operasjonsleder orienterer om hendelsesforløp, skadeomfang, samt at ett av hendelsesstedene er et kjent oppholdssted for skeive, og at en nåværende hovedhypotese er hatkriminalitet. Det informeres videre om at Oslo politidistrikt setter stab. Operasjonsleder vil ta ny kontakt med ny viktig informasjon eller vesentlige endringer.³⁰⁴

Klokken 02.24 holder PSS telefonkonferanse med ledelsesvakt, beredskapsvakt og kommunikasjonsvakt i Politidirektoratet for å orientere om status. Det diskuteres hvilken betydning denne hendelsen kan få nasjonalt, som nasjonal bevæpning, oppstart av etterretningsproduksjon fra Kripas, samt å tilby støtte til Oslo politidistrikt, dersom behov. Vaksjefen i PSS oppsummerer

avslutningsvis at øvrig ledelse i Politidirektoratet blir varslet om hendelsen med CIM-melding tidlig lørdag morgen, samt at øvrige politidistrikt og særorgan blir orientert.

Etter samtale med PSS blir det enighet om at operasjonsleder i Oslo politidistrikt sender ut en melding i politiets alarm- og varslingssystem (PAV). Meldingen sendes til alle øvrige politidistrikt, særorganer, PST og Politidirektoratet klokken 02.33.

PSS blir oppdatert av operasjonsleder i Oslo om situasjonen klokken 03.53. Det informeres blant annet om at staben jobber konkret opp mot paraden, at mannskaper i Oslo er bevæpnet, og at etterforskningen og etterretning jobber på flere fronter for å avklare om gjerningspersonen handlet alene, samt om mediebilde.³⁰⁵

Frem til morgenen er det tett dialog opp mot KSE for å ivareta bestillinger og spørsmål.

Tidslinje fra 25. juni klokken 01:12:08 til 03:33

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
Matapour går av trikken ved tinghuset og mot C.J. Hambros plass	01:12:08	
(Formentlig) første skudd avfyres ved Per på Hjørnet.	01.12.48	
.	01.13.27	Politiets operasjonssentral ved sentralbordet mottar første melding om hendelsen.
Matapour takles og holdes nede av sivile personer utenfor Mulligan's Irish Pub.	01:14:16	
	01.14.25	Patrulje 3 kjører nedover Kristian IVs gate i retning Slottet. Når de er omtrent 20 meter fra utestedet Elsker, hører de et smell. Patruljen forsøker å melde inn til operasjonssentralen via samband, men avbrytes av foreløpig utlesning.
	01:14:26	Operasjonssentralen leser ut foreløpig utlesning om hendelsen på samband. Det angis hvor hendelsen har inntruffet, og gis bevæpningsordre.

304 Politidirektoratet, (UO) CIM-logg, 25.06.2022, kl. 02.22.

305 Politidirektoratet, (UO) CIM-logg 25.06.2022, kl. 04.19.

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
	01:14:46	Patrulje 3 forsøker å kalle opp Operasjonssentralen på nytt, men avbrytes av utlesning av oppdatert informasjon fra operasjonssentralen.
	01:14:52	Operasjonssentralen leser ut oppdatert informasjon.
	01:15:11	Innsatsleder ber operasjonssentralen vurdere om hendelsen skal defineres som PLIVO.
	01:15:17	Operasjonssentralen definerer hendelsen som PLIVO til alle patruljer i Oslo politidistrikt.
	01:15:28	Patrulje 3 forsøker å kalle opp Operasjonssentralen på nytt. Operasjonssentralen svarer kort tid etterpå og gir patruljen plass til å kalle inn.
Politiets operasjonssentral varsler de andre nødetatene om hendelsen i sambandsgruppe BAPS-1.	01:15:36	
	01:15:48	Patrulje 3 forsøker å kalle opp Operasjonssentralen på nytt. Meldingen avbrytes av uviss årsak.
	01:16:42	Patrulje 4 har ankommet C.J. Hambros plass som første patrulje. Hen mottar informasjon om gjerningspersonens utseende, våpen, og hvilken vei han løp fra vitner på stedet og melder dette videre i samband mens hen løper for å innhente Matapour.
	01:17:49	Første politipatrulje (Patrulje 1) ankommer Mulligan's Irish Pub der Matapour holdes i bakken av sivile. Betjenten som er sjåfør i bilen går inn i basketaket.
	01:17:36	Operasjonsleder i Oslo politidistrikt varsler PTO om hendelsen.
	01:17:56	Operasjonsleder i Oslo politidistrikt varsler NB-KO om hendelsen og ber om støtte fra politihelikopter. Disse er allerede i gang med utrykning.
	01:18:14	Etter å ha mottatt informasjon fra Patrulje 4 om at gjerningspersonen har forlatt stedet varsler Innsatsleder 1 til helse om at ambulansene kan kjøre direkte til hendelsesstedet.
	01:18:19	Patrulje 4 ankommer Mulligan's Irish Pub til fots via Rosenkranz' gate. Hen går inn i basketaket for å bistå betjenten fra Patrulje 1.
	01:18:22	Betjenten som er pikett i Patrulje 1 melder på samband at de trenger en patrulje til Mulligans Irish pub fordi de trenger kontroll på en mann.
	01:18:49	Patrulje 3 ankommer Mulligan's Irish Pub til fots via Kristian IVs gate. En av betjentene går inn i basketaket for å bistå i pågripelse.
	01:18:56	Det meldes på samband at det er kontroll på sannsynlig gjerningsperson.
Brann tar kontakt med politiets operasjonssentral og spør om PLIVO er definert, og om det er ønsket at brannvesenet skal være med på dette. Dette bekreftes og Brann begynner utrykning.	01.19.41	

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
	01:20.00	Oslo politidistrikt sender ut første Twitter-melding om hendelsen.
	01:20.00	Operasjonsentralen varsler Politimester bakvakt og Stabsjef i Oslo politidistrikt om hendelsen.
	01.20.06	En uidentifisert politiperson melder på samband «person ved Burger King». Flere patruljer som ikke enda har ankommet hendelsesstedet kjører i retning Burger King/Old Irish Pub på Klingenberg.
	01:21:33	Innsatsleder 2 melder på samband at hen og flere andre patruljer er på feil Irish Pub og forespør riktig adresse.
	01:22:13	Operasjonsentralen i Oslo politidistrikt informerer om riktig adresse for Mulligan's Irish Pub.
Innsatsleder Brann tar kontakt med operasjonsentralen i Oslo politidistrikt for å etterspørre oppmøtested for brannmannskapene.	01.22.29	
	01:38	Operasjonsleder varsler PST om hendelsen og etterspør informasjon om gjerningspersonen.
	02.10	Stab innkalles via CIM-varsling.
	02.11	Operasjonsleder i Oslo politidistrikt varsler Politidirektoratet ved politiets situasjonscenter (PSS) om hendelsen.
	02:20	Innsatsleder 1 brifer pressen på hendelsesstedet.
	Ca. 02:20	Operasjonsentralen i Oslo politidistrikt ber ledige patruljer plassere seg på strategiske punkter rundt i byen.
	02:22	Innsatsleder 2 forespør bevæpning for alle patruljer i hele Oslo, men får avslag på dette av operasjonsentralen. Det sendes ut en sambandsmelding til alle patruljer i Oslo hvor det presiseres at det kun er gitt bevæpning for PLIVO-oppgaget.
	02:33	Operasjonsentralen sender ut riksvarsling til distriktene om skytingen via politiets alarm- og varslingssystem (PAV). Det informeres om at hovedhypotesen er at rettet mot deltagere på pride arrangementene i byen.
	Ca. 03:00	Fuksjonsleder for evakuerte og pårørende (P7) beslutter i samråd med Oslo kommune og Krimjour å ikke opprette et eget Evakuerte- pårørendesenter for hendelsen.
	Ca. 03:25	Beslutningen om bevæpning omgjøres, og det innføres midlertidig bevæpning for hele Oslo politidistrikt.
	03:25	Stab holder sitt første statusmøte. Alle innkalte funksjoner er til stede, utenom funksjon for etterretning og etterforskning (P2) som er varslet, men ikke har ankommet politihuset ennå.
	03:33	Oslo kommune ved Koordinerings- og styringssentralen (KOSS) orienteres om situasjonen.

Kapittel 11 Politiets videre håndtering – normaliseringsfasen

Utvalgte funn

- Oslo politidistrikt setter offisielt stab klokken 05:30. Stab ble innkalt klokken 02:10, men da stabsfunksjonene ikke har beredskapsordninger tok det noe tid før alle funksjonene møtte.
- Funksjonsleder for evakuerte og pårørende besluttet i samråd med Oslo kommune og vakthavende Krimjour å ikke opprette et eget Evakuerte- pårørendesenter (EPS), med bakgrunn i at behovet var ivaretatt på samle plass for evakuerte og vitner som ble opprettet i innsatsområdet.
- Staben i Oslo opplevde at samhandlingen med PST gjennom natten og påfølgende dag var god, foruten i kommunikasjonslinjen hvor samhandlingen ble beskrevet som nærmest fraværende av Oslo politidistrikt.
- Politidirektoratet besluttet midlertidig nasjonal bevæpning på formiddagen lørdag 25. juni.
- Begge de to kommunikasjonsmedarbeiderne som arbeidet i PST den aktuelle sommeren var på reise utenlands da angrepet skjedde. En tidligere kommunikasjonsmedarbeider kom inn for å bistå.
- PST endret trusselnivået i Norge fra moderat til ekstraordinær trusselsituasjon på formiddagen lørdag 25. juni.
- PST inviterte til en pressekonferanse om det endrede trusselnivået hvor de blant annet informerte om at de var kjent med gjerningspersonen fra tidligere, at han hadde en lang historikk med vold og trusler, og de oppgir også at han hadde utfordringer knyttet til psykisk helse.

11.1 Introduksjon

Utvalget har definert at politiets håndtering går over i en normaliseringsfase rundt klokken 05.00. Politiets operative håndtering av hendelsen er dermed å regne som over.

Allikevel foregår det betydelig arbeid i forbindelse med hendelsene, utover natten, gjennom den påfølgende dagen og i ukene som følger. Både Oslo politidistrikt og Politidirektoratet setter stab, og iverksetter betydelige tiltak i videre håndtering av hendelsen, blant annet på bakgrunn av den informasjonen som mottas av PST. I tillegg gjøres det et betydelig krisekommunikasjonsarbeid i denne fasen både i Oslo politidistrikt, PST og Politidirektoratet.

Utvalget vil i dette kapittelet beskrive krisehåndteringen videre i normaliseringsfasen for Oslo politidistrikt og på nasjonalt operasjonelt nivå (Politidirektoratet) gjennom morgenen 25. juni og resten av dagen. Selv om en sentral del av krisehåndteringsarbeidet knytter seg til politiets vurderinger rundt gjennomføring av arrangementer, vil dette kun berøres overordnet i dette kapittelet. Politiets anbefalinger om avlysning av arrangementer blir i stedet beskrevet og vurdert i rapportens del 4.

11.2 Oslo politidistrikts videre håndtering i normaliseringsfasen

I korte trekk er begrunnelsen for å sette politimesterens stab at det etter hendelsen, i samhandling med PST, har kommet frem opplysninger om at gjerningspersonen har tilknytninger til personer av interesse som det ikke er kontroll på. PST har opprettet avvergende etterforskning. Det er foreløpig ikke noe som tyder på at det er planlagt flere angrep, men dette kan endre seg. Det fokuseres både på følgeangrep og faren for inspirasjonsangrep.

De overordnede oppgaver for staben er å gi beslutningsgrunnlag for politimesteren og støtte distriktets samlede ressurser i hendeshåndtering. Arbeidet skal utføres i henhold til

strategiske føringer fra politimesteren, overordnet uttrykt i politimesterens intensjon.³⁰⁶

Når stab er satt, blir stabssjefen formelt øverste leder på operasjonelt nivå. Operasjonsleder fortsetter å ha ansvaret for håndteringen ute i sanntid, og staben fokuserer på det som kommer frem i tid. Metodikken i stabens møter er at operasjonsleder og de ulike funksjonslederne gir orienteringer om tema som situasjonsbilde, mediebilde og budskap, tiltak som er iverksatt, forventet utvikling og tiltak som vurderes iverksatt. Til slutt oppsummerer stabssjef sin situasjonsforståelse, treffer eventuelle nye beslutninger og fastsetter fokusområder og prioriteringer.³⁰⁷

Før staben formelt blir satt, klokken 05.30, sender Oslo politidistrikt sin første situasjonsrapport til Politidirektoratet på fagkanal etter fastlagt mal og fortsetter fortløpende med dette fremover i normaliseringsfasen.³⁰⁸

Oslo politidistrikt setter formelt stab klokken 05.30, i et kombinert status-/og oppstartsmøte (statusmøte nr. 3 i rekken). I møtet besluttes det at det skal opprettes et felles prosjekt for oppdraget i Indicia, en elektronisk plattform brukt av politiet. Dermed kan alle funksjonslederne ha tilgang til informasjon på et felles sted. I tillegg kan denne informasjonen deles med andre i politietaten.

Stabssjefen oppsummerer møtet med at det er en uavklart situasjon med flere hypoteser, hvor hovedhypotesen er terror. Fokusområdene for stab er som tidligere, men det er prioritert å beslutte en anbefaling for Oslo Pride, med frist klokken 06.30. Det må planlegges for lang drift i stab.³⁰⁹ Innsatsleder med ansvar for Oslo Pride og pride-paraden (U07) jobber samtidig med alternative løsninger for paraden. Dersom stab anbefaler at pride-arrangementer gjennomføres som planlagt, vil ressursuttaket økes betraktelig. Dersom arrangementet anbefales avlyst, forventer politiets ledelse at det allikevel vil komme store

306 Politidirektoratet, *Politiets beredskapssystem 1 (PBS1)*, 2020, 130.

307 (UO) Referat fra samtale med stabssjef i Oslo politidistrikt.

308 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022 kl. 05.20.

309 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022, kl. 05.30.

folkemengder og spontane markeringer. Det planlegges at dersom spontane arrangementer oppstår, vil disse følges opp i linje av operasjons-sentralen og innsatsleder. Opprinnelig ressurs-uttak opprettholdes ved avlysning for å sikre byen, samt at ressursene styrkes med Nasjonale beredskapsressurser. I tillegg til dette jobbes det med å hente inn ekstra ressurser til trygghets-kapende tiltak for sikring av resten av byen.

Staben avholder et nytt statusmøte klokken 06.30. Hovedtemaet i dette statusmøtet er hvilken anbefaling politiet skal gi Oslo Pride-arrangørene angående pride-paraden. Politiet beslutter en anbefaling til Oslo Pride etter å ha gjennomført en gradert videokonferanse med PST klokken 06.15 samme morgen. I møtet med PST deltar stabssjef, assisterende stabssjef og P2. PST gir til å begynne med lite informasjon, og representantene fra Oslo politidistrikt opplever at de får uklar beslutningsstøtte. Etter påtrykk fra Oslo politidistrikt informerer PST om at de ikke anbefaler at Pride-paraden gjennomføres på grunn av den uavklarte situasjonen. Hendelsesforløpet rundt anbefaling om avlysning og følgene av dette behandles særskilt i rapportens del 4 om arrangementer.

P7 informerer i dette møtet om at det har vært mange inntrekk innom samleplass for evakuerte og vitner, men at det nå er tomt. Videre informeres det om et godt samarbeid mellom politiet og Oslo kommune. Sosial og ambulant akuttjeneste (SAA) har avsluttet sitt arbeid. De som har behov for videre oppfølging, vil få dette fra Oslo kommunale legevakt.³¹⁰

Overordnet har ikke stabens situasjonsforståelse endret seg fra forrige statusmøte. Det er fremdeles en uavklart situasjon, der politiets hovedhypotese er terror. Ingenting tyder på at det er flere gjerningspersoner, men det kan ikke utelukkes. Det jobbes videre med å få oversikt over gjerningspersonens nettverk og om det kan være andre som er involvert i angrepet. Følge- og inspirasjonshandlinger kan ikke utelukkes, men det er ingen konkret informasjon som tyder på dette.

³¹⁰ Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022, kl. 06.30.

Denne situasjonsforståelsen er retningsgivende for Oslo politidistrikts videre arbeid, og danner grunnlag for etableringen av felles situasjonsforståelse mellom Oslo politidistrikt og PST. For å opprettholde felles situasjonsforståelse er det tett samarbeid mellom Oslo politidistrikt, PST sine liaisoner og PST i Nydalen. Flere digitale møter gjennomføres i løpet av helgen, også på graderte plattformer. Fysiske møter gjennomføres når det er behov for det.

Strategisk nivå er tett på stab og stabssjef lørdag morgen.³¹¹ Det legger til rette for raske beslutninger. Notoriteten på stabens arbeid ivaretas i stabslogg. Det er motsetningsvis noe mangelfull referatføring fra strategisk nivå sine møter.

Staben gjennomfører jevnlig statusmøter gjennom lørdagen, totalt 12. Situasjonsrapportering til Politidirektoratet i henhold til retningslinjene, og sendes systematisk. Både Kripos og Politidirektoratet sender i løpet av formiddagen liaisoner til Oslo Politidistrikt for å være tett på situasjonen. I tillegg er det kontakt mellom Politidirektoratet og Oslo politidistrikt både på operasjonelt og strategisk nivå. På formiddagen styrkes staben med funksjonsleder for forebyggende som får benevnelsen P9. Hensikten er å få en bedre koordinering av ressursene underlagt forebygging for å støtte opp i oppdraget. Ressursene er allerede fordelt i linjen og jobber for fullt, men det vurderes at det er viktig i nåværende situasjon å koordinere ressursene via stab.

Staben opplever å ha tett dialog med PST, og samhandlingen oppleves som god i faglig linje – men den beskrives av Oslo politidistrikt som nærmest fraværende i kommunikasjonslinjen.³¹² Fagsporet i Oslo politidistrikt opplever at informasjonsdeling og -flyt knyttet til situasjonsforståelsen er god. Det settes opp graderte videokonferanser mellom PST og Oslo politidistrikt etter behov, for å være mest mulig synkronisert på hvordan situasjonen utvikler seg. Kripos og Politidirektoratet sender også liaisoner til Oslo

³¹¹ Strategisk nivå i politidistriktet er politimester, visepolitimester eller politimesterens bakvakt (når delegert).

³¹² (UO) Referat fra samtale med P5 og ass P5.

politidistrikt, for å sikre bedre informasjonsflyt mellom seg og distriktet.

Politidirektoratet beslutter midlertidig nasjonal bevæpning på formiddagen lørdag 25. juni. Beslutningen sendes ut via en nasjonal operasjonsordre. Oslo politidistrikt hadde allerede bevæpnet alle sine mannskaper tidligere samme natt, men operasjonaliserer nå denne ordren formelt og utarbeider en egen lokal operasjonsordre basert på dette.

Oslo politidistrikt publiserer den første pressemeldingen om hendelsen klokken 08.15, der de orienterer kort om at det har vært en alvorlig hendelse i Oslo sentrum, og at politiet etterforsker hendelsen som terror, og innkaller til pressekonferanse klokken 09.00 på politihuset på Grønland.³¹³ Talspersoner ved denne pressekonferansen er politiinspektør Tore Soldal, som er fungerende bakvakt for politimesteren, og påtaleansvarlig Christian Hatlo. De orienterer om hendelsen og status for etterforskningen.

PSTs kommunikasjonsavdeling har ikke en vaktordning for kommunikasjonsmedarbeidere. De to kommunikasjonsmedarbeiderne som arbeider i PST denne sommeren, er på reise utenlands. En tidligere kommunikasjonsmedarbeider er til stede i Oslo. Vedkommende kontakter sine tidligere kolleger og tilbyr sin bistand. Mediepresset er allerede stort, og den tidligere kommunikasjonsmedarbeideren begynner å samarbeide med analytikere i PST for utarbeidelse av informasjon til nyhetsmelding og talepunkter.

Klokken 09.56 tvitrer PST en melding via sin twitterkonto @PSTnorge: «PST er orientert om skytingen i Oslo natt til lørdag. Den pågrepne er kjent for PST fra tidligere. Vi bidrar med all relevant informasjon vi har til Oslo PD, og jobber med å avklare om det kan være planlagt flere voldshandlinger. Foreløpig har vi ikke indikasjoner på det.»³¹⁴

313 Oslo politidistrikt, «Alvorlig hendelse i Oslo sentrum – politiet etterforsker hendelsen som terror», pressemelding publisert på politiet.no 25.06.2022, kl. 08.15.

314 Politiets sikkerhetstjeneste, *Twitter-melding*, 25.06.2022, kl. 09.56.

Oslo politidistrikt mottar en trusselvurdering fra PST som loggføres i stabslogg klokken 11.00. PST oppjusterer her terrortrusselen i Norge til nivå 5: ekstraordinært. Oslo politidistrikt konkluderer med at det ikke er noe i den nye trusselvurderingen som endrer deres situasjonsforståelse til nå, og vurderer at de tiltakene som er iverksatt og planlegges, er tilstrekkelige tilpasset situasjonen.³¹⁵

Oslo politidistrikt oppdaterer informasjonen på sine nettsider klokken 11.02. Hovedbudskapet deres er: «Alvorlig hendelse i Oslo sentrum – politiet etterforsker hendelsen som terror. To personer er døde og flere er skadd etter den alvorlige hendelsen ved C.J. Hambros plass i Oslo sentrum natt til lørdag. Politiet har pågrepet en antatt gjerningsperson.»³¹⁶

Få minutter etterpå (klokken 11.08) publiserer Politidirektoratet en pressemelding om at politiet innfører midlertidig nasjonal bevæpning av alt innsatspersonell etter hendelsen natt til 25. juni. De skriver videre at politidistriktene vil vurdere sikkerhet knyttet til lokale pride-arrangementer gjennom helgen, og at de har bedt politidistriktene om å iverksette beskyttende og trygghets-skapende tiltak.³¹⁷

Etter ønske fra regjeringen om at PST går raskt ut med sin informasjon slik at de og Oslo politidistrikt har offentlig informasjon å vise til i sin kommunikasjon, inviterer PST til en pressekonferanse klokken 14.00.³¹⁸ Både talepunkter og pressemelding ble produsert, men grunnet manglende kommunikasjonskapasitet blir pressemeldingen på norsk og senere på engelsk ikke publisert før en tid etter pressekonferansen.

Talepunkter og tekst til pressemelding ble ikke delt med Oslo politidistrikt før etter at pressekonferansen var gjennomført. Begrunnelsen for dette var at det var tidkrevende å dele høyt

315 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022 kl. 12.30.

316 Oslo politidistrikt, «Oppdatering 25. juni kl. 11.02», pressemelding publisert på www.politiet.no, 25. juni 2022, kl. 11.02.

317 Politidirektoratet, «Politiet innfører midlertidig nasjonal bevæpning», pressemelding publisert på www.politiet.no, 25. juni 2022, kl. 11.08.

318 Intervju med PST-ansatt nr. 14.

gradert informasjon, men utvalget noterer seg her at dette omhandler punkter til bruk i pressekonferanse og nyhetsmelding, og dermed ikke er gradert informasjon.

Politimesteren i Oslo deltar midt på dagen i et møte i Oslo rådhus, med byrådsleder og Oslo Pride.

Operasjonssentralen til Oslo politidistrikt tvitrer oppdatert informasjon om hendelsen klokken 13.21: «Politiet har siden hendelsen i natt jobbet for fullt med alt tilgjengelig mannskap. Saken etterforskes med fullt trykk fra politiet. Vi er tilstede med både uniformert og sivilt mannskap i Oslo sentrum, men også andre steder hvor mange er samlet.»³¹⁹

Klokken 13.28 legger de til: «Våre tanker går til de involverte og deres pårørende. Politiet gjør alt vi kan for å trygge befolkningen videre. Politiet har ingen opplysninger om ytterligere trussel, men vi vil ha en styrket forebyggende tilstedeværelse gjennom helgen. Vi har pr nå ingen oppdatering på de skadde som er under behandling hos helsevesenet. Til deg som har tips og opplysninger i saken så ønsker vi at du sender inn tips i saken via tips.politiet.no.»³²⁰

PST inviterer til pressekonferanse klokken 14.00 i Nydalen, grunnet endret trusselnivå. Her redegjør de for at de endrer trusselnivået fra moderat til ekstraordinær trusselsituasjon. Grunnen er at det er gjennomført en terroraksjon, og at det foreligger en uavklart trusselsituasjon. På pressekonferansen, og i pressemeldingen som følger med samme budskap, fremkommer det at PST er kjent med gjerningsmannen fra tidligere med bekymring for at han ble radikalisert gjennom et islamistisk nettverk, at han har en lang historikk med vold og trusler, og de oppgir også at han har utfordringer knyttet til psykisk helse. Fungerende sjef PST, Roger Berg, understreker i sin tale at informasjonen de hat fått hittil, ikke gir noen indikasjoner på at det vil komme følgeangrep.³²¹

319 Oslo politidistrikt, *Twitter-melding*, 25.06.2022, kl. 13.21.

320 Oslo politidistrikt, *Twitter-melding*, 25.06.2022, kl. 13.28.

321 NRK, *video-fil av PSTs pressekonferanse*, 25. juni 2022 kl. 14.00 (via www.nrk.no).

Regjeringen har en pressekonferanse om situasjonen klokken 15.00. Her deltar statsminister, justis- og beredskapsminister og kultur- og likestillingsminister. Regjeringsmedlemmene deler informasjon om hva som har hendt, hvilke ressurser som er satt inn, og hva PSTs trusselnivå betyr, samt hva de nå vet om gjerningsmannen. De viser spesielt til hvordan angrepet har rammet det skeive miljøet, og understreker at deres fortvilelse deles av oss alle – og hvordan vi i Norge er et samfunn der man kan elske den man vil. Det knyttes også noen ord til at mange muslimer også er redde, og advares mot å la sinne gå ut over muslimer i Norge. Det blir rettet en takk til de sivile som bidro med å pågripe gjerningspersonen. Kultur- og likestillingsministeren viser til at det er farligere for skeive enn for andre å gå ut, og at truslene mot skeive er mange både i Norge og internasjonalt³²².

Omtrent klokken 16.00 er det pressekonferanse med Oslos ordfører, byrådsleder og politimester i Oslo politidistrikt. Der viser politimesteren forståelse for at folk er redde, og at politiet gjør det de kan for at byen skal være trygg, og at de har satt inn store ressurser. Hun gir Oslo Pride-arrangørene ros for å ha fulgt anbefalingen fra politiet. I denne pressekonferansen sier politimesteren også at pride-paraden ikke er avlyst, men utsatt. Dette var en formulering som kom på initiativ fra politiet, og som var raskt forankret med styreleder i Oslo Pride i forkant av pressekonferansen.³²³

Lørdag formiddag utarbeider politimesteren i Oslo sin intensjon³²⁴, altså hva som er retningsgivende for Oslo politidistrikt i videre håndtering av oppdraget. Intensjonen fremkommer i lokal operasjonsordre om midlertidig bevæpning, som godkjennes av politimesteren klokken 16.30. Politimesterens intensjon lyder:

Hensikt

Å avklare og normalisere situasjonen, avdekke og forebygge eventuelle nye hendelser. Ha et

322 Regjeringen, *video-fil av Regjeringens pressekonferanse*, 25. juni 2022 kl. 15.00 (via www.regjeringen.no).

323 (UO) Referat fra samtale med tidligere styreleder i Oslo Pride.

324 Politimesterens intensjon skal beskrive hvilke mål man har med operasjonen (den sier noe om hva som skal gjøres, ikke hvordan det skal gjøres).

tydelig og koordinert trygghetsskapende budskap, samt iverksette trygghetsskapende tiltak i befolkningen.

Ønsket slutt tilstand:

Hendelsen er avklart og normalisert. Usikkerhet er tatt ned og avklart, det er trygghet i befolkningen og Oslo politidistrikt drifter i normal linjeorganisasjon.³²⁵

Oslo politidistrikt inviterer til nok en pressekonferanse klokken 17.00 på politikammeret på Grønland for å gi en oppdatert status om etterforskningen av saken. Politimesteren forsikrer om at politiet bruker alle tilgjengelige ressurser for å sikre folk, inkludert der folk samles. De sier at det er for tidlig å si noe konkret om motivet og bakgrunnen for angrepet på dette tidspunktet, og at siktede har vært noe kjent for politiet fra tidligere. De orienterer om at forsvarer er John Christian Elden, og at siktede ikke ønsker å la seg avhøre, samt at han skal kartlegges av helsetjenesten. Det informeres også om at de som er skadd, har fått oppnevnt en felles bistandsadvokat, Christian Lundin. Folk oppfordres til å dele informasjon og/eller bilder av hendelsen de måtte ha.³²⁶

Et informasjonsskriv utarbeides og sendes til lokale og nasjonale paraplyorganisasjoner for tros- og livssynssamfunn rundt klokken 18.30. Dette skrevet ble også delt i det nasjonale fagnettverket for radikaliseringskoordinatorer, slik at de kan gjengi informasjonen lokalt.

Oslo politidistrikt publiserer en oppdatering på sine nettsider klokken 20.14, der de gjengir den samme informasjonen som de ga ut på pressekonferansen klokken 17.00. I tillegg står det at politiet antar at det var én gjerningsperson, men utelukker ikke at det kan ha vært medvirkere. De orienterer her også om kjønn og alder på de to døde, og at de har tatt beslag i to skytevåpen.³²⁷

Hendelsen avsluttes i politiets elektroniske vaktjournal klokken 22.28.

325 Oslo politidistrikt, (UO) *Politimesterens intensjon*, 2022.

326 NRK, *video-fil av OPDs pressekonferanse*, 25. juni 2022 kl. 17.00 (via www.nrk.no).

327 Oslo politidistrikt, «Oppdatering 25. juni kl. 20.14» publisert på www.politiet.no, 25. juni 2022.

11.3 Politidirektoratets videre håndtering i normaliseringsfasen

Politidirektoratet ved PSS mottar den første situasjonsrapporten på fagkanal fra Oslo politidistrikt på morgenen klokken 05.20, og mottar fortløpende rapportering utover i hendelsesforløpet.³²⁸

Politidirektøren varsles av PSS på morgenen 25. juni, og oppretter kontakt med politimester i Oslo og sjef PST. Hvor det blant annet blir informert om at det iverksettes avvergende etterforskning.³²⁹

PSS forsøker å varsle Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) rundt klokken 07.00 på lørdag morgen, men får ikke kontakt. Kontakt blir opprettet senere på dagen da stabssjefen i Politidirektoratet gir dem en orientering.³³⁰ I samme moment tar beredskapsdirektøren kontakt med PSS for å få en oppdatering av situasjonen.³³¹

Kommunikasjonsvakten i Politidirektoratet informerer PSS rundt klokken 08.00 om at Oslo politidistrikt kommer til å gå ut med et budskap om at pride-paraden er avlyst av arrangør. PSS orienterer videre KSE om dette.³³²

På formiddagen den 25. juni mottar Politidirektoratet et tilbud fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) om mulighet for samvirkekonferanse ved behov.³³³ PSS sender også ut informasjon til nordisk politi om hendelsen.³³⁴

Politidirektoratet sender ut en riksvarsling via PAV rundt klokken 08.30, hvor det etterspørres oversikt over planlagte pride-arrangementer gjennom helgen i alle politidistrikt i Norge.

328 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022, kl. 05.20.

329 Politidirektoratet, (UO) *POD lederlogg*, 25.06.2022, kl. 02.24.

330 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022, kl. 06.37.

331 Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 25.06.2022, kl. 07.04.

332 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022, kl. 08.19.

333 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022, kl. 09.43.

334 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022, kl. 09.10.

Distriktene gis frist til å svare innen klokken 09.00.³³⁵ Det er få steder det er planlagt pride-relaterte arrangementer den aktuelle helgen, men det er varslet om mindre arrangementer i Nordland politidistrikt, Øst politidistrikt, Vest politidistrikt og Troms politidistrikt.

Politidirektoratet ringer til PST omtrent klokken 09.30 og etterspør beslutningsstøtte i form av en trusselvurdering. PST jobber med produkter, men har ikke noe skriftlig klart på dette tidspunktet.

Det er per nå ikke besluttet nye nasjonale tiltak ut over det som allerede er iverksatt i tidligere nasjonal operasjonsordre fra Politidirektoratet, datert 28. april. Relevante tiltak blir vurdert fortløpende, basert på informasjonen Politidirektoratet får i dialog med PST.³³⁶

Politidirektoratet beslutter å sette politidirektørens stab omtrent klokken 09.30³³⁷, for å understøtte ledelses- og koordineringsfunksjon på nasjonalt nivå.³³⁸

Politidirektoratet mottar en trusselvurdering fra PST omtrent kl. 10.00. PST vurderer at vi står i en ekstraordinær trusselsituasjon, og at dette er en oppjustering av terrortrusselen i henhold til PSTs terrortrusselskala. I trusselvurderingen står det at gjerningspersonen er kjent for PST fra tidligere, og at skytingen vurderes som en ekstrem islamistisk terrorhandling. PST oppgir også at de jobber med å avklare grad av ideologisk motivasjon bak angrepet. Videre fremgår det at PST er kjent med at gjerningspersonen har hatt utfordringer knyttet til psykisk helse, og at PST jobber med å avklare gjerningspersonens grad av tilknytning til andre ekstreme islamister eller nettverk.³³⁹ Produktet deles i Politidirektoratets stab og benyttes som beslutningsgrunnlag, før

335 Politidirektoratet, (UO) *Riksvarsling*, 25.06.2022

336 Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 25.06.2022, kl. 09.30.

337 Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 25.06.2022, kl. 09.30.

338 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 33.

339 Politiets sikkerhetstjeneste (UO) *Trusselvurdering*. Den samme informasjonen deles i Politiets sikkerhetstjeneste, «Skyting i Oslo 25. juni: PST hever terrortrusselnivået», pressemelding publisert på www.pst.no, 25. juni 2022.

det ble brifet av PST i nasjonal videokonferanse kl. 11.00.

Politidirektoratet og Kripos sender i dette tidsrommet liaisoner til Oslo politidistrikt for å styrke informasjonsflyten mellom dem.

Staben sammenstiller informasjonen fra PST sin trusselvurdering og situasjonsoppdatering fra Oslo politidistrikt til et oppdatert situasjonsbilde klokken 10.30. Dette ble overlevert til politidirektøren og beredskapsdirektøren, som grunnlag for å orientere Krisestøtteenheten og Regjeringens sikkerhetsutvalg om situasjonen.³⁴⁰

Politidirektoratet beslutter nasjonal bevæpning klokken 10.39 gjennom en nasjonal operasjonsordre. Politidirektørens intensjon som fremkommer i denne ordren, sier at:

Politiet skal respondere raskt og adekvat for å avverge, stanse eller begrense skadeomfanget ved en alvorlig uønsket hendelse i tilknytning til arrangementer og folkeansamlinger. Det er særlig viktig å beskytte lovlige arrangementer og utsatte grupper som er utdypet i PSTs trusselvurderinger, samt skape trygghet i befolkningen i en situasjon med stor usikkerhet der PST vurderer å forhøye terrortrusselnivået.³⁴¹

Politidirektoratet gjennomfører nasjonal VTC for politidistriktene³⁴² klokken 11.00. PST brifer der om trusselbildet, Oslo politidistrikt om hendelsen og restrisiko, og Kripos om nasjonalt situasjonsbilde. Temaet går deretter over til organisering og oppdragsløsning. Nasjonal VTC gjennomføres for å skape en felles nasjonal situasjonsforståelse og for å orientere om besluttede tiltak. Politidirektoratet fremhever der tiltak som følger av den eksisterende ordren som omhandler voldelige ekstremister.

Politidirektoratet publiserer en pressemelding klokken 11.08 om at Politidirektoratet innfører

340 Informasjonen er delt direkte med utvalget i tilbakemelding fra Politidirektoratet.

341 Politidirektoratet, (UO) *Operasjonsordre: Midlertidig Nasjonal Bevæpning*.

342 Politidirektoratet, (B) *D2 logg*, gradert dokument nr. 1.

midlertidig nasjonal bevæpning av alt innsatspersonell etter hendelsen natt til 25. juni.

For å understøtte et felles oppdatert situasjonsbilde kontakter Politidirektoratet PST klokken 11.32 og ber om at det blir etablert en direkte kontakt med ansvarlig for produksjonen av trusselvurderinger relatert til hendelsen i PST. Kontakt blir opprettet. Politidirektoratet holdes orientert om planlagte leveranser fra PST og planlegger sin aktivitet ut fra dette.³⁴³

Politidirektoratet tar initiativ til et videomøte med PST omtrent kl. 11.45³⁴⁴ for å få forståelse for trusselvurderingen og hva den betyr for politiet. Trusselvurderingen fra PST distribueres videre til politidistriktene. Politidirektoratet gjør en vurdering basert på trusselvurderingen fra PST, og det ansees at nåværende tiltak på nasjonalt nivå står seg.

PST følger opp trusselvurderingen med en pressemelding på sine nettsider kort tid etter.³⁴⁵

Politidirektoratet tar klokken 12.05 initiativ til et koordineringsmøte om etterretningsproduksjonen. Der redegjør PST, Kripos og Oslo politidistrikt for sin forståelse av oppdrag og ansvarsområde, og etablerer en felles oppdragsforståelse med en tydelig ansvarsfordeling for videre arbeid.

Politidirektoratet ved Politiets situasjonssenter (PSS) sender klokken 13.06 ut en forespørsel om informasjon (FOI) på vegne av Kripos til politidistrikt og særorganer, i den hensikt å sammenstille nasjonal etterretningsoppsummering som beslutningsstøtte for Politidirektoratet.³⁴⁶ Rapportene som Kripos utformer basert på denne informasjonen, sendes til Politidirektoratet. Kripos sender også en orientering om hendelsen til liaisoner, Interpol og Europol.

Politiets situasjonssenter i Politidirektoratet sender ut et forhåndsvarsel i politiets alarm- og varslingssystem (PAV) omtrent klokken 13.34, hvor de innkaller til nasjonal videokonferanse klokken 15.30.³⁴⁷

Politidirektoratet mottar omtrent klokken 15.00 en oversikt fra Kripos over pride-arrangementer sommeren og høsten 2022.³⁴⁸ Situasjonsrapporten gir en oversikt over planlagte pride-arrangementer i andre politidistrikt, med oppdatert status på hvorvidt de gjennomføres som planlagt eller endres/avlyses. Hensikten med oversikten er å støtte opp under vurderinger av trusselbildet i etterkant av hendelsen.³⁴⁹

Den tidligere annonserte nasjonale videokonferansen gjennomfører Politidirektoratet klokken 15.30. Tema er det nasjonale trusselbildet, hvor PST brifer på trusselbildet og politidistriktene redegjør for status. Videre oppfordrer Politidirektoratet politidistriktene til å involvere deres radikaliserings- og mangfoldskontakter i operasjonshåndteringen, samt ytrer et behov for at politidistriktene rigger seg for å kunne ta imot informasjon på tipsmottaket og i andre kanaler.³⁵⁰

Politidirektoratets situasjonsforståelse på dette tidspunktet er at PST vurderer skytingen i Oslo som en ekstrem islamistisk terrorhandling. PST har per nå ikke informasjon om at det var flere gjerningspersoner, men PST jobber med å avklare gjerningspersonens grad av tilknytning til andre ekstreme islamister eller nettverk. En hypotese er at de skeive miljøene er det antatte målet for angrepet. Gjerningspersonens motiv er fortsatt uavklart, og Oslo politidistrikt jobber etter flere hypoteser, men etterforsker angrepet som et terrorangrep. Politiet har indikasjoner om at gjerningspersonen kan være psykisk syk, noe PST også uttrykker. Gjerningspersonen er godt kjent for politiet og PST fra tidligere, samt at han skal

343 Informasjonen er delt direkte med utvalget i tilbakemelding fra Politidirektoratet.

344 Politidirektoratet, (B) D2 logg, gradert dokument nr. 1.

345 Politiets sikkerhetstjeneste, «Skyting i Oslo 25. juni: PST hever terrortrusselnivået», pressemelding publisert på www.pst.no, 25. juni 2022.

346 Politidirektoratet, (UO) CIM-logg, 25.06.2022, kl. 13.08.

347 Politidirektoratet, (UO) CIM-logg, 25.06.2022, kl. 13.34.

348 Kripos (UO) Rapport med oversikt over pride-arrangementer sommeren og høsten 2022, 2022

349 Informasjonen er delt direkte med utvalget i tilbakemelding fra Politidirektoratet.

350 Informasjonen er delt direkte med utvalget i tilbakemelding fra Politidirektoratet.

ha blitt radikalisert de siste årene. Samtlige politidistrikt rapporterer om at de har tilstrekkelig ressurser og kapasitet til å håndtere mulige nye hendelser på dette tidspunktet. Det anses ikke som nødvendig å innføre nye tiltak fra nasjonalt nivå, utover de som allerede er iverksatt. PST har

ikke informasjon om konkrete følgeangrep på nåværende tidspunkt, og informerer om at inspirasjonseffekten vil være sterkest den første tiden etter hendelsen. Potensielle følgeangrep kan også være knyttet til andre ekstreme ideologiske retninger.³⁵¹

Tidslinje fra 25. juni klokken 05:30 til 20:14

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
	05:30	Overtakelsesmøte/oppstartsmøte. Oslo politidistrikts stab tar formelt over ledelsen på operasjonelt nivå.
	06.15	VTC-møte med PST.
	06:30	Nytt statusmøte i stab. Politiet beslutter å anbefale at pride-paraden ikke gjennomføres.
	08:15	Oslo politidistrikt publiserer første pressemelding om hendelsen.
	08:25	Politidirektoratet sender en varsling til alle politidistrikt hvor det etterspørres informasjon om alle nasjonale pride-arrangementer som er planlagt den gjeldende helgen.
Oslo Pride informerer i pressekonferanse om at de avlyser pride-paraden som skulle gått klokken 13:00 samme dag, etter anbefaling fra Oslo politidistrikt.	08:30	
	09:00	Oslo politidistrikt holder pressekonferanse om hendelsen.
	09:30	Politidirektoratet setter stab.
	09:56	PST sender ut sin første twitter-melding om hendelsen.
	Ca. 10:00	PST sender ut trusselvurdering. Terrortrusselnivået i Norge settes til nivå 5, uavklart.
	10:39	Politidirektoratet beslutter midlertidig nasjonal bevæpning.
	11:08	Politidirektoratet publiserer pressemelding om at midlertidig nasjonal bevæpning innføres.
	14:00	PST holder sin første pressekonferanse om hevet trusselnivå.
Regjeringen holder pressekonferanse om situasjonen.	15:00	
	15:30	Politidirektoratet holder nasjonal VTC hvor PST brifer om trusselvurderingen.
Ordfører, Byrådsleder og politimester i Oslo holder samlet pressekonferanse om hendelsen.	16:00	
	17:00	Oslo politidistrikt holder ny pressekonferanse om hendelsen.
	20.14	Oslo politidistrikt publiserer en oppdatering på sine nettsider med den samme informasjonen som de ga ut på pressekonferansen.

351 Politidirektoratet, (UO) *Situasjonsrapport nr. 3 til Justisdepartementet*, 2022.

Kapittel 12 Vurderinger av politiets operative håndtering – gjennomføringsfasen

Utvalgte funn

- Informasjon fra første melder om beskrivelse av gjerningsperson og om våpentype gikk tapt som følge av at ekspedienten valgte å informere operasjonssentralen om pågående skyting. I denne hendelsen så fikk det ingen konsekvens.
- Operasjonssentralen har god metodikk ved å rope ut «triggerord» høyt for å skape felles situasjonsforståelse inne på operasjonssentralen, og ved å alltid hente opp siste innkommende nødansrop fra hendelsesstedet for å øke sannsynlighet for mest mulig oppdatert, relevant og tidskritisk informasjon.
- Operasjonssentralen leste raskt ut en foreløpig utlesning med bevæpningsordre for å forberede innsatspersonellet til innsats.
- Det ble raskt vurdert, besluttet og lest ut at hendelsen var PLIVO i talegruppe TG-0 og PLIVO-prosedyren fungerte etter sin hensikt.
- Trippelvarsling ble ikke gjennomført i telefonkonferanse mellom nødmeldesentralene i henhold til prosedyre.
- Det er utfordrende å definere et oppmarsjrområde for brann og helse i sentrumsnære miljø med svært korte avstander. Det er også krevende at denne oppgaven tilfaller operasjonsleder som samtidig har ansvar for mange andre oppgaver under slike hendelser.
- Det ble satt umiddelbart fokus på mulighet for følgehendlinger både fra operasjonelt og taktisk nivå. Dette resulterte i klare prioriteringer ved å plassere innsatspersonell som sikret innsatsområdet og ble plassert på strategiske knutepunkt.
- Midlertidig bevæpning for hele Oslo politidistrikt ble noe sent iverksatt av operasjonsleder.
- Varslingene internt og eksternt fra operasjonsleder i Oslo var generelt gode, hensiktsmessige og iverksatt tidlig, men varslingen til politiets situasjonssenter i Politidirektoratet var noe sen.
- Oslo politidistrikt oppdaterte ikke varslingen i politiets alarm- og varslingssystem (PAV) når situasjonen senere endret karakter.

Utvalgte anbefalinger

- Operatører og ekspedienter bør forsikre seg om at melder forstår at de blir satt på vent om det er nødvendig for operatører og ekspedienter å forlate samtalen for å informere andre på operasjonssentralen.
- Operasjonssentralen bør fortsette med etablert praksis med bruk av triggerord for raskt å oppnå felles situasjonsforståelse og kontinuerlig oppdatering.
- Operasjonssentralen bør fortsette med etablert praksis med å aktivt hente opp siste nødanrop, for derved å få mest mulig oppdatert, relevant og tidskritisk informasjon.
- Operasjonssentralen bør fortsette med praksis som innebærer foreløpig utlesning og at Politihøgskolen vurderer om metoden bør inkluderes i relevante etter- og videreutdanninger.
- Operasjonssentralen bør sørge for at nasjonal prosedyre for trippelvarsling med telefonkonferanse følges i forbindelse med utlesning av PLIVO.
- Politidirektoratet bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å delegere oppgaven med å vurdere og kommunisere oppmarsjområde til noen andre enn operasjonsleder i forbindelse med PLIVO-hendelser.
- Det bør iverksettes midlertidig bevæpning for hele politidistriktet når en situasjon oppfattes som uavklart.
- Varslinger i politiets alarm- og varslingssystem (PAV) bør oppdateres når situasjonen endrer seg.

12.1 Introduksjon

Når hendelser som angrepet den 25. juni 2022 inntreffer, er det en rekke ulike prosesser som inngår i politiets operative håndtering, her forstått som politiets samlede innsats i samhandling med relevante aktører, for å få tilstrekkelig kontroll over situasjonen. Videre er politiets håndtering av slike hendelser i stor grad formet av de ulike fasene som den kan deles inn i. I mandatet er utvalget bedt om å vurdere «politiets tiltak i akuttfasen». Ettersom akuttfasen ikke er et etablert begrep innenfor politiets beredskapssystem, har utvalget likestilt «akuttfasen» med det som i politiets beredskapssystem omtales som «gjennomføringsfasen». Gjennomføringsfasen kan i sin tur deles inn i tre underliggende faser: varslings- og, utrykningsfasen, aksjonsfasen og driftsfasen.

Det er med andre ord *politiets tiltak* under gjennomføringsfasen som vi vil se nærmere på i dette kapitlet. Utgangspunktet for utvalget har da vært å vurdere tiltak som ble iverksatt som følge av angrepet, og som ellers ikke hadde blitt iverksatt under normal drift, herunder varslings-, PLIVO-prosedyren, bevæpning, samt mobilisering og prioritering og disponering av personell med tanke på eventuelle følgeangrep. I tillegg har vi valgt å vurdere hvordan politiets meldingsmottak fungerte da hendelsen inntraff.

Når det gjelder andre elementer fra denne delen av mandatet, som politiets samhandling med andre relevante aktører, etablering av felles situasjonsforståelse mellom PST og politiet samt kommunikasjon mellom PST, politiet og andre myndigheter, inngår disse i neste kapittel.

12.2 Tiltak i gjennomføringsfasen

Meldingsmottak

Meldinger til politiet om pågående livstruende hendelser via politiets nødnummer 112 skal i utgangspunktet håndteres av operasjonssentralen i politidistriktet. Operasjonssentralen har som sin hovedoppgave å lede og koordinere den samlede politiinnsatsen på taktisk nivå i politidistriktet, og skal sørge for at befolkningen får rask og riktig

hjelp i nødssituasjoner i samhandling med de andre nødmeldesentralene (110 og 113).³⁵²

Noe som er verdt å nevne i denne sammenhengen, er at operasjonssentralen i Oslo politidistrikt har et samarbeid med politidistriktets sentralbord for å hjelpe til med å «sile» bort nødangrop som ikke handler om akutt fare for liv og helse. Meldinger med fare for liv og helse settes så over til operasjonssentralen for videre håndtering. Hvorvidt en slik silefunksjon er hensiktsmessig, vurderes lenger nede samt i siste del av kapittel 15.

Det foreligger ingen detaljerte retningslinjer for hvordan meldingsmottak skal håndteres av politiet. Oslo politidistrikt har imidlertid utarbeidet en egen veileder for operatører (tilhørende operasjonssentralen) og ekspedienter (tilhørende sentralbordet) for hvordan meldingsmottak på henholdsvis nødangrop 112 og ordinært telefonnummer til politiet 02800 skal besvares.³⁵³ Med dette som utgangspunkt legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av politiets meldingsmottak:

1. Sørget operasjonssentralen ved meldingsmottak for at befolkningen fikk så rask og riktig hjelp som mulig på bakgrunn av meldingene som ble mottatt?

For å kunne vurdere dette spørsmålet har utvalget fått tilgang til lydlogger fra alle meldingene som ble ringt inn på 112 og 02800 i tidsrommet mellom midnatt og klokken 06.00 i forbindelse med hendelsen. Til sammen utgjør dette et omfattende materiale på over 900 meldinger.³⁵⁴

Etter å ha mottatt første melding opplever utvalget at operatørene ved operasjonssentralen jobbet aktivt og effektivt for å innhente riktig og tidskritisk informasjon fra innringere. Når det kommer svært mange nødangrop fra samme område, som i dette tilfellet, er det ikke kapasitet til å ta alle. Metoden som ble brukt, var å hente

³⁵² Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2022, 120.

³⁵³ Oslo politidistrikt, (UO) *veileder for meldingsmottak*.

³⁵⁴ Utvalget har mottatt totalt 915 lydfiler for telefoni fra tidsrommet kl. 00.00–06.00, 25.06.2022.

opp siste innkommende nødanrop av den grunn at det var mest sannsynlig at meldere da ville gi den mest tidsriktige informasjonen. De observerte i kartverk at de fleste nye innringere var plassert lenger ned i Rosenkrantz' gate enn de som kom med de første nødanropene. På operasjonssentralen ble dette oppfattet som en tydelig indikasjon på at det var en dynamisk situasjon, og at gjerningspersonen trolig var i bevegelse. På bakgrunn av dette definerte operasjonsleder oppdraget som PLIVO (pågående livstruende vold) 1 minutt og 50 sekunder etter første innringer.³⁵⁵

Når det gjelder første innringer, merker utvalget seg at operasjonssentralen gikk glipp av en del relevant informasjon som ble meldt inn om gjerningspersonens utseende og våpen, da innringer ikke forsto at hen var blitt satt på vent. Dette mener utvalget var uheldig, selv om det ikke fikk noen direkte konsekvenser for politiets operative håndtering av dette angrepet, takket være rask og resolutt inngripen av sivile på stedet.

Det er uklart for utvalget hvorvidt dette anropet ble overført fra sentralbordet til 112 på operasjonssentralen, og om det gjorde det, hvorfor ingen på operasjonssentralen besvarte meldingen som ble overført. En mulig årsak kan være at mengden av nødanrop ble så mange at det forsvant i mengden og ikke ble prioritert da en følger metodikk for å svare på sist innkommende anrop fra samme område, eller om melder ble glemt i stresset som oppsto i akutfasen.

For å håndtere nødanrop fra andre steder enn hendelsesområdet delte operatørene seg i to grupper, en gruppe som håndterte nødanrop fra hendelsesstedet, og en gruppe som håndterte nødanrop fra resterende områder i politidistriktet.³⁵⁶ Utvalget mener dette er et godt tiltak og en god prioritering for å sikre at nødanrop fra andre steder i byen følges opp i en svært hektisk situasjon.

355 (UO) Referat fra samtale med operasjonsleder; (UO) Referat fra samtale med oppdragsleder og operatører ved operasjonssentralen.

356 (UO) Referat fra samtale med oppdragsleder, operatører ved operasjonssentralen.

