



---

# FFI-RAPPORT

---

18/02274

## Balansegang når mye står på spill

— en case-studie om rådgivere i joint targeting

Ragnhild E. Siedler



# **Balansegang når mye står på spill**

## **– en case-studie om rådgivere i *joint targeting***

Ragnhild E. Siedler

---

---

## **Emneord**

Militære operasjoner

Militær makt

Folkerett

## **FFI-rapport**

18/02274

## **Prosjektnummer**

1717

## **ISBN**

P: 978-82-464-3130-7

E: 978-82-464-3131-4

## **Godkjenner**

Alf-Christian Hennum, *forskningsleder*

Iver Johansen, *forskningsdirekør*

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.*

## **Opphavsrett**

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

---

---

## Sammendrag

*Joint targeting* er stabsprosessen som skal sikre sammenheng mellom operasjonens målsettinger og militære virkemidler. I henhold til Nato-doktrine skal rådgivere delta i prosessen, men hvordan deltar de i praksis? Hensikten med denne rapporten er å beskrive rådgivernes roller i *joint targeting*. Hovedvekten er på juridiske rådgivere, men den gir også en kort beskrivelse av hvilke bidrag politiske rådgivere gir. Rapporten baserer seg på norske erfaringer fra å være eller å samarbeide med rådgivere i prosessen. Den identifiserer flere problemstillinger som Forsvaret vil kunne dra nytte av i utviklingen av *joint targeting* nasjonalt:

- Det er to tilnærminger til hvordan juridiske rådgivere kan inkluderes i prosessen. I den første tilnærmingen er rådgiverens oppgave kun å kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget. I den andre tilnærmingen er rådgiveren både kvalitetskontrollør og problemløser. Det innebærer at rådgiveren bidrar til å identifisere muligheter og er en aktiv bidragsyter under utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget.
- Prosessen består av noen kontrollmekanismer. Hvordan juridiske rådgivere inkluderes i kontrollmekanismene har betydning for i hvilken grad legalitetsvurderingene blir kvalitetssikret. Det er nødvendig å være oppmerksom på hvordan juridiske rådgivere inkluderes i kontrollmekanismene.
- Politiske rådgivere kan identifisere kryssende interesser og hvordan maktanvendelsen påvirker dem. Kryssende interesser har betydning for den delen av prosessen som handler om å vurdere effektene av maktbruken. Politiske rådgivere kan derfor gi nyttige bidrag i effektvurderingene. Det er imidlertid behov for mer kunnskap om politiske rådgivere og deres bidrag inn i oppgaveløsningen.
- Dersom rådgiverens deltakelse i prosessen ikke er tilstrekkelig formalisert, indikerer intervjudataene at rådgiverens deltakelse blir avhengig av andre team-medlemmer. Avhengigheten kan gjøre det utfordrende å gi råd som går på tvers av rådende meninger i *targeting*-teamet.
- Organisatorisk tilrettelegging gjennom formalisering av rollen og rolledeltakelsen samt systematisk kompetanseutvikling vil bidra til at rådgiverne blir bedre integrert i prosessen.

---

---

## Summary

The joint targeting process ensures consistency between how military means are applied and the objectives of an operation. According to NATO-doctrine, advisors are to participate in the process, but how do they actually take part? This report describes the roles of advisors in joint targeting. The main focus is on legal advisors, but it also provides a short description of political advisors. The analysis draws on experiences made by Norwegian military personnel. Some have served as advisors themselves whereas others have experiences in cooperating with advisors in the process. The report identifies several aspects that enable the Norwegian Armed Forces to develop a joint targeting capability:

- There are two approaches for how to include legal advisors in the process. In the first approach, the advisor ensures the validity of decisions only and is mainly a compliance function. In the other approach, the advisor takes actively part in solving problems. In addition to compliance as such, the advisor contributes in identifying ways for how military means can be applied. In this approach the advisor contributes throughout the whole process in contrast to the former, which mainly ties the advisor to the final decision.
- The process consists of review mechanisms. To what extent legal assessments becomes subject to review depends on how legal advisors are included in such mechanisms. Thus, it is important to pay attention as to how legal advisors are included here.
- Political advisors can identify conflicting interests impacted by targeting decisions. Conflicting interests is a relevant aspect in that part of the process which assesses what effects an action can cause. Thus, political advisors can inform effect assessments. The main contribution of this report in relation to political advisors, however, is to point out the need for more knowledge: What does the role of political advisors imply in more detail, and how can it inform joint targeting?
- The absence of a formalized approach to advisory roles makes the advisors dependent on other team members. Dependency, in turn, may challenge the advisor in taking a position that contradicts other opinions in the team.
- Military organizations can facilitate integration of advisors in the joint targeting process by formalizing the function of their roles and expectations as to how they are to contribute. A systematic approach to education would also contribute to this objective.

---

---

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>Summary</b>	<b>4</b>
<b>Forord</b>	<b>7</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>9</b>
1.1 Hovedfunn og oppbygning	10
1.2 Hva er joint targeting?	10
1.2.1 Prosessen steg for steg	11
1.2.2 Sammenhengen mellom kompetanse og deltakelse i prosessen	12
1.3 Problemspesifisering	12
<b>2 Metode</b>	<b>13</b>
2.1 Valg av informanter	14
2.2 Gjennomføring av dybdeintervjuer	15
2.3 Analyse av intervjudata	16
<b>3 Doktrinelle og teoretiske perspektiver</b>	<b>16</b>
3.1 Autoritative dokumenters omtale av legad-rollen	17
3.1.1 Overordnet beskrivelse av dokumentene	17
3.1.2 Hva betyr den overordnede beskrivelsen for utøvelsen av legad-rollen?	18
3.2 Sammenhengen mellom virkemiddel og målsetting	19
<b>4 Beskrivelse av legad-rollen</b>	<b>22</b>
4.1 Kvalitetssikring – å kontrollere at beslutningsgrunnlaget er gyldig	24
4.1.1 På hvilken måte bidrar legad til kvalitetssikring?	24
4.1.2 Kvalitetssikring av legad-vurderinger	26
4.2 Problemløsning – å utnytte muligheter	27
4.2.1 På hvilken måte bidrar legad til problemløsning?	27
4.2.2 Betydningen av personlig integritet i rolle-utøvelsen	28
4.3 Hva skal til for å inkludere legad i prosessen?	30
4.3.1 Tidlig inkludering i prosessen	30
4.3.2 Betydningen av kompetanse	31
4.3.3 Tilgjengelighet – i flere betydninger	33

---

<b>5</b>	<b>Beskrivelse av polad-rollen</b>	<b>35</b>
5.1	Å forutse konsekvenser gjennom helhetlig konfliktforståelse	36
5.1.1	De store linjene	36
5.1.2	Aktører og kryssende interesser	38
5.1.3	Tilgjengelighet	39
<b>6</b>	<b>Oppsummering og konklusjon</b>	<b>40</b>
6.1	Hva innebærer det å være legad og polad i <i>joint targeting</i> -prosessen på operasjonelt nivå?	41
6.2	Hvordan kan organisatoriske rammebetingelser legge til rette for at rådgiverne kan bidra på en hensiktsmessig måte i <i>joint targeting</i> -prosessen?	42
6.3	Rådgivere generelt	42
	<b>Vedlegg A Forespørsel om intervju</b>	<b>44</b>
	<b>Vedlegg B Intervjuguide til rådgivere</b>	<b>45</b>
	<b>Vedlegg C Intervjuguide til <i>targeting</i>-offiserer</b>	<b>47</b>
	<b>Vedlegg D Intervjuguide til beslutningstaker</b>	<b>49</b>
	<b>Referanser</b>	<b>50</b>



---

---

## Forord

Siden førjulstider 2015 har FFI-teamet med Dr. Tone Danielsen og Dr. Sigmund Valaker i spissen studert stabsprosessen *joint targeting*. Hvorfor velger vi å inkludere rådgiver-rollene i våre studier? *Joint targeting* forvalter mye makt, og denne forvaltningen utgjør et viktig samfunnsoppdrag. Oppdraget løses imidlertid ikke kun gjennom å oppnå militære resultater. Måten resultatene oppnås på har også en betydning. Det gjør det nødvendig å balansere militær effektivitet med hensynene til legalitet og legitimitet. Rådgiverne kan bidra med kunnskaper som er viktige for å få til en hensiktsmessig balansegang. Med andre ord, spesialistkunnskaper som komplementerer den fagmilitære kunnskapen kan bidra til at militærmakten evner å forsvare det vi *har*, på en måte som er forenlig med det vi *er*.

Våre kontaktpersoner i Forsvaret har i hovedsak en militærfaglig bakgrunn. Det påvirker naturlig nok hvilke spørsmål de er opptatt av og hvordan de forholder seg til temaet *joint targeting*. Prosessen forutsetter imidlertid et samarbeid mellom flere stabsfunksjoner. Ved å inkludere andre personellkategorier i informasjonsinnsamlingen, har vi muligheten til å fange opp aspekter vi ellers ikke ville ha fått kunnskap om. På den måte utvider rapportenden den generelle innsikten om prosessen.

Mange støttespillere har bidratt til utarbeidelsen av denne rapporten. Først og fremst ønsker jeg å rette en stor takk til Dr. Tone Danielsen, som har latt meg få muligheten til å realisere denne idéen og for å ha støttet den trofast opp underveis. I tillegg er jeg oppriktig takknemlig for hennes tydelige og konstruktive tilbakemeldinger på både store og små forbedringsområder i løpet av skriveprosessen. Jeg vil også takke mine gode team-kolleger Dr. Sigmund Valaker og oberstløytnant Jostein Grønflaten for alle råd og tilbakemeldinger under arbeidet og ellers i hverdagen.

Ingen intervjuobjekter, ingen intervjudata; en spesiell takk til hver og en av dere som har satt av tid og gitt av deres erfaring for å besvare mine spørsmål. Dere har bidratt med gode beskrivelser og vurderinger som har gjort meg i stand til å belyse en rekke forhold. Takk også får gode innspill i sluttspurten av rapportarbeidet. Oberstløytnant Geir Ødegaard har vært min eksterne rådgiver. Jeg er takknemlig for hans bidrag til å avklare militærfaglige spørsmål, hans behjelpelighet med å identifisere aktuelle informanter og nyttige korrigeringer til rapportutkastet. Mange takk også til oberstløytnant Bjørn Robert Dahl og en av prosjektets gode kontaktpersoner ved FOH som har lest og kommentert rapporten før ferdigstillingen. Sist, men ikke minst ønsker jeg å takke mine FFI-kolleger Dr. Tore Nyhamar for at han har lest og korrigert gjentatte utkast og forsker Torbjørn Kveberg for hans kritiske sensorblikk og konstruktive og pedagogiske forslag til forbedringer. Ansvar for eventuelle feil og mangler tilhører meg.

Kjeller, 19. oktober 2018

Ragnhild E. Siedler



---

---

# 1 Innledning

Forsvaret er forpliktet til å inkludere personell som har kunnskap om krigens folkerett i sin operative virksomhet (Tilleggsprotokoll I, 1977, til Genève-konvensjonene). Hvordan personell med slik kunnskap i praksis skal implementeres, er imidlertid lite konkretisert (Intervju 1). Forpliktelsen er innlemmet i NATOs *joint targeting*-doktrine (Allied Joint Publication 3.9 (AJP-3.9), 2016), som understreker at *legal advisor* (legad) skal delta i *joint targeting*-prosessen. I tillegg til legad, er det flere typer rådgivere som kan bidra i prosessen, som for eksempel *political advisor* (polad), *cultural advisor* og *gender advisor*. (AJP-3.9, 2016: 4-6).<sup>1</sup> Innsikt i hvordan rådgiverne kan bidra er en viktig forutsetning for å kunne utvikle evnen til *joint targeting*.<sup>2</sup> Siden prosessen handler om å operasjonalisere de politiske målsettingene til praktiske måter å anvende militærmakten på, spiller det operasjonelle beslutningsnivået en nøkkelrolle (Henriksen, 2013). Derfor fokuserer rapporten på den operasjonelle oppgaveløsningen. Rapportens problemstilling er:

*Hva innebærer det å være rådgiver i joint targeting-prosessen på operasjonelt nivå, og hvordan kan organisatoriske rammebetingelser legge til rette for at rådgiverne kan bidra på en hensiktsmessig måte i denne prosessen?*

Hensikten er å bidra til å dekke Forsvarets kunnskapsbehov innen *joint targeting* med en analyse av norsk personell sine erfaringer. Nasjonalt er det mest erfaring om legad-rollen, og rapporten legger derfor mest vekt på den. Siden det finnes en polad-stilling ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), er det interessant å supplere kunnskapen fra legad med mer innsikt i hva polad kan bidra med i prosessen. Rapporten inkluderer derfor også en beskrivelse av polad-rollen. Dette er en eksplorerende case-studie der det er nødvendig å fremskaffe dybdebeskrivelser som gir bedre forståelse om temaet (Jacobsen, 2003: 46). Derfor er det nødvendig å avgrense informasjonsinnsamlingen til legad og polad, for så å kunne si noe om rådgiverfunksjonene generelt.

Denne rapporten er én av flere FFI-leveranser som inngår i oppdragsløsningen til *Concept Development & Experimentation* (CD&E)-oppdrag EP 1717 *joint targeting* – konseptutvikling. I tillegg til dette oppdraget, har FFI støttet Forsvaret gjennom EP 1650 *Targeting* – Samhandling og beslutning. Danielsen, Bratli og Valaker (2017) oppsummerer hovedfunnene fra oppdrag EP 1650. Ett av funnene er at individuelle erfaringer bør gjøres om til institusjonalisert kunnskap. Gjennom å beskrive og analysere intervjudata, bidrar rapporten til at individuelle erfaringer om rådgiverrollene kan gjøres til institusjonalisert kunnskap.

---

<sup>1</sup> Forkortelsene legad og polad har engelskspråklig opprinnelse, men informantene i denne undersøkelsen bruker dem som norske uttrykk. Rapporten behandler imidlertid forkortelsene i tråd med sin engelske opprinnelse, men på grunn av den hyppige bruken settes de ikke i kursiv.

<sup>2</sup> Som del av de innledende undersøkelsene til oppdrag EP 1650 gjennomførte FFI feltarbeid med personell i det norske *targeting*-miljøet, og gjennom dette arbeidet fremkom det at rapportens problemstilling var et relevant aspekt sett opp mot Forsvarets kunnskapsbehov innen *joint targeting*.

---

---

## 1.1 Hovedfunn og oppbygning

Rådgivernes deltakelse handler om hvordan prosessen kan omsette et spekter av kunnskaper til hensiktsmessige beslutninger. Legad har kunnskaper som kan bidra til kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget, men også til å identifisere alternative måter å løse problemer på underveis i prosessen. Informantene forbinder polad med helhetsoversikt og muligheten til å identifisere kryssende interesser. Med denne innsikten kan polad bidra til å vurdere både ønskede og uønskede effekter maktanvendelsen kan få.

Det er nødvendig å legge organisatorisk til rette for at rådgiverne skal bli integrert i prosessen. En viktig form for organisatorisk tilrettelegging handler om å formalisere hva rollen går ut på og hvordan den skal bidra i oppgaveløsningen. En systematisk tilnærming er viktig fordi manglende formalisering kan gjøre rådgiverne avhengige av annet personell og på den måten gjøre det mer utfordrende å gi råd som går på tvers av andres meninger. Det å fylle en rådgiverrolle krever mer enn kun fagkunnskaper. En systematisk tilnærming til kompetansebehovet vil derfor være en annen måte å legge organisatorisk til rette på. Sist, men ikke minst er det viktig ikke å undervurdere betydningen av rådgivernes tilgjengelighet. At rådgiverne er tilgjengelige er en forutsetning for at de skal kunne bidra. Dersom rådgiverne blir integrert i prosessen på en systematisk måte, kan de gi nyttige bidrag både under utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget og i selve beslutningssituasjonen. I tillegg til å bidra til at maktanvendelsen blir i tråd med legalitet og legitimitet, kan de også bidra til at den blir effektiv. Dette er viktig for prosessen som helhet idet *joint targeting* handler om å balansere hensyn opp mot hverandre – ofte i situasjoner der viktige verdier og interesser står på spill.

Rapporten er bygd opp på følgende måte: Først redegjør den for hvordan innsamling og analyse av data er gjennomført. Neste kapittel presenterer relevante doktriner, og beskriver tre analysekategorier intervjudataene tolkes gjennom. Deretter diskuteres rollene i hvert sitt kapittel. Siden informantene bruker begrepene “legad” og “rådgiver” litt om hverandre, alt ettersom de omtaler det rollespesifikke eller det generelle, reflekteres denne begrepsbruken i den påfølgende beskrivelsen.

## 1.2 Hva er joint targeting?

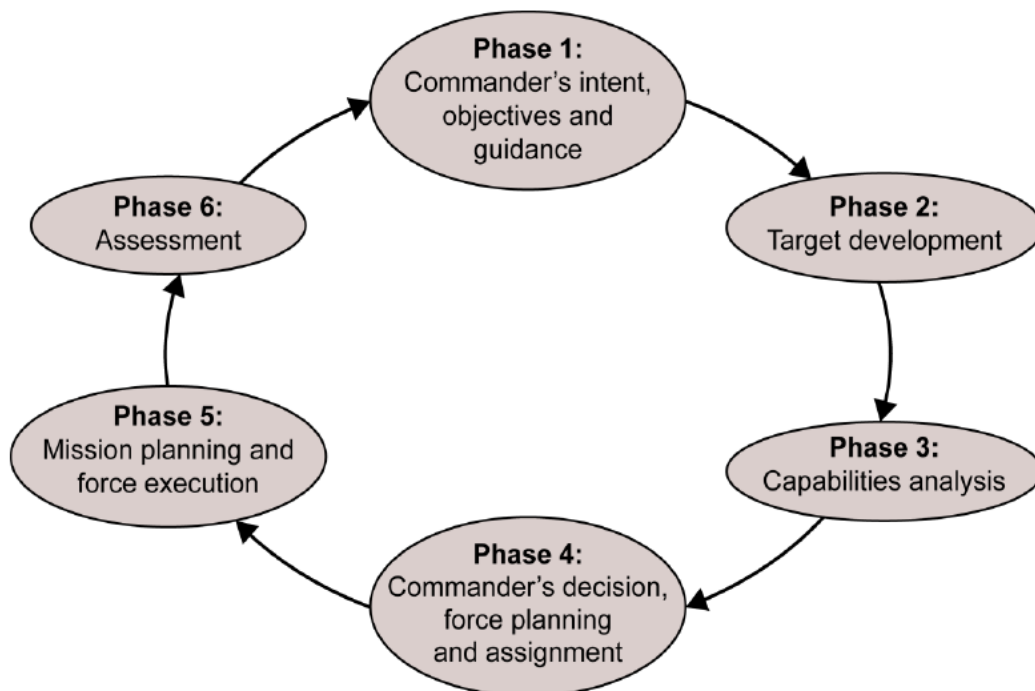
*Joint targeting*, som i norsk doktrine kalles metodisk målbekjempelse (Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD), 2014: 199–201), handler om å utarbeide et beslutningsgrunnlag for hvilke mål som skal engasjeres i en operasjon og måten de skal engasjeres på. Prosessen skal sikre at maktanvendelsen understøtter de politiske målsettingene. Begrepsbruken knyttet til denne prosessen er noe varierende i norsk sammenheng. I Forsvarets hverdagstale brukes begrepet *joint targeting*. Fornorsking av engelsk fagterminologi kan medføre at innholdet blir forenklet eller upresist (Danielsen m.fl., 2017), og derfor bruker rapporten uttrykket *joint targeting* fremfor metodisk målbekjempelse. Denne rapporten bygger på prosessbeskrivelsen i NATO-doktrinen (AJP-3.9, 2016). Der fremkommer det at *joint targeting* er en prosess som foregår i to dimensjoner; det er både en prosess som går mellom beslutningsnivåer i den militære organisasjonen og en prosess internt på hvert av beslutningsnivåene.

---

---

### 1.2.1 Prosessen steg for steg

*Joint targeting*-prosessen består av en rekke oppgaver. Som figur 1.1 illustrerer, deles prosessen inn i seks faser (AJP-3.9, 2016). Den tar utgangspunkt i de operasjonelle målene og føringene til den militære sjefen (fase 1). Fase to og tre er spesielt viktige på operasjonelt nivå. Fase to handler om å identifisere hvilke objekter, individer og organisasjoner som utgjør aktuelle mål i operasjonen. Målutvelgelse (målutvikling) og nominering skjer i samarbeid med taktisk og strategisk nivå. I tillegg handler fase to om å kvalitetssikre disse vurderingene (validering). Det gjøres også en vurdering på hvilken innbyrdes prioritering målene bør ha.



Figur 1.1 *Joint targeting*-prosessen slik den er fremstilt i NATO-doktrinen (kilde: AJP-3.9, 2016: 2–2).

I fase tre gjennomføres kapabilitetsanalysen. Den tar stilling til hvordan målene skal engasjeres. Det vil si, om det skal anvendes kinetiske- eller ikke-kinetiske maktmidler og under hvilke omstendigheter de skal brukes (for eksempel tidspunkt). De øvrige fasene i prosessen er fase fire – styrkeplanlegging og måltildeling, fase fem – oppdragsplanlegging og utførelse og fase seks – vurdering av måloppnåelse (*assessment*). Både intenderte og utilsiktede effekter er sentrale i vurderingene som gjøres i prosessen (Ødegaard, 2012).<sup>3</sup> Prosessen identifiserer også hvilke mål som ikke skal engasjeres (*No-Strike List*) og hvilke mål som er beheftet med spesielle restriksjoner (*Restricted Target List*).

---

<sup>3</sup> For en mer detaljert beskrivelse av hva *joint targeting* handler om, anbefales Ødegaard (2012) og Andersen & Ødegaard (2016).

---

---

## 1.2.2 Sammenhengen mellom kompetanse og deltakelse i prosessen

Spørsmålene som vurderes i de operative stabsprosessene er sammensatte og berører flere stabsfunksjoner. *Joint targeting*-prosessen forutsetter også bidrag fra flere stabsfunksjoner. Tverrfaglighet er derfor ett av prinsippene prosessen skal styres etter (AJP-3.9, 2016: 1–5).<sup>4</sup> Måten prinsippet beskrives på, indikerer at det er samarbeid mellom funksjoner i et hovedkvarter som prinsippet refererer til. *Joint Targeting Working Group* består av representanter fra flere stabsfunksjoner. Hensikten med arbeidsgruppen er å belyse problemstillinger fra ulike synsvinkler før de blir lagt frem for beslutningsmøtet *Joint Targeting Coordination Board* (AJP-3.9, 2016: 4–4). Den tverrfunksjonelle oppgaveløsning innebærer at rådgiverne utøver sin rolle i nært samarbeid med annet stabspersonell.

Tverrfaglighet kan imidlertid innebære mer enn samarbeid på tvers av funksjoner. Det kan også bety samarbeid mellom mennesker med ulik profesjonsbakgrunn. Tverrfaglige team oppstår fordi oppgaven er så kompleks at den fordrer en kombinasjon av ulike former for kompetanse for å bli løst på en hensiktsmessig måte (Danielsen, 2008: 10). Vi forstår kompetanse som et sammensatt fenomen bestående av personlighet, evner, ferdigheter, erfaringer og holdninger i tillegg til kunnskaper (Filstad, 2017). Rapporten refererer til disse enkeltdelene av begrepet som kompetanseaspekter. *Joint targeting* handler om en rekke forhold som den fagmilitære profesjonen har kompetanse i å håndtere, som for eksempel forståelse for militærmakt som fenomen, kunnskaper om våpenvirkninger samt innsikt i ulike sider ved militære operasjoner generelt. Siden rådgiverne ofte representerer en annen kompetanse enn den fagmilitære, bidrar de til at *targeting*-teamet blir mer komplementært. Kompetanse er derfor et nøkkelord i å beskrive rådgiverrollene. For å få et helhetlig grunnlag å forstå rollene på, baserer rapporten seg på erfaringer fra både de som har innehatt rollen og fra annet stabspersonell som har samarbeidet med rådgivere i prosessen.

## 1.3 Problemspesifisering

Som nevnt innledningsvis stiller rapporten spørsmålet: Hva innebærer det å være rådgiver i *joint targeting*-prosessen på operasjonelt nivå, og hvordan kan organisatoriske rammebetingelser legge til rette for at rådgiverne kan bidra på en hensiktsmessig måte i prosessen? Behovet for å opparbeide en nasjonal evne til *joint targeting* ble blant annet tydeliggjort under Libya-operasjonene i 2011. Erfaringene herifra viste at en nasjons innflytelse på hvordan militærmakten operasjonaliseres i en flernasjonale operasjon oppnås gjennom å delta i *joint targeting*-prosessen i det multinasjonale hovedkvarteret (Henriksen, 2013). I tillegg til å kunne påvirke hvordan norske styrkebidrag anvendes i internasjonale operasjoner, er *joint targeting* viktig for den nasjonale forsvarsevnen (Danielsen m.fl., 2017: 35).

Hvorfor er det behov for å vite mer om rådgiverrollene i denne prosessen? Erfaringene fra Libya-operasjonene omfatter også legad-rollen. Det norske bidraget ble blant annet styrt

---

<sup>4</sup> NATO-doktrinen har tverrfaglighet, eller *multidisciplinary*, som ett av seks prinsipper prosessen skal innrettes etter (AJP-3.9: 1–5).

---

---

gjennom *Red Card Holder* (heretter forkortet til RCH),<sup>5</sup> som var lagt til det luftoperative komponentnivået i NATOs kommandostruktur.<sup>6</sup> Oberstløytnant Nordskog, RCH i oppstarten av operasjonene, gir denne beskrivelsen av hvordan legad-rollen ble inkludert i teamet:

*Vi hadde heller ikke noen juridisk rådgiver [...] innledningsvis. Dette bad vi om og fikk sendt ned, LEGAD-en fikk da likevel en svært bratt innføringskurve og ble kjørt hardt fordi vi ikke hadde dobbelt opp. LEGAD-en måtte være til stede både på dagen når det var møter som gikk, og senere, når flyvingen foregikk (Nordskog, 2012: 104).*

Sitatet viser at den organisatoriske tilretteleggingen av RCH-teamet i utgangspunktet ikke hadde inkludert legad-rollen, men at legad ble inkludert på initiativ fra RCH. For det første, tyder det på at legad sin deltakelse bidro til å dekke et reelt behov for komplementær kompetanse i RCH-teamet. For det andre, gir sitatet en pekepinn på at det er behov for mer innsikt om hvordan rådgivere blir inkludert i planlegging og gjennomføring av operasjoner. Rapporten søker derfor å identifisere og beskrive erfaringer om dette. Erfaringene som utgjør det empiriske grunnlaget for denne rapporten, er opparbeidet over tid. Rapporten gir derfor ikke en statusbeskrivelse av den nasjonale evnen til *joint targeting*. Funnene utgjør allikevel relevante aspekter som både utdanning og operativ virksomhet kan dra nytte av.

## 2 Metode

Oppdrag EP 1717 har et kvalitativt forskningsdesign. Gjennom en induktiv metode, søker vi å fremskaffe ny innsikt om *joint targeting*-prosessen. Rapporten bidrar til dette ved å beskrive og analysere legad og polad sine roller i *joint targeting*-prosessen i form av en case-studie. Case-studier går i dybden på et avgrenset tema gjennom å beskrive flere aspekter ved det som undersøkes (Andersen, 2005: 8). Mange av forholdene knyttet til prosessen er skjermingsverdige, og temaet er preget av *need to know*-hensyn. Det er derfor lite empirisk kunnskap om prosessen i seg selv og om rådgivernes bidrag inn i den.<sup>7</sup> Det gjør det nødvendig å bruke en eksplorerende (utforskende) metode (Jacobsen, 2003: 51). I tillegg til å beskrive erfaringer, vil en

---

<sup>5</sup> Rapporten bruker betegnelsen RCH om personen som hadde ansvaret for å utøve oppgaven på vegne av FOH. Oberstløytnant Hans J. Nordskog (jagerpilot) hadde rollen som RCH i første delen av Libya-operasjonene. RCH hadde også et støtteapparat (Nordskog, 2012: 103). Når rapporten omtaler dette støtteapparatet som en enhet, brukes betegnelsen RCH-teamet.

<sup>6</sup> Selv om det norske RCH-teamet var lagt til komponentnivået i NATO, innebar RCH-rollen å ta stilling til flere av de samme problemstillingene som håndteres i den operasjonelle prosessen. Dessuten rapporterte RCH-teamet til FOH, og slik sett var funksjonen underlagt det operasjonelle nivået i den nasjonale beslutningslinjen. Erfaringer fra Libya-operasjonene kan derfor bidra til å belyse rapportens problemstilling selv om funksjonen rent doktrinelt og organisatorisk skiller seg fra prosessen i et operasjonelt hovedkvarter.

<sup>7</sup> Så langt forfatteren har kunnet finne, er det lite forskning om norske erfaringer med rådgiverroller i militæroperativ virksomhet. Flemming (2014) gir imidlertid en utfyllende analyse av norske genderrådgivere i *International Security Assistance Force* (Afghanistan).

---

---

eksplorerende case-studie avdekke nye kunnskapsbehov. Rapporten er derfor å anse som en første byggestein andre undersøkelser kan bygge videre på.

Informasjonen har blitt samlet inn gjennom individuelle intervjuer der informantene fortalte om sine egne erfaringer. Undersøkelsen er derfor basert på førstehåndskilder. Behovet for dybdebeskrivelser som forklarer sammenhenger har vært styrende for valg av innsamlingsmetode. Informasjonsinnsamlingen er basert på en intervjuform som la til rette for at informantene kunne fortelle om sine erfaringer i detalj, og der intervjueren søkte å få dem til å utdype besvarelsene gjennom oppfølgingsspørsmål (Rubin & Rubin, 2005). Til sammen er det gjennomført ni dybdeintervjuer.<sup>8</sup> Intervjuforespørsel er lagt ved i vedlegg A.

## 2.1 Valg av informanter

Tilgang til informanter med relevant og egenopplevd erfaring om temaet som undersøkes er et viktig kriterium for å få data som opplyser problemstillingen. (Rubin & Rubin, 2005: 65). Å få informanter som har deltatt i *joint targeting*-prosesser på operasjonelt nivå, var derfor nødvendig for å kunne besvare problemstillingen. Det norske *targeting*-miljøet er relativt lite, men flere representanter for dette miljøet har til gjengjeld erfaring fra både øvelser og skarpe operasjoner. Ved å inkludere både rådgivere og det personellet de samarbeider med, ble rollen belyst fra ulike synsvinkler. På den måten kunne vi fange opp variasjoner i erfaringer og refleksjoner.

Kriteriet for valg av informanter er at de har deltatt i prosessene i operasjonelle hovedkvarter. Informantene fordeler seg på følgende roller: to informanter med erfaring som beslutningstaker,<sup>9</sup> to med erfaring som *targeting*-offiserer og fem rådgivere. Innen sistnevnte kategori, har én informant erfaring fra polad-rollen, mens de resterende fire har erfaring som legad. Alle informantene har erfaring fra øvelser nasjonalt, og samtlige rådgivere og begge *targeting*-offiserer har i tillegg *targeting*-erfaring fra utenlandsoperasjoner.<sup>10</sup>

*Joint targeting* nasjonalt har i lange perioder vært lavt prioritert og har tidvis ikke vært ansett som en nasjonal oppgave (Danielsen m.fl., 2017; Henriksen, 2013). Mangelen på nasjonal erfaring kompenseres noe av informantenes internasjonale erfaring, og de bruker disse erfaringene til å gi de nasjonale erfaringene et komparativt perspektiv. Det gjør dem i stand til å beskrive nyanser og identifisere sammenhenger som ellers ville være vanskelig å avdekke. Dette utvider derfor erfaringsgrunnlaget undersøkelsen bygger på og er en styrke ved undersøkelsen. Det er imidlertid viktig å være klar over forskjellene på utenlandsoperasjoner og nasjonalt forsvar. En forskjell er operasjonsmiljøet. Det vil blant annet prege hvilke problemstillinger *joint targeting*-prosessen må ta stilling til, samt hvordan motstridende hensyn blir vektet i de ulike operasjonene. Hovedkvarterene kan også variere i størrelse, og det kan påvirke hvordan

---

<sup>8</sup> Det ble sendt ut elleve intervjuforespørsler hvorav to ikke ble besvart.

<sup>9</sup> Beslutningstakerne har enten hatt stillingen som sjef for et operasjonelt hovedkvarter eller utøvd denne beslutningsmyndigheten på sjefens vegne.

<sup>10</sup> Av sporbarhetshensyn hadde det vært hensiktsmessig å presisere hvilke øvelser og operasjoner erfaringene er hentet fra. Siden det norske *targeting*-miljøet er lite, ville det imidlertid kunne identifisere informantene samt gjøre beskrivelsene skjermingsverdige.



---

---

prosessene gjennomføres. Større NATO-hovedkvarter kan for eksempel ha flere personellressurser å fordele oppgavene i prosessen på. Slike forskjeller vil påvirke hvilke erfaringer den enkelte informant har. Det igjen vil påvirke hvilken informasjon informantene formidler og hvilke vurderinger de knytter til denne informasjonen. Det er også viktig å være klar over at doktriner som de ulike hovedkvarterene baserer sine prosesser på, utvikles og endres over tid. Erfaringene kan derfor være basert på forskjeller i doktrinegrunnlag. Slike bakenforliggende faktorer er det utvist oppmerksomhet på i tolkningen av intervjudataene.

Vi velger å inkludere RCH-funksjonen i informasjonsinnsamlingen. RCH-funksjonen følger ikke prosessen i sin helhet, men utfører kun enkeltoppgaver. Organisatorisk sett er den heller ikke formelt integrert i hovedkvarterets *targeting*-team. For å kunne ha et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag å basere undersøkelsen på, er det imidlertid lagt mer vekt på i hvilken grad beskrivelsene forteller noe om hvordan beslutninger om militær maktanvendelse blir til enn i hvilken grad oppgavene ble gjennomført doktrinelt riktig. Selv om det kan være forskjeller mellom prosessen i operasjonelle hovedkvarter og RCH-funksjonen med hensyn til innretting og gjennomføring, kan allikevel erfaringer fra RCH-funksjonen beskrive hva det innebærer å være rådgiver og hvordan rollene kan videreutvikles.<sup>11</sup>

## 2.2 Gjennomføring av dybdeintervjuer

For å kunne besvare en eksplorerende problemstilling, var det nødvendig å velge en intervjuform som får frem nyanser og som er åpen for uventede aspekter (Jacobsen, 2003: 46). Dybdeintervjuer sin styrke er at den legger til rette for at informantene kan forklare hvorfor de løser oppgaver på en bestemt måte (Rubin & Rubin, 2005; Jacobsen, 2003). Intervjuene gir innsikt i hvordan informantene fortolker rådgiverrollene og hvordan de bidrar i prosessen. De ble gjennomført individuelt for å kunne skille mellom de ulike erfaringene og refleksjonene informantene hadde. Der det har vært hensiktsmessig, ble intervjuene gjennomført ansikt til ansikt. På grunn av avstander, ble det gjennomført noen intervjuer over telefonlinjer med graderingen Begrenset. Alle intervjuene, inkludert telefonintervjuene, gav innholdsrike og detaljerte besvarelser.

Intervjuene ble gjennomført i form av en semistrukturert stil (Rubin & Rubin, 2005; Jacobsen, 2003). Det innebærer at de mest sentrale spørsmålene ble forhåndsdefinert, samtidig som det var rom for oppfølgingsspørsmål og andre avklaringer underveis i intervjuene. Utformingen av spørsmål ble basert på akademisk litteratur om legad-rollen (Dickinson, 2010; Lohr & Gallotta, 2003; Kramer & Schmitt, 2008; Craig, 2011) og fra innledende samtaler med representanter i det norske *targeting*-miljøet. Intervjuguiden dekket både generelle forhold knyttet til rådgiverrollene og forhold knyttet til *joint targeting*-prosessen spesifikt. Intervjuguidene er lagt ved i Vedlegg B, C og D.

