

Israel/Gaza:

Evalueringsrapport av UD's krisehåndtering høsten 2023.

Denne evalueringsrapporten omhandler den konsulære krisehåndteringen etter Hamas' angrep på Israel 7. oktober 2023 og den påfølgende krisen i Gaza. Evalueringen vil belyse hvilke vurderinger som lå bak responsen senhøsten 2023, blant annet tiltak, resultater, dilemmaer og ressursbruk. Rapporten vil også trekke frem lærdommer fra denne krisehåndteringen, og se dem i sammenheng med tidligere kriser som utenriktjenesten har håndtert.

Alle funksjoner i krisestaben, involverte seksjoner og utenriksstasjoner, samt eksterne samarbeidspartnere fra justissektoren, forsvarsektoren og helsesektoren¹ har blitt invitert til å spille inn til arbeidet med denne evalueringen. Dette har blitt gjort gjennom førsteinntrykkssamlinger, skriftlige innspill samt intervjuer med sentrale aktører. Deres innspill reflekteres i denne rapporten. I tillegg til denne rapporten er det også utarbeidet en intern matrise med oppfølgingspunkter av teknisk og administrativ karakter.

Rapporten avgrenser seg til krisehåndteringen som foregikk fra det ble satt krisestab i Utenriksdepartementet (UD) 8. oktober 2023 og frem til den ble avviklet 4. desember samme år.

Krisen ble håndtert i henhold til UD's tidligere planverk for krisehåndtering. Ny helhetlig kriseorganisering ble etablert 19. august 2024, hvor det i større grad legges vekt på en fleksibel og skalerbar kriseorganisering og krisestøtte til ansvarlige lederavdelinger. Krisestøtten driftes fortsatt av Seksjon for krisehåndtering (tidligere Seksjon for konsulære saker) i Avdeling for protokoll, kultur og publikumstjenester.

Rapportens innhold:

1. Oppsummering
2. Tidslinje viktigste tiltak
3. Bakgrunn og innledning
4. Innledende tiltak og beslutning om å sette krisestab (respons)
5. Beslutning om å tilby assistert utreise (tiltak)
6. Resultat
7. Erfaringer og utfordringer/dilemmaer
8. Konklusjon
9. Faktaboks

¹ Herunder Politidirektoratet og Krisestøtteenheten, Forsvarsdepartementet og Forsvaret samt Helsedirektoratet

1. Oppsummering

- En av de lengste og blant de mest krevende krisene utenriktjenesten har håndtert siden etablering av UDs krisestab i 2005.
- En sammensatt krise som ble ledet av Utenriksdepartementet, men berørte store deler av statsapparatet.
- Tjenesten erfarer flere og mer komplekse kriser som utfordrer rammene for konsulær bistand og utenriktjenestens kapasitet. Denne krisen inntraff etter en rekke andre kriser utenriktjenesten har håndtert de siste årene. Det er behov for å diskutere innretning og nivå på håndteringen. Det legges frem ny melding til Stortinget om konsulær bistand, inkludert i kriser (2025), hvor dette vil bli berørt.
- Tilbakemeldinger fra denne krisen tilsier at utenriktjenesten har trukket mye lærdom fra håndtering av tidligere kriser og ytterligere profesjonalisert sin krisehåndtering, også når det gjelder forbedret kriseledelse og samarbeid med eksterne partnere.
- Norge hjalp mange norske borgere på en så rask og effektiv måte som rammebetingelsene tillot.
- Overordnet inntrykk er at det var et godt samarbeid på tvers av de involverte sektorene i Norge, og at forvaltningen totalt sett har tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og fleksibilitet til å håndtere en krise i dette omfanget.
- Men også denne gangen er det flere læringspunkter som må følges opp. Det er blant annet behov for:
 - Avklaring av hva utenriktjenesten forventes å håndtere innenfor sitt konsulære oppdrag/mandat.
 - Ytterligere avklaringer med hensyn til personkrets ved konsulær bistand og assistert utreise.
 - Mer bærekraftig disponering av personell til krisehåndtering i utenriktjenesten, og en mer systematisk ivaretagelse av egne ansatte før, under og etter kriser.

2. Tidslinje viktigste tiltak:

- 7. oktober: Reiseråd til Israel og Gaza/Palestinske områder blir oppdatert
- 8. oktober: Krisestab settes og beslutning om assistert utreise tas
- 11. oktober: Første flygning med norske borgere fra Tel Aviv
- 13. oktober: Første utryknings (URE)-team reiser ut for å bistå utenriksstasjonene
- 18. november: Første flygning med norske borgere fra Gaza via Kairo. Arbeidet med assistert utreise fra Gaza fortsetter frem til grensen til Kairo blir stengt i begynnelsen av mai 2024
- 4. desember: Krisestaben avvikles, videre krisehåndtering føres tilbake til linjeorganisasjonen.

3. Bakgrunn og innledning

7. oktober 2023 startet Hamas en serie angrep mot Israel som drepte over 1200 personer. I tillegg ble over 250 personer tatt som gisler. Israels militære reaksjoner har så langt ført til over 46 000 drepte palestinere ifølge helsemyndighetenes tall. Da krigen brøt ut var det registrert 172 norske borgere i Israel og 54 på Vestbredden/i Gaza, men tallet økte til henholdsvis 599 og 127 i løpet av krigens første uker. I tillegg kom involverte familiemedlemmer.