Slik utvalget har forstått det, ble det aktivt ropt ut «triggerord» på operasjonssentralen for å informere og oppdatere operatører, oppdragsleder og operasjonsleder om en alvorlig hendelse. Videre forstår utvalget at hensikten med metodikken er å få felles situasjonsforståelse og for å starte sine mentale prosesser for videre varsling og iverksetting av tiltak. Utvalget er også av den oppfatning at metodikken for å fange opp mest relevant informasjon ved å besvare sist ankommet nødanrop fra samme område er hensiktsmessig prioritering for å få siste melders observasjoner. Videre vurderer utvalget at det var et godt tiltak å dele operatørene i to grupper, der en gruppe besvarte anrop fra hendelsesstedet, og der den andre gruppen besvarte nødanrop fra resten av politidistriktet.

Utvalget mener at operasjonssentralen raskt vurderte de innkomne meldingene som alvorlige og iverksatte nødvendige tiltak for å gi riktig hjelp, og at det var i henhold til retningslinjer.

Varsling

Det er operasjonsleder som har det overordnede ansvaret for at varslinger blir gjort i henhold til instruksjer og tiltakskort på operasjonelt nivå i politidistriktet.³⁵⁷ Hvem som faktisk utfører varslingene, kan imidlertid variere. I tillegg er det et mål i PLIVO-prosedyren å raskt identifisere en PLIVO-hendelse. Vurderingskriteriet som utvalget her legger til grunn, er:

1. Ble PLIVO-hendelsen raskt identifisert og bevæpningsordre gitt?
2. Sørget operasjonsleder og vaktchef PSS for at det ble varslet i henhold til gjeldende retningslinjer og prosedyrer?

I Oslo politidistrikt har operasjonssentralen utarbeidet en metodikk for raskt å informere patruljene ved det som kalles «foreløpig utlesning». Hensikten med en slik foreløpig utlesning er å raskt informere om «oppdrag som KAN haste», og hvor hendelsen skjer.³⁵⁸ Dette innebærer at patruljene varsles tidlig om en

357 Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*.

358 Oslo politidistrikt, (UO) *Mal for OPS/OPD – foreløpig utlesning*.

pågående hendelse, før selve oppdraget leses ut til patruljene. Da kan innsatspersonellet forberede seg mentalt på oppdraget, og eventuelt begynne å ta på seg nødvendig verneutstyr.

I dette tilfellet ble det lest ut en slik foreløpig utlesning som også inkluderte en bevæpningsordre. Slik utvalget har forstått det, fikk denne foreløpige utlesningen den tilsiktende effekten i form av at patruljene både fikk forberedt seg mentalt på et eventuelt skarpt oppdrag, samt begynt å ta på verneutstyr, før selve oppdraget ble lest ut. På bakgrunn av dette vurderer utvalget dette tiltaket som vellykket i dette tilfellet. I intervju med innsatspersonell fremkom det også at metodikken oppleves som til stor hjelp i egen planlegging og vurdering av hva de kan komme til å møte i et eventuelt kommende oppdrag.

Fra første melding om hendelsen kommer, til PLIVO blir lest ut, tar det 1 minutt og 40 sekunder. Utvalget vurderer dette som en rask identifisering, i tillegg til foreløpig utlesning med bevæpningsordre som kom i forkant. Når PLIVO leses ut, gjøres det i talegruppe TG-0. Det er i henhold til PLIVO-prosedyren. I tillegg til å varsle eget innsatspersonell når kommunikasjon i TG-0 ut til alle som lytter på samband i Oslo-området. I dette tilfelle ble meldingen fanget opp av PST, Øst politidistrikt, Politidirektoratet og Nasjonale beredskapsressurser i deres nasjonale beredskapsressurser-kontaktpunkt og koordinering (NB-KO). Effekten var at NB-KO blant annet startet med å mobilisere politihelikopteret og Øst politidistrikt flyttet tre patruljer inn til Oslo politidistrikt.

Utvalget har forstått ut fra intervjuer med innsatspersonellet at når PLIVO leses ut, så gir det innsatspersonellet et klart og tydelig oppdrag der prioritet er at gjerningspersonen(e) skal lokaliseres og nøytraliseres så snart som mulig ved å gå direkte i aksjon, noe som er i tråd med prosedyren. Utvalgets vurdering er at PLIVO ble raskt definert og bevæpning ble gitt, og at varsling i form av PLIVO fikk ønsket effekt hos innsatspersonellet.

Etter utlesning av PLIVO foretar operasjonsleder varslinger fortløpende. Det lokale planverket i

Oslo politidistrikt viser ikke til en prioritert varslingsliste. Utvalget forstår ut fra planverket at varslinger skal gjøres etter faglig skjønn og tilpasses den enkelte hendelse. Videre besluttet operasjonsleder at resten av politidistriktet ble tildelt to operatører slik at resterende operatører kunne konsentrere seg om PLIVO-opdraget. PLIVO-opdraget ble driftet videre i talegruppe TG-01, der det opprinnelig startet. Håndtering av andre oppdrag får tildelt egen arbeidskanal for å ikke forstyrre håndtering av PLIVO-opdraget.

Når PLIVO blir lest ut, skal de andre nødetatene, brann og helse, varsles i en såkalt trippelvarsling for å kunne respondere i henhold til PLIVO-prosedyren. Ifølge nasjonal prosedyre for nødmeldesentralene³⁵⁹ skal trippelvarsling gjennomføres som en telefonkonferanse mellom nødmeldingssentralene (110-112-113), noe som i dette tilfellet ikke ble gjort. Det som ble gjort, var at oppdragsleder ved operasjonssentralen i Oslo ga beskjed om at brann og helse skulle varsles. Varslingen ble gjort over samband i felles talegruppe for brann, ambulanse og politi (BAPS – 1) klokken 01.15.36. Innsatsleder helse (IL helse) kvitterte ut på denne meldingen i BAPS-1, men brannvesenet kvitterte ikke ut på meldingen.³⁶⁰ Operasjonssentralen til politiet oppfattet det imidlertid slik at både brann og helse hadde kvittert ut på at meldingen var mottatt. Dermed loggførte operasjonssentralen at både brann og helse hadde kvittert ut på mottatt varsling, i politiets elektroniske vaktjournal (PO).³⁶¹

Brannvesenet fikk først med seg at det trolig var en PLIVO hendelse, da 110-sentralen hørte at det ble nevnt i BAPS – 1, men trengte å få dette bekreftet av politiet. Derfor tok 110-sentralen selv kontakt med politiet i en felles talegruppe for nødmeldingssentralene (11x) og fikk da bekreftet at det var en aktiv PLIVO-hendelse.

På bakgrunn av dette vurderer utvalget at gjennomføring av prosedyre for trippelvarsling var

359 Politidirektoratet, Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Felles sambandsreglement for nødnett*, 2021

360 Oslo politidistrikt, (UO) *lydlogg av sambandskanal BAPS-1*, 25.06.2022, kl. 01.15.36.

361 (UO) Referat fra samtale med oppdragsleder,

mangelfull i dette tilfellet, men at det var etablert sikker kommunikasjon i definert samband i nødnett, i dette tilfellet BAPS-1.

Slik utvalget forstår det, ble flere av varslingene fra operasjonssentralen gjort raskt, spesielt varslinger til nasjonale beredskapsressurser (både i TG 0 og via telefon) og interne varslinger i Oslo politidistrikt.

PST ble også varslet tidlig, både i talegruppe TG-0, men også i egen telefonsamtale så snart gjerningsperson var identifisert. I tillegg ble stabssjef og politimester (bakvakten for politimester) varslet tidlig, og det ble raskt konkludert med å kalle inn stabsfunksjonene for å understøtte operasjonsleder i en forsterket linje.

Varsling til politiets situasjonssenter (PSS) i Politidirektoratet kom klokken 02.11, ved at operasjonsleder ringte og avga en statusoppdatering. Utvalget er av den mening at denne varslingen kom noe sent, noe operasjonsleder selv oppga i intervju.³⁶² Likevel hadde PSS fått med seg varselet via TG-0 og var derfor tidlig på å monitorere vaktjournalen til Oslo politidistrikt, samt å lytte på samband. Vaksjefen på PSS varslet på bakgrunn av dette Justis- og beredskapsdepartementet ved Krisestøtteenheten (KSE) og internt i Politidirektoratet. Vaksjefen i PSS fulgte opp med oppdateringer til KSE og internt i Politidirektoratet etter hvert som det kom ny informasjon. Det at vaksjefen på politiets situasjonssenter i Politidirektoratet fikk med seg utlesning i talegruppe TG-0, er imidlertid ikke en selvfølge, og krever oppfølging for å være sikker. PSS er avhengig av å få tidlig varsel for å vurdere tiltak og følge opp videre varslinger som tilligger Politidirektoratet³⁶³. Av den grunn mener utvalget at varslingen fra operasjonsleder med fordel kunne vært gjort tidligere. Når det gjelder PSS, er utvalgets vurdering at varslingene var gode og i henhold til retningslinjer og prosedyrer.

362 (UO) Referat fra samtale med oppdragsleder, operatører ved operasjonssentralen.

363 Justis- og beredskapsdepartementet, *Hovedinstruks til Politidirektøren*, 2018.

Det første varselet om PLIVO i Oslo som ble sent ut fra operasjonsleder i PAV, vurderer utvalget var i henhold til retningslinjene. Etter hvert som politiets situasjonsforståelse endret seg i retning av et mulig terrorangrep, mener utvalget at Oslo politidistrikt burde oppdatert tidligere varsling, ettersom det ikke fremgikk at det var snakk om et terrorangrep i den første meldingen. I Al-Noor-evalueringen ble det anbefalt at Politidirektoratet burde utarbeide utfyllende retningslinjer for hva riksvarslinger/-alarmer skal inneholde for ulike typer scenarioer. Utvalget er ikke kjent med om denne anbefalingen er fulgt opp i praksis. Om oppfølging ikke er gjort, mener utvalget at en slik oppfølging er hensiktsmessig. Utvalget mener at innholdet i, og ikke minst oppfølging av, PAV- varsling er viktig for å gi resten av politietaten situasjonsoppdateringer i vakuemet frem til nasjonalt operasjonelt nivå (Politidirektoratet) eventuelt tar over koordinering av nasjonalt situasjonsbilde.

I sum mener utvalget at operasjonsleder og operasjonssentralen foretok gode og raske varslinger i samsvar med retningslinjer og prosedyrer for å sette innsatspersonell i stand til å løse oppdraget. Samtidig merker vi oss enkelte aspekter som har forbedringspotensial, som trippelvarsling, tidligere varsling til PSS og oppdatering av PAV-varsel.

PLIVO-prosedyren

I PLIVO-prosedyren omhandles politiets handleplikt, hvor det blant annet kommer frem at handleplikten alltid må baseres på en konkret vurdering i den enkelte situasjon, og vurderingen må ta utgangspunkt i det aktuelle informasjonsbildet, tilgjengelig utstyr og personellens ferdigheter.³⁶⁴ Prosedyren viser også til at i situasjoner med uakseptabel risiko må politiet velge en annen tilnærming.³⁶⁵

Handlingsmønsteret i skarpe hendelser, som PLIVO, hvor politiet opptrer bevæpnet, er

364 Helsedirektoratet, Politidirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (UO) *PLIVO-prosedyren*, 2019.

365 Se *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021*, for en utdypende beskrivelse av handlingsplikt.

forankret i politiets Håndbok for innsatspersonell:³⁶⁶

Politiet [skal] gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(e) så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende. Politiet må derfor raskest mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen.

For å evaluere Oslo politidistrikts iverksetting av PLIVO-prosedyren i dette tilfellet ser utvalget det som hensiktsmessig å få frem patruljenes situasjonsforståelse på det aktuelle tidspunktet, og vurdere hvorvidt innsatspersonellet har handlet i tråd med handlingsplikten som ligger til grunn for et PLIVO-opdrag. I tillegg skal politiet i denne fasen definere et oppmarsjområde for brann og helse.³⁶⁷ Etablering og samhandling i innsatsområdet mellom nødetatene blir vurdert i kapittel 13. På bakgrunn av dette legger utvalget følgende kriterier til grunn for sine vurderinger av PLIVO-prosedyren:

1. Handlet innsatspersonellet i tråd med PLIVO-prosedyren, herunder handlingsplikten, gitt den situasjonsforståelsen de hadde i sanntid?
2. Definerte politiet innsatsområdet i henhold til PLIVO-prosedyren, gitt den situasjonsforståelsen de hadde i sanntid?

Som omtalt i utvalgets vurderinger av politiets varslinger gjennomførte operasjonssentralen en foreløpig utlesning med bevæpningsordre tidlig. Gjennom utvalgets intervjuer fremgår det at dette forberedte dem fysisk og mentalt på aktiv motstand. Når PLIVO ble lest ut like etter, fremgår det av utvalgets intervjuer og øvrige grunnlagsmateriale at samtlige patruljer i området var innstilt på og også gikk direkte i aksjon for å stanse gjerningspersonen i sine handlinger ved å lokalisere og kjøre rett til hendelsesstedet de oppfattet å påtreffe gjerningspersonen(e). Utvalgets vurdering er at innsatspersonellet gikk rett i aksjon for å redde liv og begrense skade, gitt den situasjonsforståelsen de hadde, og

366 Politidirektoratet, (UO) *Håndbok for Innsatspersonell*, 2008.

367 Helsedirektoratet, Politidirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (UO) *PLIVO-prosedyren*, 2019.

dermed oppfyller handlingsplikten. Dette gjelder også for den mye omtalte sivile politibilen, som er behandlet mer i detalj i kapittel 15. Parallelt forberedte og iverksatte også brann og helse tiltak innenfor deres ansvarsområder.

Flere sivile hadde delvis kontroll på gjerningspersonen da politiet overtok og pågrep ham. Utvalget berømmer innsatsen til de sivile som avbrøt gjerningspersonens handling med stor risiko for egen sikkerhet.

Utvalgets intervjuer med politiets innsatspersonell avdekker noe ulik praksis og vurdering hva gjelder bruk av tilgjengelig verneutstyr. Denne problematikken er behørig vurdert i forbindelse med evalueringen av hendelsen på Kongsberg 13. oktober 2021. I denne forbindelse anbefaler Kongsberg-evalueringen at: «Politidirektoratet initierer en endring/eller presisering av ordlyden i våpeninstruksens for politiet, som regulerer bruk av verneutstyr.»³⁶⁸

Utvalget støtter denne anbefalingen og kommer derfor ikke til å gå dypere inn i dette temaet her, men henviser heller til Kongsberg-evalueringen.

I henhold til PLIVO-prosedyren skal politiet definere et sikkert oppmarsjområde for nødetatene. Dette ble ikke gjort i denne hendelsen, noe som skapte usikkerhet for både brann- og ambulansemannskapene. Det kommer frem av utvalgets samtale med innsatsleder helse at hen vurderte å bremse ned ambulansene da de var kommet til Alexander Kiellands plass, fordi hen ikke hadde mottatt informasjon om oppmarsjområde. Det kom imidlertid informasjon fra politiets innsatsleder (IL 1) over samband i samme øyeblikk om at helse kunne kjøre direkte mot opprinnelig hendelsessted.

Brann fikk ikke med seg dette og 110-sentralen måtte ta kontakt med politiet flere ganger for å få definert oppmarsjområde, slik at brannmannskapene kunne kjøre inn i innsatsområdet.

368 *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022, 207.*

I intervjuer med brann og helse kom det frem at de har erfaring med at politiet i forbindelse med oppdrag med skarpe skytevåpen ikke har kapasitet til å definere oppmarsjområde i starten. Derfor er det viktig at brann og helse ikke blir handlingslammet når politiet ikke har kapasitet til å definere et oppmarsjområde for dem. I dette tilfellet forteller både innsatsleder helse og innsatsleder brann at de hadde vurdert alternative oppmarsjområder for sine mannskaper i nærheten av hendelsesstedet, da politiet ikke hadde definert et område før de ankom.

At prosedyren ikke ble fulgt på dette punktet, fikk dermed ingen praktisk betydning for dette oppdraget, utover at brannmannskapene ankom noe senere. Innsatslederne for politiet har til utvalget forklart at det i dette tilfellet ikke var hensiktsmessig å definere et oppmarsjområde, da gjerningspersonen hadde forlatt stedet og innsatsleder vurderte innsatsområdet som sikkert nok for brann og helse til å kunne kjøre direkte til hendelsesstedet.³⁶⁹

Her er det også verdt å nevne at det kun tok rundt tre minutter fra PLIVO ble lest ut, til innsatsleder 1 for politiet meldte i BAPS-1 at ambulansen kunne kjøre direkte til hendelsesstedet. Utvalget kan ikke se at en vurdering knyttet til et eventuelt oppmarsjområde kunne vært gjort noe raskere under de gjeldende omstendighetene. Dermed er utvalgets vurdering at PLIVO-prosedyren knyttet til oppmarsjområde vanskelig kan etterlevs til fulle i en hendelse som dette, hvor situasjonen fremstår som sikker nok for brann og helse før politiet får tid til å vurdere et eventuelt oppmarsjområde.

Utvalget forstår ut fra PLIVO-prosedyren at det ligger til operasjonsleder å definere et oppmarsjområde. Utvalget er av den formening at operasjonsleder i løpet av de første minuttene av en PLIVO-hendelse ofte har så mange parallelle høyt prioriterte oppgaver at det å også skulle definere et oppmarsjområde for brann og helse vanskelig kan prioriteres. Spesielt i bynære områder der det kan være svært korte avstander til et

hendelsessted. Samtidig kan det å få brann og helse på plass til rett tid redde liv.

På bakgrunn av dette vurderer utvalget at politiet handlet i tråd med PLIVO-prosedyren, og handlepplikten. Videre at det i dette tilfellet var vanskelig å definere et oppmarsjområde før politiet hadde fått tilstrekkelig oversikt og definert innsatsområde.

Bevæpning, mobilisering og disponering av personell

I hendelser som oppfattes som uavklarte er det særlig viktig for politiet å iverksette tiltak som kan bidra til å stanse eventuelle følgeangrep og iverksette organisering og sikring av innsatsområdet. Så lenge konkrete mål er ukjente for politiet, er det da særlig midlertidig bevæpning av samtlige patruljer i distriktet, strategisk utplassering av disse patruljene, responskapasitet samt mobilisering for å forsterke organisasjonen som er de mest aktuelle tiltakene. Med dette som utgangspunkt legger utvalget følgende kriterier til grunn for politiets videre tiltak:

1. Ble midlertidig bevæpning for samtlige patruljer i distriktet besluttet innen rimelig tid?
2. Ble tilgjengelige patruljer mobilisert og strategisk plassert med tanke på faren for eventuelle følgeangrep?
3. Ble det iverksatt hensiktsmessige tiltak for å mobilisere og forsterke organisasjonen, gitt den uavklarte situasjonen?

Innsatslederne for politiet la tidlig vekt på følgeangrep, i likhet med operasjonsentralen. Utvalget oppfatter like fullt at det var noe ulik situasjonsforståelse mellom operasjonsleder og innsatslederne for politiet rundt tiltak om bevæpning.

Innsatslederne ba operasjonsleder om midlertidig bevæpning, men fikk avslag på dette med begrunnelse om at det ikke var sikkert at det ville oppstå noen flere hendelser. Innsatslederne argumenterte for at det nettopp var på bakgrunn av dette at situasjonen var uavklart. På den annen side var operasjonsleders oppfatning at de fleste

³⁶⁹ Oslo politidistrikt, (UO), lydlogg av sambandskanal BAPS-1, 25.06.2022, kl. 01:18:14.

patruljer på en eller annen måte var involvert i PLIVO-hendelsen og dermed allerede var bevæpnet. Samtidig merker utvalget seg at operasjonsleder oppfattet situasjonen som uavklart. Dette kommer blant annet frem ved at det klokken 02.20 ble lest ut en melding der alle ledige patruljer skulle plassere seg på strategiske steder, samtidig som det i meldingen fremgikk at det ikke var gitt bevæpningsordre til enheter som ikke deltok på PLIVO-oppgaget. Videre fortalte operasjonsleder i intervju at det i et retrooperspektiv ville vært riktig å beslutte midlertidig bevæpning i hele Oslo politidistrikt når situasjonen var uavklart. Når det er sagt, så endret operasjonsleder oppfatning, og beslutning om midlertidig bevæpning for hele Oslo politidistrikt ble gjort noe før staben hadde sitt første statusmøte klokken 03.25.

Samme problematikk ble diskutert i Al-Noor-evalueringen.³⁷⁰ Selv om konteksten der var noe ulik, var situasjonen også uavklart. På bakgrunn av dette vurderte Al-Noor-evalueringen at beslutning om midlertidig bevæpning for hele politidistriktet skulle ha kommet tidligere.

Når det gjelder angrepet i denne hendelsen, mener utvalget at midlertidig bevæpning for hele Oslo politidistrikt skulle kommet så snart man oppfattet at man befant seg i uavklart trusselsituasjon med mulig fare for følgeangrep, og senest når innsatsleder etterspør en slik midlertidig bevæpning.

Selv om angrepet kunne se ut til å ha vært rettet mot det skeive miljøet og Oslo Pride, må politiet forholde seg til at neste angrep kan rette seg mot andre mål, og derfor disponere sine ressurser for best mulig å kunne fange opp det som måtte komme av eventuelle følgeangrep. I tillegg skal politiet, så langt det lar seg gjøre, forsøke å trygge befolkningen med synlig tilstedeværelse og god kommunikasjon. Når det gjelder utvalgets vurderinger av politiets og PST offentlige kommunikasjon om angrepet, kommer disse i kapittel 14.

³⁷⁰ Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020*

For å kunne håndtere eventuelle følgeangrep ble det, slik utvalget forstår, plassert ut egne styrker for å sikre innsatsområdet på hendelsesstedet, samt at ledige patruljer skulle plassere seg på strategiske knutepunkt. I tillegg plasserte Øst politidistrikt patruljer på sentrale akser i randsonen til Oslo politidistrikt. Utvalget vil også legge til at selv om det skjer en hendelse, så må operasjonssentralen også prioritere oppdrag som krever politiets tilstedeværelse andre steder i politidistriktet. Disponering av ressursene må dermed både ta hensyn til fleksibilitet og stabilitet. Flexibilitet i den mening å kunne respondere og håndtere eventuelle følgeangrep og stabilitet i den mening å kunne ivareta og følge opp hendelsesforløpet og andre hendelser med fare for liv og helse. På bakgrunn av dette mener utvalget at tilgjengelige patruljer ble hensiktsmessig prioritert og strategisk plassert for å ivareta faren for eventuelle følgeangrep. Innsatsleder var i tillegg også tydelig på at tilgjengelige patruljer fra beredskapstroppen skulle frigjøres for rask respons.

Det ble tidlig varslet internt i organisasjonen om behov for støtte på operasjonssentralen, støtte til innsatsledelse og støtte fra NB-KO. Innsatsleder var spesielt opptatt av å få på plass gripbar responskapasitet med spesialkompetanse fra nasjonale beredskapsressurser (NB). Samhandlingen mellom operasjonsleder og nasjonale beredskapsressurser omtales nærmere i neste kapittel og vil vurderes nærmere da. Videre ble det varslet og mobilisert i linjen på etterforskning og etterretning, og tillegg etterspurte operasjonsleder innkallelse av staben for å forsterke linjen. Etter utvalgets vurdering medførte varslingene at operasjonsleder tidlig fikk på plass lederstøtte i tillegg til ekstra innsatsledelse. Utvalget anser at denne støtten er viktig å få på plass tidlig for å ha overskuddskapasitet til å kunne håndtere et eventuelt følgeangrep. Det er positivt at de forskjellige funksjonene evnet å være raskt på plass, til tross for at det ikke er noen form for tilgjengelighets- eller beredskapsavtaler. Utvalget vurderer på denne bakgrunn at det ble iverksatt hensiktsmessige tiltak for å mobilisere og forsterke organisasjonen, både med responskapasitet og støtte for å forsterke linjen.

Kapittel 13 Vurdering av politiets samhandling med andre relevante aktører i gjennomføringsfasen

Utvalgte funn

- Oslo politidistrikts utlesing av PLIVO satte i gang et tydelig og gjenkjennbart handlingsmønster og klar retning for oppdragsløsning for alle de tre nødetatene. Innsatslederne fra nødetatene fremhevet spesielt at erfaring fra felles trening og øving på PLIVO-prosedyren gjorde at innsatspersonellet fra samtlige nødetater var godt kjent med sine roller, myndighet og ansvar. I tillegg ble fagsamlinger i operativt lederforum (OLF) fremhevet som en viktig arena for å bli kjent og fremme samhandling.
- Hyppige situasjonsoppdateringer i felles samhandlingskanal for nødetatene (BAPS) og politiets egen arbeidskanal er viktig for at innsatspersonell får en felles oppdatert situasjonsforståelse.
- Operasjonsleder hadde ikke tilgang til etterretningsstøtte i egen organisasjon og henvendte seg til PST for å få beslutningsstøtte. Det var derimot mangelfull deling av informasjon i innledende kontakt mellom operasjonsleder i Oslo og PST. Samhandlingen ble bedre ved ankomst av liaisoner fra PST til Oslo politidistrikt.
- Det var ulik situasjonsforståelse mellom operasjonsleder, innsatsleder og vaktleder i Nasjonale beredskapsressurser – kontaktpunkt og koordinering (NB-KO) i starten av hendelsen. Dette medførte en noe uklar bestilling fra operasjonsleder i Oslo til vaktleder NB-KO i starten av oppdraget.
- Det var ulik forståelse av roller og ansvar i strategisk rådgivergruppe når Politimesterens operative stab (staben) ble etablert.
- Opprettelse av felles prosjekt i Indicia styrket samhandling, informasjonsdeling og felles situasjonsforståelse internt i Oslo politidistrikt.
- Det var tett kontakt og god samhandling mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune i gjennomføringsfasen.
- Oslo politidistrikt praktiserte forsterket linje og sørget for å bygge en robust organisasjon til å håndtere situasjonen i sanntid før etablering av stab. Ingen av stabsfunksjonene hadde tilgjengelighets-/beredskapsordninger, annet enn stabssjef, noe som ga ulik respons og forskjellige oppmøtetidspunkt.
- Staben i Oslo politidistrikt arbeidet i tråd med gjeldende retningslinjer for politiets krisehåndtering. Regelmessig lokal øving og trening er viktig, og må sees i sammenheng med nasjonale øvelser og stabs- og lederutviklingsprogrammet.

Utvalgte anbefalinger

- Politiet bør fortsette med å prioritere opplæring, trening og øving på PLIVO-prosedyrene i samhandling med nødetatene og inkludere nødmeldesentralene. Samlinger i operativt lederforum for taktiske og operasjonelle ledere (OLF) bør prioriteres og dette bør formaliseres. I tillegg bør trening og øvelse på krisehåndtering prioriteres, nasjonale øvelser opprettholdes, og stabs- og lederutviklingsprogrammet videreføres.
- Innsatsleder bør fortsette med hyppige situasjonsoppdateringer i politiets arbeidskanal og i BAPS i den hensikt å ha en oppdatert felles situasjonsforståelse.
- PST bør tilstrebe å nedgradere informasjon som kan være kritisk for politiets operative håndtering i tidlig fase. PST bør derfor mer aktivt og målrettet formidle informasjon om trusselbildet til politiet.
- Ordningen med faste liaisoner fra PST til Oslo politidistriktet bør opprettholdes for å sikre raskt og felles situasjonsforståelse.
- Oslo politidistrikt bør vurdere en tilgjengelighets-/beredskapsordning for funksjoner som skal ivareta etterretning og etterforskning, kommunikasjon og operasjon ved kriser og ekstraordinære hendelser.
- Operasjonsleder bør ved ekstraordinære hendelser som antatte terrorangrep fortsette med å varsle Nasjonale beredskapsressurser tidlig, slik at de kan korte ned tiden på gripbare responskapasiteter.
- Operasjonsleder bør være tydelig i sin bestilling til Nasjonale beredskapsressurser på hva det ønskes bistand til og at det tilstrebes å etablere en telefonkonferanse mellom operasjonsleder, innsatsleder og vaktleder hos Nasjonale beredskapsressurser for å etablere felles situasjonsforståelse og å avklare bistandsbehov.
- Vaktleder ved Nasjonale beredskapsressurser bør veilede operasjonsleder ved operasjonssentralen om hvilke ressurser som Nasjonale beredskapsressurser kan og bør bidra med i den enkelte situasjon.
- Oslo politidistrikt bør fortsette å starte med forsterket linje til organisasjonen er styrket nok til å håndtere hendelsen i sanntid, før stab eventuelt formelt etableres.
- Oslo politidistrikt bør fortsette å ha døgntilgjengelig personell fra beredskapstroppen og helikoptertjenesten tilgjengelig i ordinært tjenesteoppsett.
- Det bør utarbeides en egen instruks for strategisk rådgivergruppe dersom politimesteren velger å knytte til seg rådgivere.
- Oslo politidistrikt bør kontinuerlig vurdere om det er behov for etablering av evakuerte-pårørendesenter dersom situasjonen endrer seg i tett dialog med aktuell kommune(er). Spesielt dersom hendelsens art tilser at det kan bli et behov på et senere tidspunkt.

13.1 Introduksjon

I dette kapittelet vurderer vi samhandlingen mellom politiet og andre relevante aktører i gjennomføringsfasen. Først vurderer vi samhandlingen mellom brann, helse og politiet. Deretter vurderer vi samhandling og etablering av felles situasjonsforståelse mellom politiet og PST, samhandlingen mellom operasjonsleder og nasjonale beredskapsressurser, samhandlingen internt i Oslo politidistrikt, og til slutt samhandlingen mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune.

13.2 Samhandling mellom brann, helse og politiet

Når det gjelder samhandling med helsevesenet og brannvesenet, tar utvalget her utgangspunkt i PLIVO-prosedyren som ramme for samhandling. I forrige kapittel ble varsling, kontaktetablering og oppmarsjområde mellom nødetatene vurdert. Utvalget vil i denne delen vurdere samhandlingen mellom nødetatene fra overgangen mellom aksjons- og driftsfasen. Med dette som utgangspunkt legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av samhandling mellom politiet, brann og helse:

1. Var samhandlingen mellom politi, brann og helse hensiktsmessig for å løse oppgavene i innsatsområdet?

Etter utvalgets forståelse fikk innsatsleder 1 i politiet raskt oversikt over situasjonen og hadde etablert sikker kommunikasjon i BAPS-1. Ved å melde situasjonsoppdateringer regelmessig i TG-1 og BAPS-1 vurderer utvalget at det ga grunnlag for felles situasjonsforståelse og god risikoforståelse. I intervju med innsatsledere for helse og brann gis det uttrykk for at da innsatsleder 1 meldte at de kunne kjøre inn i innsatsområdet, opplevdes det trygt nok for dem til å umiddelbart iverksette tiltak i henhold til egne ansvarsområder. Politiet hadde da etablert eget innsatspersonell med ansvar for sikring. Utvalgets vurdering er at samhandlingen mellom nødetatene på dette tidspunktet var god og hensiktsmessig for raskt å håndtere de oppgaver som tilfaller i innsatsområdet.

Innsatsleders kommandoplass (IL-KO) ble deretter raskt etablert, der innsatslederne for brann, helse og politi ledet sine oppgaver. Politiets innsatsledere fordelte oppgaver seg imellom, der innsatsleder 1 hadde det overordnede ansvaret for innsatsområdet og innsatsleder 2 organiserte innsatsområdet. Videre var de enige om at innsatsleder 2 skulle prioritere å lede en eventuell innsats om det skulle oppstå følgeangrep. Se kapittel over for nærmere vurderinger av tiltak for følgeangrep.

I innsatsområdet ble det raskt etablert samle plass for skadde, som ble ledet av innsatsleder helse, og samle plass for evakuerte og vitner, som ble ledet av politiet. I tillegg til å sikre innsatsområdet generelt ble det også etablert sikring av samleplassene. I intervjuer med innsatslederne fra alle tre etater fremheves lederskap og samhandling i IL-KO som meget bra, noe som styrket felles situasjonsforståelse og iverksetting av tiltak. Hovedgrunnen for dette tilla innsatslederne trening og øving på PLIVO-prosedyren, godt kjennskap til hverandre og samhandling gjennom operativt lederforum (OLF). Videre opplyste innsatsleder brann og helse at innsatsleder politiet hadde god kontroll og ledet og koordinerte innsatsområdet på en god måte etter kjente prinsipper definert i PLIVO-prosedyren. Utvalget oppfatter at det var en klar rolle- og ansvarsfordeling. I tillegg fremkom det i intervjuer med politiets innsatspersonell at innsatsleder 1 koordinerte og ledet politiressursene på en tydelig, gjenkjennbar og hensiktsmessig måte. Betydningen av trening og øving på PLIVO-prosedyrene ble også der fremhevet. Etter hva utvalget forstår, så var informasjonsflyten og samhandlingen mellom politi, brann og helse hensiktsmessig og god, og det bidro til å løse oppdraget på en god måte.

13.3 Samhandling og etablering av felles situasjonsforståelse mellom politiet og PST

Når det gjelder politiets samhandling med PST i forbindelse med hendelser som kan være terrorangrep, er det først og fremst viktig å sikre samhandling i form av informasjonsdeling. Det er

nødvendig for å etablere felles situasjonsforståelse. Med dette som utgangspunkt legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av samhandling mellom politiet og PST:

1. I hvilken grad og på hvilke måter ble relevant informasjon delt mellom politiet og PST for å etablere felles situasjonsforståelse etter angrepet?

Den første kommunikasjonen som fant sted mellom politiet og PST etter hendelsen, så langt utvalget kjenner til, er da operasjonsleder ringte til PST klokken 01.38 for å få eventuell informasjon om gjerningspersonen som kunne berike politiets forståelse av situasjonen. På dette tidspunktet hadde ikke operasjonsleder egen etterretningsstøtte, da den funksjonen ikke er besatt på natten og foreløpig ikke hadde rukket å komme på jobb. Her er det verdt å nevne, slik utvalget har forstått, at politiet ikke har beredskapsordning for etterretningsstøtte.³⁷¹

PST opplyste da operasjonsleder om at de var kjent med gjerningspersonen fra tidligere, og at han hadde en «kompis» som også var kjent av dem, men som på dette tidspunktet var i utlandet. Operasjonsleder fikk ikke informasjon om identiteten til denne personen i utlandet, som vi i ettertid har skjønt var Arfan Bhatti. Operasjonsleder gir i intervju uttrykk for at hen gjerne skulle sett at PST delte identiteten til «kompisen». På dette tidspunktet vurderer utvalget det slik at manglende informasjonsdeling fra PST hemmer en felles situasjonsforståelse mellom operasjonsleder og PST.

Det er uklart for utvalget hvorfor PST ikke delte navn på personen på dette tidspunktet, eller ga informasjon om gjerningspersonens tilknytning til en kjent ekstrem islamist. Etter utvalgets syn kan slik informasjon bidra til å oppdatere operasjonsleders situasjonsforståelse. En oppdatert situasjonsforståelse danner grunnlag for bedre å forutsi mulige handlingsalternativer og beslutte iverksetting av hensiktsmessige tiltak. Operasjonsleder er sikkerhetsklarert og har tilgang til

³⁷¹ (UO) Referat fra samtale med operasjonsleder.

gradert telefon og PC fra sin plass på operasjonsentralen. Det ville dermed være teknisk uproblematisk å dele gradert informasjon med operasjonsleder til og med BEGRENSET. Utvalget er av den formening at informasjonsflyten i denne fasen i stor grad kun går en vei, fra operasjonsleder til PST, men i liten grad tilbake til operasjonsleder.

Denne hendelsen viser også svakheten ved at operasjonsleder i Oslo politidistrikt ikke har tilgang til døgnkontinuerlig etterretningsstøtte i egen organisasjon. I dette konkrete tilfellet hadde Oslo politidistrikt selv informasjon som knyttet gjerningsperson til «kompisen» i utlandet, noe som kunne bidratt til å endre situasjonsforståelsen i retning av en hypotese om mulig terror. Dersom det hadde vært planlagt følgeangrep fra samme nettverk, kunne tilgang til slike opplysninger hatt en avgjørende rolle for videre håndtering.

På bakgrunn av dette vurderer utvalget at samhandlingen mellom Oslo politidistrikt og PST i den innledende fasen av den operative håndteringen var mangelfull.

Operasjonsleder sendte klokken 02.33, like etter at hen hadde oppdatert politiets situasjonssenter i Politidirektoratet, en varsling i politiets alarm- og varslingssystem. Denne meldingen gir et godt inntrykk av operasjonsleders situasjonsforståelse på dette tidspunktet. Meldingen var som følger:

PLIVO i Oslo

(UO) Klokken 01:14 i natt ble det skutt med maskinpistol og pistol mot gjester ved to utesteder i Oslo. En hypotese er at angrepet er rettet mot deltakere på Pride-arrangementene i byen. Gjerningspersonen er pågrepet. Oslo setter stab.³⁷²

I Al-Noor-evalueringen anbefales det at «PST mer aktivt og målrettet bør formidle informasjon om trusselbildet til operative mannskaper i politiet, herunder de som jobber på operasjonssentralen».³⁷³

³⁷² Oslo politidistrikt, (UO) PAV-varsling, 25.06.2022, kl. 02.33.

³⁷³ Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020*, 152.

Utvalget støtter denne anbefalingen og registrerer at det ikke ser ut til at anbefalingen har blitt fulgt opp.

Utover natten ble linjen forsterket, med blant annet etterretningskommandoplass, som i sitt arbeid undersøkte mulige medvirkere til gjerningspersonen. PST sendte sine liaisoner til Oslo politidistrikt, og informasjonsflyten mellom Oslo politidistrikt og PST tiltok gradvis som følge av dette.

Med tilfang av ny informasjon endret politiets situasjonsforståelse seg i retning av å være en uavklart trusselsituasjon med terror som hovedhypotese. På grunnlag av blant annet denne endringen beslutter politimesteren i Oslo å sette stab klokken 04.42.

I intervjuer med PST og Oslo politidistrikt får utvalget inntrykk av at samhandlingen og informasjonsdeling var noe mangelfull i starten, men at det ble bedre etter hvert. Det kommer frem i intervjuer at PST i Nydalen og liaisonene har hatt intensjon om å dele mest mulig informasjon. Fra Oslo politidistrikt sin side opplevdes det at de ble veiledet godt, at de var omforent når det gjaldt overordnede spørsmål som gjaldt situasjonens karakter, noe som ga et godt grunnlag for en felles situasjonsforståelse.

Slik utvalget forstår det, sitter PST og politiet med en god felles situasjonsforståelse etter at det ble gjennomført en videokonferanse klokken 06.15. Her ble det også gjort en tydelig rolleavklaring på hvem som gjør hva i videre oppfølging. Situasjonsforståelsen som her ble etablert var, etter det utvalget har forstått, retningsgivende for politiets håndtering og vurdering av resttrussel og de beslutninger og tiltak som ble iverksatt videre i normaliseringsfasen.

13.4 Samhandling mellom operasjonsleder og nasjonale beredskapsressurser (NB)

De nasjonale beredskapsressursene er underlagt Oslo politidistrikt og består av Beredskapstroppen, Krise- og gisselforhandlertjenesten, Politiets helikoptertjeneste og Bombetjenesten. Alle disse

ressursene er samlokalisert ved Politiets nasjonale beredskapssenter på Taraldrud utenfor Oslo. Slik sett utgjør de nasjonale beredskapsressursene politiets særskilte kompetanse for å avverge og håndtere terrorhendelser samt annen alvorlig, organisert kriminalitet. De skal bistå ved særlig farlige og komplekse hendelser. Beredskapsressursene skal være komplementære og gjensidig forsterkende. De kan yte innsats enkeltvis eller sammen.³⁷⁴

Når det gjelder eventuell samhandling mellom operasjonsleder og de nasjonale beredskapsressursene ved mulige terrorangrep, vil omfanget og innretningen av denne samhandlingen avhenge mye av den konkrete hendelsen. I dette tilfellet, hvor gjerningspersonen raskt ble anholdt, men hvor det gjensto en uavklart trusselsituasjon, er det særlig informasjonsdeling med og mobilisering av tilgjengelige beredskapsressurser i tilknytning til eventuelle følgeangrep som gjør seg mest gjeldende. På bakgrunn av dette legger utvalget følgende kriterier til grunn for sine vurderinger av samhandlingen mellom operasjonsleder og Nasjonale beredskapsressurser (NB):

1. Ble tilgjengelig informasjon om angrepet delt mellom operasjonsleder og NB på en måte som sikret felles situasjonsforståelse og derigjennom mobilisering av relevante beredskapsressurser i tilknytning til eventuelle følgeangrep?
2. Ble eventuell mobilisering av relevante beredskapsressurser kommunisert tilbake til operasjonsleder på en måte som gjorde de lett gripbare for operasjonsleder ved behov?

Vaktleder ved Nasjonale beredskapsressurser-kontaktpunkt og koordinering (NB-KO), får med seg Oslo politidistrikts foreløpige utlesning og responderer raskt på denne ved å varsle NBs helikopterkapasitet slik at den blir klargjort. I tillegg er Beredskapstroppens patruljer tilgjengelige og responderer på oppdraget. Beredskapstroppens patrulje kjører direkte mot C.J. Hambros-plass ved foreløpig utlesning. I den innledende dialogen mellom operasjonsleder og NB-KO er

³⁷⁴ Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020.

det imidlertid uklart for utvalget hvorfor det ikke umiddelbart mobiliseres flere fra Beredskapstroppen for å styrke responskapasiteten. Gjennom utvalgets intervjuer fremgår det at dette var et eksplisitt og uttrykt ønske fra innsatsleder som også ble støttet av Beredskapstroppens patruljer på stedet.

På den annen side hadde PLIVO-hendelsen på dette tidspunktet allerede opphørt, det var kontroll på gjerningspersonen, og den uavklarte trussels situasjonen var kanskje ikke så innlysende. I intervjuer med både operasjonsleder og NB-KO ble dette bekreftet.

I tillegg opplyste operasjonsleder under sitt intervju med utvalget at hen i retrospektiv kunne vært tydeligere i sin bestilling av hvilke ressurser det var behov for, til vaktleder ved NB-KO. Videre fremkommer det av utvalgets intervju med aksjonsleder at de gjorde fortløpende vurderinger av behovet for støtte fra nasjonale beredskapsressurser, men at de avventet anmodning om støtte ettersom disse beredskapsressursene også har et nasjonalt bistandsansvar som vil svekkes dersom de trekkes inn i håndteringen av en lokal hendelse.

Som følge av angrepet ble det besluttet å styrke NB-KO. I tillegg sendte NB en rådgiver til stab i Oslo politidistrikt, noe utvalget anser som riktig og viktig for å kunne støtte godt opp under operative spørsmål og gjøre fortløpende vurderinger av bistandsbehovet.

I intervju med innsatsledere pekes det på enkelte utfordringer med ulik forståelse av beslutningsmyndighet knyttet til eventuell bruk av nasjonale beredskapsressurser. I dette tilfellet anmodet innsatsleder tidlig operasjonssentralen om å «trykke på den store knappen» ettersom situasjonen var uavklart. I denne sammenhengen var det viktig for innsatslederne å tilgjengeliggjøre de nasjonale beredskapsressursene slik at de kunne støtte ved eventuelle følgeangrep, og dessuten gi støtte til delopdrag hvor det var behov for slike spesialiserte ressurser.

Utvalget har forståelse for at de nasjonale beredskapsressursene har behov for å gjøre selvstendige vurderinger. Samtidig mener utvalget at slike vurderinger og beslutninger må gjøres i samhandling med operasjonssentralen og innsatsleder i en tidlig fase. Det er operasjonsleder som er politidistriktets øverste leder på operasjonelt nivå når politimesteren ikke har satt stab. Ved eventuell uenighet om bruk av nasjonale beredskapsressurser er det operasjonsleder, slik utvalget forstår, som har beslutningsmyndighet. Det fremstår imidlertid for utvalget som at det ikke var samsvar mellom situasjonsforståelsen mellom innsatsleder, operasjonsleder og NB-KO. Dette medførte at samhandlingen mellom operasjonsleder og NB, og rettidige beslutninger, ikke var optimal. Dette henger også sammen med det at operasjonsleder innledningsvis var noe uklar i sin bestilling til NB-KO.

Videre mener utvalget at det er vaktleder ved NB-KO som har best forutsetning for å kunne vurdere hvorvidt nasjonale beredskapsressurser bør brukes i en gitt situasjon. Derfor er det viktig at operasjonsleder og vaktleder ved NB-KO tidlig får etablert en felles situasjonsforståelse, slik at vaktleder ved NB-KO kan veilede og anbefale hvilke beredskapsressurser som eventuelt bør tilgjengeliggjøres for å avlaste og sørge for at innsatsleder har gripbare ressurser dersom det skulle bli behov for det.

I tillegg ønsker utvalget her å påpeke at operasjonsleder og vaktleder ved NB-KO begge savnet beslutningsstøtte fra etterretning i den tidlige fasen, noe som trolig fikk innvirkning på begges situasjonsforståelse.³⁷⁵ Oslo politidistrikt bør derfor se på muligheten for en felles etterretningsstøtte for både operasjonsleder og vaktleder ved NB-KO i en tidlig fase.

I stort mener utvalget at samhandlingen mellom operasjonsleder og de nasjonale beredskapsressursene fungerte godt i form av at relevante ressurser ble mobilisert, og det ble avgitt støtte i form av en NB-rådgiver til stab.

375 (UO) Referat fra samtale med operasjonsleder; (UO) Referat fra samtale med NB-KO.

13.5 Samhandling internt i Oslo politidistrikt

Når det gjelder samhandling internt i Oslo politidistrikt, vil vi i denne sammenheng vektlegge prosessene rundt etablering av stab, samt avklaring av roller og ansvar mellom stab og resten av linjeorganisasjonen. Den delen av intern samhandling som gjelder varslingsprosesser, er omtalt i forrige kapittel. Dermed legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av intern samhandling i Oslo politidistrikt.

1. Var Oslo politidistrikts organisatoriske oppfølging av angrepet, herunder etablering av stab samt fordeling av roller og ansvar, hensiktsmessig og i tråd med gjeldende retningslinjer?

Som det kommer frem av utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet, varslet operasjonsleder stabssjef, som har beredskapsvakt, kort tid etter at angrepet inntraff. Stabssjefen møtte på politihuset under en time etter varsling og fikk en statusoppdatering av operasjonsleder. Inntrykket til stabssjef var at hendelsen ble godt håndtert og ledet i linjen. Samtidig ble det vurdert at operasjonsleder hadde behov for støtte i videre håndtering, samt å avklare hvilken betydning hendelsen kunne få for videre drift i Oslo politidistrikt. I samråd med bakvakt for politimesteren ble det da besluttet å innkalle politimesterens stab i den hensikt å forsterke ordinær linje. I tillegg varslet operasjonsleder i ordinær linjeorganisasjon. Alle funksjoner responderte og mobiliserte, men med variasjoner i oppmøtetid. Utvalget er enig i vurderingen som her gjøres, da tidlig mobilisering og styrking av linjen gjør organisasjonen bedre forberedt på det som måtte komme.

I intervjuer har det fremkommet at ingen av funksjonene i stab har noen form for beredskapsordning. Det vil da være tilfeldig om funksjonene responderer og har mulighet til å fylle sin tiltenkte funksjon. I dette tilfelle, til tross for at det ikke er beredskapsordninger, møtte alle funksjoner, foruten P2, til et første statusmøte klokken 03.25.

Alle funksjoner var på plass til statusmøte nummer 2, en time senere.

Utvalget mener det er uheldig at det per i dag ikke foreligger noen form for beredskapsordning på noen av stabsfunksjonene. Spesielt ønsker utvalget å utpeke funksjoner som ivaretar etterretning og etterforskning, operasjon og kommunikasjon som særlig relevante i tidlig fase av en ekstraordinærhendelse eller krise. Disse funksjonene er viktige for å understøtte operasjonsleder i en forsterket linje og etter utvalgets vurdering viktige for samhandlingen. I en beredskapsorganisasjon som politiet tross alt er, bør ikke rask tilgang på relevant kompetanse for å styrke linjen og/eller stab bero på tilfeldigheter, slik det gjorde i dette tilfellet.

På de to første statusmøtene ble det eksplisitt avklart mellom stabssjef og operasjonsleder at operasjonen ble håndtert i linjen, og at staben støttet pågående operasjon, og planla for mulige fremtidige hendelser og behov. I intervju med operasjonsleder fremkom det at tydelig og eksplisitt avklaring mellom operasjonsleder og stabssjef var god og viktig. Utvalget er av den oppfatning at en slik tydelig avklaring er viktig og riktig for å stadfeste rolle, myndighet og ansvar. Utvalget vurderer videre at det var en god beslutning å sette søkelys på forsterket linje i starten, slik at operasjonssentralen og innsatsen ute ble ressursatt for å håndtere situasjonen ute, før stab ble vurdert etablert.

Beslutningen om å sette politimesterens stab ble besluttet med bakgrunn i at situasjonsforståelsen endret seg til å bli en uavklart trusselsituasjon, der hovedhypotesen var terror. Utvalget mener det var en god beslutning å etablere stab formelt, gitt denne nye forståelsen. Det var mange planlagte større arrangement. I tillegg måtte politiet avklare hvordan de skulle forholde seg til resttrussel, og spesielt til pride-paraden samme dag.

Videre har utvalget forstått at rolleavklaringen mellom stabssjef og operasjonsleder også ble kommunisert eksplisitt etter at stab formelt ble satt. Stabssjef blir i en slik overgang formelt øverste leder på operasjonelt nivå. Samme logikk

som tidligere ble fulgt, der staben planla for det som kommer frem i tid, og operasjonsleder håndterte det som foregikk i sanntid.

Kommunikasjonslinjene mellom operasjonsentralen og innsatsleder ble opprettholdt i samme kanaler som vanlig. Denne organiseringen er etter utvalgets oppfatning i tråd med retningslinjer i politiets beredskapssystem og Oslo politidistrikts eget instruksverk. I tillegg mener utvalget at en slik organisering ikke går på bekostning av likhetsprinsippet i den praktiske gjennomføringen.

I intervjuer fremkom det at stabssjefen og funksjonene i størst mulig grad oppholdt seg fysisk i stabsrommet, slik at de var tilgjengelige ved behov. Stabsmøtene ble strukturert og gjennomført i den hensikt å oppnå felles situasjonsforståelse. Stabsmøtene startet med situasjonsrapport fra operasjonsleder og fortsatte med de andre funksjonene. Malen som ble brukt, fokuserte i korte trekk på situasjon i egen funksjon, mediebilde og budskap, iverksatte tiltak, forventet utvikling og tiltak som ble vurdert iverksatt. Til slutt oppsummerte stabssjef sin tolkning av felles situasjonsforståelse, traff eventuelle nye beslutninger og fastsatte fokusområder og prioriteringer. I tilbakemelding fra staben viser de til at krisehåndtering er et fag som må trenes og øves på for at funksjonene skal være trygge i rollen og systemet skal fungere. Videre viser de til at trening og øvelser må prioriteres både lokalt og nasjonalt ved at nasjonale øvelser opprettholdes og stabs- og lederutviklings programmet videreføres da dette gir viktig drahjelp for lokal trening og øving.

P-funksjonene ga i sine intervjuer med utvalget inntrykk av at stabssjefen i stabsmøtene var tydelig på forventninger og bestillinger, samt gjennomførte stabsmøtene effektivt med en tydelig retning. Stabsmøtene ga videre grunnlaget for oppstart av situasjonsrapportering på fagkanal til Politidirektoratet, etter gjeldende retningslinjer og mal. Utvalget ser av referater at metodikken som er beskrevet over, er systematisk brukt, samt at det ga et godt grunnlag for rapportering på fagkanal til Politidirektoratet. Videre fremkommer det av referatene at stabsmøtene ble gjennomført på 10–15 min.

Ut fra hva utvalget erfarer, så ble stabsmøtene gjennomført på en god måte for å få felles situasjonsforståelse, koordinere oppgaver og sette retning.

For å etablere god samhandling og informasjonsflyt internt i Oslo politidistrikt og med samvirkeaktører ble det etablert støtte til operasjonsentralen fra P3 og P2. I P2 ble det etablert liaisons fra PST, Kripos og Politidirektoratet. Staben hadde også støtte av liaison fra Nasjonale beredskapsressurser, samt at det ble etablert kontakt med Oslo kommune primært via Koordinerings- og styringssentralen i Oslo kommune (KOSS). Videokonferanser, graderte og ugraderte, ble også hyppig brukt ved behov. Utvalgets vurdering er at bruk av liaisons er viktig for å sikre god samhandling og hurtig informasjonsflyt for å skape god situasjonsforståelse, i tillegg til videokonferanser og elektroniske samarbeidsplattformer.

