

IFS Info 3/04

Torunn Laugen Haaland
Erik Guldhav

**Bruk av norske styrker i kampen
mot internasjonal terrorisme**

Innhold

Om forfatterne	4
Innledning	5
<i>Erik Guldhav:</i>	
Politisk kontroll over norske styrkebidrag i internasjonale koalisjoner: Erfaringene fra operasjon Enduring Freedom	6
Innledning	6
Politisk-strategisk kontroll	7
Kommandosystemets transparens	7
Nasjonale funksjoner i kommandosystemet	8
Detasjement av spesialstyrker	8
Detasjement av F-16-jagerfly	9
Tilgang på informasjon i kommandosystemet	10
Kunnskap og erfaring hos norske offiserer	11
Militær relevans	12
Konklusjon	14
Noter	14
Kilder	15
<i>Torunn Laugen Haaland:</i>	
Tordenskjolds soldater? Bruk av norske spesialstyrker i internasjonale operasjoner	17
Bruk og overforbruk av en begrenset ressurs	18
Profilering av og åpenhet rundt bruken av spesialstyrker	20
Militærfaglige konsekvenser	22
Konsekvenser for den enkelte spesialjeger	23
Konklusjon	26
Noter	27
Kilder	27
Appendiks	29
English summary	
The use of Norwegian Forces to Fight International Terrorism	30

Om forfatterne

Major Erik Guldhav har tjenestegjort ved Værnes flystasjon, Luftforsvarets forsyningskommando og Forsvarsattacheens kontor i Washington DC. Han arbeider nå som prosjektoffiser ved Norwegian Battle Lab & Experimentation (FOHK/NOBLE). Han er utdannet ved Luftkrigsskolen, er sivilingeniør fra Norges Tekniske Høgskole (NTH) samt Master of Management fra BI. Hans artikkel bygger på en eksamensoppgave avlagt ved Forsvarets stabsskole, Grunnstudiet, høsten 2003.

Torunn Laugen Haaland er forsker ved Institutt for forsvarsstudier. Hun arbeider med en avhandling om den interne omstillingsprosessen i Forsvaret knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner.

Bruk av norske styrker i kampen mot internasjonal terrorisme

Innledning

Det norske forsvaret er inne i en omfattende omforming, med styrket evne til å delta i internasjonale operasjoner som én viktig målsetting. Norske styrker har deltatt i humanitære, fredsbevarende og nasjonsbyggende operasjoner og i krigsoperasjoner i og utenfor Europa i løpet av det siste drøye tiåret. I henhold til både denne praksisen og den siste langtidsproposisjonen for Forsvaret (St.prp. nr. 42, 2003–2004) foreligger det ikke lenger noen åpenbare og entydige begrensninger med hensyn til hvor på kloden Forsvaret skal kunne settes inn eller hva slags operasjoner det skal kunne delta i. Denne utviklingen reiser en rekke problemstillinger som har vært gjenstand for bred offentlig debatt de siste årene.

Et spørsmål som så langt har fått relativt lite oppmerksomhet, er forholdet mellom politiske myndigheter og militære styrker som settes inn i internasjonale operasjoner. Beslutningen om å sende norske styrker til en internasjonal operasjon fattes av de politiske myndigheter, og den politiske kontrollen med styrkene mens de er ute tilligger regjeringen. I utøvelsen av denne myndigheten vil politikerne i varierende grad måtte støtte seg på militære anbefalinger. Politikere og militære vil imidlertid ikke alltid ha sammenfallende synspunkter, noe som bekreftes av begge bidragene i denne publikasjonen. Samtidig fremstår det som en opplagt målsetting å legge forholdene til rette

for en størst mulig grad av felles forståelse mellom den politiske ledelse og militære beslutningstakere og iverksettere på ulike nivåer. Med dette for øye er det viktig at begge parter forstår hvilke hensyn som ligger til grunn for den andres vurderinger. Forhåpentligvis kan denne publikasjonen bidra i så måte.

Det andre formålet med publikasjonen er å løfte noen av Norges militære erfaringer fra kampen mot internasjonal terrorisme fram i lyset. Norges deltakelse i operasjon Enduring Freedom i Afghanistan fra og med 2002 har gitt Forsvaret de første erfaringer siden den annen verdenskrig med deltakelse i fremste rekke i en ren krigsoperasjon. Det er disse erfaringene som er utgangspunktet for denne publikasjonen. På bakgrunn av Norges bidrag til Enduring Freedom, drøfter major *Erik Guldhav* avveiningen mellom kravet til politisk kontroll og behovet for raske militære beslutningsprosesser. *Torunn Laugen Haaland* tar opp enkelte forhold knyttet til bruken av norske spesialstyrker i samme operasjon.

Politisk kontroll over norske styrkebidrag i internasjonale koalisjoner: Erfaringene fra operasjon Enduring Freedom

Erik Guldhav

Innledning

Hvorvidt og eventuelt hvordan det politisk-strategiske nivået skal innvirke på planleggingen og utførelse av militære operasjoner har vært diskutert til dels omfattende opp gjennom historien.¹ Utallige praktiske eksempler illustrerer problemstillinger knyttet til hvordan denne politiske styringen kan finne sted, og konsekvensene dersom den blir for omfattende og detaljert eller fraværende.² Basert på Carl von Clausewitz sier Peter Paret følgende:

Consequently the political leadership should ultimately control and direct the conduct of war. That is not to say that it should displace soldiers in the planning and conduct of operations. It should take care not to ask the impossible, and collaborate with the senior commanders in developing overall policy; but the armed forces do not exist for their own sake.³

Det norske forsvaret står i dag overfor et utvidet spekter av konflikter som i en eller annen form innebærer bruk, eller trusler om bruk, av militærmakt. Forsvarets fellesoperative doktriner skisserer grunnleggende læresetninger for utvikling og bruk av militære styrker i et stort spekter av operasjoner i fred, krise og væpnet konflikt.⁴ Doktrinen dekker forholdsvis godt de såkalte tradisjonelle konflikttyper, herunder ulike typer fredsstøttende operasjoner, og nevner at dagens komplekse bilde i enkelte tilfeller krever utvidet politisk kontroll.⁵ Imidlertid tar doktrinen i liten grad for seg problemstillinger knyttet til den nye sikkerhetspolitiske situasjonen som oppstod etter 11. september

2001. Spørsmål som har dukket opp i etterkant av 11. september er for eksempel hvorvidt forebyggende krig⁶ kan legitimeres, og hvordan militære koalisjoner⁷ bør settes sammen i kampen mot internasjonal terrorisme.

Norske militære bidrag til slike koalisjoner vil måtte forholde seg til nasjonale behov for politisk kontroll, samtidig som deltakelse i en koalisjon stiller krav om kommandomessig underleggelse, samt compatible og hurtige beslutningsprosesser. Deltagelse i disse nye koalisjonene og konfliktene skaper altså et spenningsforhold mellom kravene til politisk kontroll på den ene siden og kravene til økt hastighet i utøvelse av kommando og økt tempo i operasjonene på den andre.

Med utgangspunkt i den skisserte problemstillingen vil jeg drøfte denne spenningen mellom kravet om nasjonal, politisk-strategisk kontroll (sentralisering) og det militære behovet for hurtig beslutningsprosess i operasjonene (desentralisering) i lys av erfaringene fra norsk militær deltakelse i operasjon Enduring Freedom (OEF) i Afghanistan.

Jeg vil spesielt søke å drøfte følgende to teser. For det første: Muligheten for reell politisk kontroll marginaliseres dersom norske militære styrkebidrag kommandomessig avgis til *ad hoc*-koalisjoner, og deltar i operasjoner uten tradisjonell NATO-kommando. For det andre: Dersom Norge pålegger styrkebidrag som er avgitt til *ad hoc*-koalisjoner sentraliserte kontrollprosedyrer og særnorske engasjementsregler i den hensikt å oppnå god politisk og militær-strategisk kontroll over bruken av disse, blir norske styrker irrelevante og lite attraktive.

Norge har bidratt med ulike elementer under operasjon Enduring Freedom. Jeg anser de styrkekomponentene som har en potensiell effektorrolle,⁸ som mest relevante for problemstillingen. Dette innebærer at jeg

konsentrerer meg om F-16-detasjementet, samt spesialstyrkene. Ettersom det finnes lite offentlig tilgjengelig materiale om spesialstyrkenes oppdrag, taktikk og styring ut over det som er blitt fortalt offentlig av forsvarsministeren og forsvarssjefen, vil hovedvekten av drøftingen konsentrere seg om F-16-detasjementet. Eksempler fra spesialstyrkene vil brukes så langt ugradert informasjon er tilgjengelig.

Politisk-strategisk kontroll

Det er interessant å spørre seg hva som er forutsetningene for at en nasjon skal kunne utøve politisk-strategisk kontroll over sine styrkebidrag avgitt til en koalisjon som opererer under en annen nasjons kommando. Forsvarsminister Kristin Krohn Devold berørte deler av denne problemstillingen da hun kom inn på NATOs kommandosystem i en tale i Norfolk i januar 2003.

If there is insufficient inclusiveness and transparency, then our ability to contribute – to reach agreements among ourselves, to convince our parliaments and publics – will inevitably suffer.⁹

Dette betyr at dersom norske myndigheter skal ha reell mulighet til å utøve nødvendig kontroll med sine styrkebidrag, må de ha tilstrekkelig kunnskap om og innsikt i det kommandosystemet styrkene underlegges. Dette må skaffes tidlig nok til at det kan stilles relevante krav om hvor og hvordan norske myndigheter ønsker å bidra i beslutningsprosessen. Videre er det nødvendig å sørge for at norsk personell bekler sentrale funksjoner i kommandosystemet, og at disse funksjonene dekker de relevante nivåer både under planlegging og utøvelse av operasjonene. Til sist er det avgjørende at dette personellet har tilstrekkelig kunnskap og erfaring til å påse at nasjonale pålegg følges ved bruk av styrkene, samt at relevant

informasjon ikke holdes tilbake innad i koalisjonen.

Kommandosystemets transparens

Det norske forsvaret etablerte tidlig et nasjonalt liaisonelement ved det amerikanske hovedkvarteret Central Command (CENTCOM) i Florida.¹⁰ Elementets hovedoppgave var ifølge brigader Jon B. Lilland¹¹ å holde norske myndigheter løpende orientert om utviklingen i kampen mot terrorisme, og å være et forbindelseselement mellom det norske og amerikanske forsvaret.¹² Videre uttalte oberstløytnant Lars Granli¹³ at dette elementet avklarte viktige utfordringer innenfor kommando og kontroll direkte mellom den amerikanske militære ledelsen og det politiske nivået hjemme i forbindelse med at amerikanerne anmodet om norske styrkebidrag.¹⁴ Ved fysisk tilstedeværelse tidlig i CENTCOM var det mulig for Norge å aktivt sette seg inn i den overordnede planleggingen av kampen mot terrorisme, herunder de kommende operasjonene i Afghanistan.

Amerikanerne baserte i stor grad sin planlegging og ledelse av operasjonene på sitt etablerte kommandosystem,¹⁵ hvilket i utgangspunktet er rimelig godt kjent for det norske forsvaret. På den annen side hersket det stor usikkerhet om hvordan amerikanerne i praksis ville gjennomføre operasjonene i lys av de kraftige uttalelsene fra president George W. Bush høsten 2001, og den følelsesmessige stemning som preget det amerikanske samfunnet i denne perioden.¹⁶ Videre var prinsippene bak den gryende koalisjonen av villige både ny og uvant for blant andre Norge, og det var derfor fornuftig å skaffe seg oversikt over sammensetningen av og beslutningsmekanismene i koalisjonen som gradvis tok form. Det er derfor rimelig å anta at Norge, ved å tidlig etablere dette forbindelseselementet ved

CENTCOM, sikret seg tilstrekkelig innsikt i de kommende operasjonenes kommando-system.

