

REPORT DOCUMENTATION PAGE

1. PUBLICATION NUMBER <b>FFI/RAPPORT-96/06059</b> 2. PROJECT NUMBER <b>FFISYS/684/161.1</b>	3. SECURITY CLASSIFICATION <b>UNCLASSIFIED</b> 4. DATE OF REPORT (DDMMYY) <b>13 JAN 1997</b>
5. TITLE <b>RAMMEBETINGELSER FOR INTERNASJONALE OPERASJONER – MILITÆRT PERSPEKTIV</b>	
6. NAME OF AUTHOR(S) (Full Name(s) only) <b>GRANVIKEN AIF</b>	
7. DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release; Distribution unlimited (Usability: unlimited)	
8. PROJECT NUMBER <b>FFI/RAPPORT-96/06059</b>	9. AUTHOR(S) <b>GRANVIKEN AIF</b>
10. ABSTRACT <b>GRANVIKEN AIF</b> <b>FFI/RAPPORT-96/06059</b>	
11. INSTITUTION <b>FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT          Norwegian Defence Research Establishment          Postboks 25, 2007 Kjeller, Norge</b>	

Godkjent  
Kjeller 13 januar 1997

*Ragnvald H Solstrand*  
Ragnvald H Solstrand  
Forskningsjef

**RAMMEBETINGELSER FOR INTER-  
NASJONALE OPERASJONER –  
MILITÆRT PERSPEKTIV**

**GRANVIKEN AIF**

**FFI/RAPPORT-96/06059**

**FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT  
Norwegian Defence Research Establishment  
Postboks 25, 2007 Kjeller, Norge**

## INNHOOLD

	<b>Side</b>	
1	INNLEDNING	5
2	MANDAT	5
2.1	Utviklingen i 90-årene	5
2.2	Regional inngripen	7
2.3	Mandatets innhold og grunnlag	7
2.4	Norges fremtidige militære FN engasjement	8
2.5	Militære konsekvenser	9
2.6	Oppsummering	10
3	ENGASJEMENTSREGLER (ROE)	10
3.1	Generelt	10
3.2	Forholdet til folkeretten	11
3.3	Øvrige prinsipper	11
3.4	Multinasjonal koordinering	12
3.5	Tradisjonelle NATO-regler	13
3.6	NATO-regler for IFOR	14
3.7	Engasjementsregler vs krigens prinsipper	14
3.8	Oppsummering	15
4	ETTERRETNING/MILITÆR INFORMASJON	16
4.1	Innledning	16
4.2	Type og behov	16
4.3	Sikkerhet og håndtering av informasjoner	17
4.4	Innsamling og bearbeidelse	19
4.5	Medias rolle	20
4.6	Behandling og organisering	21
4.7	Oppsummering	22
5	KOMMANDO OG KONTROLL	23
5.1	Generelt	23
5.2	Terminologi	23
5.3	FN-systemet	24
5.4	NATO-operasjoner	25

		<b>Side</b>
5.5	Nordisk-Polske brigade	26
5.6	Fremtidsutsikter	27
5.7	Norske og nordiske forhold	27
5.8	Oppsummering	28
	Litteratur	29
	Fordelingsliste	31

# RAMMEBETINGELSER FOR INTERNASJONALE OPERASJONER – MILITÆRT PERSPEKTIV

## 1 INNLEDNING

Hovedmålsettingen for Prosjekt 684-SYS/161.1 - *Internasjonal krisehåndtering - grunnlag og konsepter* - er å gi et bidrag til grunnlaget for en avveining om bruk av norske militære styrker i en nasjonal eller internasjonal rolle. Dette er nødvendig fordi vårt forsvar tradisjonelt har vært strukturert for sammen med allierte forsterkninger å kunne møte et militært angrep i form av en invasjon. Vi er nå i den situasjon at vi også må kunne “eksportere sikkerhet” - utover det vi hittil har gjort med tradisjonelle fredsbevarende styrker på vegne av FN.

Denne rapport er en del av dette prosjekt, hvor hensikten er å se på enkelte rammebetingelser for internasjonale operasjoner ut fra et militært perspektiv. Disse dekker nasjonale rammer og begrensninger, de som gis av det internasjonale samfunn samt de som er gjeldende i det land styrkene settes inn. I sum skaper dette rammebetingelser som kan være svært forskjellig fra “klassiske” krigssituasjoner.

Rapporten tar først for seg forholdene omkring *mandatet* for et engasjement, som på en måte er selve “grunnmuren” for enhver operasjon. Det er derfor særdeles viktig at de politiske myndigheter i samarbeid med den militære ledelse vurderer dette nøye før en militær innsats aksepteres. Mandatet styrer i sin tur de fleste aspekter ved en operasjon, og det er således også retningsgivende for *engasjementsreglene* som skal gjøres gjeldende. Disse bestemmer omstendigheter og begrensninger for bruk av tvangsmidler og sikrer derved politisk og juridisk kontroll. Behovet for *etterretning/militær informasjon* under internasjonale operasjoner er helt avgjørende for resultatet. Det gjelder både for politiske og militære beslutningstagere, som er helt avhengig av rettidig informasjon for å kunne følge mandatets rammebetingelser. Dette er et meget komplisert felt, hvor det er behov for nytenkning både på det nasjonale og internasjonale plan. Rapporten tar til slutt for seg *kommando & kontroll* aspektet. Dette har ikke alltid blitt gitt fornøden oppmerksomhet. Kompliserte kommandoforhold har derfor i mange tilfeller skapt farlige og vanskelige situasjoner, som kunne ha vært unngått med et bedre strukturert kommandoapparat.

## 2 MANDAT

### 2.1 Utviklingen i 90-årene

Etter opphør av den kalde krigen har FN's medlemsland vært langt mer villige til å autorisere bruk av makt med hjemmel i Kap VII. Bak dette ligger også økte muligheter for slik

maktbruk. Det begynte med Sikkerhetsrådets Resolusjon 665 under Gulfkonflikten, og siden den gang har mange operasjoner/ mandatsutvidelser blitt klarert med hjemmel i dette kapittel. Årsakene til denne holdningsendring er både mange og sammensatte. De viktigste er nok knyttet til Gulfkrigens suksess, Generalsekretærens bestrebelser for å utvide Sikkerhetsrådets rolle ("an Agenda for Peace"), landenes oppfatning av fordelene ved å bruke Sikkerhetsrådet og ikke minst opinionspress og påvirkning gjennom media.

FN's Generalsekretær har introdusert begrepet "multifunctional peacekeeping operations" basert på forståelsen av at det kan være vanskelig å opprettholde enighet blant de berørte parter om FN's involvering i en konkret krise. For å få gjennomført mandatet kan det derfor være nødvendig med en utvidelse av Sikkerhetsrådets autorisasjon til også å omfatte Kap VII aksjoner. Dette har på den annen side øket risikoen for de fredsbevarende styrker og hjelpe-organisasjonene og gjort operasjonene langt mer kompliserte. Maktbruk for å få gjennomført et mandat er da også noe helt annet enn maktbruk i forbindelse med rent selvforsvar. Begrepet Generalsekretærens bruker er synonymt med vårt uttrykk "nye" fredsbevarende operasjoner. Dette i motsetning til de "tradisjonelle", som er rene Kap VI operasjoner. Det er imidlertid betydelig uenighet innen fagmiljøet om hensiktsmessigheten med slike "gråsoner operasjoner", som ligger et sted mellom de tradisjonelle og de rene fredsopprettende. Men det er klart at de "nye" aksjoner krever større ressurser i form av trening og utstyr.

Et annet utviklingstrekk er at de fleste av de nevnte Kap VII aksjoner autoriserer inngripen i intrastatlige konflikter, noe som kan oppfattes å stride mot Artikkel 2(7) i FN pakten. Denne artikkel gjelder ikke-innblandingsprinsippet i medlemslandenes innenrikspolitik. Imidlertid heter det at dette prinsipp dog ikke skal "prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII". Og Kap VII gir Sikkerhetsrådet adgang til å iverksette tvangstiltak når det bedømmer situasjonen til å innebære en trussel mot - eller et brudd på - internasjonal fred og sikkerhet. Spørsmålet om internasjonal inngripen eller ikke blir altså et spørsmål om Sikkerhetsrådets *vurdering* av situasjonen. Etter den kalde krigens slutt har det blitt lettere å oppnå enighet om når en situasjon kan bedømmes til å være "en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet".

Formålene med autorisering av maktbruk under interstatlige konflikter gjennom Kap VII har variert, men generelt sett kan de kort oppsummeres som følger:

- Gjennomføring av humanitære aksjoner (ref Somalia).
- Håndhevelse av økonomiske sanksjoner (ref Irak og tidligere Jugoslavia).
- Håndhevelse av flyforbudssoner (ref Irak og Bosnia).
- Luftstøtte til fredsbevarende operasjoner på bakken (ref Bosnia som var et kap VII mandat til støtte for kap VI operasjoner).

## 2.2 Regional inngripen

FN-paktens Kap VIII tillater overføring av myndighet til regionale organisasjoner eller sammenslutninger hva gjelder internasjonal krisehåndtering og konfliktforebygging. Således kan eksempelvis OSSE iverksette tradisjonell fredsbevarende virksomhet i forbindelse med konflikter *innenfor* eller *mellom* dets medlemsland. Hensikten er å bidra til opprettholdelse av fred og stabilitet og å kunne finne politiske løsninger på konflikter. Gjennomføringen skal alltid være i samsvar med FN-paktens formål og prinsipper og med tilbørlig hensyn til FN's ansvar på dette felt. OSSE kan ikke autorisere tvangstiltak i noen form. Ved et slikt behov må saken overlates til FN.

I OSSE, som omfatter 53 medlemsland, er det konsensusprinsippet som gjelder for beslutninger. Riktignok finnes det et unntak hvor "konsensus minus en" kan komme til anvendelse, men den ene skal da ha gjort seg skyldig i "clear, gross and uncorrected violation of OSSE commitments". Et eventuelt mandat for en fredsbevarende aksjon i OSSE's regi tilsier derfor i praksis enstemmighet.

På anmodning kan NATO stille sitt militære og organisatoriske apparat til disposisjon for å forhindre eller håndtere kriser utenfor eget område. Dette er i tråd med Alliansens nye strategiske konsept vedtatt på toppmøtet i Roma i 1991. Betingelsen er imidlertid at dette kun skal skje etter et mandat fra FN eller OSSE - m a o at f eks FN "setter bort" operasjonen til NATO (ref luftoperasjonene over Bosnia og den senere IFOR operasjon).

Også VEU kan utføre oppdrag på vegne av de samme organisasjoner. I Petersberg-erklæringen av juni 1992 fremgår det at humanitære - så vel som fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner - kan være aktuelle. VEU er imidlertid avhengig av NATO's ressurser for egne oppdrag ("separable, but not separate" prinsippet).

## 2.3 Mandatets innhold og grunnlag

Det burde være en selvfølge at mandatet for en fredsfræmmende militær innsats er så klart og entydig formulert at det ikke skal herske tvil om hverken formålet med operasjonen eller gjennomførbarheten. Men i virkelighetens verden er det ikke alltid slik. Resolusjoner og mandat skrives ofte bevisst litt rundt og uklart for ikke å fokusere på uenighet blant nasjonene. På den måten er det lettere å oppnå kompromisser. Med andre ord får man løsninger som gir de impliserte parter rom for egne fortolkninger. Resultatet bli derved også at disse lett blir urealistiske i sine politiske målsettinger. Gjennomførbarheten er også knyttet til at autoriserende myndighet sikrer seg at nødvendige ressurser og et skikkelig plangrunnlag er tilgjengelig for de autoriserte operasjoner. UNPROFOR er et eksempel på at hverken ressurser eller rammebetingelser for å kunne håndtere det gitte oppdrag var tilstede i den grad som var nødvendig. Som vår utenriksminister sa i Stortinget i oktober 95: "Det er ikke alltid samsvar mellom mandat og oppgaver slik de defineres av Sikkerhetsrådet, og medlemslandenes evne til å stille styrker og utstyr i samsvar med mandatet."

Mandatformulering er først og fremst en politisk *handling* der hensyn til politiske *mål* og militære aspekter ikke alltid blir gitt den oppmerksomhet de fortjener. Dette er betenkelig fordi mandatet da lett blir mer ødeleggende enn nyttig - både for de bidragsytende nasjoner og for FN's troverdighet.

Et beslektet problem i f m autorisering av maktbruk under interstatlige konflikter er faren for en slags glidende overgang fra Kap VI til Kap VII operasjoner uten at ressurs- og/eller kompetansebehovet blir revurdert ("mission creep"). Man utvider med andre ord mandatet for en i utgangspunktet fredsbevarende operasjon til også å omfatte elementer av tvangs-tiltak, fordi det under gjennomføringen oppstår et taktisk behov. Med de forhold som hersker under de såkalte "nye" fredsbevarende operasjoner, vil det alltid være et sentralt spørsmål om det er riktig å sende inn lett bevæpnede styrker som ikke er forberedt og utstyrt til å håndtere en eventuell utvidelse av mandatet.

En tidsramme for operasjonens varighet bør også være en del av mandatets innhold. Dette er stort sett ivare tatt i f m internasjonale operasjoner. Problemet er at en nærmest "automatisk" forlengelse så lett blir en regel mer enn et unntak. Man blir på en måte fanget, fordi det som regel tar lang tid å løse de underliggende politiske problemer i en konflikt.

Upartiskhet er et viktig prinsipp for FN's aksjoner. Men det som FN betrakter som upartisk, er ikke alltid i samsvar med oppfatningen til de stridende parter. Dette forhold illustrerer FN's dilemma i f m Kap VII operasjoner. På den ene side skal man kanskje utføre humanitære hjelpetiltak og arbeide for fredelige løsninger av konflikter, mens man på den annen side føler seg tvunget til å bruke makt i et forsøk på å oppfylle mandatet og å hindre ytterligere overgrep. I slike tilfelle blir det lett til at den ene part i en konflikt blir betraktet som fiende, og prinsippet om upartiskhet står i fare.

#### **2.4 Norges fremtidige militære FN engasjement**

Den norske regjering støtter i følge St.meld.nr.14 av 1992-93 Generalsekretærens konsept for fredsbevarende og fredsopprettende virksomhet, og den sier at dette er et sentralt element i vår sikkerhetspolitikk. Hva gjelder mandat setter meldingen frem følgende krav:

"Det bør stilles krav til de operasjoner Norge deltar i. Både operasjonenes mandat og finansieringsplan bør være klarlagt før en eventuell deltagelse kan bli aktuell. Styrkenes militære kapasitet må samsvare med de oppgaver de gis og de operative miljøer de skal utplasseres i."

Dette er viktig fordi risikoen i f m de nye fredsbevarende operasjoner har blitt større. Det er viktig også fordi utviklingen i følge meldingen "stiller nye og strengere krav til FN-styrkenes utdanning og utrustning. De må nå kunne operere i nesten alle tenkelige operative miljøer, i alle verdensdeler og med høyst varierende oppgaver". Dette er sterke krav. Infanteri-inspektøren er mer restriktiv i sin formulering, da han krever at mandatet "må være militært gjennomførbart og kunne oversettes til meningsfulle militære oppdrag".

Videre sier han at "det må komme klart frem hva FN-styrken skal/kan gjøre og hva den ikke skal/kan gjøre".

Når man ser på forholdene omkring mandatet som en del av rammebetingelsene, er det derfor viktig å ha klart for seg de politiske betingelser som knytter seg til norsk deltagelse. Stortingsmeldingen omhandler altså "Beredskap for fred - Om Norges framtidige militære FN-engasjement og FN's rolle som konfliktløser". Med henvisning til en stadig økende kompleksitet av FN's operasjoner blir det stadfestet i sammendraget at Norge som et industrialisert land ofte vil ha særlige forutsetninger for å kunne bidra med spesialiserte og teknologisk avanserte enheter. Imidlertid sies det at Norge likevel må være rede til å delta med infanteristyrker, fordi det vil være politisk umulig å overlate hovedansvaret for slike styrker til fattige land alene. Videre slår meldingen fast at Norge i prinsippet også må være beredt til å delta i kollektive tvangsoperasjoner om dette blir besluttet i FN. Vår evne i slike sammenhenger er i følge meldingen i første rekke knyttet til ulike støttefunksjoner. Den utelukker imidlertid ikke "at det i gitte situasjoner også kan bli aktuelt å delta med andre typer enheter i en mer aktiv rolle". Norsk deltagelse i slike operasjoner må imidlertid forelegges Stortinget.

St.meld.nr.46 (1993-94) om "Bruk av norske styrker i utlandet" er en oppfølging av ovennevnte St.meld.nr.14 med Innstilling S.nr.135 (1992-93). Den understreker vår kompetanse hva gjelder norsk deltagelse i *tradisjonelle* fredsbevarende operasjoner. Her har de frivillige norske soldaters modenhet og erfaring med den slags tjeneste blitt fremhevet som en styrke. Meldingen synes på den annen side å være i tvil om vår kompetanse hva angår *fredsopprettende* aksjoner. Det må sies på den måten fordi meldingen er noe uklar på dette punkt. Den skiller forøvrig mellom nye fredsbevarende operasjoner med et utvidet mandat for fredsopprettning, og de regulære fredsopprettende operasjoner. Meldingen synes å preferere førstnevnte - uten å avvise bruk av "mindre ordinære kampavdelinger". Litt uærbødig kan det sies at meldingen bærer preg av "på den ene og annen side" syndromet. Men konklusjonen må bli at våre politiske myndigheter vil være restriktive med å involvere norske styrker i kampsituasjoner.

## 2.5 Militære konsekvenser

De unge frivillige vernepliktige infanterister fra IRF styrken er kanskje ikke de best egnede for tradisjonell fredsbevaring på grunn av manglende modenhet. Det er også mange med god innsikt i krigens krav, som tviler på om disse kvalitetsmessig er i stand til å takle tvangsoperasjoner med bare førstegangstjeneste som ballast. De litt eldre og modne soldater, som vi har hittil har benyttet for tradisjonell fredsbevaring, er vel kanskje heller ikke de best egnede for tvangsoperasjoner. Dilemmaet eller utfordringen med de nye fredsbevarende operasjoner er at de så lett glir over i tvangsoperasjoner - eller at mandatet blir endret i den retning. Dette skaper endrede krav til soldaten ute i felten. Spørsmålet er om disse krav med derav følgende behov i det hele tatt er forenlig med vårt mobiliserings-

konsept. Skaper vårt konsept soldater som er fleksible nok til å fylle begge roller? Hvis svaret er nei, kan dette selvfølgelig til en viss grad kompenseres med infanteriinspektørens krav til mandatet om hva styrken "skal/kan gjøre" i relasjon til hva den "ikke skal/kan gjøre". Men det har lett for å fortone seg som teori, hvis situasjonen ute i felten endres til krigslignende tilstander.

Stortingsmeldingen er naturlig nok mest opptatt av forholdene for bakkestyrkene. Det er naturlig fordi risikomomentet der er størst. Og det er et spørsmål om vår nasjon egentlig er rede til å møte konsekvensene i f m eventuelle større tap i oppdrag som innebærer tvangsoperasjoner med landstyrker. Men det må på den annen side ikke forlede oss til å "glemme" at vi har luft- og sjøstridskrefter - både i og utenfor IRF styrkene - som kvalitetsmessig holder mål for deltagelse i fredsopprettende operasjoner innenfor sine rollemønstre. Fordelen med bruk av slike styrker er at risikoen for tap er mindre. Men får vi først tap av maritime styrker, kan de bli svært store. Hva gjelder kampfly er samfunnet "vant til" tap av slike i fredstid. Flymannskapene burde forøvrig få utvidet sitt rollemønster til også å omfatte angrep mot bakkemål. Det ville gjøre dem mer anvendelige - både for internasjonale så vel som for nasjonale operasjoner - og vi vil kunne utnytte et kostbart våpensystem på en mer optimal måte. Forøvrig bør man generelt sett unngå å etablere spesialstyrker for internasjonal innsats. Vårt engasjement bør så langt som mulig avpasses det kompetansebehov vi har for vårt nasjonale forsvar, noe som gir en bedre utnyttelse av trange budsjetter.

## 2.6 Oppsummering

Erfaringene viser at det internasjonale samfunn nå lettere griper til Kap VII aksjoner i f m internasjonale fredsoperasjoner. Det er derfor viktigere enn noensinne at norske myndigheter følger opp sine krav gitt i St.meld.nr.14 m h t mandat, og at de søker å påvirke at disse blir mer realistiske i fremtiden. Risikoen for tap veier selvsagt tungt i vurderingen av norske styrkers eventuelle deltagelse. Men uansett kategori og oppgave er det avgjørende viktig at de styrker som Norge eventuelt stiller til disposisjon for internasjonal innsats, blir satt i stand til å fylle mandatet - både *ressurs* og *kompetansemessig*. Dette er såvel et politisk som et militært ansvar.

## 3 ENGASJEMENTSREGLER (ROE)

### 3.1 Generelt

Engasjementsregler er direktiver som beskriver omstendigheter og begrensninger for bruk av tvangsmidler. De spiller en sentral rolle som et middel for politisk og juridisk kontroll i hvilken som helst militær operasjon. Dette gjelder ikke minst under internasjonale

aksjoner med lav eller middels militær profil. Det er spesielt viktig at det militære engasjement holder seg innenfor rammen av gjeldende mandat. Dette for ikke å ødelegge for diplomatiske initiativ og kompliserte forhandlinger under bestrebelsene på å dempe krisen. Det gjelder å ikke bli blandet inn i uønsket strid før alle andre muligheter for bileggelse av en konflikt er uttømt - unntatt i selvforsvar. Engasjementsreglene kan på mange måter karakteriseres som et politisk verktøy, og de definerer som sådan de politiske og legale parametere for hvordan operasjonene skal gjennomføres og setter grenser for makt-anvendelsen.

### 3.2 Forholdet til folkeretten

Det internasjonale lovverk for folkeretten består av en rekke pakter, traktater, konvensjoner og protokoller, hvorav Haag- og Genève konvensjonene vedrørende væpnede konflikter er de mest sentrale. Folkeretten setter bl.a begrensninger for hvordan det internasjonale samfunn kan gripe inn med militære midler. "Bestemmelser i krig" - eller krigens folkerett (ius in bello) - er den del av folkeretten som dekker militære konflikter. Disse er overordnet alle andre engasjementsregler som blir etablert i forbindelse med internasjonal inngripen. Opprinnelig søkte Haag konvensjonen å regulere de stridsmidler og strids-teknikker som de militære har adgang til å bruke, mens lovene under Genève konvensjonen har lagt mer vekt på å beskytte individet under væpnede konflikter - m a o det humanitære aspektet. Imidlertid har det klare skillet mellom de to lovtyper etter hvert blitt visket ut med nye tilleggsprotokoller.

Det er stor variasjon i antall stater som har ratifisert de forskjellige overenskomster. Krigens folkerett kan således ikke sees i isolasjon fra den sosio-kulturelle kontekst den skal anvendes i. Innsikt i denne sammenheng er viktig for forståelsen av forholdene norske offiserer og soldater eventuelt skal operere under. I praksis må vi forvente at norske militære enheter som skal settes inn i en internasjonal konflikt, kan stå overfor militære og paramilitære styrker som ikke er fortrolig med krigens folkerett. Dette er imidlertid ingen unnskyldning for at vårt personell ikke skal ha kunnskap om de samme lover. Det er en betingelse for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner.

(Det vises forøvrig til 4) Inge Tjøstheim's FFI/RAPPORT-93/5041 for detaljer om det folkerettslige aspekt).

### 3.3 Øvrige prinsipper

Utover folkeretten er det spesielt tre grunnleggende og fundamentale prinsipper som legges til grunn for de militære engasjementsregler i f m internasjonal krisehåndtering. Det er prinsippet om *selvforsvar*, prinsippet om ikke å bruke *mer makt enn nødvendig (proporsjonalitet)* og prinsippet om i størst mulig grad å hindre *utilsiktede ødeleggelser*. Hvis disse prinsipper brytes, kan man lett komme opp i situasjoner hvor man kan ødelegge den

politiske og diplomatiske krisehåndteringsprosess. Kanskje med unntak av rene fredsopprettende operasjoner - hvor prinsippene ikke er like allmenngyldig - må militære sjefer som ber om nye eller utvidede regler, legge disse prinsipper til grunn. Dette krever en viss grad av forståelse for de politiske rammebetingelser i de militære staber. Når det er sagt, er det et fjerde prinsipp som for soldaten ute i felten er av stor viktighet - nemlig *enkelhet*. Han må kunne reagere rimelig raskt uten å måtte forholde seg til et sett med kompliserte politiske formuleringer.

*Selvforvar* med rimelig bruk av makt er en legitim rett for alle fredsbevarende styrker, noe som synes å bli respektert av de fleste parter i en konflikt. Problemene oppstår når man utvider begrepet selvforvar til også å omfatte maktbruk for å motstå forsøk på å hindre FN-styrkene i å utføre sitt oppdrag. Da kan det lett tolkes som om FN opptrer partisk, selv om man praktiserer lik reaksjon overfor enhver overtredelse - uansett hvem "synderen" er.

*Proporsjonalitet* er viktig for å opprettholde troverdighet. Man skal ikke bruke mer makt enn det som er helt nødvendig for å løse oppdraget - enten det dreier seg om rent selvforvar eller utvidet bruk av tvangsmidler. Overdreven maktbruk kan nok gi en kortsiktig suksess, men det er neppe gunstig for konfliktløsning på lang sikt. Det kan lett føre til at spenningen øker, og/eller at de impliserte har lettere for å ta i bruk "tyngre skyts". Man kan altså få en uønsket eskalering, som igjen kan komplisere eventuelle forhandlinger.

Den samme effekt kan *utilsiktede ødeleggelser* få. Styrkene som er ment å hjelpe de stridende parter, kan oppfattes som partiske eller direkte fiendtlige, hvis de forårsaker ødeleggelser som betraktes som unødvendige. Dette er et dilemma for internasjonale fredsstyrker, fordi offensive våpen ofte blir "gjemt" i - og/eller snikskyttere opererer fra - sivile boligområder. Ved mottiltak kan således fredsstyrkene lett forårsake store ødeleggelse eller tap av menneskeliv. I slike tilfelle kan man i tillegg få verdensopinionen mot seg gjennom dramatiske skildringer i media.

### 3.4 Multinasjonal koordinering

Under internasjonale operasjoner bør de deltagende nasjoner arbeide under noenlunde konsistente regler. Dette kan synes innlysende, men all erfaring viser at nasjonale sensitivitetshensyn ofte slår ut i differensiert syn på de begrensninger som skal legges til grunn for operasjonene. Dette til tross for at formålet med en internasjonal operasjon er gitt gjennom et mandat fra f.eks. FN eller OSSE. Men som tidligere nevnt, er disse ofte så rundt formulert at de kan vektlegges på forskjellige måter. Større og mer prinsipielle forskjeller bør identifiseres og diskuteres på et tidlig stadium, fordi dette har vist seg å være en tidkrevende prosess. Det er imidlertid like viktig at de deltagende nasjoner blir gjort kjent med og forstår eventuelle forskjeller, fordi de er gjensidig avhengig av hverandre. Det er eksempler fra Gulfkrisen (ikke krigen) som viser at så ikke alltid er tilfelle. Det kan av den grunn være formålstjenlig at de land som kan forventes å operere sammen i internasjonale aksjoner, allerede i fredstid på et generelt og prinsipielt grunnlag utveksler

synspunkter på engasjementsregler under forskjellige scenarier. Dermed kunne man kanskje raskere oppnå en gjensidig forståelse for nasjonale sensitiviteter under konkrete kriser. Under rene fredsopprettende operasjoner med en enhetlig ledelse er det selvfølgelig helt nødvendig at man har et ensartet sett med engasjementsregler.

### 3.5 Tradisjonelle NATO-regler

Historisk sett har NATO hatt et system for engasjementsregler som har dekket hele spektret fra fredstid til kriser helt opp til erklæringen om FULL BEREDSKAP (GENERAL ALERT). Reglene er beskrevet i MC (Military Committee) dokumenter med politisk godkjenning av forsvarsplanleggingskomitéen (DPC). I og med endringene i Alliansens strategiske konsept og kommandostruktur, samt erfaringer fra pågående operasjoner, har det vært nødvendig å oppdatere reglene både av formelle og praktiske hensyn. I det vesentlige dreier oppdateringen seg om fjerning av all referanse til Sovjet-trusselen, WP, kommunistblokken, jernteppet, satellittstater etc, etc. Imidlertid er det også et mer dyptgående revisjonsarbeide på gang. I det nedenstående følger en beskrivelse av de relevante dokumenter.

*MC 66 - "Rules of Interrogation, Intervention and Engagement for Air Defence Forces of Allied Command Europe in Peacetime"*. Dette dokument definerer hvilke tiltak som kan tas mot fly som krenker europeisk NATO luftrom, og hva som må til for at inntrengeren(e) kan erklæres for fiendtlig. Videre defineres tiltak som skal tas mot fiendtlige fly, eller fly som utfører en fiendtlig handling. Reglene skal således sikre at reaksjonene blir avpasset på en måte som hverken blir for milde eller for strenge i en gitt fredssituasjon. Reglene for flyforbudssonene over Bosnia og Irak har for en stor del tatt utgangspunkt i MC 66. Men strenge regler til tross viser den amerikanske nedskytingen av egne helikoptre over Nord-Irak i 1994 at det er vanskelig å gardere seg mot menneskelige feilvurderinger. Ellers er de internasjonalt aksepterte visuelle identifikasjonssignaler beskrevet i et vedlegg til dokumentet.

*MC 192 - "Rules of Engagement for NATO Forces Operating in a Maritime Environment"*. Også dette dokument gir veiledning og instruksjoner til NATO enheter innenfor overordnede politiske rammer. Det beskriver hvilke restriksjoner og muligheter NATO-sjefer må arbeide under for å løse gitte oppdrag. Det finnes nødbestemmelser for selvforsvar og definisjoner av hva som skal betraktes som "fiendtlig handling" og "fiendtlig intensjon". Dokumentet inkluderer regler for amfibie- og luftforsvarsoperasjoner som egne vedlegg. Engasjementsreglene for den kombinerte NATO/WEU operasjon SHARP GUARD for implementeringen av Sikkerhetsrådets resolusjon 820 tok utgangspunkt i MC 192. Men av totalt 29 ROEs som ble autorisert initielt, stammer bare 13 fra dette dokument. Det illustrerer hvor vanskelig det er å lage allmenngyldige regler for de nye fredsbevarende operasjoner.

MC 193 - "Rules of Engagement for the Allied Command Europe Mobile Force (Land) - (AMF/L). Dette er de eneste regler NATO tidligere har hatt for landstyrker. Det er en naturlig konsekvens av at det kun har vært AMF/L, som i egenskap av dens rolle som avskrekningsstyrke, har hatt et behov for regler i fredstid. Reglene er relativt enkle og greie og bærer preg av den rolle styrken har. MC 193 består av fem hoveddeler, hvorav den første omhandler selve deployeringen. De resterende fire er inndelt i såkalt "Passive and Active Policy". Det kan se ut til at MC 193 har vært utgangspunktet for UNPROFOR ROEs.

### 3.6 NATO-regler for IFOR

NATO's engasjement i f m implementeringen av avtalen inngått etter fredsforhandlingene i Dayton, Ohio, har satt fart i ROE-arbeidet i Alliansen. Man hadde imidlertid et godt grunnlag i et pågående arbeide i SHAPE vedrørende "NATO ROE for Multinational Force Operation". Det foreligger således detaljerte engasjementsregler for land-, sjø- og luftstridskreftene i operasjonsplanen for den NATO ledete IFOR som gjennom 1996 har vært engasjert i Bosnia. Spesielt på landsiden er disse meget omfattende. Dette er naturlig fordi grunnlaget på dette felt fra den kalde krigens tid var tynt. Forsvar av eget territorium er jo noe helt annet enn sensitive "out of area" fredsoperasjoner på vegne av FN. På luft- og sjøsiden kjenner man for en stor del igjen reglene fra tidligere NATO engasjementer i området ("Deny Flight" og "Sharp Guard").

SACEUR er ansvarlig for implementeringen av reglene etter at disse er godkjent av NATO-rådet. Operasjonsplanen inklusive engasjementsreglene er gradert "NATO Confidential Releaseable to IFOR". Reglene vil nok i sin tid bli nedgradert, men neppe offentliggjort i sin helhet. De inneholder nødvendigvis sensitiv informasjon, som - hvis de ble publisert - i visse tilfelle kan skade gjennomføringen av operasjonen. Generelt sett kan det imidlertid sies at engasjementsreglene bygger på anerkjente prinsipper som "krigens folkerett" og andre internasjonale lover, minimum bruk av makt, proporsjonalitet, minimalisering av muligheten for utilsiktede ødeleggelser samt retten til selvforsvar. Reglene åpner imidlertid adgang til maktbruk hvis hindringer blir lagt i veien for gjennomføringen av IFOR's oppdrag, eller til å gjennomføre forkjøpsoperasjoner for å fremtvinge gjennomføringen av relevante deler av fredsplanen. Reglene gjelder forøvrig også for ikke-NATO styrker som inngår i IFOR.

### 3.7 Engasjementsregler vs krigens prinsipper

Både her i landet og i andre land har det tradisjonelt vært en del motstand og skepsis på militært hold hva gjelder deltagelse i internasjonale fredsoperasjoner. Årsakene er mange, men i denne sammenheng er betingelsene for militær innsats i relasjon til de tradisjonelle krigsprinsipper en relevant problemstilling. Således har engasjementsreglene for fredsbevarende operasjoner liten sammenheng med det man tradisjonelt har lært i det militære

utdannelsessystem. Nå er det intet i veien for at man utvider "pensum" til også å omfatte prinsippene for militær støtte i internasjonale aksjoner. Og det er jo disse prinsipper som styrer "ROE-ene". Men i følge skeptikerne er det en fare for at man skaper forvirring blant soldater under opplæring. Og når man ser på bakgrunnen til de vervede soldatene i mange land (de vestlige inklusive), må man medgi at dette kan være en fare. Blant skeptikerne finner man også størrelser som USA's forsvarssjef, general Shalikashvili. Han uttalte bl.a dette i et foredrag i september 95:

"My great fear is that we're becoming mesmerized by these operations other than war, which are mostly peacekeeping and humanitarian relief efforts. Such a focus will take our mind off what it is all about, which is to fight and win our nation's wars".

Han var spesielt bekymret for at soldatenes kamptrening ville bli neglisjert, selv om han klart innser behovet for opplæring i "operations other than war". Men det må etter hans mening forbli sekundært. Dette syn er vel egentlig ikke så merkelig. Det er gjerne amerikanske styrker det internasjonale samfunn spør etter, når det er snakk om fredsoppretting. Vi skal heller ikke glemme at også vi i Norge har problemer med å "produsere" soldater som er kvalifisert til begge roller. Men det er like fullt et problem som må løses, hvis internasjonal inngripen fortsetter i samme spor som vi har sett i de senere år.

### 3.8 Oppsummering

Hovedhensikten med engasjementsregler er å sikre politisk kontroll med de militære virkemidler under internasjonale fredsoperasjoner. Dette bl.a for ikke å forkludre diplomatiske initiativ og bestrebelser, som jo alltid vil være å foretrekke fremfor militær konfliktløsning. Det er viktig å ha klart for seg at man alltid vil være bundet av folkeretten, som er overordnet alle andre regler. Engasjementsreglene er forøvrig styrt av prinsippene om selvforsvar, proporsjonalitet og minimalisering av risikoen for utilsiktede ødeleggelser. Det er også viktig at de deltagende nasjoner i en operasjon har et felles sett av regler. Dette kan synes innlysende, men det har ikke alltid vært tilfelle. NATO's regler er nå under revisjon slik at de på en bedre måte kan reflektere Alliansens nye strategi. Sett ut i fra et norsk synspunkt må vi sørge for at de styrker vi avgir til en internasjonal operasjon på forhånd blir gjort kjent med de regler som gjelder - og den risiko som er forbundet med disse. Norske myndigheter bør også påvirke reglens utforming og innhold gjennom de relevante fora.

## 4 ETTERRETNING/MILITÆR INFORMASJON

### 4.1 Innledning

Det er en alminnelig oppfatning at etterretninger - eller det mer "fredelige" uttrykket militær informasjon - er vitale for resultatet av en operasjon. I de senere år har vi sett hvorledes konfliktene der fredsbevarende styrker er satt inn, er blitt stadig mer kompliserte fordi de har karakter av borgerkrig. Dette stiller skjerpede krav til informasjon - både hva gjelder karakter og omfang. Både politiske og militære beslutningstagere må ha riktig informasjon til rett tid på rett nivå, for at de skal kunne følge mandatets rammebetingelser og FN's generelle prinsipp om nøytralitet og minimum bruk av militære maktmidler.

Det er en akseptert kjennsgjerning at internasjonale operasjoner - nesten uten unntak - har vært igangsatt *uten* nødvendige etterretninger og *uten* en tilstrekkelig infrastruktur til å ta seg av denne tjenesten. Resultatet har i svært mange tilfeller vært at såvel sjefer som mannskaper har hatt manglende eller utilstrekkelige informasjon om den situasjon de møter i tjenesten. I beste fall fører dette til problemer med gjennomføringen. I de tilfeller der brist på kunnskaper dreier seg om politiske, sosiale eller religiøse forhold, kan konfrontasjoner føre til kritiske situasjoner med risiko for tap av menneskeliv. FFI har i samarbeid med FOA analysert dette problemkomplekset. Resultatet - en rapport kalt "Militær informasjon ved internasjonale operasjoner" (FFI/RAPPORT-95/02445) - har blitt godt mottatt, og den er oversatt til engelsk. Det etterfølgende er bygget på denne rapport.

### 4.2 Type og behov

Mens man i en "tradisjonell" krig stort sett konsentrerer seg om fienden og lendet, spenner informasjonsbehovet under internasjonale fredsoperasjoner over et langt større spekter og over forhold som bare delvis er militært relaterte. Alt er ikke like aktuelt til enhver tid og i enhver situasjon. Enkelte informasjon må innhentes før innsetting i operasjonsområdet og enkelte er aktuelle under operasjonens gang. De fleste krever imidlertid kontinuerlig oppfølging, og generelt kan man si at jo flere og bedre informasjon man har *før* innsetting jo gunstigere er utgangspunktet.

Informasjoner kan også systematiseres og inndeles etter sin art. *Strategisk informasjon* består hovedsakelig av generell bakgrunnsinformasjon om *potensielle* konfliktområder, og det dreier seg f.eks om topografi, klima, infrastruktur, militære styrker, samt politiske-, økonomiske, sosiale- og religiøse forhold etc. Dette er informasjon som både den politiske og militære ledelse er avhengig av i f.m. beslutningsprosessen. *Operativ informasjon* omfatter stort sett de samme typer av informasjon, men det dreier seg nå om *ett* aktuelt operasjonsområde. Dvs informasjon som er aktuell *etter at* et konfliktområde er - eller synes å bli - et område for internasjonal inngripen. Dette krever at man med bakgrunn i mandatet i detalj konsentrerer og fokuserer informasjonstjenesten om de oven-

nevnte forhold som vil komme til å berøre innsatsstyrken direkte. I tillegg legges det vekt på informasjon som berører aktuelle deployerings- og operasjonsplaner, samt sikkerheten for styrken. *Taktisk informasjon* omfatter forhold som direkte angår styrkene i operasjonsområdet. Tidsperspektivet er relativt snevert, og det er naturlig å legge vekt på detaljer og indikasjoner på forandringer i lokalmiljøet m h t politiske forhold, holdninger og militær aktivitet. Slike detaljer kan forøvrig i neste omgang bli viktige brikker i den strategiske informasjonsprosess. I tillegg kommer informasjon om tekniske og praktiske forhold som er av betydning for fredsstyrkens virksomhet fra dag til dag.

Sentralt står også de klart forskjellige behov for etterretninger/informasjoner på de forskjellige nivå. Skal man være i stand til å utføre et vellykket oppdrag, kreves det annen og etterretningsteknisk svært forskjellig informasjon ved enhetene i felt, i forhold til de som kreves for at FN's Generalsekretær skal kunne løse sitt oppdrag. Det første behovet er av svært konkret og detaljert karakter, mens det høyere nivå må ha gode politiske informasjon omkring overordnede og mer langsiktige problemstillinger.

Det er altså et stort behov for riktige og objektivt fremstilte informasjon om man skal lykkes med de nye fredsbevarende operasjoner, og slike kompliserte operasjoner krever en langt bedre etterretningsstøtte enn vi har i dag. God informasjon gjør det også lettere å føre forhandlinger med partene - både lokalt og regionalt - og det gir et bedre grunnlag for å kunne vurdere de situasjoner som oppstår. Fredsstyrken har således behov for informasjon om partene for å kunne reagere riktig og avverge farlige situasjoner. Fra tid til annen blir informasjonsinnhenting et mål i seg selv. Her må det imidlertid vises varsomhet. Et aktivt informasjonsarbeid fra fredsstyrkens side kan av partene lett bli oppfattet som om styrken har tatt parti. Utformingen av mandatet er også en faktor i denne sammenheng. Hva ansees som tillatt innenfor rammen av mandatet?

Man kan neppe forvente en åpen og relativt objektiv utveksling av informasjon mellom partene i en konflikt og den internasjonale styrke. De vil nødvendig gi opplysninger som kan utnyttes av motparten - om de kom han i hende. Man kan heller ikke vente effektiv assistanse fra FN-systemet, der ordet *etterretning* av mange blir forbundet med spionasje eller hemmelige aksjoner. I tillegg har vi håndteringsproblemet i det åpne FN-systemet. Således har FN hittil ikke vært i stand til å understøtte sine fredsbevarere med nødvendig informasjon, hverken i felten eller ved FN's hovedkvarter. Informasjonsbehovet må derfor tilfredsstilles på annen måte - enten nasjonalt eller gjennom et samarbeid med andre land eller organisasjoner.

### 4.3 Sikkerhet og håndtering av informasjon

Siden tap av menneskeliv nå står så sterkt både i medias søkelys og i de enkelte vestlige lands politiske miljøer, vil det alltid være rettet et kraftig søkelys mot hvordan styrkens sikkerhet blir ivaretatt. Før en deployering er det derfor av stor betydning at man innhenter og analyserer alle informasjon som kan redusere risikofaktorene for styrken. Forhånds-

rekognosering i de aktuelle områder er en vesentlig faktor i den sammenheng. Det er viktig at personer med lokalkunnskaper - helst også språkkunnskaper - deltar i denne fasen. Også spesialister på logistikk er her en forutsetning dersom store overraskelser skal kunne unngås når hovedstyrken ankommer. Tilsammen er dette viktige bidrag til styrkens generelle sikkerhetssituasjon.

Stormaktene og enkelte andre land må antas å ha til dels inngående kunnskaper om aktuelle konfliktområder basert på deres nasjonale etterretningstjeneste. Det ligger i sakens natur at dette er informasjon som nødvendig deles med "hvem som helst" - *selv om* informasjonene kan være vitale for en fredsstyrke i området. Ukritisk distribusjon kan avsløre kilder, og følsomme opplysninger kan også belaste bilaterale forhold. I spesielle situasjoner kan hele fredsprosessen settes i fare ved uheldig distribusjon. For å få tilgang på best og mest mulig informasjon er det således av stor betydning at man ikke havner i kategorien "hvem som helst".

Hemmeligholdelse av egne operasjonsplaner er ofte helt avgjørende for sikkerheten - i det minste for en tid. Dette er spesielt aktuelt under Kap VII operasjoner. Det dreier seg om sikkerheten både til egne styrker og til de man benytter som kilder/informanter. Det har f eks forekommet at EU's observatører åpent har rapportert videre sitater eller kommentarer fra bl.a lokale ledere. Hvis disse eventuelt ikke samsvarer med den til enhver tid offisielle politikk hos de stridende parter, kan det medføre fare for informantene om deres meninger skulle bli kjent.

I FN-systemet kan alle medlemsland kreve å få alt gradert materiale *direkte* tilsendt via FN's hovedkvarter. Partene i en konflikt kan man få "alt" som er registrert i FN-systemet om hverandre. Man må også være klar over at det pr i dag ikke finnes muligheter for å reagere mot de som eventuelt røper FN's hemmeligheter. For å komplisere forholdene ytterligere er det en viss grad av korrump holdning i mange miljøer om at "alt er til salgs".

Ovennevnte faktorer tilsier at FN-systemet bør tilføres en *profesjonell* enhet for håndtering av informasjon. En *anerkjent* bedre sikkerhet vil i neste omgang kunne medføre en større grad av åpenhet fra partene i en konflikt. Dagens uformelle system med "A- og B-lag" innen informasjonsutvekslingen skaper "outsidere". De som har tendenser til å lekke informasjon av sensitiv karakter blir holdt utenfor. For å løse lekkasjeproblemet må imidlertid FN også tilføres et *sikkert* kommunikasjonssystem. Det hjelper lite å gradere et dokument som f eks sendes over en åpen fax.

Konklusjonen på ovenstående må være at man i dagens situasjon viser stor varsomhet med hva som skrives i rapportene og med spredningen av disse. "Need to know" prinsippet bør komme mer i fokus. Det er ikke nødvendig at alle detaljer blir fordelt oppover og nedover i FN-systemet. Dagens realiteter og "ideologi" om at alt skal være åpent må derfor bli en viktig faktor i planleggingsarbeidet for fredsoperasjoner.

#### 4.4 Innsamling og bearbeidelse

Når en eller flere av de stridende parter *ikke* ønsker "peacekeepers" velkomne, og følgelig mer eller mindre systematisk angriper eller forhindrer den internasjonale styrkens arbeid i forhold til mandatet, er det med tanke på egen sikkerhet normalt et reelt og stort behov for informasjon - samt evne til å analysere og anvende disse. Hvilke *kriterier* man skal benytte for å samle inn og bearbeide informasjonen og etter hvilken *karakter* dette innhentingsarbeidet skal tillates å ta (aktiv eller passiv) synes å være et stridstema hver gang en aksjon settes ut i livet. Men den politiske realitet i form de nye fredsbevarende operasjoner er at dersom operasjonen skal lykkes - og styrkenes sikkerhet samtidig skal ivaretas - er det viktig å oppnå et tidligst mulig forvarsel om planlagte eller spontane aksjoner mot den internasjonale styrken. Tilsvarende gjelder at dersom en ny offensiv er forberedt mellom de krigførende parter, er det av største betydning - både av hensyn til egen sikkerhet og evne til å løse oppdraget i forhold til mandatet - at man vet dette. Nettopp det å kunne avsløre partenes intensjoner i tide er en av nøklene til suksess.

I prinsippet kan alle relevante kilder utnyttes for innhenting av aktuell informasjon. Det gjelder også internasjonale operasjoner, hvor innsatsen teoretisk skal kunne skje hvor som helst i verden. For et lite land som vårt bør man imidlertid av kapasitetshensyn konsentrere seg om områder som kan ha innflytelse på vår egen sikkerhet/sikkerhetspolitikk. Et samarbeid med likesinnede land kan også være aktuelt. De viktigste informasjonskilder vil være som følger:

- *Enkeltpersoner* med spesielle kunnskaper om - eller erfaringer fra - det område eller miljø som er aktuelt.
- *Organisasjoner* med representanter eller baser i det aktuelle land - humanitære eller kommersielle.
- *Forskningsmiljøer* med eksperter på potensielle konfliktområder.
- *Internasjonale databaser* er spesielt godt egnet som kilde til strategisk informasjon.
- *Rekognosering* med militære spesialstyrker eller enkeltpersoner for å hente informasjon direkte.
- *Nasjonal etterretningstjeneste* sitter inne med - eller kan tilveiebringe gjennom sine kontakter - aktuelle informasjon.
- *HUMINT* hører også med, selv om en her må bruke stor grad av varsomhet (ref pkt 3.3).
- *Tekniske hjelpemidler* som UAV- eller flybårne sensorer, SIGINT, COMINT, etc.

NATO kan også være en viktig informasjonskilde når Alliansen påtar seg fredsbevarende operasjoner på vegne av FN eller OSSE. Den er imidlertid avhengig av medlemslandenes vilje til å frigi informasjon. Her er det spesielt USA med sitt teknologisk avanserte utstyr som er hovedleverandør (f eks sensorer i satellitter, JSTAR, SIGINT-fly, etc). Men NATO har også egne ressurser i form av AWACS-fly - og i fremtiden kanskje med et fellesfinan-

siert JSTAR-system. M h t tekniske hjelpemidler bør man også nasjonalt vurdere muligheten for å bedre sin egen situasjon, og derved gjøre seg litt mindre avhengig av andre.

#### 4.5 Medias rolle

Det er viktig å være seg bevisst at partene i en konflikt så godt som alltid prøver å legge premissene for mediabildet og å påvirke dette til egen fordel. FN og andre kan her lett bli et redskap for partene. All slik informasjon må derfor behandles med spesiell varsomhet, uansett hvor plausibel eller bekreftende den synes å være. Erfaring, dyktighet og god vurderingsevne trengs for å skille mellom ekte og falsk informasjon. Dette gjelder særlig når en kilde gir begge deler i et forsøk på å forvirre en analytiker, og samtidig prøver å opprettholde et omdømme som såkalt pålitelig kilde.

Medias rolle fortjener i dag stor oppmerksomhet. Ikke minst i de vestlige land der særlig TV og de ledende aviser er betydelige påvirkningsfaktorer. Vi har sett flere eksempler på at nasjonale myndigheter i mange land har sett seg nødt til å reagere p g a mediapress. Således kan både aviser og etermedier spille en viktig og avgjørende rolle på en rekke områder. Eksempelvis kan den:

- være et *redskap for partenes propaganda*. Av konkurransehensyn har ofte media interesse av å dramatisere. Det kan derfor lett bli utnyttet av en av partene, noe som igjen kan få konsekvenser for den lokale konfliktutvikling.
- spille en rolle som *åpen informasjonskilde*. Militære planer blir selvsagt sjelden eller aldri “offentliggjort” gjennom presse eller TV, men reportasjer og intervjuer med partene vil som regel likevel være av betydning som indikasjoner på hensikter og målsettinger.
- brukes som “*signalformidler*” mellom parter i en konflikt eller f eks vis-à-vis FN. Pressekonferanser og -meldinger samt TV- og radiointervjuer der partenes representanter opptrer og beskylder hverandre for diverse brudd på avtaler eller manglende vilje, etc, er eksempler på signalformidling. Dog skal en her være klar over at dette internasjonalt skjer på medias premisser, uten at partene direkte kan kontrollere resultatet.
- fungere som “*utfordrer*” ved å ta opp “gamle” sannheter og kontroversielle saker til debatt. Dette gir større bredde i fokuseringen av problemer enn hva som har vært vanlig tidligere. Men man må være forberedt på at stoffet i en slik sammenheng er “vinklet” for å tjene spesielle hensikter/formål.
- opptre som “*dommer*”. Man deler glatt ut “karakterer” til en (eller flere) part(er) og fredsstyrker - ofte på et heller tynt grunnlag med kommentatorer med dårlig lokal-kunnskaper og kjennskap til partenes målsettinger (politiske og militære). Problemet ligger i at media selv gir svaret uten å spørre partene om deres vurderinger, og det faktum at “dommen” som regel ikke kan ankes fordi media stort sett er lite villig til å la seg korrigere. Dette tilsier at man bør pleie et best mulig forhold til erfarne og kvalitetsbevisste journalister.

#### 4.6 Behandling og organisering

Det vanlige mønster for hvordan man bearbejder informasjon under feltforhold er for en stor del også anvendelig for internasjonale fredsbevarende operasjoner. Spesielt fordi man sjelden opplever det samme tidspress som man kan gjøre ved mobile operasjoner i en vanlig krig. Men siden det kan være store prosedyreforskjeller fra land til land, bør FN i likhet med NATO innarbeide slike i en SOP ("Standard Operation Procedure").

Behandlingsmønsteret deles gjerne opp i flere trinn. *Systematisering* er i praksis prosedyren for å ta imot, sortere og registrere alle meldinger som kommer til en etterretningssesjon. Deretter må informasjonene *evalueres*, noe som innebærer en vurdering av kildens pålitelighet og sannhetsgehalt på bakgrunn av hva som er kjent. Så følger et *analyse- og integrasjons* trinn. Det innebærer en vurdering av hva som er betydningsfulle fakta, trekke konklusjoner og lage et hele ved å sette sammen eller kombinere elementer. *Tyding* avslutter behandlingsprosessen, og vil i praksis si å trekke slutninger ut fra rapporterte fakta. Disse kan selvfølgelig enkelte ganger være gale, og det er derfor viktig at det trekkes et klart skille mellom fakta og slutninger. Ovennevnte mønster må ikke forstås dithen at trinnene i prosessen nødvendigvis må følge etter hverandre i enhver sammenheng. En erfaren E-offiser vil f.eks. ofte kunne evaluere en opplysning "automatisk" mens han er i ferd med å registrere den.

Informasjonstjeneste innebærer kunnskaper og innsikt. De organer som skal ha ansvaret for denne virksomhet, må således i tillegg til å ha effektiv tilgang på relevante opplysninger også ha en bemanning som er i stand til å behandle, vurdere og distribuere aktuelle opplysninger. Til dette kreves en bred kompetanse som både er annerledes og mer komplisert enn ved en tradisjonell krig. I tillegg er koblingen mellom det strategiske og taktiske nivå mye sterkere under fredsbevarende operasjoner. Internasjonal innsats krever derfor både militær erfaring og personell med akademiske kunnskaper med relevans til innsetningsområdet. Denne kompetanse er like nødvendig både på "hjemmefronten" som ute i felten.

Etterretningstjeneste ved internasjonale operasjoner er imidlertid et omfattende emne som Norge på ingen måte har kapasitet til å utvikle alene. Det er da også mange aktører å spille på så vel i Norden som internasjonalt forøvrig. Samarbeidet mellom de nordiske land i f m internasjonal innsats har lange tradisjoner, og dette vil sannsynligvis utvikles videre. Innen denne rammen kan også informasjonstjenesten finne sin plass. Landene har jo alle sine nasjonale etterretningstjenester som vil være naturlige kilder for informasjon - også ved fredsbevarende operasjoner. Selv om erfaring og kapasitet er forskjellig, synes behovet for en organisasjon eller et forum for et slikt samarbeid å være sammenfallende. I den anledning har FOA i Sverige skrevet et PM om "Norskt/Svenskt samarbeide kring underrättelser för internationella fredsbevarande insatser". PM'et er i det store og hele positiv til et slikt samarbeide, samtidig som det peker på de aktuelle problemstillinger. Men skal man på norsk side komme videre på dette felt, må en eller annen institusjon ta ansvaret for fremdriften.

De nordiske land har imidlertid forskjellige organisasjonsmodeller for internasjonalt arbeid. Det vil derfor fremdeles være nødvendig å ha et nasjonalt element for ledelse og rådgivning, selv om man utvikler et fellesnordisk samarbeid. Om dette knyttes opp til den militære eller politiske ledelse er neppe avgjørende. Viktigere er det at det organ som skal være ansvarlig for kunnskaper og råd om internasjonale operasjoner både har kapasitet og kompetanse til å lede virksomheten og til å gi råd til politiske og militære beslutningstakere.

Det nyetablerte FOKIV (Forsvarets Kompetansesenter for Internasjonal Virksomhet) er åpenbart en institusjon som kunne ivareta de fleste av de aktuelle oppgaver i f m internasjonal innsats. Det synes imidlertid noe paradoksalt at såvel FD's utredninger som FO's praktiske oppbygning av FOKIV har skjedd uten kontakt med FFI, som i det samme tidsrom brukte betydelige ressurser på dette felt.

#### 4.7 Oppsummering

I f m internasjonal innsats er etterretninger - som vi altså her kaller militære informasjoner - svært viktige fordi de vil ha betydning for en eventuell styrkes sammensetning og utrustning, samt at de kan være avgjørende for personellets sikkerhet og for hele aksjonens suksess. Hittil har behovene på dette felt for en stor grad blitt undervurdert - både nasjonalt og internasjonalt - kanskje mest fordi slike operasjoner har vist seg å være langt mer kompliserte enn tradisjonelle kriger.

Informasjonsbehovene er ikke de samme på alle nivåer, og de kan neppe tilfredsstilles ved konfliktpartenes eller FN's hjelp. Derfor bør det satses mer på nasjonale ressurser og internasjonalt samarbeid. I den forbindelse er det viktig at man ivaretar håndteringen på en skikkelig måte, både av hensyn til opprettholdelse av tillit og av hensyn til egne styrkers sikkerhet. På dette felt bør Norge bidra til at FN får et mer profesjonelt informasjonsapparat. I prinsippet kan alle kilder utnyttes for å tilveiebringe et best mulig grunnlag for beslutningstakere på alle nivåer. Men for feltbruk bør Norge også vurdere forbedringer og anskaffelser av tekniske hjelpemidler. Dette for i noen grad å gjøre seg mindre avhengig av andre.

Media krever spesiell oppmerksomhet, fordi de både kan brukes og misbrukes av alle parter. Så vel god organisering av tjenesten som profesjonelle behandlingsprosedyrer krever kompetanse og innsikt på alle nivåer. Dette igjen er meget ressurskrevende, og spesielt et nordisk samarbeid kan derfor vise seg formålstjenlig.

## 5 KOMMANDO OG KONTROLL

### 5.1 Generelt

Fastsettelse av de politiske mål er det viktigste utgangspunkt for om man skal lykkes med en internasjonal militær inngripen. FN og OSSE er de eneste instanser som i dag kan fastsette slike. Disse må imidlertid omsettes til militærstrategiske, operative og taktiske mål. Dette bør gjøres av en *enhetlig* multinasjonal kommandostruktur som er felles for alle deltagerland og forsvarsgrener. Hverken FN eller OSSE har kompetanse eller kapasitet til dette.

Generelt kan man si at begrepet *kommando* og *kontroll* omfatter den prosess som må til for å omsette en beslutning til praktisk handling og den oppfølging som er nødvendig for å sikre at gjennomføringen er i samsvar med det gitte oppdrag. Når en leder gis kommando, får han eller hun innflytelse over de enheter og øvrige ressurser som underlegges vedkommende. Praktiske, politiske eller andre årsaker kan gjøre det nødvendig å begrense lederens makt eller fullmakter. Dette er ofte en vanskelig og viktig avgjørelse, fordi slike begrensninger kan redusere muligheten for å løse oppdraget på en effektiv måte.

### 5.2 Terminologi

Det er viktig i enhver sammenheng at begrepene er entydige og klare. Mangelen på slike er en av de store svakheter i f m FN operasjoner, og det er ingen grunn til å tro at situasjonen vil være bedre med OSSE som oppdragsgiver. Uten klare definisjoner av kommando- og kontrollbegrepene oppstår det lett farlige situasjoner, noe som kan skape forvirring blant de deltagende styrker i en multinasjonal sammenheng. I vår militære terminologi, nasjonalt såvel som i NATO-sammenheng, er imidlertid de forskjellige kommandoforhold entydig definert og forstått. Disse er som følger (NATO-terminologi i parentes):

- a) *Full kommando* ("Full Command") innebærer at all myndighet er gitt en militær sjef over underlagte enheter i en operasjon - såvel operativt som administrativt. Kommandoformen brukes bare i nasjonal sammenheng og er ofte betegnet *alminnelig kommando*.
- b) *Operativ kommando* ("Operational Command") innebærer at myndighet er gitt en militær sjef over underlagte enheter til operative og/eller taktiske disposisjoner, men dog ikke administrasjons- og forsyningsansvar.
- c) *Taktisk kommando* ("Tactical Command") er delegert myndighet som gis en militær sjef over styrker som er underlagt en overordnet kommando.
- d) *Operativ kontroll* ("Operational Control") er delegert myndighet som gis en militær sjef over en bestemt styrke til et bestemt oppdrag som normalt er begrenset i omfang, tid og område. Dette omfatter ikke administrativt og forsyningsmessig ansvar.
- e) *Taktisk kontroll* ("Tactical Control") er myndighet til å utøve lokal og detaljert styring og kontroll av operasjoner som er nødvendig for å løse oppdraget.

Andre ledelsesbegreper er det også viktig å forstå betydningen av. *Samvirke/samarbeide* ("Cooperation") innebærer at to eller flere sidestilte, uavhengige parter samarbeider om saker av felles interesse. *Samordning* ("Coordination") gir uttrykk for at to eller flere sidestilte, uavhengige parter har felles interesser eller behov som krever gjensidige avtaler for å oppnå rasjonelle løsninger og/eller unngå konflikter. I tillegg har vi liaison-begrepet for at to eller flere likestilte parter kan utveksle informasjon til gjensidig nytte.

### 5.3 FN-systemet

FN har ikke den nødvendige ledelsesstruktur for å kunne lede internasjonale militære operasjoner av noe omfang på en enhetlig måte. Man etablerer derfor gjerne på "ad hoc" basis et internasjonalt hovedkvarter der sjefen og de fleste stabsmedlemmer kommer fra nasjoner man normalt i liten grad har samarbeidet med tidligere. I et slikt miljø opererer man ofte med forskjellige stabsprosedyrer og med forskjellig oppfatning av ordrer og stabsteknikk. Bemanningen av slike hovedkvarter reflekterer de respektive nasjonskontingenter, og arbeidet hemmes derfor ofte av kulturelle forskjeller og manglende språkkunnskaper. Konsekvensene er større tidsforbruk og problemer med å få fattet rettidige beslutninger. Dessuten setter det større krav til kontroll med gjennomføringen. Tross problemer skal vi likevel ikke glemme at det er multinasjonaliteten som er FN's identitet og garanti for integritet og troverdighet. Men FN bør kunne finne andre ledelsesformer som likevel sikrer legalitet.

Så lenge man snakker om de tradisjonelle fredsbevarende operasjoner er problemene håndterbare. Det blir et annet og vanskeligere forhold der hvor maktanvendelse blir autorisert - m a o under de nye fredsbevarende eller fredsopprettende operasjoner. Da blir styrkesjefens ("Force Commander") rolle i det *overordnede* FN-systemet og hans muligheter til å løse oppdraget langt mer problemfylt. Mangelen på en enhetlig ledelse er problemet i et nøtteskall. Det er Generalsekretærens ansvar å sette Sikkerhetsrådets mandat ut i livet ved en ordre til styrkesjefen (FC) i området (eventuelt via en spesialut-sending). De operative ordrer går så videre ut til kontingentsjefene, mens disse tar sine ordrer fra nasjonale myndigheter på de fleste andre felt. Problemer kan oppstå dersom kontingentsjefene får instruksjoner av operativ art fra egne nasjonale myndigheter som ikke faller sammen med FN's ønsker og behov - eller med de øvrige nasjoners bestemmelser. FC er altså under operativ kommando av Generalsekretæren (eller ved hans spesialut-sending) mens han selv har operativ kontroll over styrker som er under nasjonal kommando. Slike forhold har i praksis ofte vist seg å gi håpløse ledelsessituasjoner som innebærer stor grad av usikkerhet (ref f eks Somalia og Bosnia).

Ovennevnte forhold kan være bekymringsfullt dersom FN-styrken kommer i en vanskelig og ofte farlig situasjon, og FC har behov for å gjennomføre tiltak som han i utgangspunktet ikke har myndighet til - eller trenger støtte av enheter som han selv ikke disponerer. I tillegg vil ofte de bidragsytende nasjoners myndigheter forbeholde seg retten til å god-

kjenne aktuelle operasjoner. Dette kan føre til at verdifull tid går tapt før en beslutning tas. FN-styrken kan derved utsettes for unødig fare, eller den klarer kanskje ikke å løse oppdraget. Nå må det erkjennes at det kan være svært vanskelig å fatte rettidige beslutninger i mange situasjoner. Det er likevel viktig at såvel nasjonale myndigheter som beslutningsfattere i FN-systemet er klar over hvilken risiko man løper om FC's handlefrihet begrenses for mye.

#### 5.4 NATO-operasjoner

I f m IFOR har vi for annen gang sett at NATO har påtatt seg et oppdrag for FN. Dette konsept har åpenbare fordeler, fordi Alliansen har et velorganisert og øvet kommando- og ledelsesapparat med klart definerte kommandoforhold. I prinsippet kan NATO med sin nåværende struktur organisere og lede en hvilken som helst type operasjon. Og med CJTF konseptet på plass kan den (eller VEU v h a NATO's ledelsesapparat) gjøre det samme utenfor sitt ansvarsområde ("out of area"). Foreløpig må slike operasjoner løses på "ad hoc" basis. I motsetning til DENY FLIGHT, hvor NATO's luftstyrker støttet en FN-ledet bakke-operasjon, er det nå NATO med en enhetlig ledelse som leder alle styrker som er involvert i IFOR.

For å illustrere kommandoforholdene med NATO som utøver på vegne av FN, kan det være nyttig å se nærmere på JOINT ENDEAVOUR som er navnet på IFOR-operasjonen. Med basis i Sikkerhetsrådets resolusjon 1033 (95) - som under Kap VII i FN-pakten autoriserer implementeringsstyrken (IFOR) i Bosnia - har NATO påtatt seg å lede og implementere de *militære* aspekter av Dayton-avtalen. Sikkerhetsrådets styring denne gang ligger altså kun i resolusjon og mandat. Innenfor dette er det NATO-rådet (NAC) som gir de politiske direktiver til IFOR. NATO's militærkomité (MC) vil etter autorisasjon av NAC gi de nødvendige direktiver til SACEUR, som har fått det overordnede ansvar for gjennomføringen. Han har med andre ord fått operativ kommando over styrken. De bidragsytende nasjoner beholder imidlertid "the ultimate national control of their forces". Dette er ikke så vanskelig som det høres ut til, fordi medlemslandene er representert på alle nivåer (NAC, MC, SHAPE). Hva gjelder de øvrige deltagende nasjoner er de representert ved liaisonledd både i NATO hovedkvarteret og i SHAPE. I f m IFOR er det eksempelvis i SHAPE etablert et "IFOR Coordination Centre" (ICC) som ivaretar koordineringen mellom SHAPE/ARFPS- ("ACE Reaction Force Planning Staff") stabene og de troppebidragsytende nasjoner samt PCC ("Partnership Coordination Cell"). PCC arbeider forøvrig for NAC.

SACEUR er ansvarlig for de strategiske militære retningslinjer, og han har utpekt sjefen for sydkommandoen (CINCSOUTH) til å være styrkesjef for IFOR (COMIFOR eller det vi kaller FC). Han er delegert operativ kommando over alle de deltagende styrker. Hans oppdrag er å gjennomføre de militære oppgaver man ble enige om i Dayton med ROE's *som bestemt av NATO*, samt å støtte gjenværende FN-styrker etter behov. Dette skal han gjøre

med makt hvis nødvendig. Kommandokjeden videre går til de såkalte “Component Commanders” som er sjefene for ARRC (ACE Rapid Reaction Corps), fly- og sjøstridskreftene i Sydregionen (COMAIRSOUTH/COMNAVSOUTH/COMSTRIKEFORSOUTH) samt deres underliggende kommandoer. I Bosnia er det sjefen for ARRC som har operativ kommando over alle IFOR’s landstyrker.

Som bindeledd til COMIFOR er det opprettet en “National Coalition Cell” (NCC). Den består av nasjonale og internasjonale militære representanter og skal ivareta interessene til de deltagende nasjoner. I den forbindelse er det verdt å understreke SACEUR’s uttalelse i operasjonsordren: “Unity of command is essential for mission success. This will be a NATO-led operation from beginning to end. Non-NATO forces participating in IFOR are to be fully integrated.” Nå vet vi alle at det er etablert en spesialordning for de deltagende russiske styrker.

COMIFOR har fått tilført en politisk rådgiver, og det er etablert en nær kontakt med den såkalte “High Representative” (HR) som er ansvarlig for de sivile aspekter av Dayton avtalen. Det er ellers opprettet militære misjoner på alle kommandonivåer for å ivareta koordineringen med de berørte parter i konflikten.

## 5.5 Nordisk-Polske brigade

På det praktiske plan kan det være nyttig å se på den nordisk-polske brigade. Som forventet er erfaringene blandet, og man kan vel si at fraværet av tvangsoperasjoner har gjort inntrykket utad mer flatterende enn det ellers kanskje ville ha vært. Dette først og fremst p g a betydelige språkproblemer og militær-kulturelle forskjeller. Planleggingstiden ble relativ kort og manglet deltagelse fra de som ble satt til å gjennomføre operasjonen. Det ble også reist tvil om brigadekommandoen var klar til å lede operasjoner på en forsvarlig måte i den første tiden etter deployering. Overføringen av styrker fra UNPROFOR til IFOR gikk stort sett bra, selv om de tidligere for en stor del var vant til å operere mer på egenhånd. Av politiske årsaker fikk brigaden to nestkommanderende, noe som prinsipielt er uheldig. Men det fungerte i det store og hele bra takket være utvist vilje til samarbeid. Brigadestaben synes å være i største laget, men det er ikke uvanlig i en multinasjonal oppsetning hvor alle parter ønsker å en bredest mulig deltagelse.

Etter manges mening burde brigadesjefen ha hatt OPCOM i stedet for bare OPCON. Men på dette felt kommer også nasjonale hensyn inn. Takket være operasjonens art og et godt samarbeidsmiljø fikk ikke dette noen stor betydning. Ellers var det klart at enkelte nasjoner ikke var vant til oppdragstaktikk, og det bør nok brukes mer tid til å forklare staben og undergitte sjefer overordnet sjefs intensjoner. Generelt sett kan kanskje enkelte av de erfaringer man har gjort i den nordisk-polske brigade kunne komme til nytte i f m at Estland overtar Kp B i NORBATT.

Sambandet som er et helt nødvendig hjelpemiddel for ledelsesapparatet, fungerte ikke slik det burde. Det var spesielt terrengets beskaffenhet som skapte problemer. Selv om et norsk sambandskompani hadde kunnet bøte på mange vanskeligheter, er nok et sikkert satellittsamband det mest effektive under multinasjonale operasjoner.

## 5.6 Fremtidsutsikter

Man kan vel si at ledelsen av IFOR ikke er noe annet enn CJTF og PFP i praksis. Forskjellen ligger i at den øverste ledelse i dette tilfelle for en stor del kan operere ut fra sine permanente hovedkvarter. Det er jo meningen at et CJTF hovedkvarter skal kunne skilles ut fra den nåværende struktur for å gjøre det mobilt. På Berlin-møtet i juni ble så NATO's utenriksministrene omsider enige om prinsippene for CJTF konseptet. Det eneste *virkelige* nye i forhold til det opprinnelige opplegget er at konseptet også kan brukes for Art 5 operasjoner, og sannsynligheten for akkurat det er svært liten i dagens situasjon. Resten av diskusjonen om hvem som fikk gjennomslag for sitt syn - USA eller Frankrike - dreier seg med respekt å melde om semantikk og fortolkninger. Men det er verdt å merke seg understrekningen til USA's NATO ambassadør - Franklin Kramer - etter møtet om at CJTF og ESDI ugenkallelig ville være knyttet til NATO. Videre sa han at SACEUR fortsatt ville bli en amerikaner, og at USA derved var sikret "a critical voice in any European defence operation". Uansett, verdien av enigheten ligger i at man nå omsider kan komme videre med restruktureringen av NATO's kommandostruktur, noe som er helt nødvendig for å frigjøre ressurser for et mobilt system i tillegg til det statiske. I dag brukes en meget stor del av NATO's infrastrukturbudsjett på 800 millioner dollar til driften av Alliansens 65 hovedkvarterer med en personellstyrke på ca 21.000.

Selv om de fleste er enige om nødvendigheten av en restrukturering, er det slett ingen enighet om hvordan. Nasjonale interesser går stort sett foran det reelle behov. NATO's Supreme Allied Commander Atlantic (SACLANT) - gen John Sheehan - gikk i juni i år ut med sitt syn på saken. Han vil beholde de to MNC'er - SACEUR og SACLANT - mens han vil redusere dagens 8 MSC'er til 3 eller 4. PSC'ene bør etter hans syn bli nasjonalt finansiert. Andre ser på mulighetene for å redusere antall nivåer, mens ambassadør Kramer ikke ser for seg store endringer på det statiske systemet i det hele tatt. Han syntes imidlertid at forslaget om at alle MSC'er skulle ha et CJTF planleggingselement "made sense". Men hvis NATO virkelig mener noe med multinasjonalitet ("*combined*") og forsvarsgrens-integrering ("*joint*") ligger den største rasjonaliseringsgevinsten i å konvertere alle de funksjonelle hovedkvarterene til "*joint*" type. Graden av multinasjonalitet avhenger selvfølgelig av den regionale inndeling.

## 5.7 Norske og nordiske forhold

Norske myndigheter er opptatt av den fremtidige skjebne til PSC-hovedkvarteret på Jåtta (som både er "*combined*" og "*joint*") i f m den forventede restrukturering. I likhet med de

Øvrige NATO-medlemmer er heller ikke Norge innstilt på å miste "etablerte rettigheter". Politisk sett det er selvfølgelig av betydning å ha et NATO-hovedkvarter på norsk jord. Men rent militært betyr det imidlertid vel så mye at vi er skikkelig representert - både nivå- og kompetansemessig - i det kommandoapparat NATO en gang ender opp med. Og meningen er som nevnt at de mobile CJTF hovedkvarterene ved behov skal kunne etableres og skilles ut fra den statiske struktur. Ved en aktiv norsk deltagelse i den forbindelse kan vi få tilført norsk personell nødvendig kompetanse på en rekke felt på det operative og taktiske nivå hvor vi er svake. Som en læreprosess blir det også en bonus for det nasjonale forsvar i f m allierte forsterkninger. Dette p g a at Norge i militær betydning ikke har en fullt dekkende og balansert struktur. Vi mangler som kjent en rekke viktige komponenter som naturlig hører med til et moderne forsvar.

I en kronikk i Aftenposten i april 96 ble opprettelsen av en felles nordisk FN-styrke og en felles militær kommandostruktur foreslått. Hovedmotiveringen var i følge forfatteren å bøte på et ellers skrantende nordisk fellesskap. Selv om idéen har mye for seg, er begrunnelsen kanskje ikke det beste utgangspunkt sett med militære øyne. Et nordisk samarbeide i f m internasjonale operasjoner er ellers ikke noe nytt. Det nye er at et nordisk embetsmannsutvalg nå skal vurdere mulighetene for å etablere en mer permanent felles styrke på brigadenivå for FN-formål. En slik brigade må selvfølgelig også ha et nordisk ledelsesapparat. En går uten videre ut i fra at kronikøren ikke siktet mot et nordisk kommando-apparat på et høyere nivå. Det ville i tilfelle være en unødvendig og uønsket duplisering av de eksisterende strukturer (ref NATO, Pfp og det fremtidige CJTF konseptet). Mer vesentlig er det at en eventuell nordisk brigade baserer seg på NATO's ledelses- og operative prosedyrer. På den måten vil den lettere kunne tilpasses en større (og mest sannsynlig) styrkestruktur.

## 5.8 Oppsummering

De politiske mål må være basis for hvilken som helst internasjonal inngripen, og innenfor denne ramme må så de militære mål fastsettes. Videre må de militære operasjoner basere seg på en entydig begrepsterminologi for å redusere muligheten for tolkningsuenighet. FN's evne til å lede militære operasjoner er meget begrenset. Det blir spesielt vanskelig under aksjoner hvor mandatet tillater bruk av tvangsmidler. Da viser erfaringene at styrkesjefen ofte står overfor en nesten håpløs oppgave. Under Kap VII operasjoner synes det derfor langt bedre at NATO påtar seg oppdraget på vegne av FN, fordi Alliansen har et velutviklet og effektivt kommandoapparat. Men hva enten det er NATO, VEU eller en annen form for koalisjon som påtar seg oppdraget, må betydningen og viktigheten av en enhetlig ledelse understrekes. Etter Berlin-møtet ser det nå ut til at man endelig kan realisere CJTF-konseptet. Dette krever imidlertid en frigjøring av ressurser, noe som igjen forsterker behovet for at NATO restrukturerer og forenkler dagens kommandostruktur. I den forbindelse er det viktig at den statiske struktur blir mer forsvarsgrensintegrert. Det vil kunne forenkle etableringen av CJTF konseptet. Men uansett den fremtidige kommando-

struktur er det av betydning at Norge lar seg representere med kvalifisert personell på alle nivåer. Bare på den måten kan en få innflytelse på den militære utvikling i NATO, ved siden av at man sørger for opprettholdelse av nødvendig kompetanse. Et nordisk samarbeid er klart ønskelig, men det må ikke gå på bekostning av NATO-samarbeidet.

### Litteratur

- 1) St.Meld. Nr 14 (1992-93) - Beredskap for fred med tilhørende Innst.S. nr 135 (1992-93).
- 2) St.Meld. Nr 46 (1993-94) - Bruk av norske styrker i utlandet med tilhørende Innst.S. 23 (1994-95). Internasjonale militære utfordringer - det folkerettslige aspekt.
- 3) Referat fra Stortingets spørretime 11 okt 95.
- 4) FFI/RAPPORT-93/5041:
- 5) FFI/RAPPORT-94/01571: NATO og alleuropeisk sikkerhet: En analyse av NATO's potensiale for inngripen i internasjonale konflikter.
- 6) FFI/RAPPORT-94/02994: Politiske strategier for internasjonal krisehåndtering.
- 7) FFI/RAPPORT-95/00122: Internasjonal militær inngripen: Generelle problemstillinger og oppgaver.
- 8) FFI/RAPPORT-95/00759: Konfliktløsning i Europa.
- 9) FFI/RAPPORT-95/02445: Militær informasjon ved internasjonale operasjoner.
- 10) NUPI Rapport nr 186 - des 1994: Luftmakt i 90-årene - Nye perspektiver av oblt Tom H Knutsen.
- 11) UK Army Field Manual: "Wider peacekeeping (third draft)".
- 12) "Conduct of the Persian Gulf War - Final report to US Congress".
- 13) FN publikasjon DPI/1312/Rev 4: "The United Nations and the situation in the former Yugoslavia".
- 14) SACEUR OPLAN 10405 - JOINT ENDEAVOUR (NC) - 12 Dec 95 (3rd Revise).
- 15) SHAPE Joint Ops & Plans: "NATO ROE for Multinational Force Operations".
- 16) MC 66: "Rules of Interrogation, Intervention and Engagement for Air Defence Forces of Allied Command Europe in Peacetime (NC)".
- 17) MC 192: "Rules of Engagement for NATO Forces operating in a Maritime Environment (NC)".
- 18) MC 193: "Rules of Engagement for the Allied Command Europe Mobile Force (land) (NC)".
- 19) IMSM - EEO - 497 - 93: "IMS Background Paper on Command and Control and Rules of Engagement (ROE) and Standard Operating Procedures (SOP's) related to Peacekeeping Cooperation".

- 20) NATO Press Release M - NACC - 2(95) 123: "Follow on to the 1993 Athens Report on Cooperation in Peacekeeping".
- 21) Åge Eknes og Toralv Nordbø: Organisasjon og ledelse av flernasjonale operasjoner. (FSTS kurs II/1 95/96).
- 22) IFS Info 5/95: "UN Authorized Use of Force: Recent Changes in UN Practice" av Tetsuo Ito.
- 23) Small Wars & Insurgencies, Volume 6 Spring 95 No 1: "Peacekeeping in Intra-State Conflict" av Thomas R Mockaitis.
- 24) FOA's reiserapport fra Bosnia - Jan/Feb 94.
- 25) "HQ UNPROFOR Instructions/Orders/Messages Concerning ROE" av 19.07.93.
- 26) UN Commandeers Workshop mai 95: "Lessons learned from former Yugoslavia - Peacekeeping Principles in Civil War like Conflicts".
- 27) Foredrag for BFO nov 95: "FN's sikkerhetspolitiske utfordringer" av statssekretær Jan Egeland.
- 28) Int. Politikk nr 4 - 95: "Noen utviklingstrekk i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess" av Rolf E Five.
- 29) PRIO 1994: "Konflikter i KSSE-området".
- 30) Marine Corps Gazette - Oct 93: "Rules of Engagement: The Peacekeepers Friend or Foe?" by Major Paul D Adams.
- 31) Janes Defence Weekly - 10 Sept 94: "Troops must still train for war". Intervju med general John Shalikashvili.
- 32) Sikkerhetsrådets Resolusjon 1031 (1995) av 15 des 95 om etableringen av en multi-nasjonal implementeringsstyrke i Bosnia.
- 33) Samtale med oblt B Hals, HSTS nov 96.