

EVALUERING AV NORSK DELTAKELSE I LIBYA- OPERASJONENE I 2011

Rapport fra Libya-utvalget



EVALUERING AV NORSK DELTAKELSE I LIBYA- OPERASJONENE I 2011

Rapport fra Libya-utvalget



Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvarets mediesenter

Innhold

1	Oversikt	10
1.1	Bakgrunn for utvalgets arbeid	11
1.2	Rapportens struktur	12
2	Problemstillinger, mandat og metode	14
2.1	Innledning	15
2.2	Mandat	15
2.3	Tolkning av mandatet	15
2.3.1	Hovedpunkter	15
2.3.2	Beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget	16
2.3.3	Det folkerettslige grunnlaget og etterlevelsen av humanitærretten	16
2.3.4	Norsk medvirkning til NATOs beslutningsprosesser og nasjonal kontroll med de norske styrkenes gjennomføring av operasjonene	17
2.3.5	Politisk og sivil innsats	17
2.3.6	Læringspunkter	17
2.4	Avgrensninger	17
2.4.1	Forholdet til andre evalueringer	17
2.4.2	Avgrensning i tid	18
2.5	Om regimeendring	18
2.6	Utvalgets sammensetning	18
2.7	Utvalgets arbeid og kildegrunnlag	19
3	Libya – utviklingen fram til 2011	22
3.1	Innledning	23
3.2	Libya fram til 1969 – kolonistyre og monarki	23
3.3	Libya under Gaddafi	24
3.4	Libya ved inngangen til 2011	27
4	Opprøret i Libya i 2011, internasjonal respons og etterspill	30
4.1	Libya og den arabiske våren	31
4.2	Opptakten til resolusjon 1973	33
4.3	Mandat fra FNs sikkerhetsråd til å bruke militærmakt	36
4.4	Perspektiver på situasjonen i Libya	36
4.4.1	Internasjonal kontekst	36
4.4.2	NATO og sentrale allierte (Frankrike, Storbritannia, USA og Tyskland)	37
4.4.3	Russland, Kina og India	39
4.4.4	Den arabiske liga, Den afrikanske union og øvrige regionale aktører	40
4.5	Oppsummering – situasjonen medio mars 2011	41
4.6	Gjennomføring av de militære operasjonene	42
4.6.1	Operation Odyssey Dawn	42
4.6.2	Operation Unified Protector	42
4.6.3	Ulike faser i gjennomføringen	42
4.7	Politisk og sivil innsats	44
4.8	Utvikling i Libya fra 2011 til 2018	45

5	Det folkerettslige grunnlaget for Norges deltakelse i militæroperasjonene i Libya	48
5.1	Innledning	49
5.2	Sikkerhetsrådets myndighet	49
5.3	Særlig om Responsibility to Protect	50
5.4	Sikkerhetsrådsresolusjon 1970/2011	52
5.5	Sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011	53
	5.5.1 Oversikt	53
	5.5.2 Begrensninger i resolusjonen	53
	5.5.3 De operative paragrafene	53
5.6	Norsk tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973, inkludert spørsmålet om regimeendring	54
5.7	NATOs forståelse av sikkerhetsrådsresolusjon 1973	56
5.8	Utvalgets vurderinger	57
	5.8.1 Oversikt	57
	5.8.2 Om tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011	57
	5.8.3 Ordlyden – operativ paragraf 4	58
	5.8.4 Medlemslandenes stemmeforklaringer	59
	5.8.5 Tidligere praksis i Sikkerhetsrådet	60
	5.8.6 Oppsummering	61
6	Den norske beslutningen om å delta i Libya-operasjonen	64
6.1	Innledning	65
6.2	Regjeringens situasjonsforståelse medio mars 2011	65
6.3	Innledende håndtering av krisen i Libya	68
6.4	Den norske beslutningsprosessen	70
6.5	Begrunnelser og målsettinger	72
	6.5.1 Innledning	72
	6.5.2 Beskyttelse av sivile	72
	6.5.3 En FN-ledet verdensorden	73
	6.5.4 Norges forhold til allierte og NATO	74
	6.5.5 Sammenfatning av regjeringens begrunnelser og målsettinger	75
6.6	Synet på regimeendring på beslutningstidspunktet	76
6.7	Oppsummering og konklusjoner	78
7	Konstitusjonelle rammer	80
7.1	Evalueringsprosessen av den nasjonale beslutningsprosessen	81
7.2	Regjeringens behandling av Libya-saken	81
	7.2.1 Statsrådsbehandling	81
	7.2.2 Forbehold om statsrådsbehandling	82
	7.2.3 Den kongelige resolusjonen	83
7.3	Budsjettdekningen for det norske styrkebidraget til Libya-operasjonen	85
7.4	Krav til samtykke fra Stortinget	86
7.5	Regjeringens konsultasjon med Stortinget	87
	7.5.1 Konsultasjonsordninger – særlig om regjeringens konsultasjoner med Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé	87
	7.5.2 Regjeringens konsultasjoner med Stortinget før iverksettelse av norsk militær innsats i Libya	88
7.6	Overføring av kommando over norske styrker i utlandet	91
7.7	Krig til landets forsvar	92
7.8	Oppsummering og anbefalinger	93

8 Forlengelse og terminering av Norges deltakelse i Libya **96**

8.1	Innledning	97
8.2	Beslutningsprosesser i NATO – norsk medvirkning	98
	8.2.1 Ledelse og kommando og kontroll	98
	8.2.2 Helhetlig tilnærming	99
	8.2.3 Partnerskap	99
	8.2.4 Synet på regimeendring og slutttilstand	100
8.3	Beslutning om forlengelse og terminering av jagerflybidraget	103
	8.3.1 Fagmilitære vurderinger	103
	8.3.2 Strategisk kommunikasjon	104
	8.3.3 Politiske vurderinger	105
	8.3.4 Økonomiske konsekvenser	107
8.4	Evalueringsprosessen av regjeringens beslutningsprosess og beslutningsgrunnlag	108
8.5	Etterlevelse av prosedyrer for regjeringens konsultasjon med Stortinget	109
8.6	Oppsummering og anbefalinger	110

9 Planlegging og gjennomføring av de militære operasjonene i Libya **112**

9.1	Innledning	113
	9.1.1 Kort om den norske gjennomføringen av operasjonene	113
9.2	Politisk nivå	114
	9.2.1 Planlegging og iverksetting i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben	116
	9.2.2 Prosesser for politisk beslutning i NATO	116
	9.2.3 Politisk nivåets kontroll med operasjonene og norske bidrag	116
9.3	Militærstrategisk nivå	117
	9.3.1 NATOs prosesser på militærstrategisk nivå	117
	9.3.2 Norsk deltakelse i kommandostrukturen	118
	9.3.3 Nasjonale prosesser på militærstrategisk nivå	118
	9.3.4 Vurderinger av prosessen på nasjonalt militærstrategisk nivå	120
9.4	Fellesoperativt nivå	121
	9.4.1 Det fellesoperative nivåets oppgaver og ansvar	121
	9.4.2 Forsvarets operative hovedkvarter	122
	9.4.3 Operasjonell ledelse av Operation Odyssey Dawn og Operation Unified Protector	122
	9.4.4 Vurdering av norsk innsyn, innflytelse og kontroll på operasjonelt nivå	123
	9.4.5 Burde Norge ha søkt økt å oppnå økt innflytelse på det operasjonelle nivået?	123
9.5	Taktisk nivå	124
	9.5.1 NATOs taktiske luftkomponentkommandoer	124
	9.5.2 Red Card Holder-teamet	125
	9.5.3 Luftvingen på Souda Bay	126
	9.5.4 Etterretningsstøtte	126
	9.5.5 Utvalgets vurderinger – taktisk nivå	128
9.6	Medførte de militære operasjonene, enten helt eller delvis, at Gaddafi-regimet falt?	128
9.7	Oppsummering og anbefalinger	129

10	Etterlevelse av humanitærretten	134
10.1	Innledning	135
10.2	Hvilke folkerettslige forpliktelser kom til anvendelse på norsk maktbruk under Libya-operasjonen?	136
10.2.1	Oversikt	136
10.2.2	Kom humanitærrettens krigføringsregler til anvendelse?	136
10.2.3	Var bruk av militærmakt i Libya-operasjonen underlagt særlige begrensninger i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011?	137
10.2.4	Menneskerettslige forpliktelser	138
10.3	Beskrivelse av sentrale humanitærrettslige regler	139
10.3.1	Overordnet om krigshandlingers lovlighet	139
10.3.2	Angrep er strengt begrenset til militære mål	139
10.3.3	Forholdsregler ved angrep	141
10.3.4	Proporsjonalitet (forholdsmessighet)	142
10.4	Tiltak og prosedyrer for etterlevelse av relevante humanitærrettslige krav	142
10.4.1	Oversikt – norsk implementering av internasjonal humanitærrett	142
10.4.2	Vurdering av formelle rammer for implementering av humanitærretten	143
10.4.3	Etterlevelse av humanitærretten under gjennomføringen av operasjonene	143
10.4.4	Utvalgets vurdering av forholdsregler og prosedyrer	147
10.5	Utvalgte problemstillinger	148
10.5.1	Humanitærrettens definisjon av sivile	148
10.5.2	Erstatning for skader påført av militæroperasjonene i Libya	149
10.5.3	Straffansvar for norsk personell	150
10.5.4	Eksterne undersøkelser av NATOs operasjoner	150
10.6	Oppsummering og anbefalinger	151
11	Politisk og sivil innsats	154
11.1	Innledning	155
11.2	Norske målsettinger	155
11.3	Fred og forsoning	156
11.4	Kontaktgruppen for Libya	158
11.4.1	Opprettelsen av Kontaktgruppen	158
11.4.2	Møtene i Kontaktgruppen	159
11.4.3	Norges rolle i Kontaktgruppen	161
11.5	Norsk kontakt med Det nasjonale overgangsrådet i Libya (NTC)	162
11.6	Humanitær bistand	162
11.7	Norsk og internasjonal innsats i postkonflikt-Libya	163
11.7.1	Innledning	163
11.7.2	Internasjonal planlegging og oppfølging	164
11.7.3	Norsk engasjement	166
11.7.4	Manglende lederskap og oppfølging etter intervensjonen?	166
11.8	Utvalgets vurderinger	167

12	Konklusjoner og erfaringer	170
12.1	Innledning	171
12.2	Beslutningsprosesser og beslutningsgrunnlag	171
	12.2.1 Konklusjoner	171
	12.2.2 Anbefalinger og læringspunkter	173
12.3	Det folkerettslige grunnlaget og etterlevelse av humanitærretten	174
	12.3.1 Konklusjoner	174
	12.3.2 Anbefalinger og læringspunkter	174
12.4	Norsk medvirkning til NATOs beslutningsprosesser og nasjonal kontroll	175
	12.4.1 Konklusjoner	175
	12.4.2 Anbefalinger og læringspunkter	175
12.5	Politisk og sivil innsats	175
	12.5.1 Konklusjoner	175
	12.5.2 Anbefalinger og læringspunkter	176
12.6	Oppsummerende vurderinger av spørsmålet om regimeendring	176
12.7	Evalueringer av norsk innsats i framtiden	177
13	Vedlegg	178
A.	Forkortelser	178
B.	Mandat for evalueringen	180
C.	Høringsliste	182
D.	Kronologi	184
E.	FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1970	192
F.	FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973	202
G.	Kongelig resolusjon av 23. mars 2011	210
H.	Kongelig resolusjon av 17. juni 2011	215
I.	Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner	220



1.

Oversikt

1.1 Bakgrunn for utvalgets arbeid

2011 var preget av demonstrasjoner, sammenstøt og store omveltninger i Nord-Afrika og Midtøsten. Protestene begynte i Tunisia, men spredte seg etter hvert til andre land i regionen. I Libya startet opprøret 16. februar og hadde sitt senter i landets nest største by, Benghazi. Demonstrantene uttrykte misnøye med det autoritære regimet. Muammar al-Gaddafi, som hadde styrt landet siden 1969, slo hardt ned på opprøret med bakke- og luftstyrker. Konflikten eskalerte etter at opprørerne begynte å organisere væpnet motstand mot regimet.

26. februar 2011 fordømte FNs sikkerhetsråd det libyske regimets voldsbruk mot befolkningen og vedtok å etablere en våpenembargo og innføre sanksjoner mot ledende representanter for regimet (sikkerhetsrådsresolusjon 1970/2011). Den internasjonale straffedomstolen ble bedt om å etterforske forbrytelser mot menneskeheten i Libya. 17. mars vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 1973/2011, som ga FNs medlemsland mandat til å anvende alle nødvendige tiltak, inkludert militær makt, for å beskytte Libyas sivilbefolkning. FN-paktens prinsipp om ikke-innblanding ble satt til side til fordel for prinsippet om «ansvar for å beskytte». Sikkerhetsrådet vedtok ved denne resolusjonen også å opprette en flyforbudssone over libysk luftrom og illegge myndighetene ytterligere sanksjoner. En internasjonal koalisjon anført av Frankrike, Storbritannia og USA iverksatte 19. mars en militær operasjon for å håndheve FN-mandatet. NATO overtok ledelsen for operasjonene 31. mars under navnet Operation Unified Protector (OUP).

Den norske regjering, under ledelse av statsminister Jens Stoltenberg, traff beslutningen om å delta i militæroperasjonene i Libya på svært kort tid. Forsvaret planla deltakelsen og deployerte seks F-16 kampfly og tilhørende støttepersonell på rekordtid. De militære operasjonene i Libya pågikk fra 19. mars til 31. oktober 2011. Norge deltok fra 24. mars til 31. juli 2011, først i den amerikanskledede Operation Odyssey Dawn (OOD), og senere under NATO-ledelse. Det norske bidraget var seks F16-fly fram til 24. juni og deretter fire

F16-fly fram til august. Norge deltok med personell i NATOs kommandostruktur fram til OUP ble avsluttet i oktober. Norske jagerfly spilte en sentral rolle i å støtte gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1973, og sto for en betydelig del av NATOs luft-til-bakke-tokt i Libya. Til sammen slapp norske fly 588 bomber mot libyske mål. Operasjonen i Libya er det mest omfattende oppdraget norske fly har deltatt i etter andre verdenskrig.

Det internasjonale samfunnets håndtering av konflikten i Libya har skapt omfattende debatt, både internasjonalt og i Norge. NATO og de deltakende landene ble bl.a. beskyldt for å ha misbrukt FN-mandatet og ha hatt regimeendring i Libya som reell målsetting. Det er i ettertid blitt stilt spørsmål ved både den norske beslutningsprosessen, prosessens grunnlovsmessighet og det folkerettslige grunnlaget for operasjonen. Det har også vært stilt spørsmål om regimeendring i Libya var en målsetting, om militæroperasjonene ville bidra til regimeendring, og om regimeendring var i samsvar med sikkerhetsrådsresolusjon 1973.

18. april 2017 anmodet Stortinget regjeringen om å evaluere den norske innsatsen i Libya i 2011. Regjeringen nedsatte et uavhengig utvalg «for å gjennomgå de norske militære og sivile bidragene til operasjonen i Libya, samt de nasjonale beslutningsprosessene som lå til grunn for disse». Mandatet for evalueringen er i sin helhet gjengitt i vedlegg B. I samsvar med mandatet har utvalget konsentrert sitt arbeid om fem områder:

1. beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget
2. det folkerettslige grunnlaget for de norske militæroperasjonene i Libya og etterlevelsen av humanitærrettslige forpliktelser
3. norske bidrag til NATOs beslutningsprosesser og nasjonal kontroll med de norske styrkenes gjennomføring av operasjonene
4. den politiske og sivile innsatsen
5. læringspunkter for framtidig innsats i internasjonale operasjoner

1.2 Rapportens struktur

Kapittel 2

Kapitlet utgjør en introduksjon til rapporten og presenterer utvalgets mandat og tolkning av dette. Det gis også en oversikt over de viktigste problemstillingene som behandles i rapporten, samt informasjon om avgrensninger, utvalgets sammensetning, kildegrunnlag og arbeidsmetoder.

Kapittel 3

I dette bakgrunnskapitlet gis en oversikt over utviklingen i Libya fram til 2011, med hovedfokus på Gaddafis 42 år ved makten. Libya var lenge et relativt lukket land og har flere særtrekk sammenliknet med sine nordafrikanske naboer. Disse særtrekkene preget opprøret i 2011, som på mange måter skilte seg fra oppstanden i nabolandene og i øvrige deler av regionen.

Kapittel 4

Kapittel 4 inneholder en gjennomgang av opprøret som startet i Libya i februar 2011 og av den internasjonale responsen inntil sikkerhetsrådsresolusjon 1973 ble vedtatt 17. mars. Deretter beskrives den internasjonale konteksten og involverte lands perspektiver på situasjonen. Videre gjennomgås den militære gjennomføringen av Libya-operasjonen i 2011 samt den politiske og sivile innsatsen. Til slutt gis en kort kronologisk framstilling av utviklingen i Libya fra 2011 fram til i dag. Kapitlet tar kun for seg utviklingen i Libya og internasjonalt, og hensikten er å belyse viktige internasjonale faktorer og drivkrefter som påvirket den norske regjeringens handlemåte våren 2011. Kapitlet er et bakgrunnskapittel og inneholder ikke utvalgets vurderinger.

Kapittel 5

Her behandles det folkerettslige grunnlaget for Norges deltakelse i militæroperasjonene i Libya. Det overordnede spørsmålet er om den norske militære maktanvendelsen var hjemlet i folkeretten. Tolkning av mandatet til å bruke militærmakt i sikkerhetsrådsresolusjon 1973 står sentralt, herunder spørsmålet om hvilke begrensninger på bruk av makt som forelå. Her drøftes det også om resolusjon 1973 ga mandat til regimeendring i Libya som en konsekvens av de militære operasjonene.

Kapittel 6

Kapitlet omhandler beslutningsprosessen som førte fram til Norges deltakelse i operasjonene Odyssey Dawn og Unified Protector. Det gjøres en gjennomgang av regjeringens situasjonsforståelse, beslutningsprosessen, de norske begrunnelsene for å delta og målsettingene for deltakelsen. Utvalget drøfter regjeringens håndtering av krisen, norske synspunkter i NATO og informasjonsgrunnlaget som regjeringen baserte sin

beslutning om å delta militært på. Framstillingen tar for seg perioden fram til den formelle beslutningen ble truffet 23. mars 2011.

Kapittel 7

Kapitlet omhandler de konstitusjonelle rammene for regjeringens beslutning om å delta i Libya-operasjonen. I tillegg til å gjennomgå regjeringens behandling av saken, redegjøres det for samhandlingen med Stortinget, herunder regjeringens etterlevelse av fastsatte prosedyrer for konsultasjon med Stortinget. Budsjettdekningen for det norske bidraget, overføring av kommando over norske styrker i utlandet og rammene for hvilke typer internasjonale operasjoner norske styrker kan delta i, behandles også. Utvalget vurderer i dette kapitlet om beslutningsprosessen oppfylte nødvendige konstitusjonelle krav.

Kapittel 8

Mens kapittel 6 beskriver beslutningsprosessen fram til 23. mars, tar dette kapitlet for seg norske myndigheters håndtering av Libya-spørsmålet etter denne datoen. Formålet er å beskrive og vurdere prosessene som førte til regjeringens beslutning om å forlenge den norske deltakelsen ut over 24. juni, for så å avslutte jagerflybidraget 1. august. Sentrale spørsmål er: Endret de norske målsettingene seg i løpet av operasjonen? Hvilke vurderinger lå til grunn for regjeringens beslutning om å forlenge og deretter terminere deltakelsen? Hvordan forholdt regjeringen seg til Stortinget og dets organer i denne perioden? Norske innspill til beslutningsprosessen i NATO drøftes også.

Kapittel 9

Dette kapitlet omhandler den norske planleggingen og gjennomføringen av de militære operasjonene i Libya. Norge var én av åtte stater som bidro i luft-til-bakkeoperasjoner, og norske luftstyrker sto for ca. 10 % av bombingene i løpet av hele deployeringsperioden. Dette kapitlet omhandler hovedsakelig norsk kontroll med anvendelsen av det norske styrkebidraget, det vil si om norske myndigheter hadde kontroll med det norske bidraget, og om de hadde innsikt i operasjonene og mulighet til å påvirke gjennomføringen. Kapitlet tar for seg norsk medvirkning til NATOs beslutningsprosesser på henholdsvis politisk, militærstrategisk, operasjonelt og taktisk nivå.

Kapittel 10

Her behandles den norske etterlevelsen av internasjonal humanitærrett, det vil si spørsmålet om Norges bidrag til Libya-operasjonene oppfylte de krav til gjennomføring av militære operasjoner som følger av internasjonal humanitærrett. Det redegjøres for humanitærrettslige regler som kom til anvendelse på gjennomføringen av det norske oppdraget i Libya og for tiltak og prosedyrer

Norge iverksatte for å etterleve sine humanitærrettslige forpliktelser.

Kapittel 11

I dette kapitlet behandles den norske politiske og sivile innsatsen i Libya i 2011, det vil si norsk arbeid for å finne en politisk løsning på konflikten i Libya, humanitær bistand og øvrig diplomatisk arbeid. Her beskrives norske målsettinger og prioriteringer, og norske myndigheters arbeid internasjonalt for å sikre helhetlig koordinering mellom aktører og ulike virkemidler. En utfordring ved å delta i militære operasjoner som i Libya er at Norge i praksis har liten mulighet til å påvirke den politiske retningen. I dette kapitlet beskriver og vurderer utvalget hvordan norske myndigheter forholdt seg til dette dilemmaet.

Kapittel 12

Her oppsummeres utvalgets konklusjoner og anbefalinger fra de fem områdene uthevet i mandatet. Kapitlet ser også på erfaringer og læringspunkter for framtidig deltakelse i internasjonale operasjoner. I tillegg kommer utvalget med sine oppsummerende vurderinger knyttet til spørsmålet om regimeendring.



Foto: Sergey Ponomarev/AP/NTB scanpix

2.

Problemstillinger, mandat og metode

2.1 Innledning

18. april 2017 anmodet Stortinget regjeringen om å «ta initiativ til å gjennomføre en evaluering i egnet form av den norske militære og sivile deltakelsen i operasjonen i Libya i 2011.»¹ Anmodningen ble vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av Afghanistan-rapporten («En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014»). Regjeringen nedsatte 3. november 2017 «[...] et uavhengig utvalg som skal gjennomgå de norske militære og sivile bidragene til operasjonen i Libya, samt de nasjonale beslutningsprosessene som lå til grunn for disse. Målsettingen er å trekke lærdommer av innsatsen for fremtidig norsk innsats i internasjonale operasjoner. Slike lærdommer kan bidra til en opplyst offentlig debatt om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.»

2.2 Mandat

Mandatet i sin helhet er gjengitt i vedlegg B. Det framgår av mandatet at utvalget skal

- «[...] evaluere den nasjonale beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget for Norges bidrag til og senere utvikling av deltakelse i operasjonene Odyssey Dawn og Unified Protector. (...) Dette inkluderer norske bidrag til beslutningsprosessen i NATO og norske vurderinger av beslutningsgrunnlaget»
- «[...] gjennomgå og vurdere norsk etterlevelse av operasjonenes mandat, herunder relevante folkerettslige spørsmål som hvorvidt innsatsen var i tråd med det folkerettslige grunnlaget for operasjonen»
- «[...] evaluere spørsmål knyttet til gjennomføringen av militære operasjoner i lys av norske forpliktelser etter

¹ Stortinget. Vedtak 574 (2016–2017). Hele vedtaket er gjengitt i «Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om Afghanistan, inkludert rapporten fra det regjeringsoppnevnte utvalget som har evaluert og trukket lærdommer av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan for perioden 2001–2014». <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=67464>

Se også regjeringens omtale av anmodningsvedtaket og oppfølging i statsbudsjettet for 2018. <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Forsvarsdepartementet-FD/Prop-1-S-/Del-3-Omtale-av-sarlige-tema-16-Informasjonssaker/>

internasjonal humanitærrett»

- «[...] se på etterlevelse av prosedyrer fastsatt for regjeringens konsultasjon med Stortinget»
- «[...] gjennomgå og vurdere spørsmål knyttet til norsk kontroll over norske bidrag (operasjonskonseptet)»
- identifisere «[...] erfaringsgrunnlag for framtidige norske engasjementer i internasjonale operasjoner»
- «[...] evalueringen skal være avgrenset til tidsrommet mars 2011 til og med august 2011, fra Norge vurderte og besluttet deltakelse i de militære operasjonene og fram til avslutningen av de norske bidragene»

2.3 Tolkning av mandatet

2.3.1 Hovedpunkter

Mandatet ber utvalget om å gjennomgå og vurdere norske myndigheters beslutninger knyttet til den norske innsatsen i Operation Odyssey Dawn (OOD) og Operation Unified Protector (OUP) i Libya i 2011 og trekke lærdommer av innsatsen. Utvalget har tolket mandatet slik at det i rapporten skal gis anbefalinger for planlegging, organisering og gjennomføring av norsk deltakelse i framtidige internasjonale operasjoner. Mandatet ber ikke utvalget om å vurdere ansvarsforhold til bruk for regjeringen og er ikke en granskingskommisjon underlagt reglene i Justisdepartementets rundskriv G-48/75.² Likevel framgår det av mandatet at utvalgets rapport skal omfatte vurderinger av den norske innsatsen i Libya i 2011 etter flere regelsett, blant annet det folkerettslige grunnlaget, humanitærrettslige forpliktelser og prosedyrer for regjeringens konsultasjon med Stortinget. Videre har utvalget forstått mandatet slik at evaluering av beslutningsprosessen også må foretas på grunnlag av de krav som Grunnloven og andre grunnleggende regler stiller til beslutningsprosessen.

Utvalget har tolket mandatet slik at det er fem forhold ved Norges innsats i Libya i 2011 som det er spesielt viktig å gjennomgå:

² Regler for granskingskommisjoner. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/rundskriv/rundskriv-g_48_75.pdf

1. beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget
2. det folkerettslige grunnlaget for de norske militær-operasjonene i Libya og etterlevelsen av humanitær-rettslige forpliktelser
3. norsk bidrag til NATOs beslutningsprosesser og nasjonal kontroll med de norske styrkenes gjennomføring av operasjonene
4. den politiske og sivile innsatsen
5. læringspunkter for framtidig innsats i internasjonale operasjoner

Nedenfor vil utvalget redegjøre nærmere for disse fem punktene.

2.3.2 Beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget

Mandatets rammer medfører flere viktige presiseringer. For det første skal utvalget vurdere et norsk bidrag i en internasjonal koalisjon. Dermed vil flere aspekter ved koalisjonen og NATOs gjennomføring falle utenfor dette utvalgets undersøkelser. Videre skal utvalget vurdere planlegging og gjennomføring av operasjonene i 2011, og ikke se på håndteringen av situasjonen i Libya etter at operasjonene ble avsluttet. Dette medfører at postkonfliktsituasjonen i Libya faller utenfor utvalgets vurderinger. Dette er to sentrale begrensninger, som har konsekvenser for hvordan utvalgets arbeid og vurderinger bør leses.

En viktig utfordring, gitt mandatets begrensninger, er at norske myndigheters håndtering av krisen i Libya i 2011, spesielt i den innledende og tidlige fasen, ble påvirket av synspunkter og prosesser i andre land og internasjonale fora. Utvalget skal ikke bedømme kvaliteten av vurderinger eller operasjoner gjennomført av andre land eller internasjonale organisasjoner. Derimot skal utvalget vurdere norske myndigheters situasjonsforståelse og valg i en uoversiktlig krisesituasjon. Derfor har utvalget valgt å beskrive bakgrunnen i Libya og den internasjonale konteksten innledningsvis i rapporten for bedre å kunne evaluere norske myndigheters situasjonsforståelse, vurderinger og beslutninger. I tillegg til å gjennomgå og vurdere regjeringens beslutningsgrunnlag for å delta i operasjonene i Libya i mars 2011, vil utvalget behandle de vurderinger som lå til grunn for beslutningen om å forlenge innsatsen etter 24. juni 2011, for deretter å trekke jagerflyene hjem 1. august. Utvalget har også sett på Norges begrunnelser for å videreføre deltakelse med stabsoffiserer i NATOs kommandostruktur fram til avslutningen av NATO-operasjonen 31. oktober 2011.

Utvalget er bedt om [å] *evaluere den nasjonale beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget*» og *«se på etterlevelse av prosedyrer fastsatt for regjeringens konsultasjon med Stortinget.»* I den offentlige debatten om norsk deltakelse i Libya har det vært hevdet at beslut-

ningene ble truffet i uformelle møter, og med bruk av telefon og SMS. Det har vært hevdet at Stortinget skulle ha vært involvert på et tidligere stadium, og at beslutningen om å delta med seks kampfly i Libya var i strid med Grunnloven. I lys av den offentlige debatten om Norges innsats i Libya foretar utvalget systematiske undersøkelser av det rettslige og faktiske grunnlaget for beslutningen så vel som beslutningsprosessen. En uavhengig gjennomgang og vurdering gir større mulighet for en opplyst offentlig debatt og demokratisk kontroll av beslutningsprosessene og innholdet i beslutningene. På denne bakgrunn har utvalget bedt utvalgsmedlemmet professor Christoffer Conrad Eriksen om å utrede de konstitusjonelle rammene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Utredningen danner grunnlaget for utvalgets vurdering av spørsmålet om de konstitusjonelle kravene ble oppfylt ved beslutningen om norsk deltakelse i Libya.

2.3.3 Det folkerettslige grunnlaget og etterlevelsen av humanitærretten

Det har vært en omfattende internasjonal debatt om militæroperasjonene i Libya i 2011. I debatten er det blant annet blitt stilt spørsmål om gjennomføringen var i strid med mandatet fra FNs sikkerhetsråd og folkeretten. Debatten har i stor grad dreid seg om hva beskyttelse av sivile i Libya innebar, og om Muammar al-Gaddafis fall var en del av mandatet eller en akseptert konsekvens av operasjonene. Det foreligger flere ulike tolkninger av mandatet gitt i sikkerhetsråds-resolusjon 1973/2011, noe som også kom til uttrykk gjennom meningsforskjeller mellom ulike land, inkludert land som deltok i operasjonene. Utvalget vil gjennomgå resolusjon 1973 samt ulike lands tolkninger av denne i kapittel 5, med formål å sette den norske beslutningen i kontekst. Det er utenfor utvalgets mandat å vurdere andre lands tolkninger av resolusjon 1973. I samsvar med mandatet har utvalget fokusert på den norske forståelsen av resolusjon 1973 og de rammer den ga for Norges militære maktanvendelse i Libya i 2011.

Etterlevelse av norske forpliktelser etter humanitærretten er spesielt uthevet i mandatet. Humanitærretten regulerer hva som er tillatt og hva som er ulovlige handlinger i krig – *«jus in bello»*. Dette i motsetning til *«jus ad bellum»*, som dreier seg om rettsgrunnlaget for når bruk av militærmakt er lovlig. Utvalget har undersøkt hvilke konkrete forpliktelser som forelå etter humanitærretten, og hvordan disse ble gjennomført av norske styrker i operasjonene i Libya. Dette omhandler de prosedyrer som forelå, og de prosesser som ble gjennomført, herunder vurderinger knyttet til hvilke typer mål som ble vurdert som lovlige militære mål og tiltak for å unngå sivile tap. Utvalget har gjennomført kontroll av enkelttokt. Innenfor de rammene som var satt, har utvalget hatt mulighet til å vurdere om

prosedyrene for henholdsvis målutvelgelse og gjennomføring av operasjoner oppfylte de krav som følger av Norges humanitærrettslige forpliktelser.

2.3.4 Norsk medvirkning til NATOs beslutningsprosesser og nasjonal kontroll med de norske styrkenes gjennomføring av operasjonene

Det er de nasjonale aspektene som er gjenstand for vurdering, ikke NATOs eller andre allierte lands operasjoner. Mandatet ber ikke utvalget om å evaluere effekten av de norske operasjonene eller den samlede internasjonale innsatsen på operasjonenes uttalte mål, nemlig beskyttelse av sivile. Mandatet ber heller ikke om evaluering av de militærtekniske sidene av operasjonene, slik som beredskap, utstyr, logistikk eller annen understøttelse. Utvalget har på denne bakgrunn valgt å konsentrere seg om de overordnede strategiske spørsmålene, ikke de operasjonelle eller taktiske vurderingene som lå til grunn, eller den militære effekten av norske enkeltoperasjoner. Denne tolkningen støttes av det faktum at operasjonskonseptet framheves eksplisitt i mandatet. Utvalget forstår med «operasjonskonsept» de reguleringer, prosedyrer og prosesser som ble lagt på den norske kommandokjeden, for å sikre politisk kontroll over hvordan det norske styrkebidraget ble anvendt.

Norske myndigheter la stor vekt på kontroll med det norske styrkebidraget i Libya-operasjonen. De norske styrkene var avgitt til NATO og medvirket i gjennomføringen av en helhetlig luftkampanje. Norske myndigheter valgte i denne sammenhengen primært å utøve negativ kontroll, blant annet ved å ha offiserer i posisjoner der de kunne hindre norske styrkebidrag fra å gjennomføre oppdrag som var i strid med norske forpliktelser og eventuelle nasjonale begrensninger. I praksis betydde dette å ha kontroll med utvelgning av hvilke mål som skulle bombes av norske fly. Sentrale problemstillinger som utvalget har valgt å undersøke, er hvordan denne kontrollen ble utøvd på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå, herunder prosedyrer for kvalitetssikring av mål. En sentral del av denne kontrollen var innsikt i utviklingen av operasjonsplaner og ordrer som regulerte det norske styrkebidragets oppdrag i koalisjonen og NATO.

2.3.5 Politisk og sivil innsats

Utvalget er bedt om å evaluere både de militære og sivile bidragene til operasjonene i Libya. Norges politiske og sivile innsats i Libya i 2011 var meget begrenset sammenliknet med den militære innsatsen. Arbeidet med politiske løsninger på krisen i Libya var en uttalt målsetting for regjeringen Stoltenberg II, og utvalget har derfor undersøkt beslutningsprosesser og vurderinger som lå til grunn for humanitær bistand til Libya, samt Norges rolle i freds- og forsonings-

prosessen og i den internasjonale kontaktgruppen for Libya.

2.3.6 Læringspunkter

En viktig del av denne evalueringen er å identifisere overordnede læringspunkter for framtidig norsk innsats i internasjonale operasjoner. Norske myndigheter har i de senere år gjort mye for å styrke arbeidet med internasjonal krisehåndtering og beredskap. Dette er ikke et resultat av Libya-operasjonen som sådan, men av samfunnsutviklingen og av endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Utvalget peker på læringspunkter i hvert enkelt kapittel og disse presenteres samlet i kapittel 12.

2.4 Avgrensninger

2.4.1 Forholdet til andre evalueringer

Utvalgets rapport skiller seg fra tidligere norske rapporter og analyser av Libya-operasjonen. Dette utvalget har et særskilt fokus på beslutningsprosessen, herunder samhandlingen mellom regjering og Storting og de berørte departementer, samt på hvordan norsk kontroll med styrkebidraget ble utøvd i den internasjonale koalisjonen. Libya-operasjonen er omhandlet i en rekke erfaringsrapporter, som utvalget har fått tilgang til.³ Forsvaret gjennomfører regelmessig evaluering av norske styrkebidrag. Utvalget har hatt tilgang til erfaringsrapportene som er utarbeidet av de ulike nivåene og avdelingene som bidro i Libya-operasjonen.⁴ Tiltak er iverksatt for å styrke kompetanse og forbedre Forsvarets planlegging og gjennomføring av operasjoner. Også NATO har evaluert Libya-operasjonen og identifisert læringspunkter som har resultert i endringer knyttet til NATOs kommandostruktur og til anskaffelse av nye kapasiteter, utvikling av strukturer og prosedyrer for operasjonsplanlegging samt etterretning og strategisk kommunikasjon. Utvalget har ikke oversikt over hvordan relevante tiltak er fulgt opp nasjonalt og i NATO, og tar forbehold om at det er tiltak som denne rapporten ikke berører.

3 Utvalget har hatt tilgang til flere evalueringer av innsatsen i Libya. NATO gjennomførte en intern evaluering i 2012, se *Libya – Lessons Learned from Unified Protector* (NR). FNs menneskerettighetsråd har evaluert menneskerettighetsbrudd i Libya, se UN Human Rights Council, 2012. *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*. Den britiske regjeringen publiserte 1. desember 2011 en rapport om den britiske regjeringens krisehåndtering, se *Libya Crisis: National Security Adviser's Review of Central Co-Ordination and Lessons Learned*. <https://www.gov.uk/government/news/report-on-lessons-learned-from-libya-crisis>. Underhuset i det britiske parlamentet foretok i 2016 en undersøkelse kalt *Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options*. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfaff/119/119.pdf>

4 Forsvarets erfaringsdatabase Lessons Learned (Ferdaball). 2011 OUP, NAW OUP/OOD (D+180 Sluttrapport) for perioden 21.03-01.08. 2011. (B).

2.4.2 Avgrensning i tid

Mandatet er avgrenset i tid fra mars 2011 til og med august 2011 da det norske jagerflybidraget avsluttet sitt oppdrag. Utvalget har ansett det som nødvendig å undersøke norske myndigheters vurdering og håndtering av Libya fra årsskiftet, gjennom de gryende protestene mot regimet i Libya i februar og fram til internasjonale og nasjonale beslutninger i mars 2011. Vurderingene av krisen i Libya var sentral i beslutningsgrunnlaget for Norges deltakelse i Libya-operasjonen. Norge var også medansvarlig for å utforme NATOs eventuelle rolle i Libya i denne perioden.

Norge besluttet å videreføre innsatsen i OUP med stabsoffiserer etter at jagerflyene var reist hjem og inntil NATO avsluttet operasjonen i oktober 2011. Norge medvirket i beslutninger på politisk og militær side i NATOs hovedkvarter i hele perioden. Denne siste perioden var avgjørende for utfallet av konflikten og bestemmende for utviklingen i Libya i postkonfliktfasen. Utvalget har derfor funnet det naturlig å avgrense perioden som skal evalueres, fra januar til oktober 2011.

2.5 Om regimeendring

Helt fra Libya-operasjonen startet, ble det stilt spørsmål om regimeendring var en målsetting, om militær-operasjonene ville bidra til regimeendring, og om det ville være innenfor sikkerhetsrådsresolusjonens rammer at operasjonene resulterte i regimeendring. Spørsmålene har vært vurdert på ulike måter. Regimeendring ikke er et entydig begrep.⁵ Regimeendring kan omfatte overgang fra en type autoritært system til et annet, for eksempel ved at en autoritær leder blir kastet og erstattet med en annen autoritær leder, eller i form av en overgang fra et autoritært til et demokratisk system. Når uttrykket «regimeendring» brukes i denne rapporten, viser utvalget, med mindre annet framgår, til en overgang fra et politisk styresett (autokratisk regime) til et annet (demokrati), også kalt demokratisering. En slik overgang kan bestå av en gradvis endring av hele eller deler av statens institusjoner og regler (formelle og uformelle) for å velge ledere. Regimeendring kan utløses utenfra gjennom andre lands bruk av politiske eller militære virkemidler eller som følge av indre motstand i form av revolusjon eller statskupp eller som følge av gjenoppbygging etter at et styresett har brutt sammen. I Libya i 2011 kunne regimeendring dermed bety flere ting, fra en total

⁵ Geddes, Wright og Frantz. "Autocratic breakdown and regime transitions: A new data set." *Perspectives on Politics* 12,2 (2014): 313-331. Se også https://www.v-dem.net/media/filer_public/e0/7f/e07f672b-b91e-4e98-b9a3-78f8cd4de696/v-dem_codebook_v8.pdf

utskifting av regimet til at Gaddafi selv gikk av.

Spørsmål knyttet til regimeendring vurderes i flere deler av denne rapporten. Utvalget skiller mellom fire perspektiver, som behandles i forskjellige kapitler:

1. Var det folkerettslig hjemmel for militære operasjoner som hadde regimeendring som konsekvens? Det folkerettslige perspektivet behandles i kapittel 5.
2. Deltok Norge i militære operasjoner, som helt eller delvis var årsak til at Gaddafi-regimet falt? Det militære perspektivet behandles i kapittel 9.
3. Var regimeendring en norsk politisk målsetting? Endret norske myndigheter syn underveis i operasjonene? Det norske politiske perspektivet behandles i kapittel 6 og 8.
4. Hadde NATO og andre allierte land som deltok i operasjonene, andre synspunkter på regimeendring enn norske myndigheter? Hvordan forholdt norske myndigheter seg i så tilfelle seg til dette? Disse spørsmålene behandles i kapittel 8.

Utvalget har sammenfattet drøftingene av de fire perspektivene i kapittel 12.

2.6 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av fire medlemmer:

- Jan Petersen, tidligere stortingsrepresentant og utenriksminister for Høyre, leder
- Professor Christoffer Conrad Eriksen, Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo
- Førsteamanuensis Målfrid Braut-Hegghammer, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Oberst Gjert Lage Dyndal, NATOs hovedkvarter, Brussel, Luftforsvaret

Medlemmene er oppnevnt på bakgrunn av sin personlige kompetanse og representerer ikke sine arbeidsgivere. Utvalget har vært støttet av et sekretariat på tre personer i fulltidsstillinger og en vernepliktig jurist i 50 % stilling. Sekretariatet har bestått av:

- Avdelingsdirektør Nina Borgen Bakkevold, Forsvarsdepartementet, leder
- Seniorrådgiver Nini Pharo Halle, Utenriksdepartementet
- Oberstløytnant Andreas Wangberg, Forsvarets høgskole
- Vernepliktig befal Nina Helmersen Østvold, Forsvarets høgskole.

Sekretariatet ble oppnevnt på bakgrunn av sin faglige kompetanse, herunder kjennskap til internasjonale

operasjoner, arbeidet i regjeringen, forholdet til FN og NATO og situasjonen i Libya. Borgen Bakkevold, Pharo Halle og Helmersen Østvold hadde ingen befattning med Libya-operasjonen i 2011. Wangberg tjenestegjorde som senior stabsoffiser i Forsvarsdepartementet ved iverksettingen av operasjonene og bidro senere i teamet som skulle sikre at norske fly ble benyttet i tråd med nasjonalt regelverk og de politiske rammene for operasjonene, i rapporten omtalt som Red Card Holder-teamet (RCH-teamet). Bente Heill Kleven har bistått med språklig rådgiving.

2.7 Utvalgets arbeid og kildegrunnlag

Utvalget ble gitt seks måneder fra oppstart til å fullføre evalueringen. Arbeidet tok til i midten av november 2017. Utvalget har basert sin evaluering på flere typer kilder. Primærkildene inkluderer høringer og arkivmateriale. Utvalget har gjennomført 13 utvalgsmøter i tillegg til høringer eller samtaler med over 100 personer. Vi har intervjuet norske politikere, embetsmenn, saksbehandlere, offiserer, analytikere, forskere og representanter for det sivile samfunnet samt personell som tjenestegjorde for Forsvaret i Libya-operasjonen. Ingen intervjuobjekter er sitert i rapporten, men en liste over alle som har latt seg intervjuet, er tatt inn i rapportens vedlegg C. Med få unntak har hele utvalget og sekretariatet deltatt på alle høringer, noe utvalget mener har bidratt til kvalitetssikring av ulike perspektiver.

Det store flertallet av høringene har vært gjennomført i Oslo i perioden november 2017 til mai 2018. Utvalget har også besøkt Brussel, Kairo, New York og Washington D.C. for å sette den norske innsatsen i Libya i en internasjonal kontekst. Møtene med libyske myndigheter, representanter for andre utenlandske myndigheter og for NATO, FN og Den arabiske liga (LAS) samt internasjonale forskere har vært sentrale for å kunne belyse hovedproblemstillingene i mandatet og identifisere læringspunkter. Utvalget ønsket å reise til Libya, men dette lot seg ikke gjøre av sikkerhetsmessige grunner.⁶ Utvalget møtte likevel representanter for libyske myndigheter og for det sivile samfunnet, både i New York og i Kairo. Reisen til Kairo bidro også til at utvalget fikk et bedre innblikk i perspektiver fra regionen.

Det er krevende å undersøke omstendighetene bak, og enkeltpersoners rolle i, beslutningsprosesser, politikkutvikling og gjennomføring av militære operasjoner sju

år tilbake i tid. Skriftlige kilder og høringer har gitt utvalget et grunnlag for å evaluere den norske innsatsen i Libya i 2011. Likevel vil utvalget peke på betydelige begrensninger når det gjelder vurderinger av beslutningsprosessen i den innledende fasen av Libya-konflikten. Mange av dem utvalget har snakket med, opplevde meget intense dager i mars da Libya for alvor seilte opp på den internasjonale og nasjonale politiske dagsordenen. Flere husker ikke detaljer eller har ikke kunnet svare på en del konkrete spørsmål. Det må derfor tas høyde for at det kan være unøyaktigheter i rapporten.

Utvalget har fått tilgang til et omfattende arkivmateriale fra henholdsvis Utenriksdepartementet (UD), Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvaret for perioden februar til desember 2011. Utvalget har også bedt om tilgang til dokumentasjon fra Statsministerens kontor (SMK) og fikk innsyn i ett dokument. Alt utvalget har gjennomgått, er ikke inkludert i rapporten, og utvalget har på grunn av plasshensyn og tidsbegrensninger måttet foreta prioriteringer og avgrensninger. I tillegg til det nevnte materialet har deler av utvalget fått tilgang til relevante regjeringsnotater og protokoller fra regjeringen Stoltenberg II (2005–2013), men har ikke hatt tilgang til referatene fra disse møtene eller fra møtene i regjeringens underutvalg.⁷ Utvalget har videre hatt tilgang til referater fra møtene i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK).

Store deler av arkivmaterialet er unntatt offentlighet eller sikkerhetsgradert i henhold til sikkerhetsloven og offentlighetsloven.⁸ Utvalget har fått tilgang til gradert materiale fra NATO og Norge. Mandatet ba om en rapport som kunne offentliggjøres i sin helhet. Dette reduserer detaljeringsgraden i rapporten. Utstederne av norsk gradert informasjon har avgradert det utvalget har bedt om. Utvalget har også hatt tilgang til en omfattende sekundærlitteratur. Det foreligger en stor mengde vitenskapelige artikler og bøker av både norske og internasjonale forskere. I tillegg har utvalget benyttet norske mediers dekning av den norske innsatsen i Libya for perioden januar– oktober 2011 i arbeidet med rapporten.⁹

De norske beslutningsprosessene gikk meget raskt, og mange avklaringer ble gjort muntlig. Utvalget vurderer at dette kan ha påvirket både omfang og kvalitet av dokumenter, særlig i perioden februar–mars 2011. På

6 UDs reiseråd for Libya lyder som følger: «Utenriksdepartementet fraråder alle reiser til eller opphold i Libya, og norske borgere oppfordres til å forlate landet.» https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/reiseinformasjon/velg-land/reiseinfo_libya/id2415885/

7 Arbeiderpartiet satte som vilkår for innsyn at tilgang ble gitt utvalgets leder, ett medlem og en sekretær. Brev datert 28.11.17.

8 Rapporten inneholder ikke gradert informasjon. Når utvalget har basert seg på graderte kilder, er graderingen nevnt i parentes bak tittelen. Begrenset (B). Konfidensielt (K). Hemmelig (H).

9 Kildehenvisninger er angitt i fotnoter i rapporten. Dokumenter hentet fra internett er sist oppdatert 20. juni 2018.

enkelte områder har det derfor vært krevende å rekonstruere hendelsesforløp og argumenter som lå til grunn både for utformingen av norsk politikk og for den militære gjennomføringen. Det er flere elementer i beslutningsgrunnlaget og prosessen som utvalget ikke har funnet dokumentert. Det er sannsynlig at en god del beslutninger, informasjonsutveksling og instruksjoner hadde en muntlig form eller ble formidlet per e-post og derfor ikke er å finne i arkivene. Det har påvirket utvalgets mulighet til å gjennomgå og evaluere sentrale deler av beslutningsprosessen og trekke lærdommer av innsatsen. Utvalget mener likevel at det har fått et godt bilde av norske myndigheters håndtering.





Foto: Sabri Elmhedwi/EPA/NTB scanpix

3.

Libya – utviklingen fram til 2011

LIBYA



Hovedstad: Tripoli

Innbyggertall: 6 293 253 (2016)

Landareal: 1 759 540 km²

Religion: Islam

Libya er en republikk helt nord i Afrika med en 1770 km lang kystlinje mot Middelhavet. Libya grenser ellers til Tunisia, Algerie, Niger, Tsjad, Sudan og Egypt. I areal er Libya Afrikas fjerde største land. Store deler av Libya består imidlertid av ørkenlandskap, og landet er derfor ett av de tynneste befolkede i verden. Over halvparten av innbyggerne bor i byer, særlig i landets to største byer: Tripoli og Benghazi.

Libya er medlem av blant annet FN, Den arabiske liga og Den afrikanske union.

Kilder: wikipedia.org og [Verdensbanken \(data.worldbank.org\)](http://Verdensbanken)

3.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver situasjonen i Libya fram til mars 2011. Utvalget har valgt å ta med denne beskrivelsen da den anses som viktig for å forstå både Libya og konteksten for de beslutninger som ble tatt, i utlandet og i Norge.

Hva slags land var Libya i 2011? Hvilke hendelser formet både Gaddafi og den libyske befolkningen? Libya skiller seg på mange måter ut fra sine naboland, og som vi skal se senere i rapporten, var det begrenset kunnskap om landet, både i Norge og internasjonalt.

Framstillingen er gjort faktuell, og sentrale problemstillinger og vurderinger vil bli drøftet i de påfølgende kapitlene.¹⁰

¹⁰ Dette kapitlet er basert på ulike kilder, bl.a. rapporter fra ambassader og følgende litteratur: Nordenson, Jon. *Fra opprør til kaos. Midtøsten etter den arabiske våren*. Oslo: Universitetsforlaget, 2018; Pargeter, Alison. *Libya. The Rise and Fall of Qaddafi*. Cornwall: Yale University Press, 2012; Vandewalle, Dirk. *A History of Modern Libya*. New York: Cambridge University Press, 2006; Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014; Gaub, Florence. "The Libyan Armed Forces between Coup-proofing and Repression". *Journal of Strategic Studies*. 36, no. 2 (2013): 221–244.

3.2 Libya fram til 1969 – kolonistyre og monarki

Libyas tre regioner, Tripolitania (vest), Kyrenaika (øst) og Fezzan (sørvest), ble først delvis forent under italiensk kolonistyre fra om lag 1911. Før dette hadde regionene vært underlagt det osmanske riket. Kolonistyret var brutalt og undertrykkende. Libyernes motstand mot italienerne, særlig i Kyrenaika, ble slått hardt ned. Bare i 1930 skal 12 000 innbyggere i Kyrenaika ha blitt henrettet. Antallet var det samme året etter.¹¹ Italia sendte et stort antall italienske bønder og arbeidere til Libya for å dyrke jorden og bygge infrastruktur, mens libyerne selv ble behandlet som annenrangs borgere. Den islamske sanussi-ordenen, som hadde etablert seg i Kyrenaika på midten av 1800-tallet, var sentral i motstanden mot det italienske kolonistyret. Sanussi-ordenen ble etter hvert også en politisk kraft i regionen.¹²

Etter Tysklands og Italias tap mot de allierte ved al-Alamein i Egypt i 1942, måtte Italia gi fra seg de libyske regionene. Storbritannia tok over administra-

¹¹ Pargeter, s. 26.

¹² Vandewalle, s. 26.

sjonen av Kyrenaika og Tripolitania i henholdsvis 1942 og 1943, mens Frankrike fikk kontroll over Fezzan. Etter andre verdenskrig ble Libya raskt gjenstand for dragkamp mellom krigens seierherrer, og det var også motstridende interesser innad i landet. Med den kalde krigen ble det stadig viktigere for USA, Storbritannia og Frankrike å hindre sovjetisk fotfeste rundt Middelhavet. Libya ble dermed en brikke i de tre stormaktenes spill. For dem var det viktigst å kunne opprettholde militærbaser i Libya samt å holde Sovjetunionen utenfor. Etter press fra de tre vedtok FN i 1949 at Libya skulle bli uavhengig. Selv om libyerne ikke hadde deltatt nevneverdig i selve prosessen som førte til uavhengighet, bestemte de selv hva slags statsform landet deres skulle ha. Det ble besluttet at Libya skulle bli et føderalt konstitusjonelt monarki, med Idris al-Sanussi som konge. Den nye staten ble etablert 24. desember 1951.

Det var ingen tilfeldighet at Idris al-Sanussi ble statsoverhode for Libya. Sanussi-ordenen hadde opprettholdt sin stilling som ledende maktfaktor i Kyrenaika gjennom kolonitiden, og hadde blant annet alliert seg med Storbritannia under krigen.¹³ Kong Idris selv ble ansett som en noe motvillig monark. Han var dypt religiøs, og strevde med å gå fra å være leder av en religiøs orden til å være statsleder. Motsetningene mellom de tre regionene var fortsatt store. Mens Idris hadde reell støtte og lojalitet blant befolkningen i Kyrenaika, var innbyggerne i Tripolitania mer forbeholdne. De aksepterte likevel Idris for å oppnå selvstendighet for Libya så raskt som mulig. I Fezzan var motivasjonen å unngå å bli dominert av Tripolitania. Kong Idris omga seg med stammeledere fra Kyrenaika, og etablerte en maktstruktur som tilsidesatte de offisielle statsstrukturene nedfelt i grunnloven.¹⁴

Da Libya ble etablert som selvstendig stat, var landet rangert som et av verdens fattigste. Analfabetismen var 90 %, og det var nesten ingen leger eller lærere i landet. Libyere hadde vært ekskludert fra italienernes administrasjon av landet, og det var dermed verken kunnskap om statsadministrasjon eller institusjoner på plass. Inntil det ble påvist olje i 1959, var Libya helt avhengig av bistand, først og fremst fra USA og Storbritannia. De store oljefunnene i 1959 førte til omfattende endringer. Blant annet besluttet kong Idris i 1963 å gå bort fra den føderale strukturen, noe som viste seg fordelaktig for libysk økonomi. Gjennomsnittlig årlig inntekt steg fra 25–35 USD i 1951 til 2000 USD i 1969.¹⁵

Til tross for de mange fordelene med den nye oljerikdommen, førte den også til økt korrupsjon og en ny

elite som var blitt rik svært raskt. I tillegg startet et stort antall libyere fra landsbygda å flytte til byene. Bare mellom 1954 og 1964 økte Tripolis befolkning med 130 000 til 213 000.¹⁶ Disse forholdene endret på mange måter de sosiale og tradisjonelle båndene i Libya, og førte til økte forskjeller mellom dem som fikk ta del i oljerikdommen, og dem som ble holdt utenfor.

På samme tid hadde også den arabiske nasjonalismen nådd Libya. Libyerne fikk kjennskap til ideologien via radiosendinger fra Kairo, fra de mange egyptiske, palestinske og sudanske lærerne som arbeidet i Libya, og fra libyere som hadde studert ved egyptiske universiteter. Den arabiske nasjonalismen fant særlig gjenklang hos unge libyere, som motsatte seg både monarkiet som styreform og Libyas avhengighet av vestlige stater. Særlig var det stor motstand mot de britiske og amerikanske militærbasene på libysk territorium. Kong Idris ble av mange også ansett som unnfallende i den arabiske motstanden mot Israel. Flere opptøyer fant sted i 1964 og i forbindelse med seksdagerskrigen mellom Egypt og Israel i 1967. Seksdagerskrigen førte blant annet til drap på libyske jøder i Tripoli og angrep på britisk og amerikansk eiendom. Etter dette evakuerte USA sine innbyggere fra landet. Kong Idris greide ikke å håndtere endringene i Midtøsten, Nord-Afrika og eget land og viste heller ikke nevneverdig vilje til å prøve å gjøre det.

3.3 Libya under Gaddafi

I 1969 gjennomførte en gruppe offiserer et militærkupp. Gruppen var ledet av oberst Gaddafi. De var alle inspirert av Nassers revolusjon i Egypt, og kuppet hadde vært planlagt over lang tid. Gaddafi og hans offiserer møtte liten motstand blant Idris' styrker, og kuppet ble gjennomført på bare noen timer og med lite bruk av vold. I motsetning til kretsen rundt kong Idris kom medlemmene av det nyopprettede revolusjonsrådet fra den lavere middelklassen eller fattige familier. Gaddafi selv stammet fra en beduinfamilie som holdt til i en liten ørkenlandsby sør for Sirte. De nye makt-haverne var alle uerfarne, og baserte sine politiske visjoner på arabisk nasjonalisme og antiimperialisme. Særlig Egypts karismatiske leder, Nasser, var en inspirasjonskilde. De første årene fikk de dermed betydelig støtte fra Egypt til å forme revolusjonen.

Revolusjonsrådets hovedmål var å fjerne alle rester av det gamle regimet, inkludert regimets støttespillere. Det var også et mål å forsøke å bryte opp tradisjonelle allianser mellom det gamle regimet og ulike stammeledere samt å begrense innflytelsen til Sanussi-lojale

¹³ Vandewalle, s. 36–37.

¹⁴ Pargeter, s. 37–40.

¹⁵ Pargeter, s. 36–41.

¹⁶ Pargeter, s. 42.

stammer. Det nye regimet stengte de utenlandske militærbasene, og utviste de siste italienerne og de få libyske jødene som fortsatt var i landet. All politisk aktivitet og fagforeningsvirksomhet utenfor det offisielle rammeverket ble forbudt. Regimet tok over mer enn halvparten av kapitalen i landets utenlandske banker og nasjonaliserte nettverkene for distribusjon av olje. Som et ledd i innsatsen for å utrydde vestlig innflytelse og innføre et samfunn basert på islamske verdier, stengte regimet kasinoer og nattklubber og forbød alkohol. Tradisjonell islamsk lov, sharia, ble innført i lovgivningen, og sharia-domstoler ble opprettet.¹⁷

Planen var at en sivil regjering skulle overta makten, men det ble raskt klart at Gaddafi selv ville styre. I 1973 kunngjorde han starten på en folkerevolusjon, som innebar etablering av folkekomiteer på ulike nivåer og en folkemilits.¹⁸ Gjennom folkekomiteene skulle folket «styre seg selv», og med folkemilitsen ville Gaddafi sikre at hæren ikke fikk for mye makt. Gaddafi hadde selv stått bak et kupp med base i hæren, og ønsket dermed å sikre at dette ikke skjedde igjen. Samme år annonserte han også sin unike ideologi for Libya: den såkalte «tredje universelle teori». Ideologien skulle erstatte både den «ateistiske kommunismen» og den «vestlige kapitalismen», og ville ifølge Gaddafi være det beste alternativet for fattige land. I praksis blir Gaddafis ideologi beskrevet som en slags «islamsk sosialisme».¹⁹ Etter hvert ble ideologien i stor grad preget av persondyrking med Gaddafi i sentrum. Gaddafi ga i 1975 også ut sin «grønne bok», som redegjør for hans ideologi og styringen av landet.

I 1978 opprettet Gaddafi en revolusjonær myndighet, som skulle operere side om side med de formelle statsstrukturene. Gaddafi selv skulle ikke inneha noen formell posisjon, bortsett fra som leder av de væpnede styrkene, men ville omtales som «revolusjonsleder». Han beholdt imidlertid full kontroll over alle deler av statsapparatet, og sikret samtidig at den reelle makten ble holdt innenfor uformelle strukturer i hans innerste krets. Gaddafi opprettet også en paramilitær organisasjon kalt «De revolusjonære komiteer». Organisasjonens formål var å «beskytte revolusjonen», herunder å skjerme regimet mot trusler og drive en form for ideologisk overvåkning.²⁰ De revolusjonære komiteene ble støttet av en militær avdeling, «Revolusjongarden»,

og opererte etter hvert som et slags sikkerhetspoliti som infiltrerte samtlige deler av samfunnet og sørget for å eliminere regimemotstandere. Revolusjonsdomstoler ble opprettet, og utstrakt bruk av tortur og offentlige henrettelser bidro til at frykten for å uttale seg kritisk om regimet stadig økte. Det var fortsatt relativt enkelt å snakke fritt i landet, i hvert fall sammenliknet med andre land i regionen, men ikke å bedrive noen form for politisk aktivitet utenfor regimets strukturer.

Til tross for et stadig mer undertrykkende styresett opplevde mange libyere en betydelig bedring av levestandarden. Et omfattende velferdssystem sørget for at alle libyere fikk et sted å bo, egen bil og gratis tilgang til utdanning og helsetjenester. Velferdstjenestene ble finansiert av landets oljeinntekter, som beløp seg til rundt 96 milliarder USD på midten av 80-tallet.²¹ Gjennomsnittlig årlig inntekt økte fra 2000 USD i 1969 til nesten 10 000 USD i 1979. Samtidig ble det innført en rekke økonomiske reformer, som fikk store konsekvenser for befolkningens frihet og mulighet til å tjene penger. Eksempelvis konfiskerte myndighetene alt av land og eiendommer, og innbyggerne måtte leie tilbake det de trengte til eget behov. Det ble innført forbud mot privat handel og privat praksis innen blant annet medisin og advokattjenester. Statseide supermarkeder ble opprettet og rasjoneringskort innført.

Til tross for oljerikdommen var det stadig mangel på basisvarer. Mens privat sektor gradvis ble bygget ned, vokste offentlig sektor betydelig. Statens budsjett for lønninger økte fra 583 millioner dinarer i 1977 til 1,52 milliard dinarer i 1983.²² De mange ansettelsene i staten fungerte som en form for absorbering av overflødig arbeidskraft, og mange ansatte fikk betalt kun for å møte opp, uten at de hadde reelle arbeidsoppgaver. På grunn av manglende kompetent arbeidskraft i Libya, måtte regimet fortsatt importere kvalifiserte arbeidstakere for høyere stillinger. Utenlandsk arbeidskraft ble også importert for å utføre jobber libyerne selv ikke ville ha.

Gaddafi ønsket raskt å markere seg internasjonalt. Han så seg selv som en naturlig leder av den arabiske nasjonalismen og som Nassers etterfølger. Få arabiske ledere delte denne oppfatningen, og Gaddafi kom raskt på kant med flere ledere i regionen. Etter hvert rettet han oppmerksomheten mot Afrika, der han forsøkte å spre sin ideologi og samle støtte. Han ønsