



Folkerettskonferansen 2023

Krig i Europa – det norske totalforsvarskonseptet

Produsert ved Forsvarets høgskole (2023)

Redaksjon: Førsteamanuensis Camilla G. Cooper og løytnant Silje Nyland
ISBN: 978-82-93958-02-4

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Forsvarets høgskole
v/Stabsskolen
Postboks 1550 Sentrum
0015 Oslo
Epost: fhs.kontakt@mil.no

Forsidefoto: Forsvaret

Folkerettskonferansen 2023

Krig i Europa – det norske totalforsvarskonseptet

Forord

Camilla G. Cooper, redaktør

Tema for Folkerettskonferansen 2023 var det norske totalforsvarskonseptet, sett i lys av dagens sikkerhetspolitiske situasjon med krig i Europa. Totalforsvarskonseptet er avgjørende for den norske forsvarsevnen, men det reiser likevel en del praktiske og prinsipielle spørsmål som det er viktig å diskutere og håndtere. Det største og viktigste spørsmålet er: Hvor stor risiko er vi villige til å utsette vår egen sivilbefolkning for i den hensikt å forsvare dem og landet vårt?

I en tid der krigens brutalitet har blitt så ulidelig tydelig for alle – enten de ønsker å forholde seg til det eller ikke – er det viktig at disse diskusjonene tas i åpne fora slik at flest mulig stemmer kan høres. Åpen diskusjon er også viktig for å sikre at beslutningene ikke bare preges av økonomiske og praktiske hensyn, men evner å ta inn over seg de større moralske dilemmaene som krig og totalforsvar innebærer. Folkerettskonferansen 2023 hadde til hensikt å bidra til å sette distinksjonsprinsippet og beskyttelse av sivile på agendaen.

Folkerettskonferansen 2023 ble avholdt på Litteraturhuset den 20. september, og er et årlig arrangement i regi av Norges Røde Kors, Forsvarsdepartementet og Forsvarets høgskole.

Innholdsfortegnelse

	Side
Åpningsinnlegg	
Statssekretær Anne Marie Aanerud, FD	5
Generalsekretær Anne Bergh, Norges Røde Kors	6
Generalmajor Dag Rist Aamoth, FHS	8
Totalforsvaret i historisk perspektiv Magnus Håkenstad	10
Panel 1: Forsvaret og bruk av sivile	
Innledende kommentarer – Espen Flagstad	14
Hvordan ivareta distinksjon i felt? Lars Morten Bjørkholt	15
Civile i de danskevæpnede styrker – Jes Rynkeby Knudsen	18
Panel 2: Totalforsvaret og distinksjonsprinsippet	
Innledende kommentarer – Kaja Tank-Nielsen Heidar	21
Følgeskaderisiko: plassering og bruk av objekter – Sigrid Redse Johansen	22
Totalberedskapskommisjonens rapport – Jon Halvorsen	25
Totalforsvaret sett fra totalberedskapsperspektivet – Hilde Bøhn	27
Svekker Norge folkeretten? – Robert Mood	28
Avslutningsinnlegg Camilla G. Cooper	31

Åpningsinnlegg

Statssekretær Anne Marie Aanerud, FD

Kjære alle sammen, velkommen til årets Folkerettskonferanse der tema er Krig i Europa: Det norske totalforsvarskonseptet. Jeg er glad for å se at det gode samarbeidet mellom Norges Røde Kors, Forsvarets høyskole og Forsvarsdepartementet fortsetter, og jeg er glad for at så mange har funnet veien hit i dag.

Det sikkerhetspolitiske bildet

Russlands angrep på Ukraina i 2022 var punktum for en epoke med dyp fred i store deler av Europa. Den lange perioden med dyp fred har gjort oss mindre forberedt på at ufred kunne oppstå. Beredskap handler om å tenke på - og planlegge for - det utenkelige. Nå er ikke lenger det utenkelige så utenkelig – og vi må planlegge for å være beredt på at krise og krig også kan ramme våre nærområder. Denne våren har vi mottatt råd fra Forsvarskommisjon, Totalberedskapskommisjonen og Forsvarssjefen: Anbefalinger om å bruke vesentlig mer av samfunnets samlede ressurser på forsvar og beredskap.

Norge er et rikt og velstående land, men vi er også en liten befolkning med et stort geografisk areal å beskytte, og med et stadig mer uforutsigbart og ustabilt Russland som nabo. Dersom Norge skal klare det store løftet vi står overfor i forsvarssektoren og ellers i den nasjonale beredskapen, må vi bruke en større andel av samfunnets samlede ressurser til forsvar og beredskap. Det betyr at Forsvarets andel av statsbudsjettet må vokse. Men også at flere av de ressursene vi allerede bruker, må inkluderes i den nasjonale beredskapen. Hvordan kan vi for eksempel benytte deler av den kapasiteten som finnes i det sivile samfunnet til å bistå Forsvaret med transport eller vareforsyning? Hvordan tilrettelegger vi for at ressursene i helsevesenet og samferdselssektoren også kan ha nytte i en totalforsvarssammenheng?

Hva innebærer totalforsvarskonseptet?

Frem til den kalde krigens slutt var hovedtanken i «totalforsvaret» at det sivile samfunnets ressurser kunne tas i bruk for å støtte militæret i krigstid. I dag går konseptet ut på gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet, knyttet til forebygging, planlegging og krisehåndtering, i hele spekteret fra fred til væpnet konflikt. Det innebærer at mange deler av samfunnet må være forberedt på å yte en innsats dersom krise eller krig rammer. En slik innsats kan selvsagt medføre en risiko for enkeltpersoner – og en slik risiko kan også reise problemstillinger i forhold til folkeretten.

Folkeretten - hvilke utfordringer oppstår i skjæringspunktet mellom totalforsvarskonseptet og krigens folkerett?

Distinksjonsprinsippet er et av de mest sentrale grunnprinsippene i krigens folkerett. Det stiller krav om å skille mellom lovlige militære mål, og sivile personer og gjenstander som det ikke er lov å angripe.

I dette ligger det en begrensning for statene om ikke å bruke sivile slik at de kan oppfattes som et militært legitimt mål. I totalforsvarskonseptet gir dette dilemmaer – Hvordan kan vi best utnytte samfunnets samlede ressurser, samtidig som vi ikke skal blande det militære og sivile på en slik måte at sivile blir utsatt? Dersom vi tar hele totalforsvaret i bruk vil for eksempel meteorologer, ingeniører, statsloser og flygeledere kunne få arbeidsoppgaver som gjør dem til lovlige militære mål under væpnet konflikt. Det vil også være problemstillinger knyttet til bruk av sivile ressurser som ikke får en klar militær funksjon, men som understøtter Forsvaret på en måte som gjør at det kan stilles spørsmålstegn ved den folkerettslige beskyttelsen.

Distinksjonsprinsippet i folkeretten og problemstillinger rundt sivile tilknyttet Forsvaret er ingen ny problemstilling, hverken i jussen eller politikken. Både Stortinget og regjeringen har dette høyt på agendaen. Blant annet er det uttrykt i Regjeringens politiske plattform. Regjeringen arbeider med en folkerettsvurdering som omfatter løsninger på utfordringer både for sivilt ansatte i Forsvaret, avtaler med sivile leverandører og totalforsvarskonseptet.

Her i dag vil jeg trekke frem tre problemstillinger når det gjelder krigens folkerett og totalforsvaret:

1. Sivile under totalforsvarskonseptet må ikke få en slik stilling at de med rette kan oppfattes som soldater eller stridende som blir lovlige mål. For eksempel vil en statslos som får en rolle som navigatør på krigsskip endre status fra sivil til stridende.
2. Sivile personer må heller ikke få en rolle som gjør at de kommer så nært et lovlig militært mål at de risikerer å bli såkalt lovlig følgeskade når det militære målet angripes. Det samme gjelder for sivile objekter.
3. Et tredje moment er at staten ikke må opptre slik at den militære motstanderen oppfatter at vi ikke etterlever krigens lover. Da vil motstanderen kunne legge til grunn at vi vil bryte våre forpliktelser. Det er oppskriften på eskalering og en konflikt der etablerte normer vil bli brutt.

Dette er spørsmål vi må ta med oss inn i vår forsvarsplanlegging når vi baserer oss på et totalforsvarskonsept. Dagens konferanse vil gi anledning til å gå dypere inn i en slik problemstilling. Jeg ønsker dere en lærerik dag på konferansen og vil med det takke for meg.

Generalsekretær Anne Bergh, Norges Røde Kors

Kjære alle sammen. Det er en stor glede å ønske hjertelig velkommen til Folkerettskonferansen 2023 - en årlig konferanse som Røde Kors organiserer i samarbeid med Forsvarsdepartementet og Forsvarets Høgskole. Og årets tema – det norske totalforsvarskonseptet – er høyaktuelt. Vi lever i en spesiell tid – en urolig tid, der globale maktforhold endres og der normsett utfordres. Vi føler på sårbarhet. Vi er et lite land i en stor verden, og er helt avhengig av internasjonale spilleregler og samarbeid. I dette samarbeidet har mange – også Røde Kors - en rolle å fylle.

Totalforsvaret handler i bunn og grunn om forsvaret av samfunnets samlede interesser i en væpnet konflikt. En innsats som omfatter ulike instanser og ressurser, fra myndigheter, sivilsamfunn, næringsliv og private aktører. Norges Røde Kors har siden opprettelsen i 1865 vært en såkalt

støtteaktør for norske myndigheter. Det er i hovedsak to deler i dette – den ene praktisk, den andre normativ. Det handler om at Røde Kors med frivillige og ansatte skal kunne yte hjelp til mennesker i krig og kritesituasjoner, og det handler om å fremme og videreutvikle regler for krig, regler for beskyttelse av både soldater og sivile, regler som skal sette grenser for krigens grusomhet. Regler som beskytter hjelperne, regler som skiller de stridende fra de sivile.

Det er i dette vi møter totalforsvarskonseptet. For er det mulig å sette dette skillet mellom militære og sivile aktører? Vil sivile som har roller i et totalforsvarskonsept ha krav på beskyttelse? Forsvarskommisjonen anerkjenner at tettere samarbeid mellom sivile aktører og det militære utfordrer krigens folkerett, nærmere bestemt distinksjonsprinsippet. Prinsippet sier at partene skal skille mellom sivile og militære under krigføring, slik at bare militære angripes. Men er dette realistisk? Er det gjennomførbart? Et kort, men likevel krevende spørsmål, for det er flere utfordringer. Jeg vil nå gå nærmere inn på tre betraktninger.

For det første: Vi ser i dag en sammenblanding av sivile og militære innsatser – dette skjer både fysisk og organisatorisk. Det kan være snakk om bruk av sivil transport, sivil produksjon av mat til det militære, eller det kan handle om sivil produksjon av utstyr eller vedlikehold av infrastruktur som er viktig for militære formål. Krigens folkerett eller internasjonal humanitærrett, slik vi kjenner den i dag, etablerer skiller mellom sivile og militære i krig. Samtidig går det sivile og det militære ofte hånd i hånd, og har gjort det gjennom historien. Krigens folkerett anerkjente tidlig at noen sivile følger de militære styrkene og utfører støttefunksjoner som for eksempel å selge mat eller å reparere utstyr. Disse hjelperne ble tidlig gitt rett til krigsfangestatus og var beskyttet mot all form av uverdigg behandling. Bruk av sivile leverandører ser vi også i dag. Denne samhandlingen fordrer gjennomtenkning og bevissthet - og ikke minst må sivile som bidrar til militær innsats i en krigssituasjon være kjent med hva dette faktisk innebærer.

For det andre: I moderne tid har kriger flyttet seg fra slagmarker til byer og tett befolkede områder. Vi har alle sett bilder fra sønderskutte bygninger og bydeler der så nær som alle bygninger er i ruiner etter gatekamper. Å skille mellom sivile og militære mål i en by fordrer både vilje og evne hos de som deltar i kampene, for når krig og forsvarskamper skjer i byrommet, deler sivile og militære et begrenset område og er avhengig av samme infrastruktur. I mange land ser vi hvordan krig i byer gjør det tilnærmet umulig å skåne en sivilbefolkning, med de enorme humanitære konsekvensene dette kan medføre.

Et tredje moment jeg vil løfte frem handler om at sivile blir tettere knyttet opp til krigsinnsats. Det er flere eksempler på hvordan sivile kan bidra direkte i krigsinnsatsen. Det kan være sivile som varsler egne styrker om fiendens bevegelser eller varsler om droner. Det kan være sivile som endrer veiskilting for å forvirre fienden. Noen kan ta opp våpen for kjempe, andre kan bestemme seg for å lage våpen og ammunisjon, eller bruke sine ferdigheter på det digitale feltet for å hindre fiendens fremgang. Statene som laget krigens folkerett, var opptatt av å beskytte sivile. Men de skrev også inn i regelverket at sivile mister beskyttelse mot angrep «så lenge de deltar direkte i fiendtligheter». Og det er en logikk i det, fordi ingen skal ha lov til å utnytte retten til sivil beskyttelse. Men igjen – dette fordrer bevissthet om roller og konsekvenser, og vi må sikre at sivilbefolkningen har informasjon og kunnskap om hva deltagelse i krigsinnsats faktisk innebærer.

Og dette er mitt hovedpoeng: Kunnskap om krigens folkerett er viktigere enn noen gang. Det gjør også denne konferansen til en viktig arena. For Røde Kors er første prinsipp humanitet – sivile har

rett til beskyttelse, liv og helse og tilfangetatte soldater har uomstridt rett til human behandling. Sivile som bor og lever i en krigssone må skånes og ikke uten samtykke gjøres til lovlige mål. Det norske totalforsvarskonseptet må fungere innenfor de reglene krigens folkerett setter. Det er også mulig, men fordrer - igjen - gjennomtenkning og bevissthet rundt roller, arbeidsdeling, informasjon og kunnskap. Dette krever at norske myndigheter, Forsvaret og Røde Kors tar på alvor de forpliktelser som påligger oss ifølge krigens folkerett, uansett hvor vanskelig det er eller hvordan verden forandrer seg.

I Røde Kors har vi en satsing på humanitære verdier og krigens folkerett og jeg er glad for muligheten til å diskutere temaene på dagens konferanse og ser frem til spennende innlegg og samtaler.

Generalmajor Dag Rist Aamoth, FHS

La meg først takke Norges Røde Kors ved generalsekretær Anne Bergh og Forsvarsdepartementet ved statssekretær Anne Marie Aanerud for samarbeidet rundt gjennomføringen av folkerettskonferansen.

Krigen i Ukraina har satt sikkerhet og beredskap svært høyt på agendaen. Norge har gitt bred støtte til Ukraina sin krigsinnsats. Siden Russlands angrep i februar 2022, har Forsvaret også hevet beredskapen her hjemme, og sammen med sivile aktører styrket sikkerheten rundt kritisk infrastruktur.

Situasjonen har ubønhørlig ført til spørsmål rundt hvor godt forberedt Norge er på både militær og sivil side. Et sentralt tema i dag er hvordan forsvaret av Norge bygger på å utnytte alle tilgjengelige ressurser gjennom totalforsvarskonseptet.

Samordningen av militære og sivile ressurser er en nødvendighet, særlig i dagens situasjon med komplekse og sammensatte trusler. Dette ser også NATO, og Norge er langt fremme på dette området. Samtidig medfører det noen utfordringer for beskyttelsen av sivilbefolkningen. Når sivile og militære kommer for nær hverandre, øker risikoen for at sivile personer og sivil infrastruktur blir oppfattet som militariserte og lovlige mål, og det øker risikoen for sivil følgeskade. Dette er risikoer som Forsvaret må jobbe for å redusere, slik at vi kan beskytte landet og folket vårt på best mulig måte.

Det innebærer at de temaene som skal diskuteres i dag, må være tema i planleggingen og gjennomføringen av våre militære operasjoner. Dette gjelder blant annet bruken av sivile aktører til støtte for Forsvaret og følgeskaderisikoen sivilsamfunnet for øvrig kan utsettes for. For at det skal bli en naturlig og integrert del av prosessen, er det viktig at alle i forsvarssektoren forstår de grunnleggende premisene.

Vi må kjenne til grensene for når noe og noen blir lovlige mål eller kommer i en posisjon hvor de kan utgjøre lovlig følgeskade, bare da kan vi tilpasse vårt samarbeid med og bruk av sivile og sivilsamfunnets ressurser slik at vi unngår unødig risiko.

Det er dessverre ikke mulig å utkjempes krig på en måte som unngår enhver risiko for sivile. Det betyr likevel ikke at vi ikke må prøve, da mister vi vår legitimitet. Vi må derfor ha riktig kunnskap, for å sikre at beslutninger blir tatt på riktig grunnlag, slik at vi forstår konsekvensene av våre valg.

FHS sitt motto er «kunnskap for frihet», og i denne sammenhengen jobber vi for økt kunnskap og forståelse for de folkerettslige rammene for bruk av militærmakt, både internt i Forsvarets utdanninger og eksternt gjennom blant annet denne viktige årlige konferansen

Jeg håper dere på slutten av dagen går ut herfra med ny og relevant kunnskap om hvordan vi alle kan bidra til å beskytte befolkningen vår og verdiene våre på best mulig måte.

Totalforsvaret i historisk perspektiv

Magnus Håkenstad (doktorgradsstipendiat, IFS, Forsvarets høyskole)

En historisk introduksjon om forståelsen av begrepet «totalforsvar».

Hva mener vi egentlig når vi snakker om «totalforsvaret»? Begreper dukker opp i ulike sammenhenger, har ulik betydning til ulike steder og tider. Måten vi snakker om totalforsvaret i Norge er en særskilt oppfatning, for eksempel brukes begrepet på en annen måte i Sverige.

Totalforsvaret er ikke en forsvarsgren eller en institusjon, og det finnes ikke et telefonnummer man kan ringe til, slik det er med Forsvaret eller Sivilforsvaret. «Totalforsvaret» er et mer flytende begrep. Det kan forstås å være et konsept, en innretning, og et bærende prinsipp om hvordan man tenker at beredskapen i Norge skal ordnes. Dette er særlig beredskap i den brattere delen av krisespekteret, og i de delene som ikke kan håndteres av den daglig løpende blålys- og redningsberedskapen. Dersom ting skulle bli vanskeligere enn det, trer ofte totalforsvarsmekanismene inn.

To forståelser av begrepet

Slik vi bruker begrepet «totalforsvaret» i Norge i dag, rommer det minst to grunnleggende forståelser:

1. Totalforsvaret handler om å bruke samfunnets samlede ressurser i hele krisespekteret. Gjensidig støtte fra Forsvaret til det sivile, og fra det sivile til Forsvaret.

Dette er den moderne forståelsen av totalforsvaret, og kom til i 2004. Denne forståelsen er svært bred, og favner det aller meste som ikke kan tas av den løpende beredskapen. Det betyr at det er nødvendig å være ryddig med hva slags type totalforsvar vi snakker om.

2. Total krigsmobilisering av samfunnets ressurser for militær kamp og sivil overlevelse.

Dette er den klassiske forståelsen av begrepet totalforsvar, og som var styrende under den kalde krigen – det norske totalforsvarets klassiske fase. Det er også denne forståelsen som er i fokus for denne konferansen. Den klassiske forståelsen er snevrere enn den moderne, og viser til totalforsvarets harde kjerne. Svenskene bruker fremdeles denne forståelsen av begrepet.

Den klassiske forståelsen av totalforsvaret

Den klassiske forståelsen har naturligvis et historisk opphav, og er godt formulert i *Veiledning til befolkningen* fra 1957 som alle norske husstander fikk utlevert. Det er ingen tvil om hva veiledningen dreide seg om: «Hvis Norge på ny skulle komme ut i krig, vil det bli en kamp på liv og død som vil avgjøre nasjonens skjebne i mange generasjoner framover. Ingen vil kunne forholde seg passiv til de direktiver som den norske regjering gjennom forsvarsledelsen gir for Norges forsvarskamp.»

Teksten er fra tidlig etterkrigstid – en tid da tankegangen var sterkt påvirket av to store verdenskriger, samt fem år med okkupasjon. I Norge så man for seg en mulig tredje verdenskrig mellom Sovjetunionen og NATO, hvor Norge ville bli hardt og tidlig rammet. Fiendens målsettinger og metoder, mente man, ville i et slikt scenario kreve en total mobilisering av det norske. Denne tankegangen var naturligvis også sterkt påvirket fra Norges erfaring etter 9. april 1940.

Før andre verdenskrig var det en utbredt oppfatning at Norge muligens ville kunne bli dratt inn i en ny storkrig, men at det sannsynligvis ville dreie seg om en av stormaktene i en periode ville benytte seg av deler av Vestlandet for sikre maritime støttepunkter eller linkende. Dette ville vært veldig uheldig, men ikke nødvendigvis Norges undergang. Det beste kunne være å avfinne seg med det, fremfor å sette inn alle nasjonens ressurser i et forsøk på å få tilbake områdene.

I etterkrigstiden, derimot, var forståelsen Norge ikke kunne ta sjansen på noe annet enn helhjertet motstand, ettersom den mest sannsynlige fienden ville være nok en totalitær stormakt med kriminelle hensikter og brutale virkemidler som satte landet under okkupasjon og ødela demokratiet.

Under den kalde krigen, var totalforsvaret derfor *totalt* i den forstand at det var nærmest altomfattende. Dersom det skulle blitt krig i 1985 og den nasjonale alarmen ble utløst, ville rundt 350 000 til 400 000 nordmenn gå øyeblikkelig inn i sine forhåndsplanlagte militære roller. Dette utgjorde 10-15% av befolkningen, og mer eller mindre alle våpenføre menn i alderen 18 til 44. Hvorvidt en slik ordning ville fungert i praksis, fikk vi heldigvis aldri vite. Skulle det samme skje i dag, ville den militære søylen utgjort ca. 70 000 personer, hvor Heimevernet utgjør litt over halvparten. Dette er også mange, men ikke like altomfattende som før.

Den andre søylen, den *sivile beredskapen*, ville utgjort resten av samfunnet –og alt annet som ville være nødvendig for befolkningens overlevelse. Tidligere utgjorde for eksempel Sivilforsvaret alene ca. 70 000 personer. I dag er Sivilforsvaret ca. 8000 + 8000 personer.

I sum ville omtrent 30% av befolkningen bli direkte engasjert på den sivile eller militære siden av beredskapen dersom den kalde krigen hadde blitt «varm». Alle andre måtte belage seg på å bli direkte berørt gjennom evakuering, krigsutflytting osv.

Totalforsvarsordningene ga Forsvaret tilgang på ressurser tilsvarende 5 forsvarsbudsjetter. Man planla med å rekvirere hele anleggsfirmaer, alle ferger og fartøyer, eiendom og infrastruktur. Dette var ting som Forsvaret aldri ville hatt mulighet til å eie uansett hvor stort forsvarsbudsjettet var, selv om forsvarsbudsjettet på den tiden utgjorde rundt 10-12% av statsbudsjettet, og 3% av BNP – ca. dobbelt av det det er i dag.

Å kunne trekke på sivile ressurser i krigstid, var avgjørende for å kunne føre en krig slik man hadde tenkt. Sammen med den amerikanske våpenhjelpen, gjorde dette det mulig å bygge opp et gigantisk forsvar i Norge under den kalde krigen. Videre var det 12 måneders verneplikt for alle menn og sivil tjenesteplikt for alle som nektet våpentjeneste – et opplegg som dekket hele landet og omfavnet det meste av befolkningen.

Totalt forsvar for total krig

Hvorfor la Norge opp til en slik ordning? Det var både krevende, kostbart, upraktisk og ganske farlig. Jo, fordi man hadde tidligere erfaring med et vesentlig historisk fenomen, som vi kaller «total krig».

Totalt forsvar for total krig er den enkle logikken. Fenomenet «total krig» oppstod i sin moderne form under den franske revolusjon. I revolusjonsentusiasmens Frankrike gikk man over fra de gamle dynastiernes begrensede kabinettskriger til kriger som favnet hele samfunn. Revolusjonens og Napoleons Frankrike fikk en stor fordel av dette, helt til de andre stormaktene gjør det samme.

Gjennom resten av 1800-tallet inntraff mange andre makrohistoriske prosesser; industrialisering, demokratisering, nasjonalisme, imperialism, militarisme, som samlet fører til den totale katastrofen: Første verdenskrig, hvor stormaktene mobiliserte hele sine samfunn og holdt krigen gående i mange år, med enorme tap. Da har vi kommet til et punkt i historien hvor det var mulig for avanserte industristater å holde millionhærer i felt i lang tid. Produksjonskapasiteten og kampviljen til samfunnene ble avgjørende for krigens utfall. Dette førte også til at det krigførende samfunnene ble mål for fiendens krigføring. Dette blir tyngdepunktet.

Denne logikken fortsatte under 2. verdenskrig og endte med sin naturlige konsekvens i Dresden, Hiroshima, Coventry, Leningrad, Namsos, Elverum, Åndalsnes, med byer lagt flatt og enorme sivile tap. Det er dit totalkrigslogikken fører. På tampen av krigen blir det også lagt til et nytt element; atomvåpen, som gjorde det sannsynlig at neste storkrigen vil bli enda mer ødeleggende.

Dette var en krevende utfordring å håndtere når man skulle forberede seg til en mulig ny krig på 50-tallet. Den traff imidlertid et norsk politisk system som hadde stor tro på evnen til å planlegge seg ut av problemer, nemlig det norske Arbeiderparti. Partiet mente at man ved fornuftig planlegging og sentral styring skulle kunne løse de fleste samfunnsproblemer, også en tredje verdenskrig.

Det er et fascinerende sammenfall mellom hovedelementene i Arbeiderpartistatens styringsideologi og hovedmekanismene i det norske, klassiske totalforsvaret: bred og folkelig mobilisering, lik plikt til deltakelse og sentral styring. Dette kan sies å være en slags «væpnet dugnad» - og som alle vet, inneholder dugnad alltid et element av tvang. Det gjør også total krigsmobilisering. Innbakt i totalforsvaret og verneplikten ligger det et element av folkelig mobilisering, av dugnadsånd og idealisme, men det betyr også at staten kan tvinge befolkningen til å ta del i krigen. Dette er medaljens bakside.

Totalforsvarets kjerneaspekter

«Totalforsvaret» - både den klassiske og den moderne modellen – har noen felles kjerneaspekter. De folkerettslige utfordringene med tanke på distinksjonsprinsippet, ble i under den kalde krigen løst forholdsvis greit ved at alle som ble mobilisert ville bli enten innlemmet i de væpnede styrker, eller ha en form for beskyttelse som sivile.

Det økonomiske aspektet med den klassiske totalforsvarsmodellen må også nevnes. Effektiv utnyttelse av samfunnsressursene er alltid en stor fordel og forblir et hovedpoeng med totalforsvaret. Det er likevel alltid en risiko for at dette blir brukt som et påskudd for ikke å satse nok ressurser på noen enkelt sektor, fordi man alltid kan vise til muligheten for å låne av noen andre.

Et annet aspekt er det «liberaldemokratiske» som tar oss tilbake til den franske revolusjonen og de republikanske idealene. Verneplikten, slik den er forstått i Norge, som en garanti for at borgerne både kan delta i og forsvare de demokratiske institusjonene, har en tydelig liberaldemokratisk kobling. I tillegg er det som nevnt det sosialdemokratiske aspektet, hvor parallellene til Arbeiderpartistatens ideologi, tanken om dugnad, kollektiv mobilisering, at alle drar i samme retning, «alle skal med»-tankegangen, stod veldig sterkt. Videre har totalforsvar også sterkt autoritære aspekter, da det i ytterste konsekvens innebærer en militarisering av sivilsamfunnet og en tilsidesettelse av individets rettigheter, og en tydelig prioritering av kollektivet framfor individet. Likevel er det, paradoksalt nok, vanligere i fredelige og demokratiske småstater enn i autoritære og totalitære regimer. Totalforsvar innebærer som regel en bevæpning av folket, og det er noe de fleste diktaturer ikke liker.

Det vil også alltid være et element av desperasjon, fordi totalforsvar i sin rendyrkede form er et nødvergeinstrument for den verste av alle påkjenninger. Og logikken bak totalforsvaret er å kompensere for begrensede militære ressurser, noe som ikke er like påtrengende for militære stormakter, i det minste ikke tidlig i en konflikt.

Forskjeller på den klassiske og den moderne totalforsvarsmodellen

Det er flere viktige forskjeller på den klassiske og den moderne totalforsvarsmodellen. For det første er dagens totalforsvar mindre. Selv om totalforsvaret fortsatt direkte berører mange hundre tusen mennesker, er det ikke like altomfattende som før.

For det andre sprang den klassiske totalforsvarsmodellen ut fra et annet samfunn og en annen type stat. For det tredje var det klassiske totalforsvaret temmelig rigid, mens dagens totalforsvar er mer fleksibelt. Det klassiske totalforsvaret dreide seg først og fremst om den ene, store trusselen, mens dagens totalforsvar skal dekke hele krisespekteret. En stor fordel med dagens konsept er at det faktisk brukes, i hvert fall deler av det, slik at det blir øvd og prøvd og testet ut, mens det gamle modellen aldri ble prøvet. Der den gamle modellen la opp til å legge om hele samfunnet ganske raskt, er tanken nå i større grad å holde hjulene i gang så lenge som mulig, for å kunne levere de varer og tjenester som også den militære kampen krever.

Den gamle modellen var også mer «ovenfra og ned», mens dagens modell legger opp til mer gjensidighet, villighet og bruk av anbud og ulike typer kontrakter. Den gamle statens jernneve ligger likevel som en del av det moderne konseptet, blant annet gjennom rekvisisjonslovene. Hovedforskjellen kanskje at mens den privateide bilen tidligere ble rekvirert med et brev i posten, blir den i dag rekvirert gjennom en melding i Altinn.

Likheter ved den klassiske og moderne totalforsvarsmodellen

Likheten mellom den klassiske og den moderne forsvarsmodellen er at den harde kjernen, krigsberedskap, selve grunnen til at har et totalforsvar, ikke har endret seg. Det viktigste for begge modellene er at det skal være mulig å rekvirere sivile ressurser til militære operasjoner. Hadde ikke dette ligget som et bakteppe, så hadde vi ikke kalt det totalforsvar.

Logikken er som tidligere; Norge har tross alt begrensede ressurser. Man ønsker ikke å bruke alt på krig og beredskap, og det er en del av småstatenes realitet at de må ty til denne typen løsninger. Dagens modell bygger fortsatt på at det i det Norge fortsatt finnes en dugnadsånd og en viss grad av tillit. Totalforsvaret er avhengige av at aktørene kan samvirke og av at folket ønsker å bidra.

Det klassiske totalforsvaret var et barn av sin tid. Det nye totalforsvaret er et barn av vår tid. Spørsmålet vi må stille oss er; hva kan vi lære av det gamle, hva bør vi helst la ligge, og hva kan vi gjøre nå, som vi ikke kunne før? Det er resultatene som teller, ikke bare mest mulig operativ evne, kampkraft, og utholdenhet, men også at det gjøres på en lovlig, skikkelig og folkerettslig solid måte.

Panel 1: Forsvaret og bruk av sivile

Innledende kommentarer

Espen Persønn Flagstad (høgskolelektor ved Forsvarets høgskole)

Jeg vil innlede med et spørsmål: Hvorfor skal Forsvaret bruke sivile?

Som statssekretæren har påpekt innledningsvis, kan ikke Norge ha all nødvendig kompetanse i form av militært personell, eller ressurser i form av militært materiell, i Forsvaret. Politisk er det derfor besluttet at vi skal ha sivilt ansatte i Forsvaret, kjøpe tjenester fra sivile selskaper, og få støtte fra andre etater utenfor forsvarssektoren.

Krigens folkerett åpner for at sivile skal kunne støtte Forsvaret, men det er begrensninger på hva sivile kan gjøre og hvordan denne støtten kan foregå som man må være klar over. Disse begrensningene finner man i distinksjonsprinsippet, i plikten til å skille det militære fra det sivile, og plikten til å beskytte den sivile mot farene ved militære operasjoner.

Regjeringen har derfor pålagt Forsvaret ikke å bruke sivile der de deltar direkte i fiendtligheter. Regjeringen har også pålagt Forsvaret å holde følgeskaderisikoen for sivile ved angrep på militære mål lav. Dette fremgår av Prop. 14 S (2020-2021) pkt. 7.23. «Krigens folkerett og bruk av sivile».

Forsvaret har dermed behov for å bruke sivile til støtte for militære operasjoner, men må samtidig unngå at sivile blir lovlige mål for angrep på grunn av direkte deltakelse i fiendtligheter, og ivareta følgeskaderisiko.

Det er den lovlige stridende som har rett til å delta i fiendtligheter uten strafferettslige konsekvenser. Altså militært personell. Forsvaret må derfor sikre at sivile ikke lider rettstap, fordi de blir anklaget for å ha deltatt i krigshandlinger uten rett til det. Dette kan være krevende.

Panelet vil søke å belyse behovet for bruk av sivile, og utfordringene med bruk av sivile, fra forskjellige perspektiver. Fra statsikkerhetsperspektivet, fra en avdeling i Forsvaret på taktisk nivå, fra leverandørperspektivet, og et alliert naboland.

«Forsvaret bør prioritere... ..operativ virksomhet og militære kjernefunksjoner.» Mens for eksempel forsyningstjenester er mer hensiktsmessig å la sivile levere. Dette er blant de veivalg og prioriteringer som er trukket fram av Forsvarskommissjonen, i NOU 2023:14 *Forsvarskommissjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet*, på s. 237. Vi er så heldige å ha med oss Forsvarskommissjonens nestleder Kristin Ven Brusgaard, som vil belyse de anbefalinger Forsvarskommissjonen har kommet med når det gjelder Forsvarets bruk av sivile (red: Brusgaards innlegg inngår ikke i dette trykket).

Vi har også med oberstløytnant Lars Morten Bjørkholt, jurist i Heimevernsstaben, som skal gi oss innblikk Norges posisjoner til krigens folkerett på strategisk nivå, og hvordan dere på taktisk nivå ivaretar disse, når Heimevernet bruker sivile i militære operasjoner.

Vi har med et eksempel på en sivil aktør som støtter Forsvaret, Bård Fjukstad, direktør for værvarslingsdivisjonen ved Meteorologisk Institutt, som vil belyse hvordan Meteorologisk institutt skal støtte Forsvaret i sikkerhetspolitiske krise og krig (red: Fjukstads innlegg inngår ikke i dette trykket).

Sist, men ikke minst, har vi med oss Jes Rynkeby Knudsen, fra Forsvarskommandoen i det danske Forsvaret. Jes vil holde et innlegg om bruk av sivile i de danske væpnede styrker, og vil belyse hvordan Danmark ser på de folkerettslige rammene og ivaretar folkeretten. På visse punkter har Danmark innrettet seg annerledes enn Norge. Det blir spennende å høre hvilke valg Danmark har tatt i utfordringene med bruk av sivile.

Hvordan ivareta distinksjon i felt?

Oberstløytnant Lars Morten Bjørkholt (sjefsjurist i Heimevernet)

Utgangspunkt og rettslige rammer

Distinksjon er sannsynligvis den viktigste forpliktelsen de krigførende parter har. Som jeg pleier å si til soldatene; det handler om plikten til å skille mellom det som skal beskyttes og det som kan beskyttes.

Distinksjonsprinsippet innebærer at sivile skal beskyttes mot farene ved militære operasjoner, og at angrep bare skal rettes mot lovlige militære mål. Både den angripende part og den som forsvarer seg har plikter. I tillegg til å ha sedvanerettslig status er regler om dette blant annet nedfelt i Genèvekonvensjonenes Tilleggsprotokoll nr. 1, artiklene 48, 51 og 58 bokstav c.

I praksis innebærer blant annet at militære leire og installasjoner ikke bør etableres like ved skoler eller boligområder og at man søker å fjerne sivile fra områder hvor kamphandlinger pågår eller er nært forestående. Videre innebærer det at man skiller hvem som er militære og hvem som er sivile ved bruk av synlige kjennetegn. Uniformering av stridende personer er det viktigste eksempelet på dette. Merking av militære skip som orlogsfartøy og merking av militære luftfartøy med gråfarge og rondell er andre eksempler.

Dersom sivile deltar direkte i fiendtlighetene mister de sin beskyttelse mot angrep etter distinksjonsprinsippet og blir et lovlig mål jf. Genèvekonvensjonenes Tilleggsprotokoll nr. 1 art. 51 nr. 3.

Forsvarets overordnede tilnærming til bruken av sivile

Bruk av sivile til å understøtte militære operasjoner i væpnet konflikt er, med begrensninger, tillatt etter krigens folkerett. Ved sivil støtte til militære operasjoner skal Norges folkerettslige plikt til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner ivaretas.¹

Sivile som deltar direkte i fiendtligheter mister beskyttelse mot angrep og risikerer straffeforfølgelse. Bruken av sivile på denne måten er i strid med den generelle plikten til å beskytte sivile mot faren ved militære operasjoner. Nasjonalt regelverk forbyr forsvarssektoren å benytte sivile i funksjoner som utgjør direkte deltakelse.² Dersom en ansatt i Forsvaret, eller en person Forsvaret skal bruke i

¹ Se bl.a. pkt. 7.2.3 i Prop. 14S (2020-2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

² *Ibid.*

forbindelse med understøttelse, sannsynligvis skal utføre oppgaver som medfører direkte deltakelse i fiendtlighetene, så skal vedkommende tas inn i de militære styrker.

Proporsjonalitetsprinsippet innebærer at sivile som befinner seg på eller i nærheten av militære mål kan bli lovlig følgeskade av angrep på det militære målet. Dette er en av farene for sivile ved støtte til militære operasjoner. Plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner innebærer at risiko for følgeskade på sivile skal håndteres og holdes lav. Det skal etableres mekanismer for risikovurdering av sivil følgeskade, som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser.³

Hvordan forholder man seg til dette i Heimevernet?

Heimevernet er den delen av Forsvaret som har størst inngrep med det sivile samfunn. Det står i forsvarsloven at vi skal forsvare «heimtrakten», men det at vi er der – og involverer sivile i så stor grad som vi gjør, medfører også utfordringer med hensyn til distinksjon.

Heimevernet består av ca. 40.000 personer. Fordelt på ca. 500 fast ansatte på fulltid og resterende er reservister. Blant de fast ansatte er det noen sivile. Utgangspunktet er at noen vil forbli sivile i væpnet konflikt (med tilhørende krav til beskyttelse, evt. evakuering, eller at de ikke kan møte på jobb), mens andre vil være disponert i militær stilling ved mobilisering. Reservistene, som altså klart utgjør hoveddelen av Heimevernet, består av uniformert militært personell.

Utfordringen med hensyn til distinksjon er altså etter min mening ikke Heimevernet selv, men alt vi har rundt oss og som vi må forholde oss til, både med tanke på egne operasjoner (sivil understøttelse) og samarbeid med sivile aktører og enkeltpersoner. Det særegne med Heimevernet er at de er representert og til stede over hele landet, jf. Heimevernets slagord; «Overalt – alltid». Når en skal snakke om Heimevernets operasjoner er det altså operasjoner over hele landet. Potensielt kan det være stor forskjell fra landsdel til landsdel, og derved fra heimevernsdistrikt til heimevernsdistrikt, når det gjelder hva slags situasjon man befinner seg i. I de mest sannsynlige scenarioene er det forhåpentligvis slik at de færreste HV-soldater vil se fienden eller oppleve kamphandlinger.

I Heimevernet har vi lite egen logistikk. I gjeldende logistikkonsept blir vi i stor grad understøttet av sivile leverandører. Når det gjelder vedlikehold – ut over det enkle – er det det samme. P.t. er de som vi mottar disse varene og tjenestene fra, sivile. Som gjennomgått innledningsvis har de altså krav på beskyttelse og på den andre siden skal de ikke drive med aktivitet som utgjør direkte deltakelse i fiendtlighetene.

Det fleste problemstillingene med hensyn til distinksjon dukker opp i forbindelse med understøttelsen av Heimevernet. Heimevernet per i dag «beiter lokalt», i hvert fall når det gjelder proviant og drivstoff. Heimevernet har forhåndsrekvirert flere tusen kjøretøy. Disse trenger drivstoff (og eventuelt strøm) og man har ingen militær logistikk som understøtter dette. Bilene må fylles på den lokale bensinstasjonen og de må repareres på det lokale verkstedet. Det samme gjelder proviant. Disse sivile aktørene vil som oftest «levere» både til militære og til sivilbefolkningen, såkalt «dual use» i folkerettslig terminologi. Hva blir da status for den lokale bensinstasjonen og den lokale Kiwibutikken? Hvilken fare utsettes disse for? Blir bygningene/drivstoffet/provianten lovlig mål? Deltar de som jobber der direkte? Dette er spørsmål Heimevernet må forholde seg til. Det løses i

³ Ibid.

praksis ved at man søker en minst mulig militær eksponering (f.eks. sender man ett kjøretøy for å hente provianten på nattetid).

For å unngå denne problematikken, må logistikkonseptet gjøres om og man må ha en helt annen understøttelse av Heimevernet. Det vil kreve store ressurser både hva gjelder personell og forsyninger. I denne sammenheng er det viktig å huske på at den lokale forankringen og tilgangen på ressurser sannsynligvis er det som gjør at vi kan ha et Heimevern som er i stand til å operere til tross for at det er 20 mil til nærmeste militærleir/logistikkbase. Som sjef HV har uttalt: HVs kraft ligger i en desentralisert struktur. Når jeg har nevnt disse problemstillingene, så må det også nevnes at HV har en viss tilgang på løsninger som gjør at der hvor det er strid, så er det muligheter for å anvende containere og tankflak som gjør at en ikke får disse problemene i like stor grad som jeg nettopp har beskrevet.

Det heter at etatene i forsvarssektoren skal identifisere funksjoner som skal bekles av stridende i væpnet konflikt.⁴ Den relevante etaten for mitt vedkommende er Forsvaret. Hva er utfordringen med det? Utfordring er at dersom Forsvaret har en oppfatning om at et eller annet konsept er ok folkerettslig, så må vi i HV bare forholde oss til det. Det er for eksempel ikke slik at dersom det er bestemt at man skal ha en sivil kontraktør til å utføre vedlikehold på våre kjøretøy, så kan jeg – som jurist i HV – si at det er ikke tillatt etter krigens folkerett, så derfor kan vi ikke bruke disse. Sånn fungerer det ikke. Og jeg vil nok heller ikke si det, for mye av vedlikeholdet kan sivile gjøre uten å komme i nevneverdig fare og uten å gå over terskelen for å delta direkte i fiendtlighetene. Problemet er gråsonene – og eventuell bruk av disse som sannsynligvis overstiger terskelen for hva som utgjør direkte deltakelse, for eksempel reparasjon av militært kjøretøy nær områder hvor aktive kamphandlinger pågår, slik at kjøretøyet straks kan benyttes videre.

I tilfeller av tvil om en kontraktør eller person vil settes til oppgaver som innebærer direkte deltakelse, er det flere hensyn som tilsier at de bør innlemmes i Forsvaret, evt. som sivile medfølgende til de militære styrker. Det er hensynet til den enkelte (straffri deltakelse i fiendtlighetene, krigsfangestatus ved tilfangetakelse, moralsk forpliktelse), hensynet til Forsvaret (unngå suboptimale løsninger som skaper friksjon) og ikke minst behovet for å sikre respekten for og derved etterlevelse av krigens folkerett.

Avslutning

Hva gjelder den mer overordnede vurderingen – altså i hvilken grad man skal «involvere» sivile i de militære operasjonene (understøttelse), så blir det gjerne et spørsmål om man skal legge en streng folkerettslig tolkning til grunn, og derved basere seg på rene militære konsept for understøttelse, versus en mer pragmatisk tilnærming hvor man lar seg understøtte av sivile, men mitigerer trusselen mot de sivile så godt det lar seg gjøre. Dette er etter mitt syn et politisk spørsmål som handler om statens syn på hva de folkerettslige forpliktelsene er sett opp mot hvilke ressurser man vil bruke på denne delen av Forsvaret.

⁴ Ibid.

Civile i de danske væbnede styrker

Jes Rynkeby Knudsen (sjef for juridisk kontor, Forsvarskommandoen, Danmark)

Tema for presentationen er folkeret og totalforsvaret i et komparativt perspektiv, i forhold til hvor vi i Danmark står på nogle af de her problemstillinger. Vi lever i en tid som er helt vanvittig. Vi har en europæisk sikkerheds struktur i dag, som vi slet ikke havde forudset for forrige år tilbage. Jeg sad i 2012 og frem til 2016 og skrev dansk militær manual på humanitær folkeret i militære operationer. Vi besluttede dengang at afgrænse den sådan, at den kom til at handle om humanitær folkeret i internationale militære operationer for danske styrker. Jeg kan ikke komme i tanke om en større fejl at begå, men det kan man jo sagtens sidde nu og tale om. Retrospektivt burde vi jo helt klart have haft langt større fokus på den humanitære folkeret i forsvaret af Danmark og vores nærområde, men dengang var der bare et andet sikkerhedspolitisk perspektiv på tingene. Det betyder ikke, at manualen ikke kan bruges til noget, når vi taler forsvar i Danmark og totalforsvar, men det er ikke det som har været fokus i den.

Dagens diskussion handler først og fremst om perspektiver på distinktion og vores forpligtelser, men som statssekretæren kommenterte i sitt åpningsinnlegg, handler det også om fjendens perception af vores evner og vilje til at overholde den humanitære folkerets regler herunder, distinktionsprincippet. Det er så vigtigt at have dette perspektivet med, og dette afspejles i den danske tilgang til anvendelse af civile, både de civilt ansatte i de væbnede styrker og de civile samarbeidspartnere som PMCer (Private Military Companies) og PMSCer (Private Military Security Companies). Vi søger at holde risikoen lav for collateral skade for de vi samarbejder med, og sikre en sammensetning av personell i de danske styrker som gjør det nemmere for fjenden at overholde sine distinktionsforpligtelser. Man kan spørre seg hvorfor vi skulle gå hans ærinde, men det er ikke det vi gjør. Det vi gjør er at beskytte den del af den civilbefolkningen der rent faktisk ikke har noget med de militære operationer at gøre. Jeg tror ikke vi skal pejle så meget efter Ruslands perception i den sammenheng. Hvis man kan tale om Rusland og Ukraine som en case, så ved vi i dag at Rusland vil bruke en hvilken som helst mulighet for at legitimere angreb ud fra et argument om dual-use og at totalforsvars koncepter indebærer, at alting bliver brugt til noget militært og allerede af den grund er militære. Derfor skal vi være opmærksomme på fjendens perspektiv.

I Danmark har vi ikke haft en sådan sikkerhedspolitisk analyse med det mål som I har haft i jeres. Vi har haft en bredere sikkerhedspolitisk analyse, og der er kommet en rapport "dansk sikkerhed og Forsvar frem mod 2035" den såkaldte Zilmer-rapport . Denne kigger 10-15 år ind i fremtiden for at se hvad er det for et sikkerhedspolitisk billede, der tegner sig omkring os. På en af de allerførste sider kan man læse at den internationale verdensorden og retsorden er i opbrud. Det det kan man skrive med nogen ret fordi både når vi taler om FN's sikkerhedsråds evner og manglende evne til at agere i situationer hvor stormagterne er involveret og på den anden side også fordi en række af de humanitære folkeretlige overtrædelser, vi ser i Ukraine og andre steder, tyder på at man i vor tids væbnede konflikter ikke har respekt for den internationale retsorden og de retsregler, vi bekender os til i vores del af verden. Samtidig slår rapporten fast at Danmark står klippefast på de folkeretlige mellemfolkelige forpligtelser, vi har, og fortsætter fuldt og helt i det kendte folkeretlige spor, herunder på den humanitære folkeret.

Jeg beskæftiger mig i det daglige med operativt jura i det danske forsvar. Jeg er chef for juridisk sektion i forsvarskommandoen i Danmark og er derfor nede i den operative planlægning om operationens udførelse i detalj, i det daglige. Vi har ikke doktrinært ansvar hos os. Det ligger hos vores forsvarsakademi, og det er der, man har arbejdet med vores moderne totalforsvars koncept, som ikke er færdigskrevet. Vi har det klassiske konceptet, så når vi taler om totalforsvar i Danmark, så er det i den klassiske model, som vi har hørt om her (red: i Magnus Håkonstads presentasjon). Denne går to veje: forsvare og støtte til civilsamfundet, og ikke mindst civilsamfundets støtte til os.

Jeg vil nå foretage nogle sondringer lidt mere konkret omkring danske perspektiver. For det første er det grund til at kigge lidt på det strategiske perspektivet i det folkeretlige rammeværket i en dansk optik. Er det da tale om ansatte i det danske forsvar eller er de ikke ansat, men såkaldte civile samarbejdspartnere? Der er forskel i vores løsning her. For for det første må vi jo spørge, hvad er det for en strategisk ramme, vi taler om, når vi taler om om civile status? Det er klart der er forskel på om det er fredstid, eller om det er væbnet konflikt, eller om det er ekstraordinære forhold, som er det vi kalder krise i den danske lovgivning i dag. Det legale rammeværk er forskelligt. Vi kan godt lide at vi træner, som vi kæmper. Vi kan godt lide, at de løsninger, vi har på den dag hvor Danmark bliver involveret i en væbnet konflikt der omfatter vores eget territorium, at det ikke er en helt ny tilgang i forhold til den vi har når vi håndterer kriser i fredstid. Og derfor prøver vi at øve os i at de løsninger vi har i væbnet konflikt, det er også de løsninger vi har når vi håndterer andre beredskabsopgaver.

Geografisk skelner vi om det hjemme eller ude. Det gør en kæmpe forskel for os jo ikke mindst fordi dansk ret ofte vil være geografisk afgrænset og derfor alene have relevans for dansk område. Så når vi sender danske soldater og danske civile ansatte i væbnede styrker ud i internationale operationer, når vi indgår aftaler med lokale civile samarbejdspartnere og andet, så sker det i en anden ramme end det ville gøre, hvis det var hjemme i rammen af en totalforsvars sammenheng. Jeg vil tale mest til det sidste her. Og så er det jo ikke alene den humanitære folkeret, vi taler om, om vi finder de helt rigtige løsninger. Der er en lang række andre folkeretlige overvejelser, som er relevante at foretage sig, når vi overvejer brugen af civile i forskellige sammenhænge. Herunder, hvad er det for en juridisk status, de her civile har? Vi kender til Falluja og den der impunity, der kan opstå i et jurisdiktions vakuum, som vi skal være helt særlige opmærksomme på. Her ser vi til Montreux dokumentet, som nogle af jer måske kender fra 2006, som er et folkeretligt dokument som indeholder standarder som stater har blevet enige om, og som beskriver rammerne, både de folkeretlige rammer som de pågældende stater har set det. Og så har det nogle anbefalinger i en anden del, i forhold til hvordan vi bedst integrerer PMCSer i samarbejde med væbnede styrker.

Under dansk forsvars lovgivningen er man som civilt ansat i de danske væbnede styrker forpligtet under strafansvar til at møde på arbejde, hvis Danmark ender i krig. Det er den kontraktuelle forpligtelse. Den anden del af det er, at den dag, vi indtræder i væbnet konflikt, så bliver civile ansatte i det danske forsvar medlemmer af danske væbnede styrker i den forstand, som vi kan læse om i Første Tilleggsprotokoll artikel 43. På den måde toner vi rent flag og bidrager til at der ikke opstår uklarheder om, hvad det egentlig er, der foregår i de militære mål. Når man i dag jo kan se alting alle steder fra, så vil man ellers kunne se at der var en række i civile tøj og beklædning der bevægede sig rundt, og så mødte ind i et civilt mål, og



der vil være en række, som var iklædt militæruniform. Derfor har vi valgt at gå skridtet videre og sige at vi integrerer civilt ansatte i de væbnede styrker og giver den militær uniform og de distinktioneres som civile (se illustration). Det betyder både noget i forhold til militær straffelov, der så finder anvendelse for dem i fuldt omfang, og folkeretligt får det konsekvenser for distinktionen, at de er medlem af væbnede styrker. De bliver kombattanter, og de indrettes som lovlige militære mål. Det betyder ikke nødvendigvis, at de skal have de fulde kombattant privilegier fra vores side. Civile er jo ikke uddannet til at slås, civile er ikke uddannet til at tage del i fjendtlighederne. Formentlig vil man bevæbne dem, men alene til selvforsvar, og udlevere et "soldatens kort", eller den "civiles kort", til dem, hvoraf følger hvad de må anvende deres våben til forsvar af.

Jeg har været lidt inde på samarbejdspartnere. Civile samarbejdspartnere ansættes ikke, uniformeres ikke, men kan tildeles følgestatus efter en konkret vurdering. I væbnet konflikt vil sådanne omfattes af militær straffelov. Civile samarbejdspartnere kan ikke beskæftiges på en måde, der ville udgøre direkte deltagelse i fjendtlighederne, ud fra en konkret vurdering. Som andre her har påpeget, er det vigtigt at være fuldstændig klinkende klar over for de civile samarbejdspartnere hvad konsekvensen af det her nære samarbejde med forsvaret er, og det skal være kontraktuelt. Og det har vi nogle skabeloner for, hvordan vi gør det, som igen er inspireret af Montreux-dokumentet fra 2006, som gør det ret klart for dem at vi vil bestræbe os på at de ikke bliver involveret i fjendtlighederne på en måde som gør som indebærer at de mister deres beskyttelse. Men der vil kunne være visse samarbejder, hvor det er enormt vanskeligt at undgå problematikken.

Og som jeg tidligere har henledt opmærksomheden på, er det jo ikke bare den humanitære folkeret, vi slår op i, om vi skal se hvordan løsningerne på området skal være. Der er en række andre overvejelser, herunder styrkers status på fremmed stats område, og statsansvar for PMSCers handlinger, når de er ansat af os eller er kontraktuelt af os til at løse opgaver, om hvilket krav stiller vi til dem, i første omgang i forhold til deres egen bevidsthed omkring ansvaret efter den humanitære folkeret. Og i øjeblikket er vi i Danmark i gang med at tilpasse vores almindelige borgerlige straffelov, så vi er i langt bedre stand til at straffe for krigsforbrydelser i Danmark også for civile samarbejdspartnere, som vi måtte have kontrakt med.

Panel 2: Totalforsvaret og distinksjonsprinsippet

Innledende kommentarer

Kaja Tank-Nielsen Heidar (enhetsleder politikk og påvirkning, Norges Røde Kors)

Røde Kors-bevegelsen ble født på slagmarken. Grunnleggerne av Røde Kors så for seg at selv i krigens kaos og lidelser kunne noen felles regler bidra til et minstemål av humanitet. Det er utspringet til Genèvekonvensjonene.

I forrige panel hørte vi at sivil-militær dialog og samarbeid har lange historiske røtter. I denne neste delen skal vi utforske nærmere problemer og mulige løsninger knyttet opp mot totalforsvarskonseptet og distinksjonsprinsippet.

Totalberedskapskommisjonen viser tydelig avhengigheten av sivile ressurser. Forskning fra FFI (Forsvarets forskningsinstitutt) viser at Nato baserer seg på at rundt 90 prosent av militær transport for store militære operasjoner leveres av sivile ressurser, og at omkring 90 prosent av den transatlantiske internettrafikken, inkludert militær kommunikasjon, bæres av kabler som er en del av sivil elektronisk infrastruktur.

Totalforsvarskonseptet innebærer at sivile lastebilsjåførere leverer ammunisjon til Forsvaret eller at sivile skip fyller drivstoff på marinefartøy.

Under væpnet konflikt kan de involverte sivile miste beskyttelse mot angrep. I de fleste tilfeller må slike handlinger anses som direkte deltakelse i fiendtligheter, og da kan sivile lovlig bli angrepet – også på vei til og fra oppdrag. Denne risikoen kommer i tillegg til faren vedkommende utsettes for som offer for såkalt «lovlig følgeskade» fra angrep på militære mål.

Forsvarskommisjonen skriver at «potensielle fiender vil antagelig bry seg lite om den folkerettslige distinksjonen». Formuleringen kan gi inntrykk av at kommisjonen mener at Norge derfor kan tillate seg mer spillerom i bruken av sivile for å støtte militære oppdrag. Dette er et feil og farlig. Krigens folkerett rommer ikke relativisme. Norge er forpliktet til og best tjent med å overholde krigens folkerett, uavhengig av en mulig motparts adferd.

Det er grunn til å anta at Norge kommer til å satse stort på totalforsvaret i årene som kommer. Distinksjonsprinsippet sier at partene skal skille mellom sivile og militære under krigføring. Men det krever at man kan se forskjellen på militære og sivile. Hvis ikke står Norge i fare for å være i strid med forpliktelsene i krigens folkerett. Og setter sivilbefolkningen i Norge i fare.

Med oss for å utforske distinksjonsprinsippet og totalberedskapskonseptet, skal vi først ha innlegg fra fire dyktige fagpersoner som skal belyse tematikken fra sitt ståsted, så skal vi ha en debatt hvor vi åpner opp for spørsmål fra salen.

Først skal vi høre fra jurist i Forsvaret, Sigrid Redse Johansen, som skal snakke om Følgeskaderisiko (plassering og bruk av objekter). Sigrid har lang erfaring fra feltet og har blant annet vært

Generaladvokat og skrevet doktorgrad om krigføningsregler og militære sjefers handlefrihet i væpnet konflikt.

Så skal vi få høre fra Jon Halvorsen leder for Hovedredningsentralen og medlem i Beredskapskommisjonen, som skal dele noen av betraktningene kommisjonen har gjort seg rundt Totalforsvaret og distinksjonsprinsippet. Jon har lang erfaring fra Justis- og beredskapsdepartementet og fra operativt arbeid innen redningstjenesten.

Deretter skal Hilde Bøhn, som har mangeårig erfaring fra totalforsvarsarbeid i DSB, seksjonssjef for totalforsvar ved Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, snakke om Totalforsvaret sett fra totalberedskapsperspektivet.

Sist ut i panelet er Robert Mood, som skal gi sine perspektiver på signaleffekten av policy om «så sivilt som mulig, så militært som nødvendig» Robert er generalløytnant og har tidligere vært sjef for FNs observatørstyrker i Syria, og i Midtøsten. Han har også vært president for Norges Røde Kors.

Følgeskaderisiko – plassering og bruk av objekter

Sigrid Redse Johansen (Generaladvokat)

Magnus Håkenstad innledet tidligere i dag om totalforsvarets historie. Tidligere var totalforsvaret samfunnets beredskap for å møte den totale krig. Regelverket for krigføring er blitt til i takt med utviklingen av den totale krigen, i tråd med industrialiseringen og overgangen fra kabinettkriger til spontan folkereising (omtalt i traktatene som *levee en masse*). De internasjonale reglene for krigføring, krigens folkerett, har funnet sin form i takt med den historiske utviklingen og er preget av statenes behov. Blant annet har det pågått en diskusjon om opprørsbevegelsers anerkjennelse som frigjøringsbevegelser med tilhørende rettigheter som lovlig stridende. Fra slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet har diskusjonen vært omtalt som en strid mellom «patriotisme» og «militarisme». Patriotisme henviser til småstaters behov for å benytte irregulær og klandestin krigføring, og militarisme henviser til store staters behov for å beskytte seg mot den irregulære krigeren, som ofte vil opptre infiltrert med resten av befolkningen. Et annet område reglene har utviklet seg i den historiske utviklingen av både krigføningsmetoder og befolkningsdemografi, er reguleringen av områdebombardement – som i dag, for alle praktiske formål, er forbudt. I sitt innledningsforedrag viste Magnus Håkenstad også til at totalforsvar stort sett er en ordning i demokratiske småstater. Norge er en slik historisk småstat også i rettslig sammenheng.

Krigføningsreglene er i sin kjerne enkle og formålet er å sikre et minimum av beskyttelse mot virkningen av stridighetene – både for de stridende selv og for ofre for krigføringen; sivile, syke og sårede og dem som er berøvet friheten. Spørsmålet er hvordan.

Kjernen i distinksjonsprinsippet er allerede presentert tidligere i dag. Militære operasjoner og angrep skal kun rettes mot militære mål. Et militært objekt er enhver gjenstand som etter sin art, formål, bruk eller plassering gir et effektivt bidrag til militære aksjoner og hvis ødeleggelse må forventes å by på en avgjort militær fordel. Hva som vil gi et effektivt bidrag til militære aksjoner må skilles fra gjenstander som «kun» bidrar til krigsunderstøttelse.

Selv om angrep rettes mot militære mål, vil det kunne oppstå følgeskade på sivile personer og objekter. Krigens folkerett inneholder et forbud mot å iverksette angrep som må antas å forårsake sivil skade som vil være for omfattende i relasjon til den forventede konkrete og direkte militære fordelen av angrepet (som helhet). Dette er proporsjonalitetsprinsippet og det er et viktig prinsipp som er blant de moderne krigføningsreglenes mest grunnleggende. Ved vedtagelsen av første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene (TP I) i 1977 var proporsjonalitetsregelen blant de viktige bestemmelser statene ble enige om. I bestemmelsen (i artikkel 51 nr. 5, bokstav b) skjuler det seg flere svært krevende avveiningsmomenter, der også detaljer er viktige. Selv om regelen er både krevende å anvende og å håndheve, er den av stor betydning som en normativ standard for staters krigføring.

Dernest inneholder krigføningsreglene en plikt til å avbryte et angrep dersom det blir klart at angrepet vil medføre for omfattende sivile skader sett hen til den forventede militære fordelen, og en plikt til å minimere risikoen for slik sivil følgeskade. Disse sistnevnte forpliktelsene er blant forholdsreglene en krigførende part skal ta under angrep. I praksis vil det ofte være spørsmål om de militære styrkene har gjort det som er praktisk mulig for å etterleve forholdsreglene forut for et angrep. For eksempel om realistiske alternative fremgangsmåter ved et angrep er vurdert i tilstrekkelig grad.

Krigføningsreglene er minimumsregler. Gjennom historien har statene akseptert store sivile tap og skader på sivile objekter dersom det har vært oppfattet som militært nødvendig. Vi kan si at militær nødvendighet er et grunnleggende behov hos de krigførende som til enhver tid må begrenses av humanitære hensyn. En sier ofte at nær sagt alle reglene i krigens folkerett inneholder en avveining mellom militær nødvendighet og humanitære hensyn. Distinksjonsprinsippet har en veldig viktig funksjon i så måte, fordi regelen knesetter et absolutt forbud mot å angripe sivile «fordi det var nødvendig». Avveiningen er satt på spissen i proporsjonalitetsregelen, fordi den militære fordelen ved et angrep er relativ – både til de sivile tap som må forventes av angrepet, og til angriperens stilling i krigen. Det betyr blant annet at stater vil kunne hevde at også angrep der store sivile tap må forventes, etter omstendighetene vil kunne være lovlig. Likevel går det en grense for hvor store sivile tap og sivil ødeleggelse som kan oppveies av en militær fordel.

Det ultimate skillet mellom sivilbefolkningen og det militæret er uforenlig med totalforsvaret der samfunnets totale ressurser kan settes på krigsfot. Støtte til krigsinnsatsen gjøres nettopp av sivile og med sivile objekter. Totalforsvaret er på denne måten et småstatsforsvar – «a nation in arms». Ofte uttrykkes det at totalforsvaret er småstatens eneste mulighet.

Å etterleve distinksjonsregelen i et totalforsvar er ikke en lett oppgave. En nasjon som er blitt «satt på krigsfot», har gjennom historien måttet møte tidvis drakoniske mottiltak fra en invaderende militær, mer konvensjonell styrke.

Under den tysk-franske krig (1870-71) møtte prøysserne fransk motstand fra en nasjon som var satt på krigsfot. I møtet med et totalt forsvar hvor franktirører blendet inn med resten av sivilbefolkningen svarte den prøyssiske militærmakten med å bombe Paris i 1871, nettopp for å ramme de sivile som var så avgjørende for den franske motstand. Den prøyssiske generalen von

Hartmann sa blant annet at “the necessity of imposing this burden results from the conception of national war”.⁵

Under britenes krigføring i Sør-Afrika (1899-1902) møtte de motstand fra boerne på en slik måte at det var umulig å skille geriljakrigrerne fra sivilbefolkningen og deres støtte. I frustrasjon og desperasjon ble angrep rettet mot sivilbefolkningen ved nedbrenning og andre represalier. Det britiske forsvaret for å brenne ned gårder, var formulert slik: “when a nation adopts guerilla tactics it deliberately courts those sufferings to the whole country which such tactics invariably entail.”⁶

Under den første gulfkrigen (1990-91) anså amerikanske styrker den irakiske kraftforsyningen som et prioritert mål. Grunnen til dette var at Saddam Husseins kommando- og kontrollstruktur benyttet samme fasiliteter som sivilbefolkningen, deriblant sivile sykehus. Elektrisitet og kraftforsyning ble utsatt for ekstreme ødeleggelser tidlig i krigen – med altomfattende konsekvenser for sivilbefolkningen. Alle vannpumpeanlegg, drikkevannrenseanlegg og kloakkanlegg var avhengige av strøm; sykehusene var avhengig av strøm og følgene for blant annet nyfødtafdelinger var katastrofale.⁷

For at en motstander skal kunne etterleve distinksjonsprinsippet, hviler det også plikter på den staten hvor menneskene bor – i vårt tilfelle Norge. Regelen i TP I artikkel 58 er omtalt som en forpliktelse til å ta passive forholdsregler, til forskjell fra de aktive forholdsregler som påhviler den parten som iverksetter et angrep. Forholdsreglene som påhviler den angrepne stat omfatter en plikt til, så langt det er mulig (maximum extent feasible) «søke å flytte sivilbefolkningen, enkelte sivilpersoner og sivile gjenstander under deres kontroll bort fra den umiddelbare nærhet av militære mål». Staten skal dernest «unngå å plassere militære mål innenfor eller i nærheten av tett befolkede områder» og «ta de øvrige nødvendige forholdsregler for å beskytte sivilbefolkningen, de enkelte sivilpersoner og sivile gjenstander under deres kontroll mot de farer som følger av militære operasjoner».

Den engelske teksten inneholder et viktig ord: *feasible*. Altså rekker plikten til å ta forholdsregler mot virkningene av et angrep ikke lenger enn det som er praktisk mulig. Det ble presisert blant statene under traktatforhandlingene at denne regelen ikke innebærer en plikt for statene til å innrette sitt militære forsvar annerledes enn det som er nødvendig. Hva er så igjen av bestemmelsen?

For det første kan forholdsreglene omfatte en plikt til evakuering. Evakuering er i norsk rett regulert i Sivilbeskyttelsesloven § 17 og kan kun iverksettes når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Evakuering vil kunne gripe inn i borgernes rett til bevegelsesfrihet og kan derfor kun brukes når det er påkrevd.

For det andre vil forholdsreglene ha betydning ved plasseringen av militære mål. Forsvaret kan ikke bruke sivil infrastruktur som skjul *fordi* det er sivilt, og skal også unngå så langt det er mulig å plassere våpenstillinger slik at sivile blir unødig eksponert. Det finnes mange eksempler fra historien som viser at dette er vanskelig. Det finnes også eksempler fra krigen i Ukraina. Villedningsmanøver er et eksempel på en vanlig, lovlig krigføringsmetode som iverksettes for å trekke en fiende bort fra

⁵ Charles Andler, *Frightfulness in Theory and Practice: As Compared with Franco-British Usages*, (Fisher Unwin, 1916) s. 83

⁶ Sigrid Redse Johansen, *The Military Commander's Necessity: The Law of Armed Conflict and its Limits*, (Cambridge University Press, 2019) s. 233 med videre henvisninger.

⁷ Ibid s. 267.

det området hvor et angrep egentlig skal iverksettes. Det er åpenbart at villedningsmanøvrer vil kunne innebære risiko for sivilbefolkningen i området. Forpliktelsen til å unngå samlokalisering så langt det er praktisk mulig påhviler både Norge og allierte som eventuelt skal komme Norge til unnsetning. Koordinert forsvarsplanlegging vil derfor være et viktig bidrag til å etterleve den folkerettslige forpliktelsen til å ta passive forholdsregler mot effekten av stridigheter. Det er også viktig å ha klart for seg hvilke særlige behov og nasjonale særegenheter som må tas hensyn til for å kunne sørge for så effektiv beskyttelse som mulig.

For det tredje har forholdsreglene betydning for hvilke beskyttelsestiltak staten skal tilby sine borgere. Først og fremst vil dette være i form av tilfluktsrom, som i Norge er en kommunal plikt etter Sivilbeskyttelsesloven § 20. I tillegg har en stat særlige forpliktelser overfor sårbare grupper. Her vil jeg avslutningsvis fremheve de særlige krav på beskyttelse som påhviler staten og de stridende overfor barn. Barn er som vann – de er overalt og må ikke behandles som små voksne.

Totalberedskapskommisjonens rapport

Jon Halvorsen (kommisjonsmedlem)

Jeg skal nå forsøke å oppsummere Totalberedskapskommisjonens anbefalinger. Rapporten (NOU 2023: 17) har tittelen «Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid» og beskriver et stort utfordringsbilde som ligger foran oss, men mye av det gjelder egentlig også i dag. Fremtidens utfordringer, som klimautfordringer og det grønne skiftet, er allerede kommet.

Jeg er til daglig direktør på Hovedredningssentralen, og vi er tett sammenvevet med Forsvaret i alt vi gjør. Den gjensidige avhengigheten mellom sivil og militær side preger norsk beredskap i norske operasjoner hver eneste dag. Hvordan skal dette bli dersom det skulle bli krig i Norge?

Mange kan være interesserte i å tenke nytt, og det blir nytt når grensen mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet blir mer utydelig. Man aksepterer kanskje ikke lenger det gode, gamle fred/krise/krig-perspektivet, men det ønsker et mer dynamisk perspektiv på hva krig er. Er det mulig å viske ut dette skillet eller må vi være nøye med å beholde krig som et eget begrep?

Når det nå i Norge er lov å snakke om krig og øve på scenarier om krig i Norge også, er dette en radikal endring i samfunnet. Da kan det være greit å ha med i vurderingen at Totalberedskapskommisjonen ble satt ned før dette, det vil si før krigen i Ukraina.

Norsk beredskap er generelt veldig god, vi har god tilgang på utstyr og ressurser, men har naturligvis også noen utfordringer som vi må løse. Et forslag i totalberedskapskommisjonens rapport som utfordrer distinksjonsprinsippet, er et mye tettere samarbeid med næringslivet. Det vil si et mye tettere partnerskap i hele totalforsvaret, og i beredskap for øvrig. Forsvaret og nasjonen er helt avhengig av sivilt bidrag og dette kan ikke undervurderes. Dette gjelder også i generell beredskap, noe som i dag er for lite anerkjent. I beredskapsarbeidet har vi en blindhet med tanke på det maritime domenet og næringslivets betydning, og med tanke på organisasjonslivet, folkelig deltakelse og sosial kapital.

Krig i Norge vil sannsynligvis innebære en alliansekrig og dermed også en verdenskrig. Det er uklart hvordan en slik krig vil se ut, men vi må se på erfaringene fra Ukraina, og lære alt vi kan lære av det

som har skjedd der. Vi må også se på hvordan vi kan opprettholde utholdenheten til kritiske samfunnsfunksjoner gjennom konflikten. Det sier mye om betydningen av sivilt bidrag.

I totalberedskapskommisjonens rapport har det blitt pekt på at Forsvaret har mangler som må rettes på, og at Forsvaret er avhengig av en god sivil understøttelse. Skal sivilsamfunnet fungere godt nok inn mot Forsvaret, må Forsvaret bli flinkere til å adressere sine behov.

Totalforsvaret er delvis modernisert. Vi beskriver at vi går inn i en slags fjerde epoke nå, fordi krigen i Ukraina har medført et helt nytt alvor over de beskyttelsestiltak som vil kunne aktualisere seg i Norge. En verdenskrig kan fort kunne bli en krig med bruk av kjernevåpen. Realiteten i dette gjør at vi i dag befinner oss i en helt ny situasjon. I rapporten beskriver vi behovet for ytterligere modernisering av totalforsvaret og at vi er inne i en ytterligere, mer alvorlig epoke av arbeidet.

Beredskapslovene våre er også modne for revisjon. Når vi lager prosedyrer, planer og lovverk, lager vi det ut av en form for gullstandardtenkning. Framover er det viktig at vi også lager regelverk som beskriver ytterpunktene. I virkelighetens verden så er vi ofte kanskje et stykke unna gullstandarden. Vi må gjøre valg i gråsoner og da må vi ha noe rettleiding på ytterpunktene. Blant annet med bakgrunn i pandemien, ser man behov for å gå gjennom hele beredskapslovgivningen i Norge, samt gå gjennom de folkerettslige perspektivene som viktigheten av å opprettholde distinksjonsprinsippet.

Totalberedskapskommisjonen har ikke gått dypt inn i problemstillingen knyttet til distinksjon; hvordan å skille en sivil ressurs mot en militær ressurs. Det er fordi det pågår arbeid både på hvordan den sterkere integreringen av næringslivet skal være og spørsmål rundt sivile beskyttelsestiltak og ansvar. Det ligger for eksempel et ansvar hos Sivilforsvaret, men det er fortsatt spørsmålet om hvor langt ansvaret skal gå sett opp mot kommunenes ansvar.

Totalberedskapskommisjonen gir dermed ikke mange gode svar på problematikken rundt håndteringen av distinksjonsprinsippet i krigstid i Norge. Totalberedskapskommisjonen ser likevel at dette er svært dilemmafullt, noe det også kommer til å være framover. I en eksistensiell situasjon så er vi til syvende og sist nordmenn alle sammen, og vi vil ikke kunne unngå at sivilsamfunnet må støtte Forsvaret, selv om det innebærer en viss risiko. Men det er viktig at sivile som støtter Forsvaret forstår risikoen det innebærer, selv om vi ikke fullt ut er i stand til å ta inn over oss hvordan en eksistensiell krig i Norge vil se ut.

Vi bruker også mye tid på å snakke om helseberedskap, og hva det vil kreve av helseinnsats fra sivil side dersom Norge skulle være i krig. Denne innsatsen vil være massiv, og da må vi omstille hele samfunnet vårt. Vi er bare kommet innledningsvis i tekningen om hvordan ting vil komme til å bli.

Det er mulig vi kan finne noen klare svar, men vi må også akseptere at dette er veldig dilemmafullt, fordi en konflikt i fremtiden sannsynligvis vil ramme store deler av samfunnet og alle verdiene våre, fra serverrom til oljereserver, og ikke være så geografisk avgrenset som vi har sett i historiske konflikter. Da blir det ikke lenger mulig å definere krigsskueplass på avgrensede områder med egne regler.

Totalforsvaret sett fra totalberedskapsperspektivet

Hilde Bøhn (seksjonssjef for totalforsvar ved Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap)

Totalforsvaret er det mest omfattende og sektorovergripende beredskapskonseptet vi har for å kunne mobilisere både sivile og militære ressurser til gjensidig støtte i hele krisespekteret.

Totalforsvarskonseptet er et produkt av blant annet andre verdenskrig. Det gamle totalforsvaret var etablert for å understøtte militærmakten og beskytte sivilbefolkningen i krig. I dag har totalforsvaret et mer flersidig formål og er gjeldende i hele krisespekteret.

Graden av samarbeid og støtteordninger varierer alt etter hvor på krisespekteret vi befinner oss. I fredstid handler det i hovedsak om Forsvarets støtte til sivilsamfunnet, som er regulert gjennom ulike bistandsinstitutt. Forsvaret kan også yte støtte til politiet og andre sivile samfunnssikkerhetsaktører som kommune, brann- og redningsvesen eller helsevesen. Dette be for eksempel gjort under Covid-pandemien hvor Forsvaret understøttet kommunene med helseteam.

I sikkerhetspolitisk krise er behovet for gjensidig støtte og samarbeid betydelig. I grenseskillet mellom sikkerhetspolitisk krise og krig, finner vi den vanskelige gråsoneproblematikken hvor vi har hendelser som faller i skillet mellom krise og krig. Dette utfordrer oss også når vi snakker om anvendelse og anskaffelse av felleskapasiteter og fellesressursene som kan benyttes på både sivil og militær side. Både forsvarskommissjonen og totalberedskapskommissjonen legger opp til at man bør se på, blant annet i et samfunnsøkonomisk perspektiv, muligheten for å bygge flere felleskapasiteter. Når Forsvaret skal bygge opp sine kapasiteter, må de også se på mulig bruk innenfor sivile hendelser. I disse diskusjonene om bruk av felleskapasiteter, er det viktig å få med perspektivene rundt bruk av sivile og kravet til distinksjon, og hvorvidt dette er en riktig vei å gå eller ikke.

Støtte og samarbeid er mindre utfordrende å få til i fredstid. Erfaringene fra ekstremværet «Hans» og bruken av de ulike bistandsinstituttene under ekstremværet, viser at mekanismene for støtte og samarbeid fra Forsvaret fungerer veldig bra. Samhandlingen blir likevel mer utfordrende desto høyere i krisespekteret vi kommer.

Siden opprettelsen av Totalforsvarsprogrammet i 2016, som særlig så på bruken av sivil støtte til Forsvaret, har sivile aktører jobbet mye med denne problemstillingen. Hvordan kan vi på sivil side understøtte Forsvaret på best mulig måte knyttet til Forsvarets overordnede oppdrag om å forsvare landet? På sivil side har det blitt jobbet mye med å definere og finne de gode planforutsetningene for aktørene på sivil side. Det som er jobbet mindre med i tverrsektorielt perspektiv, er de sivile beskyttelsestiltakene og vår evne til beskyttelse av sivilbefolkningen i den øvre delen av krisespekteret.

En annen utfordring som blir tydelig i den øvre delen av krisespekteret, er de store prioriteringsutfordringene vi som samfunn kommer til å stå overfor. Hele totalforsvarskonseptet bunner ut i at Norge er et lite land med få personell- og materiellressurser. Når man på sivil side både har en oppgave knyttet til å understøtte Forsvaret og vi har som oppgave å beskytte sivilbefolkningen, sier det seg selv av vi vil kunne stå i situasjoner hvor vi må gjøre beinharde prioriteringer på hvor vi skal nytte ressursene våre best for å oppnå de to formålene vi må ivareta.

Prioriteringsutfordringene gjelder ovenfor alle; både offentlige myndigheter, men også det private næringslivet, og de leverandører av varer og tjenester som skal sikre forsyninger både til Forsvaret og sivilsamfunnet.

Forsvaret har fått en tydelig føring på at de skal sikre at planlegging for og gjennomføring av sivil støtte til Forsvaret skjer i samsvar med de folkerettslige prinsippene. Forsvaret er pålagt å ikke benytte sivile funksjoner som innebærer direkte deltakelse i fiendtlighetene. Gjør sivile dette, skal de bekles som militært personell. Dette er noe som er pålagt Forsvaret å ta hånd om, og opplyse de som blir trukket inn i Forsvarets militære operasjoner om, men vi på sivil side kan ikke fraskrive oss ansvaret. Sivile aktører må også gå aktivt inn i disse problemstillingene, og jobbe aktivt med å definere grensene for direkte deltakelse. Per nå er det store forskjeller i hvor langt de ulike sivile aktørene har kommet i arbeidet med disse problemstillingene. Meteorologisk institutt, for eksempel, er en av de som er lengst fremme i å se på kjernen av problemstillingen vi står overfor, samt å komme med konkrete løsninger på utfordringene.

Noen forutsetninger må være på plass i møte med disse utfordringene. Et av de viktigste risikoreducerende tiltakene er kompetanse og kunnskap om de problemstillingene som vi nå står overfor. I beredskapsplanleggingen vi nå gjør på sivil og militær side, vil det være viktig å bruke scenario-tenkning som verktøy for å kunne vurdere graden av samarbeid og støtte når vi kommer inn i den øvre delen av krisespekteret. Erfaringene til nå har vist at det har vært utfordrende å få de gode planforutsetningene fra Forsvaret.

Når det kommer til lokalt og regionalt nivå, vises et enda større gap i kunnskap og kompetanse om de planforutsetninger som må ligge til grunn for samfunnsplanleggingen. For å få på plass gode planforutsetninger, må også Forsvaret i større grad ta del i samfunnsplanleggingen og bidra til riktig kunnskapsgrunnlag slik at vi blir i bedre stand til å unngå følgeskaderisiko. For eksempel, når kommunen skal etablere en kommunal barnehage, har vi en plikt til å sørge for at barnehagen ikke blir lagt i nærheten av et potensielt militært mål.

I arbeidet som er gjort de seneste årene, har sivile aktører vært aktivt med i Forsvarets øvelser. Dette har vært viktig og lærerikt for både det militære og det sivile. Det tette samarbeidet har gjort det enklere for begge sider å lære hverandre bedre å kjenne. Under Forsvarets øvelser har det likevel vært tydelig at den sivile siden lett blir dratt inn i Forsvarets problemstillinger. Den sivile siden trenger å øve på de samme krigsscenarioene, men i tillegg til øvelser i regi av Forsvaret, behøves det øvelser som mer direkte innrettes mot sivile problemstillinger. Dette må være øvelser hvor det sivile er hovedaktør i planleggingen, mens Forsvaret har rolle som bidragsyter.

Svekker Norge folkeretten?

Robert Mood (pensjonert general og tidligere president for Norges Røde Kors)

Bare å stille spørsmålet vekker ubehag, men det er nettopp ved å utfordre våre egne konsepter og praktisering, at vi vinner retten til å kritisere både verstinger og venner.

Folkeretten favner mye mer enn Distinksjon. *Selvforvar, overhengende fare, nødvendighet og proporsjonalitet* er også viktige prinsipper. Jeg vil likevel hevde at distinksjon kanskje er overordnet viktig.

Folkerettens betydning

Den forråingen ift sivile, som kommer helt av seg selv i alle kriger, var akkurat det våre ledere etter andre verdenskrig etablerte beskyttelsesmekanismer mot. Venn og fiende hadde erfart hvor enkelt det etter hvert ble, å rettferdiggjøre for seg selv bombing av sivile mål, og hvor lett det ble å lukke øynene for sivile lidelser - det var jo "nødvendig" for å vinne krigen.

Vi som stod på bakken i Syria sommeren 2012 opplevde angrep på sykehus, skoler og sivile. Ikke lovlige mål med referanse til nødvendighet og proporsjonalitet, men angrep for å disiplinere befolkningen med vold. Noen ganger bare som et svarteper-spill med sivile liv for å legge skylden på fienden. Det vi imidlertid også erfarte var at ingen ville ha på seg at de brøt folkeretten. Angrep og massakrer ble utført slik at vi ikke skulle finne entydige bevis å rapportere til sikkerhetsrådet. Vår egen troverdighet hvilte selvsagt nettopp på en rapportering basert på fakta og bevis - ikke hvor overbevist vi eventuelt var om hvem som stod bak.

Det sentrale poenget, som jeg mener vi også kan trekke ut av krigen i Ukraina, er at Folkeretten er relevant ikke bare i et historisk perspektiv, men ikke minst fordi de vi ser på som verstinger forholder seg til dens prinsipper og krav. 75 år etter andre verdenskrig ser vi en økende tendens til at statlige og ikke statlige aktører bryter folkeretten når de vurderer at det er hensiktsmessig i forhold til sine egeninteresser. Det er lett å peke ut verstingene på den globale scenen, og forskjellene har blitt tydeligere etter 2014 og 2022.

Betyr dette at folkeretten har blitt mindre viktig - at vi bør tilpasse forståelsen og praktiseringen av distinksjon til kapasitetsmessige og økonomiske hensyn? Mitt svar er entydig et nei. Å insistere på et skarpt skille mellom militære og sivile - lovlige og ulovlige mål, har blitt viktigere enn før. Det stiller krav til oss selv.

Norge på feil spor

Den norske regjering formulerer en tydelig retning i styrende dokumenter. Stortingsmelding 17 (20-21) slår fast at:

forsvarssektorens strategiske, gjensidige forpliktende samarbeid og partnerskap med industrien og tilgang på sivil støtte er avgjørende for forsvarsevnen. Inngåelse av kontrakter med sivile leverandører og bruk av sivile for å utføre ulike arbeidsoppgaver i Forsvaret er viktig. Sivile partnere kan støtte militære operasjoner med både vedlikehold, forsyninger, infrastruktur- tiltak og annet. I en annen sammenheng at taktisk lagring av materiell til avdelinger på korte klartider skal vurderes og gjennomføres i tett samarbeid med forsvarsgrenene.

Om støtte til mottak av allierte forsterkninger siers det at utstrakt bruk av forhånds-inngåtte avtaler om støtte fra sivile samarbeidspartnere vil utgjøre hovedtyngden av bataljonens kapasitet (mine understrekninger).

"Avgjørende for forsvarsevnen", "støtte militære operasjoner", "taktisk lagring i tett samarbeid" og "hovedtyngden av bataljonens kapasitet" illustrerer at Norge huler ut sin praktisering av distinksjonsprinsippet. Dette betyr jo at Kongsberg, Raufoss, ASKO, lokale verksteder, transportbedrifter og bilene deres, samt norske sivile skip i fart langs kysten, blir lovlige mål. Det er mulig juristene i Forsvarsdepartementet vil hevde jeg trekker det for langt, men Norge er ganske

alene om denne retningen. Fiender og land som undrer seg over NATO-medlemmers forskjell på liv og lære vil finne henholdsvis argumenter og tvil her.

Så tett sivilt-militært samarbeid, og bruk av sivile leverandører og infrastruktur, gjør det *de facto* praktisk krevende for en motpart å etterleve distinksjonsprinsippet - som forplikter partene i en væpnet konflikt til å skille mellom militære mål og sivile personer og objekter.

Norge er dermed et av få land som er i ferd med å etablere et totalforsvarskonsept som visker ut skillene mellom sivile og militære. I tillegg til å sende et uheldig signal som uthuler folkeretten kan dette også i realiteten bli en invitasjon til å rette angrep mot våre sivile.

Andre burde lede

I årene etter andre verdenskrig etablerte Norge, på basis av erfaringene, et Totalforsvar hvor hele samfunnet i krise og krig skulle skrus om til å støtte forsvarets eksistensielle kamp for nasjonens overlevelse. Det var logisk i lys av erfaringene fra krigens karakter i Europa, og ikke minst i lys av at de fleste norske menn i arbeidsfør alder skulle ut av sine normale jobber, trekke i uniform og sloss. Forsvaret var den overlegent største og dominerende beredskapsaktøren.

Slik er det ikke lenger. 80-90 % av dette forsvaret er avviklet. Den nasjonale kommandostrukturen er borte, bygninger og infrastruktur er solgt, men tenkingen rundt Totalforsvaret er altså - ulogisk nok - fortsatt den samme gamle. Det kan selvsagt skyldes at det eneste som er vanskeligere enn å få en ny tanke inn er å få de gamle ut, men kanskje handler dette om at de andre sektorene og beredskapsaktørene - på automatpilot - lar Forsvaret dominere med sin tradisjon for planarbeid. Fornuftig nok vil økonomene i Forsvarsdepartementet si, for det betyr jo at de kan bruke mindre ressurser på logistikk og forsyning. Men det er også viktig å minne om at reell beredskap bygges nedenfra og opp med kjennskap, samhandling og ressurser til å trene sammen - fremfor overordnede planer.

Dagens viktigste sivile beredskapsaktører (DSB, Hovedredningssentralen, politi- og brannvesen, samt frivillige organisasjoner) burde være de som, med støtte fra et styrket Heimevern, ledet utviklingen av dette konseptet - på hele samfunnets premisser - ikke med økonomi og kosteffektivisering i et avmagret forsvar som viktigst premiss.

Avslutningsinnlegg

Camilla G. Cooper (førsteamanuensis ved Forsvarets høgskole)

Jeg vil gjerne takke for nok en veldig god folkerettskonferanse. Jeg vil særlig takke for gode innlegg og diskusjoner, og for dere som deltar og dermed gjør dette til en konferanse og ikke bare en lukket diskusjon.

Det er en umulig oppgave å oppsummere alle diskusjonene vi har hatt i dag, men jeg vil likevel nevne noen hovedtrekk.

Vi kommer ikke unna at Norge ikke kan forsvares uten at vi bruker både sivile og militære ressurser. Som Magnus Håkenstad forklarte innledningsvis: Forsvaret av Norge er et dugnadsprosjekt. Vi har likevel en del jobb å gjøre for å modernisere totalforsvarskonseptet. Forsvarets må bli flinkere til å kommunisere til sivile hva behovet er, og risikoen det innebærer for de involverte og sivilbefolkningen for øvrig. Vi trenger å gå opp en del linjer på nytt, som hvordan Forsvaret bruker sivile – skal man eksempelvis militarisere alle sivilt ansatte slik Danmark gjør? Videre er det nødvendig å få klarere retningslinjer på hvordan den sivile støtten til Forsvaret skal avgrenses og prioriteres. Og som siste panel kom inn på, må vi spørre oss selv om vi gjør nok for å beskytte sivilbefolkningen mot virkningene av krig. Her vil Forsvarets kompetanse være viktig for å identifisere risiko for sivil følgeskade allerede i fredstid – men det fordrer at samfunnet er interessert i å lytte. Flere har vært innpå at vi må se dette også fra fiendens perspektiv – er vår sammenblanding en invitasjon til å ikke skille? Det som er klart er at dette er et komplisert tema, og at det er behov for økt kunnskap og kompetanse

Årets tema har altså vært totalforsvarskonseptet, og særlig praktiske utfordringer knyttet til det folkerettslige kravet til distinksjon mellom militære og sivile.

Som vi har hørt er distinksjonsprinsippet i kjernen av krigens folkerett. Dersom vi ikke opprettholder dette skillet, vil det være vanskelig å begrense maktbruk og skade til det som er militært nødvendig, og det blir vanskelig å ivareta beskyttelsen av sivile – både motpartens og våre egne.

Totalforsvarskonseptet handler (i ytterste konsekvens) om hvordan vi skal forsvare oss, dersom det verst tenkelige skjer på norsk territorium: et angrep fra en fiendtlig aktør.

Selv om det kan være fristende å tenke at nød kjenner ingen rett, og at målet helliger alle midler, bør vi her som på andre områder lytte til de som er så uheldige at de har erfaring på området. Krigens regler slik vi kjenner dem i dag ble i hovedsak utviklet etter andre verdenskrig, hvor grusomhetene ikke på noen måte stod tilbake for det vi ser i moderne konflikter. I lys av disse erfaringene, satte kloke mennesker seg ned for å regulere hvordan krige bør føres. Dette er ikke regler som prøver å forby krig, det er det andre regelsett som gjør, som FN-pakten. Dette er regler som tar høyde for at krigen allerede er i gang, og som legger begrensninger på partene ut fra hva de mente var realistisk å kreve og realistisk å få statene til å binde seg til.

Reglene vi har diskutert i dag er med andre ord skreddersydd for krig eller væpnet konflikt, og er utformet av de som har gått før oss. Av folk med erfaring med storkrig. De visste at etterlevelse av reglene vil koste, både i form av penger og ressurser, men de mente at de prinsippene og forbudene de la ned likevel var for viktige til å la være.

Vi hører ofte at det er for dyrt å følge krigens folkerett, og at fienden uansett ikke bryr seg, så hvorfor skal vi bruke tid og penger på dette? Noen ganger oppleves det som at vi som er oppriktig opptatt av krigens folkerett, driver en form for misjonering; at vi prøver å spre troen på folkerettens budskap om å opprettholde det viktige skillet mellom sivile og militære. Men det er mange gode grunner til at folkeretten bør respekteres. Først og fremst fordi dette er regler som skal redusere lidelsene krig medfører. Men også fordi etterlevelse av disse reglene indirekte kan gi taktiske fordeler, som for eksempel at motstanderens vilje til å overgi seg øker når de vet de blir pent behandlet. Og vel så viktig fordi Forsvaret og Norge for øvrig trenger å vite at vi har legitimitet i det vi gjør - og at vi har gjort det vi kan for å beskytte samfunnet vårt, både fra direkte angrep og følgeskaderisiko. Som Robert Mood påpekte, kan vi ikke gi fienden insentiv eller unnskyldning til å angripe våre sivile eller sivil infrastruktur.

Hva som til enhver tid er den beste tilnærmingen kan være vanskelig å avgjøre, særlig når fredstidsbehov og folkerettslige krav ikke er sammenfallende.

Som mange har påpekt i dag, trenger vi kunnskap og kompetanse for å ta de rette valgene. Jeg håper at dere har lært mye nytt både om folkerettens krav og de praktiske utfordringene totalforsvarskonseptet reiser. Og så kan vi kanskje også lære noe av de norske styrker som tjenestegjorde i steder som Afghanistan og Libya: flere av disse har uttalt at de sjelden opplevde jussen som en begrensning - det som er ulovlig, oppleves også feil. Jussen var heller viktig som en måte å bekrefte at valgene de tok var riktig, selv om de var vanskelig. De vanskelige beslutningene gikk heller på hva som var lurt og hva som ville være til å leve med.

Denne trepunkts huskeregelen – «Lov – Lurt – Leve med» – er vel så relevant for de beslutningene som skal tas når vi skal forberede samfunnet på mulig krig – og bør kanskje være styrende for de vanskelige beslutningene som må tas når totalforsvarskonseptet skal øves, videreutvikles og implementeres.