Nasjonale funksjoner i kommandosystemet

Senterpartiets Odd Roger Enoksen stilte i januar 2003 følgende spørsmål til forsvarsministeren i Stortingets spørretime: "Hva gjør regjeringen for å unngå at vi blir dratt inn i interne borgerkrigsliknende tilstander?" Forsvarsministeren gav følgende svar på spørsmålet: "Vi har eget personell i kommandolinjen som både inngår i stabsfunksjoner, og som er forbindelsesoffiserer til Norge. Deres jobb er nettopp å påse at norske kampfly brukes i henhold til våre engasjementsregler."¹⁷ I flere andre sammenhenger er det også blitt presisert at Norge hadde god representasjon i viktige kommandomessige funksjoner under operasjonene i Afghanistan, og at dette gav god styring på hvordan norske bidrag ble brukt.¹⁸ Siden typen av oppdrag var så vidt ulike for henholdsvis F-16-detasjementet og spesialstyrkene, vil jeg behandle kommandofunksjonene hver for seg.

Detasjement av spesialstyrker

I en kronikk i Aftenposten berørte daværende presse- og informasjonssjef brigader Kjell Grandhagen spesialstyrkenes operasjonskonsept, og forklarte inngående hvordan Forsvaret sikret seg kontroll over bruken av disse styrkene gjennom deltagelse og representasjon i alle viktige kommandoled.¹⁹ Oberstløytnant Lars Granli ga også detaljert innsikt i hvordan norske spesialstyrker var hengt opp i overordnede kommandoled, og hvordan dette sikret kontroll i både planlegging og utøvelse av spesialstyrkenes oppdrag.²⁰ Det gjennomgående i disse fremstillingene er at spesialstyrkene i stor grad er organisert og opererer likt på tvers

av de aktuelle nasjonene, og at norske bidrag under operasjon Enduring Freedom ble brukt og ledet på en måte som vi var kjent med fra trening og øving. Samvirket mellom norske og amerikanske spesialstyrker er historisk godt og tett, hvilket medfører at disse elementene har god kjennskap til hverandres organisasjon og taktikk.

Norge var representert med stabsoffiserer på task force- og task group-nivå,²¹ slik at planlegging av spesialoppdrag tidlig kunne påvirkes på en slik måte at norske styrker ikke ble anmodet om å løse oppdrag som kunne komme i konflikt med nasjonale engasjementsregler. Videre hadde også eldste offiser i styrken et såkalt "Red Card", som han kunne bruke i tilfeller der det likevel hersket tvil om oppdrag var i henhold til enhetens engasjementsregler. Det var også etablert rutiner for hvordan lokal styrkesjef kunne rådføre seg med hjemlige myndigheter dersom han skulle være i tvil om utøvelsen av sin myndighet på dette området. Denne dialogen gikk direkte til situasjonssenteret ved Forsvarets overkommando, og derfra til Forsvarsdepartementet, som hadde juridisk ekspertise kontinuerlig tilgjengelig.

Imidlertid var Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) lite involvert i denne dialogen, delvis fordi det hadde liten situasjonsforståelse fordi avklaringene måtte skje raskt og fordi de gjerne hadde en politisk karakter. Dette innebar at de tradisjonelle militære ledelsesnivåene, herunder det operasjonelle nivået, ble marginalisert, da mye av den nasjonale ledelsen ble utøvet direkte mellom det taktiske og det strategiske nivået. Ett moment som kan nevnes i denne forbindelse er at utfordringer for spesialstyrkene i stor grad ble løst på taktisk lokalt nivå, hvilket var mulig på grunn av det meget tette og integrerte samarbeidet med amerikanske spesialstyrker. Det faktum at norske spesialstyrker på taktisk lokalt nivå i stor

grad kunne påvirke typen oppdrag de deltok i, bidro sannsynligvis til at bruken av "Red Card" på høyere nivå ikke ble nødvendig. Mye tyder altså på at Norge hadde tilstrekkelig representasjon i alle de viktige kommandoledd vedrørende planlegging og bruk av spesialstyrkene til at forutsetningene for å holde god kontroll med bruken av styrkene var til stede.

Detasjement av F-16-jagerfly

Det norske F-16-detasjementet var en integrert del av et styrkebidrag sammensatt av danske, norske og nederlandske jagerfly, det såkalte European Participating Air Forces (EPAF)-samarbeidet.²² Det er viktig å være klar over at nasjonene i denne styrken alle hadde nasjonale føringer og engasjementsregler, som i større eller mindre grad var ulike. Videre var dette første gang at norske jagerfly var tilstrekkelig utstyrt til å kunne utføre presisjonsbombing mot bakkemål, og dermed hadde en rolle som var til dels ny. Oberstløytnant Geir A. Fagerheim i juridisk avdeling i daværende Forsvarets overkommando uttalte i et intervju på Forsvarsnettets at Norge sikret seg god kontroll over de oppdrag som F-16-flyene ble pålagt. Han uttalte videre at

selv om flyene vil være underlagt amerikansk kommando, er det avklart at Norge kan avstå fra oppdrag og for eksempel be om mer informasjon. For å sikre norsk innsyn i operasjonene, har Norge fått plassere egne offiserer på ulike nivåer i organisasjonen til Enduring Freedom.²³

Oberst Morten Klever fremholdt at typen oppdrag kunne deles inn i planlagte og løpende, hvorav den første typen fulgte vanlig vei fra planleggingselementet i Combined Air Operations Centre (CAOC)²⁴ til det norske detasjementet som var en del av 376 Air Expeditionary Wing (AEW)²⁵ lokalisert til Manas-basen i Kirgisistan.

Morten Klever hadde stillingen som nestkommanderende på Manas-basen, samt rollen som operasjonsgruppesjef for 376 AEW. Han hadde dermed det overordnede ansvaret for de operasjonene de amerikanske, danske, norske og nederlandske jagerflyene i denne luftvingen skulle gjennomføre. I et intervju på Forsvarsnettets uttalte han at det var en ekstra trygghet at han som norsk offiser bekledd en så sentral stilling i operasjonens kommandosystem.²⁶

Videre uttalte Klever at det foregikk hyppig dialog mellom ham, den norske detasjementsjefen og planleggingselementet i CAOC for å avklare hvilke typer oppdrag de enkelte nasjonene i EPAF-styrken kunne brukes til.²⁷ I dette ligger det at Norge hadde rimelig god mulighet til å påvirke beslutninger på flere nivåer som berørte aktuelle forhåndsplanlagte oppdrag. På den annen side hadde Norge ingen representasjon i CAOC og var dermed uten direkte medvirkning i den planleggingsprosessen som foregikk der frem til såkalt Air Tasking Order (ATO)²⁸ ble utstedt. Dette begrenset muligheten for å skape integrert forståelse på høyt nivå for engasjementsmessige begrensninger i EPAF-styrken, og forsterket viktigheten av at norske stabsoffiserer på Manas-basen var i dialog med CAOC. I flere kilder presiseres det at det ideelt sett burde ha vært norske stabsoffiserer i CAOC.²⁹

Det skal også nevnes at Fellesoperativt hovedkvarter hadde plassert sin stedlige representant på Manas-basen i rollen som kontingentsjef, og gitt denne myndighet til å utøve et såkalt "Red Card" dersom oppdrag utenfor nasjonale engasjementsregler likevel skulle bli kanalisert ned til det norske detasjementet.

Løpende oppdrag ble pålagt flyene ved behov, når de var tilgjengelig i aktuelle områder, og fulgte ikke en forutgående planleggingsprosess fra CAOC. Denne typen

oppdrag bar naturlig nok preg av tidspress, da man i slike tilfeller var anmodet av en styrke på bakken om nærstøtte i forbindelse med pågående kamper eller situasjoner. Bruken av norske F-16-fly ble klarert av norske representanter i Air Support Operation Centre (ASOC),³⁰ som hadde direkte kontakt med norske fly og med AWACS.³¹ (se figur s. 29)

Dersom oppdraget var innenfor nasjonale retningslinjer, ble flyet i siste omgang avgitt til den lokale enheten som hadde anmodet om støtte, og ledet inn på målet av en såkalt Forward Air Controller (FAC).³² I siste instans var det flygeren som måtte vurdere om de lokale forhold var innenfor engasjementsreglene, og eventuelt avbryte oppdraget.³³ Lederen for det norske liaisonteamet i ASOC, oberstløytnant Espen Gukild, presiserte at så vel den lokale styringen og medvirkningen i ASOC, som koordineringen mot overordnede myndigheter fungerte utmerket. Han fremholdt at de norske stabsoffiserene hadde full kontroll med at bruken av de norske flyene var i henhold til nasjonale engasjementsregler.³⁴ Dette bekreftes også av andre norske offiserer som deltok i operasjonene, samt i flere ulike offisielle kilder.³⁵

Alt tyder på at Norge hadde god dekning når det gjaldt representasjon i relevante funksjoner og nivåer i den del av kommandosystemet som omhandlet planlegging og bruk av F-16-detasjementet. Et viktig unntak var manglende tilstedeværelse i planleggingselementet i CAOC, men lokale tilpasninger og justeringer gjorde at denne ulempen ble håndtert på en tilfredsstillende måte. Jeg vil derfor konkludere med at forutsetningene for å forvalte de nasjonale retningslinjene vedrørende bruk av F-16-flyene var gode. Det er imidlertid viktig å spørre seg om tilgangen på informasjon var tilstrekkelig til at norske offiserer kunne gjøre den jobben de

var satt til, samt hvorvidt de hadde tilstrekkelig relevant kunnskap og erfaring til å kunne forvalte funksjonene på en god måte.

Tilgang på informasjon i kommandosystemet

Informasjon om planlegging og gjennomføring av operasjoner, herunder relevant bakgrunnsinformasjon om situasjonen, gjøres vanligvis tilgjengelig for de funksjoner i kommandosystemet som har behov for dette. Norge hadde, som tidligere påvist, skaffet seg relevante funksjoner i den beslutningsprosessen som berørte planlegging og bruk av norske styrkebidrag, og rent teoretisk skulle det derfor ligge godt til rette for at Norge fikk tilgang på relevant informasjon.

Oberstløytnant Espen Gukild "fikk inntrykk av at det ikke ble holdt noe skjult i forbindelse med operasjonen som var relevant for den norske deltagelsen".³⁶ Videre fremholdt Gukild at de norske liaisonoffiserene hadde full tilgang til informasjonssystemer, herunder monitorer, chat-grupper og radiosamband, slik at de fikk tilstrekkelig forståelse for de operasjonene som pågikk. Dette bekreftes av oberst Morten Klever, som hevdet at bruk av elektroniske chat-systemer gjorde at berørte avdelinger kunne følge operasjonene fra minutt til minutt.³⁷ I et intervju i Aftenposten uttalte han at "Vi har et meget godt bilde av det som skjer på bakken."³⁸

På den annen side hadde major Olaf Erichsen, som var operasjonsoffiser i ASOC, en "følelse" av å ikke få tilgang til alle detaljer vedrørende situasjonen på bakken, uten at han direkte kan verifisere at så var tilfellet.³⁹ Videre nevnte han også at det i enkelte tilfeller virket som om amerikanerne ikke ønsket å ha så mange utenlandske styrker til stede i enkelte operasjoner, men at årsaken til dette sannsynligvis var lite hensiktsmessige engasjementsregler mer enn at de forsøkte å holde noe skjult. Ved å være

del av en slik sammensatt multinasjonal styrke fikk Norge sannsynligvis ikke all tilgjengelig informasjon da amerikanerne måtte behandle Norge på lik linje med en del andre nasjoner. Dette inntrykket hadde også en representant for spesialstyrkene, som opplevde at det i enkelte tilfeller oppstod uheldige situasjoner som følge av at amerikanerne ikke formidlet relevant informasjon om situasjonen på bakken til de avdelingene som ble satt inn i området.⁴⁰ Dette gjaldt imidlertid ikke spesielt i forhold til andre deltagere i koalisjonen, men også innad i egne enheter, spesielt på tvers av forsvarsgrenene.

