

**Norske kampfly i
Operation Enduring Freedom,
Afghanistan 2002–2003**

Luftkrigsskolens skriftserie Vol. 28

Andre utgivelser i skriftserien:

- Vol. 1 Luftforsvaret – et flerbruksverktøy for den kalde krigen? (1999)
Øistein Espenes og Nils Naastad.
- Vol. 2 Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo (2000)
Gunnar Fermann
- Vol. 3 Nytt NATO – nytt Luftforsvar?: GILs luftmaktseminar 2000 (2000)
Lars Fredrik Moe Øksendal (red.)
- Vol. 4 Luftkampen sett og vurdert fra Beograd (2000)
Ljubisa Rajik
- Vol. 5 Luftforsvaret i fremtiden: nisjeverktøy for NATO eller multiverktøy for Norge? (2001)
John Andreas Olsen
- Vol. 6 Litteratur om norsk luftfart før 2. verdenskrig: en oversikt og bibliografi (2001)
Ole Jørgen Maaø
- Vol. 7 A critique of the Norwegian air power doctrine (2002)
Albert Jensen og Terje Korsnes
- Vol. 8 Luftmakt, Luftforsvarets og assymetriens utfordringer. GILs luftmaktseminar 2002 (2002)
Karl Erik Haug (red.)
- Vol. 9 Krigen mot Irak: noen perspektiver på bruken av luftmakt (2003)
Morten Karlsen, Ole Jørgen Maaø og Nils Naastad
- Vol. 10 Luftmakt 2020: fremtidige konflikter. GILs luftmaktseminar 2003 (2003)
Karl Selanger (red.)
- Vol. 11 Luftforsvaret og moderne transformasjon: dagens valg, morgendagens tvangstrøye? (2003)
Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 12 Luftforsvaret i krig: ledererfaringer og menneskelige betraktninger.
GILs lederskapsseminar 2003 (2003) Bjørn Magne Smedsrud (red.)
- Vol. 13 Strategisk overraskelse sett i lys av Weserübung, Pearl Harbor og Oktoberkrigen (2005)
Steinar Larsen
- Vol. 14 Luftforsvaret i Kongo 1960–1964 (2005) Ståle Schirmer-Michalsen (red.)
- Vol. 15 Luftforsvarets helikopterengasjement i internasjonale operasjoner:
et historisk tilbakeblikk (2005) Ståle Schirmer-Michalsen
- Vol. 16 Nytt kampfly – Hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007 (2007)
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 17 Trenchard and Slessor: On the Supremacy of Air Power over Sea Power (2007)
Gjert Lage Dyndal
- Vol. 18 På vei mot en militær bachelor. En antologi av kadetter ved Luftkrigsskolen (2008)
- Vol. 19 Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden? GILs luftmaktseminar 2008 (2008)
Torgeir E. Sæveraas og Albert Jensen (red.)
- Vol. 20 Wilhelm Mohr. On World War II (2009)
Dag Henriksen
- Vol. 21 Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2009 (2009)
Per Marius Frost-Nielsen og Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 22 The 1970 – 1974 Combat Aircraft Analysis. Priority to Defensive Counter Air and Anti-Shipping
Operations. How optimizing defence resources altered the use of RNoAF fighters (2010)
Hans Ole Sandnes
- Vol. 23 8 år i Afghanistan, Quo Vadis? Et seminar om militær maktanvendelse.
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2010 (2011), Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 24 Norske luftmaktstenkere 1926–1940. En presentasjon av fem sentrale skribenter og deres arbeid
Frode Lindgjerdet
- Vol. 25 Etter Afghanistan – Ny strategisk virkelighet?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2011 (2012), Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 26 Luftmaktstenkningens «enfant terrible». Festskrift til Nils E. Naastad på 60-årsdagen.
Øistein Espenes og Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 27 Norsk luftmakt over Libya - suksess uten innflytelse?
GILs Luftmaktseminar 2012 (2012), Torgeir E. Sæveraas & Vidar Løv Owesen (red.)

Norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002–2003

Politisk kontroll og engasjementsregler

Per Marius Frost-Nielsen

akademika"
forlag

© Akademika forlag, Trondheim 2013

ISBN 978-82-321-0222-8

ISSN 1502-007X

Det må ikke kopieres fra denne boka ut over det som er tillatt etter bestemmelser i lov om opphavsrett til åndsverk, og avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Grafisk formgivning og tilrettelegging: Type-it AS
Trykk og innbinding: AIT Oslo AS

Forsidebilde: Norsk F-16 blir klargjort før avgang fra Ganci AB.
Fotograf: Lars Aamodt /cct. Forsvaret/Forsvarets mediearkiv.

Formål med skriftserien

Med Luftkrigsskolens skriftserie tar Luftkrigsskolen sikte på å synliggjøre skolens virksomhet og gjøre den mer allment tilgjengelig. I serien publiseres studier, seminarrapporter og lignende, hovedsakelig innenfor fagfeltene luftmakt og ledelse. Synspunktene som kommer til uttrykk i Luftkrigsskolens skriftserie står for forfatterens egen regning, og er således ikke et uttrykk for et offisielt syn fra Forsvarets eller Luftkrigsskolens side. Gjengivelse av innholdet i skriftserien, helt eller delvis, må kun skje med forfatterens samtykke.

Redaksjonskomite for skriftserien

Luftkrigsskolen: Karl Erik Haug (dekan), Dag Henriksen (oberstløytnant/avdelingssjef), Bjørn Olav Heieraas (oberstløytnant/avdelingssjef) og Torgeir E. Sæveraas (redaktør). Akademika forlag: Terje Tøgersen (forlagsredaktør).

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Luftkrigsskolen
Trondheim Mil
Postboks 4133
7450 Trondheim
Tlf: 73 99 54 00
E-post: editor@lksk.mil.no

eller

Akademika forlag
Postboks 2461, Sluppen
7005 TRONDHEIM
Tlf.: 73 59 32 10
E-post: forlag@akademika.no
www.akademikaforlag.no

«Politikere må forstå hva militære virkemidler kan og ikke kan gjøre,
og generaler må forstå hvilke politiske målsetninger de kjemper for.»

Forord

Denne utgaven av Luftkrigsskolens skriftserie er i hovedsak basert på forfatterens masteroppgave i statsvitenskap, levert ved NTNU i november 2009. Her fortelles et lite avsnitt om Luftforsvarets historie i moderne tid – et avsnitt som tidligere ikke er blitt fortalt. Hensikten med denne utgaven av skriftserien er å framheve analyser og konklusjoner fra den opprinnelige masteroppgaven.

Både som offiser som har jobbet rundt planleggingsbordet sammen med jagerflygere i internasjonale operasjoner, og som statsviter som har dykket ned i arkiver og ført samtaler med politikere og embedsmenn, har det mange ganger slått meg hvor kort veien er fra ministerens skrivebord til jagerflygerens cockpit. Problemstillinger som minsteren og jagerflygeren jobber med, kan ofte ha rot i de samme konkrete forhold. Ulike arbeidsoppgaver og ansvarsområder gir seg likevel utslag i ulik forståelse og håndtering av problemstillingene. Dette misforholdet skaper utfordringer når det gjelder å koordinere det politisk ønskelige med det militært mulige.

Debatten om nasjonale restriksjoner (caveats) og nasjonal innflytelse på hvordan militære styrkebidrag skal anvendes i multinasjonale militære operasjoner, har gjennom det siste tiåret vært både kontroversiell og polarisert internt i NATO så vel som i de enkelte NATO-medlemmers hovedsteder og generalstaber. Kunnskap om årsakene til og konsekvensene av nasjonale restriksjoner er helt nødvendig for å kunne håndtere den ikke ubetydelige utfordringen det er å omsette politiske målsetninger til konkrete militære tiltak. Dette er et forsøk på å gi et lite bidrag til økt kunnskap.

Per Marius Frost-Nielsen
Souda Air Base – Kreta, mai 2011
NTNU – Trondheim, september 2012

Innhold

Forord	7
Forkortelser	11
Norske kampfly i Afghanistan	13
<i>Nasjonal kontroll av norske kampfly i OEF</i>	15
<i>Politisk kontroll av militær maktbruk og “rules of engagement”</i>	16
<i>Vurdering av den norske politiske beslutningsprosessen</i>	17
Operation Enduring Freedom og norske F-16	19
<i>Nasjonale restriksjoner og kontroll av norske kampfly</i>	21
Allianseperspektivet – balansere sikkerhetsinteresser	25
<i>Ivareta norske sikkerhetsinteresser</i>	25
<i>Innsyn og innflytelse i kommandokjeden i OEF</i>	33
Samfunnsperspektivet – innenrikspolitiske krefter i utenrikspolitikken	41
<i>Balansering av regjeringens preferansegrunnlag</i>	41
<i>Sikre støtte i Stortinget</i>	48
<i>Opinionsforankring av norsk kampflydeltakelse i OEF</i>	55
Byråkratiperspektivet – kontroll av militært byråkrati	63
<i>Begrense fagmilitært autonomi</i>	63
<i>Begrense integrering av norske F-16 i OEF</i>	71
Sammenfattende analyse	79
<i>Allianseforpliktelsesens primat</i>	81
<i>Sikkerhetspolitisk risikobåndtering</i>	82
<i>Mot en syntese</i>	84

Konklusjon	91
Litteraturliste	93
Vedlegg 1: Oversikt over beslutningsprosess om norske kampfly i OEF 2002–2003	105
Vedlegg 2: Oversikt over offentlige politiske dokumenter (2001–2003) som behandler spørsmålet om Norges militære innsats i Afghanistan ..	113
Vedlegg 3: Norske myndigheters behandling av krigen i Afghanistan og kampflystøtte til OEF	115
Vedlegg 4: Oversikt over Forsvarets egen dekning av norske F-16 i OEF	119
Vedlegg 5: Oversikt over medias dekning av norsk deltakelse i krigen i Afghanistan og kampflystøtte til OEF	123

Figurer og tabeller

<i>Figur 1: Oversikt over empirisk grunnlag</i>	17
<i>Tabell 1: Resultat av empirisk kartlegging og delanalyser</i>	80
<i>Tabell 2: Sammenligning av første og andre fortelling.</i>	85

Forkortelser

Ap	Arbeiderpartiet
ASOC	Air Support Operation Centre
ATO	Air Tasking Order
AWACS	Airborne Early Warning and Control System
BDA	Battle Damage Assessment
CAOC	Combined Air Operation Centre
CAS	Close Air Support
CJTf-180	Combined Joint Task Force 180
DUUK	Den utvidede utenrikskomité
EPAF	European Participating Air Force
FAC	Forward Air Controller
FD	Forsvarsdepartementet
FFOD	Forsvarets Fellesoperative Doktrine
FIN	Finansdepartementet
FO	Forsvarets Overkommando
Frp	Fremskrittspartiet
ISAF	International Security Assistance Force
JD	Justisdepartementet
KrF	Kristelig Folkeparti
MLU	Midlife Update
OEF	Operation Enduring Freedom
ROE	Rules of engagement
RSU	Regjeringens sikkerhetsutvalg
Sitsen	Situasjonssenteret i Forsvarets Overkommando
SMK	Statsministerens kontor
SOP	Standing Operating Procedure
SP	Senterpartiet
SPINS	Special Instructions
St.prp.	Stortingsproposisjon
SV	Sosialistisk Venstreparti
TOC	Tactical Operation Centre
UD	Utenriksdepartementet
USCENTCOM	United States Central Command

Norske kampfly i Afghanistan

Fra oktober 2002 til april 2003 deltok norske kampfly i den amerikanske militære operasjonen «Enduring Freedom». Operasjonen var et resultat av terrorangrepene på USA 11. september 2001. Amerikanske myndigheter ble tidlig klar over at det var det internasjonale terroristnettverket al-Qaida som stod bak disse angrepene, og amerikansk etterretning hadde lenge visst at al-Qaidas ledelse holdt til i og ledet sin virksomhet fra Afghanistan under beskyttelse av det islamskfundamentalistiske Taliban-regimet (Woodward 2002: 5; Lambeth 2005: 6). Dagen etter terrorangrepene på USA erklærte NATO at angrepet kunne anses som et angrep på alle av alliansens medlemmer (NATO 2001). FN fulgte opp samme dag med en sikkerhetsresolusjon der de erkjente USAs rett til å forsvare seg selv mot nye angrep (FN 2001). I dagene som fulgte, ble det fort klart at USA ville svare militært på terrorangrepet, og USAs gjengjeldelsesangrep på Afghanistan for å bekjempe Taliban og al-Qaida ble iverksatt 7. oktober med militær støtte fra flere vestlige land under amerikansk ledelse (Lambeth 2005: 14–18; O’Hanlon 2004: 271–272; Johnson 2007: 91).

Med bred enighet i Stortinget ga også Norge sin militære støtte til de pågående operasjonene i Afghanistan ved å tilby blant annet mineryddere, transportfly, stabsoffiserer og spesialstyrker (Forsvaret 2002i; St.prp. nr. 39 [2001–2002]). Først i juni 2002 ble det klart at også norske F-16 skulle delta i operasjonene (NTB 2002d; Forsvaret 2002j; Aftenposten 2002a; St.prp. nr. 80 [2001–2002]; Dagbladet 2002f). Norske F-16 opererte som en egen kampflyenhet sammen med Danmark og Nederland fra oktober 2002 til april 2003, der oppdraget var å eskortere og gi nærstøtte til bakkestyrker som (Forsvaret 2002k; Sandland 2008: 102).

Mandag formiddag 27. januar 2003 tok to norske F-16 av fra den tidligere sovjetiske flybasen Manas i Kirgisistan. Flyene satte kursen sørover mot Afghanistan (Dagbladet 2003d; Aftenposten 2003a). Etter å ha flydd i halvannen time over Kirgisistan og Tadsjikistan gjorde de norske pilotene flyene sine kampklare idet de krysset grensen og fløy inn i Afghanistan. De kalte opp Warlord¹ på radioen og meldte sin ankomst. Deretter fløy de inn i et luftrom

1 Warlord var kallesignalet for det amerikanske AWACS-flyet (Airborne Warning and Control System) som var ansvarlig for å lede luftoperasjonen i Afghanistan under OEF (Sandland 2008: 99).

der de fylte drivstoff fra et ventende tankfly, før de fløy videre inn i et nytt tildelt luftrom og meldte seg klare til beredskap på radiofrekvensen til Warlord. Her skulle de ligge til de eventuelt ble bedt om å støtte bakkestyrker som trengte hjelp et eller annet sted på bakken i Afghanistan (Dagbladet 2003a).

Samtidig hadde amerikanske spesialstyrker innledet en større bakkeoperasjon mot det som var antatt å være en gruppe på opp mot 80 Taliban- og al-Qaida-tilhengere, like nord for landsbyen Spin Boldak i den sørøstre delen av Afghanistan (Guardian 2003; New York Times 2003). Spesialstyrkene havnet raskt i kamphandlinger med denne grupperingen og ba derfor om luftstøtte. Flere fly og helikopter ble tilkalt, deriblant de to norske kampflyene. Den ene norske piloten slapp sine to laserstyrte bomber og ødela et bunkeranlegg på anvisning fra bakkestyrkene (Dagbladet 2003a).

Hjemme i Norge lot reaksjonene ikke vente på seg idet denne hendelsen ble kjent i media. Både representanter fra Forsvaret og forsvarsminister Kristin Krohn Devold var raskt ute med å kommentere at bombingene ble gjennomført i henhold til fastlagte prosedyrer og direktiver (Dagbladet 2003b; Aftenposten 2003a; Dagsavisen 2003). Flere opposisjonspolitikere på Stortinget stilte seg tvilende til at bombingene kunne knyttes til al-Qaida og Taliban, og krevde full orientering fra forsvarsministeren (Dagbladet 2003c; NTB 2003a). Flere eksperter uttalte seg også i saken og antydte at Norge lot seg bruke av USA og var i ferd med å bli dratt inn i interne afghanske maktkamper (Dagbladet 2003c; NTB 2003a). Forsvarsministeren på sin side avviste disse påstandene og sa at «[o]ppdraget ble klarert av norske offiserer for å være i overensstemmelse med norske kjøregler.» (NTB 2003b).

I forkant av det militære bidraget med norske kampfly ble det presisert fra forsvarsministeren og forsvarssjefen at norske myndigheter ville forhåndsgodkjenne hvilke type mål som skulle bombes (Aftenposten 2002b). Statsminister Bondevik kommenterte beslutningen om å sende norske fly til Afghanistan ved å si at «(...) vi har full nasjonal kontroll over dette.» (Dagbladet 2002d). Hvordan kunne norske myndigheter ha full kontroll over hva norske fly gjorde i en amerikanskledet militæroperasjon langt borte fra Norge? Hvorfor skulle norske myndigheter pålegge særegne norske «kjøregler» for bruk og kontroll av norske kampfly i en FN-godkjent militæroperasjon som var ansett som legitim både av regjeringen og Stortinget? Norske myndigheter satt neppe på informasjon som gjorde dem bedre i stand til å vurdere hvordan stridsmidlene effektivt kunne brukes for å oppnå militære målsetninger i Afghanistan, enn amerikanske offiserer i operasjonsledelsen. Kort sagt: Hvilke årsaker lå bak Norges krav om kontroll og innflytelse for luftmilitær støtte til USAs krig mot terror i Afghanistan?

Nasjonal kontroll av norske kampfly i OEF

Denne studien tar mål av seg å avdekke årsakene til at norske myndigheter stilte krav til kontroll av bruken av egne kampfly avgitt til den militære «Operation Enduring Freedom» (OEF). Studien skal ikke bare omfatte de nasjonale restriksjonene som norske beslutningstakere definerte og satte som betingelse for norske kampflys deltakelse i OEF. Den skal også se på hvordan disse ble implementert og ivaretatt i forbindelse med de norske flyenes innsats i OEF. Dette er altså ikke en studie av *hvorfor* Norge deltok i denne operasjonen, eller av at Norge deltok med kampfly, men en studie av *hvordan* norske kampfly deltok i OEF.

Årsaken til denne tilnærmingen er at det er en lang vei fra politiske verdier og orienteringer via beslutninger til implementering av konkrete tiltak. Ikke minst gjelder dette for utenrikspolitiske beslutninger om bruk av militærmakt, der flere hensyn må ivaretas gjennom måten militærmakten anvendes på. Å pålegge militære styrker restriksjoner for å ivareta spesielle politiske hensyn kan derfor ved første øyekast virke fornuftig. Men kan politikere legge seg borti hvordan fagmilitære utfører sin jobb? Har politikere – i motsetning til de fagmilitære – nødvendig innsikt eller kompetanse i hvordan man driver militære operasjoner? Kan de da overprøve generalenes beslutninger om hvordan de operative sidene av oppdraget bør gjennomføres? I krig handler det om liv og død, og når krigen først er i gang, kan man da ta hensyn til annet enn sikkerhet og militær effektivitet?

På den annen side er all krigføring en forlengelse av politikken med andre midler (Clausewitz 2007 [1976]: 28). En general som ikke kjenner og har forståelse for den politikk han er en forlengelse av, har små sjanser for effektivt å styre krigen mot militære seire som gir politisk gevinst. Og hva er hensikten med krigen da? Krig har alltid medført enorm ødeleggelse og skapt store menneskelige lidelser. Man kan vel knappst rettferdiggjøre all denne elendighet uten at det er et nødvendig onde for å oppnå legitime politiske mål. Kort sagt: «War is *too* important to be left to generals» (Poggi 2001: 190).

Politisk kontroll av militær innsats slik den kommer til uttrykk i eksempelvis engasjementsregler eller andre kontrollmekanismer, der politiske krav avveies mot hensynet til militær effektivitet og utøvelse, er et punkt der disse to (ofte konkurrerende) hensynene møtes ansikt til ansikt. Å studere årsaken til politisk kontroll og hvordan den har foregått, kan potensielt fortelle oss noe om hvordan generelle verdier i utenrikspolitikken blir omsatt til faktiske handlinger. Hvem deltar i beslutningsprosessen? Hvilke preferanser vinner fram i slike avveininger? Hvilke kompromiss må gjøres underveis?

Politisk kontroll av militær maktbruk og “rules of engagement”

Denne studien søker å forklare en utenrikspolitisk beslutning om nasjonal kontroll over bruk av militærmakt. Problemstillingen tar utgangspunkt i de selvpålagte nasjonale restriksjonene som ble stilt som betingelse for å delta med norske F-16 i OEF, for å sikre en grad av nasjonal kontroll med hva norske fly ble brukt til i den amerikanskledede operasjonen. Det vil derfor være nødvendig å presisere hva som menes med ‘nasjonal kontroll’ og ‘nasjonale restriksjoner’.

Forhåndsdefinerte prosedyrer (standard operating procedures – SOP) er et hjelpemiddel for å kunne koordinere og muliggjøre felles handlingsmønster i store organisasjoner. Disse prosedyrene gjør det mulig for politiske beslutningstakere å implementere politiske beslutninger på en effektiv måte, da byråkratiet de har til rådighet, skal opptre forutsigbart i henhold til forhåndsdefinerte SOP-er uten at det er nødvendig med videre detaljkoordinering (Hill 2003: 93; Bueno de Mesquita 2006: 170; Allison og Zelikow 1999: 169). Denne måten å koordinere handlinger på gjelder også for bruk av militærmakt (George 1991: 14). Definerings av SOP-er for militær maktbruk, såkalte engasjementsregler (rules of engagement – ROE), gjør det mulig for politiske ledere å kontrollere sine militære organisasjoner, og styre og koordinere eksempelvis defensiv og offensiv innsats (Ibid.: 17–19). ROE-er defineres gjennom å kombinere sensitive politiske hensyn med situasjonen på bakken og oppdragets krav til gjennomføring. Dette foregår i den hensikt å gi individuelle militære enheter en veiledning for å kunne ta avgjørelse om dødelig maktanvendelse (Snook 2000: 38). ROE-er kan dermed kombinere behovet for politisk styring av krigen med behovet for å delegerer myndighet til å fatte beslutninger på lavere nivå i den militære kommandokjeden. Dette må ikke forveksles med operative og tekniske begrensninger på militært personell og utstyr. ROE-er er et naturlig innarbeidet element i luftoperasjoner generelt og i NATO spesielt², men krever at politiske ledere har en viss kompetanse og innsikt i de militære operasjonene for at de skal kunne defineres på en slik måte at de ivaretar særlige politiske hensyn (Dahl 2003: 328).

ROE-er går ofte under mange navn.³ I denne studien vil begrepet nasjonal

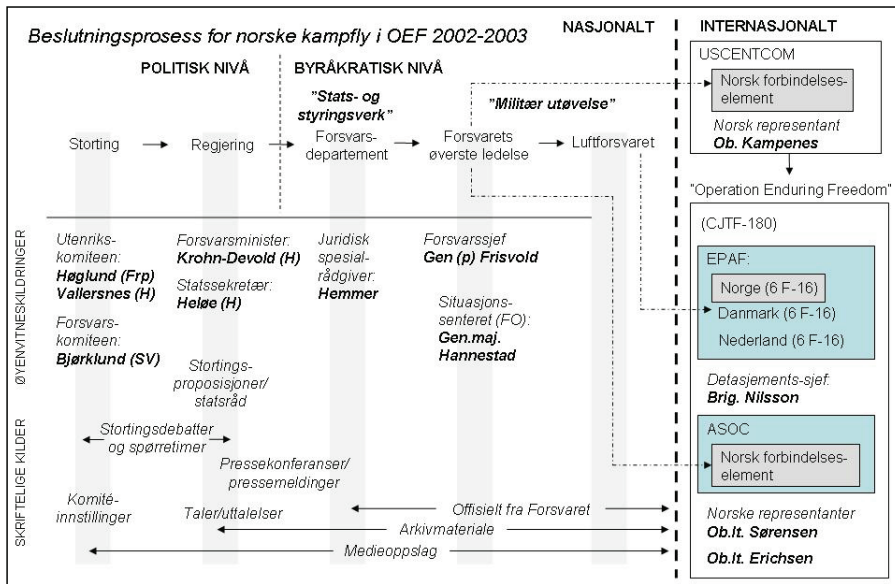
2 Selve begrepet «rules of engagement» skriver seg opprinnelig fra bestemmelser om bruk av NATOs luftstridskrefter under den kalde krigen, senere også for sjøstridskrefter. Selv i de enkleste luftoperasjoner med kampfly vil man ha et ROE-element. I dag brukes begrepet om all bruk av militærmakt (Dahl 2003: 328). Ved såkalte begrensede kriger med stor politisk oppmerksomhet der et ønsket utfall ikke nødvendigvis oppnås gjennom en tradisjonell militær seier alene, blir det særlig behov for å styre den militære innsatsen etter bestemte politiske hensyn gjennom ROE-er (Ibid.: 329).

3 Politisk kontroll og «caveats» er begreper ofte brukt i denne sammenheng.

kontroll brukes om den muligheten norske myndigheter hadde til å påvirke hva norske kampfly ble brukt til i OEF. ROE-er er bare en del av denne kontrollen. I tillegg kommer systemer og tiltak for å verifisere og kontrollere at ROE-ene blir etterlevd, eksempelvis en stats representanters (ofte militære forbindelsesoffiserer) tilstedeværelse på ulike nivåer i en militær kommandokjede. Begrepet nasjonale restriksjoner vil bli brukt i omtalen av forskjeller mellom norske og andre nasjoners ROE-er. Der det vil være nødvendig med en nærmere begrepspresisering, vil dette bli gjort rede for i teksten

Vurdering av den norske politiske beslutningsprosessen

For å kunne gjøre en grundig undersøkelse av den nasjonale politiske kontrollen med norske F-16 i OEF skal studien granske politisk kontroll ut fra tre ulike teoretiske innfallsvinkler. Dette krever også at studien baserer seg på et rikt empirisk kildegrunnlag (se Figur 1).



Figur 1: Oversikt over empirisk grunnlag⁴

4 Se vedlegg 1 til og med 5 for ytterligere oversikter over studiens kildegrunnlag.

I kapittel 2 gjør studien først kort rede for bakgrunnen for den militære operasjonen norske kampfly deltok i, og de nasjonale restriksjonene som flyene var underlagt. Deretter skal de nasjonale restriksjonene undersøkes gjennom tre ulike teoretiske perspektiv som danner grunnlaget for kapittel 3 (allianseperspektivet), kapittel 4 (samfunnsperspektivet) og kapittel 5 (byråkratiperspektivet). Drøftingene fra disse delkapitlene settes i sammenheng med hverandre i kapittel 6. Med bakgrunn i den innsikten som denne studien bidrar til, vil det i kapittel 7 pekes på hva denne innsikten kan ha å si for forståelsen av hvordan militær og politisk ledelse bør samarbeide for at mål og virkemidler i militære operasjoner skal henge sammen. Studien konkluderer med at etableringen av de nasjonale restriksjonene for norske F-16 i OEF kan forklares av to årsakskjeder. De ble etablert med bakgrunn i (i) regjeringens behov for å ivareta et innenrikspolitisk handlingsrom for beslutningen om å sende norske kampfly til Afghanistan, og (ii) som sikringsmekanismer for at norske fly ikke skulle bli trukket inn i militære operasjoner som kunne skade norske sikkerhetsinteresser.

Operation Enduring Freedom og norske F-16

USA hadde flere mål med den militære kampanjen OEF som ble iverksatt 7. oktober 2001. For det første ønsket USA å synliggjøre for Taliban-regimet og andre regimer i verden at det var uakseptabelt å beskytte terrorister. For det andre ville landet etablere kontakt med og styrke grupper i Afghanistan som stod i opposisjon til Taliban. For det tredje ville man hindre terrorister fra å operere fritt i og ut ifra Afghanistan, og for det fjerde ville man sørge for at nødvendig nødhjelp kom fram til den delen av den afghanske befolkningen som trengte det (Johnson 2007: 91–92). Den militære kampanjen ble først gjennomført som en strategisk bombekampanje mot installasjoner og infrastruktur som tilhørte Taliban og al-Qaida (O’Hanlon 2004: 272). Etter hvert gikk bombekampanjen over til å bli en støttekampanje i den forstand at man brukte luftstridsmidler for å støtte afghanske opposisjonsgrupper i kamper mot Taliban (Ibid.: 273). Disse gruppene samarbeidet tett med amerikanske spesialstyrker (Lambeth 2005: 103; Kaplan 2008: 36). Da Taliban raskt mistet kontrollen over store deler av Afghanistan, startet amerikanske bakkestyrker å etablere seg i landet (O’Hanlon 2004: 273). Bruk av militære fly gikk da primært over til å støtte egne bakkestyrker i en fase der den militære innsatsen hadde til hensikt å stabilisere sikkerheten i landet og nedkjempe gjenværende fraksjoner av Taliban og al-Qaida (Ibid.: 272; Lambeth 2005: 200–203).

Det var i denne fasen at norske kampfly deltok i OEF. Dette var for øvrig den første gangen norske militære fly deltok i offensive operasjoner siden andre verdenskrig (Aftenposten 2002a; NTB 2002f). Kort oppsummert var de norske flyenes oppgave å bidra til sikkerhet gjennom å ha en avskrekkende tilstedeværelse i lufta, bombe mål på bakken og komme bakkestyrker til unnsetning ved behov (St.prp. nr.80 [2001–2002]; Stortinget 2003a). Mer spesifikt dreide dette seg om at norske F-16 opererte i formasjoner på to fly. Det var i denne perioden svært liten risiko knyttet til at flyene opererte slik. Det fantes ingen fiendtlige luftstyrker, og risikoen for å bli skutt ned av bakkebaserte våpensystem var antatt å være svært liten (Simastuen 2002; Forsva-

ret 2002g).⁵ Hvert fly var utstyrt med målbelysningsutstyr for både deteksjon av bakkemål og laserstyring av bombene for å treffe målet. Sammen med lysforsterkende briller gjorde dette utstyret norske fly i stand til å operere både dag og natt (Brettingen 2007: 204). Hvert fly bar med seg to laserstyrte bomber i tillegg til at de var utstyrt med en 20 mm maskinkanon (Forsvaret 2003a).⁶

De norske flyene utførte i all hovedsak to typer oppdrag, vanligvis av seks til syv timers varighet. Det ene oppdraget var patruljerende nærstøtteberedskap over Afghanistan, der flyene oppholdt seg i et tildelt luftrom, og der de var klare til innsats ved behov. Den andre typen oppdrag knyttet seg til forhåndsplanlagte bakkeoperasjoner, der norske fly kunne bli bedt om å eskortere bakkestyrker eller helikopter og transportfly under forflytning (Brettingen 2007: 204; Sandland 2008: 102; Simastuen 2002). Begge disse oppdragene går under det militære begrepet nærstøtte⁷ og innebar at det kunne bli aktuelt å bruke våpen fra flyet mot mål på bakken. Dette foregikk ved at bakkestyrker ved behov sendte en forespørsel om nærstøtte til et operasjonssenter⁸ lokalisert i Bagram. Dersom forespørselen ble godkjent, ble kontrollører i et AWACS-fly over Afghanistan informert om bakkestyrkenes lokasjon. AWACS-kontrollørene sendte da tilgjengelige kampfly til det angitte området, der kampflypilotene etablerte radiokontakt med bakkestyrkene (Janssen 2002). Radiokommunikasjonen foregikk mellom pilotene i formasjonen og en såkalt Forward Air Controller (FAC)⁹, som i henhold til standardiserte prosedyrer valgte ut og beskrev målet for piloten (Brettingen 2007: 204). Dersom piloten gjenkjente målet gjennom målbelysningsutstyret, kunne han i prinsippet engasjere det.

I OEF opererte Norge med seks F-16 ut fra flybasen Manas i Kirgisistan. Norge dannet én administrativ enhet sammen med Danmark og Nederland,

5 Den direkte risikoen knyttet seg til håndholdte og laserstyrte (IR-styrte) bakke-til-luft-missiler og bakke-til-luft-artilleri og usikkerheten omkring antallet av disse i Afghanistan (O'Hanlon 2004: 273; Lambeth 2005: 77; Simastuen 2002). Disse er mindre effektive mot høytflygende jagerfly med god manøvreringsevne, men kunne være en trussel ved lavtflyging i forbindelse med nærstøtte til bakkestyrker samt ved avgang og landing. Den indirekte risiko var knyttet til motorhavari, der piloten eventuelt ble nødt til å skyte seg ut av flyet eller nødlande på ukjente landingsbaner (Forsvaret 2002g; NTB 2002g).

6 Bombene var av type GBU-12. Disse er laserstyrte bomber på ca. 250 kg hver (Janssen 2002; Forsvaret 2003a).

7 Nærstøtte – Close Air Support (CAS). I denne studien brukes begrepet nærstøtte om alle operasjoner som involverer kontakt mellom kampfly og bakkestyrker. Se Sandland (2007) for en diskusjon rundt den militære begrepsbruken av CAS.

8 Air Support Operations Centre (ASOC).

9 Forward Air Controller (FAC) er en egen rolle i en slik bakkestyrke og krever spesialutdannelse i å kontrollere og lede fly mot bakkemål (Ibid.: 101).

som også stilte med seks fly hver (Forsvaret 2002b; Forsvaret 2002c). Dette var første gangen disse tre nasjonene samarbeidet om et skarpt oppdrag under navnet «European Participating Air Force» (EPAF) (Forsvaret 2002a; Janssen 2002; Janssen 2003).¹⁰

Nasjonale restriksjoner og kontroll av norske kampfly

Innledningsvis ble begrepet «nasjonal kontroll av militære styrker» operasjonalisert med utgangspunkt i engasjementsregler, såkalte «rules of engagement» (ROE). Videre ble det poengtert at den nasjonale kontrollen ikke bare kan knyttes til definerte ROE-er, men også til den reelle muligheten en stats myndigheter har til å kontrollere at ROE-ene blir etterlevd. Hvilke ROE-er var norske kampfly underlagt i OEF, og skilte disse seg fra andre nasjoners ROE-er? Hvilket kontrollapparat hadde norske myndigheter for å sikre seg at ROE-ene ble etterfulgt, og stod de fast gjennom hele operasjonen, eller ble de forandret underveis?

ROE-ene for norske fly kan knyttes til fire konkrete forhold. For det første regulerte de *hvilke mål på bakken norske fly kunne engasjere*. I Stortingets spørretime 29. januar 2003 kommenterte daværende forsvarsminister Kristin Krohn Devold (Stortinget 2003a) dette: «(...) vi har engasjementsregler som beskriver hvilke mål og grupperinger vi kan angripe.» Målene omfattet ifølge forsvarsministeren «(...) både al-Qaida, taliban-terrorister og grupperinger som samarbeider med disse». (Dagbladet 2003d). For det andre var norske ROE-er underordnet *prinsippet om selvforsvar*. I situasjoner der norske fly ble tilkalt for å gi nærstøtte til bakkestyrker under angrep, kunne de angripe de fiendtlige styrkene uavhengig av disses tilhørighet (Stortinget 2003a; Stortinget 2003b; Sørensen 2008). For det tredje hadde norske fly *spesifikke krav til informasjon* som kunne verifisere at bakkemål de ble bedt å engasjere, lå innenfor rammene av de norske ROE-ene (Aftenposten 2002b; Dagbladet 2002a). Norge kunne avstå fra oppdrag dersom den tilgjengelige informasjonen ikke tilfredstilte disse kravene (Forsvaret 2002d). Dette dreide seg spesifikt om den informasjonen som gikk mellom en FAC og en norsk pilot, samt pilotens mulighet for positivt å identifisere målet på bakken (Frisvold 2008; Hannestad 2009). For det fjerde var bruken av norske F-16 *geografisk avgrenset til Afghanistan* (Sandland 2008: 99; Erichsen 2008; Frisvold 2008).

¹⁰ EPAF-samarbeidet har sin opprinnelse fra tidlig på 1980-tallet for å samordne landenes knappe ressurser og dra nytte av hverandres kompetanse når det gjaldt utdanning og trening av F-16-piloter og teknologisk utvikling av flyet.

Ved hjelp av de fire punktene over kan vi empirisk fastslå at det var betingelser knyttet til bruken av norske kampfly i OEF. Men var disse forskjellige fra USAs og andre deltakende nasjoners vilkår? Alle deltakernasjonene i OEF hadde ifølge norske myndigheter sine egne ROE-er (Forsvaret 2002e).¹¹ At det var en forskjell mellom norske og amerikanske ROE-er, bekreftes av den daværende forsvarsministeren: «(...) på de områder vi hadde andre ROE'er enn USA, så var det godt begrunnet og riktig» (Krohn Devold 2009).¹² Juridisk rådgiver i FD, Jarl Eirik Hemmer, bekrefter at norske ROE-er «(...) på enkelte punkter fastsatte mer begrensede regler ift. US ROE» (Hemmer 2009). At det eksisterte slike forskjeller, bekreftes også fra andre kilder (Frisvold 2008; FD 2002a; Aftenposten 2002b), men hva bestod disse forskjellene i? Generalmajor Finn Kristian Hannestad bidrar til å oppklare dette spørsmålet:

[I] kommunikasjonen mellom fly og FAC var det her snakk om ulike nivåer av positiv identifisering [av mål på bakken]. Norge krevde et høyere nivå for positiv identifisering og krav til informasjon som måtte ligge tilgjengelig for å sikre seg mot å bryte Folkeretten. (Hannestad 2009)

Dette forholdet kommenteres også av daværende forsvarssjef general Sigurd Frisvold: «[D]er har amerikanerne en annen måte å gjøre ting på, blant annet kontroll av om etterretningen på bakken er god nok. Der var nok vi veldig nøye på at det skulle være i orden, det som kom fra bakken og opp» (Frisvold 2008).

I en artikkel av Knut Sandland, som selv er norsk jagerflypilot, og som fløy flere oppdrag under OEF, går det fram at norske restriksjoner om geografisk avgrensning til Afghanistan var forskjellige fra amerikanske, da amerikanerne også benyttet pakistansk luftrom i operasjonene (Sandland 2008; se også Haaland og Guldhav 2004: 13). Oberst Inge Kampenes (2009) i FD sier at intensjonen i denne begrensningen var at man ikke ønsket å bidra til å øke konfliktnivået gjennom å ta seg til rette i tilstøtende lands luftrom, og at denne norske begrensningen ikke bare var særegen i forhold til amerikanske styrker, men i forhold til de fleste deltakerland (Ibid.).

11 Se for øvrig Lambeth (2005: 311–329) for en diskusjon rundt USAs ROE-er for egne fly og på hvilket militært og politisk nivå oppdukkende mål måtte klareres.

12 Amerikanerne satte rammene for bruk av luftstridskrefter (ROE-er) i et eget dokument (Special Instructions – SPINS) for luftoperasjonene i OEF. Dette dokumentet inneholdt blant annet avklaringer og føringer som amerikanerne hadde forhandlet seg fram til med interne og eksterne aktører i Afghanistan. Blant annet gjaldt dette bruk av luftrom (Kampenes 2009).