Krisehåndteringen som følge av krigen mellom Israel og Hamas er en av de mest langvarige og ressurskrevende utenriktjenesten har gjennomført siden opprettelsen av UDs krisestab i 2005. Dagen etter angrepet på Israel 7. oktober ble det satt full krisestab i UD, og arbeidet startet med å hjelpe norske borgere med utreise, først fra Israel, deretter fra Gaza. Først to måneder senere ble krisestaben avviklet. Krisen rammet utenriktjenesten på en rekke områder – utenrikspolitisk, humanitært, konsulært, ressursmessig og med hensyn til sikkerhet for egne medarbeidere. Over 150 personer fra statsforvaltningen deltok i den døgntkontinuerlige konsulære krisestaben i Utenriksdepartementet i de to månedene den mest akutte håndteringen pågikk. Om lag 110 ansatte fra utenriktjenesten deltok, i tillegg til 40 medarbeidere fra forsvars-, justis- og helsesektoren. Mange medarbeidere i berørte departementer var også involvert i arbeid med prinsipielle avklaringer og tverrsektorielt samarbeid.

Krisehåndteringen inkluderte tre operasjoner:

- 1) assistert utreise for norske borgere fra Israel i dagene etter angrepet fra Hamas
- 2) assistert utreise for norske borgere og personer med oppholdstillatelse i Norge fra Gaza
- 3) planlegging og beredskap for en mulig større operasjon med assistert utreise fra Libanon.

Mens den første operasjonen ble avsluttet etter et par uker, pågikk de to øvrige utover perioden det var satt krisestab. Situasjonen i regionen er fortsatt svært ustabil, og det befinner seg fortsatt norske borgere eller personer med tilknytning til Norge som ikke har kommet seg ut fra Gaza.

4. Innledende tiltak og beslutning om å sette krisestab (respons)

Umiddelbart etter de første meldingene om angrepet på Israel ble varsling til UDs kriseledelse utført i henhold til internt planverk. Dette innebar blant annet at UDs operative senter opprettet kontakt med berørte utenriksstasjoner og varslet vakthavende funksjoner i UDs kriseorganisasjon. Det ble raskt besluttet at reiseråd skulle skjerpes for Israel og Palestina, og det ble sendt ut meldinger med detaljert reiseinformasjon til registrerte reisende i området.²

Utover dagen 7. oktober startet Israels motoffensiv mot Gaza. Det ble tydelig at situasjonen var svært alvorlig, og uoversiktlig. Det ble også tidlig klart at det kunne forventes at krisen ville medføre økt behov for ressurser over lengre tid.

Dette utløste et behov for å koordinere innsatsen fra flere avdelinger og aktivere strategisk kriseledelse i departementet. Strategisk kriseledelse ledes av utenriksråden. Henvendelsene fra publikum økte i omfang, og det ble nødvendig å styrke kapasiteten for publikumstjenester.

UD besluttet å sette krisestab 8. oktober. Dette er høyeste nivå for krisehåndteringen i UD, og innebar også at liaisonene fra justis, -helse og forsvarssektoren inngikk i staben fra start. Krisestaben har vaktlag og funksjoner som styrker og avløser de normale ansvarslinjene i UD. Første fysiske møte med alle funksjoner i staben ble avholdt på formiddagen samme dag. Spørsmål og svar-sider ble publisert på regjeringen.no. Så startet arbeidet med å se på utreisemuligheter fra Israel. Dette inkluderte kontakt med aktuelle flyselskaper for assistert utreise. UD var også i kontakt med Rederiforbundet for å identifisere mulige skipsfartressurser ved behov for evakuering fra havner i Israel.

Publikumstjenesten tok over de kriserelaterte henvendelsene fra UDs døgnbemannede operative senter, og UDs dedikerte publikumstelefon i kriser ble åpnet 9. oktober.

Bistandsanmodning ble tidlig sendt til Forsvaret som aktiverte kriseledelse, varsling og vurdering av situasjonen. Anmodningen gjaldt både assistert utreise og forberedelser til eventuell evakuering av eget personell.

5. Beslutning om å tilby assistert utreise (tiltak)

Etter angrepet på Israel ble fly til og fra landet kansellert, noe som rammet norske reisende i Israel og Palestina (Vestbredden). Bortfall av kommersielle utreisemuligheter er et viktig vurderingsgrunnlag for beslutning om å iverksette assistert utreise.

² Reiseråd Israel: Utenriksdepartementet fraråder reiser som ikke er strengt nødvendige til hele Israel (tidligere reiseråd gjaldt kun for grenseområdet mot Gaza)

Reiseråd Gaza/Palestinske områder: Utenriksdepartementet fraråder alle reiser til eller opphold i Gaza og til regionene (governorates) Nablus og Jenin på Vestbredden. Utenriksdepartementet fraråder reiser som ikke er strengt nødvendige til det øvrige Vestbredden, inkludert Øst-Jerusalem (tidligere reiseråd gjaldt ikke øvrige Vestbredden inkl. Øst-Jerusalem).