For å ivareta notoritet og samle all informasjon på ett sted ble det laget ett prosjekt i en felles samhandlingsplattform (Indica). Utvalget er kjent med at systemet kan tilgangsstyres, men at det ikke håndterer gradert informasjon. Til gradert informasjon ble det brukt egnede og godkjente kanaler, som det var tilgang til. I intervjuer med stabssjefer og stabsfunksjoner fremkom det at et felles Indica-prosjekt fungerte godt og styrket samhandlingen, da det ga god mulighet for informasjonsdeling og samhandling i og mellom funksjoner, nivåer og andre i politietaten ved behov. Utvalget vurderer at organiseringen var god for å sikre notoritet, samhandling og informasjonsflyt.

Etterretnings- og etterforsknings-kommandoplass (Etr-KO og E-KO) ble etablert i henhold til planverk, og hendelsen ble rangert i henhold til en kategorisering som beskriver hvilken del av politiets planverk som skal benyttes. Gjennom utvalgets intervjuer har det kommet frem at situasjonen ble oppfattet som ekstraordinær i de første varslingene, og at omfanget tilsa en kategorisering på B-nivå.³⁷⁶

³⁷⁶ Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)*, 2020, 24.

Vurderingsgruppen som skal anbefale kategorisering, hadde den første tiden ikke kapasitet til å møtes, og fikk derfor ikke lagt frem sine vurderinger i fellesskap. Utvalget mener at kategoriseringen var riktig og viktig for å iverksette tilpasset nivå i planverket. En av forskjellene på nivå A og B er at på nivå A skal stab settes, mens på nivå B skal stab vurderes. Gitt situasjonen vurderer utvalget at det var en god beslutning i linjen å kategorisere hendelsen som B for å iverksette planverket, men understreker at det bør prioriteres å sammenkalle vurderingsgruppen slik at det blir tatt en omforent beslutning av riktig organisering for håndtering av den spesifikke hendelsen.

Strategisk nivå i Oslo politidistrikt var tett på stabssjef den første tiden, og for utvalget fremstår det som at det var et tydelig og avklart forhold mellom strategisk og operasjonelt nivå.³⁷⁷ Oslo politidistrikt har på den annen side ikke instruks, retningslinjer eller lignende for strategisk gruppe når stab er satt. Gjennom utvalgets intervjuer med personer fra politimesterens ledergruppe og operasjonelt nivå i Oslo politidistrikt kommer det frem et behov for at strategisk gruppe bør ha et tydelig og avklart forhold til rolle og ansvar. Et konkret forslag som kom frem, var å formalisere en instruks som bygger på samme strukturer som stab.

Utvalget har også registrert at notoritet i form av referater fra strategisk nivå er noe mangelfull den første tiden. Det er kjent for utvalget at Oslo politidistrikt i ettertid har utarbeidet en egen spesialinstruks for strategisk rådgivergruppe. Utvalget støtter at det kan være hensiktsmessig at strategisk nivå avklarer sitt behov for en strategisk gruppe og om behovet er der, og formaliserer dette for å tydeliggjøre roller og ansvar.

Som grunnlag for Oslo politidistrikts håndtering ga politimesteren en foreløpig intensjon som ga en overordnet retning og føring på hvordan Oslo politidistrikt skulle løse oppdraget. Intensjonen ble videre operasjonalisert i lokale operasjons-

³⁷⁷ Strategisk nivå innebærer politimester, visepolitimester eller PM bakvakt når politimester eller visepolitimester ikke er til stede.

ordre med tydelig fordeling av roller, myndighet og ansvar. Slik utvalget har oppfattet det, var politimesterens intensjon tydelig og ga gode forutsetninger for planlegging og iverksettelse av oppdrag gjennom operasjonsordre.

Utvalget vurderer at Oslo politidistrikt ledet håndteringen av hendelsen gjennom en effektiv, tydelig, avklart, koordinert og kommunisert ledelses- og kommandostruktur. Det var en tydelig rolleavklaring mellom stab og operasjonsleder, og stab og strategisk nivå. I tidlig fase forsterket Oslo politidistrikt linjen for å gjøre den robust nok til å håndtere hendelsen i nåtid, før stab formelt ble etablert og kunne fokusere for fullt på situasjonen frem i tid. Videre fulgte Oslo politidistrikt kjente strukturer gjennom rapportering, møter, paroler, ordre og samband.

13.6 Samhandling mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune

Ved hendelser med flere skadde og pårørende har politiet ansvar for å beslutte evakuering og i samråd med kommunen vurdere behov for å opprette et senter for evakuerte og pårørende (EPS). Et EPS vil blant annet registrere evakuerte og pårørende, og ta hånd om informasjon til pårørende.³⁷⁸ Etter politiets eventuelle evakuering er det kommunene som har ansvar for videre ivaretagelse av evakuerte og pårørende.³⁷⁹

Når politiet får melding om en hendelse som berører et betydelig antall personer, eller det av andre årsaker kan komme mange henvendelser fra pårørende, skal oppgaver tilknyttet EPS organiseres under P7 i politimesterens stab.³⁸⁰ En av oppgavene til P7 er å varsle kommunen om

³⁷⁸ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven); Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1) og 2 (PBS 2)*, 2020.

³⁷⁹ Lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven); lov 24. juni 2011 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven); lov 1. juli 2001 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven); lov 1. januar 2010 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

³⁸⁰ Politidirektoratet, *Politiets Beredskapssystem I (PBS 1)* 2020, 178.

behov for etablering, organisering og drift av EPS, registreringscenter og mottakscenter.

EPS deles inn i fem hovedområder: (1) mottakscenter, (2) registreringscenter, (3) evakuerte-center, (4) pårørendesenter og (5) pårørende-telefon.³⁸¹ Ved etablering av EPS har politiet et særskilt ansvar for mottakscenter, registreringscenter og pårørendetelefon. Kommunen har et særskilt ansvar for evakuertesenter og pårørendesenter.

På bakgrunn av dette legger utvalget følgende kriterier til grunn for sine vurderinger av politiets samhandling med Oslo kommune i forbindelse med etableringen av EPS:

1. Varslet politiet kommunen om behov for EPS innen rimelig tid?
2. Fulgte politiet opp sitt ansvar for etablering av mottakscenter, registreringscenter og pårørendetelefon på tilstrekkelig vis?

Før P7 var varslet om hendelsen og kom inn til politihuset, var det i innsatsområdet allerede etablert en samle plass for skadde, ledet av helsepersonell, og en samle plass for evakuerte og vitner, ledet av politiet. Skadde ble raskt håndtert og forflyttet til sykehus eller legevakt. Politiet fulgte opp med egne delopdrag (etterforskning) for kontakt, registrering og oppfølging av de skadde/fornærmede på henholdsvis Akershus universitetssykehus, Ullevål sykehus og Oslo kommunale legevakt. Slik utvalget vurderer det, var samhandlingen god i innsatsområdet mellom politiet og Oslo kommunale legevakt i håndtering av fysisk skadde. Samle plassen for skadde var avsluttet før P7 ble varslet om hendelsen og vurdering av behov for å opprette EPS ble gjort.

Den etablerte samle plassen for evakuerte og vitner ble ledet av politiet ved kriminalvakten. Politiet iverksatte registrering av personer, og helse bisto med oppfølging av personer som trengte helseoppfølging. Klokket 02.30 ankom et team fra sosial og ambulant akuttjeneste (SAA)

fra Oslo kommunale legevakt og overtok ansvaret for psykososial oppfølging på stedet.

P7 ankom politihuset rundt klokken 03.00 og fikk da en kort status av krimvakten. Det ble da opplyst om av krimvakten at de håndterte innkommende telefoner fra berørte, og at de har kontroll.³⁸² Utvalget bemerker at det på dette tidspunktet var linjen, altså Oslo politidistrikts regulære organisasjon, som hadde ansvaret, og at P7, altså staben, her utgjorde en del av forsterket linjedrift. Etter utvalgets forståelse ble oppfølging av pårørende etablert og ivaretatt i linjen.

Videre forstår utvalget det slik at P7 i dialog med krimvakten, politiets ansvarlige på samle plass for evakuerte og vitner og SAA, opplevde at det var etablert et godt samarbeid mellom Oslo kommune og politiet på stedet. I samråd mellom P7, Oslo kommune og jourhavende kriminalvakt ble det vurdert som hensiktsmessig å beholde samle plass for evakuerte og vitner innenfor det allerede sikrede området. Videre ble det vurdert at det ikke var behov for å opprette EPS. I intervju fremkommer det at politiet og kommunen var omforent om denne beslutningen. Beslutningen ble loggført i stabslogg klokken 04.15.

Utvalget mener at P7 gjennom sine undersøkelser fikk bekreftet at registrering av personer var ivaretatt, og at kommunen fulgte opp sine oppgaver i tett samarbeid med politiet. Utvalget forstår videre at samle plass for evakuerte og vitner i praksis fungerte som et mottaks-, registrerings- og evakuertesenter, og at politiets og kommunens oppgaver ble ivaretatt gjennom denne. Videre vurderer utvalget at beslutningen om å ikke etablere EPS ble gjort i samråd mellom politiet og kommunen. Utvalget vurderer at alle oppgaver som skulle ivaretas av EPS, på tidspunktet for beslutningen allerede var ivaretatt.

Det var videre tett dialog mellom politiet og Oslo kommune, og klokken 04.55 meldes det at SAA overtar ansvaret for videre oppfølging av vitner på samle plass for evakuerte og vitner. Utvalget tolker dette som at samle plassen fra dette

381 Politidirektoratet, Politiets Beredskapssystem I (PBS 1), 2020, 179–183.

382 (UO) Referat fra samtale med P7.

tidspunktet i prinsippet driftes som et evakuerte-senter, der Oslo kommune er ansvarlig, men med bistand fra politiet. Klokken 06.30 ble det loggført at Oslo kommune ved sosial og ambulansetjeneste hadde avsluttet sitt arbeid, og videre henvendelser for personer som trengte helseoppfølging, ble henvist til Oslo kommunale legevakt.³⁸³ Politiet etablerte også kontakt med Oslo kommune med beredskapssjef og KOSS, der KOSS ble utpekt som fast kontaktpunkt til Oslo politidistrikt.

Til tross for at politiet og kommunen opplevde at behovet for EPS allerede var ivarettatt da beslutningen om å ikke etablere EPS ble tatt, kan det stilles spørsmål ved om det samtidig ble vurdert hva slags behov en slik hendelse ville få blant involverte utover dagen og dagene, gitt at det var en mulighet for at hendelsen var et terrorangrep. Selv om behovet for EPS ikke så ut til å være til stede når beslutningen ble tatt, er utvalget kjent med at flere pårørende ble sittende alene og traumatisert i timene og dagene etter hendelsen, uten særskilt tilbud om psykososial oppfølging fra kommunen. Utvalget mener at politiet kunne ha forutsett at det ville bli behov for ytterligere oppfølging, da opprettelse av EPS ble vurdert i samråd med kommunen. I tillegg til at politiet og påtalemyndigheten har et ansvar for å sikre rettighetene til de fornærmede for straffbare handlinger, har kommunen også ansvar for å følge opp pårørende i tiden etter slike hendelser.

³⁸³ Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022, kl. 06:30.

Kapittel 14 Vurderinger av politiets og PSTs kommunikasjon om angrepet

Utvalgte funn

- Oslo politidistrikt kommuniserte raskt, tilstedeværende og godt på hendelsesstedet 25. juni.
- Politiets valg av innsatsleder som talsperson ved hendelser gir mediene god tilgang til relevant fagkompetanse, erfaring og nær kunnskap om situasjonen.
- Det at Oslo politidistrikt ikke svarte på gjentatte spørsmål om en sivil politibil som sto nær hendelsesstedet, kan ha bidratt til et inntrykk av at politiet holdt situasjonen rundt bilen hemmelig fordi sannheten ikke tålte dagens lys. Utvalget mener politiet hadde levd bedre med en diskusjon om rutiner og valg enn de gjør ved å unndra seg spørsmålet.
- PST delte mye informasjon tidlig 25. juni, deriblant en viktig beskjed om at trusselnivået ikke krevde tiltak fra publikum ut over generell årvåkenhet. Utvalget mener at dette var rask og presis kommunikasjon fra PST.
- PST kommuniserte også tidlig om gjerningsmannens antatte utfordringer med psykisk helse, selv om PST hverken hadde fått denne informasjonen verifisert eller samtykke til å omtale den offentlig. Dette mener utvalget er kritikkverdig, ikke minst fordi PST ved å kommunisere om uverifisert helseinformasjon samtidig risikerte peke på at angrepet kunne være motivert av psykisk uhelse.
- Hverken PST eller Oslo politidistrikt har en formalisert og bindende ordning for kommunikasjonsberedskap utenom ordinær arbeidstid. Det innebærer at hverken Oslo politidistrikt eller PST har medievakt eller kommunikasjonsrådgiver på kveld, helg eller i ferier.
- Politidirektoratet har en beredskapsordning for kommunikasjon med mulighet for å bistå politidistriktene ved behov, men denne ordningen ikke ble benyttet i forbindelse med angrepet den 25. juni.
- I forbindelse med angrepet den 25. juni kunne en beredskapsordning for kommunikasjon bidratt med avlastning av Oslo politidistrikts operasjonsleder, overordnede råd om kommunikasjonsgrep og begrepsbruk, innspill om effekten av valg og budskap på befolkningen, bedre samhandling mellom Oslo politidistrikt og PST, samt ivaretagelse av særskilte målgrupper og interesser knyttet til alvorlige hendelser.
- Trusselskalaen PST brukte, er vanskelig å forstå, og flere aktører, inkludert PST selv, omtalte trusselnivået på en måte som var misvisende. Særlig er bruken av nivå 5 egnet til å signalisere at man er på det aller høyeste trusselnivået. Dette er ifølge PST selv ikke riktig – nivå 5 beskriver en uavklart situasjon. Det er nivå 4 som beskriver det høyeste trusselnivået. Når man i denne situasjonen gikk til trusselnivå 5, ble dette imidlertid oppfattet som om landet var i høyest mulig beredskap.

Utvalgte anbefalinger

- Politiets bør videreføre sitt system med opplæring av innsatsledere for medie-håndtering i forbindelse med ekstraordinære hendelser.
- Politiet bør tilstrebe åpenhet selv om ufullstendig informasjon i øyeblikket eller senere endringer i kunnskap eller holdning til en del av en operativ innsats kan føre til kritikk for svikt – eller til kritikk for at man gikk for raskt i forsvar av egne medarbeidere.
- PST bør ikke omtale uverifiserte helseopplysninger om antatte gjerningspersoner offentlig uten samtykke.
- Både Oslo politidistrikt og PST bør utvikle sine beredskapsplaner med handlingskort og beredskapsvaktordning for kommunikasjonsfunksjonene slik at kommunikasjonsstøtten er forutsigbar og kravene til denne funksjonen er formalisert.
- PST bør revidere trusselnivåskalaen sin slik at den blir lettere å forstå og kommunisere om. Særlig bør en uavklart trusselsituasjon ikke representeres ved det høyeste nivået, hverken tallmessig eller formmessig.

14.1 Introduksjon og vurderingskriterier

Rett i etterkant av angrepet natt til 25. juni oppsto et stort behov for informasjon til befolkningen generelt og til de skeive miljøene spesielt. Spørsmålene var mange, og handlet blant annet om beskrivelse av hendelsesforløpet, drepte og sårede, gjerningsperson(er), politiets innsats rett etter hendelsen og politiets beredskap. Spørsmål om trusselbilde og om angrepet kunne vært avverget, kom også raskt. En detaljert gjennomgang av vurderingskriterier for etatenes kommunikasjon presenteres i rapportens del 4. Særlige vurderinger av kommunikasjonsaktivitet knyttet til den operative håndteringen av angrepet og den 25. juni er det som dekkes i dette kapitlet.

Rammene og grunnlaget for utvalgets vurderinger av politiets og PSTs kommunikasjon er nærmere beskrevet i del 4 kapittel 17. Når det gjelder politiets kommunikasjonsaktivitet knyttet til den operative håndteringen i nær tid etter angrepet, legger utvalget følgende tre kriterier til grunn for sine vurderinger:

1. Er politiet og PST tilstrekkelig åpne om angrepet 25. juni 2022 og håndteringen av det?
2. Har de to etatene en kommunikasjonsfaglig tilgjengelighet og kapasitet til kommunikasjonsstøtte for talspersoner og kriseledelse?
3. Fungerer PSTs skala for å beskrive trusselnivåene slik at den forstås og brukes etter hensikten med skalaen?

14.2 Er politiet og PST tilstrekkelig åpne om angrepet 25. juni 2022 og håndteringen av det?

Oslopolitiet kommuniserer raskt, tilstedeværende og godt på hendelsesstedet 25. juni. Innsatsleder er tilgjengelig for media på hendelsesstedet under etterarbeidet, og svarer alle mediene godt og tålmodig med det han vet på det tidspunktet. Politiets valg av innsatsleder som talsperson ved hendelser gir mediene tilgang til relevant fagkompetanse, erfaring og nær kunnskap om den gjeldende situasjonen. Politiets system med opplæring av innsatsledere for nettopp slik mediehåndtering, både mht. verdien i å være

tilgjengelig og evnen til å svare på mange spørsmål i en spesielt stresset situasjon for en innsatsleder, virker å være god og verdt å bevare også for fremtiden.

Gjentatte spørsmål om en sivil politibil som sto nær hendelsesstedet, ble derimot stående ubesvart. Dette kan ha bidratt til et inntrykk av at politiet holdt situasjonen rundt bilen og politimedarbeiderne i den hemmelig fordi sannheten ikke tålte dagens lys. Dermed har politiet møtt kritikk for hemmelighold. Dette ser ut til å ha svekket tilliten til politiet i en situasjon der de kunne ha avverget mistillit på grunn av hemmelighold ved å redegjøre for omstendighetene rundt denne bilen. I verste fall for politiet kunne de fått kritikk for svikt i sitt arbeid. I beste fall kunne politiet bidratt med mer informasjon om den operative håndteringen i en presset situasjon, og fått forståelse for sine utfordringer og sine valg. Utvalget vurderer at det bør tilstrebes åpenhet selv om ufullstendig informasjon i øyeblikket eller senere endringer i kunnskap eller holdning til en del av en operativ innsats kan føre til kritikk for svikt – eller til kritikk for at man gikk for raskt i forsvar av egne medarbeidere. Utvalget mener politiet hadde levd bedre med en diskusjon om rutiner og eventuell menneskelig svikt enn de gjør ved å unndra seg spørsmålet. Menneskelige feil lar seg ofte bedre forstå enn at en offentlig etat som skal beskytte befolkningen, tilbakeholder informasjon mange etterspør over lengre tid. For øvrig blir utvalgets vurderinger knyttet til denne sivile politibilen tatt opp i kapittel 15.

PST delte mye informasjon tidlig 25. juni. Allerede i pressekonferanse kl. 14 lørdag 25. juni delte sjef PST nokså detaljert informasjon om hvorfor de hevet trusselnivået til nivå 5, en ekstraordinær trusselsituasjon. Senere samme dag publiserte PST en pressemelding med tilsvarende åpen informasjon på sine nettsider. PST inkluderte i sin pressemelding en viktig beskjed om at trusselnivået ikke krevde tiltak fra publikum ut over generell årvåkenhet. Utvalget mener at dette var rask og presis kommunikasjon fra PST om det de kunne dele av etatens kjennskap til situasjonen på det tidspunktet.

I sin kommunikasjon går PST langt i å antyde at gjerningsmannen er psykisk syk. PST sin faktiske kunnskap om og anledning til å dele personlige helseopplysninger diskuteres i kapittel 6 om informasjonsdeling mellom politiet, PST og helsevesenet. Det er i tillegg verdt å se på i et kommunikasjonsperspektiv.

Ut fra den kunnskapen utvalget har, hadde ikke PST dokumentert eller bekreftet kunnskap om gjerningsmannens psykiske helse i dagene før eller rett etter 25. juni. Likevel får dette en fremtredende plass i deres første melding til media, i pressemelding den 25. juni. Der skriver de at «PST er kjent med at han har hatt utfordringer knyttet til psykisk helse»³⁸⁴. Utvalget synes det er oppsiktsvekkende at PST kommuniserer om gjerningsmannens antatte utfordringer med psykisk helse, særlig i lys av at denne ikke er bekreftet eller dokumentert – og at PST likevel gjør dette både relevant og kjent i sin kommunikasjon om hendelsen. De oppgir opplysninger om gjerningsmannens helse som de ikke har bekreftet, og risikerer dermed å feilinformere befolkningen; det å gå raskt ut og omtale psykisk helse i den første kommunikasjonsaktiviteten om gjerningsmannen kan langt på vei være et forsøk på å peke på at årsaken til angrepet skyldes hans psykiske helse. Dette vet PST ikke noe om, og utvalget mener at man bør unngå å peke på en slik mulig årsak i sin kommunikasjon, på et tidlig tidspunkt.

14.3 Har de to etatene en kommunikasjonsfaglig tilgjengelighet og kapasitet til kommunikasjonsstøtte for talspersoner og kriseledelse?

Kapasiteten for kommunikasjonsstøtte er begrenset i begge etater. Hverken PST eller Oslo politidistrikt har en formalisert og bindende ordning for kommunikasjonsberedskap utenom ordinær arbeidstid. Det betyr at hverken Oslo politidistrikt eller PST har medievaktt eller kommunikasjonsrådgiver på kveld, helg eller i ferier. Imidlertid har Politidirektoratet en slik

ordning, med mulighet for å bistå politidistriktene ved behov. Utvalget er kjent med at denne ordningen ikke ble benyttet etter angrepet 25. juni.

Begge etatssjefer og en rekke andre aktører utvalget har intervjuet i begge etater, fremhever overfor utvalget at trusselkommunikasjon er et område de opplever som særlig krevende og ønsker at utvalget skal se spesielt på. Til tross for erkjennelsen av et krevende tema for både PST og Oslo politidistrikt har ingen av etatene vektlagt å inkludere kommunikasjonsstøtte i sin beredskapsordning. Det er utvalgets vurdering at høyere ambisjoner for støtte fra kommunikasjonsfaglige medarbeidere kunne bidratt med avlastning av Oslo politidistrikts operasjonsleder, og økt tilgang på kommunikasjonsfaglig støtte kunne ventelig også bistå med overordnede råd om kommunikasjonsgrep og begrepsbruk, innspill om effekten av valg og budskap på befolkningen, samhandling etatene imellom og ivaretagelse av særskilte målgrupper og interessenter knyttet til alvorlige hendelser.

Dette er anbefalinger politiet har også fått i Al-Noor evalueringen. Der står det: «OPD bør etablere en organisering som sikrer at operasjonssentralen har en støttefunksjon på kommunikasjon som er gripbar innenfor rimelig tid når behovet melder seg»³⁸⁵.

Det er rimelig å vente at etater som i så stor grad som PST og Oslo politidistrikt håndterer alvorlige hendelser utenom ordinær arbeidstid, har en tilgjengelig service overfor både media og egne fagpersoner også i slike hendelser.

Utvalget anbefaler at begge etater utvikler sine beredskapsplaner med handlingskort og beredskapsvaktordning for kommunikasjonsfunksjonene slik at kommunikasjonsstøtten er forutsigbar og kravene til denne funksjonen er formalisert.

384 Politiets sikkerhetstjeneste, «Skyting i Oslo 25. juni: PST hever terrortrusselnivået», pressemelding publisert på www.pst.no, 25. juni 2022.

385 Evalueringsutvalget, *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, 2020.*

14.4 Fungerer PSTs skala for å beskrive trusselnivåene slik at den forstås og brukes etter hensikten med skalaen?

Trusselskalaen PST brukte, er vanskelig å forstå, og flere aktører, inkludert PST selv, omtalte trusselnivået på en måte som er misvisende. PST har en skala for å definere og kommunisere trusselnivået, fra 1 til 5. Denne skalaen ble benyttet for første gang den 25. juni, da PST definerte trusselnivået til 5: ekstraordinær trusselsituasjon. Dette nivået forklares av PST slik: «Det er gjennomført en terroraksjon, eller foreligger en uavklart trussel i Norge.»³⁸⁶

Den 29. juni endret PST trusselnivået til nivå 4, høy terrortrussel. Dette nivået forklares slik: «Flere aktører har evne og vilje til å gjennomføre terror i Norge.»³⁸⁷

I sitt innhold beskriver nivå 5 en situasjon som er uavklart, mens nivå 4 beskriver en mer avklart situasjon med høy trussel.

PSTs trusselskala fra 1 til 5 viste seg å være lett å misforstå. Særlig er bruken av nivå 5 egnet til å signalisere at man er på det aller høyeste trusselnivået. Dette er ifølge PST selv ikke riktig – nivå 5 beskriver en uavklart situasjon. Det er nivå 4 som beskriver det høyeste trusselnivået. Når man i denne situasjonen gikk til trusselnivå 5, ble dette oppfattet som om landet var i høyest mulig beredskap. Det ble forsterket av at ledere for både politi, PST og regjering omtalte dette som et høyere trusselnivå enn nivå 4, som man «nedjusterte» den 29. juni. I PSTs pressemelding om justering av trusselnivået den 25. juni skriver de selv at trusselnivået er forhøyet.³⁸⁸

Utvalget ser at det kan være hensiktsmessig med en trusselskala med tallnivåer og supplerende beskrivelse. Imidlertid er det behov for en annen definisjon av et uavklart trusselnivå enn et tall som kun tolkes i forhold til resten av skalaen. Da

³⁸⁶ Politiets sikkerhetstjeneste, «Terrortrusselen – nivåer», hentet fra www.pst.no.

³⁸⁷ Politiets sikkerhetstjeneste, «Terrortrusselen – nivåer», hentet fra www.pst.no.

³⁸⁸ Politiets sikkerhetstjeneste, «Skyting i Oslo 25. juni: PST hever terrortrusselnivået», pressemelding publisert på www.pst.no, 25. juni 2022.

unngår man en situasjon som i dette tilfellet, der nivå 5, som er ment å beskrive en uavklart situasjon, omtales av alle aktører som det høyeste trusselnivået. I tillegg til å unngå misvisende bruk av tall, anbefaler utvalget at man unngår å, formmessig, plassere den kategorien som beskriver den uavklarte situasjonen, øverst i presentasjonen av trusselnivåene, men eksempelvis heller legger beskrivelsen som en vertikal søyle langsetter nivåene 1–4.

Kapittel 15 Vurdering av utvalgte temaer vedrørende politiets operative håndtering som har vært omdiskutert i sivilsamfunnet

Utvalgte funn

- Betjentene i den sivile politibilen gjorde fortløpende vurderinger på bakgrunn av den situasjonsforståelsen de til enhver tid hadde, og gikk direkte til aksjon.
- Flere patruljer oppfattet at det var en gjerningsperson i bevegelse mot Spikersuppa og oppfattet en melding om Burger King og en irsk pub og tolket dette til å være Old Irish Pub ved Klingenberg kino.
- Stedsnavn på pågripelsessted (Mulligan's Irish Pub) ble ikke fulgt opp og lest ut med adresse fra operasjonssentralen før på forespørsel fra patruljene ved Klingenberg kino, som da kjørte til riktig adresse.
- Et utested for skeive opplevde å ikke få bistand av politiet til vakthold og sikring når dette ved gjentatte anledninger ble forspurt via nødansrop til sentralbordet.
- Begrunnelse for at politiet ikke kunne bistå med vakthold og sikring ble ikke tydelig forklart for innringer, ettersom forespørselen ikke fikk en politifaglig vurdering.

Utvalgte anbefalinger

- Operasjonssentralen bør sikre at riktig adresse på aktuelle stedsnavn leses ut uten opphold for å redusere mulighetsrom for misforståelser.
- Oslo politidistrikt bør gjennomgå rutiner og veileder for sentralbord med særlig henblikk til om det er hensiktsmessig at sentralbord uten politifaglig kompetanse skal besvare nødansrop.
- Politiet bør utvikle kommunikasjonstiltak og vurdere arenaer for dialog som kan bidra til å informere trusselutsatte grupper om hva politiet gjør og ikke gjør, og hva gruppen selv bør gjøre og ikke gjøre, umiddelbart etter at et angrep med usikkerhet for følgeangrep har funnet sted.

15.1 Introduksjon

I dette siste kapittelet ser utvalget nærmere på tre temaer vedrørende politiets operative håndtering som har vært særlig omdiskutert i sivilsamfunnet i tiden etter angrepet. Det første temaet omhandler en sivil politibil som befant seg i nærheten av angrepet. Denne bilen fikk mye oppmerksomhet i media i dagene etter hendelsen da enkelte mente at den burde bidratt til pågripelsen av gjerningspersonen på et tidligere tidspunkt. Det andre temaet omhandler flere politibiler som endte opp på feil adresse da de rykket ut for å stanse angrepet. Det tredje temaet omhandler gjentatte anmodninger til politiet om bistand til vakthold ved et skeivt arrangement som pågikk kort tid etter at angrepet hadde funnet sted. Dette siste temaet har vært mindre omtalt offentlig, men er noe utvalget har blitt gjort oppmerksom på gjennom sine samtaler med en rekke skeive organisasjoner samt gjennom lydloggene som utvalget har hatt tilgang på.

15.2 Den sivile politibilen utenfor utestedet Elsker

Etter hendelsen 25. juni har mediene omtalt en sivil politibil som sto omtrent 100 meter fra stedet der gjerningspersonen ble pågrepet. I denne medierapporteringen har det blitt fremlagt kritikk av politiet da gjerningspersonen ble overmannet og lagt i bakken av sivile og ikke av politiet, til tross for at de befant seg i nærheten. På bakgrunn av dette har utvalget gjennom sine undersøkelser forsøkt å gjenskape politipatruljens situasjonsbakgrunn av dette vurdere hvorvidt patruljen handlet i tråd med handlingsplikten, altså politiets plikt til å gå i direkte aksjon når det pågår en livstruende voldshendelse (PLIVO). Rammene for denne handlingsplikten er gitt av PLIVO-prosedyren, hvor det blant annet fremgår at handleplikten

[A]lltid må baseres på en konkret vurdering i den enkelte situasjon, og vurderingen må ta utgangspunkt i det aktuelle informasjons-

bildet, tilgjengelig utstyr og personellens ferdigheter.³⁸⁹

Prosedyren viser også til at i situasjoner med uakseptabel risiko må politiet velge en annen tilnærming. Handlingsmønsteret i skarpe hendelser, som PLIVO, hvor politiet opptrer bevæpnet, er videre forankret i politiets Håndbok for innsatspersonell:

Politiet [skal] gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(e) så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende. Politiet må derfor raskest mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen.³⁹⁰

For mer utdypende beskrivelse av handleplikten vises det til evalueringen av Kongsberg-hendelsen.³⁹¹ Med dette som utgangspunkt legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av den sivile politibilen:

1. Handlet betjentene i tråd med PLIVO-prosedyren og handlingsplikten?

Hendelsesforløpet det her er snakk om, strekker seg fra klokken 01.12.48, gitt at betjentene i den sivile politibilen hørte det første skuddet som ble avfyrt, og frem til klokken 01.18.49, da de bisto med pågripelsen av gjerningspersonen.

Den sivile politipatruljen (patrulje 3) besto av to uniformerte politibetjenter som startet tjenestet settet sitt den 24. juni og skulle avslutte den 25. juni klokken 04.00. De var begge klar over at det var Oslo Pride, og Pride-arrangementene som ble avholdt i Oslo sentrum denne natten, hadde også blitt omtalt på den såkalte parolen i forkant av tjenestenettet, der man gjennomgår viktige elementer knyttet til politioppdraget. Begge tjenestepersonene jobber til daglig i enhet Vest i Oslo politidistrikt, og opplyste i intervju at de derfor ikke var spesielt kjent i Oslo sentrum.

389 Helsedirektoratet, Politidirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (UO) *PLIVO-prosedyren*, 2019

390 Politidirektoratet, (UO) *Håndbok for innsatspersonell*, 2008.

391 *Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021, 2022.*

I løpet av kvelden kjørte de rundt i store deler av enhet Vest, men kjørte også innom Oslo sentrum og var blant annet en tur innom Pride Park tidligere på kvelden. Kort tid før angrepet, helt tilfeldig, kjørte patruljen forbi London Pub og Per på Hjørnet. Patruljen visste på dette tidspunktet ikke hvor disse stedene var.

Patruljen registrerte ikke noe spesielt annet der enn at det var mye folk. Patruljen svingte så inn i Kristian IVs gate i retning mot Slottet. Da de var omtrent 20 meter fra utestedet Elsker (Kristian IVs gate 12), hørte de en lyd som de oppfattet som et smell, men var usikre på hva det var. De snudde seg og så bakover, men kunne ikke se noe. Like etter kom det flere smell som gjorde dem sikre på at det var skudd fra våpen. Fra sin posisjon i Kristian IVs gate kunne de ikke se hendelsen, og de kunne heller ikke høre nøyaktig hvor lyden kom fra.³⁹²

Sjåføren skrudde på blålyset og svingte inn til siden for å parkere. Patruljen forsøkte å melde inn at de hørte skudd, til operasjonssentralen via samband flere ganger, men ble avbrutt av den foreløpige utlesningen av oppdraget fra operasjonssentralen, som er omtalt i utvalgets vurderinger av politiets varslinger i kapittel 12. Tidspunkt for patruljens første forsøk på kontakt var 01.14.25. Den foreløpige utlesningen ble utlest ut i talegruppe TG-01 klokken 01.14.26. I samme melding ble det gitt bevæpningsordre på oppdraget.

Patruljen fikk med seg at det ble meldt om flere skudd ved London Pub og Per på Hjørnet. Patruljen vet på dette tidspunktet ikke hvor dette er, men skjønner at de må være i nærheten av hendelsesstedet, siden de har hørt flere skudd. Utvalget ser i ettertid at patruljens posisjon er omtrent 100 meter fra der flere sivile personer holder gjerningspersonen i bakken utenfor Mulligan's Irish Pub.

På dette tidspunktet har ikke patruljen mottatt beskrivelse av gjerningspersonen over samband, og fra sin posisjon i Kristian IVs gate med ryggen

mot Mulligan's Irish pub får de ikke med seg hva som foregår. De forsøker igjen å melde fra til operasjonssentralen, men kommer ikke igjennom på samband. Like etter hører patruljen at operasjonssentralen leser ut PLIVO, klokken er da 01.15.17.

Når PLIVO leses ut på samband (TG 0), går betjentene ut av bilen, henter frem våpen, ikler seg verneutstyr og klargjør seg til innsats. Samtidig som de ikler seg verneutstyr, får betjentene med seg meldingen fra patrulje 4 med beskrivelse av gjerningsperson og at gjerningspersonen løper nedover Rosenkrantz' gate.

Når betjentene har ikledd seg verneutstyr og våpen, tar de med seg sanitetssekk, krysser veien og løper langs fortauet i retning Rosenkrantz' gate. Betjentene tenker at de ikke har noe annet valg enn å bare løpe mot der de tror gjerningspersonen er. Betjentene løp da rett inn i situasjonen der de sivile personene lå og basket med gjerningspersonen, rett utenfor Mulligan's Irish Pub i Kristian IVs gate. Da var klokken 01.18.49. Da hadde allerede to andre politipatruljer ankommet stedet. Den ene betjenten fra den sivile politibilen bisto med pågripelsen, mens den andre betjenten, med sanitetssekk, løp videre mot London Pub og startet med førstehjelp av skadde.

Gitt dette hendelsesforløpet mener utvalget at politibetjentene gjorde gode og riktige vurderinger på bakgrunn av den situasjonsforståelsen de til enhver tid hadde, og at de gikk i direkte aksjon uten unødig opphold. Utvalget vurderer dermed at betjentene handlet i tråd med handleplikten.

15.3 Politibilene som kjørte til feil adresse

Etter angrepet har flere medier omtalt det at noen av politiets patruljer kjørte til feil adresse da de rykket ut for å stanse angrepet. Politiet setter selv høye krav til egen responstid på tidskritiske hendelser. Det å kunne håndtere kart og navigasjon på en riktig og effektiv måte er derfor en viktig egenskap for politiet. Med dette som

³⁹² (UO) Referat fra samtale med patrulje 2.

utgangspunkt legger utvalget følgende kriterium til grunn for sine vurderinger av politibilene som kjørte til feil adresser:

1. Burde politibilene klart å finne frem til riktig adresse på bakgrunn av den informasjonen de hadde?

Hendelsesforløpet det her er snakk om, strekker seg fra klokken 01.14.26, da operasjonssentralen kommer med den foreløpige utlesningen av hendelsen, og frem til klokken 01.22.13, da patruljene får angitt og kjører til korrekt adresse.

Slik utvalget forstår det, er det snakk om tre politipatruljer som kjørte til feil adresse, patrulje 2, patrulje 5 og innsatsleder (IL) 2. Når operasjonssentralen klokken 01.14.26 kommer med den foreløpige utlesningen, er disse tre patruljene plassert litt ulikt. Patrulje 2 befinner seg i Oscars gate, patrulje 5 ved taxiholdeplassen Oslo S, og innsatsleder 1 og 2 befinner seg på Grønland politistasjon. PLIVO leses ut klokken 01.15.17. Patrulje 4 melder om beskrivelse og at gjerningspersonen løper nedover Rosenkrantz' gate klokken 01.16.42.

Innsatslederne (IL 1 og 2) kjører direkte mot London Pub. Like før de stanser utenfor Eilefs Landhandleri i Kristian IVs gate, får de med seg meldingen fra patrulje 4 med beskrivelse av gjerningspersonen og at vedkommende løper nedover Rosenkrantz' gate. Selv om innsatslederne stanser om lag 40 meter fra Mulligan's Irish Pub, får de ikke med seg basketaket der sivile forsøker å få kontroll på gjerningspersonen. Innsatsleder 1 går ut av bilen og oppfatter situasjonen i gaten som svært uoversiktlig, med mange biler og mennesker, og går mot London Pub for å ta ledelse på stedet. Ut fra meldingen fra patrulje 4 oppfatter innsatslederne at det foregår en aktiv forfølgelse av gjerningspersonen. De velger derfor å dele seg, og innsatsleder 2 kjører i retning Spikersuppa og Pride Park, som han vurderer som et mulig sekundærmål.

Patrulje 2 er, som nevnt, i Oscars gate og går ut av bilen og iklær seg verneutstyr når PLIVO blir lest ut. Patruljen fokuserer på lokalisering og

vurderer at deres prioritet er å stanse en gjerningsperson i bevegelse. Etter meldingen fra patrulje 4 om beskrivelse og at gjerningspersonen løper nedover Rosenkrantz' gate, kjører de mot Oslo sentrum.

Patrulje 5 kjører i retning hendelsesstedet når PLIVO leses ut. Når de hører meldingen fra patrulje 4 at hen løper etter gjerningspersonen nedover Rosenkrantz' gate, oppfatter de at gjerningspersonen løper ned mot Spikersuppa. Patruljen tenker at de er i en god posisjon da de er i nærheten av Egertorget, på Wessels plass. Patrulje 5 kjører derfor ned Stortingsgaten mot Eidsvolls plass på høyre hånd, når det klokken 01.18.22 kommer melding om at en patrulje trenger bistand ved Mulligan's Irish Pub. Patruljen er usikker på hvor denne puben ligger. Kort tid etter, klokken 01.20.06, kommer det en melding om en person ved Burger King.³⁹³ Denne meldingen gjør at patruljen tenker at riktig sted er ved Klingenberg/Saga kino, hvor det ligger en irsk pub og en Burger King i nærheten av hverandre.

I samme øyeblikk kommer patrulje 2 og innsatsleder 2 kjørende ned Rosenkrantz' gate og svinger inn mot Klingenberg. Patrulje 5 kjører etter. I intervjuer fremkommer det at betjentene i patrulje 2 og innsatsleder 2 har kommet til samme konklusjon som patrulje 5 om hvilken irsk pub det gjelder.³⁹⁴ Patruljene forstår at de er på feil sted når de ankommer Klingenberg, og gjør flere oppkall på samband for å etterspørre riktig adresse. Operasjonssentralen melder tilbake om korrekt adresse for Mulligan's Irish Pub klokken 01.22.13.³⁹⁵ IL 2 og patruljene kjører da mot opprinnelig hendelsessted for å bistå.

Gitt dette hendelsesforløpet mener utvalget at de tre politibilene gjorde det som kan forventes på bakgrunn av den informasjonen og situasjonsforståelsen de til enhver tid hadde. Så lenge det ikke var oppgitt noen konkret adresse, men

393 Oslo politidistrikt, (UO) *lydlogg av sambandskanal TG-01*, 25.06.2022, kl. 01.20.06.

394 (UO) Referat fra samtale med innsatsledelse, Referat fra samtale med patrulje 2.

395 Oslo politidistrikt, (UO) *lydlogg av sambandskanal TG-01*, 25.06.2022, kl. 01.22.13.

informasjon om en irsk pub og en Burger King, er det fullt forståelig at patruljene kjørte til den lokasjonen i nærheten som stemte best overens med disse opplysningene. Utvalget har ikke klart å finne ut hvorfor meldingen om Burger King ble nevnt i oppdraget, noe som skapte forvirring på stedsangivelse.

15.4 Politiets respons på anmodning om bistand til vakthold til et skeivt utested

Gjennom lydloggene som utvalget har fått tilgang til, samt utvalgets samtaler med en rekke skeive organisasjoner, har utvalget blitt kjent med at et utested for skeive opplevde å ikke få bistand av politiet til vakthold og sikring når dette ved gjentatte anledninger ble forespurt etter at angrepet hadde funnet sted. En viktig del av politiets oppdrag i forbindelse med ekstraordinære hendelser som denne er å trygge befolkningen. Slik utvalget forstår det, opplevde personene på dette utestedet at de var særlig utsatt for et mulig følgeangrep, og ønsket derfor ekstra vakthold fra politiet. På bakgrunn av dette legger utvalget følgende kriterier til grunn for våre vurderinger av politiets respons på disse forespørselene:

1. Kunne og burde politiet satt ut vakthold på det aktuelle utestedet på det aktuelle tidspunktet?
2. Kunne og burde politiet gitt en tydeligere begrunnelse til innringer for hvorfor de ikke kunne sette ut vakthold på det aktuelle tidspunktet?

Ut ifra lydloggene forstår utvalget det slik at det kom inn totalt fire henvendelser fra det aktuelle utestedet til politiets nødtelefon 112 i tidsrommet mellom klokken 02.40.00 og klokken 02.52.32. Nødtelefonene ble besvart av politidistriktets sentralbord og ikke av operasjonssentralen. Som utvalget har beskrevet i sine vurderinger av politiets meldingsmottak, har man i Oslo politidistrikt, på bakgrunn av omfanget av nødansrop som kommer inn til enhver tid, en ordning der nødansrop først ankommer sentralbordet og settes over til operasjonssentralen i de tilfellene hvor liv og helse står i fare. Hvis det er nødansropskø,

besvares de også av operatører på operasjonssentralen.

I den første henvendelsen uttrykker innringer et ønske om å få en politipatrulje til stedet, men gir slik utvalget forstår det, ikke uttrykk for at det er umiddelbar fare for liv og helse. Det kommer imidlertid frem at innringer er frustrert og redd for at det skal skje nye angrep, og ønsker derfor at politiet skal komme til stedet for å trygge.

Ekspedienten forsøker å forklare innringer at politiets nødtelefon kun er for henvendelser der det er direkte fare for liv og helse, og overfører samtalen til 02800 for videre behandling. På dette tidspunktet er det kø på politiets telefonlinje for 02800, og det virker som at innringer ikke venter i køen for å få videre kontakt, men heller fortsetter å ringe til 112.

Slik utvalget forstår det, har disse henvendelsene aldri nådd operasjonssentralen, men kun politiets sentralbord, og fikk derfor heller ikke en nærmere politifaglig vurdering for oppfølging. Utvalget vurderer at håndteringen av 112-melding er gjort i henholdt til veileder, men at det er en utfordring at det er kø på politiets linje 02800, og at det derfor er vanskelig å oppnå kontakt med politiet for henvendelser som ikke gjelder fare for liv og helse.

Selv om meldingen skulle ha kommet gjennom til operasjonssentralen, vurderer utvalget det som lite sannsynlig at politiet på dette tidspunktet kunne prioritert vakthold. Som beskrevet i forbindelse med utvalgets vurderinger av politiets mobilisering og strategiske utplassering av politipatruljer i etterkant av angrepet ble disse utplassert på en måte som primært tok høyde for strategiske knutepunkt, og ikke spesifikke steder, da det er uklart hva som eventuelt kan bli neste mål.

På bakgrunn av dette vurderer utvalget at politiet grunnet den uavklarte trusselsituasjonen og et begrenset antall politiresurser vanskelig kunne eller hadde mulighet til å sette ut vakthold på en konkret lokasjon på det aktuelle tidspunktet, når det etter deres vurdering ikke var umiddelbar

fare for liv og helse. Dette til tross for at de som ønsket vakthold oppfattet at liv og helse kunne være truet.

Som nevnt over er det vanskelig for utvalget å vurdere hvordan disse henvendelsene hadde blitt møtt dersom de hadde nådd gjennom til operasjonssentralen. Man kan også stille spørsmål ved om det ville være riktig å bruke av den begrensede kapasiteten som politiet har ved operasjonssentralen, til å trygge trusselutsatte grupper når man er midt i håndteringen av et krevende oppdrag med en uavklart trusselsituasjon. Et alternativ til dette kunne være at politiets kommunikasjonsenhet var tidlig ute med råd nettopp til trusselutsatte grupper kombinert med forklaring av hva slags prioriteringer som gjøres av politiet til enhver tid når det gjelder sikring og utplassering av politiresurser i en uavklart trusselsituasjon. Samtidig er utvalget kjent med at politiets kommunikasjonsenhet ikke har noen beredskapsordning, så slik beredskapen er organisert i dag, lar ikke et slikt alternativ seg gjennomføre. I og med at det ikke var noen kontakt med melder ut over nødanropene er det vanskelig for utvalget vurdere ytterligere hva politiet burde eller kunne gitt av begrunnelse til innringer for hvorfor de ikke kunne sette ut vakthold på det aktuelle tidspunktet.



Del 4 Gjennomføring og avlysning av arrangementer

Kapittel 16 Mandat og hendelsesforløp

Utvalgte funn

- Oslo politidistrikt besluttet å anbefale avlysning av pride-paraden i Oslo, basert på PSTs anbefaling og selvstendig undersøkelser.
- Selv om pride-arrangementer ble anbefalt avlyst etter angrepet, ble en rekke andre store arrangementer den 25. juni ikke anbefalt avlyst. Dette gjaldt blant annet avslutningen av utendørsfestivalen Tons of Rock, som samlet mange tusen mennesker, og en landskamp på Ullevål med 12 000 tilskuere.
- Oslo politidistrikt hadde vurdert at solidaritetsmarkeringen den 27. juni kunne gjennomføres og satt av betydelige ressurser for å ivareta sikkerheten under arrangementet.
- Politidirektøren overprøvde Oslo politidistrikts operative vurdering av sikkerheten under solidaritetsmarkeringen, og besluttet å anbefale avlysning av markeringen basert på informasjon fra Sjef PST, formidlet i et møte i regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU).
- Politidirektøren drøftet ikke grunnlaget for sin beslutning om å avlyse solidaritetsmarkeringen med Oslo politidistrikt, selv om det kun var politidistriktet som hadde full oversikt over planlagte og mulige sikringstiltak under markeringen.
- Politimesteren i Oslo ble ikke kjent med grunnlaget for politidirektørens beslutning om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen, før etter at politimesteren hadde sørget for at beslutningen ble kjent i offentligheten.

16.1 Oversikt

Denne siste delen av utvalgets rapport handler om politiets og PSTs rolle i forbindelse med de arrangementer som ble avlyst etter angrepet natt til 25. juni.

I dette kapittelet redegjør utvalget for hva som skjedde i forbindelse med avlysningen av pride-arrangementene i dagene etter 25. juni.

Deretter, i kapitlene 17–20 presenterer utvalgets evaluering av kommunikasjonen knyttet til gjennomføring og avlysning av arrangementer, og de kriterier denne delen av evalueringen bygger på.

I kapittel 17 redegjøres det for kriteriene som ligger til grunn for utvalgets evaluering av kriterier for god offentlig kommunikasjon om kriser og risiko. Videre i kapittel 18 redegjøres det for utvalgets vurderinger av politiets og PSTs kommunikasjon i henhold til kriteriene behandlet i kapittel 17.

I kapittel 19 redegjøres det for de rettslige rammene for politiets kommunikasjon i forbindelse med arrangementer. Endelig redegjøres det i kapittel 20 for utvalgets vurderinger av politiets og PSTs kommunikasjon i henhold til disse rammene.

16.2 Tolkning av mandatet

Mandatet ber om at utvalget skal evaluere politiets og PSTs kommunikasjon i tiden etter angrepet, herunder kommunikasjonen knyttet til gjennomføring av arrangementer.

Utvalget tolker mandatet slik at evalueringen skal inkludere politiets og PSTs kommunikasjon om sikkerhet og risiko, herunder råd og anbefalinger knyttet til gjennomføring og avlysning av arrangementer i tiden etter angrepet i Oslo den 25. juni 2022. Det er på det rene at politiets og PSTs råd og anbefalinger ledet til avlysning av en rekke arrangementer planlagt av organisasjoner i de skeive miljøene. Det ble avlyst arrangementer i hele landet, fra store markeringer som prideparaden den 25. juni i Oslo og solidaritets-

markering foran Rådhuset i Oslo den 27. juni, til mindre møter, som styremøte i FRIIs fylkeslag i Møre og Romsdal den 29. juni. Avlysningene fikk virkning for flere hundre tusen menneskers adgang til å møtes i det offentlige rom, markere politiske standpunkt og å ytre seg i fellesskap.

Utvalget forstår mandatet slik at evaluering av råd og anbefalingen knyttet til gjennomføring og avlysningen av arrangementer gjør det nødvendig å vurdere flere forhold.

For det første forutsetter en evaluering av politiets og PSTs kommunikasjon vurderinger av om det ble kommunisert i henhold til kriterier for god offentlig kommunikasjon om kriser og risiko. Det innebærer at politiets og PSTs kommunikasjon må vurderes i henhold til gjeldende planer og mål for god krise- og risikokommunikasjon, om kommunikasjonen har bidratt til tillit mellom etatene og befolkningen, om etatene har formidlet klare og forståelige råd, anbefalinger og begrunnelser, i relevante kanaler til de direkte berørte og befolkningen for øvrig.

For det andre har utvalgets undersøkelser vist at politiets og PSTs kommunikasjon, om arrangementene etter angrepet natt til 25. juni, utfordret de rettslige rammene for myndighetenes adgang til å gripe inn i den enkeltes ytringsfrihet og forsamlingsfrihet. I tillegg har utvalgets undersøkelser vist at da det ble besluttet å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni i Oslo, ble politimesteren i Oslos ansvar for konkrete politioperasjoner i Oslo politidistrikt utfordret av politidirektøren. Disse forholdene har gjort at evalueringen i tillegg må vurdere om politiets og PSTs kommuniserte råd og anbefalinger har krenket ytrings- og forsamlingsfriheten, og om beslutningene om hvilket budskap som skulle kommuniseres, er fattet på riktig nivå i politiets organisasjon, og i samsvar med gjeldende retningslinjer.

16.3 Hendelsesforløpet

Innledning

Angrepet natt til 25. juni fikk voldsomme konsekvenser. To mennesker døde. De skeive miljøene i

Norge var det antatte målet for angrepet. Angrepet fikk virkninger for en rekke arrangementer. Det som har fått stor oppmerksomhet i offentligheten, i tillegg til selve angrepet, er at to store arrangementer i Oslo ble avlyst som følge av anbefalinger fra politiet. Det gjaldt pride-paraden i Oslo den 25. juni og det som var planlagt som Stonewall-markering på Rådhusplassen i Oslo den 27. juni, men som etter angrepet natt til 25. juni skulle ha vært en stor solidaritetsmarkering direkte sendt på NRK. I tillegg ble flere arrangementer i regi av de skeive miljøene i Norge avlyst. Samtidig som de skeive miljøenes arrangementer ble avlyst, ble det gjennomført andre større arrangementer i Oslo den 25. juni, som landskamp i fotball mellom Norge og New Zealand på Ullevål med om lag 12 000 tilskuere, og siste dag av Norges største metall- og rockefestival, Tons of Rock, som ser ut til å ha hatt minst 25 000 deltagere. I dette kapitlet beskriver utvalget politiets og PSTs arbeid i forbindelse med avlysning og gjennomføring av arrangementer i dagene etter angrepet.