Når det gjelder forskjeller mellom ulike deltakende nasjoners ROE-er, vil det også være nødvendig å kommentere det spesielle EPAF-samarbeidet mellom Norge, Danmark og Nederland. De tre landene deltok som én avdeling i OEF, der det var et uttalt mål å kunne framstå som en enhetlig militær enhet (Forsvaret 2002b; FD 2002i). Dette krevde at det ikke måtte være stor forskjell i hva de tre nasjonenes fly kunne brukes til, og det var derfor en målsetning fra norsk side at ROE-ene skulle være så like som mulig for de tre landene (Frisvold 2008; Krohn Devold 2009; Heløe 2009). Til tross for denne målsetningen var ROE-ene ikke koordinert mellom landenes myndigheter (Meldgård 2002). Dette ga seg utslag i en kontinuerlig diskusjon og koordineringsprosess på ulike nivå i EPAF-landenes militære organisasjoner for å forsøke å framstå som ett militært styrkebidrag i OEF (Erichsen 2008; Nilsson 2009; Kampenes 2009). Denne koordineringen foregikk som en kontinuerlig erfaringsutveksling om den praktiske anvendelsen og ivaretagelsen av ROE-ene både i forkant av og underveis i operasjonene (Ibid.).

For å kunne gjøre en mer detaljert kartlegging av norske ROE-er er studien avhengig av tilgang til informasjon som omfattes av hemmelighold og er unnatt offentligheten. For videre å kunne vurdere forskjellene mellom norske og andre nasjoners ROE-er er studien ikke bare avhengig av innsyn i informasjon som omfattes av hemmelighold av norske myndigheter, men som også er hemmeligholdt i andre stater. Det er derfor ikke mulig å gå nærmere inn på dette i denne studien.

Hvilke mekanismer ble etablert for at norske myndigheter skulle kunne verifisere at de norske ROE-ene ble etterlevd? Foruten at en god del av ansvaret åpenbart falt på den enkelte pilots vurdering av situasjonen i hvert enkelt tilfelle, skulle kontrollen ivaretas gjennom å plassere norske forbindelsesoffiserer på to ulike nivå i den amerikanske militære kommandokjeden (Forsvaret 2002e; NTB 2002h; Dagbladet 2002c). For det første ble norske forbindelsesoffiserer plassert i USAs sentralkommando (USCENTCOM) i USA for å få innsyn i operasjonen og rapportere hjem til norske myndigheter (Forsvaret 2002f). I tillegg var de der for å informere den amerikanske militære ledelsen om betingelsene knyttet til det norske F-16-bidraget (Kampenes 2009; FD 2001c). For det andre var norske forbindelsesoffiserer utplassert i et såkalt «Air Support Operations Centre» (ASOC) ved flybasen på Bagram i Afghanistan. Mens norske fly var i lufta, kunne de fra sin posisjon fortløpende vurdere hvorvidt oppdragene som ble tildelt norske F-16, lå innenfor rammene av norske ROE-ene (FD 2003a; Erichsen 2007: 56; Dagbladet 2002c). Dersom de ikke var det, hadde de myndighet til å avvise oppdraget (Sørensen 2008; Erichsen 2008; NTB 2002h). De norske forbindelsesoffiserene satt altså på en reserva-

sjonsrett. De kunne avvise oppdrag som ble tildelt norske fly dersom de vurderte det slik at det lå utenfor norske ROE-er.

Lå de norske ROE-ene fast gjennom hele operasjonen, eller ble de endret underveis? Frisvold (2008) bekrefter i intervju at det var endringer i norske ROE-er underveis i operasjonen, men at det var snakk om justeringer innenfor rammene av de ROE-ene som allerede var etablert. Detaljene om hva disse endringene dreide seg om, omfattes igjen av hemmelighold, og det er derfor ikke mulig å gå i dypere detalj her. At det var små justeringer underveis, bekreftes også av Kampenes (2009), som sier at han opplevde at ROE-ene ble endret på en slik måte at betydningen og forståelsen av dem endret seg etter hvert som de ble tatt i bruk.

Norske kampfly som deltok i OEF, var altså under kontroll av norske myndigheter ved at bruken av flyene var regulert av betingelser definert av norske myndigheter, og disse betingelsene (ROE-ene) var til dels forskjellige fra andre deltakernasjoners betingelser. Sammenlignet med amerikanske ROE-er, la norske ROE-er opp til en mer restriktiv bruk av norske kampfly med hensyn til å vurdere tilgjengelig informasjon om mål på bakken. I motsetning til amerikanske fly kunne ikke norske fly benytte pakistansk luftrom. Norske myndigheter hadde også etablert et kontrollapparat for å overvåke og kontrollere at norske F-16 ikke ble pålagt oppdrag som brøt med de norske ROE-ene. I tillegg har det kommet fram at disse ROE-ene gjennom tidsperioden var utsatt for en viss endring i form av justeringer, selv om det er uklart hva disse endringene innebar.

Allianseperspektivet – balansere sikkerhetsinteresser

Stater inngår i allianser for å øke sin egen sikkerhet eller for å unngå å bli isolert (Waltz 1979: 166; Walt 1987). Så snart en allianse er dannet, starter en ny fase i allianseforholdet, som preges av et nytt dilemma. Hvor sterkt skal man forplikte seg til alliansen, og hvor sterkt vil de andre alliansepartnere forplikte seg? Utgangspunktet for å søke sammen i en allianse er forventningen om at det vil øke statens sikkerhet. På den annen side frykter stater at alliansepartnere ikke tydelig nok forplikter seg til sine partnere eller unnlater å gi støtte når dette forventes (alliansen gir falsk sikkerhet), eller at staten som følge av sin forpliktelse til alliansen skal bli dratt med inn i konflikter den ikke ser seg tjent med å delta i (Snyder 1984: 467). En sterk forpliktelse til en allianses kollektive sikkerhet øker sannsynligheten for å holde alliansen samlet, men øker samtidig faren for å bli fanget inn i konflikter man ikke har interesser i. En svak forpliktelse gir mindre forventning til støtte, men øker derimot faren for at alliansepartnere oppfatter dette som et uttrykk for at alliansen er svak. De kan derfor selv unnlate å gi støtte, og i verste fall kan de sørge for at stater forlater alliansen og allierer seg med andre (Ibid.; Conybeare 1994). Følgelig er en stats forpliktelse til en allianse en funksjon av denne statens avveining mellom kostnader og risiko på den ene siden og forventning til andres staters forpliktelser til alliansen på den andre. Dette dilemmaet kan vi kalle et alliansedilemma. Kan dette bidra til å forklare nasjonal kontroll av norske F-16 i OEF?

Ivareta norske sikkerhetsinteresser

Etter andre verdenskrig og gjennom den kalde krigen var norsk sikkerhetspolitikk i stor grad basert på Norges NATO-medlemskap (Skogan 2001; Riste 2005: 183–234). Med sin strategisk viktige beliggenhet med grense til Sovjet ble Norge invitert inn i NATO-alliansen (Eriksen og Pharo 1997: 31). Norge erkjente tidlig sin sikkerhetspolitiske avhengighet av alliert hjelp og så det derfor som nødvendig å supplere forankringen i NATO med et tett bilateralt

samarbeid med USA, som var den eneste makten i NATO som hadde både interesse og evne til å beskytte Norge (Ibid.: 77). Da Sovjet gikk i oppløsning tidlig på 1990-tallet, opphørte den kalde krigen. De fleste NATO-land utviste deretter liten interesse for Russland og nordområdene (Neumann & Ulriksen 1997: 96). Det er ikke lenger åpenbart at andre stater har strategiske interesser i å forsvare Norge. I en eventuell konflikt vil Norge likevel være avhengig av slik støtte. Norges militære avhengighet av USA kan fortsatt anses som sterk, men det felles interessegrunnlaget som den amerikanske sikkerhetspolitiske garantien var tuftet på, er nå langt svakere. Norges militære støtte til de amerikanskledede operasjonene i Afghanistan kan derfor tolkes som et forsøk på å vise seg som en trofast alliert av USA, i den forventning at USA vil fortsette å forplikte seg overfor Norge. Men hvorfor skal Norge pålegge seg restriksjoner i en tid hvor landet tilsynelatende trenger å vise seg som en ubetinget lojal alliansepartner?

Invasjonen av Afghanistan var begrunnet i bekjempelsen av internasjonal terrorisme, og den ble rettferdiggjort gjennom at det afghanske Talibanregimet huset treningsleire for det internasjonale terroristnettverket al-Qaida (O'Hanlon 2004: 270). Dersom Norge deltok i OEF for å underbygge sine allianseforpliktelser, kan man anta at norske myndigheter ikke så det i sin direkte interesse å delta i den militære kampanjen. Før Norge bidro med militære styrker i Afghanistan, var Norge ikke direkte truet av terrorister slik USA hadde vært i lengre tid (Woodward 2002: 5). Trolig ønsket ikke norske myndigheter å utsette Norge for terrortrusler ved å provosere internasjonale terrorister gjennom sin tilstedeværelse i Afghanistan. Det var også uklart hvordan de militære operasjonene ble ledet, og hvordan de påvirket den komplekse situasjonen på bakken (Haaland og Guldhav 2004: 9). I Afghanistan var det, i tillegg til representanter for Taliban og al-Qaida, mange ulike aktører med forskjellig lojalitet (Dagbladet 2003c). Faren for å bli dratt inn i borgerkrigs-lignende konflikter var derfor til stede.

Nasjonale restriksjoner på norske kampfly i OEF kan derfor sees på som et uttrykk for at Norge i utgangspunktet så det som nødvendig å støtte USA i Afghanistan, men at dette ønsket måtte balanseres med hensynet til minst mulig grad av provokasjon av involverte parter i konflikten. Nasjonale restriksjoner var derfor et forsøk på å unngå å delta i de mest aggressive militære operasjonene i OEF. *Påla Norge sine kampfly i OEF nasjonale restriksjoner for å begrense muligheten for å bli trukket inn i militære operasjoner som kunne skade norske sikkerhetsinteresser?* For å kunne svare på dette er det nødvendig å undersøke om norske beslutningstakere ønsket å vise fram Norge som en lojal alliansepartner, forpliktet til å støtte USAs sikkerhetsinteresser, og hvilke usikker-

hetsmoment norske beslutningstakere kunne ha stått overfor i denne saken. Er det spor finne av denne argumentasjonen i norske beslutningstakeres begrunnelse for å bidra med kampfly i OEF?

Norge tilbød og bidro med flere militære styrkebidrag både til den amerikanskledede operasjonen OEF og den FN-ledede (nå NATO-ledede) ISAF-styrken. (St.prp. nr.39 [2001–2002]; Forsvaret 2002l; NTB 2001a). Allerede 13. september 2001 ble det gjennomført et møte i Forsvarets øverste ledelse der det ble laget en liste over hvilke militære kapasiteter Norge kunne bidra med i eventuelle militære operasjoner i nær framtid. Denne listen ble overlevert regjeringen, og omfattet deriblant kampfly (Frisvold 2008). Første gang denne listen ble lagt fram for Stortinget, var i et møte i den utvidede utenrikskomite (DUUK) 30. november 2001. Her redegjorde forsvarsministeren for regjeringens planer om «å tilby begrensede, relevante militære styrkebidrag til kampen mot internasjonal terrorisme». (FD 2001a). Begrunnelsen for et slikt tilbud lå ifølge forsvarsministeren i «(...) våre kollektive forsvarsforpliktelser nedfelt i Atlanterhavspakten artikkel 5, og forventningene som ligger i vårt langvarige sikkerhetspolitiske samarbeid med USA» (Ibid.). Tilbudet om kampfly ble ikke begrunnet spesifikt utover dette. I den påfølgende stortingsdebatten som fulgte 5. desember samme år, ga forsvarsministeren heller ikke en spesifikk begrunnelse for hvorfor akkurat norske kampfly var blant de styrkebidrag regjeringen ønsket å tilby USA. Generelt ble tilbudet om militær støtte til USA begrunnet i at Norge burde oppfylle sine allianseforpliktelser, og i at styrkebidragene på listen ble antatt å være relevante og etterspurte kapasiteter i kampen mot internasjonal terrorisme (Stortinget 2001a). De samme argumentene ble lagt til grunn i statsråd 14. desember 2001, der FD gjennom kongelig resolusjon ble innvilget fullmakt til å tilby norske militære bidrag til operasjoner i forbindelse med kampen mot terrorisme (FD 2001b; Regjeringen 2001a). Dette finner vi også igjen i behandlingen av finansieringen av norske militære styrkebidrag til Afghanistan i de to stortingsproposisjonene som ble lagt fram i februar og oktober 2002 (St.prp. nr. 39 [2001–2002]; St.prp. nr. 80 [2001–2002]), og i de to påfølgende stortingsdebattene der disse ble debattert (Stortinget 2002a; Stortinget 2002b). Verdien av å følge opp sine allianseforpliktelser ble understreket også av forsvarssjefen i et intervju i september 2002, der han sier: «Er vi solidarisk ute, vil vi også få hjelp når vi trenger det» (Dagbladet 2002g).

Da Norge anskaffet F-16 rundt 1980, var flyet primært designet for luft-til-luft-operasjoner. Den luft-til-bakke-kapasiteten som de norske flyene bidro med i OEF var en følge av et større modifikasjonsprogram som startet på

midten av 1990-tallet (Aftenposten 2002c; VG 2001a; Forsvaret 2002j).¹³ Etter planen skulle norske kampfly være oppgradert i løpet av 2003, men de ble ferdige ni måneder tidligere enn planlagt (Forsvaret 2003b). På en presse- og informasjonsdag på Rygge flystasjon 14. juni 2002 omtalte forsvarssjefen de da nylig oppgraderte norske flyene som noen av de fremste i verden når det gjaldt luft-til-bakke-operasjoner (Forsvaret 2002j; Aftenposten 2002a). På en pressekonferanse 27. september 2002 framhevet både forsvarsministeren og forsvarssjefen de norske flyenes relevans som effektive militære kapasiteter for å bidra til økt sikkerhet i Afghanistan (VG 2002). Daværende statssekretær Gunnar Heløe (2009) sier i intervju at luft-til-bakke-kapasiteten var helt sentral i operasjonene som da foregikk i Afghanistan, og at det var et «(...) betydelig trykk fra amerikansk side for å få på plass den typen kapasiteter». På spørsmål om hvilken sikkerhetspolitisk betydning de norske flyenes deltakelse i OEF hadde, svarer forsvarsministeren: «Det at vi faktisk var en av få nasjoner som var i stand til å stille raskt og gjøre en god jobb var et veldig pluss for norsk relevans som alliert. At vi stilte var god sikkerhetspolitikk.» (Krohn Devold 2009; se også NTB 2002c).

At forsvarsministeren kan ha følt press for å bidra med kampfly med luft-til-bakke-kapasitet for å vise fram Norge som en forpliktende alliansepartner, indikeres av uttalelser i Stortinget allerede i november 2001, der hun sa at terrorangrepet på USA 11.september hadde gitt en grunn til å øke takten i omstillingen og moderniseringen av Forsvaret. Her trakk hun fram luft-til-bakke-kapasiteten for fly som et eksempel på en anskaffelse som det kunne bli aktuelt å framskynde (Stortinget 2001b). I et møte i DUUK 30. november 2001 gjorde forsvarsministeren også rede for at et mulig kampflybidrag, i tillegg til driftskostnader, ville kreve en ekstrabevilgning på 400 millioner kroner til forsering av oppgraderingsprosjektet som ville gi norske F-16 luft-til-bakke-kapasitet (FD 2001a). Det blir i senere dokumenter presisert at denne kapasiteten allerede var på plass i Luftforsvaret og derfor ikke krevde ekstrabevilgninger (FD 2001b). At det ble presset på for at Norge skulle bidra med kampfly i denne rollen, kommer også fram ved at det ble antydnet at Luftforsvaret hadde svært lite trening og mangel på tilgjengelig utstyr i forberedelsene til innsatsen i OEF (Brettingen 2005; Avis Nordland 2002a; Avis Nordland 2002b).

Hvilke usikkerhetsmomenter kan så de norske beslutningstakerne ha stått overfor i spørsmålet om å sende kampfly til Afghanistan? Her er det spesielt to forhold som det er verdt å trekke fram. For det første lå det et usikkerhets-

13 Dette modifikasjonsprogrammet omtales som «midlife update» (MLU).

moment i hvordan direkte deltakelse i de militære operasjonene i Afghanistan ville påvirke terrortrusselen mot Norge. I et møte i DUUK 18. april 2002 der forsvarsministeren orienterte om norske styrkebidrag i Afghanistan, vurderer hun al-Qaidas evne og vilje til å utføre terroraksjoner til ikke å være svekket til tross for ødeleggelse av deres treningsleire: «Tvert imot ser det ut til at de [al-Qaida] er regruppet i andre land, og det er indikasjoner på at et nytt lederskap i organisasjonen er i ferd med å tre frem» (FD 2002b). I et regjeringsnotat fra utenriksministeren til regjeringens medlemmer vurderes det om et kampflybidrag til Afghanistan vil øke terrortrusselen mot mål i Norge. Dette anses som lite sannsynlig, men må vurderes fortløpende. I samme dokument antas kampflybidraget heller ikke å ha innvirkning på norsk utenrikspolitikk i forbindelse med freds- og forsoningsarbeid andre steder i verden (FD 2002c).

For det andre var det knyttet et usikkerhetsmoment til det juridiske aspektet ved at norske kampfly var underlagt en amerikansk kommandostruktur, og til detaljene for hvilke oppdrag norske F-16 kunne bli satt til å løse. Kongelig resolusjon av 14. desember 2001 ga FD fullmakt til å tilby USA militære styrker. I dette dokumentet gjøres det rede for Grunnlovens § 25 som sier at Norges væpnede styrker ikke må overlates i fremmede makters tjeneste uten at det enten direkte tjener norske interesser eller ivaretar internasjonale fellesinteresser. I samme dokument ble OEF vurdert av regjeringen til å være innenfor disse rammene da operasjonen hadde til formål å bekjempe internasjonal terrorisme, men samtidig står det: «Det er for tiden vanskelig å ha en klar formening om alle tenkelige typer militær innsats som kan bli aktuelle for Norge» (FD 2002d).

I møte i regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) 20. juni 2002 informerte forsvarsministeren regjeringen om detaljer omkring kampflyenes oppdrag. Her understreket hun norske myndigheters ansvar i forbindelse med oppdraget: «Norge er folkerettslig ansvarlig for de norske flygernes opptreden» (FD 2002e). Likevel var det hele tiden klart at de styrkene som Norge stilte til rådighet for operasjonene i Afghanistan, ville bli underlagt en amerikansk kommandokjede (St.prp. nr. 39 [2001–2002]; St.prp. nr. 80 [2001–2002]; FD 2001a).¹⁴ Dette var en NATO- eller FN-operasjon, og det var derfor ikke

14 Norge overførte den daglige kontrollen over flyene til den amerikanske sentralkommandoen, men beholdt full kontroll med rammebetingelsene som styrkene skulle operere ut fra. (FD 2002f; Forsvaret 2002n). Det er vanlig i sammenheng med planlegging av militære operasjoner innenfor NATO-systemet å skille mellom begrepene kommando og kontroll. Kommando refererer til den overordnede nasjonale myndigheten en sjef har til å lede militær virksomhet, mens kontroll refererer til myndigheten en sjef har til å lede tildelte styrker for å gjennomføre nærmere angitte oppdrag eller oppgaver. Norske myndigheter kunne altså når som helst trekke flyene ut av OEF dersom de fant det for godt. For en mer utfyllende begrepsdefinisjon av kommando og kontroll, se Forsvarets Fellesoperative Doktrine (FFOD) side 177–181 (Forsvarsstaben 2007).

noe automatikk i at norske myndigheter skulle være representert i OEFs kommandokjede. Forutsetningen for norske kampflys deltakelse i OEF, slik det kommer til uttrykk i en rekke medieoppslag, var derfor at de ikke var forpliktet til å utføre oppdrag som brøt med norsk lov og norske folkerettslige forpliktelser (Dagbladet 2002b; Aftenposten 2002b; Forsvaret 2002d). Dette ble det også gjort eksplisitt uttrykk for i avtaleverket mellom Norge og USA for det norske styrketilbudet: «Norwegian forces will not be obliged to execute tasks or operations which would constitute a breach of Norwegian law or her international obligations» (FD 2002d).¹⁵

Men hvilke garantier hadde Norge for at USA ville ivareta dette aspektet? Dette kan ha vært et usikkerhetsmoment da det lenge var uklart for norske beslutningstakere om norske kampfly ville bli brukt i OEF, og da detaljene omkring hvilket oppdrag de eventuelt ville bli satt til å løse, ikke var klare. I st.prp. nr. 39 (2001–2002), som ble lagt fram 15. februar 2002, står det at USA har anmodet om at Norge bidrar med kampfly til OEF, men på grunn av kapasitetsproblemer i operasjonsområdet er det uklart eventuelt når og om flyene vil utplasseres (St.prp. nr. 39 [2001–2002]). I et møte i DUUK den 18. april 2002 sier forsvarsministeren at Norge er i ferd med å forberede kampflystøtte til OEF, men at «Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med denne saken når planene er klare» (FD 2002b). I et internnotat i FD datert 27. mai 2002 vurderes kostnadene til kampflybidraget. Her kommer det fram at det er stor usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene, da det ennå ikke er klart «hvor mange operasjoner flyene vil delta i, hva slags operasjoner det vil være, og hvordan de vil utvikle seg» (FD 2002g).

Ifølge den norske jagerflygeren Erik Brettingen, som selv fløy flere oppdrag i OEF, hadde Norge en jagerflyger som fungerte som forbindelsesoffiser for norske spesialstyrker som ble utplassert i Afghanistan allerede tidlig i 2002. Denne forbindelsesoffiseren skal ha rapportert hjem om at norske kampfly utelukkende kom til å bli brukt i nærstøtterollen (Brettingen 2005). I et internnotat i FD til forsvarsministeren (datert 14. mai 2002) går det fram at FD på dette tidspunktet var klar over at norske kampfly primært ville bli satt til å løse nærstøtteoppdrag, men at det var uklart hvilke mål norske fly kunne bli bedt om å engasjere. Det var likeledes uklart i hvilken grad oppdukkende

15 Spørsmålet om hvilke garantier regjeringen kunne gi for at bruken av norske militære styrker var innenfor rammene av Genève-konvensjonen samtidig som de var underlagt en amerikansk kommando, ble debattert ved flere anledninger i Stortinget også før spørsmålet om norske kampfly kom på dagsorden. Debattene fant da sted i forbindelse med at Norge tidlig deltok med spesialstyrker i Afghanistan. (Se Stortinget 2002c; Stortinget 2002d; Stortinget 2002e).

mål¹⁶ i henhold til norsk tolkning av Folkeretten ville kreve politisk klarering fra norsk side, av hensyn til forsvarsministerens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar (FD 2002h). I møte i RSU 20. juni 2002 informerte forsvarsministeren regjeringen om at prosedyrer for å ivareta dette var under utarbeidelse (FD 2002e). Neste gang dette ble diskutert i regjeringen, var i nytt møte i RSU 19. september samme år. Her ble det gjort rede for at norsk personell, med instruks fra norske myndigheter, ville være representert i den amerikanske kommandokjeden og ha avgjørende innflytelse på målvalg for norske fly under det enkelte tokt (FD 2002i).

På samme møte ble også faren for feilbombing omtalt. Her ble det gjort oppmerksom på at terrorister bevisst hadde søkt tilflukt blant sivilbefolkningen, og at det derfor ikke kunne utelukkes at feil og ulykker kunne skje, og at sivile kunne rammes i sammenheng med slike operasjoner (Ibid.). Statsminister Kjell Magne Bondevik ga også uttrykk for at han var redd for at innsatsen med norske F-16 skulle føre til sivile tap. I intervju med Dagbladet i august 2002 svarte han på hva som ville være hans verste mareritt: «At et av våre F-16-fly treffer feil mål, og at vi får store sivile tap. Det er det verst tenkelige. Jeg har tenkt mye på dette, og jeg har forsikret meg så langt det er mulig om at de norske styrkene skal stå under norsk kontroll» (Dagbladet 2002d). Dette usikkerhetsmomentet ble understreket av at norske myndigheter som var ansvarlige for sine styrkers opptreden, ikke hadde direkte innsyn og innflytelse i planlegging og gjennomføring av operasjonene.

Det er nærliggende å anta at norske beslutningstakere vurderte Norges allianseforhold til USA som fortsatt avgjørende for norsk sikkerhet, men at USA, i fravær av en sovjetisk fiende, var mindre avhengig av Norges geostrategiske posisjon. Med opphøret av den kalde krigen og framveksten en ny internasjonal struktur etter Sovjets fall var det nå vagt hva avtaleverket for sikkerhetssamarbeidet faktisk innebar. På grunn av den sterke sikkerhetspolitiske tilknytningen som Norge har til USA, ville landet trolig strekke seg langt for å vise USA støtte i kampen mot terror. Dette kommer også klart fram i norske beslutningstakers begrunnelse for Norges militære støtte til USAs operasjoner i Afghanistan: Støtten var grunnet i allianseforpliktelser i NATO og i de antatte forventningene som lå i det langvarige sikkerhetspolitiske samarbeid mellom statene. En indikasjon på at regjeringen var mer opptatt av å vise USA sin loja-

16 Med oppdukkende mål menes mål på bakken som ikke er av permanent militær betydning. Et fast tilholdssted for en opprørsstyrke vil være et permanent mål. Dersom en opprørsstyrke forskanset seg i en sivil bygning i følge med kamper mot OEFs bakkestyrker, ville dette bygget bli et oppdukkende mål.

litet enn å bekymre seg for at den norske militære innsatsen i Afghanistan ville skade norske sikkerhetsinteresser, ligger i at den gjennom hele beslutningsprosessen argumenterte for at Norge måtte ivareta sine allianseforpliktelser. Regjeringen argumenterte slik til tross for at den erkjente at det kunne herse usikkerhet om hvordan støtten til USA påvirket terrorfaren for Norge (FD 2002b; FD 2002c), til tross for at det gjennom beslutningsprosessen var usikkerhet omkring detaljene i oppdraget til kampflyene (FD 2002h; FD 2002g), og til tross for at det ville være en risiko for sivile tap og ødeleggelser (FD 2002i; Dagbladet 2002d; FD 2002d).

Det norske kampflybidraget kan i seg selv være et uttrykk for at norske beslutningstakere ønsket å vise seg fram overfor USA som en lojal alliert. Kampfly med luft-til-bakke-kapasitet var sterkt ønsket av USA (Heløe 2009). At Norge kunne stille opp med en slik kapasitet, omtales som «god sikkerhetspolitikk» av forsvarsministeren (Krohn Devold 2009). Ifølge forsvarssjefen kom oppgraderingen av norske F-16 (som ga Norge luft-til-bakke-kapasitet) på plass ni måneder tidligere enn planlagt (Forsvaret 2003b). Den raske oppgraderingen kan sees i sammenheng med at forsvarsministeren i Stortinget i november 2001 omtaler luft-til-bakke-kapasiteten for norske fly som et eksempel på anskaffelser det kan være aktuelt å framskynde i kontekst av hendelsene i USA 11. september. Flygere i Luftforsvaret ga også uttrykk for manglende tilgang på utstyr og trening før OEF. Samlet sett indikerer dette at den norske regjeringen antok at kampflyinnsatsen også kunne sees på som en viktig symbolsk innsats: å vise fram Norge som en trofast alliert til USA.

At norske beslutningstakere anså det norske kampflybidraget som et relevant og viktig bidrag for å framheve Norge som lojal alliansepartner for USA, betyr ikke at de overså usikkerhetsmomenter eller faren for at denne deltakelsen kunne få potensielle bieffekter for norske sikkerhetsinteresser. I flere dokumenter og uttalelser fra sentrale beslutningstakere kommer det fram at de er klar over dette forholdet (FD 2002d; FD 2002g; FD 2002h; FD 2002i; Dagbladet 2002d). Å tilby USA militær støtte i OEF ble vurdert som legitimt, samtidig som det var vanskelig for norske beslutningstakere å vite nøyaktig hva støtten ville innebære. Hensynet til slike usikkerhetsmoment kan derfor antas å ha hatt en lavere prioritering, og de ble forsøkt ivaretatt på andre måter. De nasjonale restriksjonene kan tenkes å ha hatt en funksjon her. Norske ROE-er er på noen områder bekreftet som mer restriktive enn USAs ROE-er med hensyn til krav om vurdering av tilgjengelig informasjon og positiv identifisering av bakkemål (Hannestad 2009; Frisvold 2008). Slike krav kan knyttes til frykten for feilbombinger og sivile tap, som igjen kan kobles til den reservasjonsretten norske forbindelsesoffiserer i ASOC i Bagram satt med. Slik kunne

norske kampfly fullt ut delta i kampene og vise fram Norge som en alliansepartner som er villig til å kjempe for USAs sikkerhetsinteresser. Samtidig fikk norske myndigheter etablert en ekstra sikkerhetsmekanisme mot at norske fly ble involvert i noe som potensielt kunne skade norske interesser. Dette dreide seg trolig ikke bare om frykten for feilbombing og sivile tap, men også om å unngå handlinger som kunne gjøre Norge til et legitimt mål for internasjonale terrorister.

Bruken av norske fly var geografisk avgrenset til Afghanistan, mens amerikanske fly også benyttet seg av pakistansk luftrom for å støtte operasjonene på bakken i Afghanistan. Denne restriksjonen kan være et uttrykk for at norske beslutningstakere ikke ønsket at norske kampfly skulle være involvert i situasjoner som potensielt kunne komplisere den utenrikspolitiske situasjonen ved den militære støtten til OEF ytterligere. Bruk av pakistansk luftrom var ikke knyttet til kamphandlinger på bakken i Pakistan, men dersom det var dårlige værforhold over deler av Afghanistan, kunne det eksempelvis være hensiktsmessig å drive luft-til-luft-tanking fra tankfly (se Sandland 2008). Norske kampfly med motorproblemer over Pakistan ville måtte nødlande, eller pilotene ville måtte skyte seg ut og bli hentet av redningsstyrker inne i Pakistan. Slike situasjoner ville ha medført at Norge måtte ha ført diplomatiske forhandlinger med pakistanske myndigheter, som formelt sett ikke var en del av konflikten. Ved å avgrense norske fly til afghansk luftrom unngikk man å øke konfliktnivået ved å involvere tilstøtende stater (Kampenes 2009).

Norske beslutningstakere erkjente altså at det var usikkerhet knyttet til hvordan norske kampflys innsats i OEF ville påvirke norske sikkerhetsinteresser. Selv om de selvpålagte nasjonale restriksjonene ikke fjernet alle disse usikkerhetsmomentene, er det sannsynlig at restriksjonene var ment å ivareta dette hensynet all den tid norske myndigheter så det som nødvendig å delta med kampfly i denne konflikten for å demonstrere alliansesolidaritet overfor amerikanerne. De selvpålagte restriksjonene og norsk representasjon i ulike operasjonsrom i den amerikanske kommandokjeden kan tolkes som et uttrykk for at norske myndigheter framholdt at den primære målsetningen – å vise solidaritet – måtte balanseres mot andre hensyn, som muligheten for å ivareta norsk lov og norske internasjonale forpliktelser.

Innsyn og innflytelse i kommandokjeden i OEF

Rent militært hadde USA tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre de militære operasjonene i OEF alene (Haaland og Guldhav 2004: 13). Om norske kampfly var blitt stilt betingelsesløst til disposisjon for den amerikanske militære

ledelsen, hadde det derfor ikke vært noe grunnlag for at norske myndigheter skulle hatt noe innsyn i planleggingen og utførelsen av OEF. Ved å pålegge bruken av norske kampfly restriksjoner skapte dette et behov for at norske myndigheter ble representert i kommando og kontrollapparatet i operasjonen. Dermed kunne Norge få tilgang til førstehånds informasjon om situasjonen i Afghanistan, og landet kunne få mulighet til å styrke kontrollen av norske kampfly og påse at disse ikke ble brukt til noe som åpenbart ikke var i norske interesser. *Kan nasjonale restriksjoner på bruken av norske kampfly ha vært motivert av behovet for å gi norske myndigheter mulighet for innsyn og potensiell innflytelse i beslutningsprosessen for OEF?*

For å kontrollere norske F-16 i OEF og verifisere at de norske restriksjonene ble etterlevd i bruken av de norske flyene, trengte norske myndigheter innpass i den amerikanske kommandokjeden. Norske representanter var, som allerede nevnt, utplassert på to nivåer i den amerikanske kommandokjeden for OEF. For det første var norske offiserer representert i den amerikanske sentralkommandoen i Tampa, Florida i USA. Dette forbindelseelementet ble etablert etter invitasjon fra den amerikanske forsvarsledelsen (Forsvarsdepartementet 2001a; Forsvarsdepartementet 2001b; FD 2001c). Hva slags funksjon hadde dette forbindelseelementet? Ifølge oberst Inge Kampenes, som selv satt som én av i alt fem forbindelsesoffiserer i dette elementet, var hensikten at det skulle fungere som et mellomledd mellom den øverste norske forsvarsledelsen og den amerikanske sentralkommandoen som ledet operasjonene i Afghanistan (Kampenes 2009). De norske representantene var lokalisert i en egen bygning utenfor det amerikanske kommandosenteret, der de var sammen med opp imot 50 andre nasjoner som også støttet USAs militære operasjoner (Forsvaret 2002f; Kampenes 2009). I intervju beskriver Kampenes sitt daglige virke som norsk representant ved sentralkommandoen som et koordinerings- og avklaringsarbeid opp imot amerikanerne. Han forsøkte å få innsikt i hva som var sentrale problemområder, for så å rapportere dette hjem til Norge. De norske offiserene hadde daglig telefonkonferanse med Forsvarets Overkommando (FO), og de sendte også en skriftlig rapport til FO (Kampenes 2009).

Via daglige og ukentlige briefinger med ulike amerikanske militære representanter fikk Kampenes og de andre norske offiserene innsikt i hvordan amerikanerne planla og gjennomførte operasjonene i Afghanistan (Ibid.). Aktuelle problemområder kunne dermed tas opp med forsvarsledelsen hjemme, som kunne gi en avklaring på hvordan dette skulle forstås, som igjen kunne videreformidles tilbake til amerikanerne via de norske representantene. Kampenes forteller blant annet om hvordan dette kommunikasjonsmønsteret fungerte

i tilknytning til ROE-ene for norske F-16. Norge sendte fram sine ROE-er før norske F-16 begynte å delta i operasjonene. Det oppstod diskusjoner mellom norske og amerikanske offiserer i sentralkommandoen om hvordan disse kunne tolkes. Da kontaktet Kampenes forsvarsledelsen i Norge for en avklaring, og han kunne deretter gå tilbake til amerikanerne og formidle hvordan de norske ROE-ene skulle forstås (Ibid.). Kampenes forteller også om hvordan han gjennom daglig briefinger blant annet fant ut at amerikanerne brukte pakistansk luftrom i forbindelse med flyoperasjonene i Afghanistan. Da måtte Kampenes formidle til amerikanerne at norske myndigheter ikke hadde diplomatiske avtaler med Pakistan til å kunne gjøre det. Amerikanerne kunne derfor ikke inkludere norske F-16 i planleggingen av oppdrag som ville kreve bruk av pakistansk luftrom.

Når det gjelder tilgang på informasjon, sier Kampenes at han fikk god innsikt i de pågående operasjonene gjennom briefinger og rapporter fra amerikanerne, og også gjennom samtaler med de amerikanske offiserene de jobbet direkte opp mot. Ett område hvor informasjonstilgangen ble opplevd som litt vanskelig, var i tilknytning til etterretningsrapporter¹⁷ der man vurderte skadene etter bombeslipp der norske fly var involvert. Ifølge Kampenes tok det lang tid før disse rapportene ble ferdige og frigitt til involverte nasjoner.

Hvilke muligheter hadde de norske forbindelsesoffiserene i USCENTCOM til å øve innflytelse? Norske offiserer hadde ingen direkte innflytelse på planlegging eller gjennomføring av operasjonene. De ulike nasjonenes forbindelselement var lokalisert utenfor selve sentralkommandoen, og de hadde ikke tilgang til de amerikanske operasjonsrommene (Kampenes 2009). Gjennom å være til stede på briefinger med de amerikanske militære lederne kunne ulike nasjoners representanter stille spørsmål og gjøre til kjenne sine syn på ulike problemområder, og i samtaler med amerikanerne kunne de klargjøre hva den enkelte nasjons deltakende styrkebidrag kunne og ikke kunne gjøre. Kampenes sier at om amerikanerne så at en nasjon hadde kapasitet til noe som de mente de måtte gjøre mer av, så rettet de en forespørsel til denne nasjonen om å bidra mer. I så måte var det snakk om en indirekte innflytelse. Kampenes sier: «(...) jeg tror vår tilstedeværelse hadde en korrektiv funksjon overfor amerikanerne. Vi så dem. Ikke at de hadde noe å skjule sånn sett, men det ble tydelig at vi tittet dem i kortene» (Ibid.). Når det gjaldt bruken av kampflyene, hadde Kampenes større innflytelse ved at han videreformidlet til de amerikan-

17 Disse rapportene omtales som Battle Damage Assessment (BDA) og brukes til å vurdere skadeomfanget (ødeleggelse av infrastruktur og tap av menneskeliv) av alle militære angrep.

ske representantene hvordan de skulle forstå betingelsene for bruken av flyene. Dette gjorde han for å forhindre at de norske flyene ble planlagt i oppdrag der de ville komme i konflikt med de nasjonale restriksjonene som var vedtatt.

For det andre var norske forbindelsesoffiserer representert i det taktiske operasjonssenteret i Bagram i Afghanistan, der alle bakkeoperasjoner ble ledet fra. Det norske forbindelselementet ble først og fremst etablert for å føre direkte tilsyn med bruken av norske kampfly (FD 2002g; FD 2002i; Forsvaret 2002m). I operasjonssenteret som var bygget opp inne i en flyhangar på flybasen i Bagram,¹⁸ satt de norske forbindelsesoffiserene sammen med representanter fra rundt 25 deltakende nasjoner. Her samarbeidet nordmennene tett med offiserer fra det amerikanske luftforsvaret (USAF) i luftoperasjonselementet i senteret (ASOC), som koordinerte luftstøtte til bakkeoperasjonene i Afghanistan (Erichsen 2008; Erichsen 2007).