Reiseinformasjon: Sikkerhetssituasjonen i Israel og Palestina er kraftig forverret etter raketangrep fra Gaza mot Israel, israelsk bombing i Gaza og andre alvorlige hendelser lørdag morgen. Norske borgere oppfordres til å følge råd og anvisninger fra lokale myndigheter. Ved behov kontakt UdOps på 2395000 eller epost: 247@mfa.no

På generelt grunnlag oppfordrer vi norske borgere som befinner seg i disse områdene til å registrere seg i appen Reiseklar eller nettsiden reiseregistrering.no. Da vil norske myndigheter kunne kontakte deg ved behov.

I samarbeid med Norwegian ble det satt opp to fly, ett fra Tel Aviv og ett fra Eilat, begge til Oslo. I løpet av noen få dager kom i overkant av 200 nordmenn seg tilbake til Norge på de to flygningene (180 på flyet fra Tel Aviv, 26 på flyet fra Eilat).

Samtidig ble arbeidet med å assistere norske borgere ut av Gaza igangsatt. Dette var en mye mer krevende operasjon både på grunn av den sikkerhetsmessige og humanitære situasjonen, de politiske implikasjonene med hensyn til hvem som kontrollerte området, samt grensegangen mellom konsulærfeltet og utlendingsfeltet. Dette omtales nærmere under resultat.

Mye av krisearbeidet ble håndtert av den norske ambassaden i Kairo, særlig knyttet til bistand over grensen og mottak av norske borgere som kom til Rafah (grensen mellom sørlige Gaza og Egypt). Representasjonskontoret i Al Ram bisto med kontakt med norske borgere og utarbeidelser av lister over de som ønsket assistert utreise fra Gaza, og ambassaden i Tel Aviv foresto arbeidet med å få klarering av israelske myndigheter for utreise. I tillegg reiste personell fra ambassaden i Aten til Kypros for å assistere med beredskapsarbeidet. For å bistå i det omfattende krisearbeidet ble det i tillegg besluttet å sende forsterkninger i form av utryknings (URE) - team. Flere påfølgende URE-team ble parallelt sendt til Kairo, Rafah og Kypros, ledet av UD, med deltakelse fra helse-, forsvar og politi. Teamene ble avløst av nye team fra Oslo hver uke, og ble ledet av URE-leder fra UD. Medlemmene hadde klare arbeidsoppgaver: UDs utsendte styrket ambassadene i krisehåndtering, leger sørget for medisinske undersøkelser av de reisende, forsvarspersonell bisto med sikkerhetsvurderinger og trygghetssikrende tiltak, og politiets utlendingsenhet bisto med ID-kontroll i Kairo.

Sikkerhetssituasjonen i områdene utsatte utsendte og URE-teamene for risiko for liv og helse. Det ble gjort et kontinuerlig arbeid av ansvarlige for forebyggende sikkerhet i UD i samarbeid med relevante partnere for å styrke egensikkerheten for de ansatte: Sikkerhetsrådgiver ble integrert i krisestab og URE-liaison fra Forsvarsstaben ble gitt sikkerhetsoppgaver på reise. Vurdering av risikoen ble løpende gjort av strategisk ledelse for å sikre at alle gjennomførbare sikkerhetstiltak ble iverksatt og at restrisikoen for egne ansatte var akseptabel.

Samtidig ble stabsfunksjonene i Oslo styrket, inkludert kriseledelse, vaktledere, publikumstjenester og analysekapasitet. Arbeidet i krisestaben, i seksjon for Midtøsten og Nord-Afrika (MØNA) og de berørte utenriksstasjonene var døgntkontinuerlig, og belastningen var til tider svært stor på de involverte. Det var også omfattende pågang på UD's pressetelefon, både når det gjaldt kommentarer fra politisk ledelse om den politiske situasjonen og uttalelser om det konsulære arbeidet. Informasjonsbehovet var stort, både blant de som var direkte berørt av krisen, og folk flest.

6. Resultat

Norge klarte å få mange norske borgere ut via Israel på kort tid. 200 borgere fikk i løpet av få dager assistert utreise fra Israel til Norge. Parallelt startet det omfattende arbeidet med å hjelpe norske borgere som var innesperret i krigen på Gaza. Utenriksdepartementet arbeidet intensivt i flere uker og langs flere ulike kanaler for å få utreisetillatelse for norske borgere for å krysse grenseovergangene i Rafah til Egypt.

Å håndtere en krise i en krigssone som Gaza er svært krevende, både med hensyn til sikkerhet, psykiske påkjenninger, logistikk og diplomati. For at norske borgere skulle få passere grensen til Egypt krevde det godkjenning fra både israelske og egyptiske

myndigheter, samt fra palestinske selvstyremyndigheter og de facto styresmakter i Gaza. Dette var kompliserte prosesser, og tok tid. Først 15. november fikk de første norske borgerne tillatelse til å reise ut fra Gaza, men deretter ble det forgang i utreisen. 15. november kom 51 norske borgere over grensen til Egypt, 16. november var grensen stengt, 17. november kom 49 ut, og 18. november kom 112 ut. 18. november tok statsminister Støre imot det første Norwegian-flyet fra Kairo, to dager senere kom fly nummer to. Per februar 2025 har Norge bistått om lag 300 personer som stod oppført på listene, mens et tyvetall fortsatt befinner seg i Gaza. Siden begynnelsen av mai 2024 har Israel holdt grenseovergangen ved Rafah stengt for passering av sivile.

Utreisen fra Gaza via grensegangen i Rafah var risikofyllt, og flere måtte gjenta forsøkene før de klarte å krysse grensen. Mange var barn. De utreisende ble møtt av team fra norske myndigheter som blant annet inkluderte medisinsk personell, ID- og dokumenteksperter og ansatte fra ambassaden i Kairo.

Når utreise først ble mulig, fikk Norge ut de fleste norske borgerne i løpet av kort tid. Listeføring og tett kontakt med borgerne på Gaza var en viktig årsak til at vi fikk over så mange borgere i løpet av så kort tid når godkjenninger ble gitt. Dette krevde god systematikk i det forberedende arbeidet, og stor innsats fra utenriksstasjonene, MØNA-seksjonen, kriseteam og enkeltmedarbeidere, samt gode kontakter med landene i regionen. Norske myndigheter måtte garantere overfor egyptiske myndigheter at de reisende skulle forlate Egypt innen 72 timer.

Samarbeidet og rollefordeling med de andre ansvarlige departementene i regjeringen var viktig i krisehåndteringen. Inkludering og åpenhet for alle som jobbet med krisen ble sentralt for flyten i samarbeidet. Justissektoren bidro med sin kompetanse på det utlendingsfaglige. Forsvarsdepartementet og Helsedirektoratet gjorde UD i stand til å ha med norsk sikkerhetspersonell og helsepersonell når vi skulle ta imot mange traumatiserte mennesker fra Gaza, inkludert de mange barna. Forsvarets og helsepersonellets tilstedeværelse på Rafah var viktig for opplevelsen av sikkerhet for de som var involvert i krisehåndteringen. Krisestøtteenheten i Justis- og beredskapsdepartementet koordinerte mottak og hjelpeapparatet i Norge for de som kom fra Gaza.

Operasjonen viste at Norge har et solid apparat for å håndtere konsulære kriser i utlandet. De ressursene som var nødvendige for å håndtere krisen ble brukt, det vil si at forvaltningen totalt sett innehar både tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og fleksibilitet til å håndtere en krise i dette omfanget. Et velfungerende samarbeid med andre etater er en sentral del av dette.

Videre var den tette kontakten og samkjøring mellom utenriksstasjonene og Oslo, døgnet rundt så lenge krisestab var satt, avgjørende for en god håndtering av krisen. Publikumstjenesten, i samarbeid med de relevante stasjonene, gjorde en stor innsats med å koordinere arbeidet og ferdigstille lister over norske borgere som skulle assisteres ut av Gaza. Etter at krisestaben ble avviklet, tok UDs døgnbemannede operative senter tilbake dette arbeidet, inkludert ansvaret for publikumskontakt, listeføring, samt koordinering av flyreiser fra Egypt til Norge og mottakshåndtering.

7. Erfaringer og utfordringer/dilemmaer

Utenriktjenesten har detaljerte planverk for håndtering av ulike kriser. Det øves kontinuerlig på krisehåndtering og planverkene oppdateres etter lærdom fra nylig erfarte kriser. Planverk og øvelser er essensielt for å håndtere komplekse kriser. Imidlertid er alle kriser ulike, og

med unike problemstillinger som det ikke er mulig å planlegge fullt ut for. Det kreves også fleksibilitet, kreativitet, og løsningsorientering. Slik var det også under denne krisen. Under er en beskrivelse av de erfaringene tjenesten gjorde seg denne gangen, og de utfordringene og dilemmaer som oppsto underveis:

Hvem skal vi bistå med assistert utreise (personkrets): I tråd med retningslinjene for konsulær bistand var det i all hovedsak norske statsborgere og personer med oppholdstillatelse i Norge som fikk hjelp til å reise ut. Det ble også gitt tilbud om hjelp til utreise til antatt norske barn som ikke tidligere var registrert i folkeregisteret og en begrenset gruppe utenlandske borgere. De utenlandske borgerne som fikk bistand, hadde enten gyldig oppholdstillatelse i Norge eller skulle reise sammen med sine mindreårige norske barn eller søsken. Disse fikk innreisetillatelse til Norge i tråd med Justisdepartementets instruks GI-22/2023³, og ble regnet inn under kvoten for overføringsflyktninger.

I likhet med andre kriser de siste årene erfarte vi også denne gangen at vi bisto en del norske borgere med sterk tilknytning til utlandet. Dette inkluderte personer med norsk statsborgerskap, men som ikke var bosatt i Norge eller ikke tidligere hadde vært i Norge. Det oppsto flere dilemmaer underveis med hensyn til hvem som skulle inkluderes i listene over de som skulle assisteres ut. Dette ble forsterket av den svært alvorlige humanitære situasjonen på bakken, som tilsa at det ikke var trygge steder for internflukt. Dette er problemstillinger som ikke er unike for Norge, og som norske myndigheter vil se nærmere på i tiden som kommer.