Utvalget beskriver nedenfor politiets arbeid relatert til henholdsvis pride-paraden den 25. juni, solidaritetsmarkeringen den 27. juni, nasjonal anbefaling om avlysning av pride-arrangementer den 28. juni, etterlevelse av den nasjonale anbefalingen og til slutt tilbaketrekingen av den nasjonale anbefalingen den 29. juni.

Anbefalingen om å avlyse pride-paraden 25. juni

Kort tid etter angrepet natt til 25. juni fortsetter en allerede etablert dialog mellom politiets innsatsleder for pride-paraden (U07) og sikkerhetsansvarlig i Oslo Pride. Etter at angrepet er kjent, kommuniserer de seg imellom om første gang kl. 01.20, natt til 25. juni.

Utvalget er kjent med at staben i Oslo politidistrikt allerede på sitt første statusmøte tidlig på morgenen klokken 03.25 begynner å vurdere om det er behov for ytterligere tiltak, ut over det som allerede er planlagt, i forbindelse med arrangementer helgen 25. og 26. juni. Det blir forholdsvis raskt konkludert med at det er behov for å sette flere ressurser på enkelte arrange-

menter, slik som fysiske sikkerhetstiltak og personell. I tillegg ble det dedikert egne patruljer for trygghetsskapende arbeid og økt responskapasitet. Det er på dette tidspunktet stor usikkerhet om hva politiet bør gjøre med tanke på pride-paraden den 25. juni.

Staben i Oslo politidistrikt formulerer i løpet av natten 25. juni en hypotese om at angrepet var en terrorhandling rettet mot de skeive miljøene, med mulig involverte fra et nettverk av ekstreme islamister. Det var imidlertid usikkerhet om risikoen for at deler av det eventuelle nettverket hadde planlagt ytterligere angrep.

Klokken 03.30 reiser Oslo politiets innsatsleder for pride-paraden spørsmål til sikkerhetssjef i Oslo Pride om når de må ta en avgjørelse om hvorvidt pride-paraden senere samme dag skal gjennomføres eller avlyses. Innsatsleder ber også om opplysninger om forventet antall deltagere. Sikkerhetssjefen svarer at de må ha en beskjed senest kl. 07.30. Klokken 03.33 svarer innsatsleder til Oslo Prides sikkerhetssjef, på tekstmelding, at «terskelen for å avlyse er nok høyere fra oss enn hos dere, så dere sitter nærmest på denne. Vi kommer med anbefaling fra politiets side. Vi må få oversikt over motiv med mer.»³⁹⁶

Tidlig på morgenen 25. juni oppfatter Oslo politidistrikt situasjonen fortsatt som uavklart, men deres hovedhypotese er at det som hadde skjedd, var et angrep rettet mot de skeive miljøene. Politidistriktet innleder et tett samarbeid med PST for å kartlegge nettverket til gjerningspersonen og få oversikt over hvem disse er, og om noen kan ha medvirket til angrepet. På dette tidspunktet er situasjonsforståelsen at gjerningspersonen trolig har vært alene om selve gjennomføringen, men at det foreligger en udefinert trussel med tanke på følge og inspirasjonsangrep. Informasjonsflyten i PST går i løpet av natten hovedsakelig gjennom PSTs liaisoner til Oslo politidistrikt, men fra morgenen av gjennomføres det også videokonferanser (VTC) og fysiske møter, både ugraderte og graderte, ved behov. Oslo politidistrikt innleder

³⁹⁶ Dette fremgår av en tekstmelding mellom innsatsleder Pride og sikkerhetssjef Oslo Pride, gjengitt i (UO) referat fra samtale med Oslo Pride nr 2.

også en prosess med å utarbeide situasjonsrapporter til Politidirektoratet. Den første sendes den 25. juni kl. 04.13. Det at politidistriktets allerede tidlige om morgenen den 25 juni hadde som en av sine hovedhypoteser at angrepet var en terrorhandling rettet mot det skeive miljøet, var blant annet basert på informasjon fra PST.³⁹⁷ Dette la samtidig føringer for de vurderinger, tiltak og prioriteringer som ble iverksatt av olitidistriktet.

I løpet av natten arbeider Oslo politidistrikt med to alternative tiltak for pride-arrangementer som skal gå samme dag. Det ene alternativet er at pride-arrangementer gjennomføres som planlagt, men med betydelig styrking av ressurser. Det andre alternativet er at pride-arrangementer avlyses.

Oslo politidistrikt forventer folkemengder og markeringer også dersom arrangementet avlyses. Dersom spontane arrangementer oppstår, vil disse følges opp i linje av operasjonssentralen og innsatsleder. Anbefalingen er at opprinnelig ressursuttak opprettholdes for å sikre byen, samt at ressursene styrkes med Nasjonale beredskapsressurser (NB). I tillegg til dette arbeides det med å hente inn ekstra ressurser til trygghets-skapende tiltak for sikring av resten av byen.

For å få en bedre situasjonsforståelse for vurderinger av eventuelle tiltak i forbindelse med pride-paraden ber Oslo politidistrikt om beslutningsstøtte fra PST. Det blir på den bakgrunn gjennomført en videokonferanse (VTC) om pride-paraden kl. 06.15 mellom Oslo politidistrikt og PST. Som svar på en direkte forespørsel under videokonferansen oppfatter politidistriktet at PST anbefaler at pride-paraden avlyses på bakgrunn av den uavklarte situasjonen.³⁹⁸

Utvalget har forstått det slik at gjennomføring av andre arrangement ikke var tema for videokonferansen. Bakgrunnen for fokuset på paraden var hypotesen om at det var gjennomført en terrorangrep mot de skeive miljøene, pride-

paradens sårbarhet, og at det var dette arrangementet som hastet med tanke på rigging for paraden, uttak av mannskap og mediebudskap før deltagere begynte å dra mot byen. Utvalget har oppfattet det slik at Oslo politidistrikt ikke ba PST om beslutningsstøtte for vurderinger av om andre arrangementer skulle gjennomføres eller avlyses, og at Oslo politidistrikt heller ikke mottok beslutningsstøtte fra PST vedrørende vurderinger av om andre arrangementer skulle gjennomføres eller anbefales avlyst, som landskampen i fotball mellom Norge og New Zealand og avslutningen av Tons of Rock, som begge skulle foregå senere på dagen den 25. juni.

Basert på videokonferansen med PST kl. 06.15 foretar staben i Oslo politidistrikt en egen vurdering av situasjonen. Basert på denne vurderingen beslutter politimesterens bakvakt klokken 06.48 at Oslo politidistrikt skal anbefale at pride-paraden samme dag avlyses. Utvalget har forstått det slik at grunnen til at ikke andre større arrangement blir avlyst, er stabens egen oppfatning av at de er mer bekymret for følgeangrep mot pride-paraden enn andre miljøers arrangementer. De andre arrangementene ble gjenstand for vurdering utover dagen. Stabens vurdering er på dette tidspunktet at angrepet natt til 25. juni var rettet mot de skeive miljøene, og at disse miljøenes arrangementer ville være særskilt utsatt for eventuelle følgeangrep og inspirasjonsangrep. Det betød ikke at andre arrangementer eller generelle folkeansamlinger var utelukket som mål for følgeangrep, men sannsynligheten for angrep mot disse ble vurdert som lavere. Situasjonen var fortsatt uavklart, og på bakgrunn av dette ble det også iverksatt en rekke tiltak for å sikre andre arrangementer. For øvrig ble det vurdert som langt mer krevende å skulle styrke sikringen av et dynamisk arrangement som pride-paraden med et forhøyet trusselbilde, versus det å styrke sikring av statiske arrangementer som landskamp og konsert.

Etter at det er truffet beslutning om å anbefale avlysning av pride-paraden, formidler innsatsleder i Oslo politidistrikt beslutningen til sikkerhetsansvarlig i Oslo Pride. Sikkerhetsansvarlig opplever anbefalingen som tydelig, og at det

397 Oslo politidistrikt, (UO) *Stabslogg*, 25.06.2022 kl. 05.44.

398 (UO) Referat fra samtale med P2; (UO) Referat fra samtale med stabssjef i Oslo politidistrikt.

eneste de kan gjøre, er å etterkomme denne.³⁹⁹ Det blir avklart med Oslo Pride at de innkaller til pressekonferanse om avlysningen klokken 08.30, og at Oslo politidistrikt går ut med informasjon om anbefalingen kl. 09.00. Politidirektoratet ved Politiets situasjonssenter (PSS) blir deretter orientert.⁴⁰⁰

Oslo Pride holder pressekonferanse klokken 08.30, hvor de formidler at de avlyser lørdagens arrangementer etter en anbefaling fra politiet.

På formiddagen setter PST terrortrusselnivået til nivå 5, ekstraordinært.

I løpet av dagen blir det på tross av politiets anbefaling gjennomført en uformell markering i form av en parade gjennom Oslo sentrum. Oslo-politiet bruker tilgjengelige ressurser for å ivareta sikkerheten så godt som mulig, selv om arbeidet er krevende når blant annet ruten for denne paraden er ukjent.

Klokken 16.30 blir det gjennomført blomsternedleggelse ved åstedet. Her deltar statsministeren, justisministeren, likestillingsministeren, finansministeren, kronprinsparet, byrådsleder, ordfører og en rekke byråder. Oslo politidistrikt setter inn relevante tiltak for å sikre dette arrangementet.

Klokken 17.00 arrangeres det en samling på Oslo rådhus for frivillige i Oslo Pride. Også her er Oslo politidistrikt til stede med sikkerhetstiltak.

Avlysning av solidaritetsmarkeringen 27. juni

Det hadde i flere uker vært planlagt en markering av Stonewall-opprøret i 1969 på Rådhusplassen i Oslo den 27. juni. Stonewall-opprøret er det mange ser som startskuddet for den moderne skeive bevegelsen, og har vært til inspirasjon for et stadig voksende antall pride-festivaler verden over. På bakgrunn av angrepet natt til 25. juni får markeringen av dette opprøret nå en særskilt betydning.

Staben i Oslo politidistrikt har, fra søndag morgen, fortsatt sitt arbeid med å gjennomføre

399 (UO) Referat fra samtale med Oslo Pride, nr. 2.

400 Politidirektoratet, (UO) *CIM-logg*, 25.06.2022 kl. 08.19.

politimesterens intensjon etter angrepet natt til 25. juni, og kl. 09.00 har de sitt 13. statusmøte etter angrepet natt til 25. juni.⁴⁰¹ I dette møtet ble det foretatt en vurdering av trusselbildet gjennom dagen. Staben anså på dette tidspunkt rest-trusselen, altså risikoen for ytterligere angrep, som fortsatt uavklart, og terrortrusselnivået er på dette tidspunkt fortsatt på nivå 5. Arrangementer vurderes fortløpende, og det settes inn tiltak etter behov. Arrangementer som det vurderes spesielle tiltak på, er: kransenedleggelse av nordiske samarbeidsministre den 26. juni, kamp i OBOS-ligaen mellom Brann og Grorud den 27. juni, støttemarkering for Ukraina, og en pro-russisk markering.

Så langt utvalget har brakt på det rene, får Oslo politidistrikt en henvendelse søndag morgen (26. juni) fra Oslo Pride om at de ønsker å gjennomføre en markering på Stonewall-dagen, på Rådhusplassen. Henvendelsen vurderes i lys av angrepet natt til 25. juni, tilgjengelig ressurser, politidistriktets egen etterforskning og etterretning, informasjon fra PST og at terrortrusselnivået er satt til nivå 5. Stabssjef, ass. stabssjef og ansvarlig for operasjoner i politidistriktets stab (P3) går igjennom relevant informasjon og kommer til enighet om at politiet ikke vil anbefale noe arrangement nå, men at politiet skal kunne ivareta sikkerheten hvis det er «snakk om et allerede planlagt statisk arrangement».⁴⁰² Utvalget forstår det loggførte slik at Oslo politidistrikt ikke ønsket at det ble gjennomført noen nye arrangement, men at de var innstilt på å sikre det allerede planlagte statiske Stonewall-arrangementet, også nå som det ble transformert til en solidaritetsmarkering. Det besluttet av visepolitimester i samråd med stabssjef og leder for operasjoner i staben (P3) at arrangementet kan gjennomføres.⁴⁰³ Stabssjefen svarer deretter på melding til Oslo Pride at politiet skal «sørge for å iverksette nødvendige tiltak for å ivareta sikkerheten. Så snart dere har informasjon om tidspunkt,

401 Politimesterens intensjon er beskrevet i del 3 av rapporten som omhandler politiets operative håndtering, i kapittel 11.

402 Oslo politidistrikt, (UO) *stabslogg*, 26.06.2022 kl. 09:50.

403 (UO) Referat fra samtale med P3.

kontaklinformasjon, arrangør er det fint at jeg får det». ⁴⁰⁴

Utvalget er også kjent med at det på formiddagen er kontakt mellom den som har ansvaret for operasjoner i Oslo politidistrikts stab (P3), og leder for Oslo Pride om arrangementet den 27. juni. I denne dialogen formidler styreleder i Oslo Pride at de ønsker å gjennomføre en marsj frem mot markeringen på Rådhusplassen i Oslo. Oslo politidistrikt formidler at de kan ivareta sikkerheten rundt et statisk arrangement, men at de ikke kan anbefale gjennomføring av et dynamisk arrangement, da det vil være krevende å sikre. Utvalget forstår politidistriktets vurderinger slik at det var større risiko ved å gjennomføre et arrangement som var i bevegelse (dynamisk), enn arrangement på et bestemt sted, som er statisk, da det er lettere å sikre ett sted enn en hel rute for et tog med mange deltagere.

Oslo kommune satte også krisestab søndag morgen kl. 10.00. Det hadde da vært kontakt mellom stabssjef i Oslo politidistrikt og beredskapsdirektør i Oslo kommune, og blitt avtalt at Kommunenes koordineringssentral (KOSS) er kontaktpunkt mellom politidistriktet og Oslo kommune.

Rundt klokken 11 er det også kontakt om solidaritetsmarkeringen den 27. juni, mellom sikkerhets sjefen i Oslo Pride og innsatslederen i Oslo politidistrikt som hadde ansvaret for pride-paraden den 25. juni (U07). Innsatsleder ber da om nærmere beskrivelse av solidaritetsmarkeringen den 27. juni, blant annet varighet og forventet antall deltagere. Sikkerhetssjefen anslår rundt 7–10 000 deltagere, og sier at det er økt behov for å samles.

Det holdes en minnemarkering i Oslo domkirke kl. 11.00. Kongefamilien, statsministeren og store deler av regjeringen og det offentlige Norge deltar. Oslo politidistrikt er til stede med sikrings tiltak. Samtidig med minnemarkeringen avholder staben i Oslo politidistrikt et nytt statusmøte

404 Dette fremgår i tekstmelding fra stabssjef i Oslo politidistrikt til styreleder i Oslo Pride 26.06.2022. Gjengitt i skriftlig innspill til 25. juni-utvalget fra Oslo Pride.

(nr. 14 i rekken etter 25. juni). Her blir det gitt informasjon om at nordiske samarbeidsministre skal ha kransenedleggelse kl. 11.30. Det lages en plan også for sikkerheten knyttet til dette. Senere blir seremonien flyttet til åstedet i Rosenkrantz' gate. Det blir også gjennomført planmøte om solidaritetsmarkeringen den 27. juni. Her besluttes det å gi oppdraget om gjennomføring av arrangementet til innsatsleder (U07), som får tilgang på alt av ressurser som er nødvendige for å løse det. ⁴⁰⁵

Oslo politidistrikt publiserer oppdatert informasjon på nettsidene sine kl. 11.32, der hovedbudskapet er at politiet har økt tilstedeværelse i hele distriktet for å ha forebyggende, trygghets skapende og avvergende innsats, at de er til stede i bybildet for å skape trygghet og sørge for en sikker gjennomføring av arrangement, og har rask respons om noe skulle oppstå. De skriver videre at pride-paraden ble utsatt. For øvrig blir andre arrangementer imidlertid ikke anbefalt avlyst eller utsatt. Politiet har økt tilstedeværelse i forbindelse med ulike arrangementer, også de spontane markeringene som politiet blir kjent med.

Klokken 12.08 sendes situasjonsrapport nr. 11 fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet med informasjon om arbeidet med angrepet, samt gjennomførte og planlagte arrangementer for dagen, herunder minnegudstjeneste og kransenedleggelse i Oslo. Det fremgår av rapporten at kongefamilien, store deler av regjeringen og det offentlige Norge deltar på noen av arrangementene.

Stab i Oslo politidistrikt holder nytt statusmøte kl. 13.00 (nr. 15), og konstaterer at minnestunden i domkirken er gjennomført uten uønskede hendelser. Videre blir det utarbeidet, godkjent og iverksatt en lokal operasjonsordre om trygghets skapende patruljer i Oslo. ⁴⁰⁶ Hovedinnholdet i ordren er at politiet skal sørge for synlighet og trygghetsskapende arbeid med tilstedeværelse i bybildet for å trygge befolkningen. Mannskapet

405 (UO) Referat fra samtale med P3.

406 Oslo politidistrikt, (UO) *Operasjonsordre: Trygghets skapende patruljer i Oslo Juni 2022*, 26.06.2022.

skal i stor grad være ute av bil og tilgjengelig for publikum.

Det blir gjennomført en pressebrief på politihuset på Grønland kl. 14.00. Her er hovedbudskapet fra politiet at de vil holde befolkningen oppdatert om hendelsen, både om hva politiet gjør for å trygge Oslo, og hvordan de arbeider med etterforskningen. Oslo politidistrikt understreker her at de har iverksatt en rekke tiltak, blant annet trygghetsskapende tiltak, at situasjonen fortsatt er uavklart, at de følger situasjonen nøye, og at det ikke er holdepunkter for at det kommer flere hendelser.

PST distribuerer en oppdatert trusselvurdering den 26. juni. Denne er gradert BEGRENSET, og mottas i Politidirektoratet klokken 15.40. Her opprettholder PST samme terrortruselnivå som fastsatt 25. juni, det vil si truselnivå 5, ekstraordinært. .

Klokken 16.00 innkaller Politidirektoratet til et nasjonalt møte på BEGRENSET nett kl. 16.30 (NBN-VTC). I møtet orienterer direktoratet om den oppdaterte trusselvurderingen fra PST.

Det avholdes et strategisk beslutningsmøte i Oslo politidistrikt klokken 16.45. Politimester og støttefunksjoner deltar i møtet. Her blir PSTs nye trusselvurdering gjennomgått og vurdert. Det besluttes at operasjonen i forbindelse med støttemarkeringen den 27. juni kan gå som planlagt tidligere på dagen. Utvalget er også kjent med at tidligere på dagen har det vært videokonferanse mellom Oslo politidistrikt og PST hvor visepolitimester, stabs-sjef og P3 deltok. De fikk i det møtet utfyllende informasjon fra PST om situasjonsbildet, og Oslo politidistrikt kommuniserte at de planla å gjennomføre solidaritetsmarkeringen på mandag. PST ga ikke noen tilbakemelding på at dette ikke var tilrådelig.⁴⁰⁷ Det fastholdes i det strategiske møtet som begynner klokken 16.45, at solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen kan gå som statisk arrangement, men frarådes som dynamisk arrangement, slik det allerede var formidlet til Oslo Pride tidligere på dagen.

407 (UO) Referat fra samtale med P3.

Rundt klokken 18 godkjenner politimester i Oslo operasjonsordren for solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen den 27. juni. I planleggingen er det tatt høyde for at det kan bli et stort arrangement. Det fremgår av ordren at Oslo politidistrikt er kjent med at antagelsen om at det vil komme mange mennesker da det er behov for å samles, at trusselsituasjonen er uavklart, og at PST mener at det er mulig med følgeangrep etter det som blir benevnt som «terroraksjonen i Oslo».⁴⁰⁸ Oppdraget går ut på at Oslo politidistrikt med eget personell skal sørge for at markeringen blir gjennomført på en sikker måte uten uønskede handlinger.⁴⁰⁹ Videre fremgår det at dersom uønsket handling oppstår, skal den møtes med effektiv innsats fra politiet.⁴¹⁰ For øvrig er ordren detaljert og gir en oversikt over ulike ressurser som skal settes inn i oppdraget. Det fremgår av ordren at alle seksjoner må påregne å avgi personell til enheter med ansvar for å løse oppgaven som Oslo politidistrikt har i forbindelse med solidaritetsmarkeringen.

Det siste statusmøtet på søndag relatert til solidaritetsmarkeringen i Oslo politidistrikts stab avholdes kl. 19.00. Stabssjefens forståelse er på dette tidspunkt at arrangementet kan bli stort, at det er godt planlagt, og at det er avsatt ressurser i henhold til siste trusselvurdering.

På Dagsrevyen samme kveld blir byrådsleder i Oslo, Raymond Johansen, intervjuet. Her oppfordrer Johansen Oslo-folk om å komme og «slå ring om den skeive bevegelsen».

Utvalget er kjent med at Politidirektoratet klokken 20.43 registrerer mottak av den ovennevnte operasjonsordren for solidaritetsmarkeringen, som politimester i Oslo hadde godkjent rundt klokken 18. Her fremgikk det blant annet at trusselsituasjonen er uavklart, og at PST mener at det er mulig med følgehandling etter det som blir benevnt som «terroraksjonen i Oslo».

408 Oslo politidistrikt, (UO) *Operasjonsordre: Trygghetsskapende patruljer i Oslo Juni 2022*, 26.06.2022.

409 Oslo politidistrikt, (UO) *Operasjonsordre: Trygghetsskapende patruljer i Oslo Juni 2022*, 26.06.2022.

410 Oslo politidistrikt, (UO) *Operasjonsordre: Trygghetsskapende patruljer i Oslo Juni 2022*, 26.06.2022.

Klokken 20.51 sendes ny situasjonsrapport (nr. 12 etter 25. juni) fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet. Her fremgår det at resttrussellen fortsatt er uavklart, og at det ikke er noen opplysninger som tilsier at det er andre som planlegger følgehandlinger eller inspirasjonshandlinger. Likevel er gjerningsmannens omgangskrets/historikk/tilknytninger svært relevante for politiets arbeid, og det gjør at politiet per nå ikke kan avskrive muligheten for at det er sider ved angrepet som ennå ikke er avdekket i etterforskningen. Det formidles også at etterforskning og etterretning i Oslo politidistrikt er i tett samhandling og møtevirkosomhet med PST, at politidistriktet har et særlig søkelys på siktedes omgangskrets, og at pågående etterforskning kan bidra til å avklare usikkerheten knyttet til resttrussel.

I situasjonsrapport nr. 12 blir Politidirektoratet også orientert om den planlagte solidaritetsmarkeringen den 27. juni. Det fremgår av rapporten at arrangøren forventer ca. 10 000 deltagere, at det er igangsatt dialog med arrangør, at oppdraget er fordelt til innsatsleder og planlegging igangsatt. Endelig fremgår det at Oslo politidistrikt vil gjøre en fortløpende vurdering av muligheter og begrensninger for gjennomføring av arrangementet.

Den 27. juni blir det gjennomført et møte kl. 08.48 på strategisk nivå i Oslo politidistrikt. Her gir politimester i Oslo uttrykk for at politidistriktet skal bidra sterkt til å sikre arrangementet for dem som har behov for å markere. Visepolitimester nevner også at det skal gjennomføres en evaluering av politiets håndtering, i tråd med politiets beredskapssystem, etter ønske fra justis- og beredskapsministeren.⁴¹¹ I løpet av høsten blir 25. juni-utvalget nedsatt av politidirektøren og PST-sjefen.

Det blir avholdt nytt møte i Oslo politidistrikts stab kl. 10.00. Her blir trusselbildet gjennom dagen vurdert. Det er uavklart om det fortsatt er risiko for ytterligere angrep (resttrussel), og terrortrusselnivået er fortsatt satt til nivå 5,

⁴¹¹ Oslo politidistrikt, (UO) *Strategisk logg*, 27.06.2022 kl. 08:48.

ekstraordinært. Det blir beskrevet at solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen i Oslo har forandret seg etter at Oslo kommune ved byrådsleder har invitert alle. Utvalget forstår dette slik at forandringen går ut på at det blir flere deltagere enn først antatt.

Det blir kl. 11.30 gjennomført en seremoni med kransenedleggelse med nordiske samarbeidsministre i Rosenkrantz' gate, der angrepet skjedde. Fra Norge deltok utviklingsministeren.

Politimesteren i Oslo sender kl. 11.36 en redegjørelse for sine vurderinger knyttet til solidaritetsmarkeringen til Politidirektoratet. Bakgrunnen var at Justis- og beredskapsdepartementet hadde bedt direktoratet om å innhente en slik redegjørelse. Direktoratet videresender politimesterens redegjørelse til departementet kl. 11.54. Politidistriktets redegjørelse inneholdt følgende punkter: (1) Politiet er tydelig på at å sikre arrangement sett opp mot trusselvurderingen er svært krevende; (2) samtidig forstår politiet at det er et tydelig behov og engasjement i befolkningen for å ta avstand fra terror, samt å vise støtte til utsatte grupper; (3) Oslo politidistrikt har vurdert at det er mulig å sikre et planlagt statisk arrangement ved rådhuset i Oslo gjennom omfattende sikkerhetstiltak; (4) politiet mener det fortsatt vil være en restrisiko ved et slikt arrangement sett opp mot gjeldende trusselvurdering. Ett eller flere spontane uorganiserte arrangement i bevegelse er likevel mer krevende å sikre; (5) for at det ikke skal bli ytterligere komplisert å sikre arrangementet, anbefales det at det offisielle Norge holder en lav profil.

Etter at Justis- og beredskapsdepartementet har mottatt redegjørelsen fra politimesteren i Oslo, blir politidirektøren oppringt fra departementet. Hun får beskjed om at politidirektøren er ønsket i en telefonkonferanse med Statsministerens kontor (SMK) i anledning solidaritetsmarkeringen på kvelden, sammen med politimesteren i Oslo og sjef PST.⁴¹² I SMKs telefonkonferanse deltar blant annet politimesteren i Oslo, statsministeren, sjef PST, i tillegg til politidirektøren og beredskaps-

⁴¹² Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 25.06.2022, kl 11.48.

direktøren i Politidirektoratet. Politimesteren i Oslo redegjør her for sin vurdering knyttet til sikkerheten ved solidaritetsmarkeringen. Politidirektøren og beredskapsdirektøren i direktoratet gir i denne telefonkonferansen uttrykk for at de støtter politimesterens vurderinger.⁴¹³ Utvalget er kjent med at det skulle avholdes et møte i regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) kort tid etter, der politidirektør og sjef PST var bedt om å delta for å orientere om situasjonen. Telefonkonferansen med SMK pågår mens politidirektøren og beredskapsdirektøren må forlate lokalene de er i, og flytte seg over i en bil, for å rekke frem til RSU-møtet. De fortsetter telefonkonferansen fra bilen.

Ifølge den informasjonen utvalget har mottatt fra Politidirektoratet gjennom logg og intervjuer, fikk politidirektøren i RSU-møtet informasjon som verken politidirektøren eller Politidirektoratets beredskapsdirektør var kjent med på forhånd. Politidirektøren oppfattet opplysningene som meget alvorlige, og situasjonen ble beskrevet som uavklart med hensyn til potensielle følgeangrep.⁴¹⁴ Utvalget har videre forstått det slik at politidirektøren og beredskapsdirektøren endret oppfatning om solidaritetsmarkeringen under møtet i RSU. De har pekt på at det var den informasjonen de mottok fra PST, som gjorde at de endret oppfatning, og har for utvalget forklart at de gjennom blikkontakt fikk bekreftet at de hadde en felles forståelse av solidaritetsmarkeringen som skulle være senere samme dag på Rådhusplassen i Oslo. Til utvalget har politidirektøren sagt det slik: «På grunn av informasjonen vi fikk i RSU, ble beredskapsdirektøren og jeg enige om at beredskapsdirektøren skulle gå ut og ringe Oslo politidistrikt med beskjed om at arrangementet måtte stoppes.»⁴¹⁵ Utvalget er ikke kjent med hva som ellers ble sagt i regjeringens møte.

Det har for utvalget vært krevende å klarlegge hvilken konkret informasjon politidirektøren mottok under RSU-møtet. Utvalget har ikke hatt tilgang til referat fra møtet. På bakgrunn av

413 Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 25.06.2022, kl. 11.48.

414 Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 25.06.2022, kl. 13:00.

415 (B) Referat fra samtale med politidirektøren.

intervjuer legger utvalget til grunn at politidirektøren bygde på informasjon fra sjef PST i RSU-møtet, og en anbefaling om at solidaritetsmarkeringen ikke burde gjennomføres på planlagt tidspunkt.

Utvalget har etterspurt eventuelle presentasjoner eller notater som dokumenterer PSTs redegjørelse for RSU. Noe slikt foreligger ikke i PST. I sine samtaler med utvalget har den som fungerte som sjef PST den 27. juni, forklart at informasjonsgrunnlaget som lå til grunn for hans redegjørelse, var de ulike etterretningsoppsummeringene og etterretningsrapportene som PSTs avvergende etterforskning hadde produsert frem mot møtet. Det var et materiale på til sammen åtte etterretningsoppsummeringer og fire etterretningsrapporter. Utvalget har hatt full tilgang til disse.

Beredskapsdirektøren har i sine notater fra møtet skrevet at sjef PST sitter på rimelig sikker informasjon om at angrepet natt til 25. juni var en planlagt handling, og at sjef PST formidlet at de jobber med syv personer som kan ha tilknytning til saken, hvorav en er uidentifisert.⁴¹⁶ Det dreier seg om personer kan være villig til å ofre seg. Ifølge beredskapsdirektørens notater formidler sjef PST at de ikke har kontroll på dem eller er i posisjon til å gjøre pågripelser, og at det foreligger informasjon om våpenanskaffelser.⁴¹⁷ Endelig fremgår det i beredskapsdirektørens notater at sjef PST ikke anbefaler gjennomføring av det planlagte arrangementet.⁴¹⁸ Politidirektøren hadde i forkant av møtet i RSU også med seg det faktum at pride-paraden og andre pridearrangementer den 25. juni ikke ble gjennomført på grunn av at man da antok at de skeive miljøene var det antatte målet for angrepet. At de skeive miljøene kunne være det antatte målet, var også en del av bildet for politidirektøren både før, under og etter RSU-møtet.

Overfor utvalget har politidirektøren forklart sitt nye syn på solidaritetsmarkeringen slik:

416 Politidirektoratet, *Beredskapsdirektørens møtenotater*, 27.06.2022.

417 Politidirektoratet, *Beredskapsdirektørens møtenotater*, 27.06.2022.

418 Politidirektoratet, *Beredskapsdirektørens møtenotater*, 27.06.2022.

«Trusselen ble beskrevet som svært alvorlig. Jeg var ikke i tvil om at det ville vært feil å kommunisere ut til befolkningen om at det var høy trussel, så kunne de treffe en informert beslutning selv. Vi kommuniserte ut at vi ikke kunne anbefale at arrangementet ble gjennomført.»⁴¹⁹ Videre har utvalget forstått det slik at verken politidirektøren eller beredskapsdirektøren tolket den informasjonen de mottok i RSU, på den måten at det var nødvendig å stanse eller anbefale stans av andre miljøers arrangementer.

På grunnlag av politidirektørens og beredskapsdirektørens felles forståelse har utvalget forstått det slik at beredskapsdirektøren forlater møtet i regjeringen og klokken 13.27 ringer til politimesteren i Oslo og sier at «det ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig å gjennomføre».⁴²⁰ Beredskapsdirektøren har for utvalget forklart at «på bakgrunn av informasjonen som ble presentert av PST, måtte det [solidaritetsmarkeringen] avlyses», og at det «ble deretter planlagt at politidirektøren skulle ut i media og støtte budskapet som OPD måtte ut med. At det var i tråd med deres vurderinger.» Beredskapsdirektøren har uttrykt forståelse for at dette ble «utrolig vanskelig for OPD».⁴²¹

Som det fremgår lenger ned, så blir samtalen mellom beredskapsdirektøren i Politidirektoratet og politimesteren i Oslo fulgt opp med en direkte samtale mellom politidirektør og politimester så snart politidirektøren kan forlate møtet i RSU. Det blir loggført at det blir tatt en telefonsamtale til politimester, men utvalget har forstått det slik at det ikke blir nedfelt at det nå er tatt en beslutning av politidirektøren om hva Oslo politidistrikt skal gjøre med den operasjonsordren som ble vedtatt den 26. juni om solidaritetsmarkeringen, og som nå er i ferd med å bli iverksatt. Bare timer før solidaritetsmarkeringen skulle ha begynt, opplever politidirektøren og beredskapsdirektøren i direktoratet å gjøre vurderinger og iverksette tiltak under et svært krevende tidspress.

419 (B) Referat fra samtale med politidirektøren.

420 (B) Referat fra samtale med beredskapsdirektøren.

421 (B) Referat fra samtale med beredskapsdirektøren.

I samtalen med politidirektøren gir politimesteren i Oslo uttrykk for at en utsettelse av arrangementet ville være uheldig overfor den skeive befolkningen. Politidirektøren ga uttrykk for at informasjonen fra PST i RSU-møtet, som ikke kunne deles i telefonsamtalen, tilsa en utsettelse av arrangementet. Beredskapsdirektøren i Politidirektoratet deltar også i denne telefonsamtalen, på medlytt, der det blir enighet om at politidirektøren i kommunikasjonen utad støtter anbefalingen om utsettelse. I samtalen kommer det også frem at trusselvurderingen ikke er begrenset til Oslo, men gjelder nasjonalt, og at det også må vurderes i nasjonal kontekst

Som følge av samtalen med politidirektøren formidler politimesteren i Oslo, i egen organisasjon, at solidaritetsmarkeringen likevel ikke kan anbefales gjennomført. Ca. kl. 13.45 ble staben i Oslo politidistrikt kjent med at det er besluttet at politiet ikke kan anbefale gjennomføring av solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen. Basert på intervjuer med staben i politidistriktet har utvalget forstått det slik at de ikke ble presentert noen informasjon som de ikke selv hadde og la til grunn for sin vurdering den 26. juni om å gjennomføre arrangementet. Utvalget har forstått det slik at staben heller ikke i ettertid har fått informasjon som tilsier at deres vurderinger om gjennomføring av arrangementet den 27. juni var uriktig eller mangelfull. Stabssjef og assisterende stabssjefer sier blant annet i intervju med utvalget: «Vi satt på et ganske realistisk bilde av situasjonen. Det er mange årsaker til at vi valgte å gjøre denne gjennomføringen. Vi hadde et konsentrert område. Vi hadde dialog med arrangør ... Jeg tror vi la til grunn at det uansett ville ha blitt arrangementer, og det var bedre at vi fikk samlet det. Politiet vet at å forby vil skape motkrefter. Erfaringen med at alternativet ville bli ukontrollert, vektet tungt for oss, derfor ville vi heller gjennomføre.»⁴²²

På bakgrunn av politidirektørens beslutning, formidlet via politimesteren, varsler staben i Oslo politidistrikt ca. klokken 13.45 Oslo kommune per

422 (UO) Referat fra samtale med stabssjef i Oslo politidistrikt.

telefon om at politiet likevel ikke kan anbefale at pride-arrangementet gjennomføres.

Stabssjef i Oslo politidistrikt ringer leder for Oslo Pride ca. kl. 14.45 og informerer om at arrangementet Skeiv solidaritetsmarkering ikke kan anbefales gjennomført. Leder i Oslo Pride tar dette til etterretning og vurderer avlysning. Leder for Oslo Pride ber om å få anbefalingen skriftlig. Denne sendes på e-post kl. 15.03. Innholdet i e-posten er: «Politiet har hatt en gjennomgang av forholdene rundt markeringen Skeiv solidaritetsmarkering Rådhusplassen og dagens sikkerhets-situasjon. Arrangementet har utviklet seg i størrelse og omfang. Dette har ført til at politiet ikke kan anbefale gjennomføring av markeringen.»⁴²³ Begrunnelsen må Oslo politidistrikt nærmest finne på der og da, i og med at dette er en beslutning som er truffet av politidirektøren, på grunnlag av informasjon som politidirektøren ikke har formidlet til politidistriktet.

Samtidig gjennomfører Oslo-politiet en forhånds-annonsert pressekonferanse der de i utgangspunktet ikke var forberedt på å kommunisere en anbefaling om avlysning av solidaritetsmarkeringen. Leder av Felles enhet for operative tjenester (FOT) får imidlertid en hastebeskjed om å formidle avlysningen på pressekonferansen som allerede pågår, og anbefalingen til befolkningen om å ikke møte opp blir formidlet til media kl. 15.00. Oslo-politiet har ikke fått noen begrunnelse for å anbefale avlysning, og begrunner sin anbefaling med at arrangementet har blitt mye større enn de så for seg.

Klokken 16.15 sender politiet ut en pressemelding. Pressemeldingen ble utarbeidet av Oslo politidistrikt og Politidirektoratet i fellesskap.⁴²⁴ Det heter i pressemeldingen blant annet: «På bakgrunn av informasjon fra PST og at det skeive miljøet er en del av fiendebildet til ekstreme islamister er politiets klare anbefaling at kveldens pride-arrangement i Oslo utsettes, og eventuelt andre pride-arrangement andre steder i landet, blir

423 E-post sendt fra stabssjef i Oslo politidistrikt til leder i Oslo Pride den 27. 06.2022 kl. 15.03.

424 Oslo politidistrikt, «Skytingen i Oslo sentrum 25. juni – oppdatering.» Pressemelding hentet fra <https://www.politiet.no>.

vurdert utsatt inntil videre, sier Bjørnland. Videre at politiet vil gjøre sitt ytterste for å legge til rette for en forsvarlig markering så snart trusselsituasjonen er mer avklart.»

Oslo Pride tar etter noe tid en beslutning om å avlyse i tråd med politiets anbefaling. De sender ut en pressemelding klokken 17.20. Her tilbakeviser Oslo Pride politiets påstand om at solidaritetsmarkeringen var ment å være et lite arrangement.

Fungerende sjef i PST deltar i Dagsnytt 18 på NRK samme kveld, sammen med justis- og beredskapsministeren og politidirektøren. Her formidler sjef PST sin forståelse av trusselsituasjonen. Kommunikasjonsmedarbeiderne i Oslo-politiet lytter til sendingen og transkriberer hans begrunnelse for anbefalingen de har gitt tidligere samme dag, men ikke tidligere har fått noen begrunnelse for.

Politidirektoratets anbefaling om avlysning av pride-arrangementer den 28. juni

Det første signalet om en nasjonal anbefaling om å avlyse pride-arrangementer kommer i den ovennevnte pressemeldingen 27. juni kl. 16.15. Beskjeden til kommunikasjonsenheten i Politidirektoratet var at denne pressemeldingen skulle sendes umiddelbart til operasjonssentralene. Ved en svikt ble dette ikke gjort.⁴²⁵

Klokken 17 den 27. juni holdes det et møte i PST med blant annet politidirektøren, beredskapsdirektør, Oslo politidistrikt, Kripes og stabssjef i Politidirektoratet. I møtet blir PSTs trusselvurdering og konsekvenser av denne blir diskutert. Det ble her også orientert om etterforskningen i Oslo politidistrikt ved påtaleansvarlig. Politidirektøren og beredskapsdirektøren vurderte det slik at det i dette møtet ble gitt mindre spesifikk informasjon fra PST enn i møtet i RSU tidligere på dagen.

Klokken 20.00 den 27. juni innkaller Politidirektoratet til nasjonal videokonferanse for operasjonelt nivå i politidistrikt og særorgan. Formålet er å gi et oppdatert situasjonsbilde og sikre felles

425 Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 27.06.2022, kl. 13.27.

nasjonal situasjonsforståelse. Konferansen gjennomføres kl. 20.30.

Tirsdag morgen 28. juni deltar politidirektøren i Nyhetsmorgen på NRK for å formidle årsaken til utsettelse av pride-arrangementer og vurderinger som er gjort. Det formidles at det har vært svært vanskelige vurderinger med utgangspunkt i et ekstraordinært og uavklart trusselbilde.

Noen timer senere, kl. 08.30, sender Politidirektoratet ut en riksvarsling om innkalling til nasjonalt møte kl. 10.30, med politimestre og stabssjefer og eventuelt andre relevante funksjoner mv. Politidirektoratet og PST orienterer om trusselsituasjonen. På det nasjonale møtet diskuteres det videre om det skal være nasjonal anbefaling eller ikke, og det fremkommer ulike meninger. Direktoratet beslutter deretter en nasjonal anbefaling for utsettelse av pride-arrangementer, og at det skal gjøres lokale vurderinger for andre arrangementer. Utvalget har forstått det slik at forskjellen mellom tiltak for pride-arrangementer og andre arrangementer var begrunnet i at politidirektøren og beredskapsdirektøren oppfattet redegjørelsen fra sjef PST i RSU den 27. juni slik at pride-arrangementer var særlig utsatt for mulige følgeangrep. Det ble også nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utarbeide retningslinjer for arrangementer i «gråsonen».⁴²⁶ Beslutningen følges opp av en pressemelding.

Etterlevelse av den nasjonale anbefalingen

Som tidligere nevnt sendte Politidirektoratet en forespørsel til samtlige politidistrikt på morgenen 25. juni, der kun et fåtall av distriktene hadde pride-relaterte arrangement den nærmeste tiden. Nedenfor presenterer vi noen eksempler på hvordan den nasjonale anbefalingen ble tolket og anvendt i ulike distrikter.

De fleste politidistriktene forholder seg til den nasjonale anbefalingen som en føring ved lokale forespørsler om arrangement. Noen steder blir det likevel avholdt spontane mindre samlinger, som lokalt politi følger opp. Trøndelag politidistrikt var i etterkant av angrepet 25. juni i dialog

⁴²⁶ Politidirektoratet, (UO) *Logg over hendelser/tiltak hos ledelsen i POD*, 28.06.2022, kl. 10.30.

med organisasjonene som planla gjennomføring av støttemarkering den 28. juni. Etter en konkret vurdering av lokal trusselsituasjon, sett opp mot ytringsfriheten, ble det vurdert at arrangementet kunne gjennomføres, også etter at den nasjonale anbefalingen kom, da med tiltak tilpasset trusselsituasjonen. Tiltakene ble formalisert i egen operasjonsordre: «Støttemarkering på Trondheim Torv 28.06.22».

I Øst politidistrikt var det ikke pride-relaterte arrangementer, men politimesteren besluttet at slike arrangement skulle kunne gjennomføres med nødvendige sikringstiltak.

Andre steder fikk den nasjonale anbefalingen andre utslag. En illustrasjon er virkningen av den nasjonale anbefalingen i Møre og Romsdal. Her førte den nasjonale anbefalingen til at det ikke ble gjennomført et styremøte i FRI's fylkeslag på et hotell i Ålesund den 29. juni, med færre enn 20 deltagere.⁴²⁷ Politiet på stedet anbefalte at styremøtet ikke ble gjennomført, og meddelte at de ikke kunne garantere sikkerheten på et møterom på det aktuelle hotellet.

Tilbaketrekingen av den nasjonale anbefalingen den 29. juni.

Den 29. juni, på formiddagen, får politidirektøren et forhåndsvarsel fra PST om at det kommer en ny trusselvurdering, og at terrortrusselnivået vil bli endret, men usikkert til hvilket nivå. Politidirektøren får også en telefon fra departementsråden i Justisdepartementet om at hun må stille i RSU samme dag kl. 14.00, for å orientere om status på politiets tiltak etter angrepet i Oslo.

Politidirektoratet innkaller til nytt møte i nasjonal ledergruppe klokken 15.00. PST orienterer der om ny trusselvurdering der trusselnivået nå settes fra 5 (ekstraordinært terrortrusselnivå) til 4 (høy terrortrussel). Det tilsier at flere aktører har evne eller vilje til å gjennomføre terror i Norge, i motsetning til nivå 5, som innebærer at

⁴²⁷ Utvalget har gjennomført et møte med arrangøren for dette styremøtet, hvor denne informasjonen fremkom. Facebook-eventet for møtet ble også delt med utvalget. Her fremkommer det at 11 personer har svart at de «skal» på møtet, mens 19 personer har svart «Interessert» (per april 2023).

trusselsituasjonen er uavklart. Videre orienterer Politidirektoratet i møtet at de går vekk fra nasjonal anbefaling om å utsette pride-arrangement. Utvalget har forstått politidirektøren slik at begrunnelsen var at hun opplevde en høy, men avklart trussel som enklere å håndtere enn en uavklart trussel.

På Twitter inviterer PST til pressebrief i Nydalen kl. 16.00. PST formidler den nye trusselvurderingen på egne hjemmesider⁴²⁸ og i pressekonferanse kl. 16.00, der politidirektøren også gir en kort redegjørelse om endring i nasjonale tiltak og begrunnelse.

Politidirektoratet sender ut en pressemelding kl. 17.20 der det formidles at politiet opprettholder nasjonal bevæpning, og at anbefaling om utsettelse av pride-arrangementer opphører. Dette blir bekreftet i en varsling klokken 18.31 til politidistrikt og særorgan.

428 Politiets sikkerhetstjeneste, «Skyting i Oslo 25. juni: PST hever terrortrusselnivået», Den sentrale enhet: Pressemelding fra 25. juni 2022. hentet fra <https://www.pst.no>.

Tidslinje fra 25. juni til 29. juni 2022

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
	Lørdag 25. juni	
	03:25	Oslo politidistrikts stab holder sitt første statusmøte hvor det konkluderes at det er behov for å sette flere ressurser på enkelte arrangementer.
	03:30	Kontakt mellom innsatsleder for pride-paraden (U07) og Oslo Pride v. sikkerhetssjef. U07 spør om når de må ta en anbefaling om hvorvidt pride-paraden gjennomføres eller avlyses. Sikkerhetssjefen svarer at de må ha en beskjed senest kl. 07.30.
	06:15	Videokonferanse (VTC) mellom Oslo politidistrikt og PST. PST anbefaler at pride-paraden avlyses på bakgrunn av den uavklarte situasjonen.
	06:30	Statusmøte i stab, anbefaling om avlysning diskuteres.
	06:48	Politimester bakvakt beslutter at Oslo politidistrikt skal anbefale at pride-paraden samme dag avlyses.
U07 formidler dette videre til Sikkerhetssjef i Pride.		
Oslo Pride innkaller til pressekonferanse med budskap om at de avlyser på bakgrunn av politiets anbefalinger.	08:30	
	09:00	Oslo Politidistrikt holder pressekonferanse hvor de informerer om anbefalingen.
Det gjennomføres et en uformell markering i form av en parade gjennom Oslo sentrum.	Ca. 13:00	Oslo Politidistrikt bruker tilgjengelige ressurser for å ivareta sikkerheten så godt som mulig
Blomsternedleggelse ved åstedet gjennomføres. Statsministeren, justisministeren, likestillingsministeren, finansministeren, kronprinsparet, byrådsleder, ordfører og en rekke byråder deltar.	16:30	Oslo politidistrikt setter inn relevante tiltak for å sikre.
Samling på Oslo Rådhus for frivillige i Oslo Pride.	17:00	Oslo politidistrikt setter inn relevante tiltak for å sikre.
	Søndag 26. juni	
	09:00	Staben i Oslo politidistrikt gjennomfører sitt 13. statusmøte. Resttrussel vurderes som uavklart.
Oslo kommune setter krisestab	10:00	
	10:50	Sikkerhetssjef i Oslo Pride sender epost med skriftlig forespørsel om å gjennomføre solidaritetsmarkering på Rådhusplassen 27. juni 2022. Sikkerhetssjefen anslår rundt 7–10 000 deltagere, og sier at det er økt behov for å samles.

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
Minnemarkering i Oslo domkirke. Kongefamilien, statsministeren og store deler av regjeringen og det offentlige Norge deltar.	11:00	Oslo politidistrikt setter inn relevante tiltak for å sikre.
	11:32	Oslo politidistrikt publiserer oppdatert informasjon om situasjonen på sine nettsider.
	14:00	Oslo politidistrikt holder ny pressebrief på politihuset på Grønland.
	15:40	PST distribuerer en oppdatert trusselvurdering, gradert BEGRENSET. Trusselnivået opprettholdes på nivå 5, uavklart.
	16.45	VTC-møte mellom Oslo politidistrikt og PST. Oslo politidistrikt får utfyllende informasjon fra PST om situasjonsbildet, kommuniserte at de planla å gjennomføre solidaritetsmarkeringen på mandag.
Byrådsleder i Oslo intervjues på dagsrevyen. Han oppfordrer Oslo-folk om å komme på solidaritetsmarkeringen og «slå ring om den skeive bevegelsen».	19:00	Staben i Oslo politidistrikt holder statusmøte hvor det uttrykkes forståelse av at arrangementet kan bli stort, at det er godt planlagt, og at det er avsatt ressurser i henhold til siste trusselvurdering.
	21:51	Situasjonsrapport fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet. Det fremgår av rapporten at arrangøren forventer ca. 10 000 deltagere.
	Mandag 27. juni	
	10:00	Staben i Oslo politidistrikt holder statusmøte. Det blir beskrevet at solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen i Oslo har forandret karakter etter at Oslo kommune ved byrådsleder har invitert alle.
Det gjennomføres en seremoni med kransenedleggelse med nordiske samarbeidsministre der angrepet skjedde. Utviklingsministeren deltar.	11:00	Oslo politidistrikt setter inn relevante tiltak for å sikre.
	11:36	Etter forespørsel fra Justis- og beredskapsdepartementet via Politidirektoratet sender Politimesteren i Oslo sender en redegjørelse for sine vurderinger knyttet til solidaritetsmarkeringen.
	11:48	Politidirektøren innkalles til en telefonkonferanse med Statsministerens kontor i anledning solidaritetsmarkeringen på kvelden, sammen med politimesteren i Oslo og sjef PST. Denne gjennomføres kort tid etterpå.
	13:00	Det avholdes et møte i RSU. Politidirektøren og Beredskapsdirektøren i Politidirektoratet deltar. I møtet mottar de informasjon som de ikke kjent med på forhånd. Politidirektøren mener nå at arrangementet må stoppes, og beslutter at arrangementet skal anbefales avlyst.
	13:27	Beredskapsdirektøren ringer til politimesteren i Oslo og informerer om at arrangementet ikke er sikkerhetsmessig forsvarlig å gjennomføre, og at det må anbefales å avlyse det.

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
	Ca. 13.45	Staben i Oslo politidistrikt gjøres kjent med at det er besluttet at politiet ikke kan anbefale gjennomføring. Oslo politidistrikt får ingen begrunnelse som de kan formidle videre.
	14:45	Stabssjef i Oslo politidistrikt ringer leder for Oslo Pride informerer om at arrangementet ikke kan anbefales gjennomført.
	15.00	Oslo politidistrikt ved Leder av Felles enhet for operative tjenester (FOT) holder en forhåndsannonsert pressekonferanse. Leder av FOT mottar rett i forkant av pressekonferansen en hastebeskjed om å formidle anbefaling om avlysningen på pressekonferansen. Det gis ingen begrunnelse.
	15:03	På forespørsel fra styreleder i Oslo Pride sender Stabssjef i Oslo politidistrikt skriftlig informasjon til Oslo Pride om at arrangementet ikke kan anbefales gjennomført.
	16:15	Politiet publiserer en pressemelding der det fremgår at politiets anbefaling er at solidaritetsmarkeringen i Oslo 27. juni utsettes og eventuelt andre pride-arrangement andre steder i landet bør vurderes utsatt.
	17.00	Møte i PSTs lokaler i Nydalen med blant annet politidirektøren, beredskapsdirektør, Oslo politidistrikt, Kripos og stabssjef i Politidirektoratet. Det gis noe informasjon om trusselvurderingen og konsekvenser av denne.
Oslo Pride holder pressekonferanse der de går ut med beslutning om å avlyse solidaritetsmarkeringen på bakgrunn av anbefalingene.	17.20	
	18:00	Sjef PST formidler sin forståelse av trusselsituasjonen på Dagsnytt 18. Oslo politidistrikt får nå begrunnelsen for anbefalingen de gikk ut med timer før.
	Tirsdag 28. juni	
	06.30	Politidirektøren deltar på nyhetsmorgen på NRK formidle årsaken til utsettelse av pride-arrangementer og vurderinger som er gjort.
	10.30	Det gjennomføres møte i nasjonal ledergruppe. Det diskuteres hvorvidt om politiet skal gi en nasjonal anbefaling og utsettelse av pride-arrangementer.
Skeive organisasjoner i Trondheim holder støttemarkering etter angrepet i Oslo.	17.00	Politiet i Trondheim gjør konkrete vurderinger av lokal trusselsituasjon, sett opp mot ytringsfriheten og forsamlingsfriheten, og vurderer at arrangementet kan gjennomføres. Politiet sikrer arrangementet.
	18:43	Politidirektoratet publiserer pressemelding om nasjonal anbefaling om å utsette arrangementer på politiet.no.