De norske forbindelsesoffiserene i Bagram bemannet sine posisjoner i operasjonssenteret én time før norske F-16 entret Afghanistan. Dersom norske fly ble bedt om å støtte bakkestyrker, sjekket de ulike informasjonskilder, hovedsakelig radio- og datakommunikasjon, for å vurdere oppdraget. Oberstløytnant Olaf Erichsen og oberstløytnant Stig Sørensen, som begge fungerte som forbindelsesoffiserer i tre måneder i ASOC, sier i intervju at denne informasjonstilgangen kunne være problematisk, da den var beskyttet av amerikansk sikkerhetsgradering, «US eyes only». I tillegg til at nordmennene kunne lytte til radiokommunikasjonen mellom F-16 og AWACS, kunne de overvåke forespørsler til ASOC fra bakkestyrker om flystøtte, via datakommunikasjon, såkalt chat, i form av tekstmeldinger (Erichsen 2008). Her ble det formidlet essensiell informasjon for å vurdere oppdraget opp imot norske ROE-er. De norske representantene fikk ikke direkte tilgang til disse datasystemene, men fikk anledning til å stå bak ryggen på USAF-offiserene og overvåke kommunikasjonen mellom bakkestyrkene og ASOC via dataskjermer dersom norske fly var involvert i det som foregikk (Ibid.). Uten denne tillatelsen ville det ha vært svært vanskelig å vurdere oppdragene opp mot ROE-ene, ifølge Sørensen (2008).¹⁹ Til tross for et slikt regelverk bød dette ikke på praktiske problemer, da amerikanske offiserene viste stor forståelse for nordmennenes funksjon og

18 Operasjonssenteret (Tactical Operations Centre – TOC) var drevet av US Army's 82nd Airborne Division. I dette senteret satt mange ulike forbindelsesoffiserer for ulike enheter, fra spesialstyrker til flystyrker (Erichsen 2007; Erichsen 2008).

19 Denne pragmatiske tillempeingen i regelverket med å gi andre nasjoner enn USA innsyn i noe som var klassifisert som «US eyes only», bekreftefs også i intervju med Nilsson (2009).

tillot innsyn (Erichsen 2008; Sørensen 2008). Ifølge Erichsen (2008) kunne det være vanskeligere å få innsyn i etterretningsinformasjon som kunne være av viktighet for de norske oppdragene. Sørensen vurderer det slik at han hadde all den informasjon han trengte for å gjøre jobben sin, så lenge de amerikanske offiserene i ASOC hadde en pragmatisk tilnærming til sitt eget regelverk og ga nordmennene nødvendig innsyn i radio- og datakommunikasjon (Sørensen 2008).

Med hensyn til den innflytelsen som norske forbindelsesoffiserer utøvde i ASOC, knytter den seg først og fremst til den såkalte reservasjonsretten. Det er kjent gjennom media at Norge benyttet seg av denne retten ved flere anledninger (Forsvaret 2003b; Nordlys 2003). Erichsen (2008) bekrefter i intervju at han avviste ett oppdrag i sin periode. I tillegg til å påvirke hva norske F-16 ikke kunne brukes til, påvirket de også til hyppigere bruk av flyene. Det gikk over tre måneder før norske F-16 slapp bomber i OEF. Sørensen (2008) sier at dette skyldtes at amerikanske fly ble foretrukket framfor norske. Etter hvert som de norske offiserene begynte å kommunisere til sine amerikanske kolleger hva norske fly faktisk var i stand til å gjøre, ble norske fly brukt mer: «Dette var USAF-offiserene i ASOC godt fornøyd med fordi det viste seg at norske F-16 var bedre utstyrt enn enkelte andre flytyper i teateret» (Sørensen 2008).

I tillegg til at norske representanter var plassert på disse to nivåene i den amerikanske kommandokjeden, ble det gjort forsøk på å utplassere norske offiserer i det amerikanske luftoperasjonssenteret (CAOC)²⁰. Denne ble først etablert i Qatar, men senere flyttet til Saudi-Arabia (FD 2002g; Kampenes 2009). En slik CAOC er ansvarlig for å utstede en luftoperasjonsordre (ATO)²¹ som omfatter alle luftstridskrefter i et operasjonsområde, og hvilket oppdrag de til enhver tid skal løse. Norge stilte ikke med representanter her, da norske myndigheter ikke klarte å framforhandle diplomatiske avtaler med Saudi-Arabia om norsk militært personell på saudiarabisk jord (Kampenes 2009; Erichsen 2008). Både Sørensen (2008) og Erichsen (2008) sier at det ville være å foretrekke å ha en norsk representant også på dette nivået, i tillegg til å ha en

20 Et slikt luftoperasjonssenter (Combined Air Operations Centre – CAOC) er ansvarlig for detaljplanlegging og bruk av alle underlagte luftstridskrefter i et krigsteater. I dette tilfellet var den amerikanske CAOC ansvarlig for alle amerikanske luftoperasjoner ikke bare i Afghanistan, men også i Afrika og i Irak.

21 Air Tasking Order (ATO). Inneholder alle nødvendige detaljer (eksempelvis radiofrekvenser, tidspunkt for oppdrag, koordinering av luft-til-luft-tanking, hvilke våpen det enkelte fly skal bære med seg og lignende) for alle oppdrag som er planlagt innenfor en 24 timers periode (Snook 2000: 36). En CAOC er ansvarlig for å planlegge og utstede slike ATO-er hvert eneste døgn gjennom en operasjon som OEF.

representant i ASOC. Men så lenge nordmennene ble gitt innsyn i kommunikasjonen mellom ASOC og bakkestyrkene, var det primært i ASOC norske representanter best kunne kontrollere hva norske F-16 ble brukt til. Nils-son (2009) sier at en norsk representant på dette nivået ville ha vært et viktig bidrag til å bedre amerikanernes forståelse av norske ROE-er. Dette ville først og fremst vært nyttig i forbindelse med forhåndsplanlegging av oppdrag. Løpende nærstøtteoppdrag som norske F-16 stort sett var involvert i, fulgte ikke en slik forutgående planleggingsprosess, da koordineringen av fly til nærstøtte for styrker i pågående kamper ble gjort i ASOC (Haaland og Guldhav 2004: 9–10).

Var de selvpålagte restriksjonene på norske kampfly en del av norske myndigheters strategi for å forvalte sitt allianseforhold til USA? Var de uttrykk for en strategi som skulle skape et behov for norsk tilstedeværelse i den amerikanske kommandokjeden, slik at Norge derigjennom kunne få innsikt og innflytelse i de pågående militære operasjonene i Afghanistan?

USA var i denne konflikten ikke avhengig av militær støtte for å gjennomføre operasjonene i Afghanistan. Norge kunne med andre ord ikke forhandle seg til innsyn og innflytelse i planleggingen og utførelsen av OEF gjennom å true med å holde tilbake sin kampflystøtte. Ved å etablere nasjonalt pålagte restriksjoner kunne norske myndigheter likevel etablere tilstedeværelse i den amerikanske kommandokjeden, da verifikasjon av at restriksjonene ble overholdt, krevde innsyn og innflytelse over egne styrkebidrag.

Det norske forbindelseelementet i USCENTCOM ble etablert etter invitasjon fra amerikanske myndigheter (Forsvarsdepartementet 2001a; Forsvarsdepartementet 2001b). Siden det dreide seg om en invitasjon fra USA, og siden dette norske elementet ble etablert lenge før det ble klart at norske kampfly skulle bidra i OEF²², taler mye imot at dette behovet for norsk representasjon ble framtvunget av norske ROE-er. Selv om norske forbindelsesoffiserer hadde godt innsyn i operasjonene, ble det ikke gitt noe mer innsyn etter at det ble klart at norske kampfly skulle delta i OEF, og at flyene ville bli pålagt nasjonale restriksjoner. Deltakelsen med norske kampfly ga heller ikke de norske representantene i USCENTCOM mer direkte innflytelse på operasjonene. Norske offiserer var lokalisert utenfor selve sentralkommandoen og fikk ikke delta direkte i planleggingen av luftoperasjonene. I den grad det er snakk om innflytelse, var det en indirekte innflytelse i form av å gjøre til

22 Det norske forbindelseelementet ved USCENTCOM ble besluttet etablert 8. november 2001, mens det ble klart at norske kampfly ville bidra i OEF først i juni 2002.

kjenne norske synspunkter på problemområder gjennom å delta i orienteringer fra amerikanerne, og gjennom å formidle til amerikanerne hvordan de kunne planlegge å bruke norske kampfly i henhold til de nasjonale betingelsene.

Den norske tilstedeværelsen i ASOC i Bagram kan i større grad antas å ha vært en direkte følge av at norske kampfly var underlagt egne ROE-er. Funksjonen til disse forbindelsesoffiserene var direkte knyttet til å vurdere ivaretagelse av norske de ROE-ene. De norske offiserene ble her gitt innsyn i operasjonene, men kun ved behov og i situasjoner der det gjaldt å vurdere oppdrag som norske kampfly var involvert i. Informasjon som ikke var direkte knyttet til dette, ser ut til å ha blitt holdt tilbake av amerikanske offiserer. Den norske innflytelsen strakk seg til å avvise forespørsler om oppdrag. I og med at norske offiserer ikke var representert i kommandonivået over ASOC (CAOC), hadde de følgelig liten eller ingen innflytelse på planleggingen av flyoperasjonene. I den grad norske offiserer påvirket bruken av norske fly i ASOC, var det i kraft av å informere om hva norske kampfly faktisk var i stand til. Slik kunne offiserene fjerne deler av usikkerheten omkring de norske flyenes anvendelighet. Dette ser ut til å ha vært viktig for å ivareta de norske flyenes relevans i operasjonene, men kan ikke knyttes til generell innflytelse for planlegging og bruk av fly.

Norske representanter i både USCENTCOM og ASOC rapporterte hjem til norske myndigheter om operasjonene og bruken av de norske flyene. Det empiriske faktagrunnlaget gir likevel ikke belegg for å hevde at norske ROE-er ble etablert for å gi norske myndigheter mer innsyn eller innflytelse i OEF. I ASOC kan ROE-ene ha framtvunget mer innsyn i detaljer omkring hvordan nærstøtteoperasjoner ble gjennomført. Dette begrenset seg likevel kun til egne fly. Her var det heller ikke snakk om innflytelse utover muligheten for å reservere norske fly mot å delta i konkrete oppdrag underveis i operasjonene. At norske myndigheter hadde innsyn i operasjonene gjennom norsk representasjon, ser det ikke ut til å være tvil om. Av det empiriske grunnlaget går det fram at ROE-ene som ble vedheftet norske kampfly, ikke ga noen form for direkte innflytelse i beslutningsprosesser i OEF utover å forvalte reservasjonsretten for bruk av egne fly. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at norske myndigheter var motivert av behovet for innsyn og innflytelse i beslutningsprosesser i OEF for å pålegge sine fly nasjonale restriksjoner i OEF.

Samfunnsperspektivet – innenrikspolitiske krefter i utenrikspolitikken

I allianseperspektivet antas utenrikspolitikken å styres av at stater kan søke inn i allianser for å øke egen sikkerhet i forhold til andre stater, samtidig som de ønsker å begrense kostnadene ved å være en del av en slik allianse (Snyder 1984). Her forutsettes det at staten er én enhetlig aktør som snakker med én stemme. Begreper som sikkerhet og kostnader er likevel abstrakte og krever at de defineres og settes i en sammenheng for at de skal gi mening. Innenfor staten kan ulike mennesker ha ulike oppfatninger av hvordan disse begrepene skal defineres, hvilken kontekst de inngår i, og hvilke konsekvenser dette får for hvordan staten bør handle fra sak til sak. Om vi antar at staten er én enhetlig aktør, kan vi dermed miste mye informasjon om hva det er som ligger bak en stats utenrikspolitiske beslutninger (Moravcsik 1997). For å få kunnskap om de utenrikspolitiske beslutningenes bakgrunn må vi derfor søke inn i staten og undersøke hvordan dens ulike bestanddeler (individer og grupper) bidrar til persepsjonen av det internasjonale eksterne miljø, og hvordan denne omsettes til definerte handlingsrom og handlingsalternativ for utenrikspolitiske beslutninger.

Balansering av regjeringens preferansegrunnlag

I Norge knyttes ulike samfunnsinteresser til utenrikspolitikken gjennom at det er regjeringen som har kontroll over utenrikspolitiske beslutninger. Regjeringen utgår av Stortinget og trenger flertall i Stortinget for å få gjennomført sine politiske vedtak. Stortinget utgjøres av demokratisk valgte partirepresentanter, og disse kan derfor sees på som et uttrykk for resultatet av ulike samfunnsinteressers kamp for å være en del av den interessekonfigurasjonen som bestemmer den norske offisielle politikken. Hvordan kan organiseringen av det norske politiske systemet tenkes å ha påvirket beslutningen om nasjonale restriksjoner på norske kampfly i Afghanistan?

Utenrikspolitiske beslutninger fattes som oftest av en liten gruppe av det politiske lederskapet i en stat (Hill 2003: 69). Vi har allerede nevnt at i Norge

er det tradisjonelt regjeringen og departementene som har kontroll over utenrikspolitiske beslutninger (Knudsen 1997: 73; Eriksen og Pharo 1997: 18). Beslutningen om å sende kampfly til Afghanistan kan tenkes å ha vært på linje med noen av preferansene i regjeringen, mens den kan ha gått på tvers av andre. De nasjonale restriksjonene som ble pålagt, kan derfor ha vært et uttrykk for å balansere de avvikende preferansene i regjeringen med den dominerende, som tilsa at Norge burde sende sine fly til Afghanistan. Her vil det være av stor interesse empirisk å kartlegge hvilke sikkerhetspolitiske preferanser de tre regjeringspartiene Høyre, KrF og Venstre kan ha dratt med seg inn i denne beslutningsprosessen, samt indikasjoner som peker i retning av at luftmilitær deltakelse i OEF kunne være kontroversielt for noen av partiene. *Var de nasjonale restriksjonene på norske kampfly i Afghanistan nødvendige for å balansere de ulike preferansene som var representert i regjeringen?*

Høyre har gjennom sin historie balansert mellom det verdikonservative og næringsliberale, mens Venstre i dag baserer sin politikk på en sosialliberal ideologi (Heidar og Saglie 2003: 29). Kristelig Folkeparti (KrF) er forankret i kristen tro og profilerer seg som et verdibasert kristelig-demokratisk parti i norsk politikk (Ibid.: 30). Utgangspunktet for at disse tre partiene dannede regjering, var resultatet av stortingsvalget som ble avholdt 10. september 2001, der Høyre fikk 38 av Stortingets 169 mandater og KrF og Venstre endte med henholdsvis 22 og 2 mandater (Stortinget 2008). I partienes respektive arbeidsprogram, som de gikk til valg på, kan vi blant annet lese om hvilken forsvars- og sikkerhetspolitikk de forpliktet seg til å jobbe for etter valget, og dermed hvilke preferanser de kan ha tatt med seg inn i regjeringsforhandlinger og beslutningsprosesser om norsk militær deltakelse i Afghanistan. Alle de tre partiene legger et utvidet sikkerhetsbegrep til grunn for sin sikkerhetspolitikk, der Norges sikkerhet etter opphøret av den kalde krigen ikke lenger bare kan baseres på det territorielle forsvaret av Norge (Høyre 2001; Venstre 2001; KrF 2001). Både Høyre og KrF sier eksplisitt at det norske Forsvaret, i tillegg til tradisjonelt territorialforsvar og suverenitetshevdelse, skal være beredt til å delta i samvirke med andre nasjoners militære styrker i internasjonale operasjoner. Dette internasjonale samarbeidet knyttes direkte til Norges forpliktelser til NATO, men også til nødvendigheten av å håndtere mer sammensatte globale sikkerhetsutfordringer (Høyre 2001; KrF 2001). Også Venstre (2001) poengterer at Forsvarets prioriteringer må bidra til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser med sine allierte, om enn i litt mindre konkrete formuleringer enn de to andre partiene.

Hvis vi tar utgangspunkt i partiprogrammene, er det med andre ord ikke mye som skiller partiene. Programmene omtaler naturlig nok ikke krigen i

Afghanistan, da valget i Norge i 2001 ble avholdt 10. september, dagen før terrorhandlingene som skulle foranledige USAs angrep på Afghanistan, rammet amerikanerne. Konflikten i Afghanistan var altså noe som disse tre partiene måtte ta stilling til samtidig som de forhandlet med hverandre om å danne regjering. Kan det være at de tre partiene forholdt seg ulikt til konflikten, og at denne uenigheten kan ha vært diskutert i regjeringsforhandlingene? I sin selvbiografi gir daværende statsminister Kjell Magne Bondevik (2006) noen hint om hvordan disse forhandlingene foregikk. Blant annet nevner han hvilke saker som det var spesielt vanskelig for de tre partiene å bli enige om, men krigen mot terror skal ikke ha vært en av disse (Ibid.: 515–516).²³ Samtidig sier Bondevik (2006: 524) at «[d]en første tiden etter at samarbeidsregjeringen tiltrådte, var i stor grad preget av reaksjonene på terroranslagene mot USA 11. september, 2001». Verken i taler og debatter i Stortinget (Regjeringen 2001c; Regjeringen 2001d; Stortinget 2001c; Stortinget 2001d; Stortinget 2001b) eller i behandlingen av st.prp. nr. 39 (2001–2002) og st.prp. nr. 80 (2001–2002) i Stortinget kommer det fram uenighet på tvers av regjeringspartiene som kan indikere at det var problematisk for regjeringen å stå samlet i beslutningen om å bidra med militære styrker til operasjonene i Afghanistan generelt eller med kampfly spesielt (Stortinget 2002a; Stortinget 2002b).

Regjeringen kunne uansett ha koordinert sin politikk bak lukkede dører og latt være å eksponere sin eventuelle uenighet i stortingsdebatter. Kan vi finne indikasjoner på at beslutningen om at Norge skulle bistå USA med kampfly i Afghanistan var kontroversiell eller spesielt vanskelig for noen av regjeringspartiene? På et landsstyremøte i KrF november 2001 kom det fram at det var sterk uenighet innad i partiet i synet på den pågående krigen i Afghanistan (NTB 2001b; Aftenposten 2001b; Aftenposten 2001c). Motstanden mot krigen kom også fra flere kristne miljøer utenfor partiet (Adresseavisen 2001). Landsstyremøtet i KrF samlet seg til slutt om en enstemmig uttalelse der de støttet videre krigføring i Afghanistan, men med forbehold om at regjeringen skulle bruke sin innflytelse gjennom deltakelse i OEF for å sikre at tilstrekkelig nødhjelp kom fram. Partiet gikk også klart ut mot den amerikanske bruken av klasebomber²⁴ (NTB 2001b). Partileder Valgerd Svarstad Haugland opp-

23 I den såkalte Sem-erklæringen (regjeringserklæringen for Bondevik II) nevnes det heller ikke hvordan Norge skal forholde seg til innsats i internasjonale militære operasjoner i krigen mot terror (Regjeringen 2001e).

24 En klasebombe er et lite sprenglegeme fylt med høyeksplosivt sprengstoff som sammen med mange andre tilsvarende småbomber sendes mot et mål i en beholder fra fly, artilleri eller missil. Småbombene blir frigjort like før beholderen treffer målet, og sprer seg derfor utover et større, men konsentrert område og detonerer ved anslag med voldsom splintvirkning. En beholder inneholder vanligvis flere hundre slike småbomber og brukes mot personell og pansrede kjøretøy. Bruk

fordret derfor sine regjeringskolleger, utenriksministeren og statsministeren om å markere Norges motstand mot klasevåpen i samtaler med utenlandske kolleger (Aftenposten 2001d; VG 2001b). Utenriksministeren avviste at han ville ta opp bruken av klasebomber i møter med USAs utenriksminister noen dager senere, og han fikk støtte for dette fra Venstre-leder Lars Sponheim (VG 2001b; NTB 2002a).

I møte i RSU 20. juni 2002 redegjorde forsvarsministeren for den overordnede politiske kontrollen med hensyn til våpenbruk og målutvelgelse for norske fly i forbindelse med det planlagte kampflybidraget til OEF (FD 2002e). Her ble kampflybidraget koblet med det norske synet på bruken av klasevåpen, da ministeren eksplisitt understreket at det var uaktuelt for norske fly å benytte klasebomber. I oktober 2002 ble det kjent at Luftforsvaret hadde brukt klasebomber på skytefeltet på Hjerkinna på Dovrefjell i forbindelse med en øvelse, uten å informere FD eller FO (Aftenposten 2002d; Adresseavisen 2002a; NTB 2002n). Dette ble av flere stortingsrepresentanter oppfattet som et brudd på instruksen fra forrige forsvarsminister, der det i et skriv til forsvarssjefen ble presisert at for øvelser i Norge krevde all bruk av ammunisjon som kunne oppfattes som kontroversiell, politisk klarering (Adresseavisen 2002a). I forbindelse med denne saken ble det satt spørsmålsteget ved om det norske Luftforsvaret opererte utenfor både forsvarsledelsens og forsvarsministerens kontroll (Adresseavisen 2002b; Aftenposten 2002e). Med referanser til denne saken i media ble forsvarsministeren i debatt i Stortinget 26. oktober 2002 gjentatte ganger bedt av representanter for KrF og andre opposisjonsparti om å bekrefte at norske fly ikke var oppsatt med klasevåpen i Afghanistan (Stortinget 2002b).

At kampflybidraget var kontroversielt, spesielt for KrF med sitt kristne verdisyn, indikeres også i forbindelse med faren for feilbombing. På nevnte landsmøte i KrF i november 2001 tok flere representanter i partiet til orde for en stans i bombeangrepene på Afghanistan av hensyn til de sivile tapene (Aftenposten 2001b; Aftenposten 2001c). Utover våren og sommeren 2002 fortsatte bombingene til tross for at den amerikanske militære kampanjen nå var gått over i en fase der hensikten var å stabilisere sikkerheten og utviklingen i landet. Samtidig dukket det stadig opp rapporter i media om sivile tap som følge av denne krigføringen (NTB 2002e; NTB 2002l; Dagsavisen 2002; Dagbladet

av slike bomber er svært omstridt da mange av bombene som treffer bakken, ikke detonerer og blir liggende igjen på bakken som blindgjengere. Disse utgjør en stor fare da de lett kan eksplodere ved berøring (Harpviken et al. 2008).

2002e). I august 2002 kommenterte statsminister Bondevik valget med å sende kampfly til Afghanistan slik: «Slik jeg ser det (...) har vi ved å gå inn i krigen valgt det minste av to onder.» (Dagbladet 2002d). I samme intervju omtalte han også at det verste som kunne skje, var sivile tap som følge av norske kampflys deltakelse i operasjonene (Ibid.).

I et notat til FD fra Finansdepartementet (FIN) ved statssekretær Knut Arild Hareide (KrF) datert 4. desember 2001 stilles det kritiske spørsmål til det økonomiske omfanget av den militære støtten som regjeringen og forsvarsministeren på dette tidspunkt hadde tilbudt USA (FD 2001d). I notatet fra FIN henvises det til det regjeringsnotat der forsvarsministeren gjør rede for hvilke militære styrkebidrag som Norge har tilbudt USA, og det pekes på at dersom alle disse blir sendt ut, vil det få store økonomiske konsekvenser for driften av Forsvaret, og at medfølgende bevilgninger ikke tar hensyn til «nødvendighe- ten av overordnet budsjettsstyring» (Ibid.). I slutten av notatet setter FIN også spørsmålsteget ved den utenrikspolitiske verdien av kampflybidraget: «Det synes også grunn til å stille spørsmål om hvor rasjonelt det er at Norge og evt. flere småstater stiller med noen få kampfly innimellom stormaktenes (...)» (Ibid.). I svaret fra forsvarsministeren til FIN legges det til grunn at beslutningen om å tilby USA slik militær støtte er forankret i både regjeringen og Stortinget, og at «Norge er moralsk, politisk og juridisk forpliktet til å stille opp» for sin fremste allierte (Ibid.). Videre sier ministeren: «Jeg har vanskelig for å tro at Finansdepartementet skulle være av en annen oppfatning, og ser gjerne at eventuelle misforståelser omkring notatets formuleringer på dette punktet klares opp.» (Ibid.). I notatet går det også fram at forsvarsministeren ønsker å ta opp dette personlig med statssekretær Hareide.

Daværende statssekretær i FD, Gunnar Heløe, sier i intervju at han som statssekretær ikke var til stede i de fora der regjeringen diskuterte den norske kampflystøtten, men han kommenterer forholdet mellom de tre regjeringspartiene i denne saken slik:

En sak som denne er selvfølgelig kontroversiell innad i regjeringen. (...) Høyres standpunkt var nok relativt klart, men KrF og til dels Venstre hadde litt større problemer med et engasjement som dette. Det var derfor nødvendig med en del avklaringsrunder innad i regjeringen, og i neste omgang i Stortinget. (Heløe 2009)

Juridisk rådgiver i FD, Jarl Eirik Hemmer, svarer i e-post bekreftende på spørsmål om det var forskjeller i forståelsen av kampflyoppdraget mellom ulike politiske beslutningstakere, men vil ikke gå inn i detaljer om hvem som

mente hva internt i regjeringen om dette (Hemmer 2009). Detaljene omkring det norske kampflybidraget til OEF ble gjentatte ganger diskutert internt i regjeringen i RSU og på regjeringskonferanser, både i løpet av selve beslutningsprosessen (FD 2002c; FD 2002e; FD 2002f; FD 2002i), men også etter at flyene begynte å operere i Afghanistan (FD 2002k; FD 2002l; FD 2002m; FD 2002n; FD 2002o).

Finnes det empirisk belegg for å hevde at de nasjonale restriksjonene for bruken av norske F-16 ble etablert for å balansere ulike preferanser internt i regjeringen, slik at regjeringen kunne stille seg samlet bak en beslutning om å gi USA kampflystøtte i OEF?

Regjeringspartiene Høyre, KrF og Venstre hadde tilsynelatende ikke ulike preferanser i denne saken, slik det går fram av partiprogrammene, den daværende statsministerens omtale av regjeringsforhandlingene eller stortingsdebatter og uttalelser. Dette skulle tilsi at det ikke var behov for å balansere ulike preferanser i regjeringen, da beslutningen om å støtte USA militært ser ut til å hvile på et felles preferansegrunnlag.

På den annen side var partiprogrammene skrevet før terrorangrepene på USA 11. september 2001, og regjeringsforhandlingene skjedde kort tid etter. I og med at partiene vanskelig kunne ha forutsett terrorangrepene på USA, hadde de heller ikke tatt konkret stilling til denne typen sikkerhetstrusler i utformingen av sin politikk. Ifølge Moravcsik (1997: 519) er en regjerings politikk under kontinuerlig press for å ivareta de underliggende forestillinger og interesser hos de individer og grupper (både i og utenfor det politiske systemet) som regjeringen har som primært maktgrunnlag. I denne sammenheng er det nærliggende å anta at for de tre regjeringspartiene var beslutningen om å yte norsk militær støtte til USAs krig i Afghanistan vanskeligst for KrF, som representerte en politikk bygget på kristne verdier. Med utgangspunkt i Moravcsiks teoretiske antakelser kan landsstyremøtet i KrF i november 2001 betraktes som et indisium for at KrF var under press fra de individer og grupper de representerte i regjeringen. Under landsstyremøtet kom det fram at det var sterk intern uenighet i partiet om hvordan Norge burde forholde seg til USAs militære operasjoner i Afghanistan (NTB 2001b; Aftenposten 2001b; Aftenposten 2001c). Det var nå kjent i media at USAs krig også rammet den afghanske sivilbefolkningen hardt. Flere tok til orde for at krigshandlingene burde stanse, og at det derfor var dårlig utenrikspolitikk av Norge å støtte operasjonene militært og bidra til ytterligere sivile lidelser.

Ved å sammenligne uttalelser fra regjeringsmedlemmer fra Høyre og KrF kan vi videre underbygge antakelsene om at det var intern uenighet i regjeringen om kampflystøtte til OEF, og om bidraget var i Norges utenrikspolitiske

interesse. Der forsvarsministeren fra Høyre omtalte Norges kampflystøtte til OEF som «god sikkerhetspolitikk» (Krohn Devold 2009), sa statsministeren at det var et valg mellom «to onder» (Dagbladet 2002d). Da partilederen i KrF ba regjeringen om å ytre Norges motstand mot bruken av klasevåpen i samtaler med USAs utenriksminister, ble dette – som vi har sett – avvist og omtalt som unødvendig av utenriksministeren fra Høyre (med støtte fra partilederen i Venstre) (VG 2001b; NTB 2002a).

Den interne uenigheten i regjeringen om Norge burde bidra med kampflystøtte til den pågående krigen i Afghanistan, bekreftes også i intervju med statssekretæren fra Høyre (Heløe 2009) og den juridiske rådgiveren i FD (Hemmer 2009), men uten at de kommenterer hva denne uenigheten konkret bestod i. Notatet fra statssekretær Hareide (KrF) på vegne av FIN der FD kritiseres for å drive en utenrikspolitikk som undergraver kontroll med nasjonalbudsjettet, kan i denne sammenheng også tolkes som et uttrykk for at regjeringen representerte ulike utenrikspolitiske preferanser. FD kritiseres her for å drive uansvarlig økonomisk politikk ved å tilby USA ulike styrkebidrag som samlet innebærer store utgifter. Notatet avsluttes ved å stille spørsmål om det er rasjonelt at Norge bidrar med noen få kampfly (FD 2001d), selv om det ikke er noe i det tre sider lange notatet som knytter kritikken av manglende budsjettstyring til sikkerhetspolitisk rasjonalitet generelt eller kampfly spesielt.

Da landsstyremøtet i KrF i november 2001 endelig kunne enes om en uttalelse der de støttet videreføringen av de militære operasjonene i Afghanistan, har vi sett at det var under forutsetning av at regjeringen skulle bruke sin innflytelse for å sikre at nødhjelp kom fram til den afghanske befolkningen, og at man tok avstand fra bruken av klasevåpen. Denne bekymringen for sivile tap og for måten militære styrker ble benyttet på, kan knyttes direkte til innholdet i de norske ROE-ene. Som vi har sett tidligere, var norske ROE-er mer restriktive enn USAs når det gjaldt krav til informasjon som måtte være tilgjengelig for å identifisere mål på bakken og for å sikre Norge mot å bryte med Folkeretten (Hannestad 2009; Frisvold 2009). I tillegg gjorde ROE-ene det eksplisitt klart at norske fly bare kunne engasjere mål som kunne knyttes direkte til al-Qaida og Taliban eller grupper som samarbeidet med disse. Norske representanters tilstedeværelse på to ulike nivå i OEFs kommandokjede var begrunnet ved at det var nødvendig å sikre at norske kampfly ble anvendt på riktig måte, slik det var beskrevet i norske ROE-er. De norske nasjonale restriksjonene kunne på disse punktene ha vært utformet nettopp for å kommunisere til de grupper og individer som regjeringspartiene representerte. Norske myndigheter ville således ha behov for å sannsynliggjøre at de kunne kontrollere at egne kampfly ikke ville bli involvert i hendelser som

ville føre til sivile lidelser, og at innsatsen kun ville settes inn mot grupper som kunne knyttes direkte til terroristene som stod bak terrorangrepene på USA.

De norske ROE-ene og ivaretagelsen av disse ble stadig diskutert internt i regjeringen – både forut for at kampfly deltok i OEF, og gjennom hele operasjonen (FD 2002c; FD 2002e; FD 2002f; FD 2002i).²⁵ Dette kan ha vært forsvarsministerens måte å holde regjeringen oppdatert på i løpet av forberedelsene for den norske kampflyinnsatsen. Disse oppdateringene preges i sin form i stor grad av at man gjentar forsikringer om at regjeringen har innflytelse når det gjelder bruk av flyene, selv om disse forsikringene kommer på tidspunkt der detaljer for slik kontroll ennå ikke er klare. Orienteringene kom hyppig, også mens norske fly deltok i OEF (FD 2002k; FD 2002l; FD 2002m; FD 2002n; FD 2002o). De mange forsikringene og de hyppige orienteringene indikerer at kampflystøtten til OEF var en vanskelig sak for regjeringspartiene å enes om, og at de nasjonale restriksjonene for bruken av norske F-16 i OEF var et viktig premiss for at regjeringen kunne stå samlet bak en beslutning om denne militære støtten til USA. Det er godt empirisk belegg for å hevde at regjeringens sprikende preferansegrunnlag var del av motiveringsgrunnlaget for de nasjonale restriksjonene.

Sikre støtte i Stortinget

Det er ikke bare det interne forholdet mellom de partiene som danner en regjering, som er av interesse i en studie av utenrikspolitisk beslutningstaking. Selv om Grunnloven gir regjeringen styringen med utenrikspolitikken gjennom et såkalt prerogativ²⁶, er det uenighet om i hvor stor grad Stortinget har innflytelse på utenrikspolitikken (Andenæs 2006: 308; Nordby 2004: 202–203). Regjeringen i Norge har lang tradisjon for å konsultere Stortinget i det som anses som viktige utenrikspolitiske saker (Stavang 1999: 376). Det vil være en altfor krevende oppgave her å gå inn på de historiske og konstitusjonelle forholdene som ligger til grunn for hvordan Stortingets reelle innflytelse på regjeringens utenrikspolitikk kan forstås. Det sentrale i denne sammenheng er at regjeringen konsulterer Stortinget i viktige utenrikspolitiske saker gjennom den utvidete utenrikskomité (DUUK)²⁷. Det er opp til regjeringen å

25 Se Vedlegg 3 for en oversikt over når regjeringen diskuterte dette internt i ulike møtefora.

26 Dette forholdet reguleres av Grunnlovens § 26. For en nærmere gjennomgang av det konstitusjonelle forholdet som regulerer utenrikspolitikken, se Stavang (1999: 287–379).

27 Det som vi dag kjenner som DUUK, ble opprettet allerede i 1922 som en midlertidig løsning for å gi Stortinget større mulighet for å øve innflytelse i utenrikspolitikken (Stavang 1999: 306). I DUUK møtes de faste medlemmene i den ordinære utenrikskomiteen på Stortinget og Forsvarskomiteen, Stortingets president og lederne i partigruppene på Stortinget. Regjeringen bør

avgjøre i hvilken grad den vil rette seg etter Stortinget, men det vil trolig være svært vanskelig for en regjering å føre en utenrikspolitikk som over lengre tid ikke har støtte i flertallet i Stortinget (Andenæs 2006: 308). Ettersom vi er på jakt etter empiriske fakta som kan kaste lys over denne studiens problemstilling, vil det med andre ord være svært interessant å se nærmere på hvordan saken om norske kampfly i OEF ble behandlet mellom regjeringen og Stortinget, ikke minst med tanke på at regjeringen var en mindretallsregjering. *Var nasjonale restriksjoner på norske kampfly i Afghanistan nødvendig for å sikre støtte i Stortinget for luftmilitær deltakelse i OEF?*

Statssekretær Gunnar Heløe (2009) sier i intervju at det var helt nødvendig å forankre denne beslutningen i Stortinget: «Siden det er snakk om graderte opplysninger i en del sammenhenger her, så ble dette primært forankret i DUUK, i lukket møte.» Første gang regjeringen henvendte seg til Stortinget for å vurdere spørsmålet om å sende kampfly til Afghanistan, var i DUUK 30. november 2001. Dette skjedde i forbindelse med at regjeringen redegjorde for at de ville tilby USA en liste med militære kapasiteter for å støtte de pågående operasjonene i Afghanistan, der kampfly var én av disse kapasitetene (FD 2002a). I møtet ble det klart at representantene fra SV ville gå mot regjeringens beslutning, og at representantene fra Fremskrittspartiet (Frp) krevde en redegjørelse for finansieringen av støttebidraget (NTB 2001c; Aftenposten 2001e). Det ble derfor framstilt et krav om at denne saken ble lagt fram for et åpent Storting (VG 2001e).²⁸ Dette ble nødvendig selv om flertallet i Stortinget, med unntak av representantene fra SV, støttet opp om regjeringens beslutning (Stortinget 2001a). I en kommentar i Aftenposten 1. desember 2001 sa utenriksministeren at han erkjente mindretallets fulle rett til å bringe slike saker inn for Stortinget, men at han helst hadde sett at det norske tilbudet til USA hadde blitt godtatt «uten noe om og men» (Aftenposten 2001e). Saken ble lagt fram for Stortinget 5. desember, 2001, der regjeringen fikk et bredt flertall for å gi militær støtte til USA (Stortinget 2001a).

På en regjeringskonferanse 7. februar 2002 vedtok regjeringen å sette ned en arbeidsgruppe ledet av FD som sammen med UD og FIN skulle se på behovet for særskilte fullmakter for midlertidig dekning av nødvendige utgifter til

(eller *skal* slik det gjerne tolkes) drøfte med komiteen viktige utenrikspolitiske, handelspolitiske og sikkerhetspolitiske spørsmål forut for regjeringens beslutninger i slike saker (Andenæs 2006: 306). Forhandlingene er hemmelige, men dersom fire eller flere medlemmer i komiteen ønsker det, kan en sak likevel legges fram for Stortinget (Nordby 2004: 202).

28 Et tilsvarende krav fra representanter fra SP, SV og Frp ble gjort i spørsmålet om norsk støtte til Irak-krigen. Dette spørsmålet måtte også debatteres i åpent Storting etter møte i DUUK (Klasssekampen 2002).

norsk deltakelse i militære operasjoner (FD 2002p). Det var nødvendig å se på dette for å ivareta regjeringens evne til å fatte raske beslutninger og være fleksibel når det gjaldt hvilke styrkeelement som måtte bli etterspurt av USA. I arbeidsgruppens konklusjon ble det gitt anbefaling om å videreføre praksis ved å konsultere Stortinget gjennom DUUK dersom regjeringen skulle pådra seg utgifter utover gitte bevilgninger før saken ble forelagt Stortinget. I anbefalingen ble det blant annet lagt til grunn at «[e]n må så langt mulig forsikre seg om at deltakelsen ikke er en kontroversiell sak for flertallet i Stortinget, og at Stortinget ved den påfølgende framleggelsen av en proposisjon vil gi sin støtte til tilleggsutgiftene» (Ibid.). Som vi har nevnt ovenfor, hadde regjeringen tilbudt USA en liste med ulike militære styrkeelement. Dersom USA takket ja til noen av styrkeelementene, var det derfor nødvendig for regjeringen å kunne respondere raskt på en slik henvendelse. Formelt ville en slik henvendelse kreve at regjeringen skulle redegjøre for finansieringen av dette for Stortinget gjennom å framlegge en st.prp., som i sin tur ville bli behandlet i komiteene og deretter i Stortinget (Ibid.). En slik prosess ville ha tatt lang tid og vært til hinder for regjeringens evne til å drive utenrikspolitikk: Regjeringen var jo avhengig av å kunne respondere raskt dersom USA takket ja til de kampflyene den norske regjeringen allerede hadde tilbudt.