Gjennomgående virker det som om de offiserene som deltok i de norske styrkebidragene, fikk tilstrekkelig informasjon til at de kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det fremgår imidlertid at man opplevde ulike grader av åpenhet, og at informasjonsknapphet i enkelte tilfeller var uheldig. Min konklusjon er at dette området kunne vært håndtert enda bedre, men at det ikke var direkte hemmende for Norges deltagelse i operasjonene, ei heller hindret muligheten for å forvalte nasjonale retningslinjer på en god måte.

Kunnskap og erfaring hos norske offiserer

Til tross for at Norge var godt representert i relevante kommandofunksjoner, og på denne måten hadde gode forutsetninger for å utøve tilstrekkelig kontroll, var det til syvende og sist vurderingsevne og modenhet hos den enkelte soldat eller pilot som avgjorde hvorvidt oppdraget foregikk innenfor nasjonale retningslinjer. Intet stabselement og ingen kontingent-/detasjementsjef har muligheten til å kontrollere det som faktisk skjer i siste linje av oppdraget, der patruljen fra spesialstyrkene står overfor en konkret situasjon, eller der piloten i samvirke med FAC avgir våpen på målet. På høyt politisk

og militærstrategisk nivå uttrykkes det stor tillit til at de norske soldatene og offiserene hadde høy modenhet, god folkerettslig opplæring og relevant innsikt i de nasjonale retningslinjene som lå til grunn for deltakelse i operasjon Enduring Freedom.⁴¹ Gjennomgående for de intervjuer jeg har foretatt, var at samtlige offiserer anså den misjonsspesifikke opplæringen som tilfredsstillende i forkant av at de deltok i operasjonen.⁴² Herunder ligger at de fikk tilstrekkelig god innsikt i nasjonale retningslinjer og engasjementsregler til at de kunne foreta relevante vurderinger av situasjonen opp mot disse, og utøve det ansvaret som var pålagt dem enten i godkjenning av oppdrag eller bruk av såkalte "Red Card".

Det er imidlertid viktig å være klar over at motiverte og dyktige norske offiserer sannsynligvis deltok i koalisjonen ut fra et ønske om å være reelle og mest mulig relevante bidragsyttere. Dette understrekes av major Olaf Erichsen, idet han forklarer at han syntes det var vesentlig mer ubehagelig å si nei til anmodning om dropp av bomber, altså bruk av "Red Card", enn det var å autorisere slike angrep med norske fly.⁴³ Årsaken til dette ligger ikke i press fra de andre deltagerne i koalisjonen, som gjennomgående ble opplevd som fraværende hos de offiserene jeg intervjuet, men i en erkjennelse av at anmodning om nærstøtte ofte betyr at egne styrker på bakken har behov for snarlig hjelp. Ved å sperre bruken av et norsk fly som er tilgjengelig i området på grunn av nasjonale engasjementsregler, får eget personell i kamp ikke den støtten de trenger før andre fly kan styres inn i det aktuelle området. Det eksisterte altså et vesentlig internt press med utgangspunkt i situasjonens alvor og ønsket om å bidra på en relevant måte til koalisjonens beste. Jeg har imidlertid ingen indikasjoner på at dette presset resulterte i konkrete episoder der

nasjonale retningslinjer ble brutt.

Man kan videre også spørre om i hvilken grad norske piloter hadde tilstrekkelig erfaring og mulighet til å vurdere den situasjonen på bakken de gav nærstøtte til, i lys av at denne typen oppdrag er relativt nytt i det norske luftforsvaret. Man er i stor grad overlatt til den identifiseringen av målet som gjøres av personellet på bakken, og har dermed mindre forutsetninger for å vurdere detaljer eller nyanser opp mot nasjonale engasjementsregler.

For spesialstyrkene var denne situasjonen ganske annerledes, i og med at de i stor grad utførte oppdrag som lå innenfor deres normale portefølje, og at de i større grad opplevde fysisk nærhet til utfordringene. Det var stort samsvar mellom disse styrkenes fredsmessige trening og øving og de spesialoppdrag de løste under operasjonene i Afghanistan, hvilket gjør det sannsynlig at de hadde tilstrekkelig kompetanse og erfaring.⁴⁴

Til tross for at enkelte offiserer nevnte at deres generelle opplæring i krigens folkerett var noe fjern og vag, fremgår det at deres solide faglige kunnskap og erfaring, kombinert med god misjonsspesifikk opplæring, gjorde at de hadde tilstrekkelige kvalifikasjoner til å utføre de oppgavene de var satt til. Denne bakgrunnen bidro også til at de klarte å håndtere det interne presset som ble skapt av situasjonens alvor, samt ønsket om å være relevante bidragsytere i koalisjonen. Jeg vurderer det derfor dit hen at også denne forutsetningen var godt oppfylt, og dermed styrket muligheten til å sikre den ønskede kontrollen over planlegging og bruk av de norske detasjementene.

Det fremgår av drøftingen over at det lå godt til rette for nasjonal politisk-strategisk kontroll over planlegging og bruk av de norske styrkebidragene i Afghanistan. Tidlig deltakelse i den sentrale planleggingsprosessen gjorde at norske offiserer ble kjent med

relevante kommandomessige forhold for operasjonen, og opplevde dermed tilstrekkelig transparens i kommandosystemet. Videre var Norge representert på nært sagt alle de viktige nivåer og funksjoner i operasjonen, med dyktige stabs- og faglige offiserer som hadde god kunnskap om de engasjementsregler og retningslinjer de skulle forvalte.

Til tross for at Norge ideelt sett skulle hatt representasjon i CAOC, samt tettere medvirkning fra Fellesoperativt hovedkvarter i enkelte avgjørelser, var ikke denne mangelen avgjørende for å sikre kontroll over bruken av norsk enheter. Informasjonstilgangen var også tilstrekkelig god til at oppgavene kunne løses. Eget ønske om å bidra til løsning av oppdraget medførte et visst indre press hos de deltakende offiserene, men klare norske engasjementsregler ble likevel overholdt. Tesen om at muligheten for reell politisk kontroll marginaliseres dersom norske militære styrkebidrag kommandomessig avgis til *ad hoc*-koalisjoner, og deltar i operasjoner uten tradisjonell NATO-kommando, er derfor svekket.

Spørsmålet som umiddelbart melder seg, er hvorvidt denne tette oppfølgingen av nasjonale retningslinjer og engasjementsregler gikk så langt at Norge i stor grad gjorde sine bidrag til koalisjonen lite relevante. Dette er et spørsmål som de politiske myndigheter i liten grad har vist interesse for. Jeg vil derfor se nærmere på hvilke konsekvenser den sterke fokuseringen på "null feil" på politisk-strategisk nivå har hatt for koalisjonens behov for hurtige beslutningsprosesser og for Norges reelle medvirkning i løsning av oppdraget.

Militær relevans

Ifølge oberstløytnant Lars Granli var amerikanerne svært fokusert på at flest mulig nasjoner skulle delta i koalisjonen, og de viste stor forståelse for at disse nasjonene var

bundet av nasjonale retningslinjer og engasjementsregler.⁴⁵ Oberst Morten Klever opplevde prosessen med å avklare de norske engasjementsreglene som en konstruktiv dialog mellom liaisonelementet i CENTCOM, situasjonssenteret ved Forsvarets overkommando og Forsvarsdepartementet, der de politiske myndigheter utviste stor interesse og fornuftig styring.⁴⁶ De engasjementsregler som omtales i offisielle kilder, og som ble gjenstand for inngående politisk debatt under Norges deltagelse i operasjon Enduring Freedom, gjaldt primært begrensinger på bruken av norske styrkebidrag slik at norske offensive kapasiteter ikke ble brukt i konflikt med norsk lov, folkerettslige forpliktelser og det mandat som Stortinget godkjente i forkant av styrkeavgivelsen.⁴⁷

Det faktum at amerikanerne tok hensyn til ulike nasjonale forutsetninger internt i koalisjonen, gjorde at de rent fagmilitære krav og argumenter fikk mindre betydning i tilpasningen av engasjementsreglene enn de ville fått dersom koalisjonen hadde vært avhengig av de militære kapasitetene som Norge kunne tilby. Rent militært hadde amerikanerne tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre de planlagte operasjonene alene, og deres ønske om deltagelse fra andre land var derfor i stor grad politisk motivert. Det bidro til at de politiske hensynene veide tyngre enn de militære i utformingen av de norske engasjementsreglene.

En konsekvens av dette var at de norske F-16-flyene, som del av hele EPAF-styrken på Manas, i perioder stod på bakken. Spesielt var dette tilfellet i starten, da manglende forståelse for styrkens miks av engasjementsregler gjorde at den ble lite brukt i de operasjonene som pågikk i Afghanistan. Dette antas å ha rammet det norske detasjementet mer enn begrensningene i norske engasjementsregler skulle tilsi.⁴⁸

Spesielt dersom operasjonene foregikk i grenseområdet til Pakistan gjorde engasjementsreglene det vrient å benytte EPAF-styrkens fly på en fornuftig måte.

Det er ikke vanskelig å forstå at situasjoner på bakken som krever nærstøtte fra fly raskt på grunn av at egne styrker er i kamp, gjør det vanskelig å forholde seg til et stort spekter av nasjonale engasjementsregler, der alle har sine særpreg. Dette gjorde at amerikanerne i perioder valgte å bruke egne fly enten fra Manas eller Bagram til å gjennomføre oppdrag som kunne ha vært løst av norske styrker.

Sannsynligvis skyldes dette problemet delvis manglende motivasjon til å sette seg inn i de begrensningene som det enkelte styrkebidraget hadde, og dermed ble det norske bidraget brukt mindre enn hva som kunne vært tilfellet ved bedre informasjon. Dette støttes av det faktum at de norske stabsoffiserene etter hvert presiserte problemet overfor den amerikanske ledelsen, noe som medførte en markant økning i bruken av de norske flyene.⁴⁹ Det bør her spesielt nevnes at norsk deltagelse i CAOC ville ha gjort det lettere å kommunisere dette budskapet tidligere, og kunne ha bidratt til en bedre forståelse på planleggingsnivået for hvordan styrkens ressurser kunne utnyttes. Imidlertid skal det ikke legges skjul på at de norske engasjementsreglene for F-16-flyene var til dels restriktive, hvilket også førte til initiativ fra detasjementet for å få tilpasset disse bedre til situasjonen, noe man ikke lyktes med.⁵⁰

Når det gjaldt bruken av spesialstyrkene, ser bildet ut til å ha vært ganske annerledes. Behovet for slike styrker var særdeles stort, og samarbeidet mellom de ulike miljøene innenfor spesialstyrkene er tradisjonelt tett og godt. Dette kan bidra til å forklare at Norges styrkebidrag ble brukt særdeles mye i hele perioden det var avgitt til koalisjonen.