Eksterne hendelser	Tidspunkt	Hendelser i Politietatene
	Onsdag 29. juni	
FRI Møre og Romsdal omgjør sitt styremøte med færre enn 20 deltakere til et digitalt møte etter anbefaling fra Politiet om å ikke møtes fysisk på et hotell i Ålesund.	Før 13.49	
	15.00	Nasjonal ledergruppe holder nytt møte. PST orienterer om at trusselnivået nå settes fra 5 (ekstraordinært terrortrusselnivå) til 4 (høy terrortrussel). Politidirektoratet orienterer om at de går vekk fra nasjonal anbefaling om å utsette pride-arrangementer.
	16.00	PST holder pressekonferanse om den nye trusselvurderingen.
	17.20	Politidirektoratet publiserer en pressemelding det formidles at politiet opprettholder nasjonal bevæpning, og at anbefaling om utsettelse av pride-arrangementer opphører.

17.1 Innledning og vurderingskriterier

Utvalgets mandat ber om en evaluering av politiets og PSTs kommunikasjon i tiden etter masseskytingen natt til 25. juni, herunder kommunikasjonen knyttet til gjennomføring av arrangementer.

Utvalget tolker mandatet slik at evalueringen skal inkludere politiets og PSTs kommunikasjon om sikkerhet og risiko, herunder råd og anbefalinger knyttet til gjennomføring og avlysning av arrangementer i tiden etter masseskytingen i Oslo den 25. juni 2022.

Utvalgets kriterier for vurdering av politiets og PSTs kommunikasjon i forbindelse med masseskytingen 25. juni bygger på flere kilder. Flere av disse kildene knytter seg til politietatenes ansvar for å bidra til at offentligheten får innsikt i og muligheten til å delta i samtaler om deres rolle og arbeid knyttet til masseskytingen 25. juni. Utvalget har også sett hen til statlige prinsipper for krisekommunikasjon, et utvalg forskningsartikler om kommunikasjon av risiko, etatens egne kommunikasjonsmål, læringspunkter fra tidligere hendelser og erfaringer og evalueringer av kommunikasjon under en annen nylig krise, koronapandemien.

Utvalget har særlig vurdert Oslo politidistrikts og PSTs kommunikasjon i dagene 25.–27. juni, og har lagt til grunn følgende vurderingskriterier:

1. Er politiet og PST tilstrekkelig åpne om angrepet 25. juni 2022 og håndteringen av det?
2. Har etatene en kommunikasjonsfaglig tilgjengelighet og kapasitet til kommunikasjonsstøtte for talspersoner og kriseledelse i de to etatene?
3. Fungerer PSTs skala for å beskrive trusselnivåene slik at den forstås og brukes etter hensikten med skalaen?

Disse kriteriene er vurdert i rapportens del 3 kapittel 14. Følgende kriterier ligger til grunn for vurderingene i del 4 kapittel 18:

4. I hvilken grad er etatene åpne om sin kunnskap og sine råd for anbefalingene om avlysningene av de to arrangementene 25. og 27. juni?
5. Er fordelingen og ivaretagelsen av roller og ansvar for kommunikasjon og budskap hensiktsmessig?
6. Har informasjonsdeling og samhandling i kommunikasjonslinjen etatene imellom bidratt til åpenhet og tydelighet i kommunikasjonen med befolkningen?
7. Har etatene hatt dialog med berørte miljøer om trusselsituasjonen før, under og etter Oslo Pride?
8. Har politietatene bidratt til en informert deltagelse i den offentlige samtalen?

Under gjennomgås det grunnlaget for evaluering av kommunikasjonen etter masseskytingen som er særlig vektlagt, og som ligger til grunn for de vurderingsspørsmålene utvalget har benyttet. Enkelte av spørsmålene er knyttet til vurderingen av politiets og PSTs kommunikasjon under og direkte etter angrepet natt til den 25. juni, og disse presenteres dermed i rapportens del 3.

17.2 Grunnlag for evaluering av kommunikasjon

En åpen og opplyst offentlig samtale

Grunnloven gir statlige myndigheter et ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.⁴²⁹ Denne plikten gjelder også for politiets og PSTs kommunikasjon. I forbindelse med angrepet natt til 25. juni kan politiet og PSTs ansvar for slik tilrettelegging måles på minst to områder: (1) Har politietatene lagt til rette for de skeives deltagelse i en offentlig samtale og (2) Har politietaten lagt til rette for en åpen og opplyst samtale om sitt arbeid, sine vurderinger og sin rolle?

Ytringsfrihetskommisjonens omfattende rapport (NOU 2022: 9) peker blant annet på viktigheten av at en lovfestet ytringsfrihet ikke er tilstrekkelig

⁴²⁹ Grunnloven §100 6. ledd: «Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskiye.»

for å ivareta en åpen og offentlig opplyst debatt for alle. De skriver:

Ytringsfrihet alene er ikke nok. Historien om minoriteter som tilkjemper seg retorisk medborgerskap gjennom tidene, er også en historie om framveksten av organisasjoner som samler og mobiliserer grupper som før har vært usynlige. Utviklingen av organisasjonslivet og politisk og retorisk deltakelse har gått hånd i hånd i Norge. Kampen for retorisk medborgerskap demonstrerer betydningen av å beholde et stort ytringsfelleskap. Stadig nye grupper har kjempet seg inn i ytringsrommet for å få synlighet, anerkjennelse og legitimitet. Resultatet er et stødig norsk demokrati. En viktig årsak er at konfliktene og diskusjonene har vært ført i den brede offentligheten og derfor angått fellesskapet. Utfallet av ytringskampene har vært en større inkludering i ytringsrommet, samtidig som dette ikke medfører enighet som resultat. Det er selvsagt heller ikke målet.

Statens veileder og politikk for god kommunikasjon generelt og i kriser spesielt

Regjeringen i Norge har utarbeidet generelle prinsipper for god kommunikasjon i staten.⁴³⁰ Disse prinsippene forventes det at alle offentlige aktører forholder seg til og etterlever i sin daglige kommunikasjon. De fem prinsippene for god kommunikasjon i staten er:

Åpenhet

I sin kommunikasjon med innbyggerne skal staten være åpen, tydelig og tilgjengelig.

Medvirkning

Staten skal ta berørte innbyggere med på råd og involvere dem i utforming av politikk og tjenester.

Nå alle

Staten skal sørge for at relevant informasjon når alle berørte.

Aktiv

Staten skal aktivt og i tide gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter.

Helhet Statlig kommunikasjon skal oppleves enhetlig og samordnet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har utformet en veileder spesielt for krisekommunikasjon for offentlige aktører. Her trekker de frem fire grunnleggende prinsipper for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Disse prinsippene gjøres gjeldende også for krisekommunikasjon.⁴³¹

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Det betyr at myndigheten som har ansvar for krisehåndteringen, også har ansvar for krisekommunikasjonen.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.

Nærhetsprinsippet betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.

Samvirkeprinsippet betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Kommunikasjon av trussel og risiko spesielt

En av flere gode definisjoner av kommunikasjon om risiko er at kommunikasjonen er en utveksling av informasjon, råd og vurderinger mellom eksperter eller myndigheter, og mennesker som

430 Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Statens kommunikasjonspolitik*, 16. oktober 2009.

431 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder krisekommunikasjon*, November 2016.

står overfor en risiko for sitt liv, sin helse, sin økonomi eller sin livskvalitet.⁴³²

Et terrorangrep kan beskrives som en hendelse med lav sannsynlighet, men med store konsekvenser. Ruggieros og Vos' artikkel om terrorkommunikasjon fra 2013 virker fortsatt relevant og egnet for evaluering av myndighetenes kommunikasjon i forbindelse med dette angrepet. De skriver at god kommunikasjon i etterkant av en slik hendelse krever hyppige oppdateringer av informasjon, bruk av flere kanaler og at budskap og kanal tilpasses ulike kommunikasjonsbehov. Behovene til ulike grupper i samfunnet vil i stor grad variere, og bør imøtekommes deretter gjennom å dekke kommunikasjonsbehovet til særgrupper i for dem relevante arenaer og kanaler.⁴³³

Blant de faktorene som særlig kan sies å prege kommunikasjon og behov i forbindelse med et terrorangrep, er at den manglende kontrollen over situasjonen som preger et typisk terrorangrep, skaper engstelse og kan følges av uventet adferd hos enkelte, for eksempel ved å utsette seg selv for større fare. Situasjonen synliggjør ofte ulike grader av tillit til og troverdighet hos ansvarlige myndigheter, og ikke minst et behov i befolkningen for en forklaring på angrepet. For sistnevnte punkt kan en tydelig støtte til og ivaretagelse av rammede og sårbare grupper, og emosjonell støtte og forståelse i kommunikasjonen, bidra til å redusere det stresset de opplever som følge av angrepet. Det er særlig viktig for myndighetene å bygge relasjoner med minoritetsgrupper i samfunnet i forkant av krisesituasjoner for å kunne forstå og imøtekomme deres kommunikasjonsbehov ved hendelser som særlig rammer dem.⁴³⁴

Spesielt om risikobeskrivelse og bruk av tall

Det er flere måter å beskrive en risiko på. Teigen peker på at det er utfordringer både ved bruk av ord, tall og bilder når man skal beskrive en

risiko.⁴³⁵ Ord som beskriver en sannsynlig risiko, kan være mer tilgjengelige fordi det er ord som også brukes i dagligtale, som «mulig», «sannsynlig» – og samtidig viser forskning at slike begreper kan tolkes svært ulikt og dermed være upresise og lite formålstjenlige. Tallverdier for å beskrive risiko tolkes derimot som mer presist, men kan ha den ulempen at det likevel oppfattes ulikt, ettersom den samme matematiske risikoen blant annet kan presenteres ulikt – for eksempel kan en prosents sannsynlighet for en hendelse beskrives som det ikke så skremmende 1 av 100, eller det noe mer skremmende 10 000 per 1 000 000. En annen ulempe med tallverdier er at risikoen som beskrives med tall, kan oppfattes som mer eksakt enn det er grunnlag for. En masteroppgave av Halvorsen⁴³⁶ viser lignende resultater, der tvetydighet i forståelsen og bruken av sannsynlighetsord er stor både blant produsenter og brukere av etterretning, og at en kombinasjon av tall og ord kan øke samforståelsen noe.

Det er med andre ord ikke en tydelig preferanse for optimal kommunikasjonsform av trusselnivåer, og både beskrivelse av nivåer med ord eller med tall ser ut til å være forbundet med både fordeler og ulemper.

Etatens kommunikasjonsmål

Justis- og beredskapsdepartementet omtaler sammenhengen mellom befolkningens trygghet og tilliten til politiet flere steder i sitt tildelingsbrev til Politidirektoratet (POD). Ett av kravene som stilles, er at «Andelen av befolkningen som i politiets nasjonale innbyggerundersøkelse svarer at de føler seg trygge der de bor og ferdes skal være minst 94 % (gjennomsnittet

siste tre år)». Politietatene knytter flere av sine mål for kommunikasjon til nettopp tillit, i tillegg til at de beskriver andre mål med sin kommunikasjon.

PST beskriver kommunikasjon som et middel for å oppnå tillit og kunnskap i befolkningen, også for å bidra til å redusere risiko for enkeltpersoner og

432 World Health Organization, *Communicating risk in public health emergencies*.

433 Ruggiero mfl., *Terrorism Communication*.

434 Ruggiero mfl., *Terrorism Communication*.

435 Teigen, Karl Halvor. *Risk communication on words and numbers*.

436 Halvorsen, «Samme språk eller stammespråk»

aktører. Oslo politidistrikt vektlegger i større grad forpliktelsen til å ivareta befolkningens informasjonsbehov, dele kunnskap og være tilgjengelige.

Begge etatene beskriver at åpenhet er et mål, og det fremkommer i begge planer at åpenheten har grenser. PST vil utøve «mest mulig åpenhet», og begge vil utøve åpenhet «innenfor bestemmelsene om taushetsplikt». Ingen av etatene presiserer nærmere hvor denne grensen for åpenhet går (hva er mest mulig, og hvilken taushetsplikt?), noe som gjør det utfordrende å vurdere måloppnåelse basert på deres egen målsetting alene.

I Oslo-politiets strategi for kommunikasjon under større hendelser presiseres det at «Grunnlaget for god kommunikasjon legges i hverdagen, gjennom håndtering av hendelser og saker».⁴³⁷

Politiet vektlegger deling av informasjon, tilgjengelighet og åpenhet.⁴³⁸

- Bidra til at Oslo politidistrikt ivaretar innbyggernes behov for informasjon fra politiet, innenfor bestemmelsene om taushetsplikt
- Bidra til å skape trygghet i befolkningen
- Bidra til å forebygge og bekjempe kriminalitet, redde liv og begrense skade
- Styrke politiets tillit gjennom synlighet, tilstedeværelse og åpenhet
- Være en troverdig og pålitelig kilde til informasjon
- Være tilgjengelig, åpen og aktiv
- Dele kunnskap om kriminalitetsutvikling, politiets innsats og utfordringer – og skape forståelse for politiets prioriteringer
- Være premissleverandør til den offentlige debatt fra politiets ståsted
- Dele kunnskap, samhandle og kommunisere slik at befolkningen og andre samfunnsaktører kan ta gode valg for å ivareta egen sikkerhet, redusere risiko og bidra til å forebygge kriminalitet

437 Oslo politidistrikt, Beredskapsplan, *Kommunikasjon under større operative hendelser*, 2021.

438 Oslo politidistrikt, *Medieinstruks*, 2022.

PST vektlegger at de etterstreber høy presisjon i omtalen av seg selv og sin aktivitet, i tillegg til tilgjengelighet. PST knytter åpenhet først og fremst til tilgjengelighet, og til intern åpenhet for å oppnå god samhandling. PST har også «offensiv» som et kommunikasjonsmål. Dette knytter de særlig til at de skal være raskt ute med sitt budskap, for slik å kunne forme debatten tidlig.

Hensikten med PSTs eksterne kommunikasjon er todelt. Den skal «bidra til etatens omdømme og befolkningens tillit» og «være bevisstgjørende og dermed ha en forebyggende effekt, ved bl.a. å bidra til at aktører treffer tiltak for å redusere deres sårbarhet».

PSTs tre kommunikasjonsprinsipper er formulert slik:⁴³⁹

Solid: PSTs kommunikasjon skal holde høy faglig kvalitet og kommuniseres gjennom riktige kanaler til riktige målgrupper med riktig timing. Høy presisjon på omtalen av PST i offentligheten skal være en konstant ambisjon.

Tydlig: PSTs kommunikasjon skal forstås av alle som PST kommuniserer med. Det innebærer at vi hele tiden må arbeide for at tjenestens budskap skal oppfattes og forstås slik de er ment.

Offensiv: PSTs kommunikasjon skal være aktiv og offensiv. Det innebærer at PST skal tilstrebe å være raskt ute med våre budskap slik at vi former debatten på et så tidlig stadium som mulig.

I tillegg til disse tre kommunikasjonsprinsippene har PST valgt å vektlegge åpenhet som et mål for sin kommunikasjonsstrategi. Dette målet er formulert slik:

PST skal praktisere mest mulig åpenhet. Foruten å være en metode er åpenhet også et mål i seg selv, blant annet gjennom god tilgjengelighet. Det forventes i dag at

439 Politiets sikkerhetstjeneste, *kommunikasjonsstrategi, 2017–2020*, 2017.

tjenesten er så åpen som mulig, innenfor rammene av taushetsplikten. Internt i tjenesten er åpenhet mellom medarbeidere, enhetene og avdelinger en forutsetning for god samhandling. Det skal derfor tilstrebes å utvise høy grad av åpenhet i vår oppgaveutførelse.

Som vi vil se også av øvrig vurderingsgrunnlag, går etatenes kommunikasjonsprinsipper knyttet til tillit, åpenhet og tydelighet igjen i øvrige kilder utvalget legger til grunn for evalueringen.

Læringspunkter fra Al-Noor-utvalget

I evalueringen av hendelsen i forbindelse med angrepet på Al-Noor-moskeen foreslo utvalget noen læringspunkter for politiet som i første rekke peker på kapasiteten til å møte kommunikasjonsbehovet i media og befolkningen:

Oslo politidistrikt bør vurdere hensiktsmessigheten av at media henvender seg direkte til operasjonssentralen – og om et annet kontaktpunkt for media er mer hensiktsmessig – spesielt under den mest intense fasen av den operative håndteringen.

Oslo politidistrikt bør etablere en organisering som sikrer at operasjonssentralen har en støttefunksjon på kommunikasjon som er gripbar innenfor rimelig tid når behovet melder seg.

Twitter-meldingene bør inneholde så konkret og tydelig informasjon som mulig, og politiet må være forberedt på og bør ha kommunikasjonskapasitet til å følge opp egne sosiale mediermeldinger ved mediehenvelser med oppfølgingsspørsmål.

Erfaringer fra en nylig krisesituasjon

Den 25. juni 2022 levde Norge igjen i det myndighetene kalte en «normal hverdag» etter mange måneder med en annen trussel, nemlig en pandemi på grunn av koronavirus. Pandemien ga myndighetene i landet nyttig lærdom om kommunikasjon av risiko og av diskusjoner, beslutninger og begrunnelser for disse mellom myndighetene og mellom myndighetene og befolkningen. To koronakommisjoner og flere

publiserte fagartikler har vurdert myndighetenes kommunikasjon. Enkelte lærdommer fra dette kan trekkes over i en vurdering av politimyndighetenes kommunikasjon etter skuddene 25. juni 2022.

I gjennomgangene av koronakommunikasjonen ser man at betydningen av tillit og hvordan den skapes og opprettholdes, har stått sentralt, både som en ressurs i kommunikasjonen og et mål for kommunikasjonen. Blant de læringspunktene koronakommisjonene har fremhevet som særlig betydningsfulle for at myndighetenes håndtering lyktes godt, fremheves at: «Slik vi ser det, har åpenheten bidratt til å skape tillit.» Dette gjelder også der det fremkommer tydelig at regjeringen ikke har «lagt skjul på at beslutningene de har tatt er politiske».⁴⁴⁰ Også koronakommisjonen del 2 fremhever betydningen av tillit i kommunikasjonsarbeidet: «Der kommunikasjonen til befolkningen var målrettet, direkte, åpen og ærlig, førte det til ønskede adferdsendringer og til at tilliten ble bevart.»⁴⁴¹

Både de to kommisjonsrapportene og øvrige omdømmemålinger, prisutdelinger, forskningsprosjekter⁴⁴² og -seminarer peker på at myndighetenes åpenhet om kunnskapsgrunnlag, men også om usikkerhet og faglige diskusjoner, i all hovedsak har bidratt til den åpne offentlige samtalen, og opprettholdt og kanskje styrket fremfor å svekke tilliten til myndighetenes håndtering.

440 NOU 2021: 6, *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. 2021.

441 NOU 2022: 5, *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*. 2022.

442 Johansson mfl., *Communicating a Pandemic*; Rasmussen mfl., *Strategic COVID-19 management in communicational practice*; Ihlen mfl., «Transparency beyond information disclosure».

Utvalgte funn

- Politiet anbefalte å avlyse pride-paraden 25. juni mens PST samme dag fremhevet at de ikke hadde informasjon om et følgeangrep. Da solidaritetsmarkeringen 27. juni ble avlyst, begrunnet politiet sin anbefaling med uriktig informasjon, nemlig at politiet ble overrasket over det store omfanget solidaritetsmarkeringen lå an til å få.
- Avlysningen av solidaritetsmarkeringen 27. juni i Oslo ble ikke kommunisert av de som hadde kunnskapsgrunnlaget og tok beslutningen om anbefaling. De som fikk ansvar for å informere om anbefalingen, fikk ikke en reell begrunnelse. Ansvaret for beslutning og kommunikasjon ble lagt til den aktøren som var lengst unna formell myndighet, og som hadde minst tilgang til grunnlaget for beslutningen. Dette utfordrer ansvarsprinsippet for krisekommunikasjon.
- PST og Oslo politidistrikt har i liten grad samhandlet om formuleringene av anbefalingene til Oslo Pride, eller om utarbeidelse av budskap til media og befolkningen knyttet til disse. Dette kan ha ført til sprikende kommunikasjonen som igjen kan ha bidratt til å skape usikkerhet om hva våre politimyndigheter vet og ikke vet, og hvorvidt de samhandler i sine vurderinger av trusselsituasjonen.
- Mens politiet hadde tett dialog med arrangøren av Oslo Pride i forkant og i dagene etter angrepet, hadde PST dialog med de skeive miljøene hverken i forkant av pride-arrangementene eller i forbindelse med angrepet og avlysningene av arrangementene.
- Politimyndighetene la ikke selv til rette for en åpen samtale om sin håndtering av angrepet og arrangementsavlysningene i ettertid. Dermed forspilte de en mulighet for åpenhet og diskusjon om sitt beslutningsgrunnlag, sine vurderinger, forutsetninger og roller.

Utvalgte anbefalinger

- Utvalget anbefaler at politimyndighetene selv ivaretar større deler av kommunikasjonsarbeidet omkring krevende avgjørelser i akutte krisesituasjoner, slik at ofre for et angrep eller en alvorlig hendelse i større grad beskyttes fra denne oppgaven. Dette vil også være i tråd med ansvarsprinsippet for krisekommunikasjon, som beskriver at ansvar for kommunikasjon skal følge ansvar for beslutning.
- Utvalget anbefaler at samhandling mellom politietatene om kommunikasjon bedres.
- Utvalget anbefaler mer og raskere åpenhet om grunnlaget for sine vurderinger og råd. I denne situasjonen kunne en forklaring på anbefalingen om avlysning av de to arrangementene den 25. og 27. juni bidratt til å forankre og få økt forståelse i de skeive miljøene spesielt og befolkningen generelt.
- Utvalget anbefaler en etterlevelse av samvirkeprinsippet for risikokommunikasjon som ville tilsi at også PST samsnakker med representanter for de trussel utsatte gruppene.

18.1 Bakgrunn

I mandatet bes utvalget om å evaluere politiets og PSTs kommunikasjon i tiden etter angrepet natt til 25. juni, herunder kommunikasjonen knyttet til gjennomføring av arrangementer.

Utvalget har på den bakgrunn vurdert om politiets og PSTs kommunikasjon var i tråd med gjeldende planer og mål for god krise- og risikokommunikasjon, om kommunikasjonen har bidratt til tillit mellom etatene og befolkningen, om etatene har formidlet klare og forståelige råd, anbefalinger og begrunnelser, i relevante kanaler til de direkte berørte og befolkningen for øvrig.

Tilliten dalte

Tilliten til politiet dalte i de skeive miljøene etter helgen da skuddene falt, da først pride-paraden i Oslo ble avlyst og deretter minnemarkeringen i Oslo for Stonewall-opprøret den 27. juni.⁴⁴³ Tillit bygges og opprettholdes av en rekke faktorer,

både hva man gjør, og hva man sier – og hvorvidt man sier hva og hvorfor man gjør som man gjør.

Politiet gjennomførte sin undersøkelse, Innbyggerstemmen, blant skeive under og etter gjennomføringen av Oslo Pride.⁴⁴⁴ Undersøkelsen viser at tilliten til politiet blant de skeive var høy for over 60 prosent av de som svarte, frem til 27. juni. Mistilliten var lav (ca. 12 prosent) i samme periode. Så ser vi at bildet snur, og mistilliten til politiet øker betydelig i dagene etter 27. juni, til 1. juli, der nesten halvparten av de som svarer på undersøkelsen, svarer at de har svært eller ganske lav tillit til at politiet ivaretar behovene til LHBTIQ+-innbyggere i Norge, mens andelen med ganske og svært høy tillit synker til under 40 prosent.

Stor oppmerksomhet

Masseskytingen 25. juni fikk raskt stor oppmerksomhet. Hva skjedde? Hvorfor? Hvem skjøt, og

⁴⁴³ Prideundersøkelsen. *Holdninger til politiet, opplevelser med hatkriminalitet og anmeldelse, samt holdninger til politiets deltakelse på Oslo Pride 2022*, oppsummering september 2022.

⁴⁴⁴ Prideundersøkelsen, *Holdninger til politiet, opplevelser med hatkriminalitet og anmeldelse, samt holdninger til politiets deltakelse på Oslo Pride 2022*, oppsummering september 2022.

hvordan gikk det med de som ble truffet, og alle de andre som var til stede?

Alle disse spørsmålene, i tillegg til spørsmål om politietatens arbeid og oppdatert informasjon, var raskt gjenstand for stor medieinteresse. I perioden frem til og med september var det over 5000 mediasaker som omhandlet politietatens arbeid under og etter angrepet, og over 6000 oppslag totalt om angrepet. Cirka halvparten av oppslagene var i nasjonale medier, halvparten i lokalmedia. Omfanget var særlig høyt den siste uken av juni 2022, og medieinteressen fortsatte, men med færre saker per dag gjennom sommeren. En analyse av oppslagene⁴⁴⁵ i perioden 25. juni–30. september viser at langt de fleste mediasakene er deskriptive og nøytrale i sin fremstilling av politietatene. Det er i dagene rett i etterkant av helgen, 27., 28. og 29. juni, vi ser den største andelen med negativ medieomtale. I nyhetsdekningen kommer kritikken hovedsakelig fra politikere og privatpersoner. Forskere og journalister kritiserer politiets og PSTs koordinering i henholdsvis kronikker, ledere eller kommentarer. Kritikken rettes mot partenes kommunikasjon av ulikt budskap, beredskap og responstid, endringer i trusselnivå, og politiets håndtering av minnemarkeringen mandag 27. juni. Det er etterforskning, avhør og siktelse som omtales i størst grad gjennom hele perioden, og denne omtalen er i all hovedsak deskriptiv og nøytral. Omtalen av etatenes håndtering og evalueringer av arbeidet skiller seg ut med flest negative oppslag. Det er politiet som er den mest fremtredende aktøren, i 499 oppslag. Deretter følger journalister og politikere som agenda-settere.

18.2 Vurderinger

Som det fremgår av beskrivelsen og hendelsesforløpet i kapittel 16, har både politiet og PST kommunisert om arrangementene i Oslo den 25. juni og 27. juni. Utvalget har vurdert denne kommunikasjonen i henhold til følgende fem vurderingskriterier:

1. I hvilken grad er etatene åpne om sin kunnskap og sine råd for anbefalingene om avlysningene av de to arrangementene 25. og 27. juni?
2. Er fordelingen og ivaretagelsen av roller og ansvar for kommunikasjon og budskap hensiktsmessig?
3. Har informasjonsdeling og samhandling i kommunikasjonslinjen etatene imellom bidratt til åpenhet og tydelighet i kommunikasjonen med befolkningen?
4. Har etatene hatt dialog med berørte miljøer om trusselsituasjonen før, under og etter Oslo Pride?
5. Har politietatene bidratt til en informert deltagelse i den offentlige samtalen?

I hvilken grad er etatene åpne om sin kunnskap og sine råd for anbefalingene om avlysningene av de to arrangementene 25. og 27. juni?

Avlysningen av solidaritetsmarkeringen 27. juni i Oslo kommuniseres ikke av de som har kunnskapsgrunnlaget og beslutningen om anbefaling, og de som får ansvar for å informere om anbefalingen, har ikke noe begrunnelse. Avlysningen av solidaritetsmarkeringen ble kommunisert av Oslo-politiet uten at de selv var kjent med begrunnelsen for avlysningen de selv måtte anbefale.

Når politiet kommuniserer at de anbefaler avlysning av solidaritetsmarkeringen 27. juni, gjøres dette i et intervju som talsperson for Oslo politidistrikt har avtalt med NRK. Opprinnelig hensikt med samtalen var å snakke om politiets innsats knyttet til den forestående solidaritetsmarkeringen for Stonewall-opprøret samme dag. På vei inn i intervjuet får han en hastetelefon fra politimesteren i Oslo om at arrangementet anbefales avlyst. Han får ikke en begrunnelse for dette, men en beskjed om at det er dette som skal kommuniseres – fem og en halv time før markeringen skal begynne. Behovet for nok en avlysning begrunnes i intervjuet med at arrangementet vil få et uventet stort omfang. Dette er uforståelig for arrangørene, for kommunen og for de skeive miljøene, og det er ikke dette som er årsaken til politidirektørens beslutning.

Begrunnelsen for anbefalingen om avlysning av solidaritetsmarkeringen ble delt av sjef PST i

⁴⁴⁵ Retriever, Medierapport: *Masseskytingen i Oslo 25. juni 2022*.

Dagsnytt 18 i NRK noen timer senere samme kveld, der budskapet også ble støttet av politidirektøren. Årsaken til at arrangementet ble avlyst, var aldri samkjørt med Oslo-politiet, og det er symptomatisk at Oslo-politiets kommunikasjonsrådgivere måtte transkribere PST-sjefens uttalelser i NRK for å få avklart hva som var begrunnelsen for deres egen anbefaling.

Oslo politidistrikts uriktige begrunnelse for avlysningen bidro til å ramme en allerede hardt rammet gruppe ytterligere, ved at det ble skapt et inntrykk av at arrangørene av solidaritetsmarkeringen hadde underkommunisert forventet antall deltagere på arrangementet til politiet. Dette var ikke en riktig fremstilling fra Oslo politidistrikts side. Tvert imot hadde Oslo politidistrikt helt frem til pressekonferansen 27. juni klokken 14 stått ved sin innstilling om å sikre arrangementet. Både byrådslederens invitasjon til hele Oslo og arrangørenes kontakt og dialog med de skeive miljøene tilsa at svært mange ville møte opp.

Politiet mottok kritikk i uker og måneder etterpå, basert på at de skal ha avlyst på grunn av en trussel de selv ikke kunne eller ønsket å beskytte deltagerne i solidaritetsmarkeringen mot. Tilliten til politiet i de skeive miljøene har sunket.⁴⁴⁶ Det er klart i dag at det aldri forelå en reell trussel mot deltagerne i solidaritetsmarkeringen 27. juni. Hvorvidt avlysningen denne av markeringen var forholdsmessig med den kunnskapen man hadde, og usikkerheten knyttet til denne den 27. juni, diskuteres i kapittel 20. Det står også klart for utvalget at anbefalingen ikke var ønsket av eller i tråd med Oslo politidistrikts egen vurdering.

Det er utvalgets oppfatning at Oslo politidistrikt kommuniserer en anbefaling de ikke selv kunne begrunne, den 27. juni.

Politimyndighetene har, til tross for et kommunikasjonsmål om åpenhet, ikke alltid anledning til å være helt åpne om grunnlaget for vurderingene

⁴⁴⁶ Prideundersøkelsen *Holdninger til politiet, opplevelser med hatkriminalitet og anmeldelse, samt holdninger til politiets deltakelse på Oslo Pride 2022*, oppsummering september 2022.

de gjør. Åpenhet om enkelte faktorer som påvirker en beslutning, kan skade en politietterforskning, eller skade relasjoner til kilder for etterretning. Dette kan igjen skade deres fremtidige arbeid og samarbeidsrelasjoner på måter samfunnet ikke er tjent med. Målet om åpenhet må blant annet sees i lys av disse begrensningene.

Avlysningen av alle nasjonale markeringer generelt, pride-paraden i Oslo og solidaritetsmarkeringen i Oslo 27. juni spesielt, kom fort, i noen grad overraskende. Særlig avlysningen av solidaritetsmarkeringen mandag 27. juni kom uten begrunnelser som synliggjorde eller sannsynliggjorde behovet for en slik beslutning.

Det er utvalgets inntrykk at mer og raskere åpenhet om grunnlaget for anbefalingen om avlysning av de to arrangementene ville vært mulig også i lys av begrensningene nevnt foran. En forklaring på anbefalingene om å avlyse arrangementet 25. juni og solidaritetsmarkeringen 27. juni kunne bidratt til å forankre og få forståelse i de skeive miljøene spesielt og befolkningen generelt. En slik åpenhet kunne også ha invitert til en diskusjon om grunnlaget, om verdivurderinger av alternative handlingsmåter. Det ville ganske sikkert også utfordret anbefalingene og lagt grunnlaget for viktige diskusjoner av verdivalg som man både forventer og tåler i et åpent, demokratisk samfunn.

Paraden 25. juni ble anbefalt avlyst samtidig som PST fremhevet at de ikke hadde informasjon om et følgeangrep, og solidaritetsmarkeringen 27. juni ble avlyst med en begrunnelse som i første omgang var uriktig, nemlig at politiet ble overrasket over det store omfanget det lå an til å få. Den reelle begrunnelsen for avlysningen av solidaritetsmarkeringen er fortsatt til dels uklar for arrangørene selv, de skeive miljøene og befolkningen ellers – og muligens også fortsatt uforståelig for politiet som ga anbefalingen.

På bakgrunn av dette mener utvalget at politietatene i større grad burde kommunisert hvorfor de anbefalte å avlyse arrangementene 25. juni og 27. juni i Oslo. Grunnlaget for anbefalingene burde og kunne i større grad vært diskutert

etatene imellom, og kommunisert med befolkningen generelt og de skeive organisasjonene spesielt, og det burde kommet samtidig som anbefalingene ble gitt.

Er fordelingen og ivaretagelsen av roller og ansvar for kommunikasjon og budskap hensiktsmessig?

Det er politiet og PST som har den mest inngående kunnskapen om trusselen knyttet til den konkrete gjerningsmannen og hans nettverk, muligheter for følgeangrep og kan forventes også å ha generell kunnskap og erfaring med inspirasjons- eller følgehandlinger etter en slik hendelse.

Det er politiet som gir arrangøren en anbefaling om å avlyse arrangementet den 27. juni. Anbefalingen er basert på en beskjed fra politidirektøren, som igjen har basert sin beskjed på den informasjonen hun får fra PST. Og det er Oslo Pride som arrangerer som må ta en beslutning – basert på anbefalingen fra politiet.

Den 25. juni måtte arrangørene av pride-paraden avlyse basert på anbefalingen de fikk fra politiet. Dette ansvaret innebar store kostnader for organisasjonen, både overfor alle skeive som støtter og skal delta i paraden lørdag, men også overfor de mange organisasjonene som representerer de skeive miljøene, og der flere, ifølge intervjuer, kritiserte Oslo Pride både direkte og i media for å gjøre «knepfall for terroristen» når paraden avlyses. Statsministerens uttalelse i Aftenposten understreker også dette ansvaret, når han sier at: «Det var Pride som besluttet å avlyse en parade som kunne samlet hundretusener.»⁴⁴⁷

I denne situasjonen virket systemet slik at ansvaret for beslutning og kommunikasjon legges til den aktøren som er lengst unna formell myndighet, og som har dårligst tilgang til grunnlaget for beslutningen. Dette utfordres av ansvarsprinsippet for krisekommunikasjon, som har til hensikt å koble ansvar for håndteringen av en krise med ansvar for å kommunisere om den. I dette tilfellet er

⁴⁴⁷ Drabløs mfl., «Flere tusen trosset politiets anbefaling med spontan-parade», *Aftenposten*. 25.06.2022.

dette ansvaret også en stor tilleggsbelastning for Oslo Pride, som selv var sterkt berørt av og et sannsynlig offer for angrepet.

Selv om Oslo Pride-arrangørene, og eventuelle andre arrangører, etter hvert har et apparat for kommunikasjon om sitt eget arrangement, kan ikke myndighetene overlate arbeidet med å ta og stå i så omfattende og krevende kommunikasjonsoppgaver. Det er urimelig å be Oslo Pride selv ta den tyngste kommunikasjonsjobben. I dette tilfellet var det i tillegg de som med størst sannsynlighet var – og uansett selv oppfatter at de var – de tiltenkte ofrene for terroren, som fikk den belastende jobben med å begrunne sitt valg, håndtere media, håndtere interne motstridende holdninger, frykt og smerte – på toppen av den enorme belastningen angrepet var på den enkelte av dem, på deres organisasjon og på dem som samlende aktør og arrangør.

Utvalget mener det er kritikkverdig at ansvaret for å kommunisere avlysningene ble tillagt de som er mest sårbare etter angrepet både som enkeltpersoner og som gruppe, som i minst grad kjenner grunnlaget for avlysningen, og som fra før av har færrest ressurser tilgjengelig for kommunikasjonsstøtte.

Utvalget anbefaler at politietatene revurderer denne oppgavefordelingen ved lignende hendelser i fremtiden.

Har informasjonsdeling og samhandling i kommunikasjonslinjen etatene imellom bidratt til åpenhet og tydelighet i kommunikasjonen med befolkningen?

PST og Oslo politidistrikt har i liten grad samhandlet om hvordan de skal formulere og begrunne anbefalingene til Oslo Pride, eller om utarbeidelse av budskap til media og befolkningen knyttet til disse. De har hatt separate pressekonferanser, og de har ikke delt eller samsnakkert om budskap overfor pressen eller de skeive miljøene. Lørdag 25. juni ble det til sammen holdt fem separate pressekonferanser fra myndighetene om skytingen, håndteringen og trusselvurderingen fra PST som førte til at Oslo-politiet ba Oslo Pride avlyse lørdagens arrangement.

Mandag 27. juni kommuniserte Oslo-politiet en anbefaling om avlysning av minnemarkeringen etter sterke føringer fra politidirektøren, der Oslo-politiet ikke selv kjente til begrunnelsen for sin anbefaling, og ga en begrunnelse som ikke var riktig. Selv måtte de vente til Dagsnytt 18 på NRK samme kveld med sjef PST og politidirektøren for å få informasjon fra dem om begrunnelsen for sin egen anbefaling.

Politimyndighetene hadde ingen felles pressekonferanser med media. I intervjuer uttrykker flere fra etatene at de ikke vurderte dette, eller at det ikke var naturlig for dem. En begrunnelse var at det ikke var tid til å samarbeide på denne måten, en annen at det dermed ville være uklart hvem som var ansvarlig for pressemøtet og avsender av budskapet – for eksempel med tanke på hvor det avholdes, og hvem sin logo som skulle stå i bakgrunnen.

Det var lite samhandling om kommunikasjon mellom PST og Oslo-politiet. Det er mulig å tenke seg at en tettere samhandling om kommunikasjon kunne bidratt til større grad av samsnakk også i faglinjen, knyttet til det faglige innholdet i budskapene som ble formidlet. Det er utvalgets oppfatning, basert på medieanalyse og intervjuer, at den sprikende kommunikasjonen fra Oslo-politiet og PST kan ha bidratt til å skape usikkerhet om hva våre politimyndigheter vet og ikke vet, og hvorvidt de samhandler i sine vurderinger av trusselsituasjonen.

Det er forståelig for utvalget at begge etater, med begrensede kommunikasjonsressurser, ikke evnet å heve kommunikasjonsblikket tilstrekkelig til å samhandle og avklare budskap og ha samlede møter med media knyttet til denne hendelsen. Flere i de to etatene antyder at uklarhet knyttet til deres roller kan bli forsterket ved at de sto på samme pressekonferanse. Samtidig er en erfaring fra kommunikasjonsarbeidet etter to år med pandemi og krisekommunikasjon at det at flere og tidvis uenige etater møter pressen sammen, også kan bidra til økt forståelse for ulike roller, uten at tilliten til myndighetene svekkes, økte muligheter for å kommentere på hverandres budskap og til å klargjøre uklarheter eller ulike

tilnærminger etatene imellom før eventuelle misforståelser eller feil får gjøre unødig skade.

Har etatene hatt dialog med berørte miljøer om trusselsituasjonen før, under og etter Oslo Pride?

Politiet i Oslo hadde tett kontakt med arrangørene av Oslo Pride i månedene før arrangementet. Dialogen beskrives som tillitsfull, tett og god både fra politiets side og Oslo Pride-arrangørens side – og preget av samforståelse for arrangementets størrelse og målgrupper. Dette er i tråd med samvirkeprinsippet for god kommunikasjon med utsatte grupper.

Samvirkeprinsippet beskriver at myndigheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Det har vært svært vekslende oppfølging av de skeive miljøene lokalt i landet, og lite oppfølging av arrangørene av Oslo Pride og solidaritetsmarkeringen i ettertid av angrepet. Flere av de skeive organisasjonene savner dialog om hva som hendte under selve skyteepisoden og umiddelbart etter, hvorfor arrangementene ble avlyst, og mange savner et tilbud om helsehjelp.

Politiet har ikke tilgang til en uttømmende oversikt over de skeive organisasjonene i Norge for å kunne nå alle direkte.⁴⁴⁸ Politiet har tidligere vurdert å etablere en slik oversikt. De så imidlertid vanskeligheter knyttet til en kartlegging, blant annet fordi det ikke er *ett* samlet miljø, at dette innebærer omfattende arbeid som ikke faller inn under politiets mandat, samt at de ikke har kapasitet til å utføre denne oppgaven på tilstrekkelig måte.

Mange skeive er dessuten ikke med i en organisasjon. Det er heller ingen formalisert eller uttømmende oversikt hos politiet over hvilke steder skeive ofte møtes. Mangelen på en slik oversikt med tilhørende kontaktinformasjon vanskeliggjør en tettere og mer direkte dialog med en større

⁴⁴⁸ Oslo politidistrikt, notat, (F) dokument no. 37; e-postutveksling mellom utvalget og POD, (UO) dokument no. 38.

del av de skeive i landet. Utvalget er tvilende til om det bør finnes en slik oversikt hos ordensmakten, som i form og innhold vil være et register basert på kjønn eller seksuell orientering, et register vi i Norge i dag ikke er bekjent av.

Det er dermed mulig at denne utfordringen ikke lar seg fullt ut løse gjennom direkte kontakt med alle organisasjoner og grupper som samler skeive. Politiet har i noen grad hatt dialog med deler av de skeive miljøene etter angrepet, men det er samtidig utvalgets oppfatning etter samtaler med flere skeive organisasjoner at mange skeive ikke er blitt sett, forstått og møtt hverken før, rett etter eller lenge etter angrepet 25. juni.

Etatene brukte i liten grad sosiale medier-kanaler som er egnet for dialog eller for målrettet kommunikasjon med definerte målgrupper. Begge etatene brukte Twitter, på litt ulike måter. Det er utvalgets oppfatning at ingen av etatene engasjerte seg i dialog med sine følgere, ved å svare på spørsmål om angrepet, håndteringen eller andre kommentarer, på Twitter eller i andre sosiale medier.

PST har ikke hatt dialog med de skeive miljøene i forkant av angrepet, hverken direkte eller ved hjelp av andre kanaler som media, knyttet til trusselbildet for disse gruppene. Det tilligger ikke PSTs oppgave slik de tolker den i dag, å ha dialog med terrorutsatte grupper. Deres mandat omhandler å identifisere og håndtere aktuelle terroraktører. De har ikke hatt en kanal for dialog med de skeive miljøene.

En åpnere kanal for slik dialog kunne ha gitt PST innsikt i at de skeive miljøene har mottatt et økende omfang av hatmeldinger, inkludert uttrykte verdier og synspunkter om skeive i Norge, og derigjennom gitt en potensielt økt forståelse av trusselutviklingen.

De skeive miljøene måtte selv avlyse sine to arrangementer. Det er en sterk opplevelse i de skeive miljøene over hele landet av at dette angrepet var ventet, det var myntet på dem, og de skeive organisasjonene forteller at myndighetenes håndtering i etterkant av angrepet natt til

25. juni, i tillegg til selve angrepet, har gjort vondt verre for svært mange skeive i Norge.

God etterlevelse av samvirkeprinsippet for risikokommunikasjon ville tilsi at også PST samsnakker med representanter for disse miljøene, og muligens kunne PST tolket sitt mandat noe bredere enn det ser ut til at de gjør. Utvalget ser at mens politiet har hatt tett dialog med arrangøren av Oslo Pride i forkant og i dagene etter angrepet, har PST ikke deltatt i dialog med de skeive miljøene i forbindelse med angrepet og avlysningene av arrangementene.

Har politietatene bidratt til en informert deltagelse i den offentlige samtalen?

Utvalget har forstått at beslutningen om å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen 27. juni ikke var i tråd med Oslo politidistrikts vurdering. I lys av den store gruppen mennesker som ble rammet av angrepet og deretter de avlyste arrangementene, samt kritikken politi og PST har møtt for uklar kommunikasjon om angrepet og begrunnelse for å avlyse arrangementene, kunne etatene utvist en større åpenhet om roller og om de vurderingene som ble gjort. Etatene hadde muligheten for dette også i tiden etter 27. juni.

Etatene kunne eksempelvis fremlagt hvilken kunnskap og oppfatning de hadde i løpet av dagene 25.–27. juni, og begrunnet sine vurderinger av trusselsituasjonen og anbefalinger til Oslo Pride-arrangementene.

Utvalgets evaluering kan være et bidrag til en slik diskusjon. Denne rapporten kommer imidlertid en god stund etter hendelsen. Et tidligere initiativ til åpenhet og diskusjon om etatenes arbeid knyttet til angrepet kunne bidratt positivt – både som et redskap for klargjøring av roller og utfordringer for den enkelte etat, og for å redusere den tydelige svekkelsen i tillit som det politiet i Oslo opplever særlig i det skeive miljøet. Dette ville også kunne åpne for økt forståelse i de to etatene for livsvilkårene og trusselbildet mange skeive i Norge opplever, og vært en arena for diskusjoner om verdivalg og om konsekvenser av avlysningene.

Tillitssvikten rammer både de skeive miljøene og politiet: I de skeive miljøene lever mange med lav tillit til den myndigheten som skal beskytte oss alle, og det skaper utrygghet og sinne. Og det rammer politiet, som i det daglige møter skepsis og forakt fra et sårbart miljø de har som jobb å bidra til å beskytte.

Basert på dette mener utvalget at politietatene samlet har forspilt en mulighet så langt til økt forståelse, kunnskap og engasjement i befolkningen. Politiet har utviklet en læringskultur der de er raske med å be om og ta lærdom av evalueringer av egen håndtering etter alvorlige hendelser. Dette er positivt og uttrykker et ønske om å lære av erfaringer og feil. Ett av flere mulige temaer som politiet kunne fått belyst ved en mer åpen debatt er befolkningens forventninger og ønsker til politiet, både der forventningene er i tråd med politiets oppdrag, og der en forventningsavklaring kunne bidra til klargjøring. En åpnere debatt om angrepet 25. juni, etatenes arbeid i forkant av angrepet og avlysningene denne dagen og 27. juni, på initiativ fra myndighetene selv, kunne både gitt politietatene, de berørte og befolkningen muligheter for meningsutvekslinger og innspill som man delvis går glipp av.

Utvalget mener også at etatene kunne vurdere å bruke sosiale medier i større grad for både å fange opp spørsmål, innspill og ha dialog. Dette vil gi en innsikt og dialogarena som kan øke mulighetene både for å lytte og for å respondere overfor befolkningen generelt og definerte målgrupper spesielt, og vi foreslår at politietatene ser videre på mulige arenaer og kanaler for dialog med en større del av den skeive befolkningen. Dette krever dog en kapasitet, evne og vilje til å investere i å opprette og forvalte slike kanaler utenom krisehendelser, og til å bemanne dem i en krisesituasjon.



19.1 Innledning og oversikt

I tiden etter angrepet natt til 25. juni 2022 ble det gjennom pressemeldinger, pressekonferanser og media kjent at politiet anbefalte avlysning og utsettelse av en rekke arrangementer. Utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet i kapittel 16 viser hvilke beslutninger som ble truffet av hvem og det grunnlaget beslutningene bygget på. Her fremgår det blant annet at Oslo politidistrikt anbefalte avlysning av pride-paraden den 25. juni, at det var politidirektøren som besluttet å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni, og at Politidirektoratet besluttet å anbefale avlysninger av arrangementer den 28. og 29. juni i hele Norge.

I utgangspunktet både kan og skal politiet gi råd og anbefalinger til publikum. Politietaten har som andre også ytringsfrihet. Videre fremgår det av politiloven § 1 at politiet skal være et ledd i samfunnets innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd gjennom blant annet forebyggende og hjelpende virksomhet. Råd og anbefalinger er en sentral del av politiets forebyggende og hjelpende virksomhet.

Selv om politiet både kan og skal gi råd og anbefalinger til publikum, er det likevel rettslige grenser for hva politiets råd og anbefalinger kan gå ut på, og hvem i politietaten som kan beslutte hvilke råd og anbefalinger som skal kommuniseres til arrangører og publikum. Disse grensene kommer sjelden på spissen i praksis, verken for norske domstoler eller den Europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), og har fått lite oppmerksomhet både i norsk og internasjonal faglitteratur.

Politiets og PSTs råd og anbefalinger om avlysning av arrangementer etter 25. juni utfordrer imidlertid de rettslige grensene, både for når politiet kan anbefale at arrangementer bør avlyses, og hvem i politiets organisasjon som kan beslutte at slike anbefalinger om avlysninger skal gis. På den bakgrunn har utvalget ansett det som nødvendig å gi en grundig redegjørelse for de rettslige grensene for disse spørsmålene. Det er for dette formålet nødvendig å gå forholdsvis detaljert til verks i de relevante kildene, som i første rekke er

internasjonale konvensjoner, lovgivning, rettspraksis og regjeringens lovforslag og meldinger til Stortinget, og Stortingets behandling av disse forslagene og meldingene.

Utvalget er ikke en domstol og kan ikke med rettslig bindende virkning avgjøre om menneskerettigheter har blitt krenket, eller om beslutninger er tatt på riktig nivå og i samsvar med relevante retningslinjer. Utvalget kan likevel vurdere om den informasjonen utvalget sitter med, tilsier at politiet og PST har opptrådt i strid med menneskerettighetene, om beslutninger er tatt på feil nivå, eller om beslutningen er truffet på måter som bryter med relevante retningslinjer. Selv om utvalgets vurderinger av slike spørsmål ikke er rettslig bindende, er de relevante i en evaluering av politiet og PST. Det er klart at verken politiet eller PST skal krenke menneskerettighetene, og begge etater skal sørge for at beslutninger treffes i samsvar med relevante regler og retningslinjer. Hvis det er grunner som tilsier at menneskerettigheter har blitt krenket, eller at beslutninger er fattet i strid med regler og retningslinjer, bør det treffes tiltak som sikrer at det ikke skjer igjen, helt uavhengig av om det reises sak for en domstol.

I det følgende redegjør utvalget først for hvilke rammer politiloven setter for politiets og PSTs arbeid i forbindelse med offentlige arrangementer, og hvor i politiets organisasjon det kan treffes avgjørelser om å avlyse eller anbefale arrangører om å avlyse eller utsette offentlige arrangementer. Deretter, og i lys av hendelsesforløpet beskrevet i kapittel 16, går utvalget nærmere inn på Politidirektoratets rolle overfor politidistriktene ved operativt arbeid, som vurderinger av om arrangementer bør forbyes eller anbefales avlyst.

Endelig redegjøres det for hvilke rammer bestemmelsene om ytringsfrihet og forsamlingsfrihet i Grunnloven og EMK setter for politiets adgang til å forby eller anbefale avlysning av offentlige arrangementer. Senere i kapittel 20 vurderer utvalget politiets håndtering av arrangementene på bakgrunn av disse rettslige rammene.

Redegjørelsene nedenfor kan kort oppsummeres slik: Politiets ansvar for å ivareta sikkerhet ved

offentlige arrangementer skal ivaretas av politimesteren i det politidistriktet arrangementet foregår. Politidirektøren kan riktignok i helt særlige tilfeller instruere politimesteren om hvordan operative forhold skal håndteres, herunder om arrangementer skal forbys eller anbefales avlyst. Bruk av slik instruksjonsmyndighet må imidlertid forutsette at politidirektøren har satt seg godt inn i lokale forhold, inklusive politidistriktets situasjonsforståelse og ressursituasjon og deres vurderinger. Det gjelder også i tilfeller hvor politidirektøren instruerer en politimester om å forby eller anbefale avlysning av et arrangement.

Videre kan politiets råd og anbefalinger i forbindelse med offentlige arrangementer, i visse tilfeller, ansees som inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten. Slike inngrep kan likevel rettferdiggjøres dersom de er begrunnet i legitime formål, foreskrevet i lov og er forholdsmessige. Ved forholdsmessighetsvurderingen vil en rekke momenter være relevante å ta i betraktning. Generelle momenter som stort sett er relevant ved ethvert inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten, er om det er reelt behov for inngrepet, om det er grunn til å mistenke at inngrepet er et utslag av ønske om å begrense innholdet i visse ytringer eller demonstrasjoner, og hvilke skadevirkninger inngrepet har. Når inngrep har til formål å ivareta sikkerheten til dem som ytrer seg eller deltar i forsamlinger, vil det i tillegg være særlig relevant å vurdere om det foreligger informasjon som kan indikere at det finnes en sikkerhetsrisiko, om risikoen har blitt vurdert som tilstrekkelig alvorlig til å begrunne et inngrep, og hvilken tid som er til rådighet for vurdering av sikkerheten.