Konsulærfeltet vs. utlendingsfeltet (UDs mandat vs. JDs mandat): UD yter konsulær bistand til norske borgere i utlandet som ønsker det, innenfor de praktiske og juridiske rammene som eksisterer. Samtidig har norske justismyndigheter, med ansvar for utlendingsfeltet, ansvaret for å beslutte hvilke utenlandske borgere som kan reise til og oppholde seg i Norge. Å ivareta disse to forpliktelsene samtidig, og i en akutt situasjon, kan være krevende, noe som også var tilfelle i håndtering av denne krisen.

Strategisk og operativ kriseledelse: Daværende Seksjon for konsulære saker (nåværende Seksjon for krisehåndtering) i Avdeling for protokoll, kultur og publikumstjenester ledet den konsulære krisen fra begynnelse til slutt. At håndteringen ble ledet av én tydelig *operativ* kriseledelse ble verdsatt av mange i tilbakemeldingsrundene. *Strategisk* kriseledelse ledet av utenriksråden ga strategiske føringer og overordnede operative beslutninger til kriseledelse og ansvarlige linjer. Beslutninger ble tatt raskt, men i tett dialog med berørte avdelinger og utenriksstasjoner, og ble tydelig kommunisert til operativ kriseledelse. Gitt kompleksiteten i krisen var det avgjørende at strategisk kriseledelse holdt seg på et strategisk og overordnet nivå. Den politiske og humanitære krisen ble primært håndtert i linje (henholdsvis MØNA-seksjonen og seksjon for humanitære saker), det vil si ansvarlige fagseksjoner med overordnede føringer fra politisk ledelse. Det var sårbart med kun én vakthavende kriseleder innledningsvis. Derfor ble det innkalt ekstra ressurser til kriseledelsen, dvs. en assisterende kriseleder i tillegg til kriseleder, noe som var helt nødvendig da krisen omhandlet flere operasjoner samtidig. Det var også avgjørende for å ivareta helheten i arbeidet til krisestaben, blant annet for å avlaste hverandre og ivareta de ansatte i stab.

Infoflyt, møtestruktur og digital infrastruktur: Kriseledelsen arrangerte hyppige digitale statusmøter, to ganger daglig den første tiden. Disse hadde bred deltakelse, til tider opp til 80-100 personer. Møtene var korte og effektive, og bidro til at alle involverte kontinuerlig var oppdatert på hva som skjedde, hvilke problemstillinger man sto overfor, og hvilke vurderinger

³ [GI-22/2023 Revidert instruks om innreisetillatelse etter utlendingsloven § 35 ifm. assistert utreise for familiemedlemmer til norske borgere fra Gaza - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-22-2023-revidert-instruks-om-innreisetillatelse-etter-utlendingsloven-%2435-ifm-assistert-utreise-for-familiemedlemmer-til-norske-borgere-fra-gaza-id2742467)

og beslutninger som ble tatt underveis. Det var sentralt at alle som deltok i krisehåndteringen fortløpende hadde samme informasjon. I tillegg, og helt fra starten av krisen, ble alle hendelser, rapporter, aktiviteter og beslutninger loggført i CIM. CIM er styringssystemet for krisehåndtering som utenriktjenesten bruker. Alle som er involvert i krisehåndtering skal kunne bruke CIM. Erfaring tilsa at det kan være formålstjenlig å øke kompetanse på CIM ytterligere, samt å kontinuerlig videreutvikle systemet.

Digitale kanaler, særlig Whatsapp, ble brukt omfattende og var vesentlig i selve operasjonen. Whatsapp var tidvis den eneste kanalen som fungerte i Gaza, og muliggjorde løpende kontakt med norske borgere som skulle assisteres ut av området.

Hvor langt kan man strekke utenriktjenestens ressurser, særlig personalressurser?

Overordnet viser denne og tidligere kriser at utenriktjenesten har en stor evne til å omdisponere ressurser ved behov, og at det er en stor dugnadsånd blant ansatte i tjenesten. Dette gjaldt også denne krisen. Imidlertid har dette en kostnad, både når det gjelder prioriteringer av utenriktjenestens løpende arbeid, og ikke minst belastningen på tjenestens menneskelige ressurser. I takt med en mer urolig verden opplever utenriktjenesten stadige hyppigere og mer komplekse kriser som må håndteres med de ressursene som til enhver tid er til rådighet, og som utfordrer tjenestens mandat.

Utenriksstasjonene: Krisen var en stor belastning for flere av stasjonene som ble berørt, og deres innsats var formidabel. Dette gjaldt særlig ambassadene i Kairo og representasjonskontoret i Al Ram, men også ambassadene i Tel Aviv, Beirut, Amman og Aten. Krisen varte også lengre enn det den gjorde i Oslo: Krigshandlingene fortsatte i Palestina og Israel, med store belastninger for ansatte både sikkerhetsmessig og psykisk, samtidig som de måtte håndtere et vedvarende høyt arbeidspress. For de ansatte ved representasjonskontoret i Al Ram innebar arbeidet løpende kontakt med norske borgere som var i livsfare over lang tid, ikke minst barn. De ansatte ved ambassaden i Tel Aviv ga konsulær bistand mens de stadig selv måtte løpe i tilfluktsrom. Ansatte ved ambassaden i Kairo måtte være forberedt på å dra til Rafah på kort varsel til langt ut på våren 2024, etter hvert uten forsterkninger fra Oslo. Ambassaden i Kairo var i en periode høsten 2023 mottaker av roterende URE-team som bisto i selve krisehåndteringen. Teamene var en viktig støtte og avlastning i selve krisehåndteringen, men ikke på totalbelastningen som ambassaden sto overfor, ei heller på kontinuiteten. Utskifting og mottak av nye URE-team hver uke var også utfordrende å håndtere for både utsendte og lokalt ansatte som hadde begrensede mottaksressurser til rådighet. Flere stasjoner uttrykte behov for økte ressurser, særlig på det administrative og konsulære. Men dette krevde også at denne kompetanse var tilgjengelig. Noe av personellutfordringene ble løst ved utlån av medarbeidere mellom stasjonene, og ellers et svært godt samarbeid og støtte mellom de berørte ambassadene. Men belastningen over tid var allikevel svært krevende. Det var i en lengre periode ikke mulig å legge til rette for tilstrekkelig hvile eller fridager slik situasjonen var. Det ble utarbeidet et SharePoint system der ansatte kunne melde sin interesse for å bistå i krisearbeidet hjemme eller ute. Både krisestab og HR benyttet disse ressursene, men systemløsningen kunne vært bedre slik at man unngikk å kontakte de samme personene.

En viktig erfaring var sikkerhetsrådgiving både før og under oppdrag. Dette inkluderte brief før avreise med gjennomgang av egensikkerhet og informasjonssikkerhet, samt gjennomgang av beredskapsutstyret de ble satt opp med. I ny helhetlig kriseorganisasjon blir sikkerhetsrådgiver innlemmet i krisestøtten og får et fast oppdrag med å støtte URE-teamene både når det gjelder bruk av utstyr samt gjennomføring av sikkerhetsbriefeier i forkant og debriefer i etterkant av oppdrag.

Hjemme: Utenriksråd og strategisk kriseledelse ga tidlig signaler om at organisasjonen skulle prioritere ressurser til krisehåndtering. Dette var viktig for at medarbeidere i krisestab skulle kunne sette sitt vanlige arbeid til side for å prioritere krisehåndteringen, og at flere av UDs medarbeider kunne trekkes inn. Ansatte i UD, Forsvaret, helse - og justissektoren viste stor dugnadsånd, innsatsvilje og fleksibilitet. Tilbakemeldingene fra de som bidro var at det opplevdes som svært meningsfylt arbeid. Samtidig var det utfordrende for mange å over tid sjonglere vanlig jobb med arbeidet i krisestab. Noen av utenriktjenestens regulære oppgaver måtte til en viss grad nedprioriteres.

Gitt krisens lengde og omfang ble det etter hvert også vanskelig å finne nok folk med rett kompetanse som kunne dekke oppgavene i krisestaben. Krisens forløp og tidsramme var også uforutsigbar. Det ble vanskelig å forutse behovet for opp- og nedbemanning. Mange i URE-teamene var ute flere runder. Den første tiden var det mye venting før norske borgere fikk tillatelse til å krysse grensen, men etter hvert var det svært mye å gjøre. Samtidig var arbeidssituasjonen for URE-teamene krevende. Det var få muligheter til å hente seg inn igjen når den assisterte utreisen først kom i gang.

Belastningen på ledere og de ansatte i krisestaben var også stor og økende. Det samme gjorde særlig også medarbeiderne i MØNA-seksjonen, som var involvert i krisearbeidet samtidig som de skulle levere på det politiske både før, under og etter krisens mest intense fase.

Ivaretagelse av egne ansatte under og etter krisen: Ivaretagelse av ansatte favner mye, herunder (egen)sikkerhet, kontroll over arbeidsbelastning, praktisk tilrettelegging for å kunne stå i en krise over tid, bistand til å håndtere psykiske påkjenninger knyttet til arbeidet samt anerkjennelse for det arbeidet man gjør. Overordnet handler det om opplevelse av forsvarlige arbeidsforhold samt støtte fra arbeidsgiver i den krisen man står i både før, under og etter.

Mange som var involvert i krisearbeidet opplevde å bli bedre ivaretatt i denne krisen enn under tidligere kriser som UD har stått i. Det ble kommunisert tydelig at ansattes egensikkerhet kommer først. Det var også mer uttalt søkelys på psykososial ivaretagelse av de ansatte. I krisens første dager mottok berørte ledere hjemme og på utenriksstasjonene samt involverte medarbeidere i krisestaben en informasjonspakke med råd og tips for hvordan håndtere langtidsstress og kriser. Videre fikk både krisestab og utsendte tilbud om støttesamtaler med psykolog via bedriftshelsetjenesten gjennom og i etterkant av krisen. Bedriftshelsetjenesten var også tilgjengelig for individuelle samtaler og samtaler i grupper i krisestabens lokaler enkelte dager. Viktigheten av å oppsøke og ta imot hjelp i krevende tider ble vektlagt av HR. Dette ble verdsatt, og mange opplevde å få gode og praktiske råd mht. ivaretagelse av både seg selv og sine kollegaer i krisen. Det er viktig å ta med seg disse erfaringene og bygge videre på disse.