Imidlertid fantes det også her nasjonale retningslinjer som potensielt kunne ha skapt utfordringer, men man lyktes i større grad å foreta lokale tilpasninger og justeringer som gjorde at disse problemene ikke oppstod eller at de fikk mindre praktisk betydning.⁵¹ Videre var, som jeg har nevnt tidligere, Norge representert på alle relevante nivåer i planleggingsprosessen, og dermed hadde Norge mulighet til å bidra med god informasjon og forståelse om eventuelle nasjonale begrensninger norske spesialstyrker var underlagt. Et annet viktig moment var at norske styrker var så ettertraktede at de i stor grad fikk mulighet til å velge type oppdrag selv, og dermed hadde mulighet til å maksimere sin relevans og sterke sider.⁵²

Konklusjon

Spenningen mellom behovet for politisk-strategisk kontroll og det militære behovet for raske beslutninger i operasjonene har minst like stor aktualitet i dagens nye sikkerhetspolitiske situasjon som i tidligere militære konflikter. Erfaringene fra Norges deltagelse i operasjon Enduring Freedom med spesialstyrker og F-16-jagerfly viser at hensynet til kravene fra det politisk-strategiske nivået til en viss grad gikk på bekostning av styrkebidragenes militære relevans. Likevel gikk dette ikke så langt at styrkebidragene ble irrelevante, noe som blant annet skyldtes norske offiserers evne til å finne praktiske løsninger i balansen mellom sentrale krav og de lokale, taktiske utfordringene.

Drøftingen viser at er det mulig å håndtere spenningen mellom sentralisering og desentralisering på en bedre måte enn under operasjon Enduring Freedom. Oberst Morten Klever mener at en viktig forutsetning for dette ligger i det militærfaglige nivåets evne til å belyse konsekvensene av de ulike engasjementsreglene tidlig for det politisk-

strategiske nivået, med fokus på hvordan dette påvirker relevansen av ulike typer militære bidrag.⁵³ Samtidig må de militære aktørene erkjenne at politiske hensyn tilsier at norske styrker ikke kan delta i alle sammenhenger. Målsetning må være at dialogen blir så god at når Norge først velger å sende styrker, er disse i stand til å gi et reelt bidrag til den aktuelle operasjonen.

Noter

¹ I Norge vil det politisk-strategiske nivå være representert ved regjeringen. Dette nivå bestemmer hvilke midler som skal anvendes under forskjellige typer militære operasjoner og gir overordnede rammer for hvordan disse skal brukes.

² Craig 1986, s. 482.

³ Paret 1986, s. 200.

⁴ FO, 2000a, s. 109.

⁵ Ibid., s. 33.

⁶ Forebyggende krig, eller "preventive strikes" legitimeres som en integrert del av amerikansk utenrikspolitikk i den såkalte Bush-doktrinen, se Martinsen, 2003, s. 3.

⁷ Med "nye koalisjoner" mener jeg i stor grad *ad hoc*-koalisjoner som fortløpende skreddersys av villige deltakere tilpasset hver enkelt konfliktsituasjon, også benevnt "Coalition of the Willing".

⁸ Begrepet "effektor" relaterer seg til konseptet for nettverksbasert Forsvar, og indikerer elementets evne til å projisere en stridsmessig effekt på målet.

⁹ Devold 2003a.

¹⁰ CENTCOM var det amerikanske hovedkvarteret under operasjon Enduring Freedom. Lokalisert til McDill Air Force Base, Tampa, Florida.

¹¹ Brigader Lilland var Senior National Representative ved det norske liaisonelementet.

¹² Furrevik 2002.

¹³ Oberstløytnant Granli var stabsoffiser ved det norske liaisonelementet ved CENTCOM.

¹⁴ Granli 2003.

¹⁵ Hvilket i dette tilfellet innebærer bruken av de såkalte "Regional Commands", herunder CENTCOM som ansvarlig for det aktuelle operasjonsområdet.

¹⁶ Web 1, 2001.

¹⁷ Devold 2003b.

- ¹⁸ FD 2002a; FD 2002b; Aftenposten 2002a.
¹⁹ Aftenposten 2002a.
²⁰ Granli 2003.
²¹ Task Force-nivået operasjonaliserte oppdrag fra høyere kommandonivå, og disse ble fordelt for utførelse i de aktuelle Task Groups avhengig av typen oppdrag.
²² Betegnelsen European Participating Air Forces henspeiler på det opprinnelige samarbeidet om kjøpet av F-16-fly der også Belgia deltok.
²³ Bore 2002.
²⁴ CAOC var lokalisert til Prins Sultan Air Base i Saudi-Arabia. Det ble senere flyttet til Qatar.
²⁵ Air Expeditionary Wing er amerikanernes måte å dele inn luftstyrkene på i forbindelse med deployering.
²⁶ Rønne 2002a.
²⁷ Klever 2003.
²⁸ Air Tasking Order er ordren som skisserer hvilket oppdrag som skal løses, og sendes fra CAOC til utøvende avdeling.
²⁹ Klever 2003; Erichsen 2003; Nilsson 2003.
³⁰ Air Support Operation Centre er et taktisk element som har som oppgave å koordinere flystøtte til bakkestyrker. Dette elementet var plassert i Tactical Operations Centre (TOC) hos 82nd Air Borne på Bagram-basen nær Kabul.
³¹ NATOs Airborne Warning and Control System.
³² Forward Air Controllers er personell på bakken som identifiserer mål og gir data til flyet.
³³ Erichsen 2003.
³⁴ Rønne 2002b.
³⁵ Hjelseth 2003; Devold 2003b.
³⁶ Rønne 2002b.
³⁷ Klever 2003.
³⁸ Aftenposten 2002b.
³⁹ Erichsen 2003.
⁴⁰ Intervju med representant for spesialstyrkene.
⁴¹ Devold 2002a; Devold 2002b; Nybakk 2003; Hjelseth 2002.
⁴² Klever 2003; Nilsson 2003; Erichsen 2003; Granli 2003.
⁴³ Erichsen 2003.
⁴⁴ Granli 2002; Intervju 2003.
⁴⁵ Granli 2003.
⁴⁶ Klever 2003.
⁴⁷ Devold 2002c.
⁴⁸ Erichsen 2003.

⁴⁹ Klever 2003; Erichsen 2003.

⁵⁰ Nilsson 2003.

⁵¹ Granli 2003.

⁵² Intervju 2003.

⁵³ Klever 2003.

Kilder

- Aftenposten 23.05. 2002a – Webutgaven:
"Hemmeligholdet om Afghanistan". <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article.jhtml?articleID=336189>.
- Aftenposten 17.10. 2002b – Webutgaven:
"Lite informasjon om krigen i Afghanistan". <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.jhtml?articleID=419731>.
- Bore, B. 2002: "Norge har sikret seg F-16 kontroll". Artikkel på Forsvarnett. http://www.mil.no/luft/liit/enduring_freedom/start/nyhetsarkiv/article.jhtml?articleID=24576.
- Craig, G. A. 1986: "The Political Leader as Strategist", i Paret, P. (red.), *Makers of Modern Strategy*. New York: Oxford University Press.
- Devold, K.K. 2003a: Transformation: Implications for the Alliance". Tale under Open Road, Norfolk, 20.–22. januar 2003. http://www.odin.dep.no/fd/engelsk/aktuelt/taler/statsraad_a/010011-090081/index-dok000-b-n-a.html.
- Devold, K.K. 2003b: Spørretimen i Stortinget 29.01. 2003. <http://www.stortinget.no/spti/sp-m20030129-10.html>.
- Devold, K.K. 2002a: Spørretimen i Stortinget 08.05. 2002. <http://www.stortinget.no/spti/dw-o2002050818-032.html>.
- Devold, K.K. 2002b: Spørretimen i Stortinget 04.06. 2002. <http://www.epos.stortinget.no/database/epos/spmliste.stm?sakid=24756>.
- Devold, K.K. 2002c: Spørretimen i Stortinget 25.04. 2002. <http://www.epos.stortinget.no/database/epos/>

-
- spmliste.stm?sakid=24468.
- Erichsen, O. 2003: Telefonintervju i forbindelse med oppgaven foretatt 26.11. 2003.
- FD 30.08. 2002a: Stortingsproposisjon om finansiering av norsk militær deltagelse i Afghanistan. Forsvarsdepartementets pressemelding nr. 43. <http://www.odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/presse/010011-070184/index-dok000-b-n-a.html>.
- FD 01.07. 2002b: Norske bidrag i Afghanistan – status 1. juli 2002. Departementenes Internettsider. <http://www.odin.dep.no/fd/norsk/publ/veiledninger/010011-120039/index-dok000-b-n-a.html>.
- Forsvarets overkommando 2000a: Forsvarets fellesoperative doktrine – Grunnlag.
- Forsvarets overkommando 2000b: Forsvarets fellesoperative doktrine – Operasjoner.
- Furrevik, G. A. 2002: "Viser solidaritet i USA". Artikkel på Forsvarsnett. <http://www.mil.no/start/aktuelt/nyheter/article.jhtml?articleID=6021>.
- Granli, L. 2003: Intervju foretatt 26. november 2003.
- Hjelseth E. 2003: "Norsk F-16 slapp bomber i Afghanistan". Artikkel på Forsvarsnett. <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=37420>.
- Hjelseth E. 2002: "Forsvarsjefen fornøyd med spesialstyrkene". Artikkel på Forsvarsnett. <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=12125>.
- Intervju 2003: Intervju med representant for spesialstyrkene.
- Klever M. 2003: Intervju 24. november 2003.
- Martinsen, K.D. 2003: Bush-doktrinen i Institutt for forsvarsstudier. Blandingskompendium nr. 1. Forsvarets Stabsskole.
- Nilsson, S. 2003: Intervju 23. november 2003.
- Nybakk M. 2003: Spørretimen i Stortinget 02.04. 2003. <http://www.stortinget.no/spti/sp-m20030402-18.html>.
- Paret, P. 1986: Clausewitz i Paret, P. (red.), *Makers of Modern Strategy*. New York: Oxford University Press.
- Rønne, J. 2002a: "Norsk oberst med operativ kontroll". Artikkel på Forsvarsnett. http://www.mil.no/luft/liit/enduring_freedom/start/nyhetsarkiv/article.jhtml?articleID=25781.
- Rønne, J. 2002b: "Norge har kontroll i Bagram". Artikkel på Forsvarsnett. <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=35255>.
- Web 1. Transcript of President Bush's address to a Joint session of Congress on Thursday night, September 20, 2001. <http://www.fairpress.org/sf0102/BushSpeech920.htm>.
-

Tordenskjolds soldater? Bruk av norske spesialstyrker i internasjonale operasjoner

Torunn Laugen Haaland

Den første store militære aksjonen mot internasjonal terrorisme etter 11. september 2001, operasjon Enduring Freedom, kom raskt i gang og ble i hovedsak gjennomført i Afghanistan. Ett av de norske militære bidragene bestod av spesialstyrker. Fire kontingenter var deployert i til sammen 13 måneder i perioden 2002–2003. Spesialstyrkebidragene utgjorde mellom 70 og 100 mann. De siste spesialstyrkene ble trukket tilbake fra Afghanistan i september 2003. Den 15. oktober samme år ble spesialstyrkene satt på beredskap til NATOs utrykningsstyrke (NATO Response Force). Norge har forpliktet seg til å opprettholde denne beredskapen fram til 15. januar 2005. Det betyr at deler av spesialstyrkene må være forberedt på deployering utenlands, trolig på svært kort varsel ettersom disse styrkene gjerne blir brukt i de innledende fasene av en operasjon. Denne deployerings- og beredskapspraksisen innebærer en betydelig høyere belastning på spesialstyrkene enn det som var praksis inntil de siste par årene. En annen ny praksis er en langt større åpenhet omkring styrkene og deres operasjonsmønster enn det som var vanlig tidligere.¹ Sammenlignet med noen av Norges samarbeidsland har norske myndigheter valgt en relativt åpen profil med hensyn til hvor og når styrkene til enhver tid har vært deployert.