Den konstitusjonelle reguleringen av utenrikspolitisk beslutningstaking viste at regjeringen var avhengig av at Stortinget viste en viss samarbeidsvilje, men var det grunn for regjeringen å tro at dette var en kontroversiell sak som krevde at de trådte varsomt for å unngå motstand i Stortinget? Statssekretær Heløe (2009) sier at bruken av norske kampfly i internasjonale militære operasjoner lenge hadde vært vanskelig rent politisk, men at klimaet etter 11. september 2001 gjorde det politisk mulig å bli enige om et slikt militært bidrag:

[D]et ble oppfattet som en eskalering av intensiteten i internasjonale bidrag å gå fra fredsbevarende bidrag med hæravdelinger til mer offensive kapasiteter som kampfly gjerne utgjør. Det satt lenge ganske langt inne, men i det politiske klimaet som rådet i Norge da, og i verden for øvrig, var det fullt mulig og hensiktsmessig å gå et stykke videre på den skalaen, selv om det ikke var ukontroversielt.

Stortingsdebatten 5. desember 2001 markerte at det var et bredt flertall for regjeringens militære støtte til USAs krigføring i Afghanistan. Bortsett fra SV, som åpent var imot militære tiltak mot Afghanistan og hevdet at en eventuell invasjon burde være ledet av FN (Dagbladet 2001a; NTB 2001d), satte ingen av stortingsrepresentantene i løpet av debatten spørsmålsteget ved at kampfly var et av styrkeelementene i dette tilbudet (Stortinget 2001a). Heller ikke da

finansieringen av selve kampflybidraget ble behandlet i Stortinget 25. oktober 2002, ble det, med unntak fra SV, stilt kritiske spørsmål til regjeringens militære støtte til USA (Stortinget 2002b).

At spørsmålet om kampflyoppdraget flere ganger ble diskutert i detalj i DUUK uten at det ble gjort krav fra komiteen om å bringe saken videre inn for Stortinget, skulle tilsi at flertallet i Stortinget stod bak regjeringen i denne saken (FD 2002b; FD 2002f; FD 2002q).²⁹ Dette til tross for at regjeringen lenge ikke kunne legge fram detaljer om norske kampfly ville delta i OEF, når de ville gjøre det, og hva denne kampflystøtten i praksis ville innebære (St.prp. nr. 39 [2001–2002]; FD 2002b).

At et bredt flertall i Stortinget, uten å kjenne til detaljer for betingelsene, tilsynelatende stilte seg bak regjeringens tilbud om militær støtte generelt og kampfly spesielt, tyder på at forholdet mellom regjeringen og Stortinget var uproblematisk i denne saken. Finnes det empiriske fakta som kan nyansere dette bildet? Daværende medlem av forsvarskomiteen, Kjetil Bjørklund, sier i et intervju at utover bevilgningene til styrkebidraget var det ingen saker oppe i forsvarskomiteen hva gjaldt betingelsene for kampflybidraget (Bjørklund 2009). I utenrikskomiteen ble saken heller ikke diskutert utover å ta stilling til selve beslutningen om Norge skulle bidra med kampfly eller ikke (Høgglund 2009; Vallersnes 2009). Dette kom som følge av at fagkomiteene i Stortinget ikke er debattorgan, men kun behandler innmeldte saker og forbereder disse for Stortinget (Nordby 2004: 199). Utover st.prp. nr. 39 og nr. 80 (2001–02), ble det derfor ikke innmeldt og behandlet noen andre saker i komiteene forut for at norske kampfly deltok i OEF. Som tidligere nevnt var det ønskelig for mindretallsregjeringen at kommunikasjonen med Stortinget gikk gjennom DUUK. Bjørklund (2009) kommenterer forholdet mellom regjering og Storting slik:

[D]ette [kommunikasjonen mellom Storting og regjering] var knyttet til at det var stor enighet i at dette skulle gjøres. (...) Og slik sett kan du si at det [diskusjon om betingelsene for kampflystøtte til USA] havner litt mellom to stoler, fordi forsvarskomiteen har ikke noe sak utover innholdet i strukturen og kostnadene som er forbundet med bruk. DUUK er jo et organ for forankring av regjeringens politikk, og avklarer altså den politiske ryggdekningen i Norge av

29 I møte i DUUK 18. april, 26. september og 14. november i 2002 orienterte forsvarsministeren om kampflybidraget generelt og den politiske kontrollen av norske fly i OEF spesielt ettersom detaljer etter hvert ble klare i denne saken. Dette skulle tilsi at medlemmene i DUUK hadde god innsikt i hva regjeringen satt inne med av informasjon i denne saken gjennom store deler av beslutningsprosessen.

ulike forslag fra regjeringen om for eksempel å bidra i ulike internasjonale operasjoner. Og resultatet av å bidra er ikke noe tema der.

Det ligger også i sakens natur at ettersom regjeringen har styringen i utenrikspolitiske saker, så er det også den som sitter på kunnskaps- og kompetanseressurser for utredning av sakene. Bjørklund (2009) kommenterer hvordan spørsmålet om den politiske kontrollen av bruken av norske kampfly i OEF ble debattert i Stortinget:

[S]pørsmålet om bruken var i tråd med [norske regler], blir i utgangspunktet ikke kritisk drøftet i Stortinget. Det blir behandlet i media. Og om diskusjonen blir heftig nok, så kan det få en betydning. (...) Uansett, hadde man visst hva som egentlig Norge var involvert i, og det var vi veldig tett innpå, så hadde selvsagt diskusjonene vært veldig mye sterkere.

Videre kommenterer han den brede enigheten i Stortinget i denne saken: «Mindretallsregjeringen sørget for å forankre vesentlige beslutninger med Arbeiderpartiet, og etter hvert i stigende grad med Frp. Så før resultatene begynte å vise seg, så var det ikke noe vesentlig opinion eller vesentlig debattklima i Stortinget» (Ibid).³⁰ Eksempelvis var det først etter at internasjonal presse i juli rapporterte om flere hendelser med feilbombing fra amerikanske kampfly i Afghanistan (Guardian 2002; New York Times 2002a; New York Times, 2002b) at SVs stortingsgruppe sendte brev til utenriksministeren. I brevet ba partiet om ministerens syn på faren for feilbombing og sivile tap i tilknytning til den kommende norske kampflyinnsatsen i OEF (FD 2002r).

Reaksjonene i media og på Stortinget i forbindelse med at norske F-16 slapp sine første bomber i Afghanistan 27. januar 2003, underbygger Bjørklunds påstand ytterligere. Representanter fra Senterpartiet (Sp) og SV stilte seg kritiske til hva norske fly nå var delaktige i (NTB 2003a; NTB 2003b; Dagbladet 2003b). Andre representanter fra Høyre, KrF og Ap ga umiddelbart etter denne hendelsen uttrykk for at de følte seg trygge på at bombingene skjedde innenfor mandatet og i henhold til forutsetningene for den norske innsatsen (Dagbladet 2003d; Dagbladet 2003e). Selv om lederen for forsvarskomiteen, Marit Nybakk (Ap), ved flere anledninger hadde gitt uttrykk for at det var rik-

30 Bjørklund stilte ved flere anledninger spørsmål til regjeringen i Stortingets spørretime (Stortinget 2002d; Stortinget 2002f) i tillegg til at han sammen med stortingsrepresentant Bjørn Jacobsen (SV) fremmet et eget forslag om utarbeidelse for nye retningslinjer for norske militære styrker underlagt andre nasjoners kommando (Innst. S. nr. 177 [2002–2003]).

ting av regjeringen å tilby kampfly til USAs operasjoner i Afghanistan (Stortinget 2002a; Stortinget 2002b), var det hun som i Stortingets spørretime 29. januar 2003 valgte å spørre om forsvarsministeren hadde noen grunn til å tro at de norske retningslinjene for bruken av norske kampfly ikke var blitt fulgt under bombingene to dager tidligere. SV responderte på hendelsen ved å sende brev til forsvarsministeren (datert 28. januar 2003) der partiet ba om at Stortinget ble informert om detaljene i bakgrunnen for de norske flyenes bombing (FD 2003a).

Studien har tidligere gjort rede for flere forhold ved kampflybidraget som beslutningstakerne kan ha oppfattet som usikkerhetsmoment. I intervju forklarer Kampenes (2009) hvordan han blant annet oppfattet sin funksjon som norsk forbindelsesoffiser i USCENTCOM. Når det gjelder den episoden der han oppdaget at amerikanerne benyttet seg av pakistansk luftrom, sier han at dette kunne ha blitt et problem for Norge ettersom bruken av norske fly var geografisk begrenset til Afghanistan: «Det kunne i hvert fall bli et poeng i Stortinget. (...) Så vi måtte passe på og gi dem [våre kontaktledd i Norge] en 'heads-up'. (...) Vi mente at vi måtte tydeliggjøre hva dette innebar, sette restriksjoner og sjekke hjemme.» Kampenes (2009) forklarer hvorfor han følte at han måtte være svært oppmerksom på detaljer i jobben sin: «Fordi vi var på strategisk nivå. Vi skulle sørge for at de [forsvarspolitikere i Norge] satt med informasjon nok til å bidra i en offentlig diskusjon om temaet hjemme.» En del av hensikten med dette forbindelseelementet var med andre ord å skaffe informasjon om operasjonene i Afghanistan som potensielt kunne brukes i kommunikasjonen med Stortinget. En slik funksjon nevnes også for forbindelseelementet i ASOC i Bagram, der dokumentasjon av prosesser i forbindelse med bombing av bakkemål raskt skulle kunne sendes til Norge for bruk i håndtering av offentlig oppmerksomhet eller kritikk (FD 2002e).

Gir dette samlet et empirisk grunnlag for å hevde at de nasjonale restriksjonene ble etablert for å ivareta regjeringens støtte i Stortinget for beslutningen om å sende norske F-16 til Afghanistan? Da regjeringen fikk gjennomslag for sin beslutning om å tilby USA ulike militære styrkeenheter, deriblant kampfly, i Stortinget 5. desember 2001, befant den seg i en situasjon der man visste lite om hva USA ville takke ja til, eventuelt når de ville takke ja, detaljer for hvilken sammenheng disse styrkeenheterne ville bli brukt i, og hvordan de militære operasjonene i Afghanistan ville utvikle seg. Samtidig var regjeringen avhengig av støtten den hadde i Stortinget gjennom et avklart samarbeid og god dialog i DUUK for å ivareta muligheten for hurtig å kunne svare positivt på USAs ønsker. Regjeringen trengte med andre ord klar støtte og aksept i Stortinget for en beslutning den ikke helt kunne vite rekkevidden av.

Et møte i DUUK 30. november 2001 viste at selv med et flertall i Stortinget for norsk militær støtte til USA kunne saksbehandlingen trekke ut i tid. Stortinget har på sin side ingen formelle debattfora der usikkerhetsmoment rundt en slik beslutning kan være en naturlig sak. Disse usikkerhetsmomentene ble ikke en sak for Stortinget før de eventuelt dukket opp i media. Gjennom den parlamentariske behandlingen av utenrikspolitiske spørsmål hadde regjeringen initiativet i tillegg til nødvendig kunnskap og kompetanse for å avdekke og debattere usikkerhetsmomentene ved kampflyoppdraget – en debatt den kunne oppfatte i sin interesse å unngå for å ivareta sitt politiske handlingsrom i håndteringen av kampflystøtten til OEF. Dette ønsket om å unngå debatten kommer klart fram da en godt informert forsvarsminister i Stortinget hevdet å ha kontroll med hva norske fly hadde vært brukt til i det første bombeengasjementet ved å henvise til at flyene bare kunne brukes mot forhåndsdefinerte målkategorier (Stortinget 2003a). Her valgte hun argument for sitt publikum, da hun unnlot å nevne at forhåndsdefinerte målkategorier var uvesentlig all den tid selvforsvarsregimet var overordnet hensynet til hvilke bakkemål man brukte flyene mot.

Regjeringen besluttet 7. februar 2002 å sette ned en egen arbeidsgruppe for å utrede behovet for å etablere særskilte fullmakter knyttet til økonomisk dekning av militære styrkebidrag før framleggelse av bevilgningsforslag for Stortinget (FD 2002p). Dette viser at regjeringen vurderte sitt avhengighetsforhold til Stortinget opp mot å kunne respondere raskt og positivt på forespørsler om militær støtte til USA. Arbeidsgruppens anbefaling om å videreføre praksis gjennom å konsultere DUUK i slike spørsmål viser at regjeringen ikke fant andre og mer fleksible alternativ til denne praksisen. Dermed måtte regjeringen sørge for at saker som ble tatt opp i DUUK, ble presentert på måter som gjorde at saken ikke ble oppfattet som kontroversiell. Dette ble en utfordring for regjeringen fordi den ikke kunne legge fram detaljer for gjennomføringen av kampflyoppdraget før i slutten av september 2002 (FD 2002f), men også fordi kampfly kunne oppfattes som «en eskalering av intensiteten i internasjonale bidrag» (Heløe 2009). Å knytte nasjonale restriksjoner til bruken av norske kampfly i OEF kunne derfor ha vært en måte for regjeringen å nedtone usikkerheten ved og de kontroversielle sidene av denne «eskaleringen» av norsk utenrikspolitikk. Betingelser for bruken av norske fly knyttet til valg av mål, ekstra vurdering av informasjon for å hindre utilsiktet skade og feilbombing, geografisk avgrensning for ikke å involvere flere stater i konflikten samt norsk tilstedeværelse i kommandokjeder for å kontrollere at restriksjonene ble etterlevd, passer godt inn i denne nedtoningen.

Medlemmene i DUUK består av representanter fra alle partiene på Stor-

tinget (Andenæs 2006: 308). I likhet med regjeringens medlemmer kan vi anta at også disse er under press fra de samfunnsinteresser og preferansegrupper de representerer (Moravcsik 1997: 519). I behandlingen av politiske saker kan disse representantene synliggjøre gjennom åpne debatter, blant annet i Stortinget, at de kjemper for sine velgergruppers interesser. Det kan de derimot ikke i utenrikspolitiske saker som behandles i lukkede møter i DUUK. Ettersom Stortinget ikke hadde debattorgan der betingelsene for norske kampflys deltakelse i OEF ble diskutert, eller ressurser til å utrede slike saker i detalj, måtte de stole på den informasjon og de vurderinger regjeringen la fram. Dersom vi antar at regjeringen forsøkte å gjøre den kontroversielle innsatsen med kampfly politisk akseptabel for et bredt flertall i Stortinget ved å presentere garantier om norsk kontroll gjennom nasjonale restriksjoner, var det et sjansespill. Om virkeligheten skulle vise at norske kampfly, til tross for regjeringens garantier om kontroll, ble involvert i eksempelvis feilbombing, eller det skulle bli avdekket terrortrusler mot Norge som var direkte knyttet til norsk luftmilitær deltakelse i Afghanistan, ville trolig flere stortingsrepresentanter fra partier som ikke var representert i regjeringen, ha behov for å synliggjøre avstand til regjeringens håndtering av utenrikspolitikken. Dette indikeres av de reaksjonene som kom fram da det eksempelvis ble kjent gjennom media at amerikanske fly hadde vært involvert i feilbombinger med store sivile tap (Guardian 2002; New York Times 2002a; New York Times 2002b), og da det ble kjent at norske kampfly hadde sluppet bomber for første gang (NTB 2003a; NTB 2003b; Dagbladet 2003b).

Det norske forbindelseselementene kan knyttes til et forsøk på å unngå slik kritikk. Dette underbygges av Kampenes, som i intervju forteller at hans funksjon var å bidra med informasjon om operasjonene for å unngå at oppdukkende ting ble «et poeng i Stortinget» (Kampenes 2009). En tilsvarende funksjon hadde også forbindelseselementet i ASOC, der innsyn i operasjonene raskt skulle kunne rapporteres hjem til Norge for å håndtere offentlig oppmerksomhet eller kritikk (FD 2002e). Regjeringen var altså avhengig av Stortingets samarbeidsvilje i en sak regjeringen ikke kunne vite rekkevidden av. Dette gir grunnlag for å hevde at de nasjonale restriksjonene var knyttet til regjeringens arbeid med å sikre Stortingets oppslutning om kampflystøtten til OEF.

Opinionsforankring av norsk kampflydeltakelse i OEF

At utenrikspolitisk beslutningstaking forankres både i regjeringen og Stortinget, framgår som naturlig av måten slike beslutninger fattes på i den norske parlamentariske modellen. Fordi utenrikspolitiske beslutninger må

være enhetlige, men helst representere et bredt preferansegrunnlag, og fordi de ofte er omfattet av lukkede prosesser av hensyn til effektiviteten, blir det viktig for beslutningstakerne å kommunisere til offentligheten at ulike preferanser er ivarettatt gjennom utenrikspolitikken. Legger man til grunn at Norge ikke hadde noen direkte sikkerhetsinteresser av konflikten i Afghanistan, kan man anta at regjeringen hadde behov for å kommunisere at Norges innsats i OEF var mer enn bare en ensidig støtte til den amerikanskledede krigen mot terror. Norge var en del av en større amerikanskledet operasjon, men norske myndigheter kontrollerte at egne kampfly ikke ble brukt til hensynsløs og ukoordinert voldsbruk som kunne ramme sivile og uskyldige parter i konflikten. *Var nasjonale restriksjoner på bruk av norske kampfly nødvendig for at regjeringen skulle kunne kommunisere til sine velgergrupper at man hadde kontroll med egen militær innsats i OEF?*

Hvordan var opinionens oppslutning om krigen i Afghanistan? Kan vi finne empiriske fakta som forteller noe om hvordan beslutningstakerne eventuelt forsøkte å kommunisere behovet for luftmilitær støtte til OEF til offentligheten for å forankre dette behovet i folket, utenfor de politiske fora der saken ble behandlet? Etter terrorangrepene på USA i september 2001 og utover høsten samme år viste en rekke meningsmålinger at det ikke var en entydig støtte for USAs krig i Afghanistan i den norske opinionen (Aftenposten 2001f; VG 2001c; Aftenposten 2001g; Aftenposten 2001h). Meningsmålingene viste til dels store svingninger i støtten for krigen i takt med medias rapportering av militær framgang og tilbakegang på bakken i Afghanistan (Aftenposten 2001i; Aftenposten 2001j). Media kunne også utover i november 2001 rapportere om en bred motstand mot bombingene av Afghanistan blant en del kunstnere, kulturpersoner, fagorganisasjoner og kristne organisasjoner (NTB 2001e; Dagbladet 2001b; Klassekampen 2001). 13. november ble det blant annet arrangert et fakkeltog i Oslo der 4500 mennesker deltok for å markere motstand mot krigføringen i Afghanistan (VG 2001d). I forbindelse med markeringen av at det var ett år siden terrorangrepet på USA i september 2002, viste nye meningsmålinger at nordmenn nå var blitt generelt mer kritiske til USA som følge av krigen mot terror (Aftenposten 2002f; NTB 2002b).

Hvordan forholdt beslutningstakerne seg til denne opinionsutviklingen? I et internnotat i FD der forsvarsministeren informeres om generelle prosedyrer ved luft-til-bakke-operasjoner med kampfly, diskuteres også hvilken type informasjon om kampflyenes deltakelse i OEF som kan presenteres for offentligheten (FD 2002h). Avveiningen mellom hva det kan informeres om, og hva som må holdes tilbake, går «mellom hensynene til legalitet, åpenhet, effektivitet og operasjonssikkerhet» (Ibid.). I møte i RSU 20. juni 2002 poengterte

forsvarsministeren at «[d]et må forventes stor medieoppmerksomhet omkring deployering og bruken av flyene, ikke minst siden det er første gang siden annen verdenskrig at norske fly settes inn i en krigslignende operasjon i luft-til-bakke-rollen» (FD 2002e). Det ble også nevnt at dersom norske fly ble involvert i feilbombinger, kunne man anta at mediepresset ble særlig tungt. I dette møtet foreslo ministeren også at FD og FO i samråd med SMK og UD utviklet et koordinert opplegg for «proaktiv pressehåndtering» (Ibid.).

I nytt møte i RSU 19. september 2002 la forsvarsministeren fram en egen mediestrategi (FD 2002a). Hovedmålet med denne strategien var å «nå fram til opinionen med faktisk kunnskap» om utplassering av norske jagerfly i Afghanistan. Dessuten skulle strategien bidra til å sikre forståelse og støtte i befolkningen for at F-16-flyene var et viktig bidrag i kampen mot terror, og at de bidro til å stabilisere sikkerhetssituasjonen i Afghanistan (Ibid.). Norske ROE-er og innflytelse på bruken av norske F-16 var et sentralt element i det som ble definert som budskapet regjeringen ønsket å nå ut med. I dette strategidokumentet ble det også listet opp informasjonstiltak som var ment å skulle bidra til å formidle fakta og regjeringens synspunkter til norsk opinion. Blant disse nevnes Forsvarets mediedag på Rygge 14. juni 2002, pressekonferanse i FD 1. juli 2002, pressekonferanse i FD 27. september 2002 og hyp-pig rapportering om norske styrkebidrag på Forsvarets egne nettsider (Ibid.). I tillegg listes det opp informasjon som kunne være nyttig for å møte antatte spørsmål fra media angående regler for bruk av norske kampfly i OEF, norsk innflytelse på målvalg og risikoen for feilbombing (Ibid.). Da forsvarsministeren kommenterte denne strategien overfor Stortinget i DUUK 26. september 2002, forklarte hun at godkjente målkategorier, innholdet i ROE-ene og detaljerte prosedyrebeskrivelser måtte holdes hemmelig gjennom hele operasjonen av hensyn til styrkenes sikkerhet, men at det bortsett fra dette ble lagt opp til en aktiv informasjonsstrategi: «All relevant informasjon som ikke er sikkerhetsgradert vil bli lagt frem for offentligheten» (FD 2002f).

Ett eksempel på hvordan åpenheten om kampflybidraget ble etterlevd, er hvordan FD håndterte et brev fra Amnesty International Norge (datert 7. august 2002). For å kunne evaluere ivaretagelsen av norske juridiske og folkerettslige forpliktelser ba Amnesty i en henvendelse til FD om å få oversendt de avtaler som var inngått mellom Norge og USA, og som regulerte norske kampflys deltakelse i OEF (FD 2002d). I svarbrevet fra FD (datert 21. august, 2002) siteres det direkte fra slike avtaler, og det forklares også hvordan norske fly var under norske myndigheters kontroll. Et annet eksempel på forsvarsministerens forsøk på åpenhet omkring de norske flyenes virksomhet er hvordan hun i åpent brev svarte på detaljerte spørsmål fra SVs stortingsgruppe om

hvordan regjeringen planla å kontrollere egne kampfly i OEF (FD 2002r) og hendelsen der norske kampfly første gang slapp bomber (FD 2003a).

Oberst Stig Nilsson sier i intervju at han som sjef for de norske flygerne i OEF opplevde at militær og politisk ledelse i Norge ivret etter informasjon de gangene norske fly slapp bomber (Nilsson 2009). Kampenes (2009) forteller at også han opplevde en sterk etterspørsel etter informasjon i Norge. Forsvarsministeren hadde behov for informasjon for å kunne uttale seg i media om hva norske fly hadde vært involvert i. Dette kan indikere at norske myndigheter ivret etter å få tilgang til sikker informasjon for å informere media. På den annen side forteller Frisvold om ett tilfelle der FD var mer restriktiv med å frigi informasjon. Alle bombeengasjementene som norske fly var involvert i, ble, i henhold til standard prosedyre, filmet gjennom flyets siktemidler.³¹ Frisvold sier han selv fikk se film av hvert engasjement kort tid etter selve bombingene, og han sa at dette kunne frigis til media, men dette ble avvist fra FD (Frisvold 2008). Statssekretær Heløe (2009) sier at han ikke var involvert i denne avgjørelsen, men kommenterer på generelt grunnlag hvordan åpenhet i slike tilfeller kan vurderes i politiske miljø: «Enkelte ganger kan åpenhet virke mot sin hensikt. Det kan oppfattes nærmest som krigspropaganda. Dermed kan åpenheten i forhold til opinion og media virke mot det som har vært intensjonen.»

På spørsmål om viktigheten av å snakke åpent i media om de norske kampflyenes innsats den gang svarer Heløe (2009) at det var både viktig og nødvendig for å forankre oppdraget i opinionen. Når det gjelder åpenhet og den politiske kontrollen av de norske kampflyene, sier Heløe (2009):

[D]u bør ha tenkt igjennom en del slike problemstillinger. Selvfølgelig har dette en opinions- og mediemessig dimensjon. Du må kunne si med overbevisning både til det politiske miljøet, til media og opinionen i allmennhet at vi har fullstendig nasjonal råderett og kontroll over hva norske fly gjør, og at de ikke kan bli satt inn i hvilke som helst operasjoner etter andre aktørers forgodtbeholdende. Her er det vi som setter grensene.

Frisvold uttalte i et intervju i Dagbladet i september 2002 at han hadde forventet seg flere kritiske og prinsipielle spørsmål fra media i dekkningen av Nor-

31 Hensikten med å filme bombeengasjement gjennom flyets siktemidler er for å kunne vurdere skadeframgang og effekten av et slikt engasjement i ettertid. Dette er vanlig prosedyre i alle flyoperasjoner, og det kan være et viktig bidrag for de vurderinger som ligger til grunn for såkalte BDA-rapporter.

ges militære engasjement i Afghanistan (Dagbladet 2002g). I intervju omtaler han den åpne presse- og informasjonsdagen på Rygge flystasjon som viktig for å nå ut til media i forkant av kampflyoppdraget:

[V]i fortalte dem [journalistene] hva vi hadde tenkt å gjøre og vi satt over en lunsj og snakket med dem, og brukte en hel dag på dette opplegget, og da kom det ut til media. Og det tror jeg var en veldig fornuftig tilnærming, så du fikk en voksenopplæring også på nasjonal TV om hva som skulle foregå.³² (Frisvold 2008)

Kommunikasjon om kampflyoppdraget ut til opinionen var altså et anliggende også for fagmilitære.

Kan nasjonale restriksjoner for norske kampfly i OEF knyttes til regjeringens behov for å kommunisere til sine velgergrupper at den førte en ansvarlig utenrikspolitikk da den besluttet å tilby luftmilitær støtte til USA? Meningsmålinger og opinionsaktivitet viste at det ikke var noen entydig støtte for USAs krigføring i Afghanistan i den norske befolkningen. Regjeringen erkjente allerede i mai 2002 at den hadde behov for å etablere planer for hvordan kampflyinnsatsen skulle håndteres i media. Denne erkjennelsen kom som følge av en forventning om stor medieoppmerksomhet og av vissheten om at informasjon omkring hva norske fly var involvert i, måtte holdes tilbake av hensyn til militær sikkerhet (FD 2002h; FD 2002e). Regjeringen la derfor fram en mediestrategi i september 2002 for å bidra til å sikre forståelse og støtte i befolkningen for at norsk F-16-innsats i Afghanistan var et viktig bidrag i kampen mot terror (FD 2002a). I denne strategien står nasjonale restriksjoner (norske ROE-er og norsk innflytelse på målvalg), sammen med mer faktaorienterte opplysninger om selve oppdraget og tiltak for å formidle dette, sentralt i det budskapet regjeringen ønsket å formidle (Ibid.).

Regjeringens strategi med å være åpen med hva norske kampfly deltok i, kommer fram på mediedagen på Rygge, på pressekonferanser og i den hyppige rapporteringen om norske kampfly på Forsvarets egne nettsider. Ved å involvere Forsvaret i dette arbeidet fikk regjeringen også spredd militærfaglig informasjon om hva oppdraget gikk ut på, og det indikerer at regjeringen ønsket en bred åpenhet om den norske kampflyinnsatsen. Denne åpenheten kommer også til uttrykk i hvordan FD håndterte henvendelser om informasjon omkring kampflyene. I svarbrev til Amnesty brukes norske ROE-er og norsk

32 For mediedekningen av denne dagen, se Forsvaret (2002j) og Aftenposten (2002a).

militært personells tilstedeværelse i OEFs kommandokjede som grunnlag for å forsikre organisasjonen om at regjeringen hadde kontroll med at norske kampfly ikke brøt norsk lov og Folkeretten (FD 2002d). Tilsvarende henvisninger til norske nasjonale restriksjoner ble brukt ved to tilfeller i svarbrev til SVs stortingsgruppe for å underbygge forsvarsministerens garantier for legitimiteten vedrørende norske kampflys bombing av bakkemål i Afghanistan (FD 2002r; FD 2003a).

Dette tegner et bilde av at regjeringen forsøkte å leve opp til sine lovnader om å frigi all informasjon som ikke av militærfaglige hensyn var sikkerhetsgradert (FD 2002f). Dette bildet forsterkes dersom vi antar at norske myndigheters sterke etterspørsel etter informasjon (Nilsson 2009; Kampenes 2009) var et uttrykk for regjeringens ønske om å vise åpenhet overfor media. På ett punkt finner vi likevel fakta som ikke passer inn i dette bildet. Videoopptak av bombeengasjementene utført av norske kampfly, ble vurdert av forsvarssjefen til å kunne frigis til media, men vurdert annerledes av FD (Frisvold 2008). Her ble det holdt tilbake informasjon selv om det ikke var underlagt hemmelighold av militære hensyn. Moravcsik (1997: 519) minner oss om at til tross for at myndigheter er under press fra de individ, grupper og interesser de representerer, så kan det være stor grad av koordinering innenfor utenrikspolitikken: «In many traditional areas of foreign policy, 'politics stops at the water's edge', and there is a strong coordination among national officials and politicians.» En beslutning i en sak som en slik koordinering fører til, kan tenkes å gå på tvers av mange av de interessene som er representert i en regjering. For å unngå å eksponere seg for eventuelt press fra grupper som hevdet at beslutningen om kampflystøtte til OEF ikke tjente Norges interesser, kunne regjeringen i dette tilfellet holde tilbake informasjon som ikke etterlot et klart inntrykk av at norske kampfly bidro til «å stabilisere sikkerhetssituasjonen i Afghanistan» (FD 2002a). Videoklippene som viste hvordan bakkemål ble bombet, kunne ifølge Heløe (2009) oppfattes som «krigspropaganda» og var dermed lite egnet for «å sikre forståelse og støtte i befolkningen» for at norske kampfly var et konstruktivt bidrag i å øke sikkerheten i Afghanistan (Ibid.).

Dette utfordrer troverdigheten til forsvarsministerens påstand overfor Stortinget om at all informasjon som ikke ble underlagt hemmelighold av militære hensyn, skulle frigis (FD 2002f). Videoklippene som ble holdt tilbake, ble vurdert av forsvarssjefen til ikke å være kritisk for militær sikkerhet. Målsetningen om åpenhet var derfor avgrenset til åpenhet som bidro til å sikre forståelse og støtte i den norske befolkningen for norsk F-16 deltakelse i OEF – i en befolkning der det ikke var noen entydig støtte for denne krigen. I det budskapet som skisseres i mediestrategien, og som skulle bidra til denne forståelsen,

er nasjonale restriksjoner sentrale for å underbygge den norske kampflyinnsatsens legitimitet og regjeringens kontroll med bruken av norske fly. Med en slik tolkning til grunn peker de empiriske fakta mot at nasjonale restriksjoner kan ha blitt utviklet for å søke sterkere støtte i opinionen for beslutningen om å sende norske kampfly til Afghanistan.

Byråkratiperspektivet – kontroll av militært byråkrati

Allianseperspektivet tar utgangspunkt i staten som én enhetlig aktør, der statens interesser følger av det systemet staten er posisjonert i (Snyder 1984). I samfunnsperspektivet behandler man staten som en konfigurasjon av ulike interne sosiale interesser som til sammen konstituerer en stats preferanser slik de kommer til uttrykk gjennom utenrikspolitisk handling (Moravcsik 1997). I byråkratiperspektivet vil studien ta utgangspunkt i å forklare stater utenrikspolitikk som resultat av tautrekking mellom ulike institusjonelle aktører innenfor stats- og styringsverk (Allison og Zelikow 1999).

En stats øverste ledere er avhengige av at ekspertise med spesiell kunnskap og kompetanse omsetter en utenrikspolitisk beslutning til spesifikke handlinger. Jo mer avgjørende denne ekspertisen er for å omsette beslutningen til handling, desto større er ekspertisens potensielle innflytelse på utfallet av beslutningen (Buono de Mesquita 2006: 163). Beslutninger om bruk av militær makt hviler ofte tungt på fagmilitære vurderinger. Vi må derfor studere forholdet mellom den militære ekspertisen og den politiske ledelsen for å undersøke utenrikspolitiske beslutninger i dette perspektivet.

Begrense fagmilitært autonomi

En beslutning om å bidra med kampfly i OEF krevde at man tidlig involverte fagmilitær ekspertise for å bistå regjeringen. Den politiske ledelsen var helt avhengig av fagmilitære råd for å vite om Norge hadde en kampflystyrke tilgjengelig, og for å få kvalifiserte vurderinger om denne var i stand til å operere under de forhold som oppdraget ville kreve. Videre ville implementeringen av denne beslutningen være helt avhengig av at Forsvaret og Luftforsvaret medvirket. Forsvarets og Luftforsvarets deltakelse var spesielt viktig for den operasjonelle integreringen av norske kampfly i en amerikansk militær struktur, men også for det tette samarbeidet med Danmark og Nederland (Haaland og Guldhav 2004: 9; Janssen 2003).

I og med at regjeringen var sterkt avhengig av de fagmilitæres råd og hånd-

tering av beslutningen om å delta i OEF, skapte det muligheter for at den militære innsatsen kunne bli ivaretatt på måter som kunne være svært forskjellige fra de politiske intensjonene som lå bak beslutningen om å delta. Samtidig er det som regel knyttet stor usikkerhet til de sikkerhetspolitiske konsekvensene av en slik militær deltakelse. Restriksjoner på norske kampfly i OEF kan derfor ha vært et forsøk fra norske politiske ledere på å begrense norske offiserers autonomi i utførelsen av oppdraget. Gjennom restriksjoner kunne man oppnå større politisk kontroll med konsekvensene av norsk militær deltakelse i operasjonen. Slike restriksjoner kan ha tvunget den norske militære ledelsen til å etablere et regime for en tettere politisk involvering i selve operasjonene, slik at man kunne hindre en offensiv eskalering i bruken av norske fly, noe som ikke ville være i tråd med intensjonene bak beslutningen om norsk deltakelse i OEF. *Var restriksjoner på bruken av norske kampfly i OEF utformet for å begrense norske fagmilitæres autonomi i utførelsen av oppdraget, til fordel for mer politisk kontroll?*

Da det etter hvert ble klart at USA takket ja til den norske kampflystøtten til OEF (NTB 2002j; NTB 2002k), ble det fra både statsministeren og forsvarsministeren tidlig presisert at en slik deltakelse forutsatte at norsk personell fikk tilstrekkelig innpass i den amerikanske kommandokjeden for å kontrollere at norske fly ikke ble brukt i strid med norsk lov og norske internasjonale forpliktelser (FD 2002e; Forsvaret 2002e; Dagbladet 2002b; Dagbladet 2002d). Det måtte altså lages et sett med norske ROE-er som tok høyde for ivaretagelsen av norsk lov og norske forpliktelser. Generalmajor Finn Kristian Hannestad forteller i intervju at han på dette tidspunktet var ansatt i FO og ansvarlig for å utarbeide et forslag til ROE-er for norske F-16. Forsvaret hadde på dette tidspunktet liten erfaring med bruk av kampfly i luft-til-bakke-operasjoner, og det var svært få mennesker i Forsvaret og FD som jobbet tett med dette (Frisvold 2008; Hannestad 2009). Hannestad, som selv er utdannet jagerflypilot, søkte derfor råd hos kolleger han visste hadde erfaring på dette området fra tjeneste i utlandet. Han kjente også til at det nederlandske jagerflymiljøet hadde kompetanse og erfaring fra slike luftoperasjoner med egne F-16. Han reiste derfor til Nederland og fikk overlevert et dokument med ROE-er nederlenderne tidligere hadde anvendt for sine fly. Dette dokumentet tok han med seg hjem, gjorde noen tilpasninger til det norske oppdraget i OEF, og vurderte det nye dokumentet opp mot de gjeldende ROE-er amerikanerne hadde etablert for OEF.³³ Deretter ble dette forslaget presentert for FDs juridiske eksper-

33 Hannestad sier at denne erfaringsutvekslingen ble betydelig enklere på grunn av det tette forholdet det norske og nederlandske jagerflymiljøet har hatt gjennom mange år i det såkalte EPAF-samarbeidet (Hannestad 2009).

tise, slik at de kunne vurdere om ROE-ene ivaretok norsk forståelse og tolkning av blant annet krigens folkerett (Hannestad 2009). I all hovedsak foregikk den videre utviklingen av utkast og anbefalinger til de norske ROE-ene i dialog mellom FO (på vegne av forsvarssjefen) og FD (Hannestad 2009; Frisvold 2008; Hemmer 2009).

Jarl Erik Hemmer er juridisk rådgiver i FD og ledet på denne tiden en egen task-gruppe med ansvar for koordinering og oppfølging av alle norske militære styrkebidrag og tiltak etter terrorangrepet på USA i 2001. Hemmer saksbehandlet alle ROE-anbefalinger for den norske politiske ledelsen (Hemmer 2009). Han sier at de nasjonale ROE-ene for norske F-16 var gjenstand for grundige overveielser i både FD og regjeringens ulike møtefora, og han sier videre at de amerikanske ROE-ene i størst mulig grad ble lagt til grunn også for det norske bidraget:

I den konteksten er det riktig å si at norske nasjonale restriksjoner ikke var av fremtredende karakter, selv om vi på enkelte punkter fastsatte mer begrensede regler i forhold til US ROE. (...) Fokus i ROE-prosessen var ikke på begrensningene, men på at rammebetingelsene for maktanvendelse måtte være tilpasset bidragets oppdrag. (Hemmer 2009)

Hemmer sier videre at i arbeidet med utformingen av de norske ROE-ene ble politiske føringer fortløpende hentet inn. Saksgangen var både formell gjennom innhenting av fagmilitære tilrådninger og uformell gjennom ulik møtevirksomhet (Ibid.).

Daværende forsvarssjef Frisvold sier i intervju at han ble fortløpende informert av sin stab i FO om utviklingen av ROE-ene, og han oppfattet samarbeidet mellom FO og FD som en «god dialog» (Frisvold 2008). Som forsvarssjef godkjente han de fagmilitære tilrådninger som FO la fram for FD. Disse tilrådingene ble også til i samarbeid mellom FO og jagerflymiljøet i Luftforsvaret (Ibid.). Frisvold forteller at det i forbindelse med utviklingen av ROE-er ble avviklet et eget seminar ved Forsvarets stabsskole der representanter fra FD, FO og jagerflygere deltok. Her ble ROE-ene og kontrollsystemet for hvordan disse skulle ivaretas, diskutert (Ibid.). Han sier at dette seminaret var svært verdifullt ettersom Norge ikke hadde erfaring med denne typen luftoperasjoner fra tidligere, ei heller med hvordan man skulle ivareta den såkalte reservasjonsretten i forbindelse med bruken av norske fly underlagt en annen nasjons kommando (Ibid.).