19.2 Politiets ansvar for offentlige arrangementer – organisatoriske forhold

Det er på det rene at politiet har et ansvar for å ivareta sikkerheten ved offentlige arrangementer, som ledd i politiets generelle ansvar for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jf. politiloven § 1. I tillegg er politiet gitt uttrykkelig ansvar for arrangementer på offentlig sted i politiloven § 11. I det følgende redegjøres det for

innholdet i dette ansvaret, hvem i politietaten som skal ivareta ansvaret, og PSTs rolle.

Politiets ansvar for offentlige arrangementer skal ivaretas innenfor de rammer politiloven setter, og for øvrig ivareta statens forpliktelser til å trygge og sikre ytringsfriheten og forsamlingsfriheten, jf. Grunnloven §§ 100 og 101 og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, som Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og 11 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 og 21.

Den som vil benytte offentlig sted til demonstrasjon, opptog, møte, stand eller lignende, skal gi politiet melding om dette i god tid på forhånd, jf. politiloven § 11 første ledd. Politiet skal ikke hindre befolkningens adgang til å delta i fredelige forsamlinger, heller ikke med ytringer i form av råd og anbefalinger. Politiet kan likevel i visse tilfeller iverksette tiltak, fastsette vilkår og stanse og oppløse arrangementer.⁴⁴⁹ På den bakgrunn må politiet også kunne gi råd og anbefalinger om hvorvidt arrangementer bør avlyses eller utsettes.

Politoloven § 11 tredje ledd gir hjemmel til å forby offentlige arrangementer, og lyder slik:

Politiet kan forby arrangementer som nevnt i første ledd, men bare når det er grunn til frykt for at de kan forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, eller det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov.

I forarbeidene til bestemmelsen har departementet redegjort for intensjonen med formuleringen «alvorlig ordensforstyrrelse»: «For å understreke at det skal tungtveiende grunner til å nekte et arrangement, har man brukt uttrykket *alvorlige ordensforstyrrelser*.»⁴⁵⁰

Videre har departementet klargjort at uttrykket «offentlige ro og orden» ikke bare var ment å omfatte situasjoner hvor arrangementer selv skaper ordensforstyrrelser. Uttrykket kan også omfatte tilfeller der «motstand kan fryktes fremprovosert

449 Se politiloven § 11 fjerde, sjette og syvende ledd.

450 Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 23.

i et slikt omfang på slikt vis at politiet ikke er trygge på at situasjonen kan holdes under kontroll».⁴⁵¹ Det er åpenbart at frykt for terrorangrep mot et arrangement kan anses som frykt for alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden.

I forarbeidene til politiloven er det av departementet forutsatt at vurderingen av om det er tungtveiende grunner til å nekte et arrangement, krever en interesseavveining. Om denne avveiningen skriver departementet at: «[i]nteresseavveiningene kan være vanskelige og som oftest vil en slik avgjørelse kreve juridisk kompetanse. Hensynet til ytringsfriheten tilsier tilbakeholdenhet med å nedlegge forbud».⁴⁵²

For øvrig må politiloven § 11 tolkes i lys av vernet av ytringsfrihet og forsamlingsfrihet i Grunnloven og EMK. Det innebærer at politiet ikke kan forby demonstrasjoner i større utstrekning enn det som følger av Grunnloven og EMK. Hvilken adgang det er til å forby demonstrasjoner og offentlige ytringer etter menneskerettsloven og EMK, blir redegjort for nedenfor.

Videre suppleres politiloven § 11 av den alminnelige tjenesteinstruks for politiet (politiinstruks) § 8-5.⁴⁵³ Etter bestemmelsens annet ledd har politiet en plikt til å «medvirke til at lovlige demonstrasjoner o.l. på offentlig sted kan avvikles uforstyrret, og ellers til minst mulig hindring for den øvrige ferdsel». Bestemmelsens tredje ledd angir retningslinjer for politiets vurdering av om arrangementer bør «forbys eller [om] gjennomføringen reguleres». Ved slike avgjørelser «skal det tas hensyn til om politiet vil være i stand til å trygge avviklingen, samt bevare eller gjenopprette ordenen og sikkerheten for øvrig, eller om andre vektige samfunnshensyn taler mot at arrangementet finner sted».

Endelig bestemmer politiinstruks § 8-5 at «forvaltningsloven gjelder ved politiets behandling av søknader eller melding» om offentlige arrangementer.

⁴⁵¹ Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 23.

⁴⁵² Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 63.

⁴⁵³ Politiinstruks er fastsatt ved Kronprinsreg. res. 22. juni 1990 med hjemmel i politiloven § 29.

Forvaltningsloven kapittel II og III fastsetter bestemmelser om blant annet habilitet, veiledningsplikt og saksbehandlingstid som gjelder for all forvaltningsvirksomhet. Dette er bestemmelser som ikke reiser nærmere spørsmål for politiets anbefalinger om å avlyse arrangementer etter hendelsen natt til 25. juni.

Videre er det i forvaltningslovens kapittel IV fastsatt en rekke mer konkrete krav til saksbehandlingen for enkeltvedtak, det vil si avgjørelser som treffes under utøvelse av offentlig myndighet som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a og b.

Når politiet gir råd og anbefalinger om arrangementer, er det antatt at de ikke treffer enkeltvedtak i forvaltningsrettslig forstand, men at slik kommunikasjon er faktiske handlinger som politiet har frihet til å gjøre, på linje med enhver annen. I utgangspunktet vil derfor de mer konkrete kravene til saksbehandlingen av enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV ikke komme til anvendelse når politiet gir råd og anbefalinger, heller ikke når politiet anbefaler at arrangementer skal avlyses.

I den grad beslutninger om å anbefale avlysning av arrangementer får indirekte virkning for noens rettigheter eller plikter, kan det reises spørsmål om slike beslutninger likevel kan sees som vedtak, det vil si avgjørelser som er bestemmende for noens rettigheter og plikter, i forvaltningslovens forstand. Dette er imidlertid spørsmål utvalget ikke har gått inn på.

Etter norsk rett er utgangspunktet at Kongen, det vil si regjeringen, er formelt ansvarlig for det myndighetene gjør og beslutter. Dette følger av Grunnloven § 3, som bestemmer at den utøvende makt ligger hos Kongen, det vil si regjeringen. Dette er tolket slik at Kongen også kan instruere underordnede organer, som politiet. Det er antatt at det er unntak fra dette utgangspunktet som må begrunnes. Det betyr at med mindre det er konkrete holdepunkter for noe annet, så har Kongen, det vil si regjeringen, myndighet til å instruere politiet om at de bør anbefale at

arrangementer skal avlyses eller utsettes, eventuelt om de skal anbefales avlyst eller utsatt.

Nærmere regler om hvem som har ansvaret for det som er delegert til politiet å ivareta, er gitt i politiloven. Denne lovens § 15 bestemmer at politiet i Norge er et rikspoliti, som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet.⁴⁵⁴ Det innebærer at justis- og beredskapsministeren har instruksjonsmyndighet overfor politiet, og også det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for politiets virksomhet. Dette gjelder kun i såkalt polisære saker. Når politiet utøver virksomhet som del av påtalemyndigheten, er det Riksadvokaten og ikke departementet som har instruksjonsmyndighet.

Politoloven § 16 bestemmer videre at det i politidistriktene er politimesteren som har ansvaret for og leder polititjenesten: «Riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt.» Som sjef for et distrikt har politimesteren et overordnet ansvar for vurdering av om det skal iverksettes tiltak overfor arrangementer, herunder om politiet skal anbefale at arrangementene avlyses eller utsettes.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er ikke gitt formelt ansvar for å ivareta sikkerhet ved arrangementer, og har ikke hjemmel til å forby offentlige arrangementer, eller iverksette generelle sikkerhetstiltak under arrangementer. PST skal likevel forebygge overtredelse av en rekke straffbare handlinger, jf. politiloven § 17 b og instruks for Politiets sikkerhetstjeneste.⁴⁵⁵

De straffbare handlinger som PST skal forebygge, kan også true sikkerheten under offentlige arrangementer, blant annet planlegging eller forberedelse av en terrorhandling, jf. straffeloven § 133. Videre følger det av PST-instruksen § 6 at PST skal utarbeide trusselvurderinger og gi råd om tiltak av betydning for norske interesser, virksomheter og enkeltpersoners sikkerhet, og bistå ved gjennomføringen av sikkerhetstiltak i statsadministrasjonen og annen virksomhet av

betydning for viktige samfunnsinteresser. PSTs ansvar for disse oppgavene kan samlet sett innebære at PST også skal gi råd om enkeltpersoners og myndighetspersoners sikkerhet under arrangementer.

Selv om PST i enkelte tilfeller skal gi råd om enkeltpersoners og myndighetspersoners sikkerhet, er det likevel klart at tjenesten ikke har myndighet til å forby offentlige arrangementer eller iverksette andre tiltak med hjemmel i politiloven § 11. Derimot forutsetter politiloven og PST-instruksen at PST etter anmodning kan bistå politiet. Det innebærer at når politiet anmoder om bistand, skal PST bistå politiet, også når politiet utøver myndighet etter politiloven § 11.

19.3 Særlig om Politidirektoratets myndighet over det operative politiarbeidet

I forbindelse med etableringen av Politidirektoratet i 2001 fikk departementet adgang til å delegere sin myndighet etter loven til direktoratet, og for øvrig bestemme hvilken myndighet og hvilke oppgaver som skal legges til direktoratet.⁴⁵⁶ Etter hovedinstruks fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2018, som gjaldt den 25. juni 2022, er politidirektøren gitt et omfattende ansvar for politiets virksomhet.⁴⁵⁷ Politidirektøren er virksomhetsleder for politi- og lensmannsetaten, med ansvar for resultatene i etaten innenfor de budsjettfullmakter som er gitt i tildelingsbrevet. Videre bestemte instruks at Politidirektøren har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten, og at etaten følger lover og regler som gjelder for etatens virksomhet. På den bakgrunn er det spørsmål om, og så fall i hvilke tilfeller, Politidirektoratet kan gi instruks om hvordan politimesterne, som sjefer for sine politidistrikt, skal håndtere konkrete politioperasjoner.

Med instruks menes her utsagn som skaper plikter for mottageren. Instruks kan være

454 Politiloven § 15 og kgl. res.

455 PST-instruksen er fastsatt ved kgl. res. 19. august 2005 med hjemmel i politiloven § 29.

456 Se politiloven § 15 annet ledd.

457 Ny hovedinstruks for politiet ble fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 21. juli 2022.

pålegg om hva som skal bli utfallet dersom visse situasjoner inntreffer (regler), eller pålegg om hvilke momenter som kan eller skal anses relevante i en avveining, og eventuelt hvilken vekt momentene skal ha (retningslinjer).⁴⁵⁸

Departementet har fastsatt enkelte bestemmelser om Politidirektoratets rolle i krisesituasjoner, blant annet at:

Ved alvorlige hendelser eller kriser er Politidirektoratet ansvarlig for nødvendig samordning og prioritering av innsats som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Situasjonssenteret skal ivareta direktoratets rolle på operativt nivå ved alvorlige hendelser og kriser, men overtar ikke operasjonssentralenes funksjon. Videre skal direktoratet ivareta nødvendig koordinering med andre relevante etater, og politidirektøren har et særskilt ansvar for at Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart varsles og informeres.⁴⁵⁹

Det departementet omtaler som Politidirektoratets situasjonssenter (PSS), skal samordne politiets ressurser ved nasjonale kriser eller alvorlige hendelser og ble opprettet etter at rapporten fra 22. juli-kommisjonen⁴⁶⁰ viste at politiet manglet infrastruktur og ordning for å muliggjøre en koordinert samhandling av hendelser som skjer ved flere distrikter. Departementet har for øvrig ikke gitt nærmere retningslinjer om direktoratets operative rolle, utover å angi at situasjonssenteret skal ivareta direktoratets rolle på operativt nivå ved alvorlige hendelser og kriser, men ikke overta den funksjonen som utøves av operasjonssentralene i politidistriktene.

Som vi kommer tilbake til nedenfor, har departementet, regjeringen og Stortinget, uttalt seg om Politidirektoratets operative rolle i forbindelse med lovforslag og stortingsmeldinger. Dels finnes slike uttalelser i forarbeidene til den endringen av

politiloven § 15 som ga departementet adgang til å delegerer myndighet til direktoratet. Dels finnes også slike uttalelser i senere offentlige utredninger, stortingsmeldinger og i justiskomiteens behandling av stortingsmeldingene.

Rettslig sett er det klart at uttalelser i forarbeidene til endringen av politiloven § 15 er relevante for å ta stilling til spørsmålet om Politidirektoratet har instruksjonsmyndighet i konkrete operative saker. Det er i tillegg anerkjent av Høyesterett at uttalelser i såkalte etterarbeider også kan være rettslig relevante, blant annet stortingsmeldinger og innstillinger fra stortingskomiteer, i tiden etter et lovvedtak er vedtatt.⁴⁶¹ Uttalelsene i etterarbeidene kan derfor også være relevante for å ta stilling til spørsmålet om Politidirektoratet har instruksjonsmyndighet i konkrete operative spørsmål.

Utvalget er kjent med at John Reidar Nilsen på oppdrag fra Politidirektoratet har utredet direktoratets instruksjonsmyndighet i polisære operative saker, og at utredningen er brukt som grunnlag for en rapport utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).⁴⁶²

Nilsens utredning drøfter flere spørsmål, blant annet om politiloven §§ 14, 16 og 29 begrenser Politidirektoratets instruksjonsmyndighet, og om departementets og Stortingets uttalelser om Politidirektoratets operative rolle skal forstås som rettslige skranker for direktoratets instruksjonsmyndighet. Utredningens konklusjon er at verken lovgivningen eller uttalelser fra departementet, med tilslutning fra regjeringen, eller Stortinget setter noen rettslige skranker for Politidirektoratets instruksjonsmyndighet i operative saker. Tvert imot konkluderer utredningen med at «det eksisterer både en rettslig forankret og politisk forankret forventning om at Politidirektoratet griper inn, også i enkeltsaker når politidistrikt underpresterer, alt med formål å sikre at kvalitative

458 Se blant annet Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utgave, s. 151.

459 Justis- og beredskapsdepartementet, *Justis- og Beredskapsdepartementets Hovedinstruks til Politidirektøren*, 16. januar 2018.

460 NOU (2012: 14) Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

461 Se blant annet Rt. 1990 s. 1235, og ytterligere referanser med nærmere diskusjon hos Erik Boe, *Rettskildelære under debatt*, 2. utgave 2021, s. 349–396.

462 Nilsen, John Reidar, *Politidirektoratets instruksjonsmyndighet overfor underliggende organer i polisære operative saker*, 2023, og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Direktoratsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:02. Oslo: 1. mars 2023.

krav til myndighetsutøvelsen overholdes».⁴⁶³ Utredningen går ikke nærmere inn på hva som menes med at politiet eventuelt underpresterer, eller hva det betyr at kvalitative krav overholdes.

Utvalget er i hovedsak enig i den nevnte utredningskonklusjon om at verken instruksjer, politiloven, forarbeider eller etterarbeider setter rettslige skranker for Politidirektoratets instruksjonsmyndighet. Utvalget mener likevel at deler av konklusjonen er usikker. På bakgrunn av forarbeider og enkelte uttalelser av justiskomiteen, som Nilsens utredning ikke har berørt, kan det reises spørsmål om Politidirektoratet har frihet i en rettslig forstand til å instruere og derved overprøve det enkelte politidistrikt i alle operative saker, kun fordi direktoratet mener at det er nødvendig for å sikre at kvalitative krav til myndighetsutøvelse overholdes. Et alternativ kan være at direktoratet bruker sin adgang som et overordnet organ til å omgjøre distriktets avgjørelser, eller at departementet eller regjeringen utøver sin uinnskrenkede instruksjonsmyndighet, jf. politiloven § 15 og Grunnloven § 3.

Uavhengig av om det er rettslige skranker for Politidirektoratets instruksjonsmyndighet i operative saker, er det uansett flere forhold som tilsier at Politidirektoratet, ved eventuell utøvelse av instruksjonsmyndighet i operative saker, er rettslig bundet av flere retningslinjer enn det som kommer til uttrykk i den utredningen Politidirektoratet har innhentet fra John Reidar Nilsen.⁴⁶⁴ Utvalgets syn er derfor at det er behov for å supplere Nilsens utredning om direktoratets bruk av instruksjonsmyndighet.⁴⁶⁵

⁴⁶³ Nilsen, John Reidar, *Politidirektoratets instruksjonsmyndighet overfor underliggende organer i politisære operative saker*, 2023, s. 4.

⁴⁶⁴ Med «retningslinjer» sikter utvalget til normer som angir hvilke momenter som er relevante, og hvilken vekt de eventuelt skal ha når det foretas vurderinger.

⁴⁶⁵ Nilsens utredning inneholder også konkrete vurderinger av direktoratets operative rolle etter angrepet natt til 25. juni. Blant annet skriver Nilsen at «[U]avhengig av det enkelte politidistrikts vurderinger av det lokale trusselbildet og hvilke lokale operative tiltak som kunne redusere trusselen [etter angrepet natt til 25. juni], lå det innenfor Politidirektoratets myndighet å instruere politidistriktene om å innta en felles tilnærming til politiets anbefaling om at andre pride-arrangementer burde utsettes av sikkerhetsmessige grunner», s. 23. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 20 nedenfor.

Av særlig betydning for utvalgets vurderinger av politiets arbeid i forbindelse med avlysning av arrangementer etter angrepet natt til 25. juni er en konkret retningslinje som kan utledes av forarbeidene til politiloven § 15, senere stortingsmeldinger og komiteinnstillinger samt reelle hensyn. Denne retningslinjen krever at Politidirektoratet skal sette seg godt inn i det enkelte politidistrikts situasjonsforståelse, ressursituasjon og politifaglige vurderinger før direktoratet instruerer eller på andre måter forsøker å påvirke politidistriktets håndtering av operative saker.

Selv om lovforarbeidene, relevante stortingsmeldinger og Stortingets uttalelser kan gi uttrykk for noe ulike oppfatninger om Politidirektoratets rolle i operative saker, gir dette materialet lest i sammenheng støtte for retningslinjene om at Politidirektoratet ved eventuell utøvelse av instruksjonsmyndighet overfor et enkelt politidistrikt, på forhånd skal sette seg godt inn i dette politidistriktets situasjonsforståelse, ressursituasjon og politifaglige vurderinger.

Av forarbeidene til politiloven § 15 er det klart at etableringen av Politidirektoratet ikke var ment å endre politimesterens operative rolle. I forslaget til endring av politiloven § 15 forutsatte departementet at politidirektøren både ble gitt myndighet til å instruere lokal politimyndighet om å iverksette tiltak overfor publikum og også gitt selvstendig politimyndighet til selv å vedta påbud og forbud mot publikum.⁴⁶⁶ Departementet mente likevel at de operative funksjonene primært skulle ivaretas av politidistriktene, og at det kun var i helt spesielle situasjoner at direktøren burde ha mulighet til å gripe inn i operativ virksomhet:

Operative funksjoner skal primært ivaretas av politidistriktene eller særorgan med operative funksjoner. Bare i helt spesielle situasjoner bør direktøren for Politidirektoratet ha mulighet til å gripe inn i operativ virksomhet. Dette kan f.eks. gjelde i saker av vesentlig, nasjonal betydning eller hvor det kan være uomgjengelig nødvendig av hensyn til gjen-

⁴⁶⁶ Se Ot. prp. nr. 7 (1999–2000), punkt 4.9.

nomføringen av politioperasjonen. Slik inngripen kan skje ved at direktøren for Politidirektoratet enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for denne til en annen politimester eller sjefen for et særorgan.⁴⁶⁷

Som støtte for at operative funksjoner primært skal ivaretas av politidistriktene, viste departementet videre til «det grunnfestede prinsipp i norsk politi om at beslutninger primært bør treffes på distriktsnivå hvor man presumptivt har den beste kjennskap til forholdene og hvor man har et stabsapparat å støtte seg til».⁴⁶⁸

Departementet viste også til at klagebehandlingen tilsa at Politidirektoratet ikke burde gripe inn i operativ virksomhet:

«Et annet hensyn som taler for tilbakeholdenhet [i å gripe inn i operative funksjoner] er at Politidirektoratet normalt skal være forvaltningsmessig klageinstans over vedtak og disposisjoner fattet av politiet under utøvelse av operativ myndighet. Dersom Politidirektoratet selv har truffet operative beslutninger vil Politidirektoratet lett bli inhabilt som klageinstans.»⁴⁶⁹

Departementets vurderinger bygger her blant annet på Riksadvokatens prinsipielle synspunkt på ansvarsfordelingen mellom direktoratet og distriktene:

«Riksadvokaten vil fraråde at Politidirektoratet gis operative oppgaver. Dette standpunkt er langt på vei en naturlig konsekvens av formålet med opprettelsen. Om en ser bort fra Justisdepartementet, vil norsk politi (utenfor straffesaksbehandlingen) fremdeles være organisert i to nivåer: distriktsnivået og Politidirektoratet. Særorganene befinner seg her på samme nivå som distriktene. I den grad Politidirektoratets tjenestemenn i kraft av sin stilling i direktoratet tillegges operative

funksjoner, for eksempel som ledere av flykapringssituasjoner, større redningsaksjoner, eller omfattende ordensoppgaver (Altaaksjonen), avskjærer man Politidirektoratet fra å opptre som kontroll- og klageinstans for myndighetsutøvelsen.»⁴⁷⁰

Riksadvokaten viste til at:

«Man bør unngå at Politiavdelingen [i Justisdepartementet], som i det alt vesentlige vil fungere som et statsrådssekretariat, blir klageinstans for slike vedtak. Det gir en bedre ordening om beslutningene treffes på distriktsnivået med Politidirektoratet som klage- og kontrollorgan.»⁴⁷¹

Slik departementet gjenga Riksadvokatens høringsinnspill, mente institusjonen at det er

«heller ingen dokumentasjon for at slik operativ og aksjonspreget virksomhet utøves bedre av et sentralt og overordnet organ enn av den lokale politimester. Tvert om vil en lokal ledelse også ved store aksjoner ha et betydelig fortrinn. Den er etablert på stedet og trenger ingen tidsødende utflytting, den kjenner de lokale forhold, og ikke minst de lokale tjenestemenn som regelmessig vil utgjøre hovedtyngden av styrken.»⁴⁷²

Under behandlingen i Stortinget sluttet justiskomiteen seg til departementets vurderinger og forslag.⁴⁷³

Det at operativ håndtering skal skje i distriktene og ikke i direktoratet, har videre støtte i myndighetens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Siden årtusenskiftet har det blitt lagt til grunn at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet).⁴⁷⁴ Samtidig er det ikke gitt at det enkelte politi-

467 Se Ot. prp. nr. 7 (1999–2000), s. 71–72.

468 Se Ot. prp. nr. 7 (1999–2000), s. 72.

469 Se Ot. prp. nr. 7 (1999–2000), s. 72.

470 Se Ot. prp. nr. 7 (1999–2000), s. 70.

471 Se Ot. prp. nr. 7 (1999–2000), s. 70.

472 Se Ot. prp. nr. 7 (1999–2000), s. 70.

473 Se Innst. O. nr. 40 (1999–2000).

474 Se blant annet St. meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnsikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*, 2022, 4 og Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnsikkerhet i en usikker verden*, 2020, 35.

distrikt alltid er det lavest mulige nivået. I noen tilfeller kan Politidirektoratet og politidirektøren sitte på kritisk og gradert informasjon som ennå ikke har tilfalt politidistriktet. Da vil politidirektøren være den nærmeste til å vurdere og ta nødvendige beslutninger. Tidsaspektet kan også tilsi at en i visse situasjoner ikke rekker å nedgradere informasjonen raskt nok for å gi effekt på nasjonalt taktisk nivå.

Ved vurderinger av politiets organisasjon har det etter etableringen av Politidirektoratet i 2001 blitt lagt til at det er politidistriktene som har det operative ansvaret innenfor sine geografiske områder. I rapport fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14) heter det blant annet at:

«I Norge har politidistriktene et selvstendig ansvar for å løse samfunnsoppdraget innenfor sine respektive geografiske områder, og de skal i utgangspunktet selv håndtere alle politioppgaver ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser. Prinsippet om distriktenes egen jurisdiksjon står sentralt. Politi-Norge styres etter en desentralisert modell der ansvar og myndighet ligger hos den enkelte politimester, og ikke en konsernmodell» (s. 08).

I stortingsmeldingen *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* (Meld. St. 13 (2015–2016)) ble det også gitt uttrykk for at politidistriktene har det operative ansvaret i sine områder. Begrensningene i direktoratets instruksjonsmyndighet, artikulert i 1999-forarbeidene, ble nå reformulert:

«Politidirektoratet vil bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan være aktuelt for eksempel i saker av vesentlig nasjonal betydning eller hvor Politidirektoratets deltakelse kan være avgjørende for gjennomføring av politioperasjonen. Slik inngripen kan skje ved at politidirektøren enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for den til en annen politimester eller sjefen for et særorgan.»⁴⁷⁵

475 Meld St 13 (2015–2016), s. 10.

I forbindelse med vurderingen av om det bør etableres en nasjonal operasjonssentral i Oslo, heter det i meldingen at:

«En løsning med en nasjonal operasjonssentral i Oslo vil være i konflikt med prinsippet om at den enkelte politimester er ansvarlig for, og har kommandoen over, politiets håndtering av alle hendelser i eget politidistrikt (jf. nærhetsprinsippet).»⁴⁷⁶

Under stortingsbehandlingen pekte flertallet i justiskomiteen på at etableringen et situasjons-senter i Politidirektoratet heller ikke var ment å frata politidistriktene ansvar i sine områder:

«Dette flertallet viser til at Politidirektoratets operative mandat ikke utvides som følge av nytt situasjons-senter i Politidirektoratets lokaler. Situasjonssenteret skal ha oversikt over ulike hendelser i politidistriktene som skal danne grunnlag for et situasjonsbilde som skal presenteres politidirektøren og Justis- og beredskapsdepartementet.»

Dette flertallet viser til merknad i Innst. 306 S (2014–2015) om nærpolitireformen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti hvor følgende ble påpekt:

«Flertallet viser videre til at Politidirektoratets viktigste oppgave er å gi faglig og administrativ støtte til politidistriktenes arbeid, slik at de kan løse oppgavene selv. Flertallet understreker hovedlinjene for norsk politi hvor det operative ansvaret ligger i politidistriktene og særorganene. Dette viser etter dette flertallets mening at det ikke foreligger uklarheter om situasjonssenteret i Politidirektoratets mandat knyttet til det operative arbeidet. Politidirektoratet skal ikke kunne overta og overprøve politidistriktenes operative arbeid.»⁴⁷⁷ (vår understrekning).

Etter Stortingets behandling av meldingen om politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen har verken Stortinget eller regjeringen sagt noe

476 Meld St 13 (2015–2016), s. 17.

477 Innst. 167 S (2015–2016), s. 4–5.

uttrykkelig om Politidirektoratets adgang til å overta og overprøve politidistriktenes operative arbeid.

Uttalelsene i forarbeidene, stortingsmeldingene og innstillingen fra justiskomiteen om nasjonal operasjonssentral trekker i noe ulike retninger. Særlig kan flertallets i justiskomiteens utsagn om at Politidirektoratet ikke skal «kunne overta og overprøve politidistriktenes operative arbeid» i Innst. 167 S (2015–2016) forstås som en skranke eller et forbud mot at direktoratet instruerer distriktene om deres operative arbeid. I og med at komiteens flertall ikke uttrykkelig sier at instruksjonsmyndigheten ikke skal brukes om operativt arbeid, vil imidlertid en slik kategorisk tolkning gå for langt. En mer nærliggende tolkning av utsagnet er at Politidirektoratet som et klart utgangspunkt ikke skal «kunne overta og overprøve politidistriktenes operative arbeid». Slik sett er uttalelsen ikke uforenlig med forutsetningen i de ovennevnte forarbeidene til politiloven § 15 om at politidirektøren «[b]are i helt spesielle situasjoner bør ... ha mulighet til å gripe inn i operativ virksomhet. Dette kan f.eks. gjelde i saker av vesentlig, nasjonal betydning eller hvor det kan være uomgjengelig nødvendig av hensyn til gjennomføringen av politioperasjonen.» Begrunnelsen det vises til, er blant annet at politidistriktene har best oversikt over de lokale forholdene.

At det skal svært mye til før politidirektøren skal gripe inn i politidistriktenes operative arbeid, støttes også av reelle hensyn. Etter utvalgets syn vil det være betydelig risiko for at både samfunnets sikkerhet og den enkeltes rettsikkerhet blir vesentlig redusert dersom Politidirektoratet instruerer eller forsøker å påvirke politidistriktene i konkrete operative vurderinger, uten å sette seg godt inn i det enkelte politidistrikts situasjonsforståelse, ressursituasjon og politifaglige vurderinger.

Samlet gir forarbeidene til politiloven, stortingsmeldinger, justiskomiteens uttalelser og reelle hensyn støtte for at politidirektøren ikke under noen omstendighet skal overprøve distriktets operative arbeid, med mindre vedkommende har satt seg godt inn i de lokale forholdene, det vil si

det enkelte politidistrikts situasjonsforståelse, ressursituasjon og politifaglige vurderinger.

Selv om utvalget ikke er i tvil om at Politidirektoratets utøvelse av instruksjonsmyndighet over det enkelte distrikt forutsetter at direktoratet har satt seg godt inn i lokale forhold, inklusive distriktets situasjonsforståelse og ressursituasjon og deres vurderinger, bør dette komme klarere til uttrykk i Justis- og beredskapsdepartementets politiinstruks. Som påpekt i den ovennevnte utredningen om Politidirektoratets instruksjonsmyndighet bør det ikke være uklarhet om Politidirektoratets ansvar og myndighet i polisiære operative saker. Slik uklarhet er ikke forenlig med en effektiv beredkapsorganisasjon.

19.4 Menneskerettslige rammer for politiets arbeid i forbindelse med arrangementer

Rettslige utgangspunkter

Det har over tid vært bred enighet om at alle mennesker har grunnleggende rettigheter. Slike menneskerettigheter omfatter ulike typer av rettigheter, blant annet retten til å ytre seg og å delta i fredelige forsamlinger uten vilkårlige og uforholdsmessige inngrep fra myndighetene. I dag er disse og andre menneskerettigheter beskyttet av FN-konvensjoner med globalt virkeområde, menneskerettighetskonvensjoner i de ulike verdensdelene og nasjonale grunnlover. Disse menneskerettighetene setter grenser også for politiets og PSTs virksomhet, inklusive etatenes adgang til å anbefale avlysning eller utsettelse av arrangementer.

Hos oss er en rekke menneskerettigheter beskyttet av Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene Norge er bundet av, jf. Grunnloven § 92. Konkret er ytrings- og forsamlingsfriheten sikret i Grunnloven §§ 100 og 101, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og 11 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 og 21. Grunnloven er den høyeste rettskilden i norsk rett, og skal gå foran ordinær lovgivning ved motstrid. Også EMK og SP har en særlig sterk stilling i norsk rett. Begge konvensjoner

er gjennomført som norsk lov, med forrang foran annen norsk lovgivning ved eventuell konflikt, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Det betyr blant annet at ved eventuell konflikt mellom politilovens eller sikkerhetslovens bestemmelser og menneskerettighetene i Grunnloven, EMK og SP er det menneskerettighetene i Grunnloven, EMK og SP som skal gå foran.

Rettslig sett er menneskerettighetene plikter som myndighetene skal etterleve. Det gjelder også politiet og PST. Menneskerettighetene kan både forplikte myndighetene til å treffe tiltak for å ivareta den enkeltes grunnleggende rettigheter og til å ikke gripe inn den enkeltes utøvelse av sine rettigheter. Hvorvidt noens menneskerettigheter har blitt krenket, må vurderes konkret med utgangspunkt i den enkeltes situasjon. Mener noen å ha et rettskrav som følge av at menneskerettighetene er brutt, kan det reises sak for domstolene. I slike rettssaker har domstolene rett og plikt til å prøve om myndighetene har krenket menneskerettighetene, slik de er nedfelt blant annet i Grunnloven, EMK og SP, jf. Grunnloven § 89.

I det følgende redegjør utvalget for innholdet i de menneskerettighetene utvalget bygger på i evalueringen av politiets og PSTs arbeid, i forbindelse med arrangementene etter angrepet natt til 25. juni. Som det fremgår nedenfor, er EMK sentral for utvalgets vurderinger. Dels skyldes dette at Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) gjennom en rekke avgjørelser har utviklet og konkretisert innholdet i de menneskerettighetene som er nedfelt i EMK. EMK er også sentral fordi en rekke av menneskerettighetene i Grunnloven, etter en større reform i 2014, er utformet etter mønster fra EMK, slik at EMDs praksis er relevant for tolkningen av Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser.

I det følgende gis det først en kort oversikt over politiets menneskerettslige plikter i forbindelse med arrangementer, deretter redegjøres det for sammenhengen mellom ytrings- og forsamlingsfrihet, sentrale sider ved den rettslige reguleringen av ytrings- og forsamlingsfriheten, politiets plikt til å iverksette tiltak for å ivareta forsamlings-

friheten og ytringsfriheten i forbindelse med arrangementer, hva som skal anses som «inngrep» i rettighetene, og hva som skal til for å rettferdiggjøre slike inngrep.

Politiets menneskerettslige plikter i forbindelse med arrangementer

Politilovens bestemmelser om at offentlige arrangementer må meldes i god tid på forhånd, gir politiet mulighet til å kontrollere planlagte arrangementer og til å vurdere om det skal settes inn tiltak. Når politiet foretar slike vurderinger av innmeldte arrangementer, er det klart at politiet er bundet av menneskerettighetene.

For det første er politiet forpliktet til å legge til rette for arrangementer, og ikke uten legitime formål hindre arrangementer i samsvar med ytrings- og forsamlingsfriheten i Grunnloven §§ 100 og 101, EMK artikkel 10 og 11, og SP artikkel 19 og 21.

For det andre gjelder ytrings- og forsamlingsfriheten for alle, og myndighetene skal sikre at rettighetene kan utøves uten forskjellsbehandling, jf. EMK artikkel 14 og Grunnloven § 98. Det er på det rene at EMK-artikkel 14 gir et vern mot diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og kjønnsidentitet.⁴⁷⁸ Det er derfor ikke tillatt å begrense forsamlingsfriheten for skeive miljøer i større utstrekning enn for andre miljøer. Diskrimineringsforbudet kommer ikke bare til anvendelse når det foreligger krenkelse av andre rettigheter. Forbudet mot diskriminering gjelder i også tilfeller hvor det ikke foreligger krenkelse av andre rettigheter, men hvor noen forskjellsbehandles i forbindelse med utøvelse av sine rettigheter.⁴⁷⁹

For det tredje er politiet forpliktet til å beskytte sikkerheten til de som ytrer seg i eller deltar på offentlige arrangementer, jf. Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3. Dersom myndighetene krenker den enkeltes rettigheter etter EMK, blant annet ved å hindre den enkelte i å utøve sin ytringsfrihet eller rett til å delta i fredelige samlinger,

478 Se *Identoba mfl. mot Georgia*, 12. august 2015, avsnitt 29.

479 Se *Backzkowski mfl. mot Polen*, 3. mai 2007, avsnitt 93.

skal staten videre sikre at en nasjonal myndighet kan etterprøve krenkelsen, jf. EMK artikkel 13.

Det er for utvalget særlig grunn til å fremheve at EMD har stilt strenge krav til myndighetenes ansvar for å ivareta sikkerheten til utsatte grupper som deltar i fredelige demonstrasjoner. I saken *Identoba mfl. mot Georgia* ble det ansett som en krenkelse av EMK artikkel 3 sammenholdt med artikkel 14 at myndighetene ikke hadde sikret deltagerne i en fredelig demonstrasjon mot verbale og fysiske angrep fra motdemonstranter. Saken gjaldt en organisasjon som arbeidet for å fremme og beskytte rettighetene til lesbiske, homofile, bifile, transpersoner og (LGBT), og som i den forbindelse planla en fredelig marsj den 17. mai 2012 i Tbilisi, for å markere den internasjonale dagen mot homofobi, transfobi og bifobi. Under marsjen ble deltagerne angrepet av voldelige mot-demonstranter, uten at politiet var til stede i tilstrekkelig antall til å stanse angrepene. EMD beskrev sammenstøtene med motdemonstrantene slik:

«69. Indeed, during the clashes between the participants of the march conducted to mark the International Day Against Homophobia, including the thirteen individual applicants, and representatives of the two religious groups – Orthodox Parents’ Union and Saint King Vakhtang Gorgasali’s Brotherhood – the latter were particularly insulting in the language used, spitefully calling the former ‘fagots’, ‘perverts’ and so on. The homophobic connotation of the counter-demonstrators’ speech was also evident in the acts of scornful destruction and ripping of LGBT flags and posters. In addition to those acts, the angry counter-demonstrators started threatening the applicants and other demonstrators with serious harm, including uttering death threats, using such terms as ‘crushing’ and ‘burning to death’. Those verbal attacks were then followed by actual physical assaults on some of the applicants.

70. In such circumstances, the Court considers that the question of whether or not some of the applicants sustained physical

injuries of certain gravity becomes less relevant. All of the thirteen individual applicants became the target of hate speech and aggressive behaviour, which facts are not in dispute by the Government (see paragraph 60 above). Given that they were surrounded by an angry mob that outnumbered them and was uttering death threats and randomly resorting to physical assaults, demonstrating the reality of the threats, and that a clearly distinguishable homophobic bias played the role of an aggravating factor (see *Smith and Grady*, cited above, § 121; *Abdu*, cited above, § 23; and *Begheluri and Others*, cited above, §§ 107 and 117), the situation was already one of intense fear and anxiety. The aim of that verbal – and sporadically physical – abuse was evidently to frighten the applicants so that they would desist from their public expression of support for the LGBT community (compare with *Members of the Gldani Congregation of Jehovah’s Witnesses and Others*, cited above, § 105). The applicants’ feelings of emotional distress must have been exacerbated by the fact that the police protection which had been promised to them in advance of the march was not provided in due time or adequately (see also paragraphs 73, 89 and 99 below).

På bakgrunn av dette konkluderte EMD med at EMK artikkel 3 og 14 ble krenket:

«71. In the light of the foregoing, the Court concludes that the treatment of the applicants must necessarily have aroused in them feelings of fear, anguish and insecurity (compare with *Begheluri and Others*, cited above, §§ 108 and 117), which were not compatible with respect for their human dignity and reached the threshold of severity within the meaning of Article 3 taken in conjunction with Article 14 of the Convention.»

Dette rettslige bakteppet betyr blant annet at de som utøver politimyndighet i det enkelte politidistrikt, både skal respektere og sikre yrings- og forsamlingsfriheten etter Grunnloven, EMK og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettig-

heter (SP), samtidig som de skal ivareta sikkerheten til den enkelte. Tilsvarende gjelder for eventuelle instruksjoner om hvordan myndigheten skal utøves. I tilfelle Politidirektoratet, departementet eller regjeringen instruerer politidistriktet om hvordan myndighet skal utøves, er disse organene også forpliktet til å respektere og sikre ytrings- og forsamlingsfriheten etter Grunnloven, EMK og SP, og samtidig ivareta sikkerheten til dem som deltar. Videre skal ikke de som utøver myndighet, følge instruksjoner som strider imot ytrings- og forsamlingsfriheten.

Forsamlingsfriheten henger sammen med ytringsfriheten

Det er nær sammenheng mellom forsamlingsfrihet, forstått som rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger, og ytringsfrihet. For det første er retten til å delta i forsamlinger og retten til å ytre seg begge sentrale for utviklingen og ivaretagelsen av demokratiet. I forarbeidene til Grunnloven § 100 pekte ytringsfrihetskommissjonen på at «[e]n opplyst, aktiv og kritisk offentlighet er demokratiets grunnvoll. Dette gjenspeiles i § 100 første ledd med ordene «Ytringsfrihed bør finde Sted».»⁴⁸⁰ Da Grunnloven § 101 om forsamlingsfrihet ble vedtatt i 2014, het det i innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen at: «Grunnlovfesting av forenings- og forsamlingsfriheten gir en rettslig skranke som vil sikre at de virkemidler som bidrar til bevaring av vårt demokrati og rettsstat, blir vernet.»⁴⁸¹ For demokratiet er det spesielt viktig at minoritetsgruppers ytrings- og forsamlingsfrihet blir ivaretatt. Uten at minoriteter sikres rett til å ytre seg og å opptre i fellesskap, er det reell risiko for at deres stemmer overdøves av flertallet, og at demokratiske prosesser blir mindre inkluderende og pluralistiske. EMD har uttrykt dette slik:

«Within the context of Article 11 of the Convention, the Court has often emphasised that pluralism and democracy are built on genuine recognition of, and respect for, diversity. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is

480 NOU (1999: 27) «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100, 3.
481 Se Innst. 186 S (2013–2014), s. 27.

essential for achieving social cohesion. Referring to the hallmarks of a ‘democratic society’, the Court has attached particular importance to pluralism, tolerance and broadmindedness. [henvisninger utelatt]»⁴⁸²

For det andre er ytrings- og forsamlingsfriheten nært forbundet fordi manglende mulighet til å fremføre ytringer i fellesskap også vil begrense ytringsfriheten. Som påpekt av den første ytringsfrihetskommissjonen i 1999 har det en spesifikk betydning at ytringsfriheten omfatter retten til å være mange, fordi «det ligger en egen kraft i å kunne vise at en større gruppe personer står bak ytringen».⁴⁸³ Videre er det – som fremhevet av den andre ytringsfrihetskommissjonen i 2022 – en forutsetning for at den offentlige samtalen skal være åpen og opplyst, at den har «både deltakere og lyttere».⁴⁸⁴ Det å delta i forsamlinger gir tilgang til en egen måte både å fremføre egne og høre andres budskap på. Særlig kan det fellesskapet det gir å delta i markeringer, være viktig for dem som har opplevd et angrep mot seg eller den gruppen de har tilhørighet til eller solidaritet med. I slike sammenhenger vil deltagelse i markeringer både gi mulighet til å oppleve at man ikke står alene, og å lytte til andres omsorg og støtte. Forbindelsen mellom forsamlingsfriheten og ytringsfriheten er spesielt sterk der offentlige arrangementer nettopp handler om å uttrykke felles holdninger. Eller enda mer fundamentalt, når det handler om å uttrykke seg og sin identitet, og særlig i tilfeller hvor arrangementene er en av få eller den eneste arenaen for slike felles uttrykk.

Den nære forbindelsen mellom forsamlingsfrihet og ytringsfrihet reiser spørsmål om hvilke av de to menneskerettighetene som kommer til anvendelse når politiet vurderer om arrangementer kan gjennomføres. Om myndighetsutøvelse skal vurderes som inngrep i enten ytrings- eller forsamlingsfriheten, er for EMKs del drøftet av Jon Fridrik Kjølbro, i boken *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*:

482 Berkman mot Russland, 1. mars 2021, avsnitt 45.
483 NOU (1999: 27) «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100, 237.
484 NOU (2022: 9) En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommissjonens utredning, 15.

«Selv om artikkel 11 om forenings- og forsamlingsfrihet har et selvstændigt indhold og anvendelsesområde, skal bestemmelsen ses i lyset af artikkel 10 om ret til ytringsfrihed. Beskyttelsen af meninger og friheden til at udtrykke sådanne er således et af formålene med forsamlings- og foreningsfriheden.

Visse handlinger kan både karakteriseres som ytringer og deltagelse i forsamlinger. Som eksempel kan nævnes deltagelse i en fredelig demonstration for derigennem at give uttrykk for bestemte meninger. En sådan handling kan både opfattes som udnyttelse af retten til ytringsfrihet og som deltagelse i en fredelig forsamling. En fredelig forsamling kan således give uttrykk for en ytring i form af ord, handlinger eller ved ikke å si noe.

I sådanne tilfælde er artikkel 10 en *lex generalis* og artikkel 11 en *lex specialis*, og en klage vil derfor alene bli vurdert i forhold til artikkel 11, der imidlertid vil bli fortolket og anvendt i lyset af artikkel 10. I visse tilfælde vil formålet med en flerhet af personers protest navnlig være å gi uttrykk for en holdning, og i sådanne tilfælde kan det være mere relevant å vurdere klagen i forhold til artikkel 10, der vil bli fortolket i lyset af artikkel 11.»⁴⁸⁵

Også Høyesterett har lagt til grunn at eventuelle inngrep i fredelige demonstrasjoner som utgangspunkt vurderes i lys av forsamlingsfriheten, tolket i lys av ytringsfriheten.⁴⁸⁶ Høyesterett har likevel, som Kjølbros, åpnet for at det i visse tilfeller kan «vera grunnlag for ei anna tilnærming», der en vurderer inngrep overfor forsamling av flere personer etter bestemmelsen om ytringsfrihet, tolket i lys av bestemmelsene om forsamlingsfrihet.⁴⁸⁷

Som Kjølbros nevner, kan et slikt tilfelle være situasjoner hvor formålet med flere personers protest er å gi uttrykk for en holdning. EMD har i

flere saker ansett protestaksjoner som ytringer beskyttet av EMK artikkel 10.⁴⁸⁸

Ved vurderingen av om klager gjelder ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 eller EMK artikkel 11, har EMD lagt vekt på hva som er hovedpoenget i klagen. Er det at myndighetene har grepet inn i retten til en fredelig forsamling, vil EMD vurdere klagen etter reglene om forsamlingsfrihet i EMK-artikkel 11.⁴⁸⁹ Er derimot hovedpoenget at myndighetene har hindret adgangen til å fremsette en bestemt ytring eller den måten ytringen er fremsatt på, har EMD behandlet klagen etter reglene om ytringsfrihet i EMK artikkel 10.⁴⁹⁰

Sentrale sider ved den rettslige reguleringen av ytrings- og forsamlingsfriheten

Selv om ytrings- og forsamlingsfriheten er vernet av ulike bestemmelser, er det sentrale fellestrekk mellom bestemmelsene. Noe forenklet er hovedregelen, både i Grunnloven og EMK, at inngrep i ytringsfrihet og forsamlingsfrihet krever lov-hjemmel, legitime formål, og dessuten at inngrepet må være nødvendig og forholdsmessig. Dette har kommet til uttrykk på ulike måter i de aktuelle bestemmelsene og domstolenes tolkning av dem.

Grunnloven § 100 annet ledd sikrer at ingen kan stilles til ansvar for å ha brukt ytringsfriheten, med mindre slikt ansvar kan begrunnes i «sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse». I tillegg påbyr bestemmelsens annen setning at det rettslige ansvaret «bør være foreskrevet i lov». På bakgrunn av forarbeidene til bestemmelsen har Høyesterett tolket § 100 slik at «[i]nngrepets formål må avveies mot ytringsfriheten ved vurderingen av nødvendigheten av å gjøre inngrep og om inngrepet er forholdsmessig».⁴⁹¹ Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for

485 Kjølbros, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 1206.

486 HR-2022-981-A Extinction Rebellion og HR-2023-604-A, avsnitt 21.

487 HR-2022-981-A Extinction Rebellion og HR-2023-604-A, avsnitt 21

488 Se Steel mfl. mot Storbritannia, 23. september 1998, § 92, Hasham og rHarrup mot Storbritannia, 25. november 1999, § 28, og Taranenko mot Russland, 15. mai 2014, avsnitt 68–69.

489 Se Tuskia mfl. mot Georgia, 11. oktober 2019, avsnitt 73.

490 Se Taranenko mot Russland, dom av 15. mai 2014, avsnitt 69.

491 Se HR-2007-506-A, avsnitt 76.

enhver. Videre bestemmer Grunnloven § 100 tredje ledd at det bare kan settes «klart definerte grenser» for ytringsfriheten, når «særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser». I tillegg gir Grunnloven § 100 fjerde ledd en særlig beskyttelse av ytringsfriheten, da den forbyr forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler.

Etter EMK artikkel 10 kan retten til ytringsfrihet kun begrenses ved inngrep når det er foreskrevet i lov, og når inngrepene «er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet».

Når det gjelder Grunnloven § 101, er det etter ordlyden ikke adgang til å begrense forsamlingsfriheten overhodet. Det er likevel avklart at bestemmelsen må tolkes i lys av de internasjonale konvensjonene om forsamlingsfrihet.⁴⁹² Høyesterett har videre forutsatt at grunnlovsvernet av forsamlingsfriheten har «samme rekkevidde som de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av», og særlig pekt på EMK artikkel 11 som «helt sentral».⁴⁹³ Som Høyesterett har gitt uttrykk for, må derfor de «nærmere grensene for adgangen til å gjøre inngrep [] derfor fastlegges med utgangspunkt i rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)».⁴⁹⁴

Det er også klart at ikke ethvert forhold som vil gjøre det mer krevende å bruke ytrings- eller forsamlingsfriheten, vil være et inngrep i disse frihetene.

Etter ordlyden i Grunnloven § 100 andre ledd, lest isolert, vil det kun være et inngrep i ytringsfriheten dersom noen «holdes rettslig ansvarlig» for sine ytringer. Det vil etter bestemmelsens fjerde ledd også være et inngrep dersom ytringer

blir utsatt for «[f]orhåndssensur» eller «andre forebyggende forholdsregler». I Ytringsfrihetkommisjonens forslag til formulering fremgikk det at forbudet mot forhåndssensur og forebyggende forholdsregler var ment å ramme «krav om forhåndsgodkjenning av demonstrasjoner».⁴⁹⁵ Samtidig presiserte kommisjonen:

«Men igjen gjelder at forbudet kun omfatter kontroll med innholdet i de ytringer som planlegges framsatt. Et krav om at demonstrasjoner skal meldes til stedlig ordensmyndighet, samt kompetanse for ordensmakten til å forby varslede demonstrasjoner vil derfor ikke være i strid med 4. ledd, så sant forbudet kun er begrunnet i reelle ordensmessige forhold, og er nøytralt i forhold til demonstrasjonens formål og innhold.»⁴⁹⁶

Ved behandlingen i Stortinget fikk Ytringsfrihetkommisjonens forslag støtte av flertallet. I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen heter det:

«Forslaget til leddet om forhåndskontroll innebærer at det ikke kan kreves forhåndstillatelse for å kunne demonstrere ... K o m i t e e n vil understreke at en slik rett ikke hindrer utforming av varslingsplikt slik at ordensmakten kan foreta en vurdering av de rent ordensmessige sider ved en demonstrasjon.»⁴⁹⁷

Forarbeidene gir ingen generell definisjon av hva som menes med «andre forebyggende forholdsregler». Både Ytringsfrihetkommisjonen og Stortinget har først og fremst brukt uttrykket om tiltak som innebærer rettslige forbud mot ytringer og spredningen av dem, som midlertidig forføyning, beslag og inndragning. Utover dette gir ikke forarbeidene konkrete holdepunkter for å avgjøre om uttrykket «andre forebyggende forholdsregler» kan omfatte myndighetenes anbefalinger.

492 Se HR-2016-2554-P avsnitt 81, HR-2022-981-A Extinction Rebellion avsnitt 18, og HR-2023-604-A, avsnitt 23.

493 HR-2023-604-A, avsnitt 26.

494 Se HR-2023-604-A, avsnitt 26.

495 NOU (1999: 27) «Ytringsfrihed bør finde Sted» — Forslag til ny Grunnlov § 100, 339.

496 NOU (1999: 27) «Ytringsfrihed bør finde Sted» — Forslag til ny Grunnlov § 100, 339.

497 Innst. S. nr. 270 (2003–2004), s. 49.

Slik Høyesterett har tolket Grunnloven § 101, vil de forholdene som anses som inngrep etter EMK artikkel 11, også anses som inngrep etter § 101. Og det følger av EMDs praksis at en rekke ulike forhold kan være inngrep i EMK artikkel 10 og 11.

Forsamlingsfriheten som positiv forpliktelse

Ved vurdering av om ytrings- og forsamlingsfriheten er krenket, er et første skritt å ta standpunkt til om myndighetene har oppfylt plikten til å sikre effektiv utøvelse av ytrings- og forsamlingsfriheten.

I saken Kudrevičius mfl. mot Litauen har EMD i storkammer lagt til grunn at statenes positive plikt til å sikre retten til å delta i fredelige forsamlinger innebærer en plikt til å treffe adekvate tiltak for å sikre at lovlige forsamlinger foregår i fredelige former og med sikkerhet for publikum.⁴⁹⁸ Samtidig har EMD understreket at myndighetene ikke kan gi noen absolutt garanti for publikums sikkerhet, og at de har et vidt skjønn ved vurdering av hvilke virkemidler som skal brukes. På dette området er det ifølge EMD en plikt til å treffe adekvate tiltak, ikke en plikt til å oppnå et resultat.⁴⁹⁹ EMD har understreket viktighetene av å treffe preventive sikkerhetstiltak, for eksempel ved å ha tilgjengelig førstehjelp på de stedene der det foregår fredelige demonstrasjoner.⁵⁰⁰

Konkret har EMD lagt til grunn at myndighetenes unnlattelse av å forsvare utsatte gruppers rett til å ytre seg i fellesskap kan være en krenkelse av plikten til å sikre effektiv utøvelse av forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 11. I den tidligere nevnte saken Identoba mfl. mot Georgia ble det ansett som en krenkelse av den positive plikten etter EMK artikkel 11 at myndighetene ikke før demonstrasjonen hadde gitt uttalelser som tydelig tok til orde for en tolerant holdning og advarte potensielle gjerningsmenn om sanksjoner ved angrep på fredelige demonstranter, og heller ikke hadde avsatt tilstrekkelige ressurser for å

498 Kudrevičius mfl. mot Litauen, 15. oktober 2015, avsnitt 159.

499 Kudrevičius mfl. mot Litauen, 15. oktober 2015, avsnitt 159, se også *Ärzte für das Leben* mot Østerrike, 21. juni 1988.

500 Kudrevičius mfl. mot Litauen, 15. oktober 2015, avsnitt 160.

forsvare demonstrantenes sikkerhet. Alt i alt viser avgjørelsen at manglende forebyggende tiltak kan utgjøre en krenkelse av EMK artikkel 11.

Hva som skal anses som inngrep

Utover statens positive forpliktelser til å beskytte fredelige demonstrasjoner har staten en negativ plikt til ikke å gripe inn i rettighetene. Ved vurderingen av om offentlig myndighetsutøvelse utgjør et inngrep i bestemmelsene om ytrings- eller forsamlingsfrihet, er flere forhold relevante. Slik EMD har tolket EMK artikkel 11, er det klart at direkte forbud mot forsamlinger, enten det er av rettslig eller faktisk art, vil være et inngrep i forsamlingsfriheten. I tillegg har EMD i storkammer i Kudrevičius mfl. mot Litauen pekt på at også andre forhold kan være inngrep i artikkel 11:

«It [the Court] reiterates that the interference does not need to amount to an outright ban, legal or de facto, but can consist in various other measures taken by the authorities. The term ‘restrictions’ in Article 11 § 2 must be interpreted as including both measures taken before or during a gathering and those, such as punitive measures, taken afterwards (see *Ezelin*, cited above, § 39; *Kasparov and Others v. Russia*, no. 21613/07, § 84, 3 October 2013; *Primov and Others*, cited above, § 93; and *Nemtsov*, cited above, § 73). For instance, a prior ban can have a chilling effect on the persons who intend to participate in a rally and thus amount to an interference, even if the rally subsequently proceeds without hindrance on the part of the authorities.»⁵⁰¹

I saken *Wille* mot Liechtenstein kom EMD til at det var et inngrep i ytringsfriheten å gi en advarsel om at bestemte ytringer kunne medføre at en dommer ikke ble gjenoppnevnt. EMD har også kommet til at det er et inngrep i ytringsfriheten å gi demonstranter bot for å bryte et krav om forhåndsgodkjenning av politiske demonstrasjoner.⁵⁰²

En ytterlig illustrasjon av at EMD ikke har stilt strenge krav til hvilke tiltak som kan anses som

501 Kudrevičius mfl. mot Litauen, 15. oktober 2015.
502 *Tatár og Fábér* mot Ungarn, 12. juni 2012.

inngrep i ytringsfriheten, er saken Brasilier mot Frankrike. Her kom EMD til at en dom om å betale én franc for å ha fremsatt en ytring var et inngrep i ytringsfriheten. Omstendighetene var imidlertid spesielle, en kandidat til et politisk valg avdekket at stemmesedler med hans navn var forsvunnet, og beskyldte en motstander for å være ansvarlig. EMD viste til at ytringsfrihet hadde et spesielt sterkt vern i en valgkamp, og uttalte at selv om en dom på betaling av en symbolsk franc er den mildeste mulige, vil ikke det rettfærdiggjøre inngrepet.⁵⁰³ EMD la til at domstolen i sin praksis har understreket at negativ påvirkning («atteinte») av ytringsfriheten kan risikere å ha en avskrekkende effekt på utøvelsen av denne friheten.⁵⁰⁴

En annen illustrasjon av at det ikke stilles strenge krav til hva som skal anses som inngrep, er EMDs avgjørelse RID Novaya Gazeta og ZAO Novaya Gazeta mot Russland avsagt 11. august 2021. Her kom EMD til at en advarsel var et inngrep, selv om de private partene ikke ble funnet skyldig i noe lovbrudd.

«While they were not found guilty of any administrative or criminal offence, the first applicant's conduct was considered unlawful in a broader sense as amounting to disseminating 'extremist material' inciting racial, ethnic, religious or social discord. Both applicant organisations were put on notice of that finding of unlawfulness which arose from a particular statute that was designed to provide for liability for extremist activity and that aimed to protect individual rights and freedoms, the foundations of the constitutional regime and to ensure the integrity and security of the Russian Federation (see paragraph 32 above).

62. The Court cannot agree with the Government's submission that the caution did not require the applicant organisations, especially the first applicant organisation, to take any particular course of action. If, indeed, it did not seek to alter the first applicant organisation's conduct, it must have had

503 Brasilier mot Frankrike, 11. april 2006, avsnitt 43.

504 Brasilier mot Frankrike, 11. april 2006, avsnitt 43.

some other rationale which the Government have failed to identify. In the absence of such information, the Court finds that the document must have had a chilling effect on their freedom of expression because it warned them against covering certain matters (in a certain manner) or reproducing specific materials. In substance, it presented the first applicant organisation with a dilemma: either they heeded the terms of the document and refrained from writing (using certain journalistic techniques) about groups of Russian nationalists or they ignored the document and faced 'penalties' within the meaning of Article 10 § 2 of the Convention (compare *Ottan v. France*, no. 41841/12, §§ 49 and 73, 19 April 2018, concerning the disciplinary penalty of issuing a lawyer with a warning). Thus, it is reasonable to assume that having recourse to the caution procedure under the anti-extremism legislation was designed to have a non-negligible chilling effect directly affecting freedom of expression, namely the freedom of the press in the present case.»

I og med at EMK artikkel 11 skal tolkes i lys av EMK artikkel 10, kan EMDs avgjørelser i *Wille mot Liechtenstein* og i *Brasilier mot Frankrike* tilsa at også advarsler og utsikter til minimale og symbolske erstatningskrav for å bruke forsamlingsfriheten kan anses som inngrep i artikkel 11.

Det ser ikke ut til at EMD har hatt saker som har gitt anledning til å klargjøre om det kan være et inngrep at myndighetene gir anbefalinger om å ikke bruke ytringsfriheten eller forsamlingsfriheten. Basert på EMKs ordlyd, EMDs dynamiske tolkning av konvensjonen og EMDs tolkning av artikkel 10 og 11 kan det imidlertid ikke utelukkes at slike anbefalinger etter omstendighetene også kan anses som inngrep.

EMK stiller krav om at inngrep i ytringsfriheten og forsamlingsfriheten må ha grunnlag i lov, være nødvendig i det demokratiske samfunnet og ha en legitim begrunnelse. I den engelske autentiske versjonen er det termen «restrictions» som brukes i konvensjonsteksten, om det som på norsk omtales som «inngrep». På engelsk er termen

«restrictions» flertydig. Den brukes både om rettslig begrensninger av hva en kan gjøre, eller hva som skal skje, og om faktiske begrensninger av noe eller noen.⁵⁰⁵ Slik EMD uttrykker seg, blant annet i den ovennevnte saken i Kudrevičius mfl. mot Litauen, ser det ikke ut til at uttrykket «restrictions» skal være reservert til rettslige begrensninger. EMD sier uttrykkelig at inngrep i artikkel 11 ikke trenger å gå ut på «an outright ban, legal or de facto, but can consist in various other measures taken by the authorities».

Videre er det velkjent fra annen konvensjons-tolkning i Europa at uttrykket «restrictions» også kan omfatte myndighetenes anbefalinger. I EU har den engelske versjonen av Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) blitt tolket slik at uttrykket «restrictions» omfatter anbefalinger. Et klart eksempel er Sak 249/81 Kommisjonen mot Irland, som gjaldt en kampanje iverksatt av irske myndigheter med oppfordring til å kjøpe irske produkter. Spørsmålet for EU-domstolen var om en slik kampanje ble rammet av forbudet i den daværende EF-traktatens artikkel 30 (nå TEUV-artikkel 34) mot «[q]uantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effect». I avsnitt 27 og 28 uttaler EU-domstolen:

«27. In the circumstances the two activities in question amount to the establishment of a national practice, introduced by the Irish Government and prosecuted with its assistance, the potential effect of which on imports from other Member States is comparable to that resulting from government measures of a binding nature.

28. Such a practice cannot escape the prohibition laid down by Article 30 of the Treaty solely because it is not based on decisions which are binding upon undertakings. Even measures adopted by the government of a Member State which do not have binding effect may be capable of influencing the conduct of traders and consumers in that State and thus of frustrating the aims

⁵⁰⁵ Se oppslagsordet «restrictions» i Oxford Learner's Dictionaries, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>

of the Community as set out in Article 2 and enlarged upon in Article 3 of the Treaty.»

EU-domstolen har også tolket uttrykket «restrictions» slik at det omfatter anbefalinger i flere andre saker.⁵⁰⁶ Tilsvarende har også blitt lagt til grunn i EØS-retten, av EFTAs overvåkningsorgan (ESA).⁵⁰⁷

Utenfor Europa har også ikke-rettslige tiltak blitt ansett som inngrep i ytringsfriheten. I USA har høyesterett blant annet kommet til at myndighetenes oppfordringer kan anses som inngrep i ytringsfriheten beskyttet av First Amendment. Saken *Bantam Books, Inc. v. Sullivan* er illustrerende.⁵⁰⁸ Saken handlet om en gruppe forleggere som saksøkte en statlig kommisjon opprettet for å iverksette forebyggende tiltak for å stoppe ungdomskriminalitet. Som ledd i sitt arbeid hadde kommisjonen advart forleggerne om sanksjoner dersom de distribuerte materiale som anses å være «støtende». I en 8–1-avgjørelse fant flertallet i USAs høyesterett at kommisjonen hadde utøvet en form for uformell sensur ved å advare om at spredning av det aktuelle materialet kunne medføre sanksjoner:

«It is true that appellants books have not been seized or banned by the State, and that no one has been prosecuted for their possession or sale. But though the Commission is limited to informal sanctions -- the threat of invoking legal sanctions and other means of coercion, persuasion, and intimidation -- the record amply demonstrates that the Commission deliberately set about to achieve the suppression of publications deemed 'objectionable', and succeeded in its aim. We are not the first court to look through forms to the substance and recognize that informal censorship may sufficiently inhibit the circulation of publications to warrant injunctive relief.»⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ Se sak 222/82 *Apple and Pear Development Council*, EU:C:1983:370, avsnitt 17 og sak C-325/00 *Kommisjonen mot Tyskland*, EU:C:2002:633, avsnitt 18 og 21.

⁵⁰⁷ Se EFTAs overvåkningsorgan (ESA), Reasoned Opinion, sak 85304.

⁵⁰⁸ *Bantam Books, Inc. v. Sullivan* 372 U.S. 58 (1963).

⁵⁰⁹ *Bantam Books, Inc. v. Sullivan* 372 U.S. 58 (1963).

Det at myndighetene begrenser ytringsfriheten gjennom uformelle virkemidler, som i Bantham Books, blir i dag omtalt som *jawboning*.⁵¹⁰

Myndighetenes anbefalinger om at arrangementer skal avlyses, er utvilsomt egnet til å begrense ytringsfriheten, selv om en anbefaling ikke er et forbud. Dette er tilfellet også om intensjonen bak anbefalingen ikke er å dempe ytringsiveren, men å ivareta sikkerhet. Det er derfor et relevant spørsmål, prinsipielt, om en anbefaling kan anses som et inngrep. Bruk av slike uformelle virkemidler har blitt ansett som inngrep i ytringsfriheten av EMD og USAs høyesterett, og har også av EU-domstolen blitt ansett som inngrep i EU-rettens fire friheter. Selv om avgjørelser i USAs høyesterett og EU-domstolen ikke har noen direkte rettslig betydning for tolkingen av EMK, illustrerer disse domstolenes praksis at myndighetenes bruk av anbefalinger kan ha virkninger som er relevante for utøvelsen av grunnleggende rettigheter. I EMDs praksis er det heller ingen klare holdepunkter som utelukker at anbefalinger kan anses som inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten. På den bakgrunn kan det rent prinsipielt tenkes at myndighetenes anbefalinger om at arrangementer skal avlyses eller utsettes, også kan anses som inngrep i ytringsfriheten og forsamlingsfriheten.

Enhver anbefaling om avlysning kan imidlertid ikke anses som et inngrep. Ved vurderingen av om en anbefaling kan anses som et inngrep, vil det blant annet være relevant å ta i betraktning om det å trosse en anbefaling kan oppfattes som et brudd på vilkår for en tillatelse til et arrangement, medføre økonomisk ansvar, avskjære noen fra å delta i arrangementet, og om det for øvrig oppfattes å ha et innhold som ligner et forbud, og om det er gode grunner for at anbefalinger bør kontrolleres på samme måte som når politiet forbyr eller setter vilkår for å gjennomføre arrangementer (se nærmere nedenfor).

Rettferdiggjøring av inngrep – forholdsmessighet

Forutsatt at myndighetenes anbefalinger om at arrangementer skal avlyses eller utsettes, blir ansett som inngrep i EMK artikkel 11 om forsamlingsfrihet, eventuelt ytringsfriheten etter EMK artikkel 10, kan anbefalingene likevel rettferdiggjøres. En slik rettferdiggjøring krever at anbefalingene, som andre inngrep, har grunnlag i lov, et legitimt formål og at de anses for å være nødvendige i et demokratisk samfunn. EMD har tolket det siste elementet som et krav om forholdsmessighet.

Kravet om at inngrep må ha hjemmel i lov, innebærer at myndighetene må ha et klart rettsgrunnlag for å gripe inn i ytrings- og forsamlingsfriheten. Dette rettsgrunnlaget må videre være tilgjengelig for dem som blir berørt, og formulert med tilstrekkelig presisjon, slik at det er mulig å forutsi hvordan det blir anvendt.⁵¹¹ Når det gjelder myndighetenes anbefalinger, kan det diskuteres om det gir mening å kreve at de må ha et klart rettsgrunnlag. På den ene siden har også myndighetene frihet til å fremsette ytringer, inklusive anbefalinger – uten at det kreves noe rettsgrunnlag. Tvert imot er det viktig for en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100 sjette ledd, at myndighetene ytrer seg, også om sikkerhetsrisiko ved arrangementer. På den andre siden er det klart at myndighetenes anbefalinger til arrangører av offentlige arrangementer om hva de bør gjøre, er noe mer enn bidrag til en offentlig samtale. Det har karakter av en formanende veiledning, som også kan ha rettslige virkninger. Det er ikke gitt at myndighetene bør gi slike formaninger, med mindre de i lovgivningen eller gjennom annet rettsgrunnlag er gitt et mandat til å ta ansvar for det de gir formaninger om. For politiets anbefalinger overfor arrangører av demonstrasjoner er en slik diskusjon stort sett bare av teoretisk interesse, i og med at politiloven § 11 gir politiet et klart mandat til å ta ansvar for sikkerheten ved offentlige arrangementer. Når politiloven gir politiet hjemmel til å forby arrangementer, iverksette tiltak for å sikre gjennom-

⁵¹⁰ Lakier, *Informal Government Coercion and The Problem of «Jawboning»*, 26.06.2021.

⁵¹¹ Se blant annet Kudrevičius mfl. mot Litauen, 15. oktober 2015, avsnitt 108–110 og Djavit An mot Tyrkia 20. februar 2003, avsnitt 65.

føringen og å sette vilkår for avviklingen av arrangementer, har politiet også hjemmel i lov for å gi anbefalinger om hvorvidt arrangementer bør avlyses av hensyn til deltagernes sikkerhet.

Hvilke formål som kan rettfærdiggjøre inngrep i forsamlings- og ytringsfriheten, er listet opp i EMK-artikkel 11 og 10. Det fremgår av begge bestemmelser at hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet er legitime formål for inngrep. Frykt for terrorangrep vil åpenbart være en legitim grunn til å gripe inn mot både ytringsfriheten og forsamlingsfriheten.

Ved vurdering av hva som skal anses som nødvendige inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten i et demokratisk samfunn, har EMD lagt til grunn at domstolens oppgave ikke er å erstatte statens vurdering med sin egen, men likevel prøve grunnlaget for de vurderinger som er foretatt. I den etterprøvingen vil det blant annet være relevant å ta i betraktning om det foreligger et presserende sosialt behov, om de begrunnelser nasjonale myndigheter har vist til, er relevante og tilstrekkelige, og om inngrepet er forholdsmessig. I den tidligere nevnte saken Kudrevičius mfl. mot Litauen har EMD i storkammer oppsummert dette slik:

143. When the Court carries out its scrutiny, its task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 11 the decisions they took. This does not mean that it has to confine itself to ascertaining whether the State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine, having established that it pursued a 'legitimate aim', whether it answered a 'pressing social need' and, in particular, whether it was proportionate to that aim and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were 'relevant and sufficient' (see *Coster v. the United Kingdom* [GC], no. 24876/94, § 104, 18 January 2001; *Ashughyan v. Armenia*, no. 33268/03, § 89, 17 July 2008; *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 101, ECHR 2008;

Barraco, cited above, § 42; and *Kasparov and Others*, cited above, § 86). In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 11 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see *Rai and Evans*, cited above, and *Gün and Others*, cited above, § 75; see also *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 47, Reports 1998-I, and *Gerger v. Turkey* [GC], no. 24919/94, § 46, 8 July 1999).

144. The proportionality principle demands that a balance be struck between the requirements of the purposes listed in paragraph 2 on the one hand, and those of the free expression of opinions by word, gesture or even silence by persons assembled on the streets or in other public places, on the other (see *Osmani and Others*, cited above; *Skiba*, cited above; *Fáber*, cited above, § 41; and *Taranenko*, cited above, § 65).

I situasjoner hvor det er frykt for ordensforstyrrelser, opptøyer eller terrorangrep, har EMD lagt til grunn at myndighetene har et vidt skjøn til å vurdere om det er nødvendig å hindre demonstrasjoner som er planlagt gjennomført på visse tidspunkt, steder eller måter. I saken *Lashmankin mot Russland*, som blant annet gjaldt et tilfelle der demonstrasjoner var blitt nektet på grunn av angivelig frykt for terror, uttrykker EMD dette slik:

417. The Court notes at the outset that the judgment of the national authorities in any particular case that there are valid reasons against holding a public assembly at a specific location is one which the Court is not well equipped to challenge (see *Berladir and Others*, cited above, § 59). It would have difficulties assessing locations in terms of their size, security, traffic density, closeness to the target audience, and so on. Indeed, a multitude of local factors are implicated in managing the locations, time, and manner of conduct of public assemblies. Hence, by

contrast to content-based restrictions on freedom of assembly which should be subjected to the most serious scrutiny by this Court (see *Primov and Others*, cited above, § 135), in the sphere of restrictions on the location, time or manner of conduct of an assembly the Contracting States must be allowed a wider margin of appreciation. That margin of appreciation, although wide, is not unlimited and goes hand in hand with European supervision by the Court, whose task is to give a final ruling on whether the imposed restrictions were compatible with Article 10 or 11.

En illustrasjon av at forholdsvis omfattende begrensninger i utøvelsen av forsamlingsfriheten har blitt akseptert når det er reelle grunner for frykt for ordensforstyrrelser, er saken *Christians Against Facism and Racism mot Storbritannia*.⁵¹² Her fant domstolen at et forbud mot demonstrasjoner i London med varighet på to måneder kunne rettfærdiggjøres som «nødvendig i et demokratisk samfunn». Som begrunnelse viser domstolen blant annet til:

A general ban of demonstrations can only be justified if there is a real danger of their resulting in disorder which cannot be prevented by other less stringent measures. In this connection, the authority must also take into account the effect of a ban on processions which do not by themselves constitute a danger for the public order. Only if the disadvantage of such processions being caught by the ban is clearly outweighed by the security considerations justifying the issue of the ban, and if there is no possibility of avoiding such undesirable side effects of the ban by a narrow circumscription of its scope in terms of territorial application and duration, can the ban be regarded as being necessary within the meaning of Article 11 (2) of the Convention (s. 150).

In the light of the above considerations, the Commission finds that the situation existing

in England at the relevant time, as described by the Government and apparently not disputed by the applicant association, was characterised by a tense atmosphere resulting from a series of riots and disturbances, having been occasioned by public processions of the National Front and counter-demonstrations in connection therewith. Although very considerable police contingents had been deployed on each occasion, it had not been possible to prevent grave damage to persons and property. Similar demonstrations were imminent in several districts of London where the most serious clashes had happened in connection with a National Front march about half a year earlier, in August 1977. One march of the National Front had been announced for 25 February 1978 in the borough of Redbridge and more were to be expected in connection with Parliamentary by-elections in the borough of Lambeth on 20 April 1978. A National Front meeting in the latter district on 15 April 1978 in fact necessitated the deployment of 2 400 police officers (s. 150).

The Commission considers that in these circumstances it was not unreasonable for the competent authorities to prohibit all public procession other than customary ones during the relevant two months period, i.e. extending three days after the by-election in Lambeth. Having regard to the previous experience in Manchester where the National Front had circumvented a local ban by marching in another district it was also not unreasonable to extend the ban to the whole of the London police areas. The effect on other demonstrations, including the march proposed by the applicant association to be held on 22 April 1978 was not so serious as to cast doubt on the necessity of the ban as such. (s. 151).

The Commission therefore concludes that the measure complained of, including its effect on the applicant association's planned procession, can be justified as being necessary in a democratic society within the meaning of Article 11 (2) of the Convention (s. 151).

⁵¹² *Christians against Racism and Facism mot Storbritannia*, 16. juli 1980.

EMD aksepterer likevel ikke ethvert inngrep, selv om det er begrunnet i sikkerhetshensyn. I saken *Lashmankin mot Russland* uttaler EMD blant annet at:

424. Proposals to change the location, time or manner of conduct of an assembly were also quite often motivated by a reference to safety or national security considerations, such as a risk of terrorist attacks (see paragraphs 8, 94, 96, 98 above). It is significant that in their decisions the executive authorities did not rely on any evidence corroborating the existence of such risks or assess whether they were serious enough to justify a restriction of the freedom of assembly. Moreover, the present case shows that a reference to safety and national security risks was sometimes used selectively to restrict anti-government public assemblies, while during the same period of time pro-government assemblies and public festivities were allowed to proceed unhindered, the alleged terrorist risk notwithstanding (see paragraphs 105 and 171 to 175 above; see also, for the same reasoning, *Makhmudov v. Russia*, no. 35082/04, §§ 69–73, 26 July 2007).

425. As regards the reference to negative attitudes of others to the views expressed at the assembly and the consequent risk of violence also advanced by the Russian authorities on one occasion (see paragraph 126 above), the Court reiterates that the mere existence of a risk of clashes between the demonstrators and their opponents is insufficient as a justification for banning the event. If every possibility of tension and heated exchange between opposing groups during a demonstration were to warrant its prohibition, society would be faced with being deprived of the opportunity of hearing differing views on any question which offends the sensitivity of the majority opinion. Participants in peaceful assemblies must be able to hold demonstrations without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents. It is thus the duty of Contracting States to take reasonable

and appropriate measures to enable lawful demonstrations to proceed peacefully (*Plattform «Ärzte für das Leben» v. Austria*, 21 June 1988, §§ 32 and 34, Series A no. 139; *Barankevich v. Russia*, no. 10519/03, §§ 31 and 32, 26 July 2007; and *Fáber v. Hungary*, no. 40721/08, §§ 38–40, 24 July 2012). The Court therefore considers that a reference to negative attitudes of others towards the views expressed at a public assembly cannot serve as a justification either for a refusal to approve such an assembly or for a decision to banish it from the city centre to the outskirts. There is no indication that an evaluation of the resources necessary for neutralising the threat of clashes was part of the domestic authorities' decision-making process. Instead of considering measures which could have allowed the applicants' public event to proceed without disturbance, the authorities chose to relocate it out of the town centre to a remote and deserted location (see paragraphs 126 to 130 above).

Saken illustrerer at EMD ser det som relevant å etterprøve om det foreligger informasjon som kan indikere at det finnes en sikkerhetsrisiko, og om risikoen har blitt vurdert som tilstrekkelig alvorlig til å begrunne et inngrep i forsamlingsfriheten, og at fredelige demonstrasjoner og forsamlinger må kunne holdes uten frykt for vold fra meningsmotstandere.

Ved vurdering av om et inngrep er forholdsmessig, vil for øvrig en rekke momenter være relevant å ta i betraktning, blant annet om arrangører og deltagere får et reelt valg med hensyn til om arrangementet skal gjennomføres, hvilken tid som er til rådighet for vurdering av sikkerhet, om det er grunn til å mistenke at inngrep er utslag av ønsker om å begrense innholdet i visse ytringer eller demonstrasjoner, og hvilke skadevirkninger inngrepet har.

Utvalgte funn

- Anbefalingen om å avlyse pride-paraden den 25. juni var et inngrep i deltakernes rett til å utøve sin ytringsfrihet i en fredelig forsamling. Utvalget mener at dette inngrepet, i retten til å delta i fredelige forsamlinger, hadde nødvendig hjemmel i lov, at det ivaretok et lovlig formål og at det ikke gikk lenger i å begrense forsamlingsfriheten enn det som var nødvendig.
- Formålet med anbefalingen om å avlyse pride-paraden var å ivareta deltakernes sikkerhet, og ikke et uttrykk for at politiet prioriterte andre oppgaver høyere.
- Beslutningen om å anbefale avlysning av pride-paraden ble truffet etter grundige vurderinger av trusselbildet, i lys av mulige sikringstiltak på stedet.
- Før Oslo politidistrikt anbefalte avlysning av pride-paraden ble det vurdert som vanskelig å sørge for tilstrekkelig sikring av paraden, bare timer etter at trusselbildet var endret som følge av angrepet natt til 25. juni.
- Vanskeligheten med å sørge for tilstrekkelig sikring av pride-paraden skyldtes at det etter angrepet natt til 25.juni var kort tid til rådighet for planlegging av ytterligere sikringstiltak før paraden senere på dagen 25.juni, som var ventet å gå med flere titallstusen deltakere, igjennom Oslo sentrum.
- Anbefalingen om å avlyse solidaritetsmarkeringen den 27. juni på Rådhusplassen i Oslo var et inngrep i deltakernes rett til å utøve sin ytringsfrihet i en stor fredelig forsamling for markering av at kjærlighet og mangfold skulle feires, ikke trues til stillhet.
- Utvalget mener at anbefalingen om å avlyse solidaritetsmarkeringen hadde nødvendig hjemmel i lov og at den ivaretok et lovlig formål, men at den likevel gikk lenger i å begrense forsamlingsfriheten enn det som var nødvendig.
- Beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen ble ikke truffet etter grundige vurderinger av trusselbildet, i lys av mulige sikringstiltak på stedet.
- Politidirektørens beslutning om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen bygget på en misforståelse av Oslo politidistrikts kjennskap til trusselbildet. Oslo politidistrikt var kjent med hovedelementene i et trusselbilde, som politidirektøren antok at politidistriktet ikke kjente til.
- Oslo politidistrikt hadde vurdert at solidaritetsmarkeringen kunne gjennomføres som et statisk arrangement med mange deltakere, med adekvate sikringstiltak på stedet, i lys av trusselbildet.
- Politidirektøren traff beslutning om å anbefale avlysning uten å kjenne til hvilket trusselbilde Oslo politidistrikt hadde iverksatt sikringstiltak mot.
- Anbefalingen om å avlyse solidaritetsmarkeringen rammet mange som var i en særlig sårbar situasjon, og som hadde et stort behov for å samles, samtidig som andre store og sikkerhetsutsatte arrangement i Oslo ble gjennomført uten anbefaling om avlysning.

- På bakgrunn av svakhetene i beslutningsgrunnlaget, virkningene av inngrepet, og at solidaritetsmarkeringen var det eneste statiske arrangementet i Oslo som ble anbefalt avlyst etter angrepet natt til 25. juni, mener utvalget at anbefalingen var et brudd på statens menneskerettslig forpliktelser. Anbefalingen krenket mange menneskers frihet til å utøve sin ytringsfrihet i solidaritetsmarkeringen, i strid med Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11.
- Politidirektøren instruerte politimesteren i Oslo politidistrikt om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni, i strid med de retningslinjer politidirektøren skal overholde.
- Instruksen ble gitt uten at politidirektøren hadde satt seg godt nok inn i politidistriktets situasjonsforståelse og sikkerhetsvurderinger.
- Den nasjonale anbefalingen om avlysning av alle pride-arrangementer 28. og 29. juni var ikke i seg selv et inngrep noens rett til å utøve sin ytringsfrihet i en fredelig forsamling, men kan likevel ha medvirket til lokale menneskerettighetsbrudd.

Utvalgte anbefalinger

- Oslo politidistrikts rutiner for vurdering av sikkerhet ved arrangementer bør videreføres.
- Politidirektøren bør ikke instruere politidistriktene i operative spørsmål uten detaljert kunnskap om politidistriktets situasjonsforståelse, ressursituasjon og politifaglige vurderinger.
- Rammene og retningslinjene for politidirektørens instruksjonsmyndighet bør tydeliggjøres.
- Politietaten bør foreta grundige vurdering av om råd og anbefalinger krenker menneskerettslige forpliktelser.

20.1 Innledning

Utvalgets beskrivelse av politiets arbeid viser at det ble gjort en rekke vurderinger av om arrangementer burde gjennomføres eller avlyses, i dagene etter angrepet den 25. juni. Utfallet av disse vurderingene var at politiet besluttet å anbefale avlysning av pride-paraden og andre pride-arrangementer i Oslo den 25. juni, solidaritetsmarkeringen ved Oslo rådhus den 27. juni og alle pride-arrangementer i hele Norge den 28. og 29. juni. Anbefalingene gikk ikke ut på at arrangementene skulle avlyses for godt, kun at de skulle utsettes til sikkerhetssituasjonen var mer avklart. Den nasjonale anbefalingen førte for øvrig til at det ble avlyst arrangementer i hele landet, inklusive mindre møter, som et styremøte i FRIs fylkeslag i Møre og Romsdal den 29. juni.

I det følgende vurderer vi beslutningene om å anbefale avlysninger av de nevnte arrangementene, på bakgrunn av de rettslige rammene vi har redegjort for i kapittel 19.

Vi har delt utvalgets vurderinger i tre deler. Utvalget presenterer vurderinger av politiets anbefaling om å avlyse pride-paraden og pride-arrangementer i Oslo den 25. juni i punkt 19.2. I punkt 19.3 presenteres utvalgets vurderinger av politiets anbefaling om å avlyse solidaritetsmarkeringen i Oslo den 27. juni, og i punkt 19.4 presenteres utvalgets vurderinger av politiets nasjonale anbefaling om å avlyse alle pride-arrangementer den 28. og 29. juni.

I vurderingene av de enkelte anbefalingene vurderer utvalget to hovedspørsmål.

1. Har anbefalingene om å avlyse eller utsette arrangementene begrenset ytrings- og forsamlingsfriheten i en slik grad at grunnleggende menneskerettigheter har blitt krenket?
2. Ble beslutningene om å anbefale arrangementene avlyst tatt på det nivået i politiet som har myndighet til å iverksette tiltak overfor planlagte arrangementer, i samsvar med retningslinjene for hvordan myndigheten skal utøves?

20.2 Pride-paraden og pride-arrangementer 25. juni

Bakgrunn og oversikt

Utvalgets undersøkelser har vist at beslutningene om å anbefale avlysningen av pride-paraden og andre pride-arrangementer i Oslo ble tatt om morgenen den 25. juni av politimesterens bakvakt, etter grundige vurderinger av staben i Oslo politidistrikt, basert blant annet på PSTs terrortrusselvurderinger.

Som vi har skissert i kapittel 1 og kapittel 16, fikk politiets anbefalinger betydelige konsekvenser. Med anbefalingen opplevde arrangørene at de måtte avlyse arrangementet, og derved stanset svært mange menneskers adgang til å delta i en feiring av skeivt mangfold, som skulle fortelle samfunnet at de skeive miljøene krever grunnleggende rettigheter. Slik utvalget ser det, er pride-paraden og Oslo Pride-arrangementet helt i kjernen av det ytrings- og forsamlingsfriheten skal beskytte, jf. EMK artikkel 10 og 11 og Grunnloven §§ 100 og 101. De skeive miljøene har tradisjonelt hatt få arenaer til å uttrykke seg og sin identitet i storsamfunnet. Pride har vært den største arenaen for slike uttrykk og er av den grunn vesentlig for de skeive miljøenes muligheter til å opptre i fellesskap. Avlysning av arrangementet rammer derfor både deltagerne i Oslo Pride, og det svekker mangfoldet og pluralismen i det norske samfunnet og demokratiet. I tillegg gir det å delta i et arrangement som Oslo Pride særskilte muligheter til å både fremføre egne budskap og å lytte til andres.

På den bakgrunn vurderer utvalget i det følgende om politiets anbefaling om å avlyse pride-paraden og pride-arrangementer den 25. juni har begrenset ytrings- og forsamlingsfriheten i en slik grad at grunnleggende menneskerettigheter har blitt krenket. Deretter vurderer utvalget om beslutningen om å anbefale avlysning ble tatt på det nivået i politiet som har myndighet til å iverksette tiltak overfor planlagte arrangementer, i samsvar med retningslinjene for hvordan myndigheten skal utøves.

Ble menneskerettighetene krenket?

Når det skal vurderes om anbefalinger om å avlyse arrangementer har krenket yrings- og forsamlingsfriheten, er det nødvendig å ta flere forhold i betraktning. For en beslutning om å anbefale avlysning av et arrangement på grunn av sikkerhetsrisiko er det først og fremst relevant å vurdere om politiet har gjort nok for å tilrettelegge for at deltagerne kan utøve sin forsamlingsfrihet, hvorvidt anbefalingen er et inngrep i forsamlingsfriheten, og i så fall om den har tilstrekkelig grunnlag i lov, om den er fattet for å ivareta legitime formål, og om den kan anses som nødvendig i et demokratisk samfunn. I tillegg må det i samsvar med EMK artikkel 14 vurderes om de skeive miljøenes mulighet til å bruke forsamlingsfriheten har fått svakere vern enn andre miljøers forsamlingsfrihet.

Politiets plikt til å tilrettelegge

Utvalget har registrert at politiet hadde avsatt betydelig ressurser for å gjennomføre pride-paraden og pride-arrangementene den 25. juni. Utvalgets undersøkelser viser også at det ikke var spørsmål om prioritering av ressurser eller mangel på ressurser som var avgjørende for beslutningen om å anbefale avlysning. Med den usikkerheten som var om trusselsituasjonen basert på angrepet natt til 25. juni, ble det vurdert slik at det ikke var mulig å etablere tilstrekkelig sikkerhet for en parade og tilknyttede arrangementer med over 100 000 deltagere og publikum, i bevegelse, gjennom Oslo sentrum, når det var usikkert om et mulig nettverk hadde planer om et følgeangrep mot paraden og tilknyttede arrangementer.

Var anbefalingen et inngrep?

For spørsmålet om beslutningen om å anbefale avlysning var et inngrep i forsamlingsfriheten, er flere forhold relevante. Som redegjort for i kapittel 19 er det blant annet relevant å vurdere om arrangørene opplevde å ha et reelt valg etter at anbefalingen ble gitt, og hvilke rettslige og faktiske virkninger anbefalingen hadde.

Utvalgets undersøkelser har vist at arrangørene av pride-paraden og Oslo Pride-arrangementet oppfattet at anbefalingen var av en slik art at den ikke ga dem et reelt valg. Slik anbefalingen ble

kommunisert, var det for dem umulig å se bort fra anbefalingen og velge å gjennomføre pride-paraden og andre pride-arrangementer den 25. juni.

I tillegg hadde anbefalingen rettslige virkninger. Det fremgår av Oslo politidistrikts tillatelse til pride-paraden at: «De pålegg og anvisninger som politiet finner det nødvendig å gi, må etterkommes.» Språklig sett betyr «anvisning» blant annet veiledning.⁵¹³ Videre vil en anbefaling fra politiet typisk bli oppfattet nettopp som veiledning om hva en bør gjøre. I lys av den tillatelsen politiet hadde gitt, er det en rimelig tolkning av politiets anbefaling om avlysning at dette var en anvisning som arrangørene måtte etterkomme. Videre fremgikk det av tillatelsen at politiet kunne trekke den tilbake med øyeblikkelig virkning dersom det oppsto problemer av betydning. Det kunne forstås slik at arrangørene risikerte at politiet trakk tilbake tillatelsen dersom de unnlot å etterkomme politiets råd og anbefalinger.

Videre fremgår det ettertrykkelig av tillatelsen at arrangøren er ansvarlig for den sikkerhetsmessige gjennomføringen, og at eventuelle erstatnings-søksmål vil bli belastet arrangøren. Når politiet anbefaler avlysning på grunn av sikkerhet, vil det ha den erstatningsrettslige virkning at arrangørene, i hvert fall som et utgangspunkt, må regne med å bli ilagt økonomisk ansvar for eventuelle skader, dersom det skulle skje et angrep. Dette fordi det i en slik situasjon vil bli ansett som uaktsomt av arrangørene å gjennomføre en pride-parade mot en anbefaling som arrangørene har fått beskjed om at de må etterkomme.

En anbefaling fra politiets side om avlysning har også den virkning at den kan hindre personer fra å delta på arrangementet. Blant annet vil de som har behov for personlig assistanse, miste mulighet for å delta på et arrangement som gjennomføres i strid med politiets anbefaling. Som arbeidsgiver kan den som har personlig assistent, ikke pålegge assistenten å delta på arrangementer mot politiets anbefaling. Utvalget er kjent med at dette har vært en

⁵¹³ Oppslagsordet «anvisning» i Bokmålsordboka.

aktuell problemstilling i forbindelse med avlysning av arrangementene etter angrepet natt til 25. juni.

Samlet sett er det ingen tvil om at det ikke bare ville vært svært krevende for arrangøren å gjennomføre pride-paraden i strid med politiets anbefaling, men at det også ville innebære at de satte seg utover vilkår for tillatelsen til arrangementet, risikerte økonomisk ansvar, og at enkelte deltagere uansett ville være avskåret fra å delta. Anbefalingen hadde derfor likhetstrekk med et forbud mot å gjennomføre arrangementet.

I lys av ordlyden i EMK artikkel 11, og den rettspraksisen som er gjennomgått i kapittel 19, mener utvalget at anbefalingen må ansees som et inngrep i forsamlingsfriheten. Det avgjørende er at anbefalingen i den konteksten den var gitt, i realiteten pålegger arrangørene å avlyse pride-paraden, og hadde den virkning at de risikerte en erstatningsrettslig sanksjon dersom de gjennomførte i strid med anbefalingen.

Kan inngrepet rettferdiggjøres?

Selv om politiets anbefaling om å avlyse pride-paraden ansees som et inngrep i forsamlingsfriheten, er det ikke nødvendigvis noen krenkelse av forsamlingsfriheten etter Grunnloven eller EMK. Inngrepet kan rettferdiggjøres dersom det har grunnlag i «lov», har et legitimt formål og kan ansees som et nødvendig inngrep i et demokratisk samfunn.

Det er klart at politiet er gitt et ansvar for å ivareta sikkerhet ved offentlige arrangementer, jf. politiloven § 11, og for å ivareta dette ansvaret har politiet hjemmel til å forby arrangementer og å treffe tiltak og fastsette vilkår. I den grad EMK krever lov hjemmel for et inngrep i form av en anbefaling, er det ikke tvil om at inngrepet har nødvendig hjemmel. Uansett er anbefalingen i seg selv ikke i strid med noen rettsregler eller utenfor det politiet har myndighet til å ivareta etter loven. Kravet til at inngrepet må være foreskrevet ved lov, må derfor ansees oppfylt.

Det er heller ingen tvil om at hensynet til deltagernes sikkerhet er et legitimt formål som kan gi grunnlag for å gripe inn i forsamlingsfriheten.

EMK artikkel 10 og 11 nevner uttrykkelig at hensynet til nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet er legitime formål for inngrep, og frykt for et terrorangrep kan åpenbart sees både som en trussel mot nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet.

For at inngrepet skal kunne rettferdiggjøres, må det i tillegg være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Ved vurdering av hva som skal ansees som nødvendige inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten i et demokratisk samfunn, har EMD, som nærmere redegjort for i kapittel 19, lagt til grunn at domstolens oppgave ikke er å erstatte statens vurdering med sin egen, men likevel prøve grunnlaget for de vurderinger som er foretatt.

I denne etterprøvingen av grunnlaget for de vurderinger som er foretatt, er det blant annet relevant å vurdere om det foreligger et presserende sosialt behov, om de begrunnelser nasjonale myndigheter har vist til, er relevante og tilstrekkelige, og om inngrepet er forholdsmessig.⁵¹⁴ I situasjoner hvor myndighetene mener at det er sikkerhetsrisiko, vil myndighetene i utgangspunktet ha et vidt skjønn til å vurdere om det er nødvendig å hindre demonstrasjoner som er planlagt gjennomført på visse tidspunkt, steder eller måter.⁵¹⁵ Er det tale om reelle farer for sikkerheten, kan et totalforbud mot demonstrasjoner aksepteres dersom sikkerheten ikke kan ivaretas med mindre inngripende tiltak.⁵¹⁶

Ved vurdering av om det er tilstrekkelige grunner til å gripe inn mot forsamlingsfriheten som følge av sikkerhetsrisiko, vil det blant annet være relevant å undersøke om myndighetene bygger på informasjon som kan underbygge sikkerhetsrisikoen, og om myndighetene har vurdert at risikoen var alvorlig nok for å begrunne inngrep i forsamlingsfriheten.⁵¹⁷ I tillegg vil andre momenter være relevante for å vurdere hvorvidt inngrepet

514 Se blant annet Kudrevičius mfl. mot Litauen, 15. oktober 2015, avsnitt 143–144.

515 Se Lashmankin mot Russland, 7. februar 2017, avsnitt 417.

516 Se Christians Against Racism and Facism mot Storbritannia, 16. juli 1980, side 150–151.

517 Se Lashmankin mot Russland, 7. februar 2017, avsnitt 424.

er forholdsmessig, blant annet om arrangører og deltagere får et reelt valg med hensyn til om arrangementet skal gjennomføres, hvilken tid som er til rådighet for myndighetenes vurdering, om det er grunn til å mistenke at inngrep er utslag av ønsker om å begrense innholdet i visse ytringer, og hvilke skadevirkninger inngrepet har.

Utvalgets intervjuer viser at avlysningen, sett i sammenheng med angrepet, hadde skadevirkninger for de skeive miljøene. Mange har uttrykt frustrasjon over at andre miljøer fikk holde sine arrangementer den 25. juni, mens de som politiet mente var utsatt for angrepet, mistet mulighet til å samles i sorgen. Det tilsier at det skal mye til for at avlysningen skal anses som et forholdsmessig inngrep.

På den annen side viser utvalgets undersøkelser at de vurderinger som Oslo politidistrikt foretok på grunnlag av tilgjengelig informasjon om rest-trussel, operasjonell kapasitet og hva som gikk tapt ved avlysning, tilsier at beslutningen om avlysningen bygget på et bredt tilfang av relevante argumenter. Det ble ansett som et presserende behov for å anbefale avlysning fordi trusselsituasjonen var så uavklart, bare timer etter angrepet natt til 25. juni. Det var også vanskelig å identifisere mindre inngripende tiltak, fordi arrangementet var stort, dynamisk og fordi det var lite tid til å legge nye planer. Politiet satt ikke på informasjon som indikerte at det ville skje flere angrep, men kunne ikke utelukke at det var flere involverte som kunne ha planlagt følgeangrep. Det var betydelig usikkerhet om sikkerhetssituasjonen da det ble besluttet å anbefale avlysning. Utvalgets undersøkelser gir videre klart uttrykk for at politiet har foretatt reelle og grundige vurderinger av om sikkerhetstrusselen var alvorlig nok til å anbefale avlysning.

Gjennom intervjuene har utvalget heller ikke funnet noen holdepunkter for at politiets beslutning var motivert av et ønske om å begrense de skeive miljøenes uttrykksmuligheter. Tvert imot var det sentralt for politiet å sørge for beskyttelse og ivaretagelse av de skeive miljøenes sikkerhet.

Utvalget mener derfor at politiet har vurdert hvorvidt den uavklarte situasjonen etter angrepet natt til den 25. juni var av så alvorlig karakter at den kunne begrunne inngrep i forsamlingsfriheten. Et moment som også har betydning for forholdsmessigheten, er at politiet måtte agere under sterkt tidspress. Angrepet skjedde bare timer før det måtte tas en beslutning. I tillegg sørget politiet for å ha en åpen dialog med arrangørene om situasjonen.

Samlet sett er det derfor utvalgets vurdering at beslutningen om å anbefale avlysning av pride-paraden og Pride-arrangementet den 25. juni var innenfor det som kan karakteriseres som nødvendig i et demokratisk samfunn.

Ble de skeive miljøene diskriminert i strid med EMK artikkel 14?

Utvalget har også vurdert om beslutningen om å anbefale avlysning av pride-paraden og tilknyttede arrangementer, mens andre arrangementer ikke ble anbefalt avlyst, medførte at politiet diskriminerte de skeive miljøene. Spørsmålet er om de skeive miljøenes bruk av forsamlingsfriheten ikke ble like godt sikret som andre miljøers bruk av sin forsamlingsfrihet, jf. EMK artikkel 14. Ved vurderingen av om det foreligger diskriminering i strid med EMK artikkel 14, vil et avgjørende moment være om forskjellsbehandling er saklig og rimelig, om den ivaretar legitime formål, og om det er forholdsmessighet mellom tiltak og de formål de skal ivareta.

Saklig sett er det forhold som tilsier at de skeive miljøenes frihet ikke har blitt like godt sikret som andre miljøers frihet. Når det var en uavklart trusselsituasjon som følge av et mulig følgeangrep fra et nettverk av islamske ekstremister, var det ingen selvfølge at et følgeangrep skulle være rettet mot de skeive miljøene. Erfaring viser at for slike nettverk kan både større konserter og fotballkamper være mål for angrep. Terrorangrepet i Paris 13. november 2015 er en illustrasjon. Her angrep islamske ekstremister både en arena for en landskamp (Stade de France) og en konsertarena hvor et metallband skulle spille (Bataclan-teateret). Likevel valgte Oslo politidistrikt ikke å anbefale avlysning av en stor utendørskonsert i

Oslo med metallband, med flere titalls tusen deltagere, eller en landskamp i Oslo, den 25. juni, samme dag som pride-paraden skulle avholdes.

Utvalget finner likevel ingen holdepunkter for at politiet ønsket å begrense de skeive miljøenes forsamlingsfrihet. Etter utvalgets syn var det på morgenen den 25. juni større frykt for ytterligere angrep mot skeive miljøer enn andre grupper i samfunnet. Pride-arrangementene var også forskjellig fra de andre arrangementene, i og med at det var tale om en parade som var i bevegelse i Oslo sentrum. Politiet vurderte også sikkerheten for blant annet landskampen og utendørskonserten, og satte inn enkelte sikkerhetstiltak. Det er videre klart at pride-paraden er et arrangement som er vanskeligere å sikre enn en utendørskonsert utenfor Oslo sentrum eller en landskamp i fotball på en arena med kontrollerte innganger. Etter utvalgets syn var det derfor ikke diskriminering i strid med EMK artikkel 14 å anbefale avlysning av pride-paraden og pride-arrangementene uten å anbefale avlysning av andre større arrangementer samme dag.

Beslutningsnivå og retningslinjer for beslutningsprosessen

Etter politiloven er politimesteren sjef i politidistriktet, og har myndighet til å treffe avgjørelser i alle vesentlige saker. Det er derfor klart at beslutningen om å anbefale avlysning av pride-paraden og pride-arrangementer den 25. juni ble tatt av den som hadde myndighet i saken.

For øvrig viser intervjuene med staben i Oslo politidistrikt at beslutningen ble tatt i samsvar med retningslinjene for stabens arbeid. Før beslutningen ble truffet, hadde det vært diskusjoner i staben om hvilke tiltak som eventuelt var nødvendig å iverksette. Her deltok relevante stabsfunksjoner. Det innebærer blant annet at beslutningen om å anbefale avlysning ble tatt på grunnlag av tilgjengelig informasjon om politiets egen etterforskning og etterretning, operasjonen i forbindelse med angrepet natt til 25. juni og den planlagte operasjonen i forbindelse med pride-paraden og pride-arrangementene, samt juridiske vurderinger av avveiningen mellom hva som går tapt ved å

avlyse arrangementer, og politiets ansvar for sikkerhet.

20.3 Solidaritetsmarkeringen 27. juni

Bakgrunn og oversikt

Utvalgets undersøkelser har vist at beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen ble tatt den 27. juni rundt klokken 13.30 av politidirektøren, basert på den informasjon hun hadde mottatt fra PST i et møte i RSU. Politidirektøren oppfattet denne informasjonen som ny og så alvorlig at solidaritetsmarkeringen måtte stanses, og at hun derfor måtte gripe inn overfor Oslo politidistrikt. Politidirektørens beslutning ble videreformidlet til politimesteren i Oslo i en telefonsamtale like etter klokken 13.30 den 27. juni.

Som redegjort for tidligere i kapittel 16 hadde politimesteren i Oslo den 26. juni tillatt gjennomføring av solidaritetsmarkeringen, uten å anbefale avlysning. Oslo politidistrikt mente da at det ikke var nødvendig å anbefale avlysning av arrangementet, og at avlysning kunne skape sikkerhetsutfordringer, dersom det i stedet for et planlagt arrangement ble gjennomført spontane arrangementer på steder hvor politiet ikke hadde planlagt sikkerhetstiltak.

Politidirektørens beslutning om å anbefale avlysning av arrangementet medførte at Oslo politidistrikt, i strid med sine tidligere vurderinger, endte opp med å anbefale avlysning av arrangementet. Overfor offentligheten ble dette presentert som Oslo politidistrikts egen beslutning. Utvalgets undersøkelser har vist at det var beskjeden om politidirektørens beslutning som fikk Oslo politidistrikt til å anbefale avlysning, ikke at politidistriktet hadde mottatt noen ny informasjon om trusler og risiko. Før det ble gitt anbefaling om å avlyse arrangementet, hadde verken politimesteren eller andre deler av politidistriktet fått noen ny informasjon om trusler og risiko som tilsa at det var mangler eller feil ved deres opprinnelige vurderinger av sikkerheten under arrangementet. Politidirektørens beskjed til politimesteren i Oslo var altså ikke en anmodning om å vurdere saken på nytt i lys av nye omstendigheter, men slik utvalget vurderer

det, snarere et pålegg om at det var politimesteren i Oslos plikt å anbefale avlysning av arrangementet. På den bakgrunn oppfatter utvalget det slik at politidirektørens beslutning og videreformidlingen av denne til Oslo politidistrikt i realiteten var en instruks om at Oslo politidistrikt måtte anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni.

I likhet med anbefalingen som ble gitt den 25. juni, fikk også anbefalingen den 27. juni betydelige konsekvenser. Nok en gang opplevde arrangørene at de måtte avlyse arrangementet. Denne gangen var det ikke den årlige paraden som ble avlyst, men en markering av at «kjærlighet og mangfold skal feires, ikke trues til stillhet»,⁵¹⁸ bare dager etter at den viktigste arenaen for de skeive miljøenes kamp for sine rettigheter ble avlyst og et sentralt samlingssted for de skeive miljøene hadde blitt angrepet. Det som opprinnelig var planlagt som en markering av Stonewall-dagen på Rådhusplassen i Oslo den 27. juni, hadde etter angrepet natt til 25. juni blitt transformert til en storstilt solidaritetsmarkering der de skeive miljøene skulle holde appeller som ledd i markeringen av at kjærlighet og mangfold ikke skulle trues til stillhet. Det var planlagt at markeringen skulle sendes direkte på NRK.

Utvalget ser også solidaritetsmarkeringen for å være i kjernen av det ytrings- og forsamlingsfriheten skal beskytte, jf. EMK artikkel 10 og 11 og Grunnloven §§ 100 og 101. Etter angrepet natt til 25. juni og avlysningen av pride-paraden har utvalget gjennom intervjuer blitt kjent med at mange opplevde at kjærligheten, mangfoldet og også deres identitet hadde blitt angrepet og truet til stillhet. Når det på den bakgrunn var planlagt en markering nettopp for å vise at man ikke lot seg true til stillhet, og politiet hadde gitt tillatelse til dette, forsterket det betydningen av at deltagerne skulle få adgang til å bruke de grunnleggende friheter som er vernet av EMK og Grunnloven. At markeringen i tillegg skulle sendes direkte på nasjonal tv, understreker at det ble

518 Oslo Pride. «Skeiv solidaritetsmarkering på Rådhusplassen.» Pressemelding fra 25. juni 2022 hentet fra <https://www.oslopride.no>.

ansett som viktig å formidle ytringene fremsatt på arrangementet for et stort publikum.

På den bakgrunn vurderer utvalget i det følgende om beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni har begrenset ytrings- og forsamlingsfriheten i en slik grad at grunnleggende menneskerettigheter ble krenket. Deretter vurderer utvalget om politidirektøren hadde nødvendig myndighet til å overprøve Oslo politidistrikts vurderinger og pålegge distriktet å anbefale avlysning av arrangementet. Utvalget vurderer også om politidirektørens beslutning og overprøving av Oslo politidistrikts vurderinger ble tatt i samsvar med retningslinjene for hvordan politidirektøren skal opptre overfor det enkelte politidistrikt i operative spørsmål.

Ble menneskerettighetene krenket?

Hvorvidt ytrings- og forsamlingsfriheten er krenket, krever en vurdering av flere forhold. Som nevnt ovenfor om avlysningen av pride-paraden den 25. juni er det også for beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen først og fremst relevant å vurdere om politiet har gjort nok for å tilrettelegge for at deltagerne kan utøve sin ytrings- og forsamlingsfrihet, hvorvidt anbefalingen er et inngrep, og i så fall om den har tilstrekkelig grunnlag i lov, om den er fattet for å ivareta legitime formål, og om den kan anses som nødvendig i et demokratisk samfunn. I tillegg må det også i dette tilfellet vurderes om de skeive miljøenes mulighet til å bruke ytrings- og forsamlingsfriheten har fått svakere vern enn andre miljøers forsamlingsfrihet i strid med EMK artikkel 14.

Politiets plikt til å tilrettelegge

Det fremgår av utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet at Oslo-politiet på kort tid hadde avsatt betydelige ressurser for å ivareta sikkerheten ved den planlagte solidaritetsmarkeringen. Den operasjonsordren som politimesteren i Oslo godkjente rundt klokken 18 den 26. juni, viser at Oslo politidistrikt i sin planlegging og tilrettelegging for sikkerheten hadde tatt høyde for at det ville komme mange mennesker, at trusselsituasjonen var uavklart, og at PST mente at det var mulig med følgehandling etter det som blir

benevnt som «terroraksjonen i Oslo». Ordren gikk som nevnt i kapittel 16 ut på at Oslo politidistrikt med eget personell skulle sørge for at markeringen ble gjennomført på en sikker måte, og det ble gitt en detaljert oversikt over ulike ressurser som skulle settes inn i oppdraget, og at alle seksjoner i politidistriktet måtte påregne å avgi personell til enheter med ansvar for å løse oppgaven i forbindelse med solidaritetsmarkeringen.

Utvalget har ingen holdepunkter for at det ble satt av for få ressurser, og som det fremgår nedenfor, er det heller ingenting som tilsier at manglende ressurser var grunnen til at det ble besluttet å anbefale avlysning av markeringen.

Var anbefalingen et inngrep?

Det er for utvalget klart at arrangørene av solidaritetsmarkeringen, Oslo Pride, oppfattet politiets anbefaling om å avlyse solidaritetsmarkeringen den 27. juni som en anvisning de måtte følge. I lys av den tillatelsen Oslo Pride hadde fått til pride-paraden den 25. juni, omtalt ovenfor, var det rimelig å forstå tillatelsen til solidaritetsmarkeringen slik at arrangørene også her måtte følge politiets anvisninger. Og som ved politiets anbefaling om å avlyse pride-paraden den 25. juni var det også klart at det å gjennomføre solidaritetsmarkeringen på tross av politiets anbefaling ville innebære en risiko for økonomisk ansvar for eventuelle skader som følge av et angrep. I tillegg medførte også denne anbefalingen at deltagere som var avhengig av personlige assistenter, ville bli avskåret fra å delta, da de ikke kunne pålegge dem å stille på et arrangement som politiet anbefalte avlyst på grunn av sikkerhetstrusler. Anbefalingen hadde derfor likhetstrekk med et forbud mot å gjennomføre arrangementet.

I lys av ordlyden i EMK artikkel 11, og den rettspraksis som er gjennomgått i kapittel 19, mener utvalget at også anbefalingen om å avlyse solidaritetsmarkeringen den 27. juni må ansees som et inngrep i forsamlingsfriheten. Det avgjørende er at anbefalingen i den konteksten den var gitt, i realiteten pålegger arrangørene å avlyse pride-paraden, og hadde den virkning at

de risikerte erstatningsrettslige sanksjoner dersom de gjennomførte i strid med anbefalingen.

Kan inngrepet rettferdiggjøres?

Hvorvidt politiets anbefaling om å avlyse pride-paraden skal anses som en krenkelse av forsamlingsfriheten etter Grunnloven eller EMK, vil bero på om det hadde grunnlag i «lov», et legitimt formål, og om det kan anses som et nødvendig inngrep i et demokratisk samfunn.

Som redegjort for ovenfor under vurderingen av anbefalingen om å avlyse pride-paraden den 25. juni er det klart at politiet er gitt et ansvar for å ivareta sikkerhet ved offentlige arrangementer, jf. politiloven § 11, og at politiet for å ivareta dette ansvaret har hjemmel til å forby arrangementer og å treffe tiltak og fastsette vilkår. I den grad det kreves lovhjemmel for et inngrep i form av en anbefaling om avlysning, er det ikke tvil om at inngrepet har nødvendig hjemmel. Uansett er anbefalingen i seg selv ikke i strid med noen rettsregler eller utenfor det politiet har myndighet til å ivareta etter loven. Kravet til at inngrepet må være foreskrevet ved lov, må derfor ansees oppfylt.

Det er heller ikke tvil om at hensynet til deltagernes sikkerhet er et legitimt formål som kan gi grunnlag for å gripe inn i forsamlingsfriheten. Som allerede nevnt fremgår det uttrykkelig av EMK at hensynet til nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet er legitime formål for inngrep. Frykt for et terrorangrep kan åpenbart sees både som en trussel mot nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet.

Nærmere om inngrepet var forholdsmessig

For at inngrepet skal kunne rettferdiggjøres, må det som nevnt ovenfor i tillegg være «nødvendig i et demokratisk samfunn». De sentrale elementene i denne vurderingen er nærmere redegjort for i kapittel 19. Som også nevnt ovenfor er det ved vurdering om sikkerhetshensyn kan begrunne inngrep, blant annet relevant å vurdere behovet for inngrepet, hvorvidt begrunnelsene for inngrepet er relevante og tilstrekkelige, om myndighetene bygger på informasjon som kan underbygge sikkerhetsrisikoen, og om myndighetene

har vurdert om risikoen var alvorlig nok for å begrunne inngrep i forsamlingsfriheten, samt forholdsmessigheten mellom inngrepet og formålet det skal ivareta.

Utvalgets undersøkelser viser at avlysningen av solidaritetsmarkeringen den 27. juni fikk betydelige skadevirkninger. Dette fordi bakgrunnen for arrangementet var at et sentralt samlingssted for de skeive miljøene var blitt angrepet med våpen, den viktigste arenaen for de skeive miljøene, pride-paraden, hadde blitt avlyst, og solidaritetsmarkeringen skulle bli annonsert som et uttrykk for at «kjærlighet og mangfold skal feires, ikke trues til stillet». Når også denne markeringen ble avlyst, var det det motsatte som skjedde. Mange opplevde at kjærligheten, mangfoldet og også deres identitet ble truet til stillhet, og at dette var noe politiet aksepterte. Utvalget har også fått forklart at dette fikk langsiktige virkninger for flere, blant annet ved vedvarende frykt for å uttrykke sin identitet i offentlige rom.

Særlig om sikkerhetsvurderingene

På bakgrunn av disse skadevirkningene av inngrepet har utvalget sett det som nødvendig å gå inn i hvilke forhold som underbygget politidirektørens beslutning om å overprøve politidistriktets vurdering av at arrangementet kunne gjennomføres, og hvordan politidirektøren vurderte hvorvidt risikoen var alvorlig nok til å begrunne inngrep i forsamlingsfriheten. Dette er også forhold som har betydning for vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig.

Utvalget har på den bakgrunn gått gjennom all informasjon som sjef PST bygget på i sin redegjørelse for RSU. Dette materialet består som nevnt i kapittel 16 av PSTs åtte etterretningsoppsummeringer og fire etterretningsrapporter. Utvalget har kategorisert denne informasjonen ut fra om den stammer fra Oslo politidistrikt eller fra PST. Videre har vi undersøkt om og når informasjon som stammer fra PST, ble delt med Oslo politidistrikt frem mot RSU-møtet som fant sted kl. 13 den 27. juni.

Denne gjennomgangen viser at brorparten av informasjonen som fremgår av PSTs etterretnings-

oppsummeringer og etterretningsrapporter, stammer fra Oslo politidistrikts egen etterforskning. I denne forbindelse har utvalget merket seg at mye av denne informasjonen har blitt gradert om i PSTs produkter, til tross for at den i utgangspunktet var ugradert da den ble delt fra Oslo politidistrikt. Dette grepet kan virke misvisende på de som leser produktene, fordi det kan gi inntrykk av at informasjonen stammer fra PST, og ikke fra Oslo politidistrikt.

Videre har utvalget sett nærmere på informasjonen som stammer fra PST i disse åtte etterretningsoppsummeringene og fire etterretningsrapportene. Mye av denne informasjonen er også delt med Oslo politidistrikt i løpet av lørdag 25. juni og søndag den 26. juni. På søndagen oversendte også PST nedgraderte versjoner av sine tre siste etterretningsoppsummeringer til Oslo politidistrikt.

Når det gjelder informasjon fra PST som ikke hadde blitt delt med Oslo politidistrikt frem mot RSU-møtet den 27. juni, inkluderer dette informasjon om varselet som PST hadde mottatt fra E-tjenesten den 20. juni. I tillegg mottok PST informasjon fra E-tjenesten den 25. juni hvor de opplyser om at den samme ekstreme islamisten som hadde videreformidlet ønsket fra den såkalte ISIL-sympatisøren om å komme i kontakt med ISIL, nå også hadde bekreftet at denne ISIL-sympatisøren faktisk var Bhatti, og at angrepet som hadde skjedd, faktisk var det angrepet som hadde blitt omtalt tidligere.

Slik utvalget forstår det, er dette den eneste relevante informasjonen om angrepet som PST satt på i forkant av RSU-møtet som de per da ikke hadde delt med Oslo politidistrikt. Hvorvidt denne informasjonen faktisk inngikk i PSTs orientering for RSU, er ikke utvalget kjent med. Et annet spørsmål er om den i seg selv hadde betydning for faren for eventuelle følgeangrep utover øvrig informasjon som allerede lå til grunn for politiets vurdering av om støttemarkeringen kunne gjennomføres som planlagt.

Det som kan trekkes ut av PSTs informasjon som ikke allerede var delt med Oslo politidistrikt før

RSU-møtet, er at PST og E-tjenesten før angrepet inntraff, hadde vært kjent med at en person som sannsynligvis var Bhatti, muligens planla terror i Norge, og videre at de nå hadde fått bekreftet at denne informasjonen trolig stemte. Disse opplysningene kan ha en viss betydning for faren for eventuelle følgeangrep i kraft av at de bekrefter at det trolig er flere personer involvert i angrepet som har skjedd, og at man derfor ikke kan utelukke at de samme personene også har planlagt flere andre angrep, men med andre gjerningspersoner. Spørsmålet er imidlertid om dette er en situasjonsorståelse som avviker fra den politiet hadde da de vurderte at støttemarkeringen kunne gjennomføres som planlagt?

Utvalgets syn er at politiet på dette tidspunktet selv også vurderte det som sannsynlig at flere personer hadde vært involvert i angrepet. De var også kjent med at dette var PSTs vurdering. Videre la politiet også til grunn at man sto i en uavklart terrortrusselsituasjon på nivå 5. Samtidig er det også viktig å understreke at både PST og politiet både frem mot og i etterkant av RSU-møtet ikke hadde avdekket noe informasjon som indikerte planlagte følgeangrep. Dette kommer for eksempel tydelig frem i samtlige av PSTs etterretningsoppsummeringer, deriblant den som ble godkjent kl. 13.30 den 27. juni, samtidig som RSU-møtet pågikk. Første setning i denne oppsummeringen lyder som følger: «Per mandag 27.06.2022 kl. 1300 er det ikke avdekket informasjon som indikerer påfølgende planlagte angrep.»⁵¹⁹

Utvalget har også brukt mye tid på å avdekke om det var noen endringer i trusselsituasjonen fra søndag 26. juni til mandag 27. juni utover det som er beskrevet over, som eventuelt kan belyse hvorfor det ble nødvendig å anbefale å avlyse støttemarkeringen. Det har ikke lyktes utvalget å oppdrive noen slik informasjon.

På bakgrunn av dette vurderer utvalget det slik at trusselvurderingene som ble gitt av PST under RSU-møtet, ikke kan ha avviket betydelig fra de trusselvurderingene som dannet grunnlag for

⁵¹⁹ Politiets sikkerhetstjeneste, etterretningsoppsummering, gradert dokument nr. 47.

politiets vurdering av at støttemarkeringene kunne gjennomføres som planlagt.

Hvordan PSTs trusselvurdering ble tolket og diskutert av de som deltok i RSU, og hvordan dette eventuelt kan ha påvirket politidirektørens beslutning om å anbefale å avlyse den planlagte støttemarkeringen, er utvalget ikke kjent med.

Videre fremgår det av utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet at politidirektøren og beredskapsdirektøren vurderte den informasjonen de mottok fra PST, slik at de gjennom blikkontakt fikk bekreftet at de hadde en felles forståelse av at det var nødvendig å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen.

Utvalget registrerer at politidirektøren ikke fant tid til å forelegge for politidistriktet de vurderingene hun hadde mottatt fra PST i RSU. I det som ble oppfattet som en svært tidskritisk situasjon, ble det ansett som tilstrekkelig å utveksle blick med beredskapsdirektøren for å treffe en beslutning som grep inn i kjernen av ytrings- og forsamlingsfriheten, og som fikk betydelige skadevirkninger for mange mennesker. Selv om det hastet å avklare situasjonen rundt solidaritetsmarkeringen, var det likevel flere timer til arrangementet skulle foregå – og planlegging var allerede godt i gang. Det ville derfor vært mulig for politidirektøren å bruke noe ekstra tid på å sette seg inn i de lokale forholdene før beslutningen ble fattet. Politidirektøren kunne blant annet ha arrangert en dialog på gradert plattform slik at hun kunne formidle de vurderingene som PST ga i RSU.

Videre konstaterer utvalget at resultatet ble at beslutningen den 27. juni, i motsetning til beslutningen den 25. juni, ikke ble tatt på grunnlag av en sammenstilling av tilgjengelig informasjon om politiets egen etterforskning og etterretning, operasjonen knyttet til arrangementet, og avveiningen mellom de konkrete sikkerhetstiltakene og hva som gikk tapt ved å avlyse arrangementet.

Sammenfatning så langt

Det er vanskelig å vite hva som ville skjedd dersom politidirektøren hadde sørget for å vurdere det hun oppfattet som nye opplysninger,

med Oslo politidistrikt. Det er ikke gitt at dette ville ført til en annen beslutning, og det var også vanskelig å identifisere mindre inngripende tiltak enn anbefaling om avlysning.

Gjennom intervjuene har utvalget heller ikke funnet noen holdepunkter for at politidirektørens beslutning var motivert av et ønske om å begrense de skeive miljøenes uttrykksmuligheter. Tvert imot ser det ut til at det sentrale formålet med beslutningen var å sørge for å gi informasjon om den usikre sikkerhetssituasjonen til de skeive miljøene som skulle delta på solidaritetsmarkeringen.

For utvalgets del er det likevel vanskelig å karakterisere politidirektørens beslutning og inngripen i ytrings- og forsamlingsfriheten som nødvendig i et demokratisk samfunn. Når politidirektøren tar en beslutning basert på en antagelse av at den informasjonen hun mottar, er ny og ukjent for Oslo politidistrikt, samtidig som hun ikke foretar noen egentlig vurdering av den nye informasjonen i samråd med sin stab eller politidistriktet, fremstår ikke den inngripende beslutningen, med betydelige skadevirkninger, som strengt tatt nødvendig.

Utvalget mener på dette grunnlag at beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen er uforholdsmessig, og at den er et inngrep som krenket deltagernes forsamlingsfrihet.

Ble de skeive miljøene diskriminert i strid med EMK artikkel 14?

Utvalget har også vurdert om beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen medførte at politiet diskriminerte de skeive miljøene. Spørsmålet er om de skeive miljøenes bruk av ytrings- og forsamlingsfriheten ikke ble like godt sikret som andre miljøers bruk av sin ytrings- og forsamlingsfrihet, jf. EMK artikkel 14. Ved vurderingen av om det foreligger diskriminering i strid med EMK artikkel 14, vil et avgjørende moment være om forskjellsbehandling er saklig og rimelig, om den ivaretar legitime formål, og om det er forholdsmessighet mellom tiltak og de formål de skal ivareta.

Det er også når det gjelder solidaritetsmarkeringen, forhold som tilsier at de skeive miljøenes frihet ikke har blitt like godt sikret som andre miljøers frihet. Når det var en uavklart trusselsituasjon som følge av et mulig følgeangrep fra et nettverk av islamske ekstremister, var det som nevnt ovenfor ingen selvfølge at et følgeangrep skulle være rettet mot de skeive miljøene. Både større konserter og fotballkamper kunne være mål for angrep, men slike arrangementer ble ikke anbefalt avlyst den 25. juni. Og i motsetning til pride-paraden, som var et dynamisk arrangement, skulle solidaritetsmarkeringen være et statisk arrangement, som i den forstand hadde betydelige likhetstrekk med fotballkampen på Ullevål stadion og konsertene på Tons of Rock den 25. juni. Dessuten var det den 26. juni også flere markeringer, både utendørs og innendørs, med mange representanter fra det offisielle og politiske Norge, som markerte støtte til ofrene for angrepet natt til 25. juni. Disse offisielle og politiske støttemarkeringene kunne også vært mål for det mistenkte nettverket av islamske ekstremister og følgeangrep. Det ble heller ikke gitt noen anbefaling om å avlyse en fotballkamp i Oslo på nasjonalt nivå den 27. juni, riktignok med lave tilskuertall. At mange av dem som opplevde å være ofre for angrepene, derimot ikke fikk brukt sin ytrings- og forsamlingsfrihet, kan derfor fremstå både usaklig og urimelig.

På den annen side er det forhold som tilsier at det var saklig og rimelig å behandle solidaritetsmarkeringen den 27. juni på en annen måte enn de andre støttemarkeringene. I løpet av 26. juni ble den planlagte solidaritetsmarkeringen stadig større, og i løpet av kvelden ble det annonsert at alle i Oslo var invitert til markeringen den 27. juni. Det kunne derfor komme svært mange mennesker, og dette gjorde arrangementet annerledes enn fotballkampen på Ullevål stadion den 25. juni med om lag 12 000 tilskuere, og de arrangementene hvor en liten gruppe representanter for det offisielle og politiske Norge deltok. Det er likevel uklart om det ville komme flere til solidaritetsmarkeringen enn til avslutningen av Tons of Rock, som i løpet av tre dager hadde i alt 80 000 deltagere. Selv om det ble antatt at de skeive miljøene var særlig utsatt for et angrep, var

grunnlaget for en slik antagelse likevel så usikker at utvalget ikke er overbevist om at det var saklig og rimelig grunn til å forskjellsbehandle solidaritetsmarkeringen og avslutningen av Tons of Rock.

Selv om det kan ha vært usaklig og urimelig å anbefale avlysningen av solidaritetsmarkeringen, men ikke andre arrangementer, var det klart at anbefalingen om å avlyse ble gjort for å sikre legitime formål. Utvalget finner heller ingen holdepunkter for at politiet ønsket å begrense de skeive miljøenes forsamlingsfrihet. Ved vurderingen av om det var et rimelig forhold mellom inngrepet i de skeive miljøenes ytrings- og forsamlingsfrihet og formålet om å ivareta deltagerens sikkerhet, viser vi til utvalgets vurderinger og konklusjon ovenfor om at det ikke var et rimelig forhold mellom inngrepet og formålet det skulle ivareta.

Utvalget finner på den bakgrunn at det også var i strid med forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14 å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni, uten å anbefale avlysning av andre større statiske arrangementer i dagene etter angrepet natt til 25. juni.

Beslutningsnivå og retningslinjer for beslutningsprosess

Som nevnt ovenfor har utvalget lagt til grunn at det var politidirektøren som tok beslutningen om at solidaritetsmarkeringen skulle anbefales avlyst. Som redegjort for i kapittel 19 har politidirektøren formell kompetanse til å instruere politimesteren om operative forhold. Selv om det er politimesteren som er ansvarlig for sitt distrikt, har politidirektøren instruksjonsmyndighet overfor politimesteren. Det er derfor klart at beslutningen om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen den 27. juni ble tatt av den som hadde myndighet i saken.

Som redegjort for i kapittel 19 har departementet, med hjemmel i lov, gitt Politidirektoratet ansvar for ledelse og styring av hele politi- og lensmannsetaten. Dessuten har direktoratet, ved alvorlige hendelser eller kriser, et ansvar for samordning og prioritering av innsats. Det tilsier at direktoratet skal ha en aktiv rolle i krisehåndteringen.

En slik aktiv rolle kan bestå i å ta styring ved å gi anbefalinger.

Selv om politidirektøren både har myndighet til å instruere politimesteren og er forutsatt å ha en aktiv rolle i krisehåndteringen, er det likevel, som redegjort for i kapittel 19, retningslinjer for hvordan politidirektørens instruksjonsmyndighet skal utøves overfor politiets operative virksomhet. Basert på forarbeidene til politiloven og Stortingets styringssignaler må en forutsetning for utøvelsen av instruksjonsmyndigheten i konkrete operasjonelle saker i et distrikt være at politidirektøren på forhånd setter seg godt inn i lokale forhold, inklusive distriktets situasjonsforståelse og ressursituasjon og deres vurderinger.

Basert på utvalgets beskrivelse og vurderinger av beslutningsgrunnlaget er det utvalgets vurdering at politidirektøren ikke hadde satt seg tilstrekkelig godt inn i de lokale forholdene i Oslo før det ble besluttet å anbefale avlysning. Politidirektøren oppfattet det slik at den informasjonen hun fikk om sikkerhetssituasjonen i RSU, var ukjent for Oslo politidistrikt, og at det derfor var nødvendig å overprøve distriktets vurderinger. Resultatet ble at et sentralt premiss for beslutningen bygget på en misforståelse. Denne misforståelsen kunne vært avdekket ved å ta den tid som var nødvendig for å sette seg tilstrekkelig godt inn i Oslo politidistrikts situasjonsforståelse. En slik unnlatelse har åpenbare svakheter, selv om situasjonen var tidskritisk. Politidirektøren bør ikke overprøve distriktets operative vurderinger uten å være kjent med hva deres situasjonsforståelse bygger på.

Hvorvidt politidirektøren instruerte politimesteren i Oslo om å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen, vil bero på om beskjeden til politimesteren var et bindende pålegg. Dette kan vurderes på ulike måter. I lys av at politidirektøren i løpet av RSU-møtet ble fast bestemt på at solidaritetsmarkeringen måtte avlyses, og at politimesteren ikke ble anmodet om å foreta ny vurdering basert på nye omstendigheter, mener utvalget at det er mest nærliggende å forstå situasjonen slik at politidirektøren instruerte

politimesteren i Oslo om å anbefale avlysning av markeringen.

Når denne instruksjonen ble gitt uten at politidirektøren hadde satt seg inn i de lokale forholdene, ble heller ikke retningslinjene for utøvelse av instruksjonsmyndigheten etterlevd. Uavhengig av om beskjeden til politimesteren i Oslo anses som en instruks, mener utvalget at det er uheldig at politidirektøren utøver press overfor politidistriktene om hvordan de bør løse operative oppgaver, uten å sette seg godt inn i distriktets vurderinger. Tilsvarende er det uheldig at politimesteren i Oslo gir etter for et slikt press, uten notoritet.

20.4 Nasjonal anbefaling 28.–29. juni

Bakgrunn og oversikt

Politidirektoratet anbefalte midlertidig utsettelse av alle pride-arrangementer den 28. juni.

Anbefalingen bygget blant annet på PSTs trusselvurderinger og diskusjoner med alle landets politidistrikter. Det fremgikk av anbefalingen at den endelige beslutningen om råd til arrangører og sikring av de enkelte arrangementene skulle gjøres av det enkelte politidistrikt. Direktoratets nasjonale anbefaling ble opphevet den 29. juni.

Det er ingen tvil om at Politidirektoratet har adgang til å gi koordinerende anbefalinger til politidistriktene. Som redegjort for i kapittel 19 har departementet, med hjemmel i lov, gitt Politidirektoratet ansvar for ledelse og styring av hele politi- og lensmannsetaten. Dessuten har direktoratet ved alvorlige hendelser eller kriser et ansvar for samordning og prioritering av innsats.

Det har likevel vært reist spørsmål ved om Politidirektoratets nasjonale anbefaling gikk for langt i å instruere politimestrene. I en nylig rapport om Politidirektoratets rolle har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring uttalt:

Det er likevel noe ulike syn på hvor langt PODs rolle i nasjonal kriseledelse skal strekke seg, herunder hvor langt myndigheten til å instruere politimestrene bør gå. Dette har skapt en viss uenighet mellom POD og noen

av politimestrene. Spørsmålet ble aktualisert sommeren 2022 etter skytingen ved London pub i Oslo. På bakgrunn av trusselsituasjonen anbefalte politidirektøren å stanse alle Pride-arrangementer i politidistriktene. Noen politimestre mente det ligger til politimesteren å vurdere trusselsituasjonen i eget politidistrikt og å treffe beslutninger ut fra det. Siden dette var en anbefaling og ikke en ordre, medførte det ulik praksis i politidistriktene – med påfølgende debatt både internt i politiet og i media.

Det er en viss bekymring for at POD skal utvikle seg i retning av å ta mer operativ ledelse enn i dag. Dette gjelder både blant ansatte i POD og i andre deler av etaten. Disse er opptatt av at PSS ikke må bli for operative og tilta seg en rolle som nasjonal operasjonssentral.⁵²⁰

Basert på utvalgets redegjørelse for forholdet mellom Politidirektoratet og politidistriktene ovenfor i kapittel 19 er det neppe i strid med noen retningslinjer at direktoratet gir koordinerende anbefalinger. Derimot vil det, som nærmere begrunnet ovenfor, være i strid med retningslinjer dersom direktoratet overprøver det enkelte distrikts operative vurderinger uten å på forhånd ha satt seg godt inn i de lokale forholdene. Den nasjonale anbefalingen var ikke uttrykk for noen slik overprøving. Utvalget konstaterer derfor at beslutningen om en nasjonal anbefaling om å avlyse pride-arrangementer ble tatt på riktig nivå i politiets organisasjon, i samsvar med relevante retningslinjer.

Det kan likevel reises spørsmål ved om anbefalingen fikk den virkning at de skeive miljøenes ytrings- og forsamlingsfrihet ble begrenset i en slik grad at grunnleggende menneskerettigheter ble krenket.

⁵²⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *Direktoratsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet*, DFØ-rapport 2023: 2, 28.

Ble menneskerettighetene krenket?

Politiets plikt til å tilrettelegge

Slik Politidirektoratets nasjonale anbefaling var utformet, så den ingenting om politidistriktenes bruk av ressurser for å sikre pride-arrangementer. Tvert imot fremgikk det av anbefalingen at den endelige beslutningen om råd til arrangører og sikring av de enkelte arrangementene skulle gjøres av det enkelte politidistrikt. Utvalgets undersøkelser viser også at anbefalingen heller ikke ble forstått som et signal om å begrense bruken av ressurser for å sikre pride-arrangementer. Tvert imot, enkelte politidistrikt som Trondheim valgte å ikke anbefale avlysning av pride-arrangementer og satte i den forbindelse inn ressurser for å sikre gjennomføringen av arrangementene.

Utvalget kan på dette grunnlaget ikke se at direktoratets nasjonale anbefaling har brutt plikten til å legge til rette for pride-arrangementer.

Var anbefalingen et inngrep?

En anbefaling fra Politidirektoratet om å utsette pride-arrangementer i hele Norge er en begrensning av de skeive miljøenes ytrings- og forsamlingsfrihet. Samtidig var ikke anbefalingen et forbud mot å gjennomføre pride-arrangementer, eller et tiltak med tilsvarende virkning som et forbud. Den presset ikke enhver arrangør til å avlyse ethvert pride-arrangement, men overlot i stedet den endelige beslutningen om gjennomføring av arrangementer til det enkelte politidistrikt. En rimelig tolkning av anbefalingen var derfor at den oppfordret arrangørene om å ta kontakt med det lokale politidistrikt for å vurdere sikkerhet rundt de aktuelle arrangementene.

Fordi den nasjonale anbefalingen uttrykkelig overlot den endelige beslutningen om råd til arrangører og sikring av de enkelte arrangementene til det enkelte politidistrikt, er utvalgets vurdering at den nasjonale anbefalingen ikke i seg selv var et inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten.

Selv om utvalget ikke anser den nasjonale anbefalingen som et inngrep, er det forhold som kan tyde på at enkelte politidistrikt har gjennomført

den nasjonale anbefalingen på en slik måte at det lokalt har blitt foretatt inngrep i de skeive miljøenes ytrings- og forsamlingsfrihet. En illustrasjon er det planlagte styremøtet i FRIs nystartede fylkeslag i Møre og Romsdal. Styremøtet var planlagt på et hotell i Ålesund den 29. juni. I forkant av møtet anbefalte politiet at styremøtet ikke ble gjennomført, og meddelte at de ikke kunne garantere sikkerheten på et møterom på det aktuelle hotellet. Arrangørene av styremøtet oppfattet det slik at politiets anbefaling gjorde det praktisk talt umulig å gjennomføre styremøtet som planlagt. Det fysiske møtet ble avlyst og i stedet gjennomført digitalt.

Rettferdiggjøring

Når den nasjonale anbefalingen i seg selv ikke anses som et inngrep, har utvalget heller ikke vurdert hvorvidt anbefalingen var foreskrevet i lov, om den ble gitt for å ivareta legitime formål, og om det var et nødvendig og forholdsmessig inngrep. Utvalget vil likevel presisere at politidistrikt som har gjennomført den nasjonale anbefalingen på en slik måte at de har foretatt lokale inngrep i de skeive miljøenes ytrings- og forsamlingsfrihet, vil ha krenket menneskerettighetene, med mindre inngrepene har hjemmel i lov, ivaretar legitime formål og kan anses nødvendig i et demokratisk samfunn.

Ble de skeive miljøene diskriminert i strid med EMK artikkel 14?

Som redegjort for i kapittel 19 er forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14 aksessorisk, det vil si at bestemmelsen ikke forbyr enhver diskriminering, kun diskriminering under utøvelse av de rettigheter og friheter som er beskyttet av EMK. Diskrimineringsforbudet kommer ikke bare til anvendelse når det foreligger krenkelse av andre rettigheter. Forbudet mot diskriminering gjelder også i tilfeller hvor det ikke foreligger inngrep i andre rettigheter, men hvor noen forskjellsbehandles i forbindelse med utøvelse av sine rettigheter.

Det er på det rene at Politidirektoratets nasjonale anbefaling behandlet de skeive miljøene annerledes enn andre miljøer. De skeive miljøenes pride-arrangementer ble anbefalt avlyst, ikke

andre miljøers arrangementer. Det innebærer at det ble lagt begrensninger på de skeive miljøenes muligheter for å bruke sin ytrings- og forsamlingsfrihet som ikke ble lagt på andre miljøer. Spørsmålet er om dette er en saklig og rimelig forskjellsbehandling.

Utvalget har ingen holdepunkter for at Politidirektoratets formål var å begrense de skeive miljøenes mulighet til å komme til orde. Tvert imot, utvalgets undersøkelser viser at direktoratets formål utelukkende var å ivareta de skeive miljøenes sikkerhet. Det kan likevel reises spørsmål ved om det flere dager etter angrepet den 25. juni var grunn til å mistenke at skeive miljøer var mer utsatt for angrep enn andre mulige mål for islamske ekstremister. Utvalgets undersøkelser gir ikke støtte for at det den 27. og 28. juni var gode holdepunkter for at skeive miljøer var mer utsatt enn andre mulige mål for islamske ekstremister. Heller ikke PST fremhevet skeive som et særskilt mål i sine skriftlige trusselvurderinger i tiden etter angrepet natt til 25. juni. Utvalget er av den grunn i tvil om det kan ha vært tilstrekkelig saklig og rimelige grunner til å kun legge begrensninger på de skeive miljøenes bruk av sin ytrings- og forsamlingsfrihet.

Selv om det ikke var tilstrekkelig saklige og rimelige grunner til å legge begrensninger på de skeive miljøenes bruk av sin ytrings- og forsamlingsfrihet, er det imidlertid ikke gitt at den nasjonale anbefalingen var uforholdsmessig. Anbefalingen utelukket ikke at pride-arrangementer kunne gjennomføres, og innebar ikke noe pålegg om at alle politidistrikt måtte anbefale avlysning av ethvert pride-arrangement. Tvert imot ble den endelige beslutningen om hvilke råd som skulle gis, overlatt til det enkelte politidistrikt. I og med at det fortsatt var en uavklart trusselsituasjon, og at det hadde vært et angrep mot en sentral møteplass for de skeive miljøene, mener utvalget at den nasjonale anbefalingen ikke i seg selv var uttrykk for noen uforholdsmessig forskjellsbehandling i strid med EMK artikkel 14.

Ordliste, sannsynlighetsord og referanseliste

Ordliste

AMK	Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral
BAPS-1	Samvirkekanal for nødmeldersentralene
BL-saker	Straffesaker
DPS	Distriktpsikiatrisk senter
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
E-ko	Etterforsknings-kommandoplass
E-tjenesten	Etterretningstjenesten, Norges nasjonale utenlandsetterretningstjeneste
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstolen
EMK	Den europeiske menneskerettighetserklæringen
EOS-utvalget	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene
EPS	Evakuerte-pårørendesenter
Etr-KO	Etterretnings- kommandoplass
FEKTS	Felles etterretnings- og kontraterrorsenter
FRS	PSTs førsterespons-senter
HUMINT	«Human intelligence», menneskebasert innhenting
IB	Informasjonsbehov
ISIL	Den Islamske staten Irak og Levanten
IL	Innsatsleder
ILKO	Innsatsleders kommandoplass
KOSS	Kommunenes Koordinerings-sentral
KSE	Regjeringens krisestøtteenhet
MENTRA	Oslo kommunes mentorordning for personer som er eller står i fare for å bli radikalisert
MIK	Mobilt innsatskonsept ved massetjeneste
NB	Nasjonale beredskapsressurser

NB-KO	Nasjonale beredskapsressurser – kontaktpunkt og koordinering
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OLF	Operativt lederforum
OPD	Oslo politidistrikt
OSINT	«Open source intelligence», innhenting via åpne kilder
PAV	Politiets alarm- og varslingssystem
PBS	Politiets beredskapssystem
PEB	Prioritert etterretningsbehov
PHS	Polithøgskolen
PLIVO	Pågående livstruende vold
PO	Politiets elektroniske vaktjournal
POD	Politidirektoratet
PSS	Politiets situasjonssenter
PTO	Politi-toll Oslo
RFI	«Request for Information», informasjonsforespørsel
RSU	Regjeringens sikkerhetsutvalg
SAA	«Sosial og ambulant akuttjeneste», Oslo kommunale legevakts sosiale og ambulerende akutt-team
SAF	Selvadministrerte forklarings skjema
SaLTO-koordinator	«Sammen Lager vi et Trygt Oslo», Samarbeidsmodell for Oslo politidistrikt og Oslo kommune om rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge
SARA-analyse	Analyse som benyttes for å vurdere risiko for partnervold
SDPAi	Seksjon for digitalt politiarbeid og innovasjon
SIAN	Stopp islamiseringen av Norge
TG	Talegruppe

Sannsynlighetsord

Både PST og etterretning i politiet forholder seg til et sett med standardiserte sannsynlighetsord. Begrepene og de tilhørende beskrivelsene av begrepenes betydning er utarbeidet i et samarbeid mellom politiet, PST og Forsvaret og er å finne i PST sine nasjonale trusselvurderinger og i Politiets etterretningsdoktrine.

Nasjonal standard	Beskrivelse	Nato standard	Prosent
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente	Highly likely	Over 90 % sannsynlighet
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente	Likely	Mellom 60–90 % sannsynlighet
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig	Even chance	Mellom 40–60 % sannsynlighet
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente	Unlikely	Mellom 10–40 % sannsynlighet
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente	Highly unlikely	Under 10 % sannsynlighet

Referanseliste

Artikler, bøker, og rapporter

- Boe, Erik Magnus. *Rettskildelære under debatt*. 2. utgave. Universitetsforlaget: 2021.
- Borg, Lars Christian. *Reduced Analytic Uncertainty through Increased Analytic Rigour: Effects of Using Structured Analytic Techniques in Estimative Intelligence*. Ph.D.-avhandling. Brunel University, 2022.
- Christensen, Johan. «22. juli-kommisjonen.» *Nytt Norsk Tidsskrift* 30, no. 3 (September 2013). <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2013-03-03>
- Drabløs, Øystein Tronsli, Anine Hellgren, Gunnar Kagge, Ole Alexander Saue, Åshild Langved, Olav Olsen, Paal Audestad. «Flere tusen trosset politiets anbefaling med spontan-parade: – Jeg var redd, men jeg kunne ikke la være.» *Aftenposten*. 25.06.2022. <https://www.aftenposten.no/norge/i/wOW8aA/flere-tusen-trosset-politiets-anbefaling-med-spontan-parade-jeg-var-redd-men-jeg-kunne-ikke-la-vaere>
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 10. utgave. Universitetsforlaget: 2014.
- Engvik, Maria. «Dårligere levekår blant ikke-heterofile», *Statistisk sentralbyrå*, 18. februar 2022. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekår/artikler/darligere-levekår-blant-ikke-heterofile>
- Eggebo, Helga, Stubberud, Elisabeth og Anderssen, Norman. «Skeive livsløp. En kvalitativ studie av levekår og sammensatte identiteter blant lhbtis-personer i Norge», *NFRapport 6/2019, Nordlandsforskning*: september 2019. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2626460>.
- EOS-utvalget. «Ingen “forsiktighetskultur” i PST.» *Aftenposten*. 18.12.2012. <https://www.aftenposten.no/meninger/i/JoBk6/ingen-forsiktighetskultur-i-pst>
- Frewer, Andreas. «Human rights from the Nuremberg Doctors Trial to the Geneva Declaration. Persons and institutions in medical ethics and history.» *Med Health Care Philos* 13, (August 2010): 259-268. DOI: [10.1007/s11019-010-9247-2](https://doi.org/10.1007/s11019-010-9247-2)
- Gram, Karin Hamre. «1 av 3 skeive lite tilfreds med egen psykisk helse», *Statistisk sentralbyrå*, 26. januar 2021. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/1-av-3-skeive-lite-tilfreds-med-egen-psykisk-helse>
- Halvorsen, Bjørn Ole. *Samme språk eller stammespråk: åpner etterretningsbrukeres forståelse av etterretningsproducenters vurderingsterminologi for diskurssvikt?* Masteroppgave. Forsvarets høyskole, 2020.
- Heuer, Richards J., «Adapting academic methods and models to governmental needs.» I *Quantitative Approaches to Political Intelligence: The CIA Experience*, 1-10, Routledge, 2019.
- Ihlen, Øyvind, Sine Nørholm Just, Jens E. Kjeldsen, Ragnhild Mølster, Truls Strand Offerdal, Joel Rasmussen, og Eli Skogerbø. «Transparency beyond information disclosure: strategies of the Scandinavian public health authorities during the COVID-19 pandemic.» I *Journal of Risk Research* 25, 2022. DOI: [10.1080/13669877.2022.2077416](https://doi.org/10.1080/13669877.2022.2077416).
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget, 2019.

Johansson, Bengt, Øyvind Ihlen, Jenny Lindholm og Mark Blach-Ørsten. «Communicating a Pandemic: Crisis Management and Covid-19 in the Nordic Countries.» *NORDICOM*. 2023.
DOI: [10.48335/9789188855688](https://doi.org/10.48335/9789188855688)

Kjølbrot, Jon Fridrik. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: For praktikere*. 5. utgave. Djøf Forlag.

Lakier, Genevieve. «Informal Government Coercion and The Problem of ‘Jawboning’». *Lawfare*. 26.07.2021. <https://www.lawfareblog.com/informal-government-coercion-and-problem-jawboning>

Oslo politidistrikt. «Skytingen i Oslo sentrum 25. juni – oppdatering.» Pressemelding fra 25. juni 2022 hentet fra <https://www.politiet.no>.

Oslo Pride. «Skeiv solidaritetsmarkering på Rådhusplassen.» Pressemelding fra 25. juni 2022 hentet fra <https://www.oslopride.no>.

Pherson, Randolph H. og Richards J. Heuer, «Structured Analytic Techniques: A New Approach to Analysis.» I *Analyzing Intelligence: National Security Practitioners’ Perspectives*, redigert av Roger Z. George og James B. Bruce, 231-248. Georgetown University Press, 2014.

Politiets sikkerhetstjeneste. «Skyting i Oslo 25. juni: PST hever terrortrusselnivået.» Den sentrale enhet: Pressemelding fra 25. juni 2022. hentet fra <https://www.pst.no>.

Rasmussen, Joel, Øyvind Ihlen og Jens E. Kjeldsen. «Strategic COVID-19 management in communicational practice: At the crossroads to remain open or not in Denmark, Norway, and Sweden.» I *Communication a Pandemic: Crisis management and COVID-19 in the Nordic countries*, redigert av Johansson, Bengt, Øyvind Ihlen, Jenny Lindholm og Mark Blach-Ørsten, 73-95. *NORDICOM*: 2023.

Ruggiero, Aino og Marita Vos. «Terrorism Communication: Characteristics and Emerging Perspectives in the scientific Literature 2002–2011.» *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21, no. 3 (September 2013). <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12022>

Store medisinske leksikon. «Hippokratiske ed.» Per Holck og Svein Atle Skålevåg, oversatt av Eirik Welo. https://sml.snl.no/hippokratiske_ed

World Health Organization. *Communicating risk in public health emergencies: a WHO guideline for emergency risk communication (ERC) policy and practice*. 10. januar 2018. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550208>

Offentlige dokumenter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), «Holdninger til lhbtq-personer». 25. januar 2022. https://www2.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/lhbtq/Holdninger/

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *DFØ-rapport 2020:4 Evaluering av nærpolitireformen*, april, 2020. https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2020/Statusrapport-naerpolitireformen_DFO-rapport-2020_4.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Direktoratsrollen i utvikling: En gjennomgang av Politidirektoratet*. DFØ-rapport 2023:02. Oslo: 1. mars 2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c4e9f8f8cfb541a88d75dbef4349d535/dfo-rapport-2023-2-direktoratsrollen-i-utvikling.-en-gjennomgang-av-politidirektoratet.pdf>

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Veileder krisekommunikasjon. November 2016.\n <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veileder/veileder-krisekommunikasjon/#kommunikasjonsoppgaver>
- Evalueringsutvalget. *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*. 2020. https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/al-noor---terrorhandlingen/evaluering_terrorhendelsen_i_baerum_01072020_original_digital.pdf
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. *Statens kommunikasjonspolitikk*. 16. oktober 2009. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/informasjonspolitikk/statens_kom_pol_web.pdf
- Helse- og Politidirektoratet. *Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid*. Rundskriv IS-5/2012. <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsetjenestens-og-politiets-ansvar-for-psykisk-syke-oppgaver-og-samarbeid/>
- Helse Sørøst. *Oppdrag og bestilling 2023 for Oslo Universitetssykehus HF*, 17. februar 2023. Oppdragsdokument for OUS 2023. <https://oslo-universitetssykehus.no/seksjon/styremoter-i-ous/Documents/Styrem%C3%B8ter%202023/2023-03-30/Styresak%202023-025-02%20Oppdrag%20og%20bestilling%202023%20-%20Oslo%20universitetssykehus%20HF.pdf>
- Helsedirektoratet. *Nasjonal veileder for masseskadetriage*. (IS-0380). Oslo: 2020. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/masseskadetriage>
- Justis- og beredskapsdepartementet. *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste*. Rapport fra Traavikutvalget (Traavik-rapporten). 2012. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/rapporter/2012/ekstern_gjennomgang_av_pst.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Regjeringen: 2014. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b49e7bffa4130a8ab9d6c2036596a/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme-2020-web.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. *Justis- og Beredskapsdepartementets Hovedinstruks til Politidirektøren*. 16. januar 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e-8a016a040e656751f/hovedinstruks-til-politidirektoren.pdf>
- Justis- og politidepartementet. *Regler for granskingskommisjoner*. , 4. mars 1975. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/rundskriv/rundskriv-g_48_75.pdf
- NOU 1999: 27. «Ytringsfrihed bør finde Sted» — Forslag til ny Grunnlov § 100. 1999. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-27/id142119/>
- NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. 2012. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcbdbe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2013: 9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)*. 2013. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>
- NOU 2017: 9. *Politi og bevæpning: Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. 2017. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a1e793002264d9cb5b940e673622984/no/pdfs/nou201720170009000dddpdfs.pdf>

- NOU 2021: 6, *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. 2021. https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/421/files/2021/04/Koronakommisjonens_rapport_NOU.pdf.
- NOU 2022: 5, *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*. 2022. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d0b61f6e1d1b40d1bb92ff9d9b60793d/no/pdfs/nou202220220005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2022: 9, *En åpen og opplyst offentlig samtale — Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. 2022. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>
- Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. *Mandat: Evaluering av PSTs og politiets håndtering av masseskytingen i Oslo sentrum 25. juni 2022*. <https://www.politiet.no/contentassets/0292884ee-1c44a20908d22ec10adb549/mandat---evaluering-av-psts-og-politiets-handtering-av-masseskytingen-i-oslo-25.-juni-2022.pdf>
- Politidirektoratet. *I forkant av kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*. 2020. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf>
- Politidirektoratet. *Politiets Beredskapssystem Del I: Retningslinjer for politiets beredskap (PBS 1)*. 2020. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>
- Politidirektoratet. *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt*. Versjon nr. 1.2, 2017.
- Politiets sikkerhetstjeneste. *Evalueringsrapport*. Den sentrale enhet: 16. mars 2012. https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/evalueringe-etter-22_juli.pdf
- Politiets sikkerhetstjeneste. *Nasjonal trusselvurdering 2022*. Den sentrale enhet. <https://www.pst.no/globalassets/ntv/2022/nasjonal-trusselvurdering-2022-pa-norsk.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. *Temarapport: Ekstremisme og psykiske lidelser – samt samhandling mellom helsetjenestene, politi og PST – åpen versjon*. Den sentrale enhet: 20. august 2022. <https://politietstryggingsteneste.no/globalassets/ekstremismeogpsykiskhelse rapport2022.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer i høyreekstreme miljøer i Norge*. Den sentrale enhet: 1. mars 2019. https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/temarapport_pst_-hvilken-bakgrunn-har-personer-i-hoyreekstreme-miljoer-i-norge.pdf
- Politiets sikkerhetstjeneste. *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* Den sentrale enhet: 12. september 2016. <https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/radikaliseringsprosjektets-rapport.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste, *Terrortrusselen – Nivåer*. Den sentrale enhet. <https://www.pst.no/temasider/trusselnivaer/>
- Regjeringen, *Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme*, Revisjon 2020. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b49e7bfae4130a8ab9d6c2036596a/handlingsplan-mot-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme-2020-web.pdf>

Vedlegg

Mandat



POLITIET
POLITIDIREKTORATET



Mandat

Evaluering av PSTs og politiets håndtering av masseskytingen i Oslo sentrum 25. juni 2022

Formål og avgrensninger

Politidirektøren og sjef PST har besluttet evaluering av 1) hendelsesforløpet frem til masseskytingen i Oslo sentrum natt til 25. juni 2022, og 2) PST og politiets håndtering av hendelsen.

Evalueringsutvalget skal utarbeide en ugradert rapport som er egnet for offentliggjøring.

Formålet er å fremme læring i PST og politiet. Herunder raskt identifisere læringspunkter i form av forbedringspunkter og bevaringspunkter.

Evalueringen skal være i tråd med politiets beredskapssystem I (PBS I), kap. 16, som fastslår at den skal ha som formål å lære mest mulig av det som ble gjort. Evalueringen skal konsentrere seg om forhold som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning. Evalueringen skal gi kunnskap om hvorvidt iverksatte tiltak faktisk virker etter sin hensikt.

Evalueringen skal *ikke* komme i stedet for en eventuelt ekstern og/eller tverrsektoriell gjennomgang, eller eventuell etterforskning fra Spesialenheten.

Innhold i evalueringen

Evalueringen skal identifisere læringspunkter fra hendelsen natt til 25. juni 2022 med utgangspunkt i følgende:

- 1) Hendelsesforløpet frem til hendelsen:
 - Informasjonsdeling og samhandling mellom PST og politiet
 - Informasjonsdeling og samhandling internt i politiet
 - Informasjonsdeling mellom politiet og helsevesenet, herunder psykisk helsevern
 - Vurderinger og tiltak som ble gjort i forkant av hendelsen av gjerningspersonens kapasitet og intensjon til å gjennomføre voldelige handlinger, av politiet og av PST (både med tanke på hatkriminalitet og terrorhandling)
 - Samhandlingen mellom PST og politiet i det forebyggende arbeidet i denne saken
 - Vurdere i hvilken grad politiet eller PST, med bakgrunn i den informasjonen de hadde inntil tidspunktet for hendelsen, kunne forebygget eller avverget hendelsen

- 2) Håndteringen av hendelsen:
 - Politiets håndtering fra første melding om hendelsen til operativ håndtering var avsluttet. Dette skal inkludere samhandling med andre relevante aktører som PST, helsevesenet, nasjonale beredskapsressurser og internt i Oslo politidistrikt, herunder varsling.
 - Etablering av felles situasjonsforståelse mellom PST og politiet
 - Kommunikasjon mellom PST, politiet og andre myndigheter
 - Politiet og PSTs kommunikasjon i tiden etter hendelsen, herunder kommunikasjonen knyttet til gjennomføring av arrangementer, skal gjennomgås
 - Politiets tiltak i akutfasen (avgrenset mot etterforskningssaker i PST og Oslo politidistrikt)

Rammebetingelser

Følgende legges til grunn:

- Evalueringen administreres av Politihøgskolen, med bistand fra definerte kontaktpunkt fra PST, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt.
- PST og Politidirektoratet er oppdragsgivere.
- Det bør gjennomføres et møte mellom oppdragsgiverne og utvalget ved arbeidets oppstart vedrørende mandatet og eventuelle behov for klargjøringer og avgrensninger, inkludert avgrensning av hva som er relevant start- og sluttidspunkt for evalueringen.
- Evalueringsutvalget skal se hen til evalueringene etter angrepet på al-Noor-moskeen og Kongsberghendelsen med henblikk på om læring fra tidligere hendelser er omsatt i endringer, og eventuelt om det er forhold som allerede er belyst, og som dermed kan utelates i denne evalueringen.
- Evalueringsutvalget må kunne håndtere gradert informasjon.
- Dersom evalueringsutvalget ser behov for å endre evalueringen utover mandatet, må dette avklares med oppdragsgiver.
- Evalueringen skal ferdigstilles seks måneder fra oppstart av utvalgets arbeid.

Forsidefoto: Stian Lysberg Solum / NTB
Layout og trykk: Aksell.no