Spesialstyrkene har høstet mange lovord for sin innsats, både fra nasjonalt og alliert hold. Det kan være en av grunnene til at forsvarsminister Kristin Krohn Devold har uttalt at spesialstyrker skal spille en sentral rolle i bekjempelse av internasjonal

terrorisme.² Forsvarssjefens militærfaglige utredning anbefaler på sin side økt satsning på spesialstyrker de neste årene. Denne anbefalingen er fulgt opp i den siste langtidsproposisjonen som ble fremlagt i mars 2004.³ De politiske myndigheters disponering av spesialstyrkene de siste par årene reiser imidlertid flere problematiske spørsmål. Formålet med denne studien er primært å drøfte noen av problemene knyttet til bruken av norske spesialstyrker, og å være et innspill i den pågående omstillingsdebatten i og utenfor Forsvaret. Flere av problemstillingene er også relevante for andre deler av Forsvaret som skal kunne brukes i internasjonale operasjoner.

Dette bidraget tar for seg fire problemstillinger: For det første drøfter vi om spesialstyrkene i dag brukes for mye og i situasjoner de ikke er trent for. For det andre setter vi spørsmålstegn ved den åpenheten som har vært rundt bruken av dem. For det tredje diskuterer vi noen positive og negative militærfaglige konsekvenser av måten styrkene blir brukt på. Til slutt ser vi nærmere på hvordan bruken av spesialstyrkene i internasjonale operasjoner oppleves for den enkelte spesialjeger, og hvilke implikasjoner dette har for hans tillit til de politiske myndigheter.

Den videre framstillingen bygger på innspill fra enkeltpersoner i Forsvaret, herunder også representanter for spesialstyrkene. Disse innspillene er blitt sammenfattet og bearbeidet av forfatteren av dette bidraget. Studien er i så måte et fellesprodukt fordi de militære bidragsyterne ikke kan identifiseres. Både av sikkerhetsmessige grunner og av hensyn til den enkeltes familie kan ikke spesialjegeres navn offentliggjøres. Det må videre understrekes at de synspunkter som kommer til uttrykk, ikke er Forsvarets offisielle syn. Vi har heller ikke foretatt noen målinger som viser hvor representative disse

holdningene er i Forsvaret. Studien er derfor ikke en vitenskapelig undersøkelse. Basert på det felles erfaringsgrunnlaget til bidragterne vil vi likevel hevde at fremstillingen løfter fram synspunkter som gjør seg gjeldene hos mange norske offiserer i dag, selv om vi ikke kan påstå at de deles av et flertall.

Bruk og overforbruk av en begrenset ressurs

Selv om antallet spesialstyrker ikke er offentlig, er det klart at det dreier seg om en kapasitet med begrenset omfang. Det tar lang tid å produsere enhetene, og rekrutteringsgrunnlaget er begrenset på grunn av de krav som stilles til denne typen tjeneste. Følgelig kan det raskt bli et sprik mellom politisk motivert etterspørsel og militær kapasitet.

På politisk nivå vil et spesialstyrkebidrag fremstå som attraktivt av flere grunner. Alliansebygging står sentralt i norsk sikkerhetspolitikk. De politiske myndigheter oppfatter det som viktig vis-à-vis allierte å demonstrere vilje til å ta ansvar og gjøre en solidarisk innsats.⁴ Ikke minst i NATO-sammenheng er det viktig at Norge viser en reell operativ evne og kan yte et vesentlig bidrag. Etersom Norge har valgt å stå utenfor EU, har norske myndigheter lagt spesielt stor vekt på at USAs interesse for NATO opprettholdes. USA har avgjørende betydning for NATOs forsatte relevans, og har i de senere årene krevd at andre land må ta på seg en større del av byrdene i alliansen. I denne forbindelse har trolig muligheten for å yte et synlig og profilert spesialstyrkebidrag vært kjærkomment for Norge.

Ved deployering av spesialstyrker viser man politisk vilje til å ta den høye risikoen som ofte er forbundet med operasjoner som foregår i fremste linje. Det er også viktig å vise allierte at Norge har evne og vilje til å stille med profesjonelle styrker med kort reaksjonstid, høy kvalitet, kompetanse til å

kunne operere i et multinasjonalt scenario og på et fellesoperativt nivå. Spesialstyrkene innehar disse egenskapene. Bruk av spesialstyrker i internasjonale operasjoner gir derfor en høy politisk gevinst i forhold til allierte og spesielt USA. Det kan også være økonomisk gunstig å bidra med et profilert spesialstyrkebidrag. Enhetene er relativt små i forhold til for eksempel et kampflybidrag, og har dermed langt lavere kostnader. Samtidig gir et spesialstyrkebidrag langt på vei de samme, om ikke enda større, politiske gevinster.

Også nasjonalt er spesialstyrkene en etterspurt ressurs. De skal til en hver tid ha en viss beredskap for å bistå politiet i bekjempelse av terrorisme på oljeinstallasjoner og fartøyer på norsk kontinentalsokkel.⁵ Videre inngår styrkene i planverket for forsvaret av Norge i krigstid. Selv om utbrudd av krig i Norge framstår som svært lite sannsynlig i overskuelig framtid, vil forberedelser for dette likevel være et oppdrag som innebærer krav til spesiell utdanning og trening, samt materielle og organisatoriske forberedelser for en militær avdeling.

At spesialstyrkene er i stand til løse mange oppdrag, medfører en fare for overforbruk. Forsvarets ledelse har også understreket dette poenget ved flere anledninger. Sjefen for Hærens Jegerkommando, oberstløytnant Karl Egil Hannevik, har for eksempel påpekt at spesialstyrker brukes mye og er etterspurt, og at det derfor er viktig å begrense bruken til den type innsats de er spesialtrent for. De bør primært brukes mot mål av høy eller kritisk betydning og til oppgaver som ordinære militære avdelinger ikke er i stand til å håndtere.⁶ Forsvarssjefen har også understreket dette poenget i Forsvarets fellesoperative doktrine: "Spesialoperasjoner bør rettes mot mål av høy eller kritisk betydning på militærstrategisk eller operasjonelt nivå. Spesialstyrker er begrenset

i antall, kan ikke lett erstattes og bør ikke utnyttes som erstatning for andre, mer passende styrker.”⁷ Samtidig understrekes det i den siste langtidsproposisjonen at Forsvaret er ett av de politiske myndighetenes viktigste instrumenter for å sikre og fremme nasjonale interesser. Bruken av norske spesialstyrker i internasjonale operasjoner de siste årene har vist at det kan oppstå et visst motsetningsforhold mellom sikkerhetspolitiske interesser på den ene siden og militære prioriteringer på den andre.

Internasjonal og nasjonal oppmerksomhet rettes nå primært mot bekjempelse av internasjonal terrorisme. Her har spesialstyrkene klare fortrinn. I Stortingsproposisjon nr. 55 (2001–2002) omtales sikkerhetsutfordringen knyttet til terrorisme på følgende måte:

Bekjemping av terrorisme internasjonalt vil i stor grad være knyttet til å finne, nedkjempe og fange terrorister. Unntaksvis vil dette også kunne innebære behov for å avskrekke eller nøytralisere stater eller andre aktører som tillater terrorister å gjøre bruk av det territoriet de kontrollerer.⁸

Innen spesielt første del av denne utfordringen vil spesialstyrkenes egenskaper ha store fordeler, ettersom pågripelse og bekjempelse av terrorister lenge har vært et dimensjonerende oppdrag for spesialstyrkene. Dette er noe de har trent og forberedt seg på i lang tid. Innenfor den andre delen av utfordringen vil det åpenbart være behov for konvensjonelle styrker. Her vil spesialstyrkene først og fremst kunne spille en viktig rolle i en innledende fase.

De mest langvarige militære engasjementene er imidlertid i dag knyttet til nasjonsbyggingsfasen, altså fasen etter at kamphandlingene hovedsakelig er over, når grunnlaget for en fredelig løsning skal etableres. Det er denne type engasjement norske militære styrker har vært tyngst involvert i de siste ti årene, primært i Bosnia,

Kosovo, Afghanistan og Irak. Dette er også bidrag til bekjempelse av internasjonal terrorisme på lang sikt, men her er det grunn til å stille spørsmål ved om bruken av spesialstyrker er hensiktsmessig ut fra en totalvurdering. I februar 2003 bestemte norske myndigheter å sende et nytt spesialstyrkebidrag til Afghanistan, i utgangspunktet for tre måneder. Den 2. mai erklærte USAs forsvarsminister, Donald Rumsfeld, at operasjon Enduring Freedom gikk over i en ny fase hvor hovedfokuset var nasjonsbygging. Den 21. mai bestemte likevel norske myndigheter å videreføre spesialstyrkebidraget fram til utgangen av september. Selv om spesialstyrkene løste viktige oppgaver i Afghanistan også i denne fasen av operasjonen, kan man stille spørsmål ved det politiske motivet og militære behovet for en videreføring av engasjementet ut over de opprinnelige tre månedene. Norge hadde allerede bidratt med blant annet spesialstyrker, transport- og kampfly og mineryddere i Afghanistan, og pr. mai 2003 besto Norges bidrag til internasjonale terrorrelaterte operasjoner for øvrig av etterretning, en ubåt, en fregatt, stabsoffiserer og personell til sivilt-militært samarbeid (CIMIC). I tillegg var det besluttet å bidra med en skvadron missiltorpedobåter (MTB) i Gibraltar.

En mulig bakgrunn for beslutningen om i tillegg å videreføre spesialstyrkeengasjementet, var at det norske kampflybidraget ble terminert 1. april. Ved å benytte spesialstyrkene ville Norge ha en profilert styrke i Afghanistan frem til et annet styrkebidrag var på plass, noe som skjedde da en kirurgisk enhet ble sendt til Afghanistan i september 2003. I og med at NATO også skulle overta ledelsen av International Security Assistance Force (ISAF) i Kabul, ville et slikt bidrag også bidra til Norges synlighet i alliansen. Da beslutningen ble tatt, hadde Norge ingen

andre gripbare avdelinger med den påkrevde reaksjonsevnen tilgjengelig. Spesialstyrkene var dermed eneste utvei for å opprettholde et høyt profilert styrkebidrag når kampflyene ble trukket ut. En annen mulig politisk gevinst ved forlengelse av spesialstyrkeengasjementet var å dempe det politiske presset i forbindelse med krisen i Irak som på dette tidspunktet var under full utvikling. Ved å være tungt engasjert i Afghanistan reduserte man presset fra USA og Storbritannia om å bidra militært i Irak. Man kan også betrakte bidraget i Afghanistan som en indirekte støtte til operasjonen i Irak. Ved å sende norske spesialstyrker til Afghanistan, avløste man andre spesialstyrker som dermed ble frigjort til operasjonen i Irak.

Spesialstyrkene var deployert i Afghanistan i seks måneder i 2003. Det er en lang periode for et lite og sårbart miljø. De var deployert i et område hvor jakten på terrorister riktignok fortsatt pågikk, men hvor de største utfordringene var knyttet til nasjonsbygging og etablering av stabilitet og sikkerhet for innbyggerne i Afghanistan. Ut fra en militær vurdering kan dette oppleves som misbruk av en kritisk ressurs.

Profilering av og åpenhet rundt bruken av spesialstyrker

Når spesialstyrkene er blitt deployert til et annet land, er det et annet spørsmål som melder seg: Hvor stor grad av åpenhet skal man ha rundt bruk av norske spesialstyrker i internasjonale operasjoner? Også her vil det være hensyn som både taler for og mot ulike strategier. Ved å offentliggjøre bruken av norske spesialstyrker i eksempelvis Kosovo og Afghanistan, herunder når de skal deployeres og gjerne supplert med "reiseskildringer" i rikspresen i etterkant, har Norge lagt seg på en relativt åpen linje sammenlignet med mange andre land hva angår profil på spesialstyrkene. Samtidig har

spesialstyrkene klart å gjennomføre operasjoner med en svært lav profil, slik at operasjonene ikke er blitt offentlig kjent før eventuelt i ettertid. Eksempler på dette er deltagelse i Bosnia, i Kosovo i 1999 og i Makedonia i 2001. Norge er altså i stand til å gjennomføre fordekte oppdrag med sine spesialstyrker, og myndighetene kan derfor til en viss grad velge hvor stor åpenhet de ønsker i disse spørsmålene.