For at informantene skulle gi utfyllende svar, ble det lagt opp til at de kunne snakke mest mulig fritt uten å måtte legge u hensiktsmessige bånd på besvarelsene. Å legge til rette for tale på

---

<sup>11</sup> I tolkningen av intervjudata er det imidlertid vurdert hvorvidt opplysningene erfaringer fra RCH-funksjonen er relevante for å beskrive *joint targeting* generelt eller om de kun beskriver det funksjonsspesifikke.

---

---

graderingsnivået Begrenset og å utelate lydopptak bidro til det. Av samme grunn, ble det også valgt å anonymisere informantene. For å kompensere for manglende lydopptak, ble det ført detaljerte notater under gjennomføringen av intervjuene.<sup>12</sup> Notatene ble renskrevet umiddelbart etter gjennomføringen og senest i løpet av påfølgende kalenderdag. I tillegg har informantene fått anledning til å kommentere hvordan deres uttalelser har blitt fremstilt i teksten. Notatene ble punktgradert for å kunne skille skjermingsverdige opplysninger fra ugraderte.

### 2.3 Analyse av intervjudata

Hensikten med analyse er å opplyse problemstillingen på en nyansert måte som reflekterer det intervjuobjektene har svart. Intervjunotatene gjenga informantenes uttalelser tilnærmet ordrett slik de uttrykte seg under intervjuet. Der det har vært usikkerhet om hvilket ordvalg informanten har brukt under intervjuet, ble budskapet gjenfortalt av forfatteren og skilt ut i klammer i de nedskrevne intervjudataene. På den måten skiller intervjudataene mellom informantenes egne formuleringer og intervjuerens oppfatning av hva som ble sagt. Dette er et viktig aspekt fordi deler av analysen er basert på tolkning av enkelte uttrykk informantene har brukt.

Intervjudataene ble analysert i to steg. Først ble hvert intervju tolket individuelt der det ble skilt på hvorvidt uttalelsene gav en beskrivelse, forklarte en sammenheng eller uttrykte informantens egen vurdering av bestemte forhold. Spesielt var det viktig å være bevisst på vurderingene, slik at disse ble håndtert analytisk istedenfor ukritisk å reprodusere individuelle oppfatninger uten ytterligere tolkning. Deretter ble de individuelle svarene sortert i tematiske kategorier, slik at motstridende og sammenfallende ytringer ble fanget opp i rapportens diskusjon (Jacobsen, 2003). Det reduserte risikoen for at relevante svar ble utelatt og at gjengivelsen fremsto på en unøyaktig måte. Denne tilnærmingen la til rette for at analysene reflekterer både bredden og nyansen i svarene som informantene gav.

## 3 Doktrinelle og teoretiske perspektiver

Legad-rollen er omtalt i flere autoritative dokumenter. Krigens folkerett er én av flere rettskilder som regulerer militær maktanvendelse og som legger juridiske premisser for hvordan *joint targeting*-prosessen kan gjennomføres. Denne rettskilden gir et overordnet inntrykk av hva legad-rollen innebærer. Kapittel 3.1 gir en kort oversikt over de viktigste premissene som fremkommer i Tilleggsprotokoll I (1977) til Genèvekonvensjonene, samt NATOs *joint targeting*-doktrine (AJP-3.9, 2016) og NATOs operasjonsdoktrine (AJP-3, 2011).

---

<sup>12</sup> Eventuelle bekymringer om at informasjon lettere kan komme på avveie ved bruk av lydopptak, kunne ha utgjort en begrensende faktor på intervjusituasjonen. Det ble derfor lagt vekt på dette hensynet under informasjonsinnsamlingen.

---

---

Hensikten med *joint targeting* er å skape sammenheng mellom strategiske målsettinger og militære virkemidler (AJP-3.9, 2016: 1-1). Sentralt for denne analysen er spørsmålet om hvordan rådgiverne bidrar til å skape denne sammenhengen. Kapittel 3.2 operasjonaliserer denne sammenhengen gjennom tre analysekategorier: Effektivitet, legalitet og legitimitet. Det definerer også betydningen av de ulike kategoriene.

### 3.1 Autoritative dokumenters omtale av legad-rollen

NATO-doktriner danner et viktig utgangspunkt for innrettingen av stabsprosessene i Forsvaret. I det autoritative kildehierarkiet er doktriner underordnet bindende rettskilder. Avsnitt 3.1.1 presenterer den overordnede omtalen av legad-rollen som kildene gir. Avsnitt 3.1.2 konkretiserer noen sentrale implikasjoner som omtalen har for rollens deltakelse i *joint targeting*.

#### 3.1.1 Overordnet beskrivelse av dokumentene

Artikkel 82 i Tilleggsprotokoll I (1977) til Genèvekonvensjonene stadfester en forpliktelse om at legad skal delta i militære operasjoner. Forpliktelsen er formulert slik:

*The High Contracting Parties at all times, and the Parties to the conflict in time of armed conflict, shall ensure that legal advisers are available, when necessary, to advise military commanders at the appropriate level on the application of the Conventions and this Protocol and on the appropriate instruction to be given to the armed forces on this subject (Artikkel 82 i Tilleggsprotokoll I, 1977).*

Ut fra denne formuleringen kan det avledes fire implikasjoner for hva legad-rollen innebærer.<sup>13</sup> For det første må legad ha fagkunnskaper om krigens folkerett, og for det andre må legad være i stand til å kunne anvende disse fagkunnskapene på problemstillinger som kan oppstå i militære operasjoner. En tredje implikasjon er presiseringen om at legad er en rådgiverfunksjon, og den siste implikasjonen understreker nødvendigheten av at legad er tilgjengelig.

At de nasjonale prosessene er forenlige med NATO sin tilnærming, gjør Forsvaret bedre i stand til å operere sammen med utenlandske styrker. Hva disse dokumentene sier om legad-rollen er derfor et nyttig supplement til intervjudataene.<sup>14</sup> Det er spesielt to NATO-doktriner som er relevante for å forstå legad sin rolle i *joint targeting*. Den ene er doktrinen for gjennomføring av operasjoner (AJP-3, 2011). Den beskriver de ulike stabsfunksjonene, og beskrivelsen av legad fokuserer på det faglige innholdet i rollen. Omtalen av rolleutøvelsen begrenser seg til å konstatere at den handler om å gi faglig baserte råd. Dette er den generelle beskrivelsen av legad-rollen i NATO-operasjoner uavhengig av hvilken prosess legad deltar i. NATO-doktrinen

---

<sup>13</sup> Implikasjonene er basert på en samfunnsvitenskapelig tolkning av rettskilden og utgjør derfor ikke en juridisk vurdering av hvilke implikasjoner kilden har.

<sup>14</sup> I denne rapporten brukes doktrinene som et kildegrunnlag til å forstå prosessen, samtidig som den er åpen for å identifisere gap mellom doktrinebeskrivelsen og intervjudataene.

---

---

om *joint targeting* (AJP-3.9, 2016), derimot, beskriver hvilken rolle legad har i denne stabsprosessen spesifikt. Den slår fast at:

*Legal advisors will play a key role in reviewing the targeting products to ensure compliance with legal principles (AJP-3.9, 2016: 1-7).*

Et viktig bidrag fra legad sin side er i følge denne presiseringen å sikre at beslutningsgrunnlaget er forenlig med juridisk bindende prinsipper. De påfølgende delkapitlene utdyper og presiserer hva dokumentenes omtale betyr for rollens deltakelse i prosessen.

### **3.1.2 Hva betyr den overordnede beskrivelsen for utøvelsen av legad-rollen?**

NATOs operasjonsdoktrine (AJP-3, 2011: 2A-1) presiserer hvilke fagkunnskaper legad-rollen skal bidra med generelt sett. Fagkunnskapene er oppsummert i fire områder:

- Internasjonal rett og mandater
- Juridiske aspekter knyttet til engasjementsregler
- Operasjonell rett, med spesiell vekt på allierte og andre deltakende land, samt operasjonenes vertsnasjon
- Generelt alle juridiske spørsmål som kan gjøre seg gjeldende for styrkene i operasjonsrommet

*Manual i krigens folkerett* (Forsvarets høyskole, 2013) er et viktig nasjonalt referansedokument som utdyper hva de juridiske spørsmål knyttet til militære operasjoner handler om. Flere informanter nevner også eksempler på juridiske spørsmål som kan gjøre seg gjeldende i *joint targeting*. En legad gir følgende eksempel:

*Et stort krigsskip er enkelt å fastslå at vil være et militært mål. Men, hvor det er, i hvilken havn, hva og hvem som er der og hvilke utfordringer det skaper med hensyn på tilfeldig skade på sivile eller sivile objekter kan være mer [juridisk] utfordrende (legad, Intervju 1).*

I likhet med Tilleggsprotokoll I (1977), presiserer også NATOs operasjonsdoktrine (AJP-3, 2011) at legad er en rådgivende funksjon. En praktisk konsekvens av en slik presisering, er at det må være et implisitt skille mellom rådgivning og beslutningstaking. Denne rolledelingen finner støtte i *The International Committee of the Red Cross* (ICRC, 1987: 4) sine kommentarer til Tilleggsprotokoll I (1977). ICRC-kommentarene understreker at legad er underordnet den militære sjefen, og dessuten at legad sin tilstedeværelse ikke må oppfattes som en ordning som rokker ved sjefens ansvar.

Flere legads bruker uttrykket “å signere” som et uttrykk for det ansvaret som den militære sjefen har. I noen hovedkvarter er det utarbeidet konkrete rutiner som innebærer at sjefen bokstavelig

---

---

talt skriver under på et dokument der beslutningene er nedskrevet, men uttrykket brukes også av en av informantene i overfør betydning om ansvarsforholdet til den militære sjefen. Informanten bruker uttrykket på denne måten:

*Commander på fellesoperativt nivå signerer og må derfor gjøre en selvstendig vurdering. Systemet må stille krav til dette, må legge opp til at det gjøres på best mulig måte. Du setter navnet ditt på det [Du går god for beslutningene som fattes i targeting-prosessen]. [...] Hvis det går dårlig, kan du ikke skylde på at det er dårlige prosesser. Det er mange små ting som gjør at det går dårlig, at det skjer feil (legad, Intervju 3)<sup>15</sup>.*

Sitatet understreker at det er den militære sjefen som bærer ansvaret for prosessen. Sitatet underbygger derfor beskrivelsen i ICRC-kommentarene (1977) om ansvarsforholdet for prosessen og beslutningene den leder frem til.

Tilleggsprotokoll I (1977) til Genèvekonvensjonene understreker at legad skal være tilgjengelig, men hva betyr dette i praksis? Tilgjengelighetskravet kan forstås som et uttrykk for at legad representerer en form for ressurs. Den praktiske betydningen av dette kan tolkes dithen at det er operasjonen sitt behov for legad som skal styre i hvilken grad legad-ressursen er tilgjengelig for hovedkvarteret, og ikke graden av legad-ressurser som skal styre i hvilken grad hovedkvarterets behov blir dekket. Dette, og øvrige implikasjoner av de autoritative dokumentene, diskuteres ytterligere i lys av intervjudata i de påfølgende to kapitlene om henholdsvis legad og polad.

### **3.2 Sammenhengen mellom virkemiddel og målsetting**

Et sentralt aspekt ved militærmakt er at den skal være instrumentell. Det vil si at det skal være konsistens mellom handlingene og de politiske interessene de skal oppnå, samt at maktanvendelsen er underordnet de politiske beslutningene (Waldman, 2010). *Joint targeting*-prosessen skal skape en slik sammenheng (AJP-3.9, 2016; Boothby, 2012: 4).<sup>16</sup> En del av konfliktforskningen handler om å forstå den overordnede sammenhengen mellom virkemidler og målsettinger (makro-perspektivet på konflikthåndtering). Et eksempel er i hvilken grad Libya-operasjonene bidro til å beskytte sivile. For å kunne gi et svar på det, sorteres empirien inn i tre analysekategorier; effektivitet, legalitet og legitimitet.<sup>17</sup> De tre analysekategoriene er altså en måte å operasjonalisere sammenhengen mellom virkemiddelbruk og målsettinger på.

---

<sup>15</sup> *Commander* er et uttrykk som brukes i operative miljøer om hovedkvarterets øverste beslutningstaker eller den som utøver beslutningsmyndigheten på hans/hennes vegne. Intervjuobjektene som har vært *commander* omtales som beslutningstakere i denne rapporten.

<sup>16</sup> NATO-doktrinen stadfester betydningen av denne sammenhengen nettopp i selve definisjonen av hva *joint targeting* er: *The joint targeting process links strategic-level direction and guidance with tactical targeting activities (...)* (ACO, 2016: 1-1).

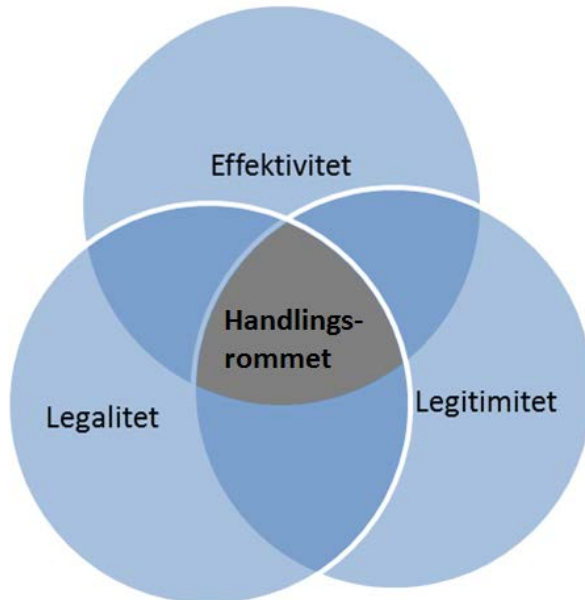
<sup>17</sup> Denne teoretiske tilnærmingen brukes blant annet i tysk konfliktforskningstradisjon. Et eksempel er And & Merkel (2008). De bruker de tre kategoriene til å analysere ekstern påvirkning på demokratiprosesser.

---

Mens konfliktforskning primært har fokus på overordnede sammenhenger, er det *joint targeting*-prosessen sin oppgave å skape sammenheng mellom operasjonen sine målsettinger og militære virkemidler. Siden prosessen har behovet for sammenheng til felles med tilnærmingen i konfliktforskningen, legger rapporten til grunn at effektivitet, legalitet og legitimitet også utgjør relevante analysekategorier for å belyse *joint targeting*-prosessen. Dette er derfor en ny måte å anvende analysekategoriene på.

Gjennom å tolke hvordan rådgivernes bidrag i prosessen passer inn i de tre analysekategoriene, kan vi konkretisere hvordan rådgiverne bidrar til at maktanvendelse blir instrumentell. Det gir en dypere forståelse for bidragene som strekker seg ut over den konkrete oppgavebeskrivelsen. Siden effektivitet, legalitet og legitimitet bidrar til å gjøre maktbruken instrumentell, utgjør de også hensyn som den bør være forenlig med. De omtales derfor som hensyn i den påfølgende teksten.

Hensynenes betydning for militærmaktens instrumentelle verdi innebærer at de definerer handlingsrommet den kan anvendes innenfor. Figur 3.1 illustrerer at maktbruk kan tilfredsstille kun ett hensyn alene, eller den kan tilfredsstille to eller alle tre hensynene samtidig. Figuren illustrerer dette prinsipielt, men den gir ikke en reell gjengivelse av hvor store hensynene er i forhold til hverandre eller i hvor stor grad de overlapper. Det vil variere fra operasjon til operasjon.



*Figur 3.1 Sammenhengen mellom maktanvendelse og målsetting kan operasjonaliseres i tre hensyn: Effektivitet, legalitet og legitimitet. De definerer handlingsrommet for anvendelse av militærmakt.*

---

---

Operasjoner gjennomføres for å oppnå resultater. Effektivitetsbegrepet slik det brukes her, handler om i hvilken grad maktbruken oppnår de målsettingene den er tenkt å nå. Effektivitet kan ha flere betydninger, og her er det altså i betydningen resultateffektivitet som utgjør meningsinnholdet (Johansen, 2010). Effektivitetsbegrepet blir brukt som en analysekategori, og selv om maktbruken oppnår det som i operativ fagterminologi kalles effekter, er det ikke nødvendigvis et identisk sammenfall mellom betydningen av disse to begrepene. Analyse-kategorien effektivitet må derfor ikke forveksles med det operasjonelle effektbegrepet.<sup>18</sup> Begrepet må heller ikke forveksles med effektivitet i betydningen hensiktsmessig ressursutnyttelse – å være effektiv. Hvordan effektivitet måles, avhenger av hvilke målsettinger som søkes oppnådd i den enkelte situasjon.

I moderne operasjoner er det imidlertid ikke tilstrekkelig kun å oppnå målsettingene i seg selv. Måten de oppnås på må være legal (AJP-3.9, 2016: 1-7–1-8). Norske styrker er bundet av et omfattende regelverk innen operasjonell rett (Johansen & Staib, 2016: 475). Rettsområdet regulerer en rekke forhold som kommer til anvendelse i militær virksomhet, deriblant krigens folkerett. Siden krigens folkerett (den delen som kategoriseres som *jus in bello*) er spesielt relevant for de spørsmålene som angår *joint targeting*-prosessen, fokuserer rapporten hovedsakelig på krigens folkerett i sin omtale av legalitet.

Militær maktanvendelse må også være legitim. Rettsregler søker å reflektere etiske verdier, og det bør derfor være betydelig overlapp mellom det som er legalt og det som oppfattes som legitimt (Berntsen & Tyreid, 2016). På en annen side, er det teoretisk mulig at kravene til maktanvendelse er oppfylt rent juridisk, men ikke politisk. Forsvarets *Manual i krigens folkerett* (Forsvarets høyskole, 2013: 28) presiserer at “andre militære eller politiske hensyn” kan legge begrensninger på maktanvendelsen ut over prinsippene i krigens folkerett. Hensynene kan imidlertid gjøres om til interne retningslinjer, som for eksempel engasjementsregler. Berntsen & Tyreid (2016: 115) understreker også at selv om maktanvendelsen kan være legal, er den ikke nødvendigvis etisk riktig. Begrepet legitimitet handler om begrunnelse i en videre, og ofte mer abstrakt, forstand (Hurrell, 2005: 16–17), og dette har betydning for hvorvidt maktanvendelsen får oppslutning blant opinionen den utføres på vegne av. Vi forstår derfor interne retningslinjer som et uttrykk for legitimitet. Distinksjonen har betydning for hvorvidt en oppgave som rådgiverne gjør kategoriseres som et bidrag til å gjøre maktanvendelsen legal eller legitim.

Hurrell (2005) diskuterer hva legitimitet er som fenomen. Han fremhever at legitimitet er sammensatt av fem dimensjoner som har betydning for hvorvidt noe oppfattes som legitimt eller ikke. Det som kan forstås som legalitetshensyn i denne rapporten utgjør en av disse fem dimensjonene. Andre dimensjoner ved legitimitetsbegrepet er effektivitetshensyn, substansielle verdier, eksklusiv innsikt (for eksempel ekspertinnsikt og etterretning) som opplyser spørsmålet som vurderes og sist, men ikke minst, at begrunnelsen i seg selv er overbevisende. Selv om noen legitimitetshensyn operasjonaliseres i mandater og engasjementsregler, gjør legitimitets-

---

<sup>18</sup> Betydningen av effektivitet i denne rapporten tilsvarer begrepene *effectiveness* på engelsk og *Effektivität* på tysk, mens det operasjonelle effektbegrepet er i henhold til NATO-doktrine definert som: “A change in the state of a system (or system element) that results from one or more actions, or other causes” (AJP-5, 2013: Lex-8).

---

---

begrepets abstrakte natur at det vil være vanskelig å kodifisere legitimitetshensyn fullt ut. Derfor er det hensiktsmessig å ha legitimitet som en egen kategori, i tillegg til legalitet.<sup>19</sup>

Figur 3.1 illustrerer at hensynene delvis kan overlape hverandre. Et annet aspekt ved forholdet mellom hensynene som ikke fremkommer i figuren, er at hensynene også kan påvirke hverandre. Hvorvidt maktanvendelse blir forenlig med ett av hensynene, kan være avhengig av hvorvidt de andre hensynene blir oppfylt. Krigens folkerett gir for eksempel rom for å balansere humanitære verdier med nødvendigheten av å oppnå militære resultater (Boothby, 2012: 6). Dersom resultatet er viktig, kan handlinger som i utgangspunktet utgjør brudd på humanitære verdier bli legale i en bestemt situasjon. Argumenter om at én type fremgangsmåte er den mest hensiktsmessige måten å løse et problem på, kan også styrke legitimiteten. At en handling er i tråd med legale prinsipper, kan dessuten styrke legitimiteten ytterligere (Hurrell, 2005: 18–22).

## 4 Beskrivelse av legad-rollen

*Legad bidrar til å kvalitetssikre beslutningene, men rollen innebærer mer enn det. Legad kan også bidra til at maktanvendelsen kan utnytte hele handlingsrommet operasjonen har fått tildelt.*

Dette kapitlet beskriver hvordan legad-rollen kan bidra i *joint targeting*-prosessen og identifiserer flere forhold om hvordan organisatoriske rammer kan legge til rette for at legad skal kunne delta på en hensiktsmessig måte. Et spørsmål som diskuteres i litteraturen er hvorvidt legad utgjør et hinder for militære operasjoner eller om rollen gjør operasjonene mer effektive (Kramer & Schmitt, 2008; Lohr & Gallotta, 2003). Det spørsmålet opptok også informantene i denne undersøkelsen. Flere av svarene handler nettopp om hvordan ulike organisatoriske forhold kan legge til rette for at legad kan bli en bidragsyter istedenfor å være en bremsekloss.

Informantene gav uttrykk for at kontrolloppgaver er en viktig del av porteføljen. Rollen er tett knyttet til legalitetskontroll i tråd med NATO-doktrinen og assosieres med et kontrollaspekt. Rollen kan derfor oppfattes som stabsprosessens *compliance agent* (Dickinson, 2010).<sup>20</sup> Samtidig poengterte informantene at rollen handler om mer enn kvalitetssikring. En annen viktig del av rollen er å bidra til “å operasjonalisere handlingsrommet” (legad, Intervju 7) og å finne hensiktsmessige løsninger innenfor dette. Med andre ord, viser intervjudataene at legad

---

<sup>19</sup> Rettferdig krig-litteraturen gir flere teoretiske perspektiver på forholdet mellom legitimitet og militærmakt. Rapporten omtaler ikke denne litteraturen nærmere her, men viser til blant annet Berntsen & Tyreid (2016) for en innføring i hvordan legitimitet kan få betydning for planlegging og utførelse av militære operasjoner.

<sup>20</sup> *Compliance* er et begrep som ofte brukes om internkontroll innad i virksomheter generelt. Denne definisjonen er hentet fra Norges interne revisorers forening (2015): “*Compliance*” innebærer etterlevelse av både eksternt og internt regelverk. [...] *Compliance-funksjonen skal [...] bidra til å hjelpe linjen med å utarbeide og implementere et effektivt internkontrollsystem for å styre risiko for brudd på eksternt og internt regelverk (compliancerisiko).*



---

---

bidrar både til kvalitetskontroll og til å utnytte muligheter. Dette underbygges av så vel beslutningstakere og *targeting*-offiserer, som av legads selv (legads, Intervju 1, 3, 6 og 7, *targeting*-offiserer, Intervju 2 og 5, beslutningstakere, Intervju 8 og 9).<sup>21</sup>

*Joint targeting*-prosessen forvalter sterke maktmidler.<sup>22</sup> Alvoret dette medfører gjennomsyret flere av informantenes svar (blant annet legads, Intervju 3 og 6, *targeting*-offiser, Intervju 5), men dette er spesielt fremtredende i de svarene som beslutningstakerne gav (Intervju 8 og 9). Virkemidlenes skadeomfang er ett aspekt ved dette. Et annet aspekt er at prosessen forvalter mye makt fordi den er konsentrert i én organisasjon:

*Rettslig sett, er dette en rar prosess. [Det er] både påtale, dømmende og utøvende makt [i én organisasjon] (legad, Intervju 6).*

Beslutningenes validitet – at de hviler på et gyldig grunnlag – er derfor viktig. Legad sitt bidrag til dette diskuteres nærmere i kapittel 4.1. En *targeting*-offiser understreket et annet aspekt ved beslutningene. *Joint targeting* handler ikke kun om hvilke konsekvenser maktanvendelsen har, men også de konsekvensene som kan oppstå som følge av ikke å anvende makt i situasjonen (*targeting*-offiser, Intervju 5). Dette dilemmaaspektet tilfører alvoret en ekstra dimensjon. Å kunne utnytte mulighetene som finnes i handlingsrommet blir derfor viktig. Ved å identifisere alternative måter å løse dilemmaer på, er det mulig å utnytte handlingsrommet bedre. Dette diskuteres nærmere i kapittel 4.2.

Beslutningstakerne i denne undersøkelsen er samstemte i sine forventinger til rådgiverne. Én av dem oppsummerte rådgiverrollene generelt på denne måten:

*De må kunne faget sitt, de må forstå situasjonen de skal gi råd i, og så må de ha personlig integritet og mot til å være uenig med sjefen (beslutningstaker, Intervju 8).*

I likhet med de autoritative dokumentene som er beskrevet i kapittel 3.1, peker også dette sitatet på betydningen av fagkunnskaper, mens situasjonsforståelse kan forstås som en forutsetning for å kunne anvende kunnskapen i praksis. Et aspekt som ikke fremkommer i de autoritative dokumentene, er imidlertid egenskapen personlig integritet. Hva denne egenskapen betyr for rolleutøvelsen diskuteres også nærmere i kapittel 4.2.

Beslutningstakernes omtale av legad indikerer dessuten at de knyttet rollen til selve beslutnings-situasjonen (Intervju 8 og 9). Beskrivelsen til de andre informantene tyder imidlertid på at legad også kan gi viktige bidrag inn i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget. Det er derfor hensiktsmessig å skille mellom disse to situasjonene i prosessen. Hvordan organisasjonen kan

---

<sup>21</sup> Rapporten presenterer intervjudataene fortløpende under diskusjonen i kapittel 4 og 5 istedenfor å skille data og diskusjon inn i egne kapitler. For å tydeliggjøre skille mellom informantenes uttalelser og forfatterens tolkninger, markeres intervjudata med referanse til de intervjuene hvor informasjonen har fremkommet.

<sup>22</sup> *Joint targeting*-prosessen er imidlertid ikke den eneste prosessen som forvalter militære maktmidler. *Combat Engagement* er en egen prosess, og den innebærer for eksempel bruk av *Close Air Support* (mailkorrespondanse med oberstløytnant Bjørn Robert Dahl 1.8.2018).

---

---

legge til rette for å inkludere legad i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget diskuteres i kapittel 4.3.

#### 4.1 Kvalitetssikring – å kontrollere at beslutningsgrunnlaget er gyldig

Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget innebærer blant annet å ta stilling til følgende spørsmål: Er det de riktige målene som er valgt ut? Er årsakssammenhengen mellom målet og hensikten med maktbruken holdbar? Det er viktig å understreke at det ikke kun er legad sin oppgave å kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget. NATO-doktrinen understreker blant annet at kontroll, *review*, er en oppgave som tilligger *Joint Targeting Coordination Board* i sin helhet (AJP-3.9, 2016: 4-4), men legad kan gi et viktig bidrag til denne oppgaven. For legad sin del handler kvalitetskontrollen i praksis om å gjennomgå dokumentasjonen og analysene som fremkommer gjennom målutvelgelsesprosessen, samt valg av fremgangsmåte for å engasjere målene. Legad utfører denne oppgaven ved å vurdere begrunnelsen for hvorfor det enkelte målet er valgt ut og hvorvidt dokumentasjonen er tilstrekkelig (legad, Intervju 7).

##### 4.1.1 På hvilken måte bidrar legad til kvalitetssikring?

En informant forklarte hvordan legad bidrar til å heve kvaliteten på beslutningsgrunnlaget:

*Det største problemet er faktavurderinger, etterretning. Er den god nok til at målet kan påvirkes? Fra vår side [i RCH-teamet] stilte vi krav til etterretning. [...] I mine øyne er dette et rettslig dokument som sjefen signerer på. Hvis det går galt, vil det være behov for å gå over disse dokumentene i ettertid. Vi bør kunne stille høye krav til targeting-dokumentene. Det vi gjorde var å stille spørsmål, og vi fikk stort sett svar (legad, Intervju 3).*

Sitatet beskriver at en legad (i et RCH-team) utøver rollen ved å stille krav til etterretningsgrunnlaget. Gjennom å stille slike krav, er det imidlertid en fare for at legad kan oppfattes som en form for hindring eller forsinkende faktor blant resten av *targeting*-teamet. Sitatet indikerer imidlertid at det som i utgangspunktet fremstår som lengre saksbehandlingstid, kompenseres med økt kvalitet på beslutningsgrunnlaget. Kvalitetssikringsoppgaver ble ikke kun beskrevet av legads selv, men også av andre:

*[Legad bør stille spørsmål som:] “Er dette tilfredsstillende? Er det de riktige føringene og referansene?” (targeting-offiser, Intervju 5).*

Informanten beskrev et eksempel på hvordan legad kan bidra til å sikre at det blir sammenheng mellom målene som skal engasjeres og hensikten med operasjonen:<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Informanten gjenfortalte et eksempel han har hørt fra noen andre.

---

---

*For hvert eneste mål var det en amerikansk legad som krevde svar på hva som var linken mellom det enkelte målet og sikkerhetsresolusjonen. Dette er en veldig fin måte å utfordre beslutningen på. Det [er det] en rådgiver skal gjøre (targeting-offiser, Intervju 5).*

Sitatet gir et eksempel på hva kvalitetssikringen kan innebære i praksis. Samtidig som oppgaven primært handler om å ivareta legalitetshensyn, antyder informantene at det også er en form for kvalitetssikring av maktbrukens hensiktsmessighet generelt sett. Ved å identifisere eventuelle svakheter i informasjonsgrunnlaget, øker sannsynligheten for at premissene som beslutningene bygger på blir gyldige.

Sitatene indikerer samtidig et annet aspekt ved legad-rollen: En underforstått forventning om å fange opp motargumenter gjennom å “utfordre beslutningen”. Å identifisere den riktige forklaringen på en sammenheng når det er flere, er nødvendig for å komme frem til en gyldig konklusjon. En legad beskrev et eksempel fra Irak på hvorfor dette er spesielt viktig i *joint targeting*-prosessen:

*[1] Irak ble det antatt at graving i veien om natta ble gjort for å plassere veibomber. De som gravde i veien om natta ble definert som lovlige mål. Men, det var sterk varme om dagen, så mye av gravearbeidet i forbindelse med veiarbeid, drenering av jorder og liknende måtte gjøres når det ikke var så varmt; [altså] om natta (legad, Intervju 7).<sup>24</sup>*

En av legad sine oppgaver er å vurdere om vilkårene for maktbruk er oppfylt. Sitatet gir et praktisk eksempel på hva det kan innebære i praksis. Det viser at gjennom å identifisere alternative forklaringer til antatte sammenhenger kan legad bidra til at beslutningsgrunnlaget blir bedre.

Et spørsmål er imidlertid hvilken mulighet legad har for å stille spørsmål og å uttrykke sine vurderinger. En informant satte spørsmålstegn ved rådgivernes mulighet til dette. Han vurderte at det er en mangel på en formalisert mulighet til å kunne bidra på denne måten i prosessen. Med utgangspunkt i sine observasjoner under en fellesoperativ øvelse, beskrev han følgende situasjon:

---

<sup>24</sup> Dette eksempelet illustrerer den folkerettslige forpliktelsen om å gjøre “*everything feasible to verify*” eller å ta “*all feasible precaution in the choice of means and methods*” (Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene, Artikkel 57). En juridisk vurdering av om denne forpliktelsen er oppfylt forutsetter at det gjøres en subjektiv vurdering av situasjonen. Til det har legad behov for innspill fra annet stabspersonell. Det er derfor ikke bare legad som komplementerer den fagmilitære kompetansen, men også fagmilitære, og andre rådgivere, som komplementerer legad (kommentar fra Intervjuobjekt 1 (legad), mailkorrespondanse 11.09.2018). Kommentaren illustrerer at *joint targeting* som oppgave er såpass kompleks at team-medlemmene blir gjensidig avhengige av hverandre. Kompleksitet og gjensidig avhengighet er en viktig egenskap ved komplementære team (Danielsen, 2008).

---

---

*Jeg mener at de må ha en formell avnikking i prosessen. [...] De [som ledet de formelle møtene] gikk ikke runden rundt bordet slik at polad og legad fikk gitt tommel opp eller tommel ned. De [rådgiverne] fikk heller ikke anledning til å stille spørsmål. [...] Det er ikke tilstrekkelig at målene har vært vurdert av jurist på taktisk nivå og blitt signert der i forbindelse med nomineringsprosessen der (legad, Intervju 3).*

Sitatet handler om i hvilken grad legad blir tilstrekkelig integrert i prosessene på de enkelte beslutningsnivåene. Dickinson (2010) hevder at dersom militærmakt skal anvendes i tråd med de verdiene som krigens folkerett kodifiserer, er det ikke tilstrekkelig kun å utvikle selve regelverket. Det er også nødvendig å legge organisatorisk til rette for å integrere kunnskapen i militære operasjoner. Vurderingene som informanten gjør indikerer at organisasjonen kan integrere legad på en bedre måte. Det kan organisasjonen gjøre ved å formalisere uttalerett og muligheten til å stille spørsmål underveis i prosessen.

#### **4.1.2 Kvalitetssikring av legad-vurderinger**

I tillegg til formell uttalerett, peker sitatet ovenfor på nødvendigheten av at det ved hvert beslutningsnivå bør gjennomføres en egen vurdering av grunnlaget som den planlagte maktbruken bygger på. Dette gjelder beslutninger som må godkjennes høyere opp i kommandokjeden. Informanten utdypet sin vurdering slik:

*Sjefen på operativt nivå skal også signere [på beslutningene som fattes i prosessen], og da er det viktig at målene har blitt vurdert av hans jurist også. Det er ikke tilstrekkelig å si at juristen på taktisk nivå har vurdert dem, så da er det kravet allerede overholdt. Det må også gjøres en juridisk vurdering på fellesoperativt nivå (legad, Intervju 3).*

Hvilket beslutningsnivå som har myndighet til å autorisere de ulike formene for maktbruk, spesifiseres i *Target Engagement Authority* (TEA). Jo mer sensitiv maktanvendelsen er politisk, desto høyere opp i beslutningskjeden vil myndigheten til å autorisere maktbruken normalt ligge (Andersen & Ødegaard, 2016: 269). TEA er en kontrollmekanisme. Informantens vurdering går ut på at hvert nivå må gjennomføre en selvstendig kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget underliggende nivåer har utarbeidet. Det inkluderer en kvalitetssikring av de juridiske vurderingene som er gjort der.

Hvorfor er det nødvendig å kvalitetssikre legad-vurderingene? Krigens folkerett er ikke en eksakt vitenskap. Blant annet, forteller to av informantene om tilfeller de har opplevd der legads var uenige vurderinger som var gjort (*targeting*-offiser, Intervju 2 og legad, Intervju 3). Anvendelsen av krigens folkerett på operative spørsmål forutsetter at det utvises skjønn. Det er derfor viktig ikke å undervurdere betydningen av å kvalitetssikre de vurderingene legad gjør, og spesielt ikke når beslutningen berører problemstillinger som gjør at den er gjenstand for vurdering over flere nivåer. Her er det også en parallell til ordningen med RCH-team der norske styrker avgis til internasjonale operasjoner. Dersom denne funksjonen ikke inkluderer legad, vil

---

---

beslutningstakeren i realiteten måtte stole på de legad-vurderingene som er gjort i andre instanser og dermed ha mindre mulighet til å kunne overprøve disse. Derfor er det viktig å være oppmerksom på behovet for kvalitetssikring av legad-vurderinger i sammenheng med prosessens kontrollmekanismer når rollen skal formaliseres i prosessen. Det vil styrke prosessens evne til å gjøre maktbruken forenlig med legalitet og legitimitet.

## 4.2 Problemløsning – å utnytte muligheter

Informantenes beskrivelser av legad sine oppgaver understreker at rollen handler om mer enn kvalitetssikring. Rollen innebærer også å identifisere muligheter – spesielt i ytterkanten av operasjonens mandat. På den måten kan legad bidra til at maktanvendelsen blir effektiv.

### 4.2.1 På hvilken måte bidrar legad til problemløsning?

Samtlige legads understreket at det er viktig å bidra til å finne løsninger i tillegg til å identifisere begrensninger (legads, Intervju, 1, 3, 6 og 7). En informant uttrykte det slik:

*Legads oppgave er å løse problemer før de oppstår innenfor de rammene som er satt og samtidig gi tydelige og klare råd. [...] Enten er du en rådgiver eller så er du en god rådgiver. Det betyr at du foreslår løsninger i tillegg til det å vurdere selve jusen, om noe er lov eller ikke (legad, Intervju 3).*

Informantens bruk av uttrykket “de rammene som er satt” kan forstås som en henvisning til dokumenter som definerer handlingsrommet maktanvendelsen må utøves innenfor. Mandatet og engasjementsreglene er sentrale dokumenter her. Beslutningstakerne la vekt på legad sitt bidrag til det å kunne operere innenfor hele handlingsrommet som mandatet gir. Spørsmålet om en handling vil være innenfor og utenfor dette handlingsrommet kan være utfordrende å avgjøre. Én av beslutningstakerne beskrev dette rådgivningsbehovet i lys av sitt ansvar for pågående operasjoner i utlandet:

*[Når det gjelder] Int.ops. [er det] forarbeidene, oppdragsformuleringen [og] oppfølgingen underveis [som vi diskuterer med legad]. Spesielt der styrkene ønskes brukt i grenseland, [det handler om] fortolkning av koalisjonens ROE [og] mandatteksten (beslutningstaker, Intervju 8).*

Den andre beslutningstakeren understreket også dette behovet for rådgivning og konkretiserte det til tre vurderinger knyttet til tre spørsmål:

1. Er dette lovlig mål?
2. Er virkemidlene proporsjonale, lovlige virkemidler.
3. Juridiske gråsoner vi beveger oss inn i (beslutningstaker, Intervju 9).

---

Beslutningstakernes uttalelser viser at spørsmål om hvorvidt handlinger faller innenfor eller utenfor det handlingsrommet mandatteksen og engasjementsreglene gir, er noe de har behov for rådgivning om. I tillegg til å unngå maktbruk utenfor dette rommet, er de også opptatt av å kunne utnytte hele det handlingsrommet de har fått tildelt. Muligheten til å utføre handlinger i “grenseland”/”gråsoner” kan ha betydning for operasjonenes evne til å oppnå resultater og er derfor viktige for militærmaktens effektivitet.

Det første sitatet om hvordan beslutningstakeren bruker legad viser dessuten at rollen gir et nyttig bidrag til å operasjonalisere hva mandat og engasjementsregler betyr i praksis. Som nevnt i kapittel 3.2, presiserer *Manualen i krigens folkerett* (Forsvarets høyskole, 2013: 295–297) at engasjementsreglene kan reflektere politiske hensyn ut over det som fanges av rettsregler for øvrig. Gjennom å tolke hvorvidt enkelthandlinger er forenlige med engasjementsreglene og mandatet, bidrar legad også til at maktanvendelsen ivaretar legitimitetshensyn. Kapittel 4.2 viser at NATO-doktrinen legger vekt på kvalitetskontroll i sin omtale av legad-rollen. Rapporten avdekker imidlertid at legad også kan bidra til at operasjonen kan utnytte hele mulighetsrommet og på den måten støtte opp under hensynet til effektivitet i tillegg til legalitets- og legitimitetshensyn.

#### **4.2.2 Betydningen av personlig integritet i rolle-utøvelsen**

Flere legads gav uttrykk for at de er avhengige av å bli rådspurt for å kunne bidra med sin kompetanse i prosessen (legads, Intervju 1, 3 og 7). Hvorvidt legad blir spurt eller ikke, ble dessuten satt i sammenheng med i hvilken grad den enkelte legad bidrar til å finne løsninger:

*Makten ligger i selve faget. At vi synes i prosessen, ikke er noe naysayers. Da har vi kommet inn for seint. I mine øyne har vi da gjort et eller annet feil tidligere i prosessen. Det er en risiko [for at vi] blir looped out hvis vi blir oppfatta som bremsekloss. Da blir vi ikke hørt (legad, Intervju 3).*

I sitatet vurderer informanten at det er en sammenheng mellom det å bli oppfattet som en hindring og ikke å bli inkludert i prosessen. Det kan være en indikasjon på at legad sin deltakelse er avhengig av personlig initiativ fra annet stabspersonell. Avhengigheten av andre kan også knyttes til den generelle mangelen på formalisering av rollens deltakelse. Maktbruk i “grenseland” vil ofte kreve at legad er både kvalitetssikrer og problemløser samtidig. Avhengigheten av annet stabspersonell kan utgjøre en uheldig påvirkningsfaktor på den balansegangen som legad foretar i slike situasjoner, og stiller desto større krav til legad sin integritet.

Under intervjuene understreket begge beslutningstakerne hvor viktig det er at rådgiverne har integritet og evnen til å gi råd som går på tvers av andres meninger (Intervju 8, supra:23; Intervju 9). Én av dem refererte til uttalelser fra utenlandske generaler:

*Jeg vil bare ha legader som ser etter muligheter til hva jeg selv vil gjøre (beslutningstaker, Intervju 9).*

---

---

Deretter presiserte informanten følgende:

*Jeg tror det blir for enkelt. [Legad] må ha ryggrad, tørre å si ifra (beslutningstaker, Intervju 9).*

Til slutt forklarer beslutningstakeren hvorfor integritet er viktig i utøvelsen av nettopp legad-rollen:

*[Proessen] blir fort drevet av gruppespsykologi. [Legad må ha] nok integritet til å gå imot gruppedynamikken. Hvis ikke så er det farlig.[Legad bør stille spørsmål:] “Hør her, har dere tenkt på...” (beslutningstaker, Intervju 9).*

Sitatet peker på at gruppetenkning kan gjøre seg gjeldende under gjennomføringen av prosessen. Det indikerer at det kan oppstå en form for gruppepress mot det å uttrykke motforestillinger. Kapittel 4.1 “Å kontrollere at beslutningsgrunnlaget er gyldig” poengterer at motforestillinger er en forutsetning for å sikre at beslutningene baseres på et gyldig grunnlag. En gruppedynamikk som ikke gir rom for motforestillinger kan i verste fall medføre at prosessen munner ut i feil beslutning. En RCH under Libya-operasjonene setter ord på hvilken personlig kostnad denne integriteten kan ha. Vedkommende beskrev sin egen opplevelse av det å motsi rådende meninger i prosessen slik:

*En av de vanskeligste utfordringene var å komme med innsigelser når vi mente at kravet om at et angrep på målet ga en militær fordel. En slik vurdering er i utgangspunktet sjefens, så når Bouchard<sup>25</sup> hevdet at vi hadde muligheten for en definitiv militær fordel, var det til dels ubehagelig å si seg uenig (Nordskog, 2012: 106)<sup>26</sup>*

Diskusjonen om gruppepress tydeliggjør hvorfor personlig integritet er et relevant kompetanse-aspekt i prosessen generelt, men også i utøvelsen av legad-rollen spesielt. Skal legad kunne utøve kvalitetssikring og problemløsning i samme situasjon, er det nødvendig å balansere både egne og andres forventninger til å finne muligheter i “grenseland” med legalitets- og legitimitetshensyn som definerer handlingsrommets grenser. Det forutsetter evnen til å kunne motsi rådende meninger i en gruppe.

Problematikken med gruppepress og legad sin avhengighet av å bli involvert gjennom initiativ fra andre i prosessen, bør imidlertid ikke kun løses med legad sin integritet alene. Organisatoriske rammer kan legge bedre til rette ved å formalisere legad sin deltakelse. På den måten blir legad mindre avhengig av enkeltpersoner, og dermed også mindre sårbar for gruppepress. Det vil gjøre det mindre krevende for legad å balansere effektivitetshensyn med legalitet og legitimitet i situasjoner der de står mot hverandre.

---

<sup>25</sup> General Charles Bouchard var øverstkommanderende for *Operation Unified Protector*, den første Libya-operasjonen vinteren 2011 (Henriksen, 2013: 32).

<sup>26</sup> Nordskog (2012) presiserer at RCH-teamet forsøkte å tilnærme seg slike vanskeligheter ved å gå i dialog.

---

---

### 4.3 Hva skal til for å inkludere legad i prosessen?

Organisatoriske rammer bør utformes slik at legad sin deltakelse i prosessen blir mer formalisert. Kapittel 4.1 og 4.2 får frem at behovet for formalisering handler om legad sin uttalerett og mulighet til å stille spørsmål og om å spesifisere hvilke legad-vurderinger som skal inngå i kontrollmekanismene. Ved å inkludere legad gjennom en organisatorisk tilnærming, vil Forsvaret ivareta den folkerettslige forpliktelsen om å inkludere legad i militær virksomhet på en systematisk måte. Dette kapitlet identifiserer noen ytterligere forslag til hvordan organisasjonen kan inkludere legad på. Kapitlet diskuterer hvor i prosessen legad bør inkluderes, kompetansebehov for både legad selv og for annet stabspersonell samt hva legad sin tilgjengelighet innebærer i praksis.

#### 4.3.1 Tidlig inkludering i prosessen

I henhold til NATO-doktrinen har legad en formell plass i prosessen (AJP-3.9, 2016). Intervjudataene viser imidlertid at det er behov for å spesifisere hvordan legad kan inkluderes i den praktiske oppgaveløsningen. En måte å spesifisere dette på er å formalisere hvor i prosessen legad bør inkluderes. Intervjudataene indikerer dessuten at det er ulike oppfatninger om hvem som bør inkludere legad i oppgaveløsningen. Beslutningstakerne uttrykte forventninger om at rådgiverne bør utvise selvstendighet og eget initiativ (beslutningstakere, Intervju 8 og 9). Flere legads (Intervju 1 og 7), på sin side, trakk frem betydningen av å bli involvert gjennom initiativ fra annet stabspersonell. Sett under ett, vil initiativ fra både rådgiver og resten av *targeting*-teamet bidra til å involvere rådgiverne bedre.

Dette bør imidlertid ikke hindre at organisasjonen legger mer systematisk til rette. Flere legads trakk frem nødvendigheten av å bli involvert på et tidlig stadium, gjerne allerede under operasjonsplanleggingen (legads, Intervju 3 og 7). Hvorfor er tidlig involvering viktig? *Joint targeting*-prosessen består av flere oppgaver som gjøres i en rekkefølge. Det innebærer at veivalg i de tidlige fasene får konsekvenser for hvilke muligheter som kan utnyttes siden. Informantenes beskrivelser illustrerer den praktiske sammenhengen mellom *joint targeting*-prosessen og operasjonsplanleggingen,<sup>27</sup> og understreker at denne sammenhengen har betydning for muligheten til å kunne utnytte handlingsrommet. En legad utdypet dette ved å sammenlikne to hovedkvarter som hadde ulik tilnærming til legad-rollen (legad, Intervju 7). I det ene hovedkvarteret var legad lite involvert i vurderingene som ble gjort underveis i planprosessen. Vedkommende ble ikke rådspurt før han ble forelagt *Concept of Operations*.<sup>28</sup> Informanten beskrev hvordan tilnærmingen kan redusere legad sine muligheter til å bidra ved å referere til en tenkt dialog mellom en stabsoffiser og en legad:

---

<sup>27</sup> Operasjonsplanen utgjør første trinn i *joint targeting*-prosessen (mailkorrespondanse med oberstløytnant Bjørn Robert Dahl 1.8.2018). Prosessene er imidlertid beskrevet i hver sine NATO-doktriner: AJP-5 (2013) og AJP-3.9 (2016).

<sup>28</sup> *Concept of Operations* beskriver de overordnede rammene for hvordan operasjonene skal utføres og er det nest siste steget i planutviklingen (AJP-5, 2013: 3-43).



---

---

*[Stabsoffiser:] “Kan ikke du bare se på dette her som jeg har jobba så lenge med.” [Legad:] “Nei, det er ikke ulovlig sånn sett, men det er ikke en hensiktsmessig måte heller” (legad, Intervju 7).*

Informanten sammenliknet denne situasjonen med tilnærmingen til det andre hovedkvarteret:

*I [det andre hovedkvarteret] var det annerledes. Der var de innom legad hele tida. [Stabsoffiserene søker fortløpende avklaringer ved å spørre:] “Kan vi gjøre det sånn?” (legad, Intervju 7).*

Tilnærmingen til det første hovedkvarteret passer inn i en oppfatning av legad som en kontrollør – en *compliance agent*. Legad får muligheten til identifisere hindringer, men blir ikke tidsnok involvert til å finne alternative løsninger. Tilnærmingen inkluderer dermed ikke den delen av rollen som handler om å utnytte mulighetsrommet.

Informanten påpekte at et mellommenneskelig aspekt kan påvirke legad sine råd i slike situasjoner. Det kan være vanskeligere å avslå forslag dersom kolleger har investert betydelig innsats i en arbeidsoppgave. Ved å bruke legad fortløpende i prosessen, derimot, får legad mulighet til å foreslå justeringer som bedre forener effektivitet med legalitet og legitimitet.

#### **4.3.2 Betydningen av kompetanse**

Å formalisere tidlig involvering er én måte hovedkvarteret kan legge bedre til rette på. En annen form for organisatorisk tilrettelegging er en systematisk tilnærming til kompetanse. Dette delkapittelet beskriver hvordan kompetanseheving blant både legads og annet stabspersonell kan gjøre det lettere å inkludere legad i prosessen.

Fleire informanter uttrykte at legad bør kunne kombinere juridiske fagkunnskaper med god innsikt i militære operasjoner. De forklarte at denne kombinasjonen av kunnskaper gjør dem i stand til å forstå problemstillingene bedre og til å identifisere alternative fremgangsmåter å løse dem på (legads, Intervju 1, 3, 6 og 7). Arbeidet i *targeting*-teamet løses gjennom hyppig bruk av militær fagterminologi. En informant forklarte behovet for innsikt i militære operasjoner og militær fagterminologi med at:

*[Legad] må kunne henge med i svingene (legad, Intervju 6).*

Erfaringsgrunnlaget til samtlige legads i denne undersøkelsen tilsier at de har god innsikt i militære operasjoner. Derfor representerer militærfaglig innsikt et kompetansefortrinn informantene har overfor andre jurister. Påstandene har imidlertid støtte i litteraturen om operative jurister (Kramer & Schmitt, 2008: 1424; Lohr & Gallotta, 2003: 475). Litteraturen fremhever at kombinasjonen juridiske og militære kunnskaper gir legads bedre forutsetninger for å forstå konsekvensene av rådene de gir. Én av beslutningstakerne i denne undersøkelsen understreket dessuten at rådgiverne må forstå situasjonen de skal gi råd i (Intervju 8, supra: 23). Kunnskaper om militære operasjoner vil være en forutsetning for å kunne innfri denne forventningen.

---

Et annet kompetanseaspekt for utøvelse av legad-rollen er erfaringsnivå. Begge *targeting*-offiserene hevdet at manglende erfaring gjør legad usikker i rådgivningssituasjonen (Intervju 2 og 5), og sikkerheten blir spesielt tydelig under tidspress. Tidspress er en faktor som gjør *joint targeting* krevende, og det gjør seg spesielt gjeldende i situasjoner med *Time Sensitive Targets* (TST).<sup>29</sup> I slike situasjoner er målet kun tilgjengelig i et begrenset tidsvindu. En *targeting*-offiser beskrev hvordan manglende erfaring hos legad kan påvirke hvordan vedkommende utøver rollen i slike situasjoner:

*TST skjer på sparket. [Legad må] gjøre [seg opp en] formening om situasjonen og gi råd. Hvis legad ikke har gjort det før, vil [vedkommende] være på den trygge siden (targeting-offiser, Intervju 2).*

Sitatet beskriver en sammenheng mellom rådgiverens erfaringsnivå, tidspress og rådgivningen. At legad “vil være på den trygge siden”, indikerer at vedkommende blir ukomfortable med å gi råd i situasjoner som innebærer risiko. Risiko er imidlertid en iboende egenskap ved krigføring, og beslutningstaking under usikkerhet vil derfor være nødvendig for operasjonenes effektivitet (FFOD, 2014: 17). Sitatet indikerer dermed at erfaringsnivået utgjør en faktor som påvirker legad sin mulighet til å gi hensiktsmessige råd under tidspress.

Intervjudataene understreker også at annet stabspersonell har et kompetansebehov for å kunne inkludere legad på en bedre måte i prosessen. En legad beskrev sin erfaring fra samarbeidet med annet stabspersonell slik:

*[Jeg] ser ofte at de ikke forstår hvor jusen kommer inn. Det [handler om det] vi kaller bestillerkompetanse. De [offiserene] sier “dette er en militær beslutning,” [men til grunn for det som er militærfaglig, ligger ofte noen juridiske hensyn bak] (legad, Intervju 7).*

Sitatet knytter manglende forståelse for juridiske aspekter til stabspersonellets “bestillerkompetanse.” Det indikerer at det er en sammenheng mellom den generelle kunnskapen om legalitetshensyn og forståelse stabspersonellet har for hvordan de kan bruke legad som en ressurs i sin egen oppgaveløsning. Økt innsikt i operasjonell rett vil derfor kunne gi stabspersonellet bedre forståelse for hvordan de kan nyttiggjøre seg legad. Systematisk kompetanseutvikling handler derfor både om å legge til rette for at legad vil være i stand til å fylle rollen og om å heve bestillerkompetansen til annet stabspersonell.

---

<sup>29</sup> I henhold til NATO-doktrinen er TST “(...) those targets requiring an immediate response because they pose (or will soon pose) a danger to friendly forces or are highly lucrative, fleeting targets of opportunity (...)” (AJP-3.9, 2016: 1-2). Doktrinen bruker betegnelsen *Dynamic Targeting* om den prosessen som håndterer engasjementsspørsmål som ikke har blitt håndtert under *Deliberate Targeting* (forhåndsplanlagt målbekjempelse). *Time Sensitive Targets* kan vurderes i begge prosessene (mailkorrespondanse, oberstløytnant Bjørn Robert Dahl datert 1.8.2018). Siden enkelte informanter bruker uttrykket TST i sine besvarelser, reflekteres denne begrepsbruken i rapporten.

---

---

### 4.3.3 Tilgjengelighet – i flere betydninger

Tilgjengelighet er eksplisitt nevnt i Tilleggsprotokoll I (1977) til Genèvekonvensjonene. Det understreker at militære beslutningstakere skal ha tilgang på rådgivning om krigens folkerett. En logisk slutning av dette kravet er at det er behovet for råd som skal styre tilgangen på legad-ressursen og ikke ressurstilgangen som avgjør i hvilken grad rådgivningsbehovet blir dekket. At tilgjengelighet er en forutsetning for å kunne delta i en prosess er forståelig, men som intervju-dataene her viser, innebærer ikke det nødvendigvis at behovet er tilstrekkelig ivaretatt i praksis. En *targeting*-offiser forklarte at det kan være konkurranse om å få tilgang til rådgivernes tid og oppmerksomhet (Intervju 2). Nordskog (2012) sin beskrivelse fra RCH-teamets første dager under Libya-operasjonene viser at legad i utgangspunktet ikke var inkludert i RCH sitt støtteapparat. Det var RCHs etterspørsel som utløste legad sin tilstedeværelse og ikke en formalisert deltakelse i RCH-funksjonen. Det underbygger ytterligere inntrykket av at legad sin deltakelse er avhengig av andres initiativ (som diskutert i delkapittel 4.3.1 “Tidlig inkludering i prosessen”). Det viser at mangelen på formalisert deltakelse også påvirker i hvilken grad legad er tilgjengelig for resten av *targeting*-teamet.

Intervjudaene viser at tilgjengelighet har betydning for legad sin deltakelse på flere måter. En betydning av tilstedeværelse er at legad får tid til å gjøre egne vurderinger. I følge en informant forutsetter kvalitetssikringen av beslutningsgrunnlaget at legad får anledning til å studere en rekke dokumenter (legad, Intervju 1). Knapphet på tid kan gå ut over slike forberedelser og dermed redusere muligheten til å kvalitetssikre beslutningenes validitet.

Et annet aspekt ved tilgjengelighet er at legad har tid til å delta i samarbeid med resten av *targeting*-teamet i forkant av formelle møter. En *targeting*-offiser uttrykte det slik:

*Møteforberedelser er viktig. Det burde være mer interaksjon utenom møtene (targeting-offiser, Intervju 2).*

Fysisk tilgjengelighet utgjør et tredje aspekt for muligheten til å være til nytte for andre. En legad utdypet betydningen av fysisk tilstedeværelse i operasjonsmiljøet med egne erfaringer fra å utøve rollen under en *reach back*-ordning:

*Det hendte at jeg var i beredskap, men det ble ikke så mye [rådgivning] av det. Vi har diskutert reach-back. Det er ikke en gunstig løsning, for du taper tid. Du får inn problemstillingene [som det operative personellet trenger juridiske vurderinger av], men det blir litt for teoretisk tilnærming til dem. De som er ute, har utfordringer i forhold til krigens folkerett de må ta hensyn til der og da. Juristen hjemme blir ikke konfrontert med spørsmålet. Det er lettere å spørre andre nasjoners jurister [som er i operasjonsmiljøet] (legad, Intervju 1).*

---

Sitatet beskriver informantens erfaring av at fysisk avstand gjør det vanskeligere å anvende kunnskapen på de praktiske spørsmålene. I tillegg er det informantens erfaring at behovet for rådgivning blir dekket av legads i operasjonsrommet istedenfor av de som er i *reach-back*. Det kan være flere grunner til at *reach-back*-ordningen i dette tilfellet ble opplevd som uhensiktsmessig, som for eksempel måten ordningen var organisert på (mailkorrespondanse, oberstløytnant Bjørn Robert Dahl av 1.8.2018). Beskrivelsen kan imidlertid også indikere at det er en sammenheng mellom fysisk nærhet og det å gi gode og tidsriktige råd. Lokalisering av legad-funksjonen er derfor et relevant aspekt å vurdere når de organisatoriske rammene skal utvikles.

Et siste aspekt er tilgjengelighet i beslutningssituasjonen, og aspektet ble spesielt understreket av beslutningstakerne (Intervju 8 og 9). Denne formen for tilgjengelighet handler både om at legad er til stede i de formelle møtene og at legad er tilgjengelig for beslutningstakeren personlig. En beslutningstaker satte ord på hvor viktig den personlige tilstedeværelsen er, og at det kan være hensiktsmessig å søke råd hos rådgiveren på tomannshånd etter at beslutningsgrunnlaget er presentert i møtet. Han beskrev sin egen opplevelse av å være hovedkvarterets sjef i beslutningssituasjoner slik:

*[...] på boards er det veldig formelt. [Ta en] halvtimes pause, hvis tid. [Da kan sjefen] rydde opp i tankene. [...] Tempoet er høyt. Er du i tvil, hvis tid, ta for all del fem minutter (beslutningstaker, Intervju 9).*

Sitatet viser at en beslutningstaker kan ha et behov for tid i etterkant av møtet til å tenke igjennom sentrale problemstillinger. At beslutningstakeren knyttet rådgiverne til denne situasjonen, indikerer at behovet for råd kan strekke seg ut over de formelle møtene og også har betydning for den siste avveiningen mellom ulike hensyn som beslutningstakeren personlig gjør før vedkommende formelt fatter beslutningen.

Basert på de beskrivelsene som fremkommer her, handler tilgjengelighet i *joint targeting*-prosessen om tre aspekter:

- At legad har tilstrekkelig tid til å sette seg inn i beslutningsgrunnlaget
- At *targeting*-teamet i fellesskap får nok tid til å gjøre avklaringer og å gjennomføre diskusjoner før beslutningsgrunnlaget legges frem for koordinerings- og beslutningsfora
- At legad er til stede i formelle møter og som rådgiver for sjefen personlig når beslutninger skal fattes

Som nevnt flere steder i denne rapporten, er tilgjengelighet til legad en forpliktelse forankret i Tilleggsprotokoll I (1977) til Genèvekonvensjonene. Beskrivelsene her konkretiserer hvordan tilgjengelighet i både tid og rom påvirker i hvilken grad legad kan bidra med kvalitetssikring og til å utnytte muligheter. Tilgjengelighet representerer derfor et viktig aspekt for integreringen av legad i *joint targeting*-prosessen.

---

---

## 5 Beskrivelse av polad-rollen

*Polad har kunnskaper om et bredt spekter av aktører og hvilke interesser de har og kan identifisere kryssende hensyn mellom dem. Disse kunnskapene gir polad forståelse for hvordan maktanvdelingen vil virke inn på situasjonen totalt sett.*

Kapittel 4 viser at informantene har gjort seg flere erfaringer med det å være eller å samarbeide med legads. Polad-rollen, derimot, er det færre nordmenn som har innehatt. Det er kun én polad-stilling på operasjonelt nivå i Forsvaret. Dessuten er det gjennomført få, om noen, empiriske studier om det å gi “politiske” råd i planlegging og gjennomføring av militære operasjoner slik det er for legad-rollen. Det er dermed mer uklarhet knyttet til hva som er det konkrete innholdet i polad-rollen (*targeting*-offiser, Intervju 2 og legad, Intervju 3).<sup>30</sup> Derfor er det behov for mer innsikt i hvilken kunnskap polad kan bidra med inn i *joint targeting*-prosessen og hvordan rollen eventuelt kan videreutvikles.

Rapporten gjør et innledende forsøk på å besvare disse spørsmålene. Få representanter med erfaring i å inneha eller å samarbeide med polad nasjonalt, medfører imidlertid at det er utfordrende å finne informanter som kan gi utfyllende svar på spørsmålene i intervjuguiden.<sup>31</sup> Rapportens beskrivelse er derfor ikke uttømmende, men representerer heller et første steg på veien til mer kunnskap. Polad-kapittelet må derfor forstås med forsiktighet. Informantene i denne undersøkelsen bidrar allikevel med en rekke erfaringer og refleksjoner om rollen.

NATOs operasjonsdoktrine (2011) gir en kort beskrivelse av rollens faglige innhold, og intervjudataene utdyper hva denne beskrivelsen kan innebære i praksis. De mest fremtredende særtrekkene ved polad-rollen, er at polad bidrar med helhetlig konfliktforståelse i spill-situasjonen mellom aktørene som er involvert. Med denne kunnskapen vil polad kunne gi nyttige bidrag inn i effektivitetene, og gjennom det kan polad bidra til at maktanvendelsen ivaretar både effektivitetshensyn og legitimitet.

---

<sup>30</sup> Stillingen ved FOH er ikke en typisk polad-stilling slik den er innrettet i NATO-hovedkvarterene. Den formelle betegnelsen er “Nordområde-spesialist” (polad, Intervju 4 og beslutningstaker, Intervju 8), men omtales allikevel i dagligtale som en polad-stilling. Rapporten behandler derfor denne stillingen som en polad-stilling. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at rollen ved FOH kan avvike fra det innholdet rollen har ved andre steder. Det har betydning for i hvilken grad rapportens polad-beskrivelse er generaliserbar til andre hovedkvarter.

<sup>31</sup> Under stabsøvelsen *Joint Effort* ved Forsvarets høyskole forekommer det at representanter fra departementsnivået bekler polad-rollen (legad, Intervju 7). Det er imidlertid usikkerhet knyttet til om dette erfaringsgrunnlaget er tilstrekkelig for å kunne gi relevante og dekkende svar som opplyser problemstillingen i denne rapporten. Undersøkelsen tar derfor utgangspunkt i den ene stillingen ved FOH og erfaringene som polad her har gjort. Disse erfaringene suppleres med de andre informantenes erfaringer fra å samarbeide med polad i ulike hovedkvarter. I motsetning til legad-kapittelet, er beskrivelsen av polad i større grad basert på uttalelser fra andre rollenehavere. En ytterligere analyse av rollen anbefales heller gjennomført basert på et kildegrunnlag som kan dra nytte av informanter med erfaring fra utenlandske hovedkvarter.

---

---

## 5.1 Å forutse konsekvenser gjennom helhetlig konfliktforståelse

I likhet med beskrivelsen av legad, beskriver NATOs operasjonsdoktrine polad-rollen gjennom noen hovedpunkter som konkretiserer det faglige innholdet (AJP-3, 2011: 2A-1). I følge den, skal polad gi råd om følgende spørsmål:

- NATO-policy
- Politiske spørsmål lokalt, nasjonalt, regionalt og internasjonalt
- Politiske spørsmål relatert til allierte, vertsnasjoner samt andre partnere
- Forholdet til internasjonale organisasjoner, og spesielt FN og frivillige organisasjoner

Uttrykket “politisk” kan imidlertid være forvirrende fordi det norske språket ikke skiller mellom *politics* og *policy*. Som del av oppgaveløsningen til en etat, vil polad sitt bidrag handle om forvaltning av politiske vedtak (*policy*) og ikke utformingen av politikk (*politics*). I *joint targeting* kan det innebære å vurdere hvordan ulike former for maktbruk vil harmonere med de overordnede målsettingene. Legad bidrar også til dette gjennom å tolke mandat-teksten. En måte å forstå NATO-doktrinen på, er at polad kan komplementere legad sine vurderinger ved å tolke handlingene i lys av interesser og kompromisser som ligger bak formuleringene i mandatets ordlyd.

En annen implikasjon som kan trekkes ut av NATO-doktrinen, er fokuset på aktører. Politiske spørsmål er blant annet knyttet til egenarten til det politiske systemet aktørene representerer. Politikk som fenomen kan oppsummeres med spørsmålet om “*who gets what, when, how*” (Lasswell, 1936). Sett opp mot spørsmål om bruk av militærmakt, peker *who* på aktørene og *what* på hvilke interesser de har, mens *when* og *how* peker på virkemiddelbruken og omstendighetene ellers. I lys av denne tolkningen kan polad bidra til å opplyse spørsmål om hvilke interesser aktørene har og hvordan de søker å oppnå dem. Konfliktsituasjoner er ofte kjennetegnet av nullsumspill, og konkurranseforholdet mellom aktørene og deres interesser vil derfor være et aspekt som har betydning for det totale aktørbildet. Situasjonen vil imidlertid ikke kun bli berørt av motstandere, men også alliansepartnere og nøytrale aktører. Operasjonsdoktrinen (AJP-3, 2011) spesifiserer også at porteføljen rommer et bredt spekter av aktører. Det omfatter både stater og organisasjoner samt ulike forvaltningsnivåer i de aktuelle statene.

Avsnittene 5.1.1 og 5.1.2 diskuterer informantenes beskrivelser av polad-rollen og hvilke implikasjoner det har for hvordan de organisatoriske rammene kan integrere polad i prosessen. Første avsnitt utdyper hva det innebærer at polad kan se maktanvendelsen i et helhetlig perspektiv. Neste avsnitt beskriver mer spesifikt hvordan polad kan bidra med aktørforståelse.

### 5.1.1 De store linjene

En *targeting*-offiser beskrev hvordan han bruker polad i prosessen slik:

---

---

*[Når beslutningsgrunnlaget har] gått innom Polad [og han bekrefter at det] treffer pilarene], da går jeg til Sjefen (targeting-offiser, Intervju 5).<sup>32</sup>*

I sitatet knytter informanten polad-rollen til “pilarene.” De er nedfelt i operasjonsplanen og uttrykker de overordnede målsettingene med operasjonen. Uttalelsen indikerer at polad kan bidra med å vurdere om maktanvendelsen vil passe inn i en større sammenheng. Sitatet tolkes derfor som et uttrykk for helhetsperspektivet som rollen har. Polad selv gav følgende beskrivelse av sin egen rolle:

*[Jeg] vil se etter andre sider. Se etter sidevirkninger og effekter i det omkringliggende samfunnet. [Hvilken betydning har det] hva vi gjør og ikke gjør. En militær operasjon er en politisk handling. Den hviler på et politisk mandat og svarer på et politisk spørsmål. Det er det lett å overse. Dette vil polad ha blick for og fremheve (polad, Intervju 4).*

Sitatet beskriver hvordan informanten forstår sin egen polad-rolle. Beskrivelsen vektlegger sammenhengen mellom militærmakt og politikk og knytter på den måten polad-rollen til det instrumentelle aspektet ved militærmakt (supra:19). Sett opp mot definisjonen av hva politikk er som fenomen, kan uttrykket “et politisk spørsmål” tolkes som en poengtering av at aktørene og deres interesser har betydning for hva som vil være hensiktsmessig maktanvendelse. At informanten trekker frem dette i beskrivelsen av sin egen rolle, indikerer at polad kan bidra med dette perspektivet i prosessen. Sitatet indikerer også at sammenhengen mellom middel og målsetting lett kan forsvinne i mengden av alle de andre spørsmålene som prosessen må håndtere. Polad kan derfor være den i *targeting*-teamet som vurderer maktanvendelsen i et helhetsperspektiv – makroperspektivet på spørsmålene som prosessen berører.

En annen informant underbygget også dette inntrykket:

*Vi hadde en seanse [en diskusjon knyttet til et krisescenario om en teoretisk trussel og hvordan de militære styrkene skulle forholde seg til den]. Hvem utgjør en trussel? Poladens bidrag bør være å se helhetsbildet. Det å se ut over det militære, se de store linjene. (Intervju 2)*

Sitatet poengterer at helhetsperspektivet ikke stopper ved operasjonen, men at det også innebærer å se operasjonen inn i en enda videre kontekst. Sitatet indikerer derfor at det er behov for å vurdere hvilke konsekvenser maktanvendelsen kan få utenfor operasjonsrommet, og at polad kan bidra til å opplyse slike vurderinger.

---

<sup>32</sup> At offiseren “går til sjefen” bør forstås som et billedlig uttrykk for at beslutningsgrunnlaget er ferdigstilt og kan legges frem for et beslutningsforum heller enn en bokstavelig beskrivelse av prosessen.

---

---

## 5.1.2 Aktører og kryssende interesser

Intervjudataenes beskrivelse av aktørforståelsen kan deles inn i tre forhold: motstanderen, egne innenrikspolitiske forhold og eventuelt koalisjonen operasjonen inngår i. Vurderinger av effekter er en sentral del av *targeting*-prosessen. Ødegaard (2012) understreker at det er viktig at vurderingene inkluderer både intenderte og utilsiktede effekter. I utenlandsoperasjonene de siste tiårene, har uønskede effekter i stor grad handlet om å unngå menneskelige lidelser og annen belastning på sivilsamfunnet. I en nasjonal kontekst med en statlig motstander, derimot, kan uønskede motreaksjoner fra motstanderen få en større betydning i vurderingene. Begge beslutningstakerne poengterte at polad kan gi merverdi ved å supplere etterretningen med ytterligere kunnskap på dette området. På den måten kan polad bidra med svar på følgende spørsmål:

*Hvordan virker det politiske miljøet hos motparten? Trigger [du] motparten på en måte du ikke ønsker? (beslutningstaker, Intervju 9).*

Sitatet knytter polad-rollen til vurderinger av uønskede reaksjoner fra motstanderen. Motstanderen er imidlertid ikke nevnt som del av polad sitt aktørfokus i operasjonsdoktrinen (AJP-3, 2011). Derimot er trusselvurderinger nevnt som en oppgave for etterretningsfunksjonen i norsk doktrine (FFOD, 2014: 126). Derfor poengterer rapporten at polad sitt bidrag her handler om å komplementere etterretningsens vurderinger av motstanderen.

Det er imidlertid ikke kun motstanderen maktanvendelsen kan virke inn på. Den kan også påvirke egne innenrikspolitiske forhold. Begge beslutningstakerne poengterte at forståelse for slike konsekvenser bør være en polad-oppgave (Intervju 8 og 9). Én av dem uttrykte det slik:

*[Polad:] hele tiden holder pulsen på den politiske siden. Hva er gangbart og ikke: Beveger vi oss i riktig retning i forhold til det politikerne vil oppnå? [Polad] må være klar over at noe er politisk kontroversielt [hvis vi beveger oss i den retningen] (beslutningstaker, Intervju 9).*

Sitatet viser at det innenrikspolitiske miljøet utgjør en faktor som det er nødvendig at *joint targeting*-prosessen tar hensyn til fordi måten maktanvendelsen utøves på, kan bli negativt oppfattet av nasjonale interessegrupper. Det indikerer at handlingene kan få betydning for opinionens oppslutning om operasjonen, og at polad kan bidra til å vurdere hvilke konsekvenser. På den måten kan polad opplyse spørsmål om maktanvendelsens legitimitet.

Et tredje aktørspespekt i følge operasjonsdoktrinen i NATO (AJP-3, 2011) handler om alliansepartnere. Flere involverte aktører betyr mer kompleksitet. Kjølberg & Nyhamar (2011) analyserer kompleksiteten i aktørbildet for koalisjonsoperasjoner.<sup>33</sup> I tillegg til spillet med

---

<sup>33</sup> Kjølberg & Nyhamar (2011) tar utgangspunkt i Tsebelis' (1990) teori om *nested games* og utleder at en militær operasjon har implikasjoner på flere arenaer samtidig; innsatsarenaen (der konflikten mellom partene utspiller seg) og innenriksarenaen (en stats innenrikspolitiske system). Kjølberg & Nyhamar (2011) legger til en tredje arena for



---

---

motstanderen og hensynet til innenrikspolitisk oppslutning, finner de at forhandlingene med koalisjonspartnere vil utgjøre et tredje aktørspeskt. Kompleksiteten i aktørbildet kan påvirke hva som er hensiktsmessig maktanvendelse. Det som er effektiv maktbruk i relasjonen til én aktør isolert sett, kan være uhensiktsmessig alle aktørene sett under ett. Derfor er det nødvendig å identifisere kryssende hensyn og å veie dem opp mot hverandre.

Etterretningen er pålagt begrensninger i informasjonsinnsamling rettet mot egne og allierte styrker (Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste, 2012: 95). Denne begrensningen har imidlertid ikke polad, og rollen kan derfor supplere aktørbildet med innsikt i innenrikspolitiske forhold og koalisjonsdynamikk. Det underbygger dessuten argumentet om at polad bidrar med et helhetsperspektiv i prosessene. Helhetsperspektivet og den brede aktørforståelsen gjør polad egnet til å identifisere kryssende hensyn. Det er nyttig i vurderingen av både ønskede og uønskede effekter, og på den måten kan polad bidra til maktanvendelsens effektivitet og legitimitet.

Helhetsperspektivet og det brede aktørfokuset gjør at rollens faglige innhold har et fokus som ligger nært det strategiske beslutningsnivået og oppgaver som løses der. Rapporten har ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne gå nærmere inn i dette spørsmålet, men synliggjør isteden behovet for mer kunnskap om forholdet mellom polad på operasjonelt nivå og det strategiske nivået.

### 5.1.3 Tilgjengelighet

Polad selv understreket at han gjentatte ganger har fått forespørsel om å delta underveis i prosessen:

*Jeg blir invitert og invitert, men jeg har ikke funnet rom til å sitte i cella. Det er nok et spørsmål om min prioritering (polad, Intervju 4).*

Sitatet viser at andre i *targeting*-teamet tar initiativ til å inkludere polad i prosessen, men at polad selv ikke har prioritert å innfri etterspørselen. En *targeting*-offiser underbygget dette inntrykket:

*Under en øvelse [...] satt vi én time med poladen. Det var veldig bra, men neste gang vi ønsket å gjøre det, hadde han ikke tid (targeting-offiser, Intervju 2).*

Sitatet uttrykker at *targeting*-teamet ønsker å dra nytte av polad sine bidrag, men at poladressursen ikke alltid blir prioritert slik at ønsket blir innfridd.<sup>34</sup> I likhet med polad sin uttalelse, indikerer også dette sitatet at polad kan bidra med relevant kunnskap i prosessen. Sitatet

---

koalisjonsoperasjoner; institusjonsarenaen. Denne arenaen handler om forhandlingssituasjonen mellom koalisjonspartnere.

<sup>34</sup> Rapporten har ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå hva som er årsaken til at polad ikke har deltatt i *targeting*-diskusjoner, og rapporten begrenser deg derfor til å konstatere at tilgjengelighet utgjør et moment som bør vurderes i organisatoriske tilretteleggingen prosessen og polad sin deltakelse i den.

---

indikerer dessuten at polad sine bidrag er nyttige under utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget. Det er derfor ikke kun i beslutningsmøter at polad kan tilføre prosessen kunnskap.

Beskrivelsen av legad-rollen understreker nødvendigheten av at vedkommende er tilstede for å kunne foreta fortløpende avklaringer underveis i prosessen. Intervjudataene viser imidlertid at tilgjengelighetsbehovet for polad arter seg noe annerledes. Én informant beskrev behovet slik:

*Polad er litt mer den der overordnede. Rollen er nok mer situasjonsbestemt. For eksempel, spørsmålet om vi skal krysse en grense for første gang eller ikke. Polad er ikke like viktig hele tiden. Legad er mer aktiv over hele linja. [...] Poladen er mer viktig om man går inn [i et område] eller ikke. Poladen er mer viktig i andre prosesser, spesielt i utarbeidelsen av den store, overordnede operasjonsplanen, i det som J5 gjør (targeting-offiser, Intervju 2).*

Informantens oppfatning er altså at *targeting*-teamet ikke har et fortløpende behov for å rådføre seg med polad, men at behovet er knyttet til bestemte situasjoner og til enkelte steg i prosessen. Sitatet knytter blant annet polad til operasjonsplanen. Det indikerer at polad kan bidra med kunnskaper inn i plangrunnlaget som *joint targeting*-prosessen bygger videre på. Selv om informantenes uttalelser tilsier at det ikke er et kontinuerlig behov for tilgang til polad, vil det til gjengjeld være nødvendig at vedkommende er tilgjengelig i de situasjonene hvor polad sitt bidrag er relevant. Hvis polad uteblir her, kan det medføre at polad-vurderingene ikke blir reflektert i beslutningsgrunnlaget i det hele tatt. Siden polad kan tilføre prosessen helhetsperspektiv og aktørforståelse, kan manglende tilstedeværelse representere et tap for maktanvendelsens legitimitet og effektivitet.

## 6 Oppsummering og konklusjon

Denne rapporten gir innsikt i norske erfaringer med å ha og å samarbeide med rådgivere i *joint targeting*-prosessen. Gjennom en eksplorerende metode identifiserer og beskriver den erfaringer, og på bakgrunn av det finner rapporten flere problemstillinger som Forsvaret kan ta utgangspunkt i under utviklingen av nasjonal evne til *joint targeting*. *Joint targeting* er en stabsprosess som forvalter mye makt – både i form av skadepotensial og maktkonsentrasjon. Prosessen handler om å skape sammenheng mellom militære virkemidler og operasjonens målsettinger. Denne sammenhengen kan deles inn i tre hensyn: Effektivitet, legalitet og legitimitet. For å få frem hva rådgiverne tilfører maktanvendelsen, knytter rapporten rådgivernes bidrag til disse tre hensynene.

Rådgivernes deltakelse i *joint targeting* kan forstås i lys av teori om komplementære team (Danielsen, 2008). Rådgiverne deltar fordi oppgaveløsningens kompleksitet er av en slik

---

---

karakter at den fordrer kompetanse ut over den fagmilitære. Kapittel 6.1 svarer på hva det innebærer å være legad og polad i prosessen. Hvordan de organisatoriske rammebetingelsene kan legge til rette for å inkludere rollene i prosessen besvares i kapittel 6.2. Siste kapittel gir svar på hvilken innsikt rapporten gir om rådgivere generelt.

## **6.1 Hva innebærer det å være legad og polad i *joint targeting*-prosessen på operasjonelt nivå?**

Det finnes to ulike tilnærminger til legad-rollen. I den ene tilnærmingen har legad en ren kvalitetssikrer-funksjon som består i å kontrollere at beslutningsgrunnlaget er gyldig. Tilnærmingen medfører at legad kommer inn i slutten av prosessen og knyttes derfor til beslutningssituasjonen. Legad bidrar til at maktbruken blir legal og legitim, men har mindre mulighet til å bidra til dens effektivitet. NATO-doktrinen om *joint targeting* (AJP 3-9, 2016) bærer preg av en slik tilnærming. I den andre tilnærmingen er legad involvert i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlaget. Her er legad både kvalitetssikrer og bidragsyter idet rollen også aktivt søker å finne alternative måter å utnytte handlingsrommet på. For beslutningstakere er det viktig å kunne utnytte hele handlingsrommet de har fått tildelt. Ved å bidra til å finne muligheter å utøve maktanvendelsen på, kan legad legge til rette for at operasjonen blir effektiv og samtidig forenlig med legalitet og legitimitet.

Dersom hovedkvarteret ikke har en etablert praksis for hvordan legad skal delta i prosessen, blir legad avhengig andre team-medlemmer. Samtlige legads i denne studien uttrykker et ønske om å være problemløser istedenfor bremsekloss. Tilnærmingen der legad deltar fortløpende i prosessen legger bedre til rette for det. Gjennom en slik tilnærming kan prosessen utnytte legad sin kompetanse på en bedre måte. Ønsket om å være problemløser settes også i sammenheng med avhengigheten av andre medlemmer i *targeting*-teamet og faren for å bli “looped out” av prosessen dersom legad blir oppfattet som bremsekloss. Rapporten stiller derfor spørsmålsteget ved om legad er utsatt for en form for gruppepress som gjør det utfordrende å uttrykke vurderinger som går imot rådende meninger i *targeting*-teamet. Rapporten setter denne problematikken i sammenheng med manglende formalisering av rollen. Gjennom å formalisere legad sin mulighet til å stille spørsmål og å gi sine vurderinger, kan rollen integreres bedre i oppgaveløsningen og legad blir mindre avhengig av andre.

For polad-rollen er det to nøkkelord som oppsummerer det faglige innholdet: helhetsperspektiv og aktørforståelse. Det handler om å ha fokus på de overordnede målene med operasjonen og å ha kunnskap om relevante aktører og hvilke interesser de har. Med denne kunnskapen kan polad vurdere enkelthandlinger i lys av operasjonens målsettinger, og operasjonen sett i en større sammenheng. Rapporten finner at polad sine vurderinger er spesielt nyttige i den delen av prosessen som vurderer ønskede og uønskede effekter. Det handler for eksempel om hvordan *maktanvendelsen* vil gi seg utslag på oppslutning i eget politisk system og i forhandlings-situasjonen med koalisjonspartnere. På denne måten bidrar polad både til maktanvendelsens legitimitet og effektivitet. Polad-rollen på operasjonelt nivå handler om å bidra til å forvalte gjeldende politikk i tråd med de operasjonaliseringene som allerede er gjort på høyere beslutningsnivå. Rapportens viktigste bidrag er imidlertid at den synliggjør behovet for mer

---

---

kunnskap. Det er behov for mer forståelse for hvordan polad kan bidra med sine fagkunnskaper og hvordan rollen konkret kan integreres i prosessen.

## **6.2 Hvordan kan organisatoriske rammebetingelser legge til rette for at rådgiverne kan bidra på en hensiktsmessig måte i *joint targeting*-prosessen?**

Rapporten støtter Dickinson (2010) sin konklusjon om at dersom militærmakt skal utøves i samsvar med de verdiene krigens folkerett kodifiserer, er det ikke tilstrekkelig kun å utvikle et regelverk. Det må også legges organisatorisk til rette for at legad kan integreres i de operative prosessene. Rapporten konkretiserer hva det kan innebære. Den finner at militære organisasjoner kan gjøre det ved å formalisere hvilken tilnærming den har til rollen. Den kan også etablere en fast praksis for uttalerett og muligheten til å stille spørsmål under koordinerings- og beslutningsmøter. Beskrivelsene viser dessuten at det er viktig ikke å undervurdere betydningen av å prioritere rådgivertid til prosessen. For legad er det et kontinuerlig tilgjengelighetsbehov, mens for polad handler tilgjengelighet mer om å være tilstede på de riktige tidspunktene.

Formalisering handler også om hvordan legad blir inkludert i kontrollmekanismene. At legalitetshensyn blir tilstrekkelig kvalitetssikret gjennom disse mekanismene, er viktig for at beslutningene skal bli riktige. Å ta en beslutning innebærer å gjøre en vurdering av grunnlaget den er bygget på. Hvis kontrollmekanismene ikke inkluderer legalitetsvurderinger på en systematisk måte, er det en fare for at legaliteten ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

All deltakelse kan imidlertid ikke formaliseres på detaljnivå. Kompetanseutvikling er derfor en viktig del av den organisatoriske tilretteleggingen. Beskrivelsene indikerer at bestillerkompetansen til annet stabspersonell har en betydning for om rådgiverne blir invitert inn i oppgaveløsningen. Bygging av bestillerkompetanse handler om å gi stabspersonellet kunnskaper om hva rådgiverne kan bidra med og hvordan de kan nyttiggjøre seg dem i prosessen. Kompetanse er også viktig for at den enkelte rådgiver skal kunne fylle rollen. Et kompetanseaspekt handler om å kunne kombinere fagkunnskaper med forståelse for militære operasjoner. Militær forståelse gjør at fagkunnskapen lettere kan anvendes på problemstillinger som oppstår i militære operasjoner. Hvor mye militærfaglig forståelse som trengs, varierer imidlertid fra rådgiverrolle til rådgiverrolle.

## **6.3 Rådgivere generelt**

Ved å inkludere to typer rådgivere istedenfor kun én, får vi frem hvordan ulike rådgiverkategorier kan bidra inn i prosessen. Sammenlikningen gjør det mulig å synliggjøre både likheter og forskjeller. Å forstå egenarten til en rolle og hvilket grensesnitt den har til andre roller er nyttig. Det gir innsikt i hvordan rollen kan komplementere andre funksjoner i hovedkvarteret. Det er derfor en egnet fremgangsmåte å analysere rådgiverrollene på.

---

---

NATOs operasjonsdoktrine (AJP-3, 2011) beskriver det faglige innholdet i rådgiverrollene. Fagkunnskap er et viktig utgangspunkt for å forstå hvilke problemstillinger de ulike rådgiverrollene kan bidra til å løse, samt hvordan rollene kan integreres i operative prosesser. Fagkunnskaper alene er allikevel ikke nok til å fylle en rolle. Beskrivelsen bør også spesifisere hvordan rådgiverens samlede kompetanse gjør vedkommende i stand til å bidra inn i oppgaveløsningen.

Rådgivernes organisatoriske plassering gjør at de lett assosieres med beslutningssituasjoner. Rapporten viser imidlertid at rådgivere også kan gi nyttige bidrag i utarbeidelsen av selve beslutningsgrunnlaget. Derfor bør de inkluderes tidligere i prosessen. Hvilke problemstillinger rådgiverne kan bidra til å opplyse, vil imidlertid variere fra rolle til rolle. Der polad kan bidra til å vurdere maktanvendelsen i et helhetsperspektiv, kan legad gi fortløpende legalitetsvurderinger. Uavhengig av type rådgiver, vil det imidlertid være nødvendig å legge organisatorisk til rette for at rollene skal kunne delta med sin kompetanse i prosessen. Organisatorisk tilrettelegging handler både om innretningen av prosessen i den operative virksomheten og hvordan organisasjonen støtter den gjennom utdanningsløp og kompetanseutvikling.

Gjennom å knytte rådgivernes bidrag til maktanvendelsens effektivitet, legalitet og legitimitet, får rapporten frem på hvilken måte de ulike rådgiverne bidrar til å skape sammenheng mellom militært virkemiddel og overordnede målsettinger. Rådgiverne bidrar ikke kun til å gjøre militærmakten legal og legitim, men de kan også bidra til at den blir effektiv. Ved å komplementere *targeting*-teamet med andre fagkunnskaper, bidrar rådgiverne til at prosessen som helhet blir bedre i stand til å balansere viktige hensyn når militærmakt skal håndtere situasjoner der mye står på spill.

---

---

## Vedlegg A Forespørsel om intervju

Jeg ønsker herved å rette en forespørsel om gjennomføring av intervju i anledning en undersøkelse FFI gjennomfører om rådgivernes rolle i targeting-prosessen.

Denne undersøkelsen inngår som en del av CD&E-oppgavet *EP-1717 Targeting*. Oppdraget innebærer å undersøke de organisatoriske og prosessmessige sidene ved målbekjempelse. Hensikten er å fremskaffe kunnskap som kan brukes til å videreutvikle prosessen. Oppdrag EP-1717 sorterer under porteføljen til Prosjektprogrammet for operative analyser ved Avdeling analyse og ledes av Dr. Tone Danielsen.

Doktrinelt sett er juridiske og politiske rådgivere en del av targeting-prosessen, og for å kunne fremskaffe kunnskap om deres betydning og erfaring, ønsker FFI å gjennomføre en egen intervju-undersøkelse om rådgiverrollen. I den forbindelse hadde det vært veldig nyttig å kunne gjennomføre et intervju med deg.

Resultatene vil inngå i en rapport (FFI-rapport eller CD&E-rapport), som kan graderes iht Sikkerhetsloven dersom det er hensiktsmessig. Før rapporten ferdigstilles til publisering, vil du få anledning til å lese igjennom et utkast og å kommentere på de delene i rapporten som er relevante for ditt intervju. Rapporten vil bli distribuert og presentert for relevante fagmiljøer. Dersom det fremkommer interessante opplysninger som er ugraderte, er det i tillegg ønskelig at disse kan brukes i en ugradert fagpublikasjon.

Jeg ber derfor om ditt samtykke til å kunne gjennomføre et intervju med deg om dine erfaringer knyttet til targeting og å kunne bruke informasjonen du oppgir inn i ovennevnte undersøkelse. I den forbindelse ber jeg også om at jeg kan referere til dine opplysninger med organisasjonstilhørighet og navn. I spesielle tilfeller kan navn anonymiseres.

Med vennlig hilsen

Ragnhild E. Siedler  
Forsker  
Forsvarets forskningsinstitutt

---

---

## Vedlegg B Intervjuguide til rådgivere

*EP 1717 – joint targeting* undersøker en rekke forhold ved målbekjempelse og har til hensikt å fremskaffe kunnskap som gir grunnlag for å videreutvikle og forbedre hvordan targeting-prosessen utføres nasjonalt. Spørsmålene nedenfor samles inn til en egen undersøkelse om rådgivernes roller i targeting-prosessen, med hovedfokus på det fellesoperative nivået. Hensikten er å fremskaffe kunnskap om hvilken betydning rådgiverne spiller i forbindelse med målbekjempelse i dag, samt hvordan deres roller kan videreutvikles som ledd i å forbedre denne prosessen nasjonalt.

Undersøkelsens problemstilling er:

### **Hva innebærer det å være legad og polad i targeting-prosessen på fellesoperativt nivå, og hvordan kan disse rollene videreutvikles?**

For å belyse problemstillingen, er det interessant å få innsikt i hvilke erfaringer og oppfatninger personell som har innehatt slike roller i targeting-prosessen har.

#### **Innledende spørsmål:**

##### **Hvilken erfaring har du i det å være rådgiver?**

Stilling, organisasjonstilhøring, erfaring fra øvelser og operasjoner.

Fagbakgrunn og annen erfaring.

Hvilke deler av targeting-prosessen har du deltatt i (faser, møtefora, deliberate/dynamic)?

##### **Hvor forankrer du din rådgiver-rolle?**

Egne erfaringer, undervisning/opplæring, autoritative dokumenter (f.eks. SOP).

Betydningen av formelle prosessbeskrivelser, og hvordan de virker inn på den praktiske utførelsen av rollen.

#### **Hovedspørsmål:**

##### **Hvordan vil du med egne ord beskrive din rådgiver-rolle?**

Intervjuobjektet kan gjerne begynne med å beskrive rollen generelt, for deretter å beskrive den i lys av targeting-prosessen mer spesifikt.

*a. Hvilke oppgaver utfører du, og hvilket ansvar oppfatter du at du har?*

Hvilken betydning har det for targeting-prosessen?

Hvilke mulighet for å gi belønning og sanksjoner innebærer rollen?

*b. Hva består det faglige innhold i, og hvilke utfordringer medfører det?*

Behov og kvalifikasjoner, knytte det faglige til ulike faser av prosessen.

##### **Hvordan kan rollen videreutvikles?**

##### **Hvem samarbeider du med både i og utenfor hovedkvarteret?**

---

*a. Internt i hovedkvarteret:*

Både uformelle og formelle samarbeidspartnere, operative møtefora.

I hvilken grad er du tilgjengelig for andre i hovedkvarteret (f.eks. skiftordninger)?

*b. Utenfor hovedkvarteret:*

Andre fagfeller.

Det strategiske nivået.

Det taktiske nivået.

**Hvordan fungerer samspillet mellom staben og deg som rådgiver?**

Hvilken betydning har kompleksiteten i oppgaveløsningen, og hvilke krav stiller det til både faglige og personlige kvalifikasjoner?

Er det forskjell på deliberate og dynamic targeting?

Hvilken betydning har maktforhold for din rolleutøvelse?

På hvilken måte påvirker samspillet beslutningene?

**Hvordan fungerer samspillet mellom Commander og deg som rådgiver?**

Personlige erfaringer og den mellommenneskelige dynamikken.

De institusjonelle rammebetingelsene, maktforhold.

Beslutningene – kompleksitet og innhold.

Eksterne forhold, f.eks. forhold til andre beslutningsnivåer, sikkerhetspolitisk kontekst.

**Er det noen spørsmål knyttet til målbekjempelse som det har vært mer diskusjon om mellom deg og Commander/staben? Hva handler disse diskusjonene om?**

F.eks: Dilemmaer og vekting av ulike hensyn, tolkning av formål og begrensninger, vurderinger av konsekvenser.

**Avsluttende spørsmål:**

Dersom ikke fremkommet i de foregående svarene:

**Hva og hvem er du avhengig av for å kunne utføre sin rolle?**

Hva: Rammebetingelser, mandatbeskrivelse, Commanders intent/guidance, strategiske føringer, plandokumenter. Hvem: Andre rolleinnhavere, f.eks. etterretningspersonell, assessment-miljøet, andre rådgivere, andre fagfeller.

**Er det andre aspekter ved din deltakelse i targeting-prosessen som du ønsker å få frem?**

**Hvilket graderingsnivå har opplysningene?**



---

---

## Vedlegg C Intervjuguide til *targeting*-offiserer

*EP 1717 – joint targeting* undersøker en rekke forhold ved målbekjempelse og har til hensikt å fremskaffe kunnskap som gir grunnlag for å videreutvikle og forbedre hvordan targeting-prosessen utføres nasjonalt. Spørsmålene nedenfor samles inn til en egen undersøkelse om rådgivernes roller i targeting-prosessen, med hovedfokus på det fellesoperative nivået. Hensikten er å fremskaffe kunnskap om hvilken betydning rådgiverne spiller i forbindelse med målbekjempelse i dag, samt hvordan deres roller kan videreutvikles som ledd i å forbedre denne prosessen nasjonalt.

Undersøkelsens problemstilling er:

### **Hva innebærer det å være legad og polad i targeting-prosessen på fellesoperativt nivå, og hvordan kan disse rollene videreutvikles?**

For å belyse problemstillingen, er det interessant å få innsikt i hvilke erfaringer og oppfatninger de som samarbeider med rådgiverne har om disse rollene.

**Hvilke erfaringer har du fra samarbeid med rådgivere på fellesoperativt nivå?** Egne oppgaver under øvelser, operasjoner, interaksjon mellom beslutningsnivåer, stabsprosesser generelt.

Hvilke vurderinger og råd trenger du under targeting-prosessen?

Hvorfor er dette viktig for din oppgaveløsning?

I hvilken grad blir disse behovene innfridd?

### **Hvordan vil du beskrive legads, polads og eventuelt andre rådgiveres roller i targeting-prosessen?**

Legad

Polad

Andre

*a. Hva rollen faktisk innebærer:*

Oppgaver, ansvar, deltakelse i møtevirksomhet, kompetanse?

I hvilken grad bidrar dette til riktig og hensiktsmessig målbekjempelse?

Er det forskjell på deliberate og dynamic targeting?

*b. Hva rollen bør innebære:*

Hvordan kan rollene videreutvikles?

*c. Er det andre rådgivere som bør være involvert i prosessen, og i så fall på hvilken måte?*

**Er det noen spørsmål knyttet til målbekjempelse som det har vært mer diskusjon om mellom deg og rådgiverne? Hva handler disse diskusjonene om?**

---

---

Eksempelvis: Dilemmaer og vekting av ulike hensyn, tolkning av formål og begrensninger, vurdering av konsekvenser.

**Hvilken betydning spiller de institusjonelle rammebetingelsene for hvordan du kan nyttiggjøre deg rådgiverne?**

Rådgivernes deltakelse i ulike møtefora, de ulike stegene i targeting-prosessen, organisasjonstilhørighet.

**Hvilken betydning spiller den mellommenneskelige dynamikken med de enkelte rådgiverne for hvordan du kan nyttiggjøre deg dem?**

Faglige og mellommenneskelige kvalifikasjoner, maktforhold, behov og interesser, gode og mindre gode erfaringer.

**Er det andre aspekter ved samarbeidet med rådgiverne som du ønsker å få frem?**

**Hvilket graderingsnivå har opplysningene?**

---

---

## Vedlegg D Intervjuguide til beslutningstaker

*EP 1717 – joint targeting* undersøker en rekke forhold ved *joint targeting* og har til hensikt å fremskaffe kunnskap som gir grunnlag for å videreutvikle og forbedre hvordan targeting-prosessen utføres nasjonalt. Spørsmålene nedenfor samles inn til en egen undersøkelse om rådgivernes roller i denne prosessen, med hovedfokus på det fellesoperative nivået. Hensikten er å fremskaffe kunnskap om hvilken betydning rådgiverne spiller i forbindelse med targeting i dag, samt hvordan deres roller kan videreutvikles som ledd i å forbedre prosessen ytterligere.

Undersøkelsens problemstilling er:

### **Hva innebærer det å være legad og polad i targeting-prosessen på fellesoperativt nivå, og hvordan kan disse rollene videreutvikles?**

For å belyse problemstillingen, er det interessant å få innsikt i hvilke erfaringer og oppfatninger beslutningstakere har om disse rollene.

Hvilke erfaringer har du fra samarbeid med rådgivere på fellesoperativt nivå? Øvelser, operasjoner, ulike stabsprosesser.

### **Hvilke forventninger har du til rådgiverne?**

Kompetanse, rolleutførelse, mellommenneskelig samspill, tilgjengelighet.

Hvilke vurderinger og råd trenger du under targeting-prosessen?

Hvorfor er dette viktig for deg som beslutningstaker?

Når trenger du dette (faser, møtefora, forberedelser)?

### **I hvilken grad opplever du at dette behovet blir innfridd?**

I lys av hvordan rådgiverfunksjonene har blitt utøvd.

Er det andre rådgiverfunksjoner du hadde hatt behov for, men ikke hadde tilgang til?

Er det noen spørsmål knyttet til målbekjempelse som det har vært mer diskusjon om mellom deg og rådgiverne? Hva handler disse diskusjonene om? Dilemmaer og vekting av ulike hensyn, tolkning av formål og begrensninger, vurdering av konsekvenser.

### **Hvis du kunne endre noe ift targeting-prosessen, uten hensyn til ressurser eller føringer, hva ville det være?**

### **Er det andre aspekter ved samarbeidet med rådgiverne som du ønsker å få frem?**

### **Hvilket graderingsnivå har opplysningene?**

---

---

## Referanser

Allied Joint Publication 3 (AJP-3). 2011. "Allied Joint Doctrine for the conduct of operations." NATO-publikasjon, Allied Command Operations. Utgitt: 16.03. 2011.

Allied Joint Publication 5 (AJP-5). 2013. "Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning." NATO-publikasjon, Allied Command Operations. Utgitt: 26.06.2013.

Allied Joint Publication 3.9 (AJP-3.9). 2016. "Allied Joint Doctrine for Joint Targeting." NATO-publikasjon, Allied Command Operations. Utgitt: 8.04. 2016.

And, Sonja G. & Merkel, Wolfgang. 2008. War and Democratization: Legality, legitimacy and effectiveness. *Democratization*, årgang 15, nr. 3: 457–471.

Andersen, Svein S. 2005. Case-studier og generalisering – forskningsstrategi og design. Bergen: Fagbokforlaget, 4. opplag.

Berntsen, Arne S. og Tyreid, Trygve. 2016. "Etikk og militære operasjoner." I: Andersen, M og Ødegaard (red.). *Militære fellesoperasjoner – en innføring*. Oslo: Abstrakt forlag.

Boothby, William H. 2012. *The Law of Targeting*. Oxford: Oxford University Press. 1<sup>st</sup> edition.

Craig, Alan H. 2011. *The Struggle for Legitimacy: A Study of Military Lawyers in Israel*. PhD Thesis, The University of Leeds. Tilgjengelig: [http://etheses.witerose.ac.uk/270211/uk\\_bl\\_ethos\\_540787](http://etheses.witerose.ac.uk/270211/uk_bl_ethos_540787) Lest: 31.08.2018

Danielsen, Tone. 2008. "Common sense is not that common. Krysskulturelle kommunikasjons-kollisjoner – utfordringer i internasjonal krisehåndtering." FFI-rapport 2008/01728.

Danielsen, Tone, Bratli, Ronny og Valaker, Sigmund. 2017. Joint targeting i en norsk kontekst – hva er utfordringene? *Norsk Militært Tidsskrift*, årgang 186, nr. 2: 34–40.

Dickinson, Laura A. 2010. Military Lawyers on the Battlefield: An Empirical Account of International Law Compliance. *The American Journal of International Law*, årgang 104, nr.1: 1–28.

Fenrick, W.J. 2001. Targeting and Proportionality during the NATO Bombing Campaign against Yugoslavia. *European Journal of International Law*, årgang 12, nr. 3: 489–502.

Filstad, Cathrine. 2017. Ledelse for kompetanse og kompetent ledelse. I: Heier, Tormod (red.). *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*. Bergen: Fagbokforlaget.

Flemming, Cecilie. 2014. "Norske genderrådgivere i Afghanistan – Militær merverdi eller politisk alibi." Forsvarets stabsskole: Militære studier 2/2014.

- 
- 
- Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD). 2014. Forsvarsstaben. Utgitt: 1.10.2014.
- Forsvarets høyskole. 2013. "Manual i krigens folkerett." Utarbeidet av Cooper, Camilla G. og Bjørkholt, Lars M. 1. opplag. Utgitt: 19.03.2013.
- Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste. 2012. "Etterretning". I: Berli, Eldar (red). *Innblikk i fellesoperasjoner – Synergi gjennom felles innsats*. Forsvarets stabsskole.
- Garrett, James F. 2008. *Necessity and Proportionality in the Operation Enduring Freedom VII Campaign*. Strategy Research Project Report, U.S Army War College. Tilgjengelig: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a479007.pdt> Lest: 31.08.2018
- Henriksen, Dag. 2013. Suksess uten innflytelse? Norges erfaringer fra operasjonene over Libya. *Internasjonal Politikk*, årgang 71, nr. 1: 29–57.
- Hurrell, Andrew. 2005. Legitimacy and the use of force: can the circle be squared? *Review of International Studies*, årgang 31, nr. 1: 15–32.
- Jacobsen, Dag I. 2003. Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS, 3. opplag.
- Johansen, Iver. 2010. "Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt." FFI-rapport 2010/01176.
- Johansen, Sigrid R. og Staib, Jacob T. 2016. "Operasjonell rett." I: Andersen, M og Ødegaard (red.). *Militære fellesoperasjoner – en innføring*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kjølberg, Anders og Nyhamar, Tore. 2011. "Småstater i internasjonale operasjoner." FFI-rapport 2011/01698.
- Kramer, Michael L. og Schmitt, Michael N. 2008. Lawyers on Horseback? Thoughts on Judge Advocates and Civil-Military Relations. *University of California Los Angeles Law Review*, årgang 55: 1407–1436.
- Lasswell, Harold D. 1936. *Politics – Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- Lohr, Michael F. og Gallotta, Steve. 2003. Legal Support in War: The Role of Military Lawyers. *Chicago Journal of International Law*, årgang 4, nr. 2: 465–478.
- Nordskog, Hans Jørgen. 2012. "Målvalg (targeting) og kommandokontroll: Norges innflytelse." I: Sæveraas, Torgeir E. og Owesen, Vidar L. (red). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse? GILs luftmaktseminar 2012*. Trondheim: Abstrakt forlag. Tilgjengelig: <https://forsvaret.no/hogskolene/ForsvaretDocuments/skriftserien%20vol%2027.pdf> Lest: 31.08.2018

---

Norges interne revisorers forening. 2015. "Veileder for compliance-funksjonen." Tilgjengelig: <https://iia.no/wp-content/uploads/2015/11/Veilder-for-Compliancefunksjonen.pdf> Lest: 31.08.2018

Rubin, Herbert J. og Rubin, Irene S. 2005. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2<sup>nd</sup> edition.

Staib, Jacob T. & Johansen, Sigrid R. 2012. "Operasjonell rett." I: Berli, Eldar (red). *Innblikk i fellesoperasjoner – Synergi gjennom felles innsats*. Forsvarets stabsskole.

Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational Choice in comparative politics*. Berkeley, California: University of California Press.

The International Committee of the Red Cross (ICRC). 1987. Legal advisers in armed forces. Tilgjengelig: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=0C54EB8FF7F49D5C12563CD00437238>. Lest: 19.03.2018.

Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene. 1977. "Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)." Utgitt: 08.06. 1977. Tilgjengelig: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument> Lest: 19.03.2018

Ødegaard, Geir. 2012. "Targeting." I: Berli, Eldar (red). *Innblikk i fellesoperasjoner – Synergi gjennom felles innsats*. Forsvarets stabsskole.

Waldman, Thomas. 2010. "Politics and War: Clausewitz's Paradoxical Equation." *Parameters*, årgang 40, nr. 10: 1–13.

## About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

### FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

### FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

### FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

## Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

### FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

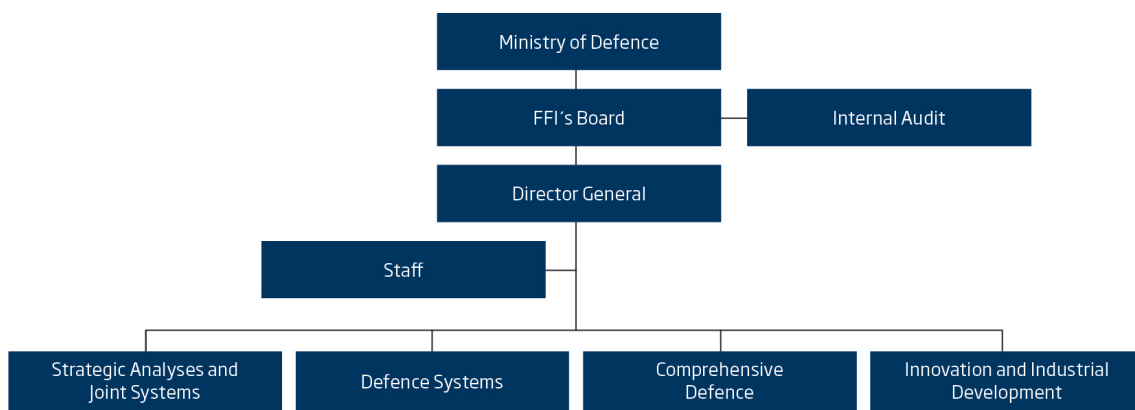
### FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

### FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

## FFI's organisation



**Forsvarets forskningsinstitutt**  
Postboks 25  
2027 Kjeller

Besøksadresse:  
Instituttveien 20  
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00  
Telefaks: 63 80 71 15  
Epost: [ffi@ffi.no](mailto:ffi@ffi.no)

**Norwegian Defence Research Establishment (FFI)**  
P.O. Box 25  
NO-2027 Kjeller

Office address:  
Instituttveien 20  
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00  
Telefax: +47 63 80 71 15  
Email: [ffi@ffi.no](mailto:ffi@ffi.no)