På utenriksstasjonene er det primært stasjonssjefene som er ansvarlig for ivaretagelse av de ansatte, herunder lokalt ansatte. For å avlaste stasjonssjefene innkalte HR til individuelle samtaler med samtlige utsendte i flere omganger og oppfordret hver enkelt direkte til å benytte seg av det dedikerte kriseteamet hos bedriftshelsetjenesten.

HR ga råd til ledere hjemme og ute om hvordan de best kunne planlegge arbeidstiden slik at medarbeidere fikk hvile også under krisen. Håndtering av krisen førte imidlertid til omfattende overskridelser av arbeidstidsbestemmelser. Underveis fremforhandlet derfor de tillitsvalgte og arbeidsgiver en avtale om å utvide grensene for overtid og forkortet hvile for ansatte som

var involvert i krisen. På stasjonene er det imidlertid ikke tidsregistrering⁴, og dermed vanskelig å stadfeste omfanget av overskridelsene.

Rådene og bistanden de fikk innledningsvis og underveis var verdsatt. Mange opplevde allikevel at informasjon og veiledning om ivaretagelse kom sent, dvs. etter at krisen var et faktum og skulle håndteres. Videre opplevde noen at støtten delvis ble utløst på etterspørsel og var noe ad hoc preget.

Overordnet har ansatte etterspurt en mer systematisk oppfølging av ansatte før, under og etter kriser, og et etablert planverk for dette arbeidet. Et slikt planverk med et sett av verktøy vil gjøre ledere bedre forberedt og i stand til å ivareta sine ansatte i og etter kriser, og gjøre ansatte bedre i stand til å ivareta seg selv og hverandre. Planverket må på linje med annet planverk være kjent for ledere og medarbeidere og innøvd forut for kriser. Videre understrekes betydningen av at kontakt med psykolog med relevant kompetanse i større grad bør gjøres obligatorisk, enten i form av samlinger og/eller individuelt. De som trenger det aller mest er ikke nødvendigvis de som oppsøker hjelp. En etablert systematikk og planverk vil gi de ansatte et tydeligere signal om at arbeidsgiver er bevisst de belastningene en krise innebærer og at rammeverket for ivaretagelse er på plass.

Det er viktig å understreke at for mange, både hjemme og ute, var denne krisehåndteringen siste i en rekke større kriser som var blitt håndtert over en kortere tidsperiode: Covid-pandemien, Afghanistan, Ukraina og Sudan, og at slitasjen allerede var stor hos endel ansatte.

Arbeidet med systematikk og planverk for ivaretagelse er igangsatt og er et prioritert arbeid i UD.

Media/ekstern kommunikasjon: Informasjonsbehovet var vedvarende stort gjennom hele krisen. Kommunikasjonsenheten hadde som hovedformål å sikre at god og riktig informasjon kom ut på egne kanaler som regjeringen.no og sosiale medier, samt i de redaktørstyrte mediene. Slik kunne UD sikre at både de som var direkte og indirekte berørt, samt befolkningen forøvrig, fikk relevant og riktig informasjon om UDs konsulære arbeid. Dette var med på å avhjelpe det øvrige krisearbeidet og forsterket informasjon som ble delt med norske borgere som var registrert i UDs systemer (blant annet Reiseregistrering.no). Mediedekningen var også med på å vise bredden i den norske innsatsen for å få ut norske borgere fra både Israel og Gaza. Dette ble ansett som viktig for å sikre forståelse for UDs konsulære arbeid.

Det meste av mediehåndteringen ble gjort fra departementet i Oslo, for slik å avlaste utenriksstasjonene som stod i krisehåndteringen. Der det var hensiktsmessig og situasjonen tillot dette, fikk også mediene snakke direkte med utvalgte ansatte som stod i krisehåndteringen i Oslo, Tel Aviv og Kairo.

Å kunne opprettholde åpenhetslinjen også i kriser er viktig for å sikre tillit til det arbeidet som gjøres, og for å avverge unødvendig spekulasjon og kritikk grunnet manglende kjennskap til de begrensninger og dilemmaer UD til tider står i når slike kriser skal håndteres.

Kommunikasjonsenheten hadde også direkte oppgaver med å gjøre norske posisjoner løpende kjent nasjonalt og internasjonalt.

⁴ [forskrift-om-unntak-fra-arbeidsmiljøloven](#)

Kommunikasjonsmessig var denne krisen langt fra over når krisestab ble avviklet. Selv om trykket rundt den konsulære delen av krisen var høyt de første to-tre månedene, fortsatte medietrykket særlig på den politiske krisen⁵

Kostnader: Operasjonen med å få norske borgere hjem fra Gaza var kostandskrevende, både med hensyn til bruk av menneskelige ressurser og faktiske utgifter. Norske borgere som ble assistert hjem dekket utgifter til hjemreisen. Det er et viktig prinsipp at norske borgere selv betaler utgiftene når UD hjelper mennesker hjem fra ulike situasjoner ute i verden.

8. Konklusjon

Tilbakemeldingen internt og eksternt tilsier at krisehåndteringen samlet sett var vellykket, tross svært krevende rammebetingelser. Stor innsats fra alle involverte og læring fra tidligere kriser bidro til dette. Videre fremhevet mange en opplevelse av at de tilgjengelige ressursene i det norske virkemiddelapparatet for krisehåndtering dro i samme retning.

Det er imidlertid viktig å påpeke at for mange i Gaza som det tok lang tid å hjelpe, eller for de som fortsatt har slektninger i området, var og er denne krisen fortsatt en enorm belastning.

I alle krisehåndteringer er det mange praktiske forbedringspunkter. Det var det også denne gangen. Det utarbeides interne erfaringsnotat fra krisen, der behov for forbedringer av systemer, øvelser, opplæring, justering av planverk etc. nedfelles og følges opp. Disse erfaringspunktene, sammen med oppfølging av hovedpunktene i denne evalueringen, vil forhåpentligvis bidra til at UD står enda bedre rustet til å håndtere fremtidige kriser.

Samtidig er det viktig å huske at neste krise ikke blir lik den forrige. I tillegg til å iverksette tiltak for å rette opp svakheter fra håndteringen av forrige krise, er det viktig at UDs kriseorganisasjon fortsetter å være tilstrekkelig fleksibel til å kunne håndtere et bredt spekter av kriser også i fremtiden.

Håndteringen av denne krisen var spesielt ressurskrevende. Det er fremover behov for å se på rammene for konsulær bistand i kriser. Hvem skal vi hjelpe? Skal vi opprettholde rammene og nivået for konsulær bistand som vi har i dag, eller er det behov for en justering? Det er nødvendig å diskutere om dette er bærekraftig, og om vi skal legge oss på et lignende nivå fremover. Det bør defineres tydeligere i hvilke situasjoner det bør tilbys assistert utreise og hvem som skal få slik bistand. Her er det også naturlig å se nærmere på hva andre land gjør. Flere av disse spørsmålene vil bli omtalt i ny melding om konsulær bistand og kriser som legges frem for Stortinget våren 2025.

Faktaboks

Konsulær bistand: Konsulær bistand er de tjenestene som norske myndigheter tilbyr norske borgere i utlandet. Utenriktjenesten har som oppgave å tilby konsulær bistand til norske borgere i utlandet

Assistert utreise: Bistand til å forlate et land/område der andre kommersielle utreisemuligheter ikke lenger er tilgjengelig [Norge hjelper norske borgere med å komme seg hjem fra Vestbredden - regjeringen.no](#)

⁵ [Saker om krisen i Midtøsten - regjeringen.no](#)

Personkrets: Personkrets definerer i denne sammenhengen hvilke persongrupper som kunne tilbys assistert utreise fra de berørte områdene i Israel og Palestina.

Listeføring: Lister med detaljert informasjon over aktuelle og klarerte borgere for assistert utreise.

UDs operative senter: Utenriksdepartementets operative senter (UDops) er i drift 24 timer i døgnet 365 dager i året. En av senterets viktigste oppgaver er å håndtere nødsamtaler som rettes til utenriksstasjonene utenfor ordinære åpningstid, samt overvåke det internasjonale situasjonsbildet hele døgnet, slik at utenriktjenesten enda raskere kan fange opp og reagere på små og store kriser.

Krisestab: Utenriktjenesten har en fleksibel og skalerbar respons for krisehåndtering, som koordineres av Seksjon for krisehåndtering. Seksjonen forvalter en rekke krisestøttefunksjoner, herunder UDops. Alvorlige hendelser håndteres enten i forsterket linje (styrking av ansvarlige enheter fra UDs krisestøtte) eller ved stabsorganisering (krisestab). Krisestab settes ved større, alvorlige kriser hvor situasjonen er uoversiktlig og uforutsigbar, og besluttet av strategisk kriseleder (utenriksråd). Dette gjelder også ved sammensatte kriser som rammer flere avdelingens ansvarsområder. Krisestaben består av følgende roller/vaktlag, som skal stille på en times varsel: Kriseleder, vaktleder, analyseleder, URE-team, pressevakt, informasjonsleder, webansvarlig og publikumsteam, samt eksterne liaisoner.

URE: Utrykningsteamet (URE) er et team sammensatt av UD ansatte og eksterne liaisoner som kan reise ut og bistå utenriksstasjonene i krisesituasjoner. Teamene kan reise ut på svært kort varsel (fem timer), og sammensetningen besluttet iht. krisens behov. UD har fire team (vaktlag) som roterer hver uke, og som overlapper, evt. utfyller hverandre i lengre kriser.

Reiseråd: Utenriksdepartementet gir offisielle reiseråd når det anses å være grunn til å råde nordmenn fra å reise til et bestemt land, område eller region, eller til å forlate stedet. Dersom norske borgere drar til land eller områder som er omfattet av UDs reiseråd kan det være vanskelig å gi konsulær bistand på grunn av krigshandlinger eller sikkerhetssituasjonen

[Utenriksdepartementets reiseråd - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/da/utenriksdepartementet/reiserad)

Reiseinformasjon: UD's reiseinformasjon er Utenriksdepartementets sider om innreise, naturforhold og andre relevante opplysninger [for nær 200 land](#). Disse oppdateres gjerne fortløpende når hendelser er ventet eller inntreffer som er av betydning for reisende.