Regjeringen har etter all sannsynlighet kunnet innkassere politiske gevinster gjennom profileringen av spesialstyrkebidragene. Ved å bidra med spesialstyrker viser man politisk handlekraft, og demonstrerer at man tar bekjempelsen av terrorisme alvorlig og prioriterer dette. I tillegg viser man den norske befolkning at midler som bevilges til Forsvaret, resulterer i troverdige, relevante og gripbare militære kapasiteter som kan delta på linje med toppnivået i andre nasjoner. Det kan også være et politisk signal til terroristorganisasjonene om at de vil bli bekjempet med de presumptivt beste ressurser.

Det kan imidlertid også være et motsetningsforhold mellom en åpen profil og andre hensyn – både politiske og militære. En skjernet profil vil kunne gi en rekke fordeler med hensyn til handlefrihet i oppnåelsen av politiske og militærstrategiske mål. Eksempelvis unngår en at terrorister får kjennskap til at den nasjonale beredskapen mot terrorisme blir midlertidig svekket. En opplysning om at man har et spesialstyrkebidrag på inntil 100 personer i utlandet, er samtidig en erkjennelse av at den nasjonale beredskapen mot terroranslag er redusert. Denne kunnskapen kan utnyttes og brukes i planlegging av aksjoner rettet mot Norge. Det er også en fordel at spesialstyrkenes taktikk, rutiner, prosedyrer og teknologi er minst mulig kjent for potensielle motstandere. Norges åpne profil kan således bidra til å

undergrave spesialstyrkenes egnethet i kampen mot internasjonal terrorisme. Kjennskap til hva disse styrkene er i stand til, og ikke i stand til, herunder hvor styrkene til enhver tid er engasjert, ville kunne være av stor interesse for en eventuell motstander og gi denne fortrinn i planlegging og utførelse av sin virksomhet. Høyt profilerte styrker kan gjøre terrorister mer oppmerksomme på Norge, og en kan derfor ikke utelukke at terrortrusselen mot Norge øker som følge av dette. Her er vi imidlertid inne på et område hvor det råder stor usikkerhet.

Et annet forhold som taler for en viss åpenhet rundt bruken av spesialstyrkene, er behovet for offentlig innsyn i de militære operasjonene. I et åpent demokratisk samfunn som det norske, krever media innsyn i hvilket mandat styrkene har og hvordan de brukes. Fra politisk hold er det viktig å vise at man har overordnet kontroll med norske styrkebidrag, samt at operasjonene foregår innenfor politisk godkjente engasjementsregler.

Hemmelighold vil kunne gi grobunn til konspirasjonsteorier og spekulasjoner om hvilke oppgaver spesialstyrkene utfører, og dermed undergrave tilliten til dem i opinionen og blant politikere. I januar 2003 viste NRK et dokumentarprogram av BBC om en påstått massakre av Taliban-soldater som var tatt til fange ved Mazar-I-Sharif i Afghanistan i november 2001. Programmet viste videoklipp av amerikanske spesialstyrker i tett samvirke med nord-alliansen. Sammen med intervjuer av soldater fra nord-alliansen og lokalt personell, knyttet disse bildene amerikanske spesialstyrker til henrettelser av Taliban-soldater, og det ble stilt spørsmål vedrørende spesialstyrkenes rolle og deres overholdelse av folkerettslige bestemmelser. Hvis norske spesialstyrker hadde operert i tilsvarende sammenhenger, ville en åpen linje vært påkrevd for å unngå

en undergraving av tilliten til spesialstyrkene hos politikere og i opinionen.

Det er også andre samfunnsmessige årsaker til at det ikke alltid er mulig eller ønskelig å hemmeligholde alle aspekter ved norske spesialstyrkeoperasjoner i utlandet. Norge har utviklet seg til å bli et åpent samfunn, og etter avslutningen av den kalde krigen har Forsvaret langt på vei fulgt med i denne utviklingen. I dag settes det ofte likhetstegn mellom åpenhet og troverdighet. Tåler ikke virksomheten dagens lys, vil det heller ikke fullt ut oppfattes som troverdig. Også andre virksomheter innenfor Forsvaret som tradisjonelt har vært svært lukket overfor omverdenen – for eksempel etterretningstjenesten – har måttet akseptere større grad av kritisk innsyn. Samtidig har man akseptert at denne og andre virksomheter som er nyttige for samfunnet, krever en viss skjerming fra offentligheten for at de skal kunne oppfylle de oppgaver de er satt til. Dette gjelder også spesialstyrkene.

Norges nærmeste allierte har noe ulik strategi på dette området. Fra amerikansk hold kan en få inntrykk av at de har valgt en åpen profil ettersom de ofte omtaler spesialstyrkeoperasjoner i ulike deler av verden. De amerikanske spesialstyrkene er imidlertid så store at det er all grunn til å anta dette ikke er et fullt ut dekkende bilde, og at de nytter både en åpen og fordekt profil samtidig. Når USA velger en åpen profil for en del av styrkene, kan de samtidig gjennomføre fordekte operasjoner utenfor offentlighetens lys med andre deler av dem. På denne måten kan de velge profil ut fra en nyttevurdering i hver enkelt operasjon. Fra britisk side har en derimot valgt utstrakt hemmelighold når det gjelder bruk av spesialstyrker. Selv i de tilfeller der pressen kan stadfeste bruk av spesialstyrker, velger britiske myndigheter å ikke kommentere opplysningene. Størrelsen på de norske spesialstyrkene medfører

imidlertid at norske myndigheter har begrensede muligheter til å forvalte styrkene etter en amerikansk modell. De har samtidig lagt seg på en åpnere linje enn den britiske. Svaret på hvilken linje Norge bør legge seg på, er neppe et enten-eller. Det er imidlertid viktig å ha en gjennomtenkt strategi når det gjelder grad av åpenhet før spesialstyrkene sendes inn i en operasjon.

Militærfaglige konsekvenser

Noen av de rent militære konsekvensene av nåværende praksis for bruk av spesialstyrker har vi allerede vært inne på. Når det gjelder graden av åpenhet om bruken av styrkene, er det rimelig å anta at også Forsvaret har hatt glede av å kunne profilere en kapasitet med anerkjennelse og suksess. Det er viktig å vise at man har relevante kapasiteter ikke minst når kampen om budsjettbevilgningene skal avgjøres. Det kan også synes som at en åpen profil gir en statusheving av styrkene. Man får demonstrert sine kapasiteter overfor andre land i alliansen; man får et kvalitetsstempel og økt troverdighet. Dette kan gi styrkene en gevinst ved at andre land vil samarbeide med norske spesialstyrker og på den måten også støtte Norge militært. På den annen side vil det å gjennomføre fordekte operasjoner i samarbeid med de høyest prioriterte avdelingene fra eksempelvis USA og andre nære allierte også kunne gi tilgang på informasjon og innsikt i teknikker, rutiner og prosedyrer som er strengt hemmeligholdt og derfor kun deles med nasjoner som gjennomfører skjulte operasjoner og holder en lav profil. Dette får man ikke tilgang til ved åpne operasjoner, og enkelte land ønsker heller ikke å dele dette med land som generelt profilerer sine spesialstyrkebidrag.

En annen militær fordel ved en åpen profil er at kunnskap om bruk av spesialstyrker kan ha en viss psykologisk avskrekkende effekt på en motstander. Dette forutsetter selvføl-

gelig at spesialstyrkene oppfattes som effektive og farlige. Samtidig reduseres muligheten til infiltrering av terroristorganisasjoner og overraskelse når spesialstyrkenes tilstedeværelse gjøres kjent. Åpenhet gir naturligvis også andre land og organisasjoner mulighet til å samle etterretning om norske kapasiteter. Konvensjonelle styrker vil, om ikke annet så på grunn av sin størrelse, ha mindre mulighet til hemmelighold og har derfor ikke samme behov for skjerming som spesialstyrkene.⁹

Deltakelse i operasjon Enduring Freedom var i høy grad kompetansegivende for spesialstyrkene. Styrkene fikk erfaringer fra et samvirkesystem på fellesoperativt nivå i en multinasjonal ramme. I et slikt scenario stilles det militære ressurser av høy kvalitet til disposisjon for spesialstyrkene. Eksempler på dette er strategiske bombefly, spesielle helikoptre for innsetting/uttrekning av styrker og kommunikasjonssystemer via satellitt. Dette er ressurser som ikke er tilgjengelige i fredstid hjemme i Norge, men som vil være tilgjengelig i krise og krig. På bakgrunn av dette kan man si at deltagelse i en slik operasjon er verdifull og gir militære gevinster uavhengig av åpen eller fordekt profil. Imidlertid er det slik at disse kapasitetene er tilgjengelige også i fordekte operasjoner, og da kanskje i enda høyere grad enn ved åpne. Fordekte operasjoner mot mål av politisk og militær høy viktighet vil også gi best tilgang på kritiske ressurser i stridsområdet. Samtidig medfører kravet til hemmeligholdelse i fordekte operasjoner at antallet gjennomføringer er lavt, og øvelses-effekten blir dermed begrenset.

Når det gjelder selve beslutningen om å bidra med spesialstyrker i en internasjonal operasjon, er det militære fordeler og ulemper knyttet til dette også. Hyppige internasjonale deployeringer vil som nevnt nødvendigvis resultere i et lavere trenings-

nivå og beredskap for å møte trusler nasjonalt. Personellet får ikke den nødvendige treningen mot oppgaver i Norge, og slitasjen på personellet og materiellet blir større. Styrkene rekker ikke å nullstille seg, verken når det gjelder personell eller materiell, før de settes til nye oppgaver. Gjennom dette reduseres den militære beredskapen.

Et annet forhold som taler mot utstrakt bruk av spesialstyrker i alle deler av en militær operasjon, er hensynet til utviklingen av andre konvensjonelle kapasiteter. Det er ingen tvil om at deltakelse i krevende internasjonale operasjoner, for eksempel Enduring Freedom, er kompetansehevende for norske avdelinger. Når spesialstyrker deltar i de senere faser av en kampanje, løser de gjerne noen oppdrag som også kunne vært løst av konvensjonelle styrker. Det er for eksempel sannsynlig at etterretningselementer ville kunne utført noe av den jobben spesialstyrkene gjorde i de senere deler av operasjonen i Afghanistan. Et slikt bidrag ville gitt en status- og kompetanseheving til også denne delen av Forsvaret. Fra et militærfaglig synspunkt er det derfor ønskelig at man varierer de norske bidragene i større grad enn det som har vært tilfelle så langt, og trekker inn flest mulig deler av Forsvaret i deltakelse i internasjonale operasjoner. Den siste langtidsproposisjonen bidrar utvilsomt til en utvikling i den retningen.

