

AV SIGRID REDSE JOHANSEN, ANDREAS CARLSSON,
CAMILLA SERCK-HANSEN OG TOM STAIB.

Totalforsvaret - Vet vi hva vi gjør?

Totalforsvaret har et iboende etisk og rettslig problem: det er tuftet på sivil støtte til det militære mens krigens folkerett krever og forutsetter et skille mellom sivilsamfunnet og det militære forsvar.

Hva er konsekvensene av at skillet mellom støtte til krigsinnsatsen og et effektivt bidrag til militære operasjoner viskes ut?

I denne artikkelen vil vi diskutere noen av de viktigste etiske og juridiske utfordringer knyttet til totalforsvaret.



Sigrid Redse Johansen (til venstre) er jurist med bakgrunn som advokat, og har jobber med undervisning og forskning innen krigens folkerett ved Forsvarets stabsskole. Kommandørkaptein

(P) Tom Staib er jurist og leder av prosjektet "Integrering av krigens folkerett i Forsvaret".

Camilla Serck-Hansen er professor i filosofi ved Universitetet i Oslo, og Andreas Brekke Carlsson er forsker i filosofi på samme sted. De er alle tilknyttet Etisk råd for forsvarssektoren

Innledning

Norsk forsvarsplanlegging forutsetter utstrakt grad av sivil støtte til Forsvaret for å opprettholde Norges forsvarsevne. I «Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag» og i den nye Langtidsplanen for Forsvaret (Prop 151) presenterer Regjeringen det moderniserte totalforsvarskonseptet, som «omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn.» Dersom krigen kommer til Norge, skal sivilsamfunnet bidra med forsyning og lagring av militært utstyr, transport og evakuering av militært personell. Det finnes både militære og økonomiske argumenter for denne ordningen. «Bruk av strategiske avtaler med sivile leverandører gir fordeler som effektiv tids- og ressursutnyttelse, økt reaksjonsevne og fleksibilitet, større operativt handlingsrom, forbedret utholdenhet og økt operativ tilgjengelighet.» (Prop 151, s 7).

Sivile har imidlertid krav på beskyttelse i krig, og de kan miste den retten dersom de deltar direkte i fiendtligheter. Totalforsvarskonseptet innebærer utstrakt bruk av sivil transport av militært utstyr. Det første spørsmålet vi ønsker å diskutere, er om slike levrandsoppdrag vil anses som direkte deltagelse i fiendtligheter, noe som ville innebære at sivilpersoner blir lovlig mål.

Uavhengig av om transportøren selv anses som direkte deltagende i fiendtligheter, vil lasten han eller hun frakter ofte være et lovlig mål. I en krigssituasjon vil ethvert objekt kunne bli et lovlig mål, dersom det tjener et militært formål. Dette gjelder for eksempel lastebiler som frakter drivstoff til Forsvaret. Den sivile sjåføren vil etter folkeretten kunne anses som et lovlig følgetap. Sivile kontraktører løper dermed en stor risiko når de frakter materiell til Forsvaret i krigstid. Et viktig moralsk spørsmål i denne sammenheng er om denne risikoen er godt nok kjent – og akseptert – blant Forsvarets kontraktører.

Totalforsvarskonseptet kan også medføre en økt risiko for resten av samfunnet. Dersom Norge bruker sivile lastebiler til å transportere militært utstyr, gir transporten inntrykk av å være sivil, mens den i realiteten er militær. Det er en fare for at dette vil innebære at all annen transport som ser likedan ut, også vil bli oppfattet som militær av

motstanderen.

Til slutt reiser totalforsvarskonseptet et problem om personelltilgang. Det ansees som uunngåelig at mye av den sivile transporten av militært utstyr vil skje med utenlandsk personell. Hvilke praktiske eller juridiske garantier har vi for at dette personellet ikke vil forlate sine stillinger dersom det skulle bli krig? Vi vil straks drøfte de fire problemstillingene, men la oss først gi en kort innledning om totalforsvarets historiske bakgrunn.

Et historisk riss

Totalforsvaret kan i mange sammenhenger sees som et småstatsforsvar – 'a nation in arms' og på denne måten har det historisk invitert til en form for total krig. Problemstillingen er ikke ny og «nasjonsforsvaret» har blitt brukt som begrunnelse for (hva ettertiden vil karakterisere som) terrorangrep fra motstanderen opp gjennom historien.

Prøysserne møtte tidlig på 1870-tallet fransk motstand der en hel nasjon var satt på krigsfot og hvor franktirører blandet seg med lokalbefolkningen. Prøysserne svarte med å terrorbombet Paris i 1871 nettopp for å ramme sivilbefolkningen som utgjorde en avgjørende del av den franske motstanden. Den prøyssiske general von Hartmann sa brutalt at: "the necessity of imposing this burden results from the conception of national war"¹

Tyve år senere møtte britene Boermotstand i Sør-Afrika hvor fienden var umulig å skjelle fra sivilbefolkningen. I frustrasjon og desperasjon ble angrep rettet mot sivilbefolkningen ved nedbrenning og andre represalier. Det britiske forsvaret for å brenne ned gårder ble formulert slik: "when a nation adopts guerilla tactics it deliberately court those sufferings to the whole country which such tactics inevitably entails."²

Mer enn 100 år senere og i en litt annen gate, i Irak 1990, gjorde Saddams integrering av nasjonalt strømmnett mellom sivilt kraftnett og militær kommando- og kontrollfunksjon at elektrisitet og kraftforsyning ble ansett som prioriterte militære mål tidlig i den første Gulfkrigen. Konsekvensene var katastrofale. Alle vannpumpelanlegg, drikkevannsanlegg, kloakkanlegg og ikke minst sykehusene var avhengige av strøm. Spedbarnsdøde-

ligheten på enkelte prematuravdelinger var oppe i 100% og landet ble praktisk talt bombet tilbake til steinalderen.

Totalforsvaret i Langtidsplan for forsvarsektoren

I Langtidsplanen legges det til grunn at Forsvaret har et stort behov for sivil støtte til sin operative logistikk, i form av forsyning og lagring av varer til militær bruk. Vi vil fokusere på spørsmål knyttet til sivil forsyning av kritisk materiell eller drivstoff, langs vei eller på jernbane, til sjøs eller i lufta. I Langtidsplanen, på side 21, slås det fast at:

«I en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt vil Forsvarets behov for sivil støtte i form av materiell, varer, tjenester og tilgang til infrastruktur overstige hva Forsvaret disponerer til daglig. Det er behov for å videreutvikle totalforsvaret for at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skal kunne mobiliseres for forsvaret av landet. Sivil støtte er helt nødvendig for å opprettholde og videreutvikle relevant forsvarsevne. Støtten fra det sivile samfunn må, sammen med Forsvarets kapasiteter, kunne understøtte hele den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkningsstyrker samtidig.»

Dernest utdypes det på side 46 at:

«Sentrale behov for Forsvaret vil være vei-, jernbane-, sjø- og lufttransport (med tilhørende infrastruktur) for forflytning av personell, materiell og forsyninger, samt evakuering. Videre er det kritisk med tilgang på sivilt helsepersonell og sivile helsetjenester, og mer spesialiserte tjenester som vedlikeholds- og ingeniørtjenester. Det vil være behov for forsyninger av en rekke varer, hvor drivstofforsyning for å understøtte transporttjenester og Forsvarets operasjoner er blant de viktigste. Både sivile leverandører som understøtter Forsvaret, og til en viss grad Forsvaret selv, er dessuten avhengige av basistjenester som kraftforsyning og i økende grad sivil IKT-infrastruktur og -tjenester. Reduserte klartider for militære enheter innebærer også at understøttelsen må kunne være på plass raskere.»

Det behovet som skal dekkes er så stort at hele den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkninger må kunne understøttes samtidig. Det forutsettes at Forsvarets behov i størst mulig grad skal dekkes gjennom kommersielle avtaler. Dette innebærer en videreutvikling av de mange kontrakter med kommersielle aktører som allerede eksisterer. Videre innebærer dette at Forsvaret har ansvar for en uensartet kontraktsmasse og leverandørgruppe. I neste avsnitt vil vi diskutere to utfordringer knyttet til disse kommersielle avtalene: ivaretagelsen av personellet som leverer varer og tjenester til eller for Forsvaret ved tilfellet av krig, uten å være ansatt i Forsvaret, samt sikkerheten til sivilsamfunnet for øvrig.

Totalforsvaret og direkte deltagelse i fiendtligheter

I Langtidsplanen forutsettes det på side 21 at det folkerettslige distinksjonsprinsippet skal etterleves:

«Totalforsvaret utformes i samsvar med folkeretten ved i nødvendig grad å skille militær virksomhet fra beskyttelsesverdige sivile persongrupper og objekter [...] Forsvaret vil, særlig i krise og ved væpnet konflikt, være avhengig av tjenester utført av sivilt ansatt personell i Forsvaret, i offentlig sektor for øvrig og i næringslivet. Dette har folkerettslige implikasjoner, og det kreves en klar grensedragning for bruk av sivilt personell i væpnet konflikt. Forsvarsektoren skal til enhver tid sikre at planlegging for og gjennomføring av sivil støtte til Forsvaret er i samsvar med folkeretten.»

Utgangspunktet er enkelt: Det er kun lovlige stridende som har «rett til å delta i fiendtligheter».³ Lovlige stridende er grovt sett alle medlemmer av en stats væpnede styrker som er underlagt «ansvarlig kommando». Lovlige stridende har krav på krigsfangeprivilegium såfremt de også skiller seg fra sivilbefolkningen og i grove trekk følger krigens folkerett.⁴

Alle andre som «tar direkte del i fiendtligheter» er altså ansett som stridende uten privilegier, som andre stridende eller ulovlige stridende. En person som er stridende i slik forstand blir et lovlig mål



Når sivile tar del i krigføring stiger gjerne brutaliteten. Maleriet *Den tredje mai 1808* av Francisco Goya viser spanske sivilister som blir henrettet av franske okkupasjonsstyrker.

så lenge deltakelsen varer, uten samtidig å få krav på straffrihet for krigsdeltakelsen. Sagt enkelt blir personen både et lovlig mål og utfører en handling som normalt er straffbar i det land han eller hun befinner seg.

Dersom Norge bruker sivile kontraktører til aktivitet som etter folkeretten anses som «direkte deltagelse i fiendtligheter» blir altså personene ansett som stridende uten privilegier og lovlige mål. Men det er ikke alt. Enkelte handlinger som innebærer direkte deltagelse i fiendtligheter kan også innebære straffbart svik mot motstanderen. Dette vil si at den handlende, som sivil, foregir krav på beskyttelse etter folkeretten, for så å utnytte den tillit som motstanderen utviser til å angripe. I så tilfelle er personen som utfører handlingen strafferettslig ansvarlig, men Norge som stat vil også kunne hefte for folkerettsbruddet.

Til tross for at utgangspunktet for Forsvaret naturligvis er å etterleve folkeretten, er det springende punkt hvilke leverandøroppdrag som i prak-

sis vil anses som direkte deltagelse i fiendtligheter. Utgangspunktet i Langtidsplanen er å la Forsvaret selv utføre oppgaver innen sin «kjernekompetanse». På side 71 slås det fast at:

«Prinsipielt skal samarbeid med sivile vurderes innenfor kompetanseområder som ikke er kjernekompetanse for Forsvaret, der sivile har åpenbare stordriftsfordeler som kan gi kostnadseffektive løsninger. Behovet for militær transport vil kunne reduseres ved innføring av nye logistikk-løsninger. Transport og distribusjon, inkludert medisinsk evakueringskapasitet, avgrenset innenfor et operasjonsområde, regnes som kjernekompetanse og skal gjennomføres av militære ressurser. Videre skal taktisk lagring av materiell til avdelinger på korte klartider vurderes og gjennomføres i samarbeid med forsvarsgrenene.»

Langtidsplanens henvisning til «transport innenfor et operasjonsområde» ser ut til å være forstått på ulikt vis i Forsvaret. For å skille mellom hva slags

transport som innebærer direkte deltagelse og hvilken som ikke gjør det, er det vanlig å gjøre en sondring mellom strategisk og taktisk transport. I tilfeller av strategisk transport, er transportøren normalt ikke direkte deltagende i striden. I sistnevnte tilfeller (taktisk transport), er transportøren lettere å anse som direkte deltagende i striden. Frakt av drivstoff eller ammunisjon til en «front», anses som slik taktisk transport.

Den taktiske transporten bør derfor utføres av Forsvarets stridende personell. I konflikter hvor det er vanskelig å avgjøre hva som er bakre og fremre linjer mener vi at det bør planlegges med en sikkerhetsmargin til gode for transportøren.

Objekters beskyttelse og transportørens samtykke

På tilsvarende måte som for personer, er det en forutsetning for sivile objekters beskyttelse at de ikke brukes på en slik måte at de gir et effektivt bidrag til militære aksjoner og at det derfor vil by på en avgjort militær fordel for motstanderen å ødelegge dem.⁵ Ethvert objekt kan altså, avhengig av sin art, bruk, formål eller plassering, bli et lovlig militært mål. Den vanskelige grensen å trekke er derfor mellom objekter som åpenbart gir et bidrag til den generelle krigsinnsatsen og objekter som gir et effektivt bidrag til militære operasjoner. Objekter som etter sin «art» er militære (for eksempel våpen og våpenplattformer, militære forlegninger og militære kjøretøy og andre fartøy) byr naturligvis ikke på problemer.

Den problematiske kategorien er de såkalte «økonomiske objektene», slik som kraftproduksjon, drivstofflagre, industri, oljeinstallasjoner osv. For alle disse objektene gjelder det at de etter omstendighetene kan bli lovlige mål. For eksempel vil da følgende være lovlige mål: drivstoff på vei til Forsvaret, enten til sjøs, på landeveien eller i lufta samt forsyninger til Forsvaret av alle slag. Drivstoffdepot langs kysten som forsyner både Forsvaret og sivilsamfunnet, og helikoptre som frakter militært personell rundt i et krigsteater er også lovlige mål. Objektens status som lovlige mål endres ikke av at besetningen i enkelte tilfeller har sivil beskyttelse (der hvor de ikke anses som direkte deltagende i striden, som redegjort for over). Uavhengig av om

transportøren selv anses som direkte deltagende i striden eller ikke, vil selve transporten (altså kjøretøyet) i de fleste tenkelige tilfeller uansett være et lovlig mål, og sjåføren vil etter folkeretten anses som lovlig følgetap. Dersom «krigen kommer til Norge», vil alle militære objekter i Norge være lovlige mål, enten de befinner seg innenfor eller utenfor et område som av Forsvaret er definert som et operasjonsområde. Dette innebærer at sivilt kontraktørpersonell løper en stor risiko for å miste livet ved sitt ordinære arbeid. Denne risikoen reiser et viktig etisk spørsmål. Hvis man gjør en jobb som innebærer stor risiko, er det normalt sett et minimumskrav at man kjenner til og forstår denne risikoen; det kreves et informert samtykke. Dersom sivilt kontraktørpersonell ikke vet om risikoen for å miste livet, gir det grunn til bekymring

Samfunnsmessige konsekvenser av sammenblanding

Distinksjonsprinsippet, som forutsetter et skille mellom sivilsamfunnet og det militære forsvar, er både et grunnleggende etisk og juridisk prinsipp. En stor utfordring for totalforsvarsmodellen vil være å unngå at det i en krigssituasjon blir umulig å anvende prinsippet fordi hele samfunnet fremstår som stridende. At en stat må basere sitt forsvar på ressurser som både tjener statens militære forsvar og sivilsamfunnet, er selvsagt. Utfordringen er primært knyttet til de objekter hvor det på forhånd er kjent at det vil bli brukt til militære formål, for eksempel sivile lastebiler utelukkende til militære formål, mens de samtidig gir inntrykk av å være sivile. Dersom transport som gir inntrykk av å være sivil, i realiteten er militær, kan dette innebære en drastisk risiko for at all annen transport som ser lik ut, men som fortsatt er sivil, vil bli oppfattet som militær av motstanderen. Dette vil altså kunne innebære at all annen lastebiltransport på norske veier løper en økt risiko. Det samme gjelder skips- og luftfart. I dette tilfellet bør lastebilene påføres tydelig merking for å skille dem fra annen sivil transport og for, om mulig, å skjerme øvrig sivilsamfunn.



Hvilke ærend er denne lastebilen ute i? (Foto: Silje Kleven/Forsvaret)

Hvordan sikre tilgang til personell?

I Langtidsplanen legges det til grunn på side 46-47 at:

«Forsvarets logistikkbehov dekkes blant annet gjennom Forsvarets egne ressurser, andre offentlige ressurser, kommersielle avtaler, samarbeid med næringslivet og rekvisisjon. Forsvarets behov skal i størst mulig grad baseres på kommersielle avtaler, om nødvendig med beredskapsklausuler der dette er kostnadseffektivt. Forsvaret kan også rekvirere nødvendige varer, tjenester og infrastruktur med hjemmel i rekvisisjonsloven. Små lagerbeholdninger gjør imidlertid at rekvisisjon i mange tilfeller er et lite egnet virkemiddel for en del forbruksvarer. Rekvisisjon er mer egnet for materiell, tjenester og infrastruktur.»

Grunnstammen i det «gamle» totalforsvaret var tilgang til materielle- og personelle ressurser gjennom rekvisisjon (tvungen avståelse av eiendom eller gjenstander til Forsvarets behov) og mobilisering (fremmøte- og tjenesteplikt for Forsvaret ved tilfelle av krig). Rekvisisjonsadgangen er i det store og hele uendret – og vid. Mobiliseringsforsvaret er imidlertid innskrenket etter avviklingen av invasjonforsvaret. Til tross for utgangspunktet om at det fremdeles er adgang både til rekvisisjon og mobilisering, er det en rekke uløste spørsmål når det gjelder forholdet mellom denne lovgivningen og de avtaler som Forsvaret har inngått og planlegger å inngå under henvisning til «det nye totalforsvaret». Det mest presserende spørsmålet dreier seg om tilgangen på personell.

Er personelltilgangen godt nok sikret gjennom kommersielle avtaler med sivile aktører? Usikker-



At Norge tolker krigens folkerett restriktivt betyr ikke at eventuelle motstandere gjør det samme. Bildet viser Aleppo, Syria.

het knyttet til spørsmålet om arbeids- og verneplikt, særlig i tilfeller hvor det benyttes utenlandsk arbeidskraft, bør avklares.

Norske (og med enkelte begrensninger utenlandske) personer har plikt til å gjøre tjeneste som en del av forsvarsmakten gjennom vernepliktsloven⁶ (som ordinær tjeneste eller som ekstraordinær tjeneste, herunder beredskapstjeneste, jf. § 9), gjennom forsvarspersonelloven⁷ ved tjenestegjøring til internasjonale operasjoner og gjennom avtale om styrkedisponering. Verken vernepliktsloven eller forsvarspersonelloven omfatter i dag beordring til sivile stillinger. Ny forsvarslov (ikke i kraft) omfatter beordring av sivile kun til de stillinger i Forsvarsdepartementet og underliggende etater som er nevnt i loven, jf. § 2.⁸

Utover dette er alle andre forpliktet overfor Forsvaret som gjennom en ordinær ansettelsesavtale, som evt. overtas gjennom rekvisisjon. I situasjoner som omfattes av § 3 i Beredskapsloven av 1950, kan det utskrives sivil arbeidsplikt. Denne adgangen er i forskrift gitt til Arbeids- og administrasjonsde-

partementet, men detaljene omkring slik utskriving er ikke regulert. Derneft omfatter adgangen antageligvis ikke annet enn norske statsborgere. Dette betyr for eksempel at utenlandske sjåførere for et selskap som yter forsyningstjenester for Forsvaret, ikke vil ha arbeidsplikt med hjemmel i beredskapsloven.

Det praktiske spørsmålet er derfor hvordan personellressurser kan sikres til å utføre de tjenester som Forsvaret kjøper gjennom avtale, dersom personellet av ulike årsaker forlater sin stilling. Dette kan være mannskap på skip, sjåførere på lastebil osv. Kan det da være en annen snarvei for å sikre mannskapsdekning, enn gjennom ordinær og ekstraordinær vernepliktstjeneste (mobilisering)? Mobiliseringen dekker både det folkerettslige; nemlig tilknytningen til Norge som stat og forutsetningen om ansvarlig kommando, og det ressursmessige; at personellet har en straffesanksjonert plikt til å møte opp. Mobilisering vil derfor også løse problemet med informert samtykke diskutert over.

9. Avsluttende bemerkninger

I denne artikkelen har vi pekt på etiske og juridiske utfordringer ved totalforsvarets oppmykning av skillet mellom sivile og stridende. Avslutningsvis vil vi antyde hvordan man kan opprettholde dette avgjørende skillet, selv innenfor rammene av totalforsvarskonseptet. For det første bør frakt av materiell til Forsvaret i et operasjonsområde, utføres av personer som er, eller gjøres til (mobiliseres som), stridende. Av hensyn til personellens sikkerhet og deres behov for å kunne gi et informert samtykke til eventuell risiko, så bør operasjonsområdet forstås vidt.

For det andre kan materiell som utgjør et effektivt bidrag til militære operasjoner merkes eller avmerkes, slik at disse ikke fremstår som identiske med sivile objekter

Disse tiltakene bør være egnet til å bøte på problemene vi har beskrevet i denne artikkelen, selv om et land med begrensede ressurser alltid må basere seg på gjensidig støtte og samarbeid.

Referanser:

- 1 Charles Andler, "Frightfulness" in theory and practice as compared with Franco-British war usages; transl. from the French with additions from the German "Kriegsbrauch" and the English "Manual of military law" [by B. Miall], London:1916, på side 83.
- 2 Arthur Conan Doyle, The war in South Africa : its cause and conduct, London: 1902, på side 84.
- 3 Første tilleggsprotokoll til Genevekonvensjonene av 1949, 7.juni 1977, artikkel 43 (heretter TP I).
- 4 TP I artikkel 44 og Tredje Genevekonvensjon av 1949, artikkel 4.
- 5 TP I artikkel 52(2).
- 6 Lov av 17.juli 1953 nr. 29.
- 7 Lov av 2. juli 2004 nr. 59
- 8 Lov av 12.august 2016 nr. 77 (ikke i kraft).



generty

illustrasjonsfoto shutterstock

Jeg reddet livet til kollegaen min i går. Takk og lov for hjertestarteren.

Hvert år får mer enn 2500 personer plutselig hjertestans. **Ni av ti dør.** Mange av disse kunne vært reddet hvis det bare hadde vært en hjertestarter i nærheten.

Norges beste tilbud på hjertestarter!

- Passer alle typer bedrifter.
- Svært brukervennlig, med norsk tale.
- Robust og vedlikeholdsfri. Tåler fukt og støv.
- Den fremste teknologien innen defibrillering.
- CE og FDA godkjent.
- Markedets beste garanti på hele 10 år.

KAMPANJEPRIS!
NÅ 9.990,-
Eks mva.
Leveres med bæreseske.

Bestill nå!
Tlf: 05003



Røde Kors Førstehjelp

Telefon: 05003 - www.rodekorsforstehjelp.no
E-post: post@rodekorsforstehjelp.no