Norske ROE-er ble altså til gjennom en prosess som gikk kontinuerlig fram og tilbake mellom flere parter, der kontaktleddet mellom det politiske og mili-

tære miljøet gikk gjennom FO og FD. Forsvarsministeren var den som til slutt formelt godkjente den anbefalingen som FD kom fram til i samråd med FO (Hemmer 2009; Krohn Devold 2009). Denne ble i sin tur lagt fram i et eget notat og sendt ut på høring til UD og SMK før den ble drøftet i RSU første gang 20. juni 2002 (FD 2002e; FD 2002j) og endelig 19. september 2002 (FD 2002i). I de to møtene i RSU var det ingen av regjeringens medlemmer som hadde merknader til det forsvarsministeren presenterte av ROE-er og kontrollsystemet for å ivareta dem. Forsvarsministeren var ifølge både Hemmer (2009) og Hannestad (2009) informert på detaljnivå om denne saken gjennom hele prosessen. Hannestad forteller om hvordan han ga detaljerte orienteringer om bruken av norske fly i OEF til forsvarsministeren, og han berømmer henne for å sette seg godt inn i og ha god forståelse for den problematikken som fulgte med den nasjonale kontrollen av norske fly i en amerikanskledet operasjon (Hannestad 2009). Statssekretær Heløe bekrefter ministerens gode kjennskap til dette når han i intervju kommenterer ministerens forståelse av denne saken:

[I] vårt tilfelle visste vi veldig godt at det er her litt av dynamikken ligger. Det er avgjørende at dette er på plass på et vettig vis. (...) Det var FD II [FDs avdeling for sikkerhetspolitikk] som ivaretok ROE-problematikken i samarbeid med Forsvarets folk, og der er det mye folkerettslig ekspertise som gikk veldig grundig til verks og briefet statsråden direkte. (Heløe 2009)

I et internnotat i FD som er datert 14. mai 2002 og adressert til forsvarsministeren, blir ministeren presentert for en rekke problemstillinger knyttet til vurdering og kontroll av målvalg for norske kampfly opp mot folkerettslige og politiske føringer. Løsningene for disse problemstillingene måtte balanse-res mellom hensynet til politisk kontroll og operasjonseffektivitet (FD 2002h). Ministeren la selv fram disse problemstillingene overfor regjeringen i nevnte møter i RSU (FD 2002e; FD 2002i) og på regjeringskonferanse (FD 2002f).³⁴

Parallelt med koordineringen av ROE-er som gikk fram og tilbake mellom militær (FO) og politisk side (FD), var det samtidig forsøk på å koordinere ROE-er mellom Norge, Danmark og Nederland i forbindelse med at de tre nasjonene skulle operere som en egen enhet i OEF. Et felles sett med ROE-er ble aldri koordinert på politisk nivå i EPAF (Hemmer 2009; Hannestad 2009).

³⁴ Forsvarsministeren besøkte selv Afghanistan og Kirgisistan i juli 2002 (NTB 2002i). Hun fikk gjennom dette førstehånds kjennskap til hvilke forhold norske kampfly ville operere under.

Finnes det empiriske fakta som kan si noe om hvordan politiske hensyn ble avpasset militære krav til gjennomføring? Hemmer (2009) sier at ROE-ene for bruk av norske kampfly som ble godkjent i FD, lå tett opp til de fagmilitære råd som ble gitt av FO. Han sier videre: «[S]ett fra mitt ståsted var det liten grad av politisk detaljstyring av operasjonaliseringen av den politisk vedtatte ROE-pakken» (Ibid.). Frisvold (2008) sier at han opplevde tiden like etter 11. september 2001 som en tid der fagmilitære råd ble tillagt mye vekt i ulike beslutningsprosesser. Han sier også at han opplevde forsvarsministeren som svært lydhør for militære hensyn, og bekrefter at det var stor politisk forståelse for hensyn til kravet om militær gjennomføring i utviklingen av ROE-er: «Det var mer slik at 'rules of engagement' passet til det militære oppdraget enn omvendt, der det militære oppdraget ble tilpasset 'rules of engagement'.» Forsvarsministeren kommenterer selv dette forholdet:

Det som var viktig var at de norske F16-flyene kunne komme allierte spesialstyrker til unnsetning når de trengte det, og at norske spesialstyrker senere kunne få alliert luftstøtte når de trengte det. Vi var gjensidig avhengig av ROE-er som gjorde at vi kunne få hjelp av hverandre raskt og effektivt, uten somling som medførte tap av hverandres liv. (Krohn Devold 2009)

Statssekretær Heløe (2009) forklarer hvordan militær effektivitet var koblet til politiske mål i denne operasjonen når han sier: «Legger du på altfor mye restriksjoner, så er det klart at du kommer over i en situasjon etter hvert der de [flyene] ikke er anvendelige til noen ting (...) Da får du ikke så mye utbytte for innsatsen, verken militært eller politisk.»

Etter at de norske nasjonale ROE-ene var definert og hadde fått en formell politisk godkjennelse, måtte norske myndigheter implementere dem for å sikre at de ble etterlevd. Så lenge norske forbindelsesoffiserer ikke benyttet seg av reservasjonsretten i ASOC, var det først og fremst opp til hver enkelt pilot å vurdere og fatte avgjørelser om bombing av mål på bakken. Oberst Stig Nilsson (2009) sier at han som pilot opplevde de norske ROE-ene som «tilstrekkelig klare og utvetydige til at de var mulige å forholde seg til». I et intervju med Forsvaret i september 2002 forklarer daværende nestkommanderende ved 332 skvadronen i Bodø, oberstløytnant Bjørn Mannsverk, hvordan norske jagerflypiloter forberedte seg til det kommende oppdraget i Afghanistan. I tillegg til at pilotene trente seg opp og lærte å bruke det nye utstyret, forteller Mannsverk at ROE-er ble grundig gjennomgått:

Vi har fokusert veldig mye på at piloten ikke avfyrer våpnene eller slipper bomber om han skulle være i tvil. Det er ikke ferdighetene til piloten det står på, men holdninger og moral. (...) Pilotene har gått gjennom reglene som gjelder for slike oppdrag, og vi har snakket sammen om det. Jeg tror norske piloter tenker mer på dette enn mange fra andre nasjoner. (Forsvaret 2002o)

Brettingen (2007) har gjennomført intervjuer med alle norske F-16-piloter som var involvert i bombing av mål på bakken i OEF. Han ønsket å undersøke hvilke psykologiske konsekvenser det kan ha for piloter å ta liv. En av de intervjuede pilotene beskriver hvordan han i et tilfelle der han endte opp med å bombe et mål på bakken, gjorde nøye vurderinger av situasjonen i lys av ROE-ene, og hvordan han søkte bekræftelse av sin vurdering hos den andre norske piloten i formasjonen (Ibid.: 228).

I tillegg til pilotenes vurdering av ROE-er kunne norske forbindelsesoffiserer overvåke situasjoner som involverte norske kampfly fra operasjonssenteret ASOC i Bagram. De som satt som forbindelsesoffiserer for Norge, hadde enten bakgrunn som flygere eller kontroll- og varslingsoffiserer, og de hadde fagkompetanse innenfor planlegging og utførelse av luftoperasjoner (Erichsen 2008). Både Erichsen og Sørensen, som begge satt som norske forbindelsesoffiserer i ASOC, sier i intervju at de opplevde ansvaret som uproblematisk (Erichsen 2008; Sørensen 2008). Erichsen (2008) sier at han stolte på sin egen kompetanse som han hadde tilegnet seg gjennom mange års erfaring fra Luftforsvaret, når han skulle gjøre sine vurderinger. Under hans og Sørensens tid i ASOC ble det gjennomført to engasjementer av norske F-16 som endte med at det ble bombet mål på bakken, mens ett annet ble avvist (Ibid.). Sørensen (2008) forklarer at det var nødvendig å gjøre vurderinger av hvordan ROE-ene skulle forstås underveis i operasjonen fordi det ville være svært vanskelig å forhåndsformulere engasjementsregler slik at de var klare og utvetydige for alle mulige oppdukkende situasjoner. En eventuell bruk av pakistansk luftrom for å beskytte egne styrker under angrep var en slik oppdukkende situasjon.

Begge de to forbindelsesoffiserene understreker at både den opplæringen de fikk i FO før de reiste til Afghanistan, og muligheten for å kommunisere direkte hjem til den norske forsvarsledelsens situasjonssenter (Sitsen) underveis i operasjonen var avgjørende for måten de utførte jobben sin på. Gjennom den direkte kontakten med den juridiske og politiske ekspertisen i Sitsen kunne de få hurtige avklaringer, slik at de kunne fatte beslutninger om oppdrag som ble tildelt norske F-16, lå innenfor de norske betingelsene. Dette kunne de gjøre mens flyene var i lufta. Denne kommunikasjonen ble svært

sentralt i og med at det dukket opp noen situasjoner der de norske ROE-ene ikke ga noen klare retningslinjer for bruk av våpen (Sørensen 2008; Erichsen 2008). Sørensen (2008) sier han opplevde en del av de problemstillingene han kom borti, som «politisk betente», og han ville derfor ha følt ansvaret tyngre mer dersom han ikke kunne kontakte høyere myndighet i Norge for å avgjøre disse spørsmålene. Ifølge Frisvold (2008) ble myndigheten til å ta avgjørelser i tvilstilfeller når det gjaldt ROE-er, delegert ned til forsvarssjefen. Han beskriver også ett tilfelle der han ble kontaktet på kryptert telefon og tok en slik avgjørelse fra Norge mens norske F-16 gjorde seg klare til å ta av fra flybasen i Kirgisistan. Da avviste Frisvold oppdraget fordi han mente det var «litt på utsiden av det vi hadde sagt at de skulle gjøre», og oppdraget ble heller ikke ansett som kritisk viktig for sikkerheten til bakkestyrkene (Ibid.).

Mens piloter og forbindelsesoffiserer i ASOC gjorde vurderinger for å tilse at ROE-ene ble etterlevd mens norske F-16 var i lufta, sørget norske offiserer i USCENTCOM for å formidle overfor den amerikanske kommandokjeden hva norske fly kunne planlegges å brukes til (Kampenes 2009). Oberst Kampenes forklarer hvordan han som forbindelsesoffiser oppdaget nye problemstillinger som satte forståelsen av de norske ROE-ene på prøve: «Man har alle intensjoner om at det første produktet [ROE-ene] skal bli det rette og godt nok. Men plutselig oppstår det situasjoner der man opplever at det ikke var slik man forstod det» (Ibid). Kampenes sier at det ble jobbet med å endre ROE-ene slik at også norske fly kunne benytte seg av pakistansk luftrom, men dette endringsforslaget ikke ble politisk godkjent i Norge. Nilsson (2009) sier han opplevde liten politisk vilje til å endre og justere ROE-er underveis i operasjonene ettersom det dukket opp nye problemstillinger. Han savnet rutiner for hvordan militære og politiske representanter kunne utfordre hverandre på hvordan ROE-ene best mulig kunne justeres for å ivareta både politiske og militære hensyn. Hemmer (2009) bekrefter at det ved ett tilfelle ble fremmet en forespørsel fra militær side til FD om endringer av ROE-er. Forespørselen ble avvist.

I en helhetlig vurdering av den nasjonale kontrollen av norske kampfly i OEF og kravet til militær gjennomføring sier Frisvold (2008) at man måtte akseptere at det ble pålagt politiske begrensninger, men

dersom det dukket opp spesielle situasjoner, så var det mulighet til å ta opp dette med departementet, og jeg hadde også frihet til å endre saker og ting selv på radio [via kryptert telefonforbindelse med norske representanter i ASOC Bagram]. Så det er vel slik som en forsvarssjef kan være rimelig fornøyd med.

Nilsson vurderer norske myndigheters mulighet for å kontrollere egne kampfly gjennom det etablerte kontrollapparatet som tilstrekkelig, men legger til: «Formelt sett vil det være mulig for politikere å overprøve en taktisk beslutning. Men man må ikke tro at man som politiker kunne ha taktisk innsikt nok til å fatte en bedre beslutning på politisk nivå enn på taktisk nivå i forløpet til en situasjon der det kunne bli aktuelt å levere våpen» (Nilsson 2009).

I beslutningsprosessen i denne saken ble det tidlig klart at politiske beslutningstakere var svært avhengig av luftmilitær fagekspertise.³⁵ Norge hadde få mennesker med kompetanse innenfor ROE-er og luft-til-bakke-operasjoner, og de fagmilitære var tett knyttet til utviklingen av ROE-er gjennom formelle og uformelle møtefora (Hemmer 2009). Forsvarssjef Frisvold sier at i tiden etter 11. september 2001 hadde fagmilitære råd stor politisk innflytelse. Når han omtaler prosessen med utviklingen av ROE-er for norsk kampfly som en «god dialog», signaliserer at han var fornøyd med at hensynet til kravet om militær gjennomførbarhet ble ivaretatt. Dette kommer også fram når Frisvold (2009) sier at ROE-ene ble tilpasset oppdraget, og at det ikke var slik at oppdraget ble tilpasset ROE-ene. Denne tolkningen underbygges av at Hemmer (2009) hevder at de endelige norske ROE-ene lå tett opp til de fagmilitære anbefalingene, at de ikke var framtreddende sammenlignet med andre nasjoner, og at det var «liten grad av politisk detaljstyring av operasjonaliseringen av den politisk vedtatte ROE-pakken». Detaljene for de norske nasjonale restriksjonene ble lagt fram for regjeringen i RSU uten at noen av medlemmene i RSU hadde innvendinger til dem (FD 2002e; FD 2002i).

Dette indikerer at det fra politisk hold ikke ble forsøkt å tøyle militær handlefrihet gjennom restriktive norske ROE-er. Handlefriheten kan tilskrives det forhold at luft-til-bakke-operasjoner med kampfly er svært kompliserte. Politiske beslutningstakere uten fagmilitær kompetanse kan derfor ha blitt offer for sin avhengighet til de militæres vurderinger (Bueno de Mesquita 2006: 163). Dette stemmer likevel dårlig med at forsvarsministeren var informert på detaljnivå gjennom hele prosessen (Hannestad 2009; Heløe 2009), og at spørsmålet om politisk kontroll av norske kampfly i OEF ble behandlet grundig i både regjeringen og FD (Hemmer 2009; Krohn Devold 2009; FD 2002e; FD 2002f; FD 2002h; FD 2002i). Da politiske beslutningstakere ikke ser ut til å ha hatt innvendinger mot de fagmilitæres anbefalinger, kan dette heller for-

35 Denne avhengigheten viser seg eksempelvis i forbindelse med innhenting av dokumenter og erfaring fra det nederlandske luftforsvaret. Ifølge Hannestad (2009) var denne erfaringsutvekslingen betinget av det kontaktnettet det norske Luftforsvaret hadde etablert i forbindelse med det mangeårige kampflysamarbeidet med Nederland.

klares med den forventede politiske effekten av å bidra med kampfly i USAs militære kampanje i Afghanistan. Forsvarsministeren understreker viktigheten av at norske kampfly kunne komme bakkestyrker til unnsetning ved behov (Krohn Devold 2009). Heløe (2009) sier at for mange nasjonale restriksjoner ville ha gjort flyene lite anvendelige og dermed gitt mindre militært og politisk utbytte av innsatsen. Det politiske utbyttet for Norge var derfor knyttet til at anvendelsen av norske fly først og fremst var underlagt hensynet til militær gjennomførbarhet.

Hensynet til militær gjennomførbarhet gjenspeiles også i implementeringen av norske ROE-er. Myndighet til å fatte beslutninger i tvilstilfeller ble delegert ned til forsvarssjefen (Frisvold 2008), mens piloter og forbindelsesoffiserer i ASOC måtte fatte avgjørelser i forløpet til en situasjon der det kunne bli aktuelt å bombe mål på bakken. Disse avgjørelsene hadde politiske beslutningstakere svært lite grunnlag for å overprøve (Nilsson 2009). Det ser likevel ikke ut til at norske politiske beslutningstakere hadde grunn til å frykte at norske offiserer brukte sin autonomi til å velge offensive løsninger på bekostning av politiske hensyn. Både forsvarssjefen og de norske offiserene i ASOC avviste flere oppdrag fordi de lå utenfor norske ROE-er. Offiserene i ASOC sier de kontaktet forsvarsledelsen i Norge i situasjoner de oppfattet som «politisk betente» (Sørensen 2008). Kompetansegrunnlaget og forberedelsene for disse offiserene og norske piloter indikerer derfor at norske restriksjoner ble implementert for å ivareta politiske intensjoner.

Dette tilsier at norske politikere ikke forsøkte å begrense militær autonomi i implementeringen av nasjonale restriksjoner for norske kampfly. Én faktaopplysning bryter likevel med dette bildet. Det bekreftes at én forespørsel fra militær side om å endre norske ROE-er ble avvist etter behandling i FD (Kampenes 2009; Hemmer 2009). Dette viser at norske politiske beslutningstakere i noen grad begrenset militær autonomi gjennom ROE-ene. Det er vanskelig å vurdere betydningen av dette, da det ikke er kjent hva denne endringen dreide seg om. Vurdert opp mot graden av autonomi som norske offiserer nøt i implementeringen av norske ROE-er, er det likevel ikke grunnlag for å hevde at norske ROE-er var utformet for å begrense fagmilitæres autonomi til fordel for mer politisk kontroll.

Begrense integrering av norske F-16 i OEF

Implementeringen av norsk militær deltakelse med kampfly i OEF krevde som allerede nevnt tett koordinering og integrering med militære styrker fra andre land. I multinasjonale militære operasjoner vil statsledere ofte foretrekke en

defensiv innsats (Allison og Zelikow 1999: 309). Dette gir politikere tid til å dele kostnader og fordeler av krigens gang mellom koalisjonsstatene, tilpasset den enkelte nasjons målsetninger med deltakelse i koalisjonen (Posen 2004: 37). Statslederens preferanser for en defensiv innsats er særlig framtrædende dersom det er forbundet store kostnader eller risiko ved en offensiv innsats.

I OEF var norske kampfly integrert i en stor amerikanskledet militærstyrke. Dersom norske offiserer skulle forsøke å tilrive seg autonomi i implementeringen av beslutningen om å delta med kampfly i OEF til fordel for en mer offensiv oppdragsløsning, kunne det tenkes at de ville søke en tettest mulig integrering i den amerikanskdominerte militære strukturen i OEF. Dette ville de gjøre for å slippe unna norske myndigheters eventuelle innblanding og begrensning på en militær hensiktsmessig og dermed offensiv oppdragsløsning. Jo tettere norske fly ville bli integrert i de militære styrkene i OEF, desto større innflytelse over bruken av flyene ville bli overlatt til norske offiserer i samvirke med amerikanske offiserer. Norske myndigheter kan derfor ha fryktet at en slik integrering av norske kampfly i OEF ville gi mindre politisk kontroll i den fortløpende håndteringen av risiko og kostnader ved å delta i OEF. *Var restriksjoner på bruken av norske kampfly i OEF utformet for å begrense integreringen av norske F-16 i OEF, slik at man kunne få mer politisk kontroll?*

Kan måten amerikanske fly ble brukt på, ha gitt norske myndigheter grunn til å føre tett kontroll med bruken av egne fly? Utover i 2002 ble kampfly i Afghanistan først og fremst brukt til å støtte bakkestyrker i nærstøtteoppdrag (O'Hanlon 2004: 272; Lambeth 2005: 200–203). Til tross for at Taliban og al-Qaida nå tilsynelatende var nedkjempet i store deler av Afghanistan og intensiteten i kamphandlinger på bakken var redusert, ble det likevel rapportert om flere tilfeller av feilbombing og ulykker (NTB 2002m; NTB 2002o; Guardian 2002; New York Times 2002b). Spesielt ble ett tilfelle der flere titalls sivile drept, flesteparten kvinner og barn, mye omtalt i media (NTB 2002p; Dagbladet 2002h; New York Times 2002a). USCENTCOMs granskningsrapport av ulykken ble først holdt tilbake, men senere offentliggjort i en redigert versjon (FD 2003b; New York Times 2002c). Av rapporten går det fram at amerikanske styrker over en periode hadde overvåket et område der de mistenkte at gjenværende grupper av Taliban skjulte seg. Gjentatte ganger hadde amerikanske fly rapportert om at de ble beskytt av det som ble antatt å være luftvernartilleri, og at de derfor angrep posisjonene de ble beskytt fra. I rapporten står det at den amerikanske granskningskommisjonen få dager etter ulykken ikke kunne finne tegn etter slikt grovkalibret luftvernartilleri. Rapporten sa heller ingenting om hvordan bakkestyrkene som overvåket området, unngikk å registrere den store mengden med sivile som var samlet i umiddelbar nærhet

av de målene som kampflyene bombet, eller hvorfor de ikke tok hensyn til den (FD 2003b). Heløe (2009) kommenterer denne hendelsen i intervju: «[D]et er klart at tragedier som denne feilbombingen der er fullstendig ødeleggende for det offentlige bildet av denne typen innsatser.»

I august 2002 ble det gjort kjent i media at amerikanske flygere i OEF rutinemessig fikk utdelt et amfetaminpreparat for å motvirke trøtthet og manglende konsentrasjon på lengre tokt (Independent 2002; NTB 2002q; Dagbladet 2002i). Det ble i media spekulert i om dette kunne kobles til mange av de feilbombingene der amerikanske fly var involvert. Piloter som nektet å ta slike piller, kunne også bli nektet å fly oppdrag, ifølge enkelte av medieoppslagene (Independent 2002; NTB 2002q). USCENTCOM og det amerikanske Luftforsvaret innrømmet og forsvarte bruken av slike medikamenter (Independent 2002). At norske flygere benyttet seg av slike medikamenter, ble avvist av det norske Luftforsvaret (Dagbladet 2002i).

Kan det ha vært egenskaper ved måten operasjonene i OEF ble ledet på som indikerer at norske myndigheter hadde grunn til å holde igjen integreringen av norske F-16 i OEF? Forsvarsminister Krohn Devold (2009) sier i intervju at «[d]et er ingen teknisk forskjell mellom å avgi fly til NATO eller USA, i begge tilfeller er vi underlagt kommando fra utenlandske offiserer (...), og i begge tilfeller er det norsk kontroll med hva våre styrker skal brukes til». Kampenes (2009) nyanserer denne uttalelsen når han forteller at han tidlig oppdaget at USCENTCOM ledet OEF på sin egen måte uten nødvendigvis å ta hensyn til etablerte NATO-prosedyrer:

NATO i den sammenhengen her var egentlig ukjent. Sentralkommandoens ansvarsområde var Sentral-Asia, og i denne regionen hadde amerikanerne minimal erfaring med NATO-samarbeid. Så vi kunne ikke bruke våre egne NATO-sett med forståelse av operasjonene. Definisjon av kommandomyndighet var delvis forskjellig, og NATOs standardavtaler var ukjent. Vi måtte forstå amerikanerne, og så måtte vi tilpasse oss det. Det var ingen fordel å være «NATO-member» der, altså. (Kampenes 2009)

Også statssekretær Heløe (2009) kommenterer dette forholdet på spørsmål om behovet for nasjonale restriksjoner dersom OEF hadde vært en NATO-operasjon. Han forklarer at selv om NATO trolig i større grad ville koordinert en rekke administrative og diplomatiske avtaler for de ulike deltakernasjonene, så tror han at det generelt vil være behov for et sett med nasjonale restriksjoner uavhengig av hvem som leder slike operasjoner. Om behovet for nasjonale restriksjoner i OEF sier han følgende: «Jeg tror nok behovet var litt større i en

slik operasjon, (...) mye på grunn av at man på alle måter var over i så ukjent terreng, både rent fysisk og når det gjaldt operasjonskonseptet. Alt var veldig annerledes enn noe man hadde gjort før (Heløe 2009).

Når det gjelder selve operasjonskonseptet med bruk av kampfly i nærstøtte for bakkestyrker, var norske piloter i stor grad avhengige av å vurdere situasjonen på bakken med utgangspunkt i den informasjonen og identifiseringen av bakkemål de fikk fra bakkestyrkene (Haaland og Guldhav 2004: 12; Nilsson 2009). Både piloter og forbindelsesoffiserer i ASOC måtte fatte beslutninger under et sterkt tidspress, da bakkestyrker kunne være i kamphandlinger mens de vurderte om situasjonen var innenfor de norske restriksjonene. Erichsen (2008) forteller at han ikke opplevde at amerikanske offiserer la press på ham for å få ham til å godkjenne forespørsler om bruk av norske fly, men han syntes likevel det var ubehagelig i det tilfellet der han avviste et slikt oppdrag, fordi han visste at det var snakk om et oppdrag der bakkestyrker var i kamp og trengte hjelp. Disse måtte da vente på at andre fly kunne styres inn i området.

Hvilket empirisk faktagrunnlag kan legges til grunn for å vurdere hvordan norske kampfly var integrert i operasjonene i OEF? I de tre første månedene ble norske kampfly ikke involvert i oppdrag som endte med at de måtte bombe mål på bakken (Forsvaret 2002m; Forsvaret 2002p). Nilsson (2009) opplevde selv ved flere anledninger at amerikanske fly ble brukt i nærstøtteoperasjoner framfor norske fly. Dette skjedde til tross for at norske fly allerede var på plass over bakkestyrkene eller befant seg nærmere det aktuelle området enn de amerikanske flyene. Nilsson (2009) forklarer en slik prioritering med at amerikanske offiserer i ulike deler av OEFs kommandokjede var lite kjent med innholdet i ROE-ene som gjaldt for bruken av norske fly, og de ønsket heller ikke å utfordre denne usikkerheten, da de likevel hadde egne fly tilgjengelig – fly som ikke var forbundet med noe usikkerhet for hva de kunne brukes til.³⁶ Norske ROE-er kan altså ha påvirket bruken av norske fly indirekte ved at det hersket usikkerhet om hvordan ROE-ene avvek fra amerikanske ROE-er, og dermed hva norske fly i detalj var i stand til å gjøre. Nilsson (2009) understreker at forskjellen mellom norske og amerikanske ROE-er først og fremst lå på det mentale plan, da de i praksis var svært like. Dette synet støttes også av Hannestad (2009): «At norske fly ikke ble brukt de tre første månedene, kan være like mye amerikanernes manglende vilje til å sette seg inn i andres forut-

36 Det er vesentlig i denne sammenhengen å nevne at USA hadde tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre de militære operasjonene i OEF alene (Haaland & Guldhav 2004: 13).

setninger som vår faktiske evne og vilje skulle tilsi.» Frisvold (2008) sier at den manglende bruken av norske fly den første perioden kunne skyldes at amerikanerne hadde bedre egnete stridsmidler enn norske F-16 til de oppdrag det var snakk om. Han legger likevel til følgende:

Vi regnet med at når flyene satt der nede, så kom de til å bruke dem. Men jeg skjønnte jo at det luktet litt av det, at amerikanerne benyttet sine egne framfor å benytte norske og andre typer fly. Og det er en slik situasjon du kan havne i, at amerikanerne kan være veldig interessert i få styrker av politiske grunner, og når de får dem, så vet de ikke hvordan de skal benytte dem. Men når de oppdager hvilke kapasiteter disse flyene har, eller spesialstyrker eller bakkestyrker, så vil de jo benytte dem innenfor de «rules of engagement» som er der. (Ibid.)

Nilsson (2009) forklarer dette forholdet som et spørsmål om gjensidig tillit og sier at dersom en nasjon legger for mange nasjonale unntak som betingelse for deltakelse, så vitner det om manglende tillit til USA. USA vil da på sin side vise mindre tillit tilbake ved at de stoler mindre på hva flyene kan brukes til, og de bruker dem følgelig mindre. Han sier videre at ettersom tilliten til norske fly økte i tiden etter de tre første månedene av norske F-16s deltakelse i OEF, ble norske fly brukt i større grad. Dette bekreftes også av både Sørensen (2008) og Erichsen (2008). At norske fly ikke ble benyttet som følge av den problematikken som er beskrevet her, ble rapport til FO gjennom daglige rapporteringsrutiner (Ibid.).

Både Erichsen (2008) og Nilsson (2009) knytter en del av den usikkerheten amerikanske offiserer kunne ha følt overfor innholdet i norske ROE-er, til at de tre EPAF-nasjonene ikke hadde et sett med felles ROE-er. Ikke bare kunne det herske usikkerhet omkring hva EPAF-flyene kunne gjøre, men også omkring forskjellene mellom ulike EPAF-fly. Oberst Kampenes, som forut for sin tjeneste som forbindelsesoffiser ved USCENTCOM var sjef for Jagerflykontoret i Luftforsvarets operative inspektorat, deltok i kraft av denne stillingen på flere planleggingsmøter med danske og nederlandske offiserer. Han forklarer at man gjennom disse møtene kom fram til at ROE-er var et område som nasjonene fra militært hold ønsket å ha så like som mulig, men at et felles sett med ROE-er måtte klareres og godkjennes av øverste politiske instans i de respektive nasjonenes myndigheter (Kampenes 2009). Juridisk rådgiver Hemmer (2009) sier at det rettslig eller politisk ikke lå noe i veien for at EPAF-nasjonene kunne ha stilt med et felles sett med ROE-er, men at det av praktiske årsaker (blant annet fordi Nederland allerede hadde etablert et sett med

ROE-er) ikke ble tatt initiativ til dette i forberedelsene til norske flys deltakelse i OEF. Krohn Devold (2009) sier at hun ønsket å koordinere ROE-er på politisk nivå med de to andre nasjonene, men opplevde disse i en tidlig fase som mer lukket for en slik koordinering. Daværende sjef for luftstyrkene i Forsvaret, generalmajor Arnvid Løvbukten, kommenterte de politiske utfordringene ved EPAF-samarbeidet i OEF slik: «Det er imidlertid så mange nasjonale, politiske vanskeligheter i et slikt bilde at et mer realistisk mål er at vi fortsetter med modul-konseptet [administrativt samarbeid] slik vi har på Manas.» (Forsvaret 2003c). Frisvold (2009) kommenterer EPAF-samarbeidet og koordineringen av ROE-er slik:

Det var press for at man måtte være enig i forhold til «rules of engagement». Fra min side var ikke det så veldig viktig, men jeg så jo den politiske fordelene at man hadde felles sett med «rules of engagement» på EPAF-sida. Men fagmilitært var det ikke noe spesiell begrunnelse. Politisk stod man klart sterkere når man opererte sammen med danskene og nederlenderne.

Problematikken rundt koordinering av ROE-er i EPAF ble kommunisert til norske myndigheter direkte, til både forsvarskomiteen og statssekretær Heløe i forbindelse med at de besøkte den norske styrken i Kirgisistan (FD 2003c; FD 2003d). På militær side var det derimot en tett prosess og stor grad av åpenhet på mange nivå for å koordinere og avklare dette forholdet (Kampenes 2009; Erichsen 2008; Sørensen 2008; Nilsson 2009).³⁷ Nilsson (2009) forteller hvordan felles innsyn i ROE-er og tolkninger blant pilotene fra de tre nasjonene på Manas ble forsøkt brukt som en brekkstang i kommunikasjonen hjem til de respektive politikere for å få gjort hensiktsmessige endringer.

Da norske beslutningstakere var i gang med å planlegge det norske kampflybidraget, ble de både gjennom media, men også gjennom det norske forbindelseselementet i USCENTCOM, etter hvert kjent med hvordan amerikanske fly ble brukt i Afghanistan. Rapporter om sivile tap, feilbombing og flygere som brukte amfetamin for å holde konsentrasjonen oppe, kunne gi inntrykk av at operasjonene ble ledet uten å ta særlig hensyn til hvordan det påvirket det afghanske samfunnet eller det offentlige bildet av operasjonen.

37 En god del koordinering mellom EPAF-nasjonene var av administrativ karakter. Dette gjaldt alt fra ulike metrologiske minimumskriterier for F-16 ved avgang og landing, til teknisk vedlikehold av flyene, men også nasjonale bestemmelser for rotasjon av personell, sikkerhetsbestemmelser og deling av økonomiske utgifter mellom de tre nasjonene (Tubaas 2003; Meldgård 2002; Janssen 2003). Her refereres det til den koordinering som utelukkende dreide seg om ROE-er.

I tillegg viste det seg at operasjonen ble ledet utenfor standardiserte NATO-prosedyrer (Kampenæs 2009), at vurderinger måtte basere seg på informasjon fra andre nasjoner, og at avgjørelser måtte fattes under press (Nilsson 2009; Erichsen 2008).

Bruken av amerikanske kampfly i OEF og gjennomføringen av operasjonene kan ha blitt oppfattet av norske beslutningstakere som offensiv og med risiko for store politiske kostnader. For å redusere denne risikoen kan norske beslutningstakere derfor ha hatt behov for å styrke sin egen kontroll med egne fly ved å stille betingelser for bruken av dem. Denne antakelsen underbygges av uttalelsen til statssekretær Heløe (2009), som sier at behovet for nasjonale restriksjoner var litt større i denne operasjonen fordi alt var veldig annerledes enn det Norge hadde gjort noen gang tidligere.

Denne antakelsen kan også knyttes til innholdet i norske ROE-er når det gjelder de krav til informasjon som måtte ligge til grunn for at norske kampfly skulle kunne engasjere mål på bakken. Norske ROE-er krevde et høyere nivå av positiv identifisering av bakkemål, noe som er bekreftet mer restriktivt enn andre nasjoner som deltok i OEF (Hannestad 2009; Frisvold 2008). I implementeringen av dette kravet spilte norske forbindelsesoffiserer i ASOC også en avgjørende rolle. Støtter vi oss på de teoretiske antakelsene i tolkningen av disse empiriske fakta, er det nærliggende å tro at de nasjonale restriksjonene på dette punktet var utformet for i størst mulig grad å sikre seg mot utilsiktet skade på bakken dersom norske fly engasjerte bakkemål. Dermed reduserte norske beslutningstakere også de politiske kostnadene som ville vært knyttet til dette.

De tre første månedene av det norske kampflybidraget ble norske fly altså ikke benyttet i oppdrag som endte med engasjering av bakkemål. Det bekreftes at i enkelte tilfeller ble amerikanske kampfly benyttet framfor norske, selv om norske fly var bedre posisjonert for å støtte pågående operasjoner på bakken (Nilsson 2009). Dette forklares av flere som en følge av den usikkerheten deler av den amerikanske operasjonsledelsen opplevde omkring norske ROE-er og hva flyene i praksis kunne brukes til (Nilsson 2009; Erichsen 2009; Sørensen 2009). Denne usikkerheten kan tenkes å være forsterket av at de tre EPAF-nasjonene framstod som én kampavdeling, men med tre forskjellige sett med nasjonale restriksjoner internt i avdelingen. Dette ser først og fremst ut til å være en utilsiktet effekt av at norske myndigheter knyttet nasjonalt definerte betingelser for bruken av norske fly, da de reelle forskjellene mellom norske og amerikanske fly trolig ikke var av betydning for hva flyene kunne brukes til (Hannestad 2009; Nilsson 2009). Det kan også forklares av den amerikanske operasjonsledelsen manglende vilje til å kartlegge hva de nasjonale

nyansene bestod i (Frisvold 2008; Hannestad 2009).³⁸ Dette understøttes av at norske kampfly i større grad ble brukt etter at norske forbindelsesoffiserer aktivt informerte amerikanske offiserer om innholdet i de norske ROE-ene (Erichsen 2008; Sørensen 2008). Den manglende koordineringen av ROE-er i EPAF i planleggingsfasen ser ut til å forklares av tilfeldigheter og ikke en bevisst politikk (Hemmer 2009; Krohn Devold 2009).

På militær side hadde danske, nederlandske og norske kampflypiloter god innsikt i hverandres ROE-er og tolkninger omkring disse. Felles innsyn ble ifølge Nilsson (2009) brukt mot den politiske ledelsen i de tre nasjonene for å få gjennomført hensiktsmessige endringer i ROE-er. Gjennom den teoretiske innsikten fra Posen (2004) og Poggi (2001) kan dette tolkes som et uttrykk for at pilotene gjennom det tette EPAF-samarbeidet forsøkte å tilrive seg mer autonomi i gjennomføringen av oppdraget ved å endre ROE-ene og i større grad åpne opp for offensive løsninger. Dette førte likevel ikke til at EPAF-nasjonene etablerte et felles sett ROE-er underveis i oppdraget. Ifølge Hemmer (2009) var det ikke noe politisk eller juridisk som stod i veien for dette.

Det kan derfor se ut til at norske nasjonale restriksjoner hindret en full integrering av norske kampfly i OEF. De empiriske fakta peker likevel i retning av at dette skyldtes omstendigheter som norske politiske beslutningstakere ikke hadde forutsett. Det er derfor ikke empirisk grunnlag for å hevde at nasjonale restriksjoner for norske F-16 i OEF skulle hindre en full integrering av flyene i styrkestrukturene de inngikk i, til fordel for mer kontroll for norske politiske ledere.

38 I mange oppdrag kunne bakkestyrker i ytterste konsekvens være avhengig av nærstøtte for å overleve. USA hadde tilstrekkelig med egne kampflyressurser til å gjennomføre operasjonene og var derfor ikke motivert for å utfordre det de oppfattet som usikkerhetsmoment ved bruken av andre nasjoners kampfly.

Sammenfattende analyse

Studien har så langt vist at flere årsaker inngår i den kjede av forhold og beveggrunner som forklarer hvorfor norske myndigheter valgte å stille særegne betingelser for bruken av norske kampfly i OEF (se Tabell 1 nedenfor): ivaretagelse av norske sikkerhetsinteresser, balansering av regjeringens preferansegrunnlag, sikre støtte i Stortinget samt opinionsforankring ser ut til alle å ligge bak de nasjonale restriksjonene. Det er derfor nødvendig å vurdere sammenhengene under ett om det skal være mulig å trenge dypere inn i årsaks- og betingelseskomplekset bak de norske ROE-ene. Sentralt i den sammenfattende analysen vil følgende spørsmål stå: *Kan muliggjørende faktorer ha skapt rammebetingelser og tilstrekkelig med handlingsrom for beslutningen om nasjonale restriksjoner? Eller er det andre, motiverende faktorer som kan ha bidratt til å legitimere noen tilgjengelige handlingsalternativ framfor andre?*

I denne sammenfattende analysen søker studien å konstruere troverdige fortellinger («narratives») med utgangspunkt i den teoretiske innsikten og det empiriske materialet som det er redegjort for. I det empiriske grunnlaget finnes det rom for to slike sannsynlige og troverdige rekonstruksjoner (*Allianseforpliktelsesens primat* og *Sikkerhetspolitisk risikohåndtering*) av hvordan de norske ROE-ene og implementeringen av dem ble til. Når disse fortellingene er fortalt, er det avslutningsvis mulig å si noe kvalifisert om hvor stor rolle *mulighet* vs. *vilje* spilte i utformingen av den norske politikken, og om det lar seg gjøre å sannsynliggjøre at nødvendige eller medvirkende (eller endog tilstrekkelige) årsaker var i arbeid.

Tabell 1: Resultat av empirisk kartlegging og delanalyser.

Nasjonale restriksjoner for norske F-16 i OEF:	
<p>Norske ROE-er for norske kampfly i OEF:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mål og grupperinger som norske kampfly kan angripe: al-Qaida, Taliban-terrorister og grupperinger som samarbeider med disse. 2. Norske kampfly kunne også angripe fiendtlige styrker uavhengig av deres tilhørighet dersom det var i selvforsvar av egne bakkestyrker. 3. For at norske kampfly skulle engasjere bakkemål iht pkt. 1, forelå det spesifikke krav til informasjon som kunne verifisere at bakkemål lå innenfor rammene av de norske ROE-ene (bekreftet mer restriktive krav enn for amerikanske fly). 4. Bruken av norske kampfly var geografisk begrenset til Afghanistan (bekreftet mer restriktivt enn for amerikanske fly). <p>Implementering av norske ROE-er – utplassering av norske forbindelsesoffiserer:</p> <ul style="list-style-type: none"> – USCENTCOM (USAs strategiske sentralkommando): informere og opplyse om norske flys betingelser i forbindelse med planlegging av luftkampanjen over Afghanistan. – ASOC (taktisk luftkoordineringselement): utøvelse av reservasjonsrett for oppdrag med norske F-16. 	
Delforklaringer til nasjonale restriksjoner for norske F-16 i OEF:	
<i>Ivareta norske sikkerhetsinteresser (styrket)</i>	<p>Norsk deltakelse i OEF begrunnet i norske allianseforpliktelser og antatte forventninger hos USA.</p> <p>Uttalt usikkerhet omkring:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Norsk deltakelse hadde uvisst betydning for terrortrussel mot Norge. – Ukjente detaljer om omfang, risiko og behov for politisk kontroll av oppdraget.
<i>Innsyn og innflytelse i kommandokjeden i OEF (svakket)</i>	<p>Norske offiserer gitt innsyn og innflytelse nok til å vurdere og påvirke bruken av norske kampfly. Norske offiserer ikke direkte deltakende i planlegging og utførelse av operasjonene.</p>
<i>Balansering av regjeringens preferanse-grunnlag (styrket)</i>	<p>Forskjeller imellom preferansegrunnlaget i denne saken mellom Høyre og KrF.</p> <p>Norske restriksjoner gjentatte ganger gjennom hele beslutningsprosessen diskutert internt i regjeringen.</p> <p>Saken bekreftet som kontroversiell for regjeringen.</p>
<i>Sikre støtte i Stortinget (styrket)</i>	<p>Regjeringen avhengig av samarbeidsvillig Storting for å ivareta sin fleksibilitet i å tilby USA militære styrker til krigen mot terror.</p> <p>Bred oppslutning for å sende kampfly til Afghanistan på Stortinget.</p> <p>Ingen debatt om denne saken i Stortinget.</p>
<i>Opinionsforankring av norsk kampflydeltakelse i OEF (styrket)</i>	<p>Uklar støtte i opinionen for å sende norske kampfly til Afghanistan.</p> <p>Uttalt mål fra regjeringen å vise åpenhet om det norske kampflyoppdraget.</p> <p>Informasjon holdt tilbake i enkelte tilfeller.</p>
<i>Begrense fagmilitært autonomi (svakket)</i>	<p>Utviklingen av ROE-er avhengig av luftmilitær kompetanse (regjeringen avhengig av kompetanse i Luftforsvaret).</p> <p>Norske ROE-er lå tett opp til fagmilitære anbefalinger.</p> <p>Fagmilitære forespørsler om endring i ROE-er avvist av FD.</p>
<i>Begrense integrering av norske kampfly i OEF (svakket)</i>	<p>Stadige rapporter i media om feilbombinger og ulykker i 2002.</p> <p>OEF ikke nødvendigvis ledet etter NATO-prosedyrer.</p> <p>Norske fly ikke benyttet de tre første månedene som følge av uklarheter omkring norske ROE-er og manglende koordinering av ROE-er i EPAF.</p>

Allianseforpliktelsesens primat

Norge var gjennom den kalde krigen avhengig av USA som garantist for egen sikkerhet, både gjennom NATO, men også gjennom bilaterale avtaler. Etter den kalde krigen var Norge fortsatt sikkerhetspolitisk avhengig av amerikansk militær støtte, men det var ikke lenger åpenbart at USAs sikkerhetsinteresser var sammenfallende med en slik garanti. Da USA svarte på terrorangrepet 11. september 2001 med en militær kampanje mot Afghanistan, skapte det en åpenbar *mulighet* – et «window of opportunity» – for Norge til å yte noe håndfast tilbake og således bedre pleie sitt allianseforhold til sin viktigste partner. USA kjempet nå en krig legitimert gjennom NATO og FN, som svar på et angrep av en klart definert fiende som befant seg innenfor grensene av en territorialstat, til og med under beskyttelse av denne statens politiske regime. Med denne nærmest mellomstatlige krigen som kontekst hevdet norske myndigheter at dette ga en unik mulighet til å vise fram Norge som en solidarisk og troverdig alliansepartner beredt til å kjempe for alliansens interesser, i håp om at det ville øke mulighetene for at alliansen (om nødvendig) ville kjempe for norske interesser i framtiden. For en småstat som Norge ville det være sikkerhetspolitisk svært risikabelt å framstå som irrelevant alliansepartner. Håndfast og entusiastisk deltakelse i OEF var derfor en kjærkommen mulighet til å styrke norsk sikkerhetspolitisk relevans i amerikanske øyne.

Denne sjansen måtte altså gripes og utnyttes, men hvordan? Norske myndigheter var villige til å strekke seg langt i å utnytte dette «window of opportunity» for å pleie sitt allianseforhold til USA. De ville «eskalere intensiteten» i norsk utenrikspolitikk ved å tilby kampfly for luft-til-bakke-operasjoner. Om nødvendig ville de til og med framskynde etableringen av en slik kapasitet for dette formålet. De var villige til å delta med kampfly i OEF til tross for at de erkjente en rekke usikkerhetsmoment ved et slikt engasjement. Norske myndigheter aksepterte altså den politiske risikoen som var knyttet til en slik kampflyinnsats, selv om USA hadde all den militære kapasitet de trengte for å gjennomføre operasjonene i Afghanistan alene, og selv om Norge strengt tatt ikke hadde direkte sikkerhetspolitiske interesser i Afghanistan. Denne sjansen skulle benyttes til å fjerne enhver tvil om Norges vilje til å kjempe for alliansens interesser (*Allianseforpliktelsesens primat*). Tilbudet om kampfly for deltakelse i offensive krigshandlinger var i så måte en markering av at Norge tok sine allianseforpliktelser på alvor.

Etter å ha klarert saken med Stortinget sendte den norske regjeringen 5. desember 2001 en liste over norske militære styrkebidrag for operasjonene i Afghanistan til amerikanske myndigheter. USA kunne fra da av be om disse styrkebidragene når de fant behov for det. Regjeringen befant seg da i en situa-

sjon der de visste lite om hva USA ville takke ja til, eventuelt når de ville takke ja, detaljer for hvilken sammenheng disse styrkeenheter ville bli brukt i, eller hvordan de militære operasjonene i Afghanistan ville utvikle seg. Å skulle gå tilbake på noen av de styrkebidragene som regjeringen hadde lovet USA i kraft av denne listen, ville gitt signaler om at norske sikkerhetsgarantier ikke var til å stole på – altså motsatte signaler av hva regjeringen ønsket å sende. Hadde Norge gitt lovnader om militær støtte, måtte den følge opp i praksis.

Å tilby kampflystøtte var et sjansespill for regjeringen, da det var knyttet betydelige kontroversielle sider og potensielle politiske kostnader til en slik innsats. For å kunne stå ved dette tilbudet var regjeringen avhengig av at de kontroversielle sidene ikke splittet den nyetablerte regjeringen, skapte motstand i Stortinget eller etablerte motstand i opinionen og media som videre kunne forplante seg til Stortinget eller regjeringen. De nasjonale restriksjonene ble derfor helt sentrale for at regjeringen, som hadde ulike interne sikkerhetspolitiske preferanser i denne saken, kunne stille seg samlet bak vedtaket om kampflystøtte til OEF. De ble også sentrale for at regjeringen skulle overbevise og sikre seg et samarbeidsvillig Storting, da de var avhengig av å håndtere kampflystøtten til USA uten tidsforsinkende saksbehandling og godkjenning i Stortinget. De nasjonale restriksjonene ble også et sentralt fundament i regjeringens mediestrategi, der hensikten med denne var å sikre forståelse og støtte i den norske befolkningen for norske kampflys deltakelse i OEF.

De nasjonale restriksjonene for de norske kampflyene som deltok i OEF, ble derfor etablert i den hensikt å ivareta det innenrikspolitiske handlingsrommet for en beslutning som regjeringen allerede hadde tatt på et tidligere tidspunkt.

Sikkerhetspolitisk risikohåndtering

Da USA valgte å svare på terrorangrepene 11. september 2001 ved å innlede en militærkampanje mot Afghanistan, skapte det muligheter for og dermed forventninger til at andre stater støttet denne krigen. USA hadde vært Norges viktigste alliansepartner gjennom den kalde krigen, og Norge var fortsatt avhengig av disse sikkerhetsgarantiene til tross for at disse ikke lenger var åpenbart sammenfallende med sentrale amerikanske interesser. I spørsmålet om norsk militær støtte til OEF vektla norske beslutningstakere denne faktoren så sterkt at det ga betydelige begrensninger i handlingsrommet for hvordan de kunne utforme en politikk i denne saken. I realiteten hadde ikke norske myndigheter noe valg om hvorvidt Norge skulle delta i OEF eller ikke. Det var *tvungende nødvendig* for Norge å vise sin eksplisitte støtte til USA gjennom militær deltakelse i OEF, spesielt for å forsøke å forsvare Norges plass i alli-

ansen og demonstrere lojalitet overfor USA – Norges viktigste eksportør av sikkerhet.

Det begrensede handlingsrommet ga norske myndigheter heller ikke noen mulighet til å velge hvilke styrkebidrag de skulle støtte USAs operasjoner i Afghanistan med. Norske F-16, som etter en nylig oppgradering framstod med en offensiv luft-til-bakke-kapasitet, ville være en betydelig militær ressurs for den amerikanske ledelsen i OEF. Norske kampfly var tilgjengelige for – og dermed en nødvendig del av – et norsk styrketilbud som skulle sende troverdige signaler om at Norge tok sine allianseforpliktelser på alvor. Begrensningene i det norske handlingsrommet i denne saken kommer også til uttrykk gjennom at myndighetene aksepterte at norske offiserer ikke fikk delta direkte i planlegging og utførelse av operasjonene. De erkjente at det var usikkert hvordan norske kampflys deltakelse i OEF ville påvirke terrortrusselen mot Norge, og at det var betydelige usikkerhetsmoment i utviklingen i krigføringen i Afghanistan som ville påvirke hva norske fly kom til å bli brukt til. Det begrensede handlingsrommet understrekes også av at de av regjeringens medlemmer som var kritiske til en militær løsning på konflikten, endte med å støtte konklusjonen om at det var nødvendig for ivaretagelsen av norske sikkerhetspolitikk å tilby kampfly for OEF.

På grunn av kapasitetsproblemer i krigsteateret ble innsettingen av norske fly utsatt utover i 2002. Imens ble det klart at ulykker, utilsiktet skade og tap av sivile fortsatte som følge av bruken av kampfly i Afghanistan. Selv om grupperinger av al-Qaida og Taliban nå så ut til å være nedkjempet, var det liten forandring i sikkerhetssituasjonen i landet. Konfliktbildet var i ferd med å endre karakter, og mulighetene var til stede for at dette kunne bli et langvarig militært engasjement med forpliktelser langt utover bare å skulle nedkjempe internasjonale terrorister. For norske beslutningstakere var dette en uforutsett utvikling av konflikten. Som en liten stat var Norge ikke i stand til å bære de samme politiske kostnadene som supermakten USA, og landet måtte derfor passe seg for å ikke bli for sterkt dratt inn i denne konflikten – en konflikt der Norge ikke hadde noen direkte sikkerhetsinteresser.

Det endrede konfliktbildet endret også norske myndigheters persepsjon av risikoen for å skade norske sikkerhetsinteresser som følge av kampflyinnsatsen. Dermed måtte de på nytt vurdere handlingsrommet for og verdien av handlingsalternativet de nå var i ferd med å implementere. Selv om kampflystøtten til OEF ble oppfattet som tvingende nødvendig for å ivareta internasjonale forventninger til norsk allianseatferd, ville dette være utenfor norske myndigheters handlingsrom dersom risikoen og de politiske kostnadene ved en slik støtte ble vurdert til å være uakseptable. At norske myndigheter ikke

tillot egne fly å benytte pakistansk luftrom, at de ikke presset hardere på i forhandlinger med Danmark og Nederland for å koordinere landenes ROE-er, at de ikke grep inn da det ble klart at norske fly ikke ble benyttet i den første tiden, og at enkelte militære forespørsler om endringer av ROE-er ble avvist, viser at myndighetene hadde klare formeninger om hvor grensen gikk for hva de mente var akseptabelt å risikere for å ivareta allianseforpliktelsene (*Sikkerhetspolitisk risikohåndtering*). En endring på disse punktene ville gjort norske fly langt mer anvendelige for den amerikanske militære ledelsen i OEF og dermed økt den politiske verdien av å understreke norske allianseforpliktelser overfor USA. Nasjonale restriksjoner ble løsningen for at norske kampflys deltakelse i OEF balanserte hensynet til å etterkomme de internasjonale forventningene om en sterk allianseforpliktelse med hensynet til å redusere faren for å skade norske sikkerhetsinteresser gjennom denne militære støtten.

Nasjonale restriksjoner ble etablert for å gi norske myndigheter muligheten til å styre *hvordan* norske kampfly deltok i OEF i den hensikt å begrense risikofaktoren ved en slik tvingende nødvendig innsats.

Mot en syntese

De to fortellingene gir to lignende, men like fullt forskjellige forklaringer på hvorfor norske kampflys deltakelse ble underlagt nasjonale restriksjoner (se Tabell 2 nedenfor). I den første fortellingen sees nasjonale restriksjoner på som en funksjon av behovet for å ivareta et innenrikspolitisk handlingsrom, mens i den andre fortellingen forklares de snarere som en funksjon av utenrikspolitisk risikohåndtering. Spørsmålet er om disse to ulike forklaringskompleksene bør anses som uforenlige (konkurrerende) eller forenlige (komplementære) med hverandre?

De to fortellingene tar begge utgangspunkt i at terrorangrepet på USA 11. september 2001 og USAs påfølgende krig mot Afghanistan skapte konsekvenser for norsk sikkerhetspolitisk allianseferd. I første fortelling oppfatter beslutningstakerne dette som en positiv *mulighet* for å ivareta norske sikkerhetsinteresser. Med andre ord er det en mulighet de aktivt må benytte seg av. Forsvarsminister Krohn Devold (2009) representerer dette synet gjennom sin omtale av norske kampfly i OEF som «god sikkerhetspolitikk». I den andre fortellingen oppfatter beslutningstakerne konsekvensen av disse internasjonale begivenhetene som et eksternt påtrykk og negativt *førende* for hvordan Norge burde ivareta sine allianseforpliktelser. Statsminister Bondevik representerer dette synet ved å omtale beslutningen om kampflystøtte som et valg

mellom «det minste av to onder» (Dagbladet, 2002d). Selv om den internasjonale strukturen i begge fortellingene er en muligjørende faktor for norsk militær støtte til USA, representerer de to fortellingene to ulike måter å tolke den norske balanseringen av eksterne og interne faktorer på som gir to ulike handlingsrom for hvordan norske myndigheters kan håndtere norsk støtte til USAs invasjon av Afghanistan.

Tabell 2: Sammenligning av første og andre fortelling.

Kontekst	Allianseforpliktelsesens primat	Sikkerhetspolitisk risikohåndtering
Persepsjon av internasjonal struktur	Deltakelse i OEF: positiv <i>mulighet</i> som kunne utnyttes.	Deltakelse i OEF: påtvingende negativ <i>nødvendighet</i> som måtte håndteres.
Nasjonale restriksjoners funksjon	Ivareta og forsvare innenrikspolitisk <i>handlingsrom</i> for beslutning om kampflystøtte til OEF. (Utenrikspolitikken forklart av interne faktorer – «innside-ut»-perspektiv.)	Styre bruken av norske kampfly for å <i>redusere risikoen</i> for å skade norske sikkerhetsinteresser. (Utenrikspolitikken forklart av eksterne faktorer – «utside-inn»-perspektiv.)
Fase for viktigheten av nasjonale restriksjoner	<i>Beslutningsfase</i>	<i>Implementeringsfase</i>

I første fortelling (*Allianseforpliktelsesens primat*) gir norske myndigheters tolkning av eksterne og interne faktorer et handlingsrom som kan romme flere handlingsalternativ for om Norge skal delta i OEF eller ikke, og om hvilke militære styrkebidrag en slik eventuell deltakelse skal omfatte. I henhold til myndighetenes alliansepolitiske målsetninger og preferanser ønsker de å utnytte handlingsrommet til å tilby kampfly i den hensikt å understreke eksplisitt norske allianseforpliktelser til USA. Den sikkerhetspolitiske verdien av kampflystøtten går derfor gjennom den militære fleksibiliteten i bruken av flyene.³⁹ I den andre fortellingen (*Sikkerhetspolitisk risikohåndtering*) skaper myndighetenes tolkning av eksterne internasjonale forventninger et langt mer begrenset handlingsrom som ikke rommer handlingsalternativ for ikke å delta

³⁹ Dermed ble begrensning av fagmilitært autonomi og integreringen av norske F-16 i OEF svekket som forklaringsårsak, da kravet til militær gjennomførbarhet veide tyngre enn hensynet til nasjonal politisk kontroll.

eller for å delta med defensive styrker av mindre militær relevans for USAs operasjoner i Afghanistan. Norske myndigheter oppfatter de eksterne føringene på det utenrikspolitiske handlingsrommet som sterke og begrensende på norsk handlefrihet.⁴⁰ Norge må delta, og landet må delta med militære styrker som blir oppfattet som militært relevante for OEF.

Ettersom tiden går etter at norske myndigheter har overlevert USA listen med ulike norske styrkebidrag til krigen i Afghanistan, blir det i den første fortellingen klart at sentrale beslutningstakere må ivareta det innenrikspolitiske handlingsrommet for å delta med kampfly. Usikkerheten rundt detaljene og konsekvensene av kampflyoppdraget i OEF gjør at det er innenrikspolitisk uenighet i denne saken – en intern faktor som kan endre handlingsrommet og muligheten for å utnytte denne sjansen til fordel for norsk alliansepolitikk. Denne uenigheten kan (i) potensielt sprengte regjeringen, og dermed mister sentrale beslutningstakere sin makt til å fatte denne beslutningen, eller (ii) føre til at de må gå tilbake på tilbudet om kampfly til USA. Beslutningstakerne etablerer derfor nasjonale restriksjoner som betingelse for den norske kampflystøtten for å sørge for at koalisjonsregjeringen står samlet bak beslutningen, sikre et samarbeidsvillig Storting og at kritikk i opinionen ikke skal forplante seg til Stortinget eller regjeringen. I denne fortellingen blir derfor usikkerheten rundt og konsekvensene av oppdraget en *nødvendig* forklaringsfaktor for å forstå hvorfor de nasjonale restriksjonene ble etablert. Den kan ikke forklare restriksjonene alene, da beslutningstakerne tidlig ga uttrykk for at slike hensyn var sekundære til å vise fram norske allianseforpliktelser. Hensynet til regjeringen, Stortinget og opinionen blir i denne sammenheng *medvirkende* forklaringsfaktorer som samvirker med usikkerhetsfaktoren i å forklare de nasjonale restriksjonene.

I den andre fortellingen oppfatter norske myndigheter etter hvert at konfliktbildet i Afghanistan er i ferd med å endre karakter. Denne endringen gjør at myndighetene må gjøre en ny vurdering av handlingsrommet og den sikkerhetspolitiske verdien av det norske kampflybidraget. Myndighetene vurderer nå at risikoen for sikkerhetspolitiske kostnader ved den norske kampflyinnsatsen har økt, og at kampflyinnsatsen potensielt kan gå på tvers av overordnede norske utenrikspolitiske interesser. Risikoen for økte kostnader endrer dermed handlingsrommet for norsk kampflystøtte til OEF. Sikkerhetspolitiske

40 Norske beslutningstakere kunne ikke engang stille krav om direkte innsyn og deltakelse i planlegging og gjennomføring av operasjonen. Innsyn og innflytelse i OEF var ikke forklarende for de nasjonale restriksjonene.

kostnader ved kampflyoperasjonene i OEF knyttes eksempelvis til faren for å ta sivile liv, øke terrortrusselen mot Norge og til å bidra til at andre stater dras tettere inn i konflikten. Nasjonale restriksjoner blir derfor etablert for å begrense risikoen for at norske kampfly skal bli trukket inn i militære operasjoner som kan skade norske sikkerhetspolitiske interesser, samtidig som Norge kan etterkomme internasjonale forventninger til sin allianseatferd. I denne fortellingen framstår derfor denne forklaringsfaktoren *tilstrekkelig* for å forklare de norske nasjonale restriksjonene.

De to fortellingene bygger på to ulike persepsjoner av den internasjonale strukturen i håndteringen av den norske kampflystøtten til OEF. Men hva kan forklare at det oppstår ulike oppfatninger innenfor rammene av en stat? Den internasjonale strukturen påvirker staters atferd (Waltz 1979), men bare i den grad den evner å øve innflytelse på levende beslutningstakere (Rose 1998: 6). I samfunnsperspektivet handler det derfor om å åpne opp den «svarte boksen» (abstraksjonen av staten som én enhetlig aktør) og undersøke hvordan statens ulike bestanddeler bidrar til persepsjonen av det internasjonale eksterne miljø og hvordan dette omsettes til definerte handlingsrom og handlingsalternativ for utenrikspolitiske beslutninger.

I samarbeidsregjeringen som måtte håndtere spørsmålet om kampflystøtte til OEF, var det hovedsakelig representert to ulike preferansegrunnlag for å forstå hva som var i norsk sikkerhetspolitisk interesse. Til tross for ulike årsaker tilsa begge tolkningene av situasjonen at Norge burde bidra med kampfly. Det skapte nyanseforskjeller i hvordan ulike beslutningstakere forstod måten norske kampfly best kunne ivareta norske interesser på. Dette ga seg utslag i at de nasjonale restriksjonene i den første og den andre fortellingen fikk ulike funksjoner. I den første fortellingen var de ment å ivareta et innenrikspolitisk handlingsrom, og beslutningen om og implementeringen av restriksjonene kan forklares i et inside-ut-perspektiv. I den andre fortellingen ble de etablert for å begrense risikoen knyttet til en nødvendig deltakelse i OEF, og de kan følgelig forklares i et utside-inn-perspektiv.

Så langt kan det se ut til at dette er to uforenlige og konkurrerende årsaks-komplekser. Men er de det? Hvilke preferanser som til slutt former politikken, avhenger av hvordan det politiske systemet skaper muligheter for dette (Moravcsik 1997: 530). I behandlingen av ulike politiske saker setter tidsfrister og hendelser saker på agendaen og tvinger ulike travle beslutningstakere til å ta standpunkt i disse sakene (Allison og Zelikow 1999: 299). De nasjonale restriksjonene for bruken av norske kampfly i OEF ble derfor ikke etablert som et kompromiss mellom to ulike sikkerhetspolitiske preferanser representert i regjeringen, men etablert under tidvis påvirkning av begge disse repre-

sentasjonene. Ettersom kampflysaken dukket opp med jevne mellomrom på den politiske agendaen fra 2001 og utover 2002, tvang det sentrale beslutningstakere til å ta stilling til sakens ulike sider. Tidlig i beslutningsprosessen ga saksbehandlingen rom for dem som ønsket å ta initiativ for å utnytte muligheten med å sende kampfly til Afghanistan (*Allianseforpliktelsesens primat*). Nasjonale restriksjoner ble etablert som verktøy for å muliggjøre dette. Denne tolkningen understøttes av empiriske data som viser at fagmilitære hensyn hadde stor innflytelse tidlig i beslutningsfasen, og at restriksjonene i denne fasen hadde en vesentlig funksjon i regjeringens interne møtefora og i regjeringens kommunikasjon til Stortinget og opinionen. Etter hvert som det ble klart at USA takket ja til kampflystøtten og man fikk større kjennskap til krigens karakter og luftoperasjonene i OEF, presset det seg fram nye spørsmål som måtte håndteres. Dette var spørsmål som de av beslutningstakerne som var bekymret for at en kampflydeltakelse på andre måter kunne skade norske sikkerhetsinteresser, først og fremst var opptatt av (*Sikkerhetspolitisk risikohåndtering*). De nasjonale restriksjonene ble dermed deres verktøy for å begrense risikoen ved den nødvendige kampflystøtten. Dette understøttes av empiriske data som forteller om restriktive norske ROE-er, manglende initiativ for koordinering av ROE-er i EPAF og avvísning av militære forespørsler om endringer av ROE-er. Dette viser at fagmilitære hensyn i utformingen av de nasjonale restriksjonene på enkelte områder måtte vike underveis i operasjonene til fordel for andre overordnede hensyn.

Nasjonale restriksjoner i form av ROE-er er, som definert i innledningskapitlet, SOP-er for å koordinere bruk av militærmakt, og de kan dermed defineres på en måte slik at bruken av militærmakt ivaretar særlige politiske hensyn. I denne studien har vi sett at ROE-ene og implementeringen av disse ikke bare var SOP-er for militær maktanvendelse, men utformet for å ta inn over seg andre politiske målsetninger som ikke var direkte koblet til effekten av norske kampfly for sikkerhetssituasjonen i Afghanistan:

- ROE-ene ble brukt som et instrument for å ivareta innenrikspolitisk handlingsrom for et beslutningsvalg som hadde til hensikt å pleie norske sikkerhetspolitiske allianseforbindelser.
- ROE-ene ble brukt for å begrense risikoen og de potensielle kostnadene ved å etterkomme en politikk det var sterke internasjonale forventninger til (USAs alliansesolidaritet i Afghanistan).

Forklaringen for hvorfor det ble etablert nasjonale restriksjoner som betingelse for bruken av norske kampfly i OEF, hviler på begge disse årsaks-

sammenhengene. Gjennom beslutningsprosessen og implementeringen ble dermed de norske restriksjonene formet av både eksterne og interne forklaringsvariabler. Dette er ikke en oppsiktsvekkende konklusjon, men det viser at måten stater deltar i militære konflikter på, kan fortelle noe om hvordan de oppfatter og søker å ivareta og utvide sine politiske handlingsrom begrenset av eksterne og interne omgivelser. Ikke minst gjelder dette for en småstat som Norge, som sikkerhetspolitisk er avhengig av sin alliansetilhørighet.

Konklusjon

Hvilke innsikter kan så denne studien bidra med? For det første ble nasjonale restriksjoner for bruken av norske kampfly som deltok i OEF, etablert gjennom to ulike virkningskjeder. Beslutningen om militær deltakelse i OEF var knyttet til eksternt press og muligheten for å styrke Norges sikkerhetspolitiske relevans i NATO. Restriksjonene ble etablert av politiske beslutningstakeres behov for å ivareta innenrikspolitisk handlingsrom for beslutningen om å sende norske kampfly til Afghanistan. Restriksjonene ble et verktøy for å framstille denne militære støtten som mindre kontroversiell av hensyn til å holde regjeringen samlet, ivareta et samarbeidsvillig Storting og unngå kritikk gjennom media og opinion. Samtidig kan etableringen av disse restriksjonene forklares som et middel for å forsøke å begrense risikoen forbundet med en nødvendig beslutning om norsk kampflydeltakelse i OEF, da restriksjonene skulle fungere som sikringsmekanismer mot at norske fly skulle bli trukket inn i militære operasjoner som kunne skade norske sikkerhetsinteresser. For det andre har denne studien avdekket at disse to årsaksforklaringene til ulike tider påvirket etableringen og implementeringen av disse restriksjonene. Regjeringen, som var ansvarlig for utenrikspolitikken, var delt i to i synet på kampflystøtten til krigen i Afghanistan. De to partene i regjeringen brukte restriksjonene i ulike faser gjennom beslutningsprosessen til hvert sitt formål.

I kampen for fred og sikkerhet rettfærdiggjøres krig som et nødvendig tiltak i mangelen på eller på grunn av utilstrekkeligheten til andre tilgjengelige politiske virkemidler. Krig har til alle tider vist at den uunngåelig medfører store menneskelige lidelser og tap, og at det synes åpenbart at militær innsats kan vinne krigen, men ikke nødvendigvis freden. Til tross for de ambisiøse målsetningene for samfunnsutvikling og etablering av politiske regimer preges konflikter, som den som nå utspiller seg i Afghanistan, av den sterke vektleggingen av den militære innsatsen. Forholdet mellom militære virkemidler og overordnede politiske målsetninger kan synes endret etter opphøret av den kalde krigen, men rører egentlig ved grunnleggende spørsmål om hvordan militære virkemidler skal bidra til å nå politiske mål. Dette har vært et sentralt tema i filosofiske betraktninger hos militærteoretikere som Jomini (1992 [1838]) Clausewitz (2007 [1976]) og Douhet (2003), for å nevne noen.

Moderne krigføring kan karakteriseres gjennom sin fokuserte, hurtige og overveldende bruk av voldsmakt, ofte muliggjort av avansert teknologi. Alt dette synes representert og forsterket i myteomspunnede kampfly – en våpenplattform som muliggjør slike former for maktbruk langt utenfor rekkevidden av fiendens egen evne til å yte motstand. Denne muliggjøringen skjer i avveiningen mellom sentralisert og desentralisert beslutningstaking. Det er her ROE-er har sin viktige funksjon. De kombinerer behovet for politisk styring av krigen med behovet for å delegerer myndighet til å fatte beslutninger om implementering på et lavere nivå i den militære kommandokjeden. Etter å ha studert den politiske kontrollen av norske kampfly er det i så måte fristende å trekke den åpenbare konklusjon at krigen er for viktig til at den kan overlates til generalene eller politikerne alene. Krigen må ledes av disse i samråd – politikere må forstå hva militære virkemidler kan og ikke kan gjøre, og generaler må forstå hvilke politiske målsetninger de kjemper for. Uten gjensidig erkjennelse av dette forholdet kan det nødvendige samarbeidet bli vanskelig. I ytterste konsekvens kan det bety at krigen ikke leder fram til de mål den er satt til å tjene.

I forlengelsen av denne åpenbare konklusjonen er det to sentrale poeng. For det første: Selv om politisk kontroll etableres gjennom de beste ROE-er, og selv om disse er fullt implementert og alle involverte aktører er inneforstått med intensjonene bak disse, er det som følge av krigens iboende usikkerhet («the fog of war») ingen garanti for at ulykker ikke skjer, eller for at den militære innsatsen skaper en ønsket politisk effekt. For det andre: Dersom ROE-er tar opp i seg særlige politiske hensyn som ikke kan knyttes direkte til målsetninger om å vinne krigen, kan ROE-er ende opp som dysfunksjonelle SOP-er for koordineringen av militær maktbruk. Da blir det vanskelig å se hvordan militære virkemidler skal bidra til å vinne krigen, og det blir langt vanskeligere å forstå hvordan de kan bidra til å vinne freden.

Norske myndigheter har nylig besluttet at Norge skal kjøpe nye kampfly. Det vil kreve en av de største enkeltstående økonomiske bevilgningene i norsk offentlig forvaltnings historie. For at disse økonomiske prioriteringene skal kunne rettfærdiggjøres gjennom omsetning til sikkerhetspolitisk gevinst, må det «bevilges» like stor innsats og vilje for å forstå hvordan disse flyene skal bidra til politiske målsetninger.

Litteraturliste

- Adresseavisen* (2001). Mellom bomber og tro. 31.10.
- Adresseavisen* (2002a). Forsvarsminister uten kontroll. 26.10.
- Adresseavisen* (2002b). Mine offiserer burde forstått. 31.10.
- Aftenposten* (2001a). Norsk styrke stiller på kort varsel. 16.12.
- Aftenposten* (2001b). Kr.F.-leder med sterke argumenter for bombing. 03.11.
- Aftenposten* (2001c). Krigen i Afghanistan: Bombingen sår splid i Kr.F. 30.10.
- Aftenposten* (2001d). Krigen i Afghanistan: Ja til bombing, men nei til klasebomber. 04.11.
- Aftenposten* (2001e). Krigen i Afghanistan: Norge er klar til kamp for USA. 01.12.
- Aftenposten* (2001f). Angrepet på Afghanistan – Nordmenn mer i tvil enn under Kosovo-krigen: Under halvparten støtter krigen. 11.10.
- Aftenposten* (2001g). De fleste tror USA mislykkes i Afghanistan. 27.10.
- Aftenposten* (2001h). Delt på midten om bombestans. 09.11.
- Aftenposten* (2001i). Det norske folk har skiftet mening: Tror terrorister blir tatt. 24.11.
- Aftenposten* (2001j). Opinionen svinger i takt med begivenhetene. 24.11.
- Aftenposten* (2002a). Lader opp flyene til krigstjeneste i Afghanistan. 14.06.
- Aftenposten* (2002b). Strengt krav til norske krigsflyvere før de kan slippe bombene. 18.10.
- Aftenposten* (2002c). Norske F-16 til Afghanistan. 12.06.
- Aftenposten* (2002d). Forsvaret brøt klar instruks. 26.10.
- Aftenposten* (2002e). Forsvarskomiteens leder om klasebomber: Devold må ikke skyve ansvaret nedover. 30.10.
- Aftenposten* (2002f). New York 11. september 2001 ett år etter: Nordmenn mer USA-kritiske. 10.09.
- Aftenposten* (2003a). To historiske norske bomber. *Aftenposten* 29.01.
- Allison, Graham og Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision*. New York: Longman.
- Andenæs, Johs. og Arne Fliflet (2006). *Statsforvaltningen i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Avisa Nordland* (2002a). Frykter de vil drepe sivile. 29.08.

- Avisa Nordland* (2002b). Utstyrsmangel forsinket treningen. 29.08.
- Bjørklund, Kjetil (2009). Intervju over telefon, 11.02.
- Bondevik, Kjell Magne (2006). *Et liv i spenning*. Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Brettingen, Erik (2005). Best på det jeg ikke gjorde, *Luftled* 2005(2): 66–68.
- Brettingen, Erik (2007). Når jagerflygere tar liv, i Christian Moldjord, Arent Arntzen, Kristian Firing, Ole Asbjørn Solberg og Jon Christian Laberg (red.): *Liv og lære i operative miljøer: "Tøffe menn grater!"*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bueno de Mesquita, Bruce (2006). *Principles of International Politics – People's Power, Preferences, and Preceptions*. Washington DC: CQ Press.
- Clausewitz, Carl von (2007 [1976]). *On War*. Oxford: Oxford University Press.
- Conybeare, John A. C. (1994). The Portfolio Benefit of Free Riding in Military Alliances, *International Studies Quarterly* 38(3): 405–419.
- Dagbladet* (2001a). Krigen mot terror – SV: vent på FN-mandat. 01.12.
- Dagbladet* (2001b). Stans bombing: Fakkeltog mot bombene. 08.11.
- Dagbladet* (2002a). Norske vaktbikkjer mot feilbombing. 16.09.
- Dagbladet* (2002b). Norsk lov gjelder. 22.08.
- Dagbladet* (2002c). Norske vaktbikkjer mot feilbombing. 16.09.
- Dagbladet* (2002d). Det verste jeg kan tenke meg er at et av våre F16-fly i Afghanistan treffer feil mål og at vi får store sivile tap. 02.08.
- Dagbladet* (2002e). Krever avtaler for luftkrig. 20.08.
- Dagbladet* (2002f). For første gang siden 2. verdenskrig: Norske jagerfly skal bombe. 11.05.
- Dagbladet* (2002g). Fredens kriger. 01.09.
- Dagbladet* (2002h). Bomber framfor stabilitet. 03.08.
- Dagbladet* (2002i). Ikke dop blant norske piloter. 04.08.
- Dagbladet* (2003a). Fikk ordre om å bombe. 29.01.
- Dagbladet* (2003b). Forsvarer angrepet. 29.01.
- Dagbladet* (2003c). Kan ha truffet feil fiende. 29.01.
- Dagbladet* (2003d). Forsvarer angrepet. 29.01.
- Dagbladet* (2003e). Fra bomber til festningsmiddag. 29.01.
- Dagsavisen* (2002). Feilbombing dysses ned av FN. 01.08.
- Dagsavisen* (2003). Filmet sine egne bomber. 29.01.
- Dahl, Arne Willy (2003). *Håndbok i militær folkerett*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Douhet, Giulio (2003). *The Command of the Air*. New Dehli: Natraj Publishers.
- Erichsen, Olaf von Porat (2007). «Remember, you are the heroes!» Identitet og identitetspolitikk i US Army under operasjon Enduring Freedom, i Bror

- Olsen og Høgne Øian (red.): *Hvorfor skyter de? Konflikt- og kulturforståelse i internasjonale militære operasjoner*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Erichsen, Olaf von Porat (2008). Intervju over telefon, 03.10.08.
- Eriksen, Kunt E. & Helge Ø. Pharo (1997). *Norsk utenrikspolitikk historie, bind 5: Kald krig og internasjonalisering, 1949–1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FD (2001a). Statsrådets innlegg i DUUK 30. november. 30.11.01, ref: 2001/02824-201/FD II/HVA/011.1 USA spmp.
- FD (2001b). Fullmakt til å tilby norske militære bidrag til koalisjonsoperasjoner og humanitære støtteoperasjoner i forbindelse med kampen mot terrorisme. 14.12.01, ref: 01/02824-137/FD II/JEH/011.1
- FD (2001c). Møte i regjeringens sikkerhetsutvalg 1. november. 31.10.01, ref: 2001/02824-147/FD II/HVA/011.1-USA-SPMP
- FD (2001d). Utkast til notat til finansministeren om kostnader vedrørende styrkebidrag til USA i kampen mot terrorisme. 20.12.01, ref: 2001/02824-234/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002a). Mediestrategi F-16/Afghanistan. 18.09.02, ref: 2002/03059-2/FD Led/MLO/909.
- FD (2002b). Utkast til innlegg i møte i DUUK torsdag 18.april. 19.04.02, ref: 2002/00006-104/FD II-4/ATA/011.1-USA-SPMP
- FD (2002c). Mediestrategi ifm. utplassering av norske F-16 til støtte for operasjon Enduring Freedom. 19.08.02, ref: 2002/00006-232/FD II/JEH/011.1-USA-spmp.
- FD (2002d). Avtale(r) mellom Norge og USA i forbindelse med norske kampflys deltakelse i krigen i Afghanistan. 12.08.02, ref: 2002/00006-235/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002e). Møte i regjeringens sikkerhetsutvalg 20.juni 2002. 19.06.02, ref: 2002/00006-174/FD II/JEH/011.1-USA-spmp
- FD (2002f). Reviderte utkast til forsvarsministerens innlegg i regjeringens konferansen og DUUK 26.september 2002 om operativ bruk av norske F-16 i Afghanistan. 26.09.02, ref: 2002/00006-281/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002g). Norske styrkebidrag i og omkring Afghanistan. 27.05.02, ref: 2002/00006-150/FD II-4/ATA/011.1-USA-SPMP
- FD (2002h). Targeting, prosedyrer og informasjonsstrategi. 14.05.02, ref: 2002/00006-134/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002i). Møte i regjeringens sikkerhetsutvalg 19.september 2002 – Notat fra forsvarsministeren om operativ bruk av norske fly i Afghanistan. 17.09.02, ref: 2002/00006-262/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002j). Operativ bruk av norske F-16 fly i Afghanistan – utfyllende

- opplysninger. 25.09.02, ref: 2002/00006-280/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002k). Forståelse av ROE for bruk av norske F-16 fly i Afghanistan. 06.11.02, ref: 2002/00006-315/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP.
- FD (2002l). Redegjørelse for EPAF ROE. 17.12.02, ref: 2002/00006-360/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP.
- FD (2002m). Notat til regjeringens sikkerhetsutvalg fra forsvarsministeren om Operation Enduring Freedom. 23.12.02, ref: 2002/00006-356/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002n). Utkast til notat til regjeringens sikkerhetsutvalg om endring av norske ROE for NORDETMAN F-16. 12.02.03, ref: 2003/00131-30/FD II/JEH/012.0/USA-SPMP
- FD (2002o). OEF, godkjenning av målkategorier. 31.01.03, ref: 2003/00131-17/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002p). Status i arbeidet med vurdering av tilleggsfullmakter for internasjonale operasjoner. 21.06.02, ref: 2002/00006-178/FD II/ATA/011.1-USA-SPMP
- FD (2002q). Forsvarsministerens innlegg i DUUK 14. november 2002 om ROE. 16.12.02, ref: 2002/00006-359/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2002r). Spørsmål fra Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe om krigen i Afghanistan – Tap av sivile liv, Norges rolle – utkast til svar. 02.08.02, ref: 2002/00006-215/FD II/JEH/011.1-USA-SPMP
- FD (2003a). Vedrørende norsk deltakelse i kamper i Afghanistan. 06.02.03, ref: 2003/00131-22/FD II-4/NBB/012.0.
- FD (2003b). Ugradert rapport vedrørende sivile tap etter operasjon Full Throttle 30. juni 2002. 15.01.03, ref: 2003/00131-1/FD II/IBO/012.0
- FD (2003c). Statssekretærens besøk til Kirgisistan og Afghanistan 18.–21. mars 2003. 04.04.03, ref: 2003/00131-79/FD II/NBB/012.0
- FD (2003d). Rapport fra forsvarskomiteens besøk i Kirgisistan 10.–14. mars 2003. 17.03.03, ref: 2003/00131-60/FD II/JEH/012.0
- Forsvaret* (2002a). Samarbeidet EPAF. Hentet 03.03.09 fra http://www.mil.no/luft/liit/enduring_freedom/start/epaf/article.jhtml?articleID=25548
- Forsvaret* (2002b). Fly og piloter på deling. Hentet 03.03.09 fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=22110>
- Forsvaret* (2002c). Luftsjefen ønsker tettere samarbeid. Hentet 03.03.09 fra <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=39704>
- Forsvaret* (2002d). Norge har sikret seg F-16-kontroll. Hentet 04.03.09 fra

- http://www.mil.no/luft/liit/enduring_freedom/start/nyhetsarkiv/article.jhtml?articleID=24576
- Forsvaret* (2002e). De første F-16 har landet i Kirgisistan. Hentet 04.03.09 fra
<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=25697>
- Forsvaret* (2002f). Følger F-16 flygere fra Florida. Hentet 04.03 fra
<http://www.mil.no/start/aktuelt/nyheter/article.jhtml?articleID=25691>
- Forsvaret* (2002g). Norske F-16 i luften for dansker. Hentet 06.03 fra
<http://www.mil.no/start/aktuelt/nyheter/2002/article.jhtml?articleID=28075>
- Forsvaret* (2002i). De fleste kommer hjem fra Afghanistan. Hentet 16.02.09 fra
<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=18375>
- Forsvaret* (2002j). Nå er det alvor. Hentet 16.02.09 fra
<http://www.mil.no/start/aktuelt/nyheter/article.jhtml?articleID=20390>
- Forsvaret* (2002k). Fly og piloter på deling. Hentet 16.02.09 fra
<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=22110>
- Forsvaret* (2002l). Norge utvider styrkebidraget til Afghanistan. Hentet 11.03.09. fra
<http://www.mil.no/start/aktuelt/pressemeldinger/article.jhtml?articleID=2637>
- Forsvaret* (2002m). Norge har kontroll i Bagram. Hentet 20.03.09 fra
<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=35255>
- Forsvaret* (2002n). Internasjonale operasjoner – mye lærdom gjenstår. Hentet 15.03.09 fra
http://www.mil.no/luft/liit/enduring_freedom/start/nyhetsarkiv/article.jhtml?articleID=25894
- Forsvaret* (2002o). Klare til kamp over Afghanistan. Hentet 16.04.09 fra
http://www.mil.no/luft/liit/enduring_freedom/start/nyhetsarkiv/article.jhtml?articleID=24582
- Forsvaret* (2002p). – Sannsynlig at vi må bruke våpen. Hentet 20.04.09 fra
<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=36842>
- Forsvaret* (2003a). Norwegian F-16s again called upon to bomb in Afghanistan. Hentet 03.03.09 fra
<http://www.mil.no/languages/english/start/article.jhtml?articleID=39007>
- Forsvaret* (2003b). Antiterrorkrigarar fekk påskjøning. Hentet 12.03.09 fra
<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=43508>
- Forsvaret* (2003c). Manas-modellen er fremtiden. Hentet 15.04.09 fra
<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=40225>

- Forsvarsdepartementet (2001a). Norge vurderer å etablere militært element ved det amerikanske hovedkvarteret Central Command i Florida, Pressemelding 058/2001, 02.11.01.
- Forsvarsdepartementet (2001b). Norske stabsoffiserer til det amerikanske hovedkvarteret for Afghanistan-operasjonene, Pressemelding 059/2001, 08.11.01.
- Forsvarsstaben (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Stabsskolen.
- FN (2001). *Security Resolution 1368*. Hentet 16.02.09 fra <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>
- Frisvold, Sigurd (2008). Intervju ved Luftkrigsskolen, 28.10.
- Frost-Nielsen, Per Marius (2010) Hvordan studere politisk kontroll av militærmakten?, i Gjert Lage Dyndal (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig*. Oslo: Fagbokforlaget.
- George, Alexander L. (1991). The Tension Between «Military Logic» and Requirements of Diplomacy in Crisis Management, i Alexander L. George (red.). *Avoiding War – Problems of Crisis Management*. Boulder: Westview Press.
- Guardian* (2002). US bomb blunder kills 30 at Afghan wedding. Hentet 15.03.09 fra <http://www.guardian.co.uk/world/2002/jul/02/afghanistan.lukeharding>
- Guardian* (2003). Fierce fighting erupts in Afghanistan. Hentet 22.08.08 fra <http://www.guardian.co.uk/world/2003/jan/28/afghanistan>
- Hannestad, Finn Kristian (2009). Intervju over telefon, 28.01.09.
- Harpviken, Kristian Berg, Kjell Erling Kjellman og Ivar Windheim (2008). Avtale om klasevåpen. Hentet 27.03.09 fra <http://nynorsk.nupi.no/content/view/full/7311>
- Heidar, Knut og Jo Saglie (2003). *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heløe, Gunnar (2009). Intervju ved Forsvarets Høgskole, 27.02.09.
- Hemmer, Jarl Eirik (2009). E-post-korrespondanse, januar og mai.
- Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. New York: Palgrave MacMillan.
- Høglund, Morten (2009). E-post-korrespondanse, februar.
- Høyre (2001). *Valgprogram for Høyre*. Hentet 26.03.09 fra <http://www.samfunnsveven.no/cms/polsys/182.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=82&Partikode=71&DokNr=3&Aar=2001&DokumentType=2>

- Haaland, Torunn Laugen og Erik Guldhav (2004). Bruk av norske styrker i kampen mot internasjonal terrorisme, *IFS Info* nr. 3, Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Independent, The* (2002). Friendly fire deaths linked to US pilots on speed. 03.08. Hentet 16.04.09 fra <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/friendly-fire-deaths-linked-to-us-pilots-on-speed-638628.html>
- Innst. S. nr. 177 (2002–2003). Forslag fra stortingsrepresentantene Kjetil Bjørklund og Bjørn Jacobsen om klarere retningslinjer for situasjoner hvor norske soldater stilles under andre lands kommando i internasjonale militæroperasjoner. Hentet 07.04.09 fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=26620>
- Janssen Lok, Joris (2002). EPAF Air Power over Afghanistan – Enduring Friendship, i *Luftled* 2002(2): 54–56.
- Janssen Lok, Joris (2003). EPAF: From Co-Operation – to integration proven professionalism, *Luftled* 2003(2): 44–47.
- Johnson, David E. (2007). *Learning Large Lessons – The Evolving Roles of Ground Power and Air Power in the Post-Cold War Era*. Santa Monica: RAND corporation.
- Jomini, Antoine de Henri (1992 [1838]). *The Art of War*. London: Greenhill Books.
- Kampenens, Inge (2009). Intervju i Forsvarsdepartementet, 26.02.
- Kaplan, Fred (2008). *Daydream Believers – How a Few Grand Ideas Wrecked American Power*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Klassekampen* (2001). Kjendiser mot bomber. 08.11.
- Klassekampen* (2002). Kuppet utvidet utenrikskomité. 28.09.
- Knudsen, Olav Fagerlund (1997). Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk, i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø, Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- KrF (2001). *Valgprogram for Kristelig Folkeparti*. Hentet 26.03.09 fra <http://www.samfunnsveven.no/cms/polsys/I87.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2001&Dokumenttype=2&DokNr=34&Kapittel=003004000000000000&Partikode=51&Lokalnamn=>
- Krohn Devold, Kristin (2009). E-post-korrespondanse, januar.
- Lambeth, Benjamin S. (2005). *Air Power against Terror – America's Conduct of Operation Enduring Freedom*. Santa Monica: RAND cooperation.
- Meldgård, Hanne (2002). Kronglete å krige når Norge er i «dyp fred», *Luftled* 2002(4): 35–37.

- Moravcsik, Andrew (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organization* 51(4): 513–553.
- NATO (2001). NATO reaffirms Treaty commitments in dealing with terrorist attacks against the US. Hentet 16.02.09 fra <http://www.nato.int/docu/update/2001/0910/e0912a.htm>
- Neumann, Iver B. og Ståle Ulriksen (1997). Norsk forvars- og sikkerhetspolitikk, i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbø og Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- New York Times* (2002a). Saying Civilians Died in Afghan Raid, U.S. Widens Inquiry. Hentet 15.03.09 fra <http://www.nytimes.com/2002/07/07/international/asia/07REPO.html?ex=1237262400&en=2534753fcf626d50&ei=5070>
- New York Times* (2002b). Flaws in U.S. Air War Left Hundreds of Civilians Dead. Hentet 03.04.09 fra <http://www.nytimes.com/2002/07/21/world/flaws-in-us-air-war-left-hundreds-of-civilians-dead.html>
- New York Times* (2002c). Traces of terror: inquiry; U.S. Blames Taliban for Civilian Deaths in an American Raid. Hentet 16.04.09 fra <http://www.nytimes.com/2002/09/07/world/traces-terror-inquiry-us-blames-taliban-for-civilian-deaths-american-raid.html?scp=6&sq=civilian%20casualties,%20oruzgan%20province&st=cse>
- New York Times* (2003). Threats and Responses: Pakistan Frontier; At the Afghan Border, Warnings of Attacks Tied to Iraq War. Hentet 22.08.08 fra <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C05E0D71339F93BA15752C0A9659C8B63&scp=1&sq=reghduanullah&st=cse>
- Nilsson, Stig (2009). Intervju over telefon, 02.02.
- Nordby, Trond (2004). *I politikens sentrum – Variasjoner i Stortingets makt 1814–2004*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordlys* (2003). Har nektet å bistå amerikanerne. 24.02.
- NTB* (2001a). Fakta om norske styrker som tilbys. 30.11.
- NTB* (2001b). Krf mot bruk av klasebomber i Afghanistan. 03.11.
- NTB* (2001c). SV og Frp krevde Stortingsbehandling. 30.11.
- NTB* (2001d). Bare SV sa nei til norske militære til Afghanistan. 05.12.
- NTB* (2001e). Økende motstand mot bombing. 07.11.
- NTB* (2002a). Ikke nye anmodninger fra USA til Norge. 05.11.
- NTB* (2002b). Nordmenn stadig mer skeptiske til USA. 16.12.

- NTB (2002c). Devold med proposisjon om Forsvaret i mars. 07.01.
- NTB (2002d). Fire norske F-16-fly til Kirgisistan. 10.06.
- NTB (2002e). Petersen: Skjør situasjon i Afghanistan. 31.08.
- NTB (2002f). Norge trapper opp krigsinnsatsen. 12.09.
- NTB (2002g). Høyt adrenalinnivå for norske piloter over Afghanistan. 17.10.
- NTB (2002h). Afghanistan: F 16-flygere kan si nei til oppdrag. 27.09.
- NTB (2002i). Krohn Devold til Afghanistan og Kirgisistan. 19.06.
- NTB (2002j). Norske F-16 til Afghanistan i det blå. 04.01.
- NTB (2002k). Norges tilbud om jagerflystøtte står ved lag. 07.01.
- NTB (2002l). Flere hundre sivile afghanere drept av USA. 21.07.
- NTB (2002m). Redselsscener avløste bryllupsglede. 03.07.
- NTB (2002n). Uenighet om klasebombe-øvelser utenlands. 31.10.
- NTB (2002o). Fire kanadiske soldater drept av feilbombing. 18.04.
- NTB (2002p). USA vedgår at sivile gikk tapt i Afghanistan. 06.07.
- NTB (2002q). Speed-piloter bombet feil. 23.12.
- NTB (2003a). Frykter Norge kan dras inn i afghansk maktkamp. 28.01.
- NTB (2003b). Ingen indikasjoner på tap av menneskeliv. 28.01.
- Nustad, Knut og Henrik Thune (2003). Norway: political consensus and the problem of accountability, i Charlotte Ku og Harold K Jacobson: *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Hanlon, Michael E. (2004). The Afghani War: A Flawed Masterpiece, i Robert J. Art og Kenneth N. Waltz (red.): *The Use of Force – Military Power and International Politics (6th ed.)*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Poggi, Gianfranco (2001). *Forms of Power*. Cambridge: Polity Press.
- Posen, Barry R (2004). The Sources of Military Doctrine, i Robert J Art og Kenneth N Waltz: *The Use of Force – Militart Power and International Politics*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Regjeringen (2001a). Offisielt fra statsråd, publisert 14.12.2001. Hentet 11.03.09 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/offstatsraad/2001/Offisielt-fra-statsrad-14-desember-2001-.html?id=101744>
- Regjeringen (2001b). Norske stabsoffiserer til det amerikanske hovedkvarteret for Afghanistan-operasjonene. Pressemelding 059/2001, 08.11.01.
- Regjeringen (2001c). Regjeringens tiltredelseserklæring. Hentet 26.03.09 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/Regjeringens->

- tiltredelseserklaring/Regjeringen-Kjell-Magne-Bondevik-II-19102001--17102005/regjeringens_tiltredelseserklaering.html?id=265184
- Regjeringen (2001d). Redegjørelse om situasjonen etter terrorangrepene mot USA. Stortinget, 8. november 2001. Hentet 26.03.09 fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/smk/265203/265179/statsministerens_redegjorelse_for.html?id=265217
- Regjeringen (2001e). Sem-erklæringen. Tilsendt på e-post 13.05.09 fra KrFs landskontor.
- Riste, Olav (2005). *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, Gideon (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, *World Politics* 51(1): 144–172.
- Sandland, Knut (2008). Armed Escort, i *Luftkrigsskolens skriftserie* 18: 99–114.
- Simastuen, Dag (2002). Norske jagerfly i Afghanistan – effektivt middel for fred. Artikkel i *Aftenposten* 03.12.02.
- Skogan, John K. (2001). Norsk sikkerhetspolitikk: en oversikt, i Jon Hovi og Raino Malnes (red.): *Anarki, makt og normer*. Oslo: Abstrakt.
- Snyder, Glenn H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics, *World Politics* 36(4): 461–495.
- Snook, Scott A. (2000). *Friendly Fire*. New Jersey: Princeton University Press.
- Stavang, Per (1999). *Storting og regjering – Om instruksar frå Stortinget til regjeringa*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stortinget (2001a). Referat fra møtet i Stortinget onsdag 5. desember 2001. Hentet 11.03.09 fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/011205/saken--paa--tilleggsdagsordenen/#a6>
- Stortinget (2001b). Referat fra møtet i Stortinget torsdag 15. november 2001. Hentet 15.03.09 fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/011115/1/#a46>
- Stortinget (2001c). Referat fra møtet i Stortinget torsdag 8. november 2001. Hentet 19.03.09 fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/011108/>
- Stortinget (2001d). Referat fra møtet i Stortinget fredag 26. oktober 2001. Hentet 26.03.09 fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/011026/2/#a61>

- Stortinget (2002a). Referat fra møtet i Stortinget torsdag 11. april 2001.
Hentet 11.03.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/020411/6/#a6>
- Stortinget (2002b). Referat fra møtet i Stortinget fredag 25. oktober 2002.
Hentet 11.03.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/021025/1/#a9>
- Stortinget (2002c). Referat fra møtet i Stortinget onsdag 19. januar 2002.
Hentet 15.03.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/020115/muntligsporretime/#a16>
- Stortinget (2002d). Skriftlig spørsmål fra Kjetil Bjørklund (SV) til forsvarsministeren: Dokument nr. 15:240 (2001–2002). Hentet 15.03.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=24118>
- Stortinget (2002e). Skriftlig spørsmål fra Åslaug Haga (Sp) til forsvarsministeren: Dokument nr. 15:326 (2001–2002). Hentet 15.03.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=24468>
- Stortinget (2002f). Skriftlig spørsmål fra Kjetil Bjørklund (SV) til forsvarsministeren: Dokument nr. 15:308 (2002–2003). Hentet 07.04.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=26512>
- Stortinget (2003a). Stortingets spørretime 29.01.03. Hentet 03.03.09
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/030129/muntligsporretime/#a31>
- Stortinget (2003b). Svar på skriftlig spørsmål nr. 308 fra Kjetil Bjørklund (SV) til forsvarsministeren. Hentet 04.03.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=26512>
- Stortinget (2008). Stemmer og mandat i valget 2001. Hentet 30.03.09 fra
<http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Valg-og-konstituering/Valgstatistikk/Stemmer-og-mandater-valget-2001/>
St.prp. nr. 39 (2001–2002). *Finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan, nasjonale sikringstiltak mot terrorisme og etablering av diplomatisk nærvær i Kabul*. Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 80 (2001–2002). *Finansiering av norsk militær deltagelse i Afghanistan*. Forsvarsdepartementet.

- Sørensen, Stig (2008). Intervju over telefon, 10.10.08.
- Tubaas, Peter (2003). EPAF i Kirgisistan: Utfordrindende samarbeid, i *Luftled* 2003(1): 60–63.
- Vallersnes, Finn Martin (2009). E-post-korrespondanse, februar.
- Venstre (2001). *Personlig frihet og sosialt ansvar – Valgprogram for Venstre*. Hentet 26.03.09 fra <http://www.samfunnsveven.no/cms/polsys/I87.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2001&Dokumenttype=2&DokNr=25&Kapittel=00000000000000000000&Partikode=31&Lokalnamn=>
- VG (2001a). Vil ha norsk bombestyrke. 16.10.
- VG (2001b). Bombestriden splitter regjeringen. 04.11.
- VG (2001c). Frykten er mitt våpen. 20.10.
- VG (2001d). Bombe-protest i Oslo. 14.11.
- VG (2001e). Tilbyr norske elitetropper. 01.12.
- VG (2002). Lovlig sent. 28.09.
- Walt, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*. London: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Woodward, Bob (2002). *Bush at War*. New York: Simon and Schuster.

Vedlegg 1

Oversikt over beslutningsprosess om norske kampfly i OEF 2002–2003

Måned	Stortinget	Regjeringen	Forsvarsdepartementet	Forsvaret
Sept.				13. Møte i forsvarrets ledelse: <i>Vurderer hvilke militære kapasiteter de kan støtte USA med.</i>
Okt.	26. Stortingsdebatt: <i>Krigen i Afghanistan.</i>	26. Utenriksministeren redegjør for utenrikspolitikken i stortingsdebatt.		
Nov.	2. Møte i DUUK: <i>Diskuterer bl.a. norsk forbindelseelement i USCENTCOM</i> 15. Stortingsdebatt: <i>Om statsministerens redegjørelse 8. nov.</i> 30. Møte i DUUK: <i>Behandling av saken om mulige norske styrkebidrag til Afghanistan.</i>	1. Møte i RSU: <i>Spørsmål om bruk av NATO-paktens art. 5 og Afghanistan og etablering av norsk forbindelses-element ved USCENTCOM diskuteres.</i> 8. Statsministeren taler i Stortinget om terror.	2. Pressemelding: <i>Regjeringen vurderer å etablere forbindelseelement i USCENTCOM.</i> 8. Pressemelding: <i>Regjeringen har besluttet å etablere forbindelseelement i USCENTCOM.</i> 30. Pressemelding: <i>Regjeringen har besluttet å tilby USA militær støtte til operasjonene i Afghanistan.</i>	

Måned	Stortinget	Regjeringen	Forsvars- departementet	Forsvaret
Des.	5. Stortingsdebatt: <i>Behandling av saken om å tilby norske militære styrker til USAs operasjoner i Afghanistan.</i>	13. Regjeringskonferanse: <i>Behandling av norske militære styrkebidrag til Afghanistan.</i> 14. Statsråd: <i>Kongelig resolusjon gir FD fullmakt til å tilby USA militære styrker.</i>		
Jan.				<i>Planlegging og koordinering av EPAF-bidraget starter tidlig i måneden.</i>
Feb.		7. Regjeringskonferanse: <i>Beslutter å sette ned arbeidsgruppe ledet av FD med FIN og UD. Skal utrede behovet for særskilte fullmakter for midlertidig dekning av utenlandsoperasjoner.</i> 15. St.prp. nr. 39 (2001–2002) legges fram.		
Mars	21. Forsvarskomiteen legger fram innstilling til st.prp. nr. 39 (2001–2002).			
April	11. Stortingsdebatt: <i>Behandling av st.prp. nr. 39 (2001–2002).</i> 18. Møte i DUUK: <i>Forsvarsministeren orienterer om situasjonen i Afghanistan og status for norske militære styrkebidrag.</i>			

Måned	Stortinget	Regjeringen	Forsvarsdepartementet	Forsvaret
Mai	<p>8. Stortingets spørretime: <i>Forsvarsministeren svarer på spørsmål om regjeringens garantier for norske militære styrker under USAs kommando.</i></p>		<p>14. Internnotat: <i>Forsvarsministeren informeres om targetingprosedyrer.</i></p> <p>27. Internnotat: <i>Status for norske styrkebidrag i Afghanistan.</i></p> <p>27. Internnotat: <i>Forsvarsdepartementet anbefaler at Norge etablerer forbindelses-element i USAs CAOC i Qatar.</i></p>	
Juni		<p>18. Regjeringskonferanse: <i>Vurdering av konsekvenser for videreføring av norske militære bidrag til Afghanistan.</i></p> <p>20. Møte i RSU: <i>Her diskuteres deployering av norske F-16 til Afghanistan (oppdrag, målutvelgelse, prosedyrer og informasjonsstrategi).</i></p>		<p>12. Pressemelding fra 338 skv: <i>Klarsignal for norske F-16s deltakelse i OEF fom 1.okt.</i></p> <p>14. Mediedag på Rygge <i>Forsvarssjefen og GIL viser fram og informerer om det norske kampflybidraget.</i></p>

Måned	Stortinget	Regjeringen	Forsvars- departementet	Forsvaret
Juli	<p>31. Brev fra SVs stortingsgruppe til utenriksministeren: <i>Spørsmål om norske myndigheters kontroll av norske F-16s innsats i Afghanistan.</i></p>	<p>1. Pressekonferanse: <i>Forsvarsministeren og forsvarssjefen informerer om status for norske styrker i Afghanistan.</i></p>	<p>2. Rapport: <i>Status for norske militære bidrag i Afghanistan.</i></p>	
Aug		<p>2. Svar fra forsvarsministeren på SVs brev (datert 31.juli, 02).</p> <p>30. St.prp. nr. 80 (2001–2002) lagt fram.</p>	<p>2. Melding til FO: <i>FD anmoder om at det utarbeides mål kategorier, vurdering av norsk innflytelse og prosedyrer for målvalg som vil kreve politisk godkjenning.</i></p> <p>21. Svarbrev til Amnesty International: <i>Forsvarsministeren redegjør for politisk kontroll av norske F-16 i OEF.</i></p>	<p>23. Melding til FD: <i>FOs innspill til ROE-er for norske F-16.</i></p> <p>29. <i>Jagerflypiloter i Bodø står fram i media: Hevder de har for liten trening og mangler utstyr for oppdraget i Afghanistan. Påstandene avvises av generalinspektøren for Luftforsvaret samme dag.</i></p>

Måned	Stortinget	Regjeringen	Forsvarsdepartementet	Forsvaret
Sept	<p>3. Lederen for forsvarskomiteen besøker F-16-styrken som gjør seg klar til oppdraget.</p> <p>26. Møte i DUUK: Forsvarsministeren gjør vurdering av situasjonen i Afghanistan og redegjør for F-16-oppdraget.</p>	<p>19. Møte i RSU: Forsvarsministeren gjør en detaljert gjennomgang av den planlagte bruken av norske F-16.</p> <p>26. Regjeringskonferanse: Forsvarsministeren gjør vurdering av situasjonen i Afghanistan og redegjør for F-16-oppdraget.</p>	<p>12. Melding til UD: FOs innstilling om ROE-er (datert 9.sept. 02) oversendes UD.</p> <p>18. Mediestrategi: Egen strategi til F-16s deltakelse i OEF distribueres til SMK, UD og JD.</p> <p>23. Melding til FO: Oversendelse av prosedyrer for nasjonal krisehåndtering ved alvorlige hendelser som involverer norske F-16 i Afghanistan.</p> <p>27. Pressekonferanse: Forsvarsminister og forsvarssjef forklarer omkring detaljene i F-16-oppdraget.</p>	<p>9. Melding til FD: FOs endelige innstilling om ROE'er for norske F-16.</p> <p>20. 4 norske F-16 flyr fra Bodø til Manas.</p> <p>27. 4 norske F-16 lander på Manas.</p>
Okt	<p>17. Forsvarskomiteen legger fram innstilling til st.prp. nr. 80 (2001–2002).</p> <p>25. Stortingsdebatt: Behandling av st.prp. nr. 80 (2001–2002).</p>			<p>2. Første tokt med norske F-16 gjennomført.</p> <p>10. F-16-styrken endelig komplett med alle fly.</p>

Måned	Stortinget	Regjeringen	Forsvars- departementet	Forsvaret
Nov	14. Møte i DUUK: <i>Forsvarsministeren redegjør for ROE'er for norske F-16.</i>		6. Brev til SMK og UD: <i>FD ber om bekreftelse på at alle detaljer ved ROE-ene er forstått iht. forsvarsministerens redegjørelser.</i>	
Des		21. Møte i RSU: <i>Forsvarsministeren redegjør for ROE-er for norske F-16.</i>		17. <i>Norsk F-16 krasjlander på Manas etter svikt i understellet. Ingen personer skadet.</i>
Jan	28. Brev til forsvarsministeren fra SVs stortingsgruppe: <i>Ber om mer opplysninger om norske F-16s bombing.</i> 29. Stortingets spørretime: <i>Spørsmål om hvordan forsvarsministeren kan garantere for norsk innflytelse på bruken av norske F-16.</i>			27. <i>Norsk F-16 slipper to bomber i koordinert angrep mot infrastruktur.</i>
Feb	12. Skriftlig spørsmål til forsvarsministeren: <i>Hvordan blir offentlig informasjon om norske F-16s oppdrag ivaretatt?</i>	6. Svar fra forsvarsministeren på SVs brev (datert 28.jan, 03): <i>Redegjør for hendelsen.</i>		10. <i>To norske F-16 slipper én bombe hver mot bulekompleks.</i>

Vedlegg 1 Oversikt over beslutningsprosess om norske kampfly i OEF 2002–2003

Måned	Stortinget	Regjeringen	Forsvarsdepartementet	Forsvaret
Mars	<p>3. Forsvarskomiteen legger fram innstilling til forslag om utarbeidelse av retningslinjer for norske militære styrker underlagt andre nasjoners kommando.</p> <p>5. Stortingets spørretime: Spørsmål om ivaretagelse av norske internasjonale forpliktelser ved militær innsats i flernasjonale operasjoner.</p> <p>10.–14. Forsvarskomiteen besøker Manas AB, Kirgisistan.</p> <p>18.–21. Statssekretær Heløe besøker Manas AB, Kirgisistan.</p>			<p>29. To norske F-16 slipper to bomber hver mot bakkemål.</p>
April	<p>2. Stortingets spørretime: Spørsmål om vurdering av det norske F-16-opdraget i OEF.</p> <p>10. Stortingsdebatt: Behandling av forslag om utarbeidelse av retningslinjer for norske militære styrker underlagt andre nasjoners kommando.</p>			<p>1. Det norske F-16-opdraget termineres.</p>

Vedlegg 2

Oversikt over offentlige politiske dokumenter (2001–2003) som behandler spørsmålet om Norges militære innsats i Afghanistan

Dokument	Ansvar	Dato	Tittel
St.prp. nr. 39 (2001–2002) – Sendt til Forsvarskomiteen (FK) – Innst. S. nr. 119 (2001–2002) – Behandlet i Stortinget	FD FK FK Stortinget	15.02.02 19.02.02 21.03.02 11.04.02	<i>Finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan, nasjonale sikringstiltak mot terrorisme og etablering av diplomatisk nærvær i Kabul</i>
Oppsummerer (på dette tidspunkt) beslutningsprosessen om å sende militære styrker generelt til Afghanistan.			
St.meld. nr. 17 (2001–2002) – Sendt til FK – Åpen høring – Innst. S. nr. 9 (2002–2003) – Behandlet i Stortinget	JD FK FK FK Stortinget	05.04.02 11.04.02 13.05.02 23.10.02 05.11.02	<i>Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn</i>
Innstillingen viser at flertallet i Stortinget anser støtte til NATO-operasjoner som en måte å bidra til egen nasjonal sikkerhet på. St.meld sier ingenting direkte om krigen i Afghanistan, men kobler terrorangrepet på USA 11. september 2001 til sikkerhet i Norge.			
St.prp. nr. 55 (2001–2002) – Sendt til FK – Høring – Innst. S. nr. 232 (2001–2002) – Behandlet i Stortinget – Iverksettelsesbrev	FD FK FK FK Stortinget Forsvaret	05.04.02 09.04.02 13.06.02 13.06.02 19.06.02 21.06.02	<i>Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005</i>
Kap. 3 beskriver hva Forsvaret skal brukes til i kampen mot terrorisme i forlengelsen av st.meld. nr. 17 (2001–2002). Dokumentet sier ingenting om direkte om krigen i Afghanistan, men slår fast at Forsvaret bør bidra til å forebygge, bekjempe og begrense effekten av terrorisme, både nasjonalt og internasjonalt.			

Dokument	Ansvar	Dato	Tittel
St.meld. nr. 24 (2001–2002) – Sendt til utenrikskomiteen (UK) – Innst. S. nr. 217 (2001–2002) – Behandlet i Stortinget	UD UK UK Stortinget	26.04.02 29.04.02 05.06.02 13.06.02	<i>Om samarbeidet i Atlanterhavspakt-organisasjonen i 2001</i>
Meldingen omtaler blant annet terrorangrepet på USA og konsekvenser for NATO. Innstillingen viser komitémedlemmenes forståelse av betydningen av Norges innsats i Afghanistan. Stortingsdebatten viser hvilke ulike syn på utviklingen i Afghanistan som var representert i Stortinget på denne tiden.			
St.prp. nr. 80 (2001–2002) – Sendt til FK – Innst. S. nr. 6 (2002–2003) – Behandlet i Stortinget	FD FK FK Stortinget	30.08.02 30.09.02 17.10.02 25.10.02	<i>Finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan.</i>
Hovedsakelig en oversikt over de økonomiske utgiftene som følge av norsk militær innsats i Afghanistan. Kap. 2 gir oversikt over norsk militær innsats i Afghanistan så langt på dette tidspunktet og en kort oppsummering av saksbehandlingen for norske kampfly i OEF.			
Dokument nr. 8:76 (2002–2003) – Sendt til FK – Innst. S. nr. 177 (2002–2003) – Behandlet i Stortinget	Bjørklund/ Jacobsen FK FK Stortinget	25.02.03 03.03.03 03.03.03 10.04.03	<i>Forslag fra stortingsrepresentantene Kjetil Bjørklund (SV) og Bjørn Jacobsen (SV) om klarere retningslinjer for situasjoner hvor norske soldater stilles under andre lands kommando i internasjonale militæroperasjoner</i>
Behandling i Stortinget viser at det kun er SV som hevder at norsk og internasjonal rett står i fare for å brytes av norske militære styrker i multinasjonale operasjoner slik som det har fungert fram til nå.			
St.meld. nr. 26 (2002–2003) – Sendt til UK – Innst. S. nr. 233 (2002–2003) – Behandlet i Stortinget	UD UK UK Stortinget	25.04.03 29.04.03 28.05.03 13.06.03	<i>Om samarbeidet i Atlanterhavspakt-organisasjonen i 2002</i>
Dreier seg hovedsakelig om utvidelsen av NATO, men omtaler også NATOs rolle i forbindelse med internasjonal terrorisme.			

Vedlegg 3

Norske myndigheters behandling av krigen i Afghanistan og kampflystøtte til OEF⁴¹

2001-sept-26	Kronikk i Aftenposten	Utenriksminister Jagland gir sin støtte til USAs krig i Afghanistan <i>Utenriksminister Torbjørn Jagland rettferdiggjør USAs rett til å angripe Afghanistan etter 11. september. Gjør også oppmerksom på at Norge er forpliktet til å bidra militært begrunnet i NATO-medlemskapet og Atlanterhavspaktens artikkel 5.</i>
2001-okt-04	SMK/ Pressemelding	Statsministeren holder pressekonferanse og informerer om norske tiltak etter terrorangrepene i USA <i>Statsminister Stoltenberg redegjør for at Norge slutter seg til kampen mot terror, hvilke militære styrker Norge foreløpig vil bistå USA med, og hvilke tiltak mot terroranslag mot Norge som regjeringen har iverksatt.</i>
2001-okt-07	SMK/ Pressemelding	Statsministeren gir sin fulle støtte til USAs angrep på Afghanistan <i>Regjeringen gir full støtte til de USA-ledete militære operasjonene mot terrornettverket i Afghanistan. Det militære angrepet anses som en del av USAs rett til selvforsvar nedfelt i FN-pakten.</i>
2001-okt-19	SMK/ Pressemelding	Regjeringen Stoltenberg (I) går av, regjeringen Bondevik (II) tar over <i>Pressemelding fra SMK.</i>
2001-okt-23	SMK/ Tale	Regjeringen Bondevik II tiltredelsestale <i>Statsminister Bondeviks tiltredelsestale i Stortinget. Kampen mot terror omtales som et felles mål for alle demokratiske stater. Denne kampen kan bare vinnes gjennom internasjonalt sambånd og utholdenhet.</i>
2001-okt-26	Stortinget	Stortingsdebatt om den nye regjeringserklæringen <i>Utenriksminister Petersen redegjør for utenrikspolitikken. SV er eneste parti som markerer seg som uenig i regjeringens politikk i krigen mot terror.</i>

41 Selektert etter søk på regjering.no (115 treff) og stortinget.no (95 treff). Søkeord «Afghanistan», avgrenset til perioden 2001–2003. Se også regjeringens side om «Internasjonale operasjoner» for en mer detaljert oversikt: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/fd/231984/421016/Internasjonale-operasjoner.html?id=421029>

2001-nov-02	FD/ Pressemelding	Norge vurderer å etablere militært element i USCENTCOM <i>Forsvarsminister Krohn Devold redegjorde for denne beslutningen for Stortinget i den utvidede utenrikskomiteen i dag. Målsetningen med å etablere en slik forbindelse er å styrke informasjonsflyten mellom norske militære myndigheter og det amerikanske hovedkvarteret. Forsvarsministeren vurderer det som viktig for å sørge for at norske myndigheter har best mulig innsikt i den pågående operasjonen.</i>
2001-nov-08	SMK/ Tale	Statsministeren taler i Stortinget om terror <i>Statsministeren understreker regjeringens støtte til USAs kamp mot terror og informerer Stortinget om at Regjeringen er innstilt på å være imøtekommende overfor amerikanske anmodninger om militær støtte til operasjonene i Afghanistan. Det understrekes at kampen mot terror er en felles kamp for alle demokratiske stater.</i>
2001-nov-08	Stortinget	Debatt etter statsministerens tale <i>Viser bred støtte til regjeringens standpunkt til krigen mot terror.</i>
2001-nov-08	FD/ Pressemelding	Norge beslutter å etablere militært element i USCENTCOM <i>Regjeringen har besluttet å etablere fast militær representasjon ved det amerikanske hovedkvarteret. Ordningen med fast norsk militær tilstedeværelse har kommet i stand etter invitasjon fra amerikanske myndigheter. Elementet vil spille en sentral rolle i videre drøftelser om eventuelle ytterligere norske militære bidrag.</i>
2001-nov-15	Stortinget	Debatt om statsministerens tale om terror 8. nov. <i>Forsvarsministeren redegjør for USAs operasjoner i Afghanistan og nevner framskynding av luft-til-bakke-kapasitet for norske F-16 som et tiltak for å bistå i kampen mot terror.</i>
2001-nov-30	Stortinget	Møte i den utvidede utenrikskomité <i>Behandling av mulige norske styrkebidrag til Afghanistan.</i>
2001-nov-30	FD/ Pressemelding	Norge tilbyr militære styrker til OEF <i>Regjeringen har besluttet å tilby militære styrker til OEF, og til eventuelle humanitære støtteoperasjoner i og rundt Afghanistan. Tilbudet, som fremsettes med forbehold om Stortingets samtykke, vil være utgangspunkt for videre drøftelser om norsk militær deltakelse. Det kan også være aktuelt å gi materiellstøtte til USA i forbindelse med de pågående operasjoner.</i>
2001-des-05	Stortinget	Møte i Stortinget ang Norges militære bidrag til Afghanistan <i>Utenriksminister Jan Petersen (blant andre) redegjør for regjeringens syn på situasjonen i Afghanistan og grunnlaget for bruk av militærmakt mot Afghanistan generelt og Norges bidrag spesielt.</i>
2001-des-14	Offisielt statsråd	Kongelig resolusjon gir FD fullmakter til å tilby USA militære styrker <i>Møte med kongen i statsråd gir FD fullmakt til å tilby norske militære bidrag til koalisjonsoperasjoner og humanitære støtteoperasjoner i forbindelse med kampen mot terrorisme.</i>

2002-jan-11	Offisielt statsråd	UD gis fullmakt til å inngå folkerettslige avtaler ifm militær innsats i Afghanistan <i>UD gis fullmakt til å inngå folkerettslige avtaler knyttet til de norske militære bidrag til koalisjonsoperasjoner og humanitære støtteoperasjoner i eller rundt Afghanistan.</i>
2002-feb-15	FD/St.prp	St.prp. nr.39 (2001–2002) <i>Finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan.</i>
2002-april-05	JD/St.meld	St.meld. nr.17 (2001–2002) <i>Vurdering av samfunnsikkerheten, deriblant terrorfaren.</i>
2002-april-05	FD/St.prp	St.prp. nr.55 (2001–2002) <i>Omlegging av Forsvaret: Regjeringens prinsipielle syn er at hovedlinjene for den vedtatte og helt nødvendige omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005 (basert på Innst. S. nr. 342 [2000–2001], jf. St.prp. nr. 45 [2000–2001]). Omleggingen anses som helt avgjørende for å tilpasse Forsvaret til fremtidens oppgaver, muliggjøre fremtidige investeringer og å etablere et akseptabelt driftsnivå.</i>
2002-april-11	Stortinget	Debatt om St.prp. nr.39 (2001–2002) <i>St.prp. nr. 39 behandlet i Stortinget. Bred enighet om norsk militær støtte til OEF.</i>
2002-april-22	Stortinget	Skriftlig spørsmål fra Åslaug Haga (Sp) til forsvarsministeren <i>Spørsmål om engasjementsregler for norske soldater under amerikansk kommando.</i>
2002-april-26	UD/St.meld	St.meld. nr. 24 (2001–2002) <i>Samarbeid i NATO gjennom 2001: Redegjør blant annet for tolkningen av artikkel 5 i Atlanterhavspakten i forhold til USAs reaksjoner etter 11.sept.</i>
2002-mai-08	Stortinget	Stortingets spørretime <i>Debatt om garantier for at norske styrker i Afghanistan under amerikansk kommando ikke bryter internasjonal rett.</i>
2002-juni-21	Stortinget	Skriftlig spørsmål fra Åslaug Haga (Sp) til utenriksministeren <i>Spørsmål vedrørende norske soldaters status opp mot den internasjonale straffedomstolen.</i>
2002-juni-21	FD/St.prp	St.prp. nr. 55 (2001–2002) <i>Iverksettelsesbrev for omlegging av Forsvaret: Redegjør for vedtatt forsvarsstruktur.</i>
2002-juli-01	FD/ Pressekonferanse	Forsvarsministeren og forsvarssjefen holder pressekonferanse <i>Norsk innsats i Afghanistan roses av forsvarsministeren.</i>
2002-juli-02	FD/Rapport	Status for norske militære bidrag i Afghanistan (per 1. juli 2002) <i>Redegjør for hvordan Norge på dette tidspunkt er engasjert i operasjonene ISAF og OEF, og at det blant annet planlegges å bidra med kampfly til OEF.</i>

Norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002–2003

2002-aug-30	FD/St.prp	St.prp. nr. 80 (2001–2002) <i>Finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan: Redegjør blant annet for deltakelse med norske kampfly i OEF, og at dette er planlagt i samarbeid med Nederland og Danmark.</i>
2002-okt-25	Stortinget	Behandling av st.prp. nr. 80 (2001–2002) <i>Bred enighet i Stortinget om norsk militær innsats i Afghanistan.</i>
2003-jan-29	Stortinget	Stortingets spørretime <i>Debatt om hvorvidt forsvarsministeren kan garantere at norske retningslinjer for norske F-16 ble fulgt under første våpendropp i Afghanistan.</i>
2003-feb-12	Stortinget	Skriftlig spørsmål fra Kjetil Bjørklund (SV) til forsvarsministeren <i>Spørsmål om ivaretagelse av Norges internasjonale forpliktelser ved militær innsats i internasjonale operasjoner.</i>
2003-april-02	Stortinget	Stortingets spørretime <i>Spørsmål om utviklingen i Afghanistan og vurdering av F-16-oppdraget.</i>
2003-april-10	Stortinget	Behandling av Innst. S. nr. 177 (2002–2003) <i>Behandling om behovet for utarbeidelse av bedre klarere retningslinjer for situasjoner der norske soldater underlegges andre nasjoners militære kommando.</i>

Vedlegg 4

Oversikt over Forsvarets egen dekning av norske F-16 i OEF⁴²

2002-jan-07	Artikkel	Spesialstyrker på plass – jagerfly utsatt <i>Et antall norske spesialstyrker er allerede på plass i Afghanistan for å delta OEF. Om kort tid får de følge av flere. Samtidig avviser FO at USA har takket nei til det norske tilbudet om jagerflystøtte.</i>
2002-juni-14	Artikkel	– Nå er det alvor <i>Samtrening mellom Norge og Nederland på Rygge. Norske F-16 klare for OEF.</i>
2002-juli-10	Artikkel	Fly og piloter på deling <i>Generalinspektør for Luftforsvaret (GIL) Archer uttaler seg om EPAF-samarbeidet og OEF</i>
2002-aug-28	Artikkel	Gjør plass for F-16 på Manas <i>Beskrivelse av forberedelsene som gjøres før F-16 kan operere ut fra Manas.</i>
2002-sept-02	Artikkel	Norge har sikret seg F-16-kontroll <i>Norske myndigheter vil ha god kontroll over F-16-flyene i forbindelse med oppdrag over Afghanistan, selv om USA vil ha kommandoen i operasjonene.</i>
2002-sept-03	Artikkel	Ingen tvil om politisk oppbacking <i>Lederen for Stortingets forsvarskomiteé, Marit Nybakk (Ap), besøkte i går styrken som gjør seg klar for Luftforsvarets kampflybidrag til operasjon Enduring Freedom. Hun ga på vegne av forsvarskomiteen full politiske støtte til oppdraget.</i>
2002-sept-03	Artikkel	Klare til kamp over Afghanistan <i>Norske F-16 piloters holdninger til virkelige operasjoner, deriblant ROE-er.</i>
2002-sept-03	Artikkel	Følger F-16 flygere fra Florida <i>Vurdering av norsk tilstedeværelse ved USCENTCOM når det gjelder bruk av norske F-16.</i>
2002-sept-10	Artikkel	Forsvarets bidrag i kampen mot terror <i>Kort beskrivelse av alle de militære bidrag som Norge har støttet USA og NATO med i Afghanistan.</i>

42 Selektert etter gjennomgang av nyhetsarkivet på mil.no for perioden 11.09.2001–30.04.2003.

2002-sept-19	Artikkel	Luftforsvarets rolle i Operation Enduring Freedom <i>Redegjørelse for norske F-16 og C-130s deltakelse i OEF.</i>
2002-sept-20	Artikkel	Bondevik sendte F-16-piloter til kampen mot terror <i>Statsminister Kjell Magne Bondevik ønsket pilotene lykke til på vegne av det norske folk i Bodø i går.</i>
2002-sept-26	Artikkel	Samarbeidet EPAF <i>Kort beskrivelse av EPAF-samarbeidet og hvor norske offiserer er utplassert i OEF-ledelsen.</i>
2002-sept-27	Artikkel	De første F-16 har landet i Kirgisistan <i>Forsvarsjefen og forsvarsministeren kommenterer hvordan norske myndigheter kontrollerer bruken av norske F-16 i OEF.</i>
2002-sept-30	Artikkel	De første F-16 har landet i Kirgisistan <i>Intervju med oberst Morten Klever.</i>
2002-okt-02	Artikkel	Internasjonale operasjoner: – mye lærdom gjenstår <i>Sjef FOHK gen.maj. Løvbukten presiserer at norske myndigheter har overført kontroll, ikke kommando, til den amerikanske militære ledelsen av OEF. Regjeringen kan derfor trekke flyene ut av operasjonen når som helst.</i>
2002-okt-02	Artikkel	Manas flybase i Kirgisistan <i>Kort beskrivelse av basen norske F-16s opererer fra under OEF.</i>
2002-okt-10	Artikkel	F-16-styrken komplett <i>Tirsdag kveld landet de siste ni F-16 flyene i Kirgisistan. Dermed er EPAF-styrken (European Participating Air Forces) komplett med 18 fly.</i>
2002-nov-08	Artikkel	Tid for afghansk gjenoppbygging <i>Oppsummering av operasjonen og den norske innsatsen.</i>
2002-nov-19	Artikkel	Norske F-16 slapp «flares» <i>I forbindelse med flygningen ble det sluppet flares (brennende magnesiumblyser som nyttes for å forstyrre luftvernmisseriler) av norske F16. Dette ble gjort for å markere tilstedeværelse i et område der det nylig har blitt observert fiendtlige bakkestyrker.</i>
2002-des-03	Artikkel	Diskuterer forlenget Afghanistan-oppdrag <i>Positiv holdning til forlengelse av oppdraget ved besøk på Manas av Forsvarskomiteen.</i>
2002-des-04	Artikkel	Gjør norsk innsats kjent i USA <i>Den norske sjefen for det norske liason-teamet ved CENTCOM sprer informasjon om hva Norge støtter USA med i krigen mot terror.</i>
2002-des-17	Artikkel	F-16-uhell i Kirgisistan <i>Det var etter et rutineoppdrag over Afghanistan i forbindelse med operasjon Enduring Freedom at flyet skulle lande på Manas-basen utenfor hovedstaden i Kirgisistan. Under landingen sviktet hjul og understell så flyet skled på rullebanen.</i>

2002-des-27	Artikkel	<p>Norge har kontroll i Bagram <i>Tilsynet med de norske såkalte rules of engagement, reglene for hva Norge tillater at egne styrker er med på, har fungert utmerket. Imidlertid i styringen av operasjonen og innsikt i situasjonen i området var tilfredsstillende, forteller oberstløytnant Espen Gukild, som var leder for det norske liaison-teamet.</i></p>
2003-jan-04	Artikkel	<p>– Sjonglerer ikke med pilotenes helse <i>Ob.lt. Stig Nilsson avviser at norske flygere bruker noen form for medikamenter under oppdrag. Det eneste norske flygere har tilgjengelig av medikamenter er koffeintabletter.</i></p>
2003-jan-07	Artikkel	<p>Ørland inntar Manas <i>Første kontingent i F-16-detasjementet i Kirgisistan er i ferd med å avslutte sin periode på Manas Air Base. Natt til mandag kom avløsningen.</i></p>
2003-jan-17	Artikkel	<p>Nye milepæler i Kirgisistan <i>300 tokt og 2000 flytimer så langt.</i></p>
2003-jan-20	Artikkel	<p>– Sannsynlig at vi må bruke våpen <i>Vurdering fra oberst Gulseth (NCC, Kirgisistan) om bruk av norske F-16.</i></p>
2003-jan-27	Pressemelding	<p>To bomber sluppet over Afghanistan (første norske bombeslipp) <i>Mandag 27. januar 2003 gjennomførte norske F-16 fire rutinemessige flygninger over Afghanistan. Det ble sluppet to bomber av et norsk F-16 kampfly (benviser til pressemelding fra Forsvarets Overkommando). Totalt har norske F-16 gjennomført 324 flygninger i forbindelse med operasjon Enduring Freedom.</i></p>
2003-feb-04	Artikkel	<p>The Air Force to spend more time at home <i>GILs vurdering av Luftforsvarets aktivitet i 2002. Luftforsvarets ressurser er strukket langt i 2002.</i></p>
2003-feb-06	Artikkel	<p>Norsk F-16 fly transporteres hjem fra Kirgisistan i russisk transportfly <i>F-16 som buklandet 17.des. 2002, flys hjem til Norge.</i></p>
2003-feb-11	Artikkel	<p>Nytt bombeslipp i Afghanistan (andre norske bombeslipp) <i>De norske F-16-flyene var på en rutinemessig patrulje over Afghanistan da de ble anmodet om å støtte en bakkestyrke fra koalisjonen som tidligere hadde blitt beskutt. De norske F-16 angrep en hule der de fiendtlige bakkestyrkene hadde forskanset seg.</i></p>
2003-feb-11	Artikkel	<p>Pilot: Vi vet vi er i krig <i>Uttalelse om bombeslippen fra detasjementssjef ob.lt. Grønflaten.</i></p>
2003-feb-18	Artikkel	<p>F-16 oppdraget forlenges ikke <i>Som planlagt trekker det norske F-16-detasjementet seg ut av operasjon Enduring Freedom (OEF) den 1. april. Danmark har besluttet å forlenge engasjementet, mens Nederland foreløpig ikke har gitt endelig bekreftelse.</i></p>

Norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002–2003

2003-feb-24	Artikkel	Luftsjefen ønsker tettere samarbeid <i>GIL vurderer verdien og framtidsutsiktene for det norsk-dansk-nederlandske EPAF-samarbeidet.</i>
2003-mars-03	Artikkel	Special Forces to return to Afghanistan <i>Norge sender nye spesialstyrker til Afghanistan når norske F-16 drar tilbake til Norge.</i>
2003-mars-03	Artikkel	Manas-modellen er fremtiden <i>Sjef for de norske luftstyrkene luftkommandør Løvbukten sier at EPAF ikke er integrert på ministernivå.</i>
2003-mars-29	Artikkel	Fire bomber sluppet over Afghanistan (tredje norske bombeslipp) <i>Det ble sluppet fire laserstyrte bomber fra norske F-16 til støtte for koalisjonens bakkestyrker.</i>
2003-april-02	Artikkel	F-16 oppdraget fullført <i>Oppsummering av oppdraget i tall (antall flytimer).</i>
2003-april-29	Artikkel	Antiterror-krigarar fekk påskjøning <i>Krobn Devolds vurdering av gjennomføringen av oppdraget.</i>

Vedlegg 5

Oversikt over medias dekning av norsk deltakelse i krigen i Afghanistan og kampflystøtte til OEF⁴³

04.10.01	Aftenposten	KAMPEN MOT TERRORISMEN Ingen norske soldater <i>Utenriksminister Jagland sier det er lite trolig at Norge vil sende soldater til Afghanistan.</i>
11.10.01	Aftenposten	ANGREPET PÅ AFGHANISTAN Nordmenn mer i tvil enn under Kosovo-krisen: Under halvparten støtter krigen <i>Meningsmåling viser at halvparten av alle nordmenn mener angrepet på Afghanistan var riktig.</i>
16.10.01	VG	VIL HA NORSK BOMBESTYRKE <i>Forsvarssjefen sier at Forsvaret vil ha luft-til-bakke-kapasitet for norske F-16 innen 2003.</i>
20.10.01	VG	FRYKTEN ER MITT VÅPEN <i>Meningsmåling viser at nordmenn er redd for at Norge skal rammes av terrorangrep.</i>
24.10.01	Aftenposten	Offensiv i nord, USA innrømmer mulig feilbombing <i>Amerikansk fly traff feil mål på bakken under støtte for Nordalliansens styrker.</i>
26.10.01	NTB	Rapporter om nye angrep og sivile tap i Afghanistan <i>Taliban hevder at amerikanske fly bombet buss med sivile.</i>
27.10.01	NTB	Nordmenn har liten tro på at bombingene nytter <i>Meningsmåling viser at nordmenn ikke tror krigen i Afghanistan vil føre til at de som stod bak terrorangrepet mot USA vil bli tatt.</i>
30.11.01	NTB	Bondeviks etiske dilemma <i>Statsministeren i klem mellom regjeringen, USA og eget parti når det gjelder å støtte krigen i Afghanistan.</i>
30.10.01	Aftenposten	KRIGEN I AFGHANISTAN Bombingen sår splid i KrF <i>Fylkesledere i KrF krever bombestans i Afghanistan.</i>

43 Selektert etter søk i www.atekst.no. Søkeord «Afghanistan AND (kampfly OR jagerfly)», avgrenset til perioden 11.09. 2001 til 30. 04. 2003 (485 treff).

31.10.01	Adresseavisen	Mellom bomber og tro <i>Uenighet innad i regjeringen og blant opinionen om krigen i Afghanistan.</i>
02.11.01	NTB	KrF fastholder støtte til bombing <i>Partilederen i KrF (Svarstad Haugland) går inn for å støtte USAs krig i Afghanistan.</i>
03.11.01	Aftenposten	KrF-leder med sterke argumenter for bombing <i>Partilederen i KrF holder fast ved sin støtte til krigen i Afghanistan.</i>
03.11.01	NTB	KrF mot bruk av klasebomber i Afghanistan <i>Landsmøtet i KrF tar avstand fra bruk av klasevåpen i krigen i Afghanistan.</i>
04.11.01	Aftenposten	KRIGEN I AFGHANISTAN Ja til bombing, men nei til klasebomber <i>Landstyremøtevedtak i KrF.</i>
04.11.01	VG	Bombestriden splitter regjeringen <i>Intern uenighet i regjeringen i spørsmålet om støtte til krigen i Afghanistan.</i>
05.11.01	VG	KrFs egen lille krig <i>Intern uenighet om krigen i Afghanistan kommer fram på KrFs landsmøte.</i>
05.11.01	NTB	Ikke nye anmodninger fra USA til Norge <i>USAs utenriksminister kom ikke med nye anmodninger om støtte til krigen mot terror etter samtaler med Norges utenriksminister.</i>
05.11.01	NTB	Petersen: Bombestans er ingen løsning <i>Under utenriksminister Petersens besøk i Washington gjentok han at en stans i bombing av Afghanistan ikke var hensiktsmessig.</i>
06.11.01	Aftenposten	KRIGEN I AFGHANISTAN Petersen og Powell i harmonisk krigsråd <i>Verken bombestans eller bruk av klasevåpen ble tatt opp som tema i samtaler mellom Norges og USAs utenriksministre.</i>
06.11.01	Dagbladet	Krigen mot terror: Full bombestøtte <i>Samtaler mellom Norges og USAs utenriksministre.</i>
07.11.01	NTB	Høyre mot klasebombe-forbud <i>Uenighet mellom regjeringspartiene Høyre og KrF om bruk av klasevåpen.</i>
07.11.01	NTB	Bondevik vil arbeide for forbud mot klasebomber <i>Statsministeren sier han vil fortsette å jobbe for et internasjonalt forbud mot bruk av klasevåpen.</i>
07.11.01	NTB	Økende motstand mot bombing <i>Bondevik sier han har forståelse for folks uro for utviklingen i Afghanistan.</i>

08.11.01	Dagbladet	Stans bombing: Fakkeltog mot bombene <i>En rekke organisasjoner vil arrangere fakkeltog mot bombing av Afghanistan.</i>
08.11.01	Klassekampen	Kjendiser mot bomber <i>En rekke norske kjendiser er med i et opprop mot krigen i Afghanistan.</i>
09.11.01	NTB	Halvparten av befolkningen vil ha bombestans <i>Meningsmåling viser at nordmenn er i tvil om de militære operasjonene i Afghanistan.</i>
09.11.01	Aftenposten	Delt på midten om bombestans <i>Meningsmåling viser at flere nordmenn vil ha stans i bombing av Afghanistan.</i>
13.11.01	NTB	Fakkeltog mot bomberegner <i>4500 mennesker gikk i fakkeltog mot krigen i Afghanistan.</i>
14.11.01	VG	Bomde-protest i Oslo <i>4500 mennesker gikk i fakkeltog mot krigen i Afghanistan.</i>
14.11.01	Aftenposten	KRIGEN I AFGHANISTAN Ikke aktuelt med norske styrker <i>Flere kilder i Forsvaret sier at Norge trolig ikke vil delta med soldater i Afghanistan.</i>
24.11.01	Aftenposten	Det norske folk har skiftet mening: Tror terrorister blir tatt <i>Meningsmåling viser nå at nordmenn tror krigen i Afghanistan vil føre til at de som stod bak terrorangrepet mot USA vil bli tatt.</i>
24.11.01	Aftenposten	KOMMENTAR Opinionen svinger i takt med begivenhetene <i>Meningsmålingene den siste tiden viser at støtten for krigen i Afghanistan svinger med begivenhetene i Afghanistan.</i>
30.11.01	NTB	SV og Frp krevde stortingsbehandling <i>Møte i den utvidede utenrikskomité – Krav om at spørsmålet om norsk militær støtte til USA ble behandlet i åpent Storting.</i>
30.11.01	NTB	Fakta om norske styrker som tilbys <i>Opplisting av hvilke militære styrker Norge har tilbudt USA.</i>
01.12.01	Aftenposten	KRIGEN I AFGHANISTAN Norge er klar til kamp for USA <i>Norge tilbyr militær støtte til USAs krig i Afghanistan.</i>
01.12.01	VG	Tilbyr norske elitetropper <i>Representanter for regjeringen og Stortinget uttaler seg om norsk militær støtte til USA.</i>
01.12.01	Dagbladet	Krigen mot terror SV: – Vent på FN-mandat <i>SV mener Afghanistan først og fremst trenger humanitær hjelp, ikke militær innsats.</i>
01.12.01	NTB	Norske luftstyrker i Afghanistan krever stort støtteapparat <i>Vurdering av omfanget for kampflystyrken som Norge har tilbudt USA.</i>

05.12.01	NTB	Bare SV sa nei til norske militære til Afghanistan <i>SV eneste parti på Stortinget som stemte imot å tilby USA militær støtte for krigen i Afghanistan.</i>
11.12.01	NTB	Forsvaret klargjør styrker for Afghanistan <i>Forsvaret forbereder mulig deltakelse.</i>
16.12.01	Aftenposten	Norsk styrke stiller på kort varsel <i>Statssekretæren i FD sier at Norge må kunne sende styrker på kort varsel.</i>
04.01.02	Aftenposten	Norske F-16 klare for Afghanistan <i>Forsvaret sier at det ikke foreligger konkrete planer om å sende kampfly.</i>
04.01.02	NTB	Norske F 16 til Afghanistan i det blå <i>Fortsatt uklart hvorvidt norske kampfly skal delta i Afghanistan.</i>
05.01.02	Aftenposten	Norske jagere neppe inn i kamphandlinger <i>Foreligger ingen beslutning om å sende kampfly så langt.</i>
07.01.02	NTB	Devold med proposisjon om Forsvaret i mars <i>Finansiering av norsk militær innsats i Afghanistan legges fram i mars.</i>
07.01.02	NTB	Norges tilbud om jagerflystøtte står ved lag <i>FD sier at Norge fortsatt er klar til å sende kampfly til Afghanistan.</i>
24.01.02	Aftenposten	Oppslutningen om Bondevik synker <i>Meningsmåling viser at regjeringens oppslutning har sunket siden valget.</i>
15.03.02	NTB	Fremdeles aktuelt å sende F-16-fly til Afghanistan <i>Regjeringen må kunne besvare en anmodning fra USA raskt.</i>
03.04.02	Aftenposten	USA skamroser Norges innsats mot terror <i>Forsvarsministeren besøker Washington.</i>
11.04.02	NTB	En halv milliard til operasjoner i Afghanistan <i>Behandling av st.prp. nr.39 (2001-2002) i Stortinget.</i>
18.04.02	NTB	Fire canadiske soldater drept av feilbombing <i>Amerikanske fly bombet canadiske styrker under trening i Afghanistan.</i>
10.05.02	Dagsavisen	På vakt i Russlands bakgård: Norske soldater har inntatt Kirgisistan <i>Beskrivelse av flybasen norske kampfly eventuelt skal operere fra.</i>
11.05.02	Dagbladet	For første gang siden 2. verdenskrig: Norske jagerfly skal bombe <i>Norske kampfly skal trolig delta i Afghanistan.</i>
10.06.02	NTB	Fire norske F-16-fly til Kirgisistan <i>Norske kampfly skal operere sammen med danske og nederlandske.</i>
12.06.02	Aftenposten	Norske piloter inn i terrorkrigen <i>Norske kampfly skal operere i Afghanistan fra oktober 2002.</i>
14.06.02	Aftenposten	Lader opp flyene til krigstjeneste i Afghanistan <i>Åpen dag for pressen på Rygge flystasjon.</i>

19.06.02	NTB	Krohn Devold til Afghanistan og Kirgisistan <i>Forsvarsministeren skal besøke norske styrker.</i>
28.06.02	Avisa Nordland	Bodø-pilotene klare for krigen <i>Omtale av F-16-styrken som skal operere i Afghanistan.</i>
03.07.02	NTB	Redselsscener avløste bryllupsglede <i>Amerikanske kampfly skal ved en feiltakelse ha drept flere sivile som deltok i et bryllup.</i>
06.07.02	NTB	USA vedgår at sivile liv gikk tapt i Afghanistan <i>USA innrømmer at sivile liv gikk tapt under flyangrep.</i>
02.08.02	Dagbladet	«Det verste jeg kan tenke meg er at et av våre F16- fly i Afghanistan treffer feil mål og at vi får store sivile tap.» <i>Intervju med statsministeren der han kommenterer norske kampflys kommende innsats i Afghanistan.</i>
03.08.02	NTB	Amerikanske flygere får amfetamin i Afghanistan <i>Amerikanske piloter bruker amfetamin for å motvirke trøtthet under lengre tokt.</i>
04.08.02	Dagbladet	– Ikke dop blant norske piloter <i>Luftforsvaret avviser norske jagerflygere bruker amfetamin for å holde konsentrasjonen oppe under tokt.</i>
29.08.02	NTB	F-16-piloter redde for å treffe sivile <i>Uttalelse fra anonyme F-16-piloter til Avisa Nordland.</i>
29.08.02	Avisa Nordland	Frykter de vil drepe sivile <i>Anonyme F-16-piloter uttaler at de har for lite trening før oppdraget i Afghanistan og at dette skyldes manglende utstyr.</i>
31.08.02	NTB	Nordmenn flest mener Norge ikke er i krig <i>Meningsmåling viser at nordmenn mener Norge ikke er i krig.</i>
31.08.02	NTB	Petersen: Skjør situasjon i Afghanistan <i>Utenriksministerens vurdering av situasjonen i Afghanistan.</i>
31.08.02	Klassekampen	Vil bruke over en milliard på krigen <i>Oversikt over de økonomiske kostnadene ved Norges militære deltakelse i Afghanistan.</i>
01.09.02	Dagbladet	INTERVJUET Fredens kriger <i>Forsvarssjefen uttaler seg om kampflyoppdraget i Afghanistan.</i>
05.09.02	Aftenposten	Truer NATO freden? <i>Forsvarsministeren rettferdiggjør norsk militær innsats i Afghanistan i kronikk.</i>
10.09.02	Aftenposten	New York 11. september 2001 ett år etter: Nordmenn mer USA-kritiske <i>Meningsmåling viser at nordmenn er blitt mer skeptiske til USA gjennom det siste året.</i>
12.09.02	NTB	Norge trapper opp krigsdeltakelsen <i>Omtale av den norske kampflyinnsatsen.</i>

14.09.02	NTB	USA-ambassadør venter norsk krigsinnsats <i>USAs ambassadør i Norge forventer at Norge også støtter opp en invasjon av Irak.</i>
16.09.02	Dagbladet	Norske vaktbikkjer mot feilbombing <i>Intervju med norske forbindelsesoffiserer i Bagram og hvordan de skal bidra til å overvåke bruken av norske kampfly.</i>
22.09.02	Aftenposten	Lover F16-styrken i Kirgisistan ryggdekning <i>Lederen i forsvarskomiteen støtter norske soldater som tjenestegjør i kampflystyrken.</i>
24.09.02	NTB	Bondevik tar avskjed med norske soldater <i>Statsministeren overleverer de siste forberedelsene før de første norske F-16 reiser til Kirgisistan.</i>
26.09.02	avis1	Dette mener politikerne <i>En rekke stortingsrepresentanter om krigen i Afghanistan og situasjonen i Irak.</i>
27.09.02	NTB	Afghanistan: F-16-flygere kan si nei til oppdrag <i>Omtale av norske nasjonale restriksjoner for bruken av norske F-16 i Afghanistan.</i>
28.09.02	Klassekampen	Kuppet utvidet utenrikskomité <i>Allianse mellom SP, SV og Frp ønsker å debattere videre norsk engasjement i Afghanistan i åpent Storting.</i>
28.09.02	VG	LOVLIG SENT <i>Pressekonferanse med forsvarsministeren om norske kampfly.</i>
01.10.02	VG	KLAR FOR ANGREP <i>Intervju med norske F-16-piloter.</i>
03.10.02	NTB	Forsvarssjefen fornøyd, men bekymret <i>Forsvarssjefens vurdering av finansieringen av norsk militær innsats i Afghanistan.</i>
07.10.02	Dagsavisen	Afghanistan ett år etter <i>Oppsummering av situasjonen i Afghanistan så langt.</i>
15.10.02	NTB	Rutine for F-16 i Afghanistan <i>Omtale av norske kampfly og de nasjonale restriksjonene.</i>
17.10.02	NTB	Høyt adrenalinnivå for norske piloter over Afghanistan <i>Intervju med F-16-pilot Vegard Bøtun.</i>
18.10.02	Aftenposten	Strengt krav til norske krigsflyvere før de kan slippe bombene <i>Omtaler hvilke kriterier norske kampfly bruker for å vurdere om de kan bombe et bakkemål.</i>
18.10.02	NTB	Danske kampfly får ikke fly over Tadsjikistan <i>Danmark har ikke diplomatiske avtaler med Tadsjikistan.</i>
23.10.02	Aftenposten	AFTENPOSTEN HOS AFGHANISTANS PRESIDENT Karzai takker Norge for hjelpen <i>Presidenten er glad for at Norge støtter krigen i Afghanistan med kampfly.</i>

25.10.02	NTB	Forsvarsministeren krever full gjennomgang <i>Forsvarsministeren vil ha alle fakta om hvorfor norske F-16 trente med klasevåpen på øvelse i Norge.</i>
26.10.03	Aftenposten	Forsvaret brøt klar instruks <i>Luftforsvaret øvde med bruk av klasevåpen under øvelse i Norge. Dette er brudd på klar instruks fra forrige forsvarsminister.</i>
26.10.02	Adresseavisen	Forsvarsminister uten kontroll <i>Forsvarsministeren innrømmer å ikke ha kontroll med Luftforsvarets bruk av klasevåpen på øvelser i Norge.</i>
30.10.02	Aftenposten	Forsvarskomiteens leder om klasebomber: Devold må ikke skyve ansvaret nedover <i>Stortinget venter på redegjørelse om Luftforsvarets bruk av klasevåpen i Norge.</i>
31.10.02	Adresseavisen	– Mine offiserer burde forstått <i>Forsvarssjefen uttaler seg om Luftforsvarets bruk av klasevåpen.</i>
31.10.02	NTB	Uenighet om klasebombe-øvelser utenlands <i>Lederen i Forsvarskomiteen (Nybakk) vil ha slutt på at norske kampfly øver med klasevåpen på øvelser i utenlandet.</i>
06.11.02	Aftenposten	Offiserer sparket etter fyll i Kirgisistan <i>Tre norske offiserer sendt hjem.</i>
03.12.02	Aftenposten	Norske jagerfly i Afghanistan – effektivt middel for fred <i>Beskrivelse av kampflyoppdraget av F-16-pilot Dag Simastuen.</i>
05.12.02	Aftenposten	Høyre vil ikke forby klasebomber i Norge <i>Høyre mener et forbud i Norge er unødvendig.</i>
16.12.02	NTB	Nordmenn stadig mer skeptiske til USA <i>Meningsmåling viser at nordmenn har fått et mer negativt syn på USAs politikk de siste tre månedene.</i>
17.12.02	NTB	Understellet sviktet på norsk F-16-fly i Kirgisistan <i>Uhell da norsk F-16 skled av rulle banen.</i>
23.12.02	Bergens Tidende	Speed-piloter bombet feil <i>Spekulasjoner om feilbombing blant amerikanske flygere kan skyldes deres bruk av amfetamin.</i>
03.01.03	NTB	-Norske piloter får bare koffein <i>Luftforsvaret avviser at norske piloter bruker amfetamin for å unngå trøtthet under tokt.</i>
04.01.03	Aftenposten	Bombeflyvere fra USA bruker amfetamin <i>Rettsak i USA om feilbombing som tok livet av fire canadere.</i>
28.01.03	Aftenposten	Norsk fly bombet i Afghanistan <i>Første norske bombing.</i>
28.01.03	NTB	Norsk jagerfly slapp bomber i Afghanistan <i>Første norske bombing.</i>

28.01.03	NTB	Haga: – Frykter Norge vil bli oppfattet som en aktør <i>Haga mener norske bomber kan få konsekvenser for norske nødhjelpsarbeidere.</i>
28.01.03	NTB	Frykter at Norge kan dras inn i afghansk maktkamp <i>Forsker mener Norge står i fare for å bli trukket inn i afghansk borgerkrig.</i>
28.01.03	NTB	Forsker: Usikkert hvem Norge er med på å bombe <i>Sår tvil om hvem som er fienden i Afghanistan.</i>
28.01.03	NTB	Krohn Devold: Ingen indikasjoner på tap av menneskeliv <i>Forsvarsministeren hevder at bombingene foregikk etter klare retningslinjer.</i>
29.01.03	Aftenposten	To historiske norske bomber <i>Omtale av det første norske bombeangrepet.</i>
29.01.03	Dagsavisen	Filmet sine egne bomber: Første norske bombetokt på fremmed jord siden 2. verdenskrig <i>Omtale av hvordan bombeangrepet blir evaluert av F-16-piloter.</i>
29.01.03	Dagbladet	Fikk ordre om å bombe <i>Omtale av norske kampflys bombing av bakkemål i Afghanistan.</i>
29.01.03	Dagbladet	Forsvarer angrepet <i>Forsvarsministeren og statsministeren hevder norske F-16 har handlet i tråd med forbandsdefinerte regler.</i>
30.01.03	Aftenposten	Soldatjakt i 160 huler etter norsk bombing <i>Norske kampflys bomber var en del av en større operasjon.</i>
04.02.03	NTB	Danske F-16-fly bombet mål i Afghanistan <i>Bekreftes av danske myndigheter.</i>
06.02.03	Aftenposten	Norges deltagelse i Afghanistan: Norske F-16-fly kan bli værende lenger <i>FD vurderer å forlenge oppdraget.</i>
11.02.03	NTB	Norske fly bombet hule i Afghanistan <i>Nytt bombeslipp av norske kampfly.</i>
12.02.03	NTB	17 sivile drept under bombing i Afghanistan <i>Mulig feilbombing av danske og amerikanske fly.</i>
12.02.03	Dagsavisen	Utelukker norske jagerfly mot Irak <i>Kilde i FO avviser at norske F-16 kan bli satt inn i krigen i Irak.</i>
20.02.03	Aftenposten	Mennesker i datastyrt krig <i>Jahn Otto Jobansen mener norske politikere ikke har kontroll med hva norske kampfly blir brukt til.</i>
21.02.03	NTB	Regjeringen ber om nytt krigsmandat <i>Regjeringen ønsker Stortingets godkjenning for å forlenge den norske innsatsen.</i>

Vedlegg 5 Oversikt over medias dekning av norsk deltakelse i krigen i Afghanistan og kampflystøtte til OEF

21.02.03	NTB	Norske spesialstyrker igjen til Afghanistan <i>Erstatter norske F-16.</i>
21.02.03	Adresseavisen	F-16 hjem <i>Norske kampflyoppdraget forlenges ikke.</i>
22.02.03	Aftenposten	Ansvarer når bombene treffer feil mål <i>Afghanistan-forskere stiller spørsmål ved hvem som har ansvar for sivile tap.</i>
24.02.03	Aftenposten	Norske myndigheter har full kontroll <i>Statssekretær i FD avviser Jahn Otto Jobansens påstander om manglende politisk kontroll av norske kampfly.</i>
24.02.03	Nordlys	Har nektet å bistå amerikanerne <i>Bekreftes at norske kampfly har avstått fra oppdrag som har vært utenfor norske retningslinjer.</i>
24.02.03	Dagbladet	Norsk F-16-pilot om bombingene i Afghanistan: – Vi er ikke kaldblodige mordere <i>Intervju med norsk F-16-pilot.</i>
26.02.03	Dagbladet	Bondevik bit for bit <i>Den interne uenigheten i regjeringen gjør regjeringen svak og gir handlefrihet til statsrådene.</i>
10.03.03	NTB	Millionstrid om norsk spesialutstyr i Afghanistan <i>Uenigheter mellom Norge og Danmark og Nederland om overtakelse av utstyr på Manas basen i Kirgisistan.</i>
14.03.03	Aftenposten	USA-AMBASSADØRENS KRITIKK AV NORGE – Svikt hos en del norske ledere <i>Ambassadøren forventer norsk støtte til krigen mot Irak.</i>
29.03.03	NTB	Tredje norske bombeslipp i Afghanistan <i>Angrep under selvforsvar av bakkestyrker.</i>
30.03.03	Aftenposten	Norske F-16 på bombetokt <i>Norske kampflys tredje bombing av bakkemål.</i>
02.04.03	NTB	Vil ikke opplyse om ofre for norske bomber <i>Forsvarsministeren kommenterer det tredje bombeengasjementet.</i>
02.04.03	Aftenposten	Norske elitesoldater avløser F-16 <i>Spesialstyrker overtar for F-16 i Afghanistan.</i>
30.04.03	Adresseavisen	Kristins helter ble hedret <i>Mottagelse på Ørland ved kampflystyrkens hjemkomst.</i>