Dersom man velger å videreføre linjen fra de siste årene når det gjelder hyppigheten av deployeringer, vil belastningen for avdelingen og styrkeproduksjonen bli så stor at det blir nødvendig å endre rammevilkårene og skape en mer robust organisasjon. Bedre rammevilkår vil kunne føre til at færre avslutter tjenesten, og en mer robust organisasjon vil redusere operasjonstempoet for den enkelte og slitasjen på avdelingen som sådan. Politiske myndigheter har allerede tatt skritt i

en slik retning, og i langtidsproposisjonen foreslås det en ytterligere styrking.¹⁰ Forsvarssjefens militærfaglige utredning anbefalte i tillegg en sammenslåing av de to spesialstyrkemiljøene (lokalisert henholdsvis i Ramsund og på Rena), men dette er ikke fulgt opp i langtidsproposisjonen. Det kan synes som at dette står i et visst motsetningsforhold til den klare understrekingen av behovet for "mer robuste fagmiljøer, bedre interoperabilitet og evne til understøttelse og vedlikehold av operativ innsats over tid".¹¹

Konsekvenser for den enkelte spesialleger

Norske militære styrker er underlagt demokratisk kontroll. Det innebærer at det er de til en hver tid demokratisk valgte myndigheter som bestemmer når, hvor og til en viss grad hvordan norske militære styrker skal brukes. Dette er et grunnleggende prinsipp i det norske demokratiet og i utgangspunktet ikke omstridt, verken utenfor eller innenfor de militære styrkene. Fram til 1999 var dessuten valget om deltakelse i internasjonale operasjoner utenfor Norges grenser overlatt til den enkelte. En endring i loven om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner åpnet imidlertid for at offiserer tilsatt etter lovens ikrafttredelse kunne beordres til internasjonale operasjoner. I tillegg kan de politiske myndigheter beordre yrkesbefal til å gjøre tjeneste i internasjonal fredsoperasjoner "dersom tilfredsstillende deltakelse ellers ikke kan oppnås".¹²

Forsvarets ledelse og den sittende regjering går nå inn for å innføre generell adgang til å beordre norske yrkesoffiserer til internasjonale operasjoner. Uavhengig av disse juridiske forholdene, har det i de siste årene vært slik at erfaring fra internasjonale operasjoner har vært nødvendig for yngre befal som ønsker å gjøre karriere i det norske forsvaret. Dette står i sterk motsetning til det som var tilfelle bare et drøyt tiår tilbake, da

tjenestegjøring i internasjonale operasjoner ikke en gang ble godkjent som plikttjeneste. Også andre forhold kan gjøre det vanskelig å si nei til å delta hvis den militære enheten man tilhører skal sendes ut til en internasjonal operasjon. Hensynet til det interne samholdet og til kolleger er slike forhold.

I spesialstyrkene vil det i dag være krav til kontraktsinngåelse for utenlandsoperasjoner ved nytilsetninger. De som ble ansatt før disse kravene ble innført, kan velge å reservere seg i forhold til utenlandsoperasjoner. De som reserverer seg, kan imidlertid raskt komme til å bli sett på, og til en viss grad også bli behandlet, som et B-lag, ettersom de ikke kan disponeres med like stor fleksibilitet som resten av styrken. Frivilligheten når det gjelder deltakelse i internasjonale operasjoner, vil derfor langt på vei være illusorisk.

Det norske forsvaret er midt inne i en dyptgripende omstillingsprosess, hvis fremste formål er å produsere enheter som er gripbare, det vil si enheter som på kort varsel skal kunne settes inn der politikerne bestemmer det – enten i ulike deler av Norge eller hvor som helst ellers på kloden. Dette vil selvfølgelig få, og har allerede fått, store konsekvenser for hverdagen til befal i det norske forsvaret. I så måte er spesialstyrkenes erfaring fra de siste årene ikke unik. Spesialstyrkene har likevel vært spesielt utsatt på grunn av at de så langt har vært en av de få enhetene i det norske forsvaret som er blitt satt inn i internasjonale operasjoner under krigsforhold. På grunn av at det også dreier seg om små miljøer med et begrenset antall personer, har belastningen på den enkelte blitt stor. Spesialstyrkene opererer også svært selvstendig med å løse krevende oppdrag, noe som også må antas å kreve en høy grad av personlig motivasjon hos den enkelte. Denne motivasjonen vil avhenge av en rekke forhold.

Den omfattende seleksjonsprosessen med

etterfølgende ettårig grunnleggende utdanning som hver soldat må gjennomføre før han endelig kan tiltre den stående styrken, vil kreve at den enkelte i utgangspunktet er høyt motivert, og at han har fått tid til å vurdere seg selv i rollen som spesialjeger. I tillegg fører den brede rekrutteringen fra både vernepliktige og yrkesoffiserer til at miljøet er sammensatt av mennesker i forskjellige faser i livet, herunder både enslige og familieforsørere. Denne sammensetningen bidrar til et uensartet miljø, og kompleksiteten og nyansene i den enkeltes motivasjon blir tydeliggjort i interne diskusjoner. Det fører igjen til at den enkelte kan utvikle et eget selvstendig og gjennomtenkt standpunkt før han fatter beslutning om å tegne en flerårig kontrakt med spesialstyrkene.

Høyt operasjonstempo medfører lange og hyppige fravær fra familien, noe som åpenbart kan ha konsekvenser for motivasjon til å fortsette i yrket. I spesialstyrkene kan personalet gå på kontrakt i en lengre periode, opptil totalt 15 år. Her er det viktig å ta med i betraktning at det ikke er bare selve deployeringen som utgjør en belastning på familien. Øvelser og nasjonal beredskap medfører også et ikke ubetydelig fravær fra hjemmet. I tillegg kommer beredskapsperioder hvor både spesialjegeren og dennes familie må være psykisk innstilt på avreise til et farlig konfliktområde på sju dagers varsel. Dette utgjør naturligvis en belastning i seg selv.

Den enkeltes motivasjon utvikles også på situasjonsbestemt basis, fra sak til sak og over tid. Soldatenes motivasjon påvirkes både av offentlige og private debatter, og av ens egen livssituasjon. Å stifte familie vil være med å påvirke motivasjonen. Familie og barn kan gi grunnlag for et ønske om å redusere den risiko og belastning som spesialjegeryrket innebærer. På den annen side vil det paradoksalt nok for enkelte og i gitte sammenhenger også være noe å dø for. Det

er grunn til å anta at spesialstyrkemiljøet blir mest robust hvis det er i stand til å beholde erfarne og reflekterte medarbeidere også etter at de har stiftet familie. Det bør derfor være en målsetting for Forsvaret å utvikle arbeidsforhold som også er akseptable for denne gruppen. Viktige stikkord i denne sammenhengen vil være mulighet for livslang karriere, eventuelt fleksible ordninger knyttet til avgang ved en viss alder, og robuste avdelinger som reduserer belastningen for den enkelte til et akseptabelt nivå.

Spørsmål om åpenhet om spesialstyrkeoperasjoner kan også ha betydning for den enkelte spesialjegers motivasjon. Deltakelse i krevende operasjoner er til en viss grad motivasjonsskapende i seg selv. Man får utøve en kompetanse som det tar lang tid å tilegne seg, oppleve mestring og få anerkjennelse for dette både internt i miljøet og fra andre land. Hvis det er åpenhet om operasjonen, vil man i tillegg kunne oppleve anerkjennelse fra nærmiljøet og i det offentlige rom. Åpenhet innebærer imidlertid også en økt risiko for å bli identifisert i hjemmemiljøet, noe som igjen kan ramme familiene til dem som er en del av spesialstyrkene. De operasjonene som spesialstyrkene har deltatt i de siste årene (Kosovo og Afghanistan), har vært politisk omstridte, og pårørende kan derfor bli møtt med negative reaksjoner. I verste fall kan familien også bli utsatt for trusler fra for eksempel ustabile personer, noe som selvfølgelig vil påvirke motivasjonen for å delta i denne type operasjoner.

En annen type motivasjon er den som følger av at man på personlig grunnlag slutter seg til formålet med bruken av militærmakt i hvert enkelt tilfelle. I de siste operasjonene Norge har deltatt i, har en viktig motivasjon (på politisk nivå) vært et ønske om å gi militær, men også symbolsk støtte til Norges

viktigste allierte. Norsk sikkerhet fremsto i manges øyne ikke som direkte truet av utviklingen i Afghanistan. De ansatte i det norske forsvaret og deres nærmeste var heller ikke utsatt for konkrete angrep eller trusler. Når norske styrker settes inn mot Al-Qaida og Taliban-styrker i Afghanistan, er det derfor mulig at den personlige motivasjonen hos de norske styrkene er mindre enn hos motstanderne. Kampen utkjemper på fremmed jord mot en fiende hvis aggresjon primært er rettet mot USA. I denne situasjonen er det tvilsomt at en intellektuelt utviklet empati for saken alene gir en like sterk motivasjon som en kamp for mer personlige eller eksistensielle verdier. Innenfor spesialstyrkene gis det uttrykk for en del militærfaglige og moralske betenkeligheter i forhold til disse ulike motivasjonsfaktorene.

Den 23. mai 2003 omtalte en representant for Al-Qaida for første gang Norge og norske interesser som et konkret og navngitt terrormål. Dette kom overraskende på mange. Riktig nok har Norge en klar tilknytning til USA og alliansen mot internasjonal terrorisme, men Norge har likevel hatt en relativt lav profil i denne sammenhengen. Regjeringen støttet dessuten ikke krigen i Irak. Mange trodde derfor at Norge ville kunne stå beskyttet i skyggen av de store aktørene i kampen mot internasjonal terrorisme. I ettertid har det også kommet fram konkrete trusler mot den norske ambassaden i Addis Abeba og Kairo. Disse forholdene kan til en viss grad ha endret motivasjonen innenfor de militære rekkene i Norge. På den annen side heller noen til den oppfatning at det er nettopp Norges deltakelse i omstridte operasjoner som er den direkte årsaken til at Norge nå utsettes for terrortrusler.

I enkelte sammenhenger kan spesialjegeren avkreves å deployere på svært kort varsel.

Det kan gjøre det vanskelig for den enkelte spesialjeger å gjøre seg opp en mening om hver enkelt konflikt og om hver enkelt beslutning om bruk av militærmakt som regjeringen tar. I de tilfeller hvor den enkelte eventuelt ikke er enig i de politiske beslutningene som er fattet, kan motivasjon for deltakelse bygge på en aksept av og tillit til det demokratiske beslutningssystemet. Det bør derfor ideelt sett skapes et generelt tillitsforhold mellom den enkelte soldat og de som tar beslutningene om hvor han skal sendes. Dette forholdet har selvsagt mange og ofte subjektive sider. Noen spesialjegere har gitt uttrykk for at de har ulik tiltro til ulike politikerne, og at den til enhver til gjeldende maktsammensetningen i Stortinget og regjeringen er avgjørende for deres tillit til de beslutningene som blir fattet. På den annen side innrømmer de at det så langt har vært stor grad av politisk enighet om disse beslutningene, og at Norges sikkerhetspolitiske linje i liten grad har vært endret ved skifte av regjeringer.

Et forhold som økte spesialjegerens tillit til det politiske beslutningssystemet, var en levende demokratisk debatt om bruken av militærmakt, og da særlig norske styrker. En åpen og vidtfavnende debatt om bruk av militærmakt bidro til en tillit til at beslutningene om bruk av denne, og i siste instans bruk av dem selv, bygde på et verdigrunnlag som den enkelte spesialjeger kunne slutte seg til. Gjennom en grundig debatt opplevde spesialjegerne at beslutningen om å utsette ham og hans nærmeste for de belastninger en deployering medfører, hadde en solid forankring. Derav ville han også kunne ha større tiltro til at myndigheter og samfunnet forøvrig ville akseptere og ta ansvar for de eventuelle negative konsekvensene en slik beslutning ville medføre. Her spilte vurderinger av det ansvaret samfunnet tar for dem som blir

skadet eller mister livet i disse operasjonene og deres pårørende også en rolle.

Et siste forhold som har blitt nevnt i denne sammenheng, er den informasjonen som i etterkant har kommet fram om grunnlaget for å gå til krig mot Irak. En oppfatning av at egne og allierte myndigheter feilinformerer om det reelle grunnlaget for beslutningen om å gå til krig, bidrar til mistillit til politikerne også innenfor de militære styrkene.

Hvilke konsekvenser har det hvis den enkelte spesialjegers tillit til de politiske myndigheter svikter? Det er som sagt ingen tvil om at beslutningsmyndigheten i disse spørsmålene fortsatt vil ligge hos de politiske myndighetene, samtidig som det ikke er sikkert at det alltid vil være sammenfallende oppfatninger blant politikere og militære om hva som tjener norske interesser best. En mulig konsekvens av sviktende tillit er åpenbart at spesialjegeren velger å slutte i yrket. En slik beslutning får i første omgang først og fremst konsekvenser for den enkelte jeger. I den grad det blir et utbredt fenomen, får det derimot konsekvenser for det norske forsvaret og for hvilke kapasiteter Norge i neste omgang kan tilby i operasjoner i samarbeid med allierte.

Konklusjon

Flere konklusjoner kan trekkes om de problemstillingene som er blitt løftet fram her. To framstår imidlertid som særlig viktige. Norge trenger et større repertoar å spille på når det gjelder kapasiteter som kan delta i internasjonale operasjoner. De siste årene har det vært et sprik mellom de politiske ambisjonene og de militære kapasitetene, noe som har medført en for stor belastning på de militære enhetene som har vært tilgjengelige. Dette gjelder ikke minst spesialstyrkene.

Den andre konklusjonen gjelder tillitsforholdet mellom de militære styrkene

som sendes ut i internasjonale operasjoner på den ene siden og politikerne som har besluttet å sende dem på den annen. Her synes det å være rom for forbedringer. For dem som sendes ut, er det viktig at de har en følelse av at beslutningen som ligger bak er godt gjennomtenkt, og at hensynet til dem selv og deres familier også spiller en rolle i de politiske vurderingene. Det oppleves også som viktig at de settes til oppgaver de er trent for, og at de kan gi et reelt bidrag til den operasjonen de er en del av. Selv om man innenfor de militære rekker forstår og aksepterer at Forsvaret er et sikkerhetspolitisk instrument for de politiske myndigheter, vil det være en forventning om at de nevnte hensynene ivaretas. Å være et sikkerhetspolitisk instrument synes ikke alltid å være en tilstrekkelig motivasjon for å risikere liv og helse i militære operasjoner. Det kreves noe ut over det. Disse utfordringene må håndteres på en reflektert måte nå som Forsvaret går fra å være et invasjonforsvar til et innsatsforsvar med potensielt globalt nedslagsfelt.

Noter

¹ Se for eksempel "Conduct of War is Redefined by Success of Special Forces", *New* 2002.

² St.prp. nr. 42 (2003–2004). *York Times*, 21. januar 2003.

³ Kristin Krohn Devold, "What Europe wants", tale ved NATO-konferanse i Brussel 3. oktober

⁴ Stortingsmelding 38 (1998–1999), pkt 2.2, s. 8–9.

⁵ Stortingsmelding 17 (2001–2002). Kapittel 7.

⁶ "Spesialstyrker – en spesialitet," *Hærfra*, 20. juni 2003.

⁷ Forsvarets fellesoperative doktriner, del B, s. 206.

⁸ St.prp. nr. 55 (2001–2002), Vedlegg 1, pkt 6.

⁹ Men også fordi deres sikkerhet kan settes i fare hvis for mange detaljer om oppdrag og engasje-

mentsregler blir offentlig kjent, noe som kom tydelig fram da engasjementsreglene for de norske styrkene i Irak ble lekket til media i januar 2004.

¹⁰ St.prp. nr. 42 (2003–2004), s. 56.

¹¹ Ibid.

¹² Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner, § 4.

Kilder

Intervjuer og skriftlige innspill fra ansatte i Forsvaret.

Kristin Krohn Devold, *What Europe Wants from NATO*, tale holdt av Forsvarsministeren under NATO-konferanse i Brussel den 3. oktober 2002.

Forsvarets Overkommando, *Forsvarets fellesoperative doktriner*, del B.

Karl Egil Hannevik, "Spesialstyrker – en spesialitet," *Hærfra*, 20. juni 2003.

Michael Howard, "What's in a Name? How to fight terrorism," *Foreign Affairs*, januar/februar 2002.

T. Shanker, "Conduct of War Is Redefined by Success of Special Forces", *The New York Times*, 21. januar 2002.

Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner.

Stortingsmelding nr. 17 (2001–2002), *Nye nasjonale sikkerhetsutfordringer - veien mot et sikrere samfunn.*

Stortingsmelding nr. 38 (1998–1999), *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner.*

Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001), *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005.*

Stortingsproposisjon nr. 55 (2001–2002), *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005.*

Stortingsproposisjon nr. 42 (2003–2004), *Den videre moderniseringen av*

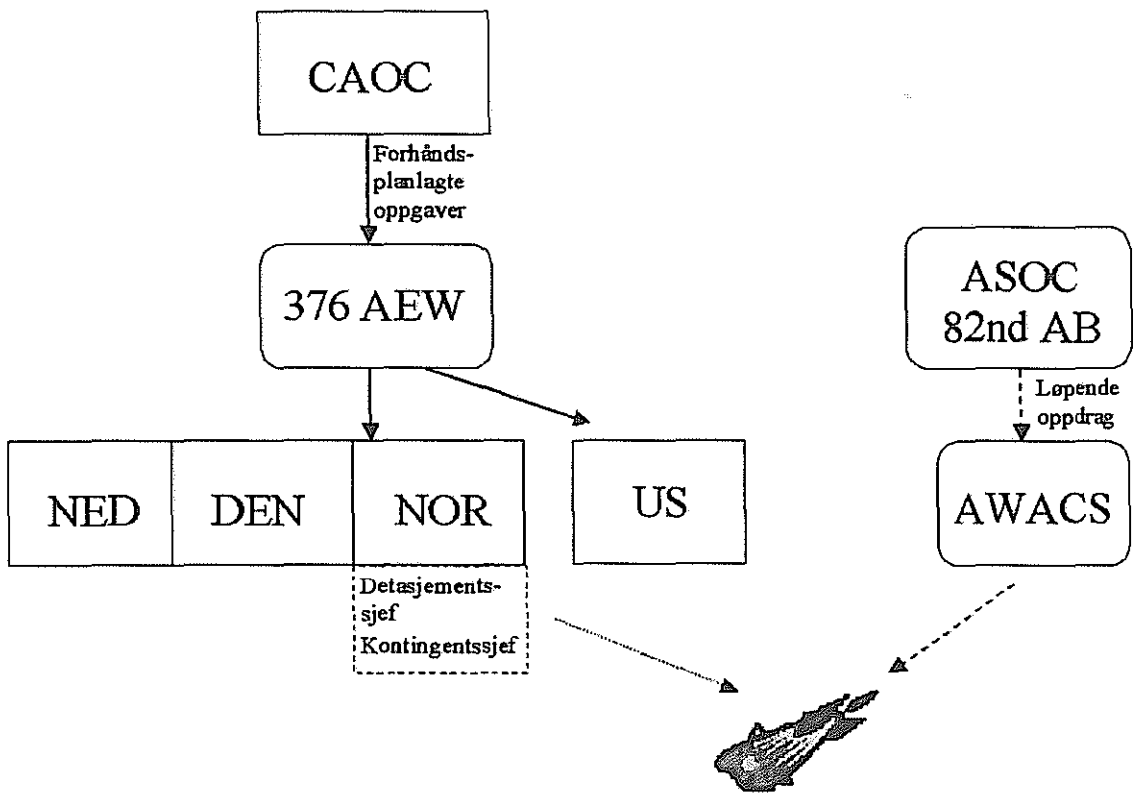
Forsvaret i perioden 2005–2008.

[http://www.mil.no/haren/hjk/start/
utdanningen/soknad_jeg/](http://www.mil.no/haren/hjk/start/utdanningen/soknad_jeg/)

Om spesialjegertjenesten i Forsvaret og
kravene til søkere, se følgende nettsider:

[http://www.mil.no/haren/hjk/start/
utdanningen/spes_tjeneste/](http://www.mil.no/haren/hjk/start/utdanningen/spes_tjeneste/)

Appendiks



English summary

The use of Norwegian Forces to Fight International Terrorism

This study discusses some themes related to Norway's recent military participation in the so-called international war against terrorism. The Norwegian armed forces are currently undergoing radical reforms, in which improved ability to take part in international operations is one important goal. The reforms are well under way, and since the early 1990s Norwegian forces have participated in military operations with humanitarian, peacekeeping, and nation-building objectives as well as in combat operations. Both this practice and the latest long-term plan for the Norwegian defence makes it clear that there are no explicit limits with regard to geographical areas or types of operations that Norwegian troops must be prepared to participate in. This development raises several questions, of which some have been the topic of public debate in recent years.

One theme that so far has received less attention is the relationship between the political leadership and the military forces that are deployed to international operations. Democratically elected politicians make the decision to deploy Norwegian troops abroad and exercise national control over troops that take part in coalitions led by other states. Politicians lean on military advice to a variable extent when they make these decisions. However, politicians and military personnel do not always see eye-to-eye on these questions, as confirmed by the two contributions in this publication.

The two studies take a closer look at some of the experiences gained by Norway's participation in Operation Enduring Freedom. Major Erik Guldhav

describes how national political control was exercised over Norway's contributions to the US-led coalition forces. He finds that Norwegian officers were represented at most levels in the military chain of command and were thus able to ensure that Norwegian forces were used according to national rules of engagement. However, he also argues that strict national rules of engagement made Norwegian F-16s less relevant for the coalition's operations, and they were therefore grounded part of the time. Norwegian special forces were better able to co-operate closely with allies in the theatre and were therefore operative within national rules of engagement throughout their deployment.

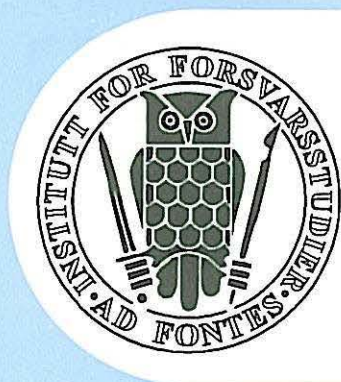
Torunn Laugen Haaland discusses the use of Norwegian special forces in the same operation. She finds that Norwegian authorities used special forces repeatedly over an extended period, also after US Defense Secretary, Donald Rumsfeld, declared that the operation had entered into a nation-building phase. The deployments, together with other national and NATO-responsibilities, placed a heavy strain on these few small and vulnerable units. Public exposure of the deployments also raises several questions. The publicity made politicians and military leaders able to demonstrate that Norway had high-quality units that could take part in combat operations. But it also threatened the secrecy the special forces depend upon in order to be effective. Last, but perhaps not least, the repeated use of special forces has implications for the motivation of the individual members of these units. This motivation is based on a great number of factors like each member's family situation, his/her perception of threat, and his/her trust in the political decision-makers and

the democratic decision-making process.
Some of this trust appears to be strained by
the experiences of the last few years.

IFS Info 3/04

**Torunn Laugen Haaland
Erik Guldhav**

**Bruk av norske styrker i kampen
mot internasjonal terrorisme**



**Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies**

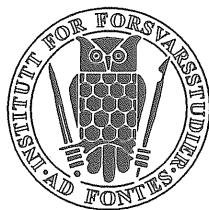
IFS Info 3/2004

Torunn Laugen Haaland
Erik Guldhav

Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies

Oslo mil/Akershus
N-0015 OSLO
Norway

Tlf: +47 23 09 31 05
Fax: +47 23 09 33 79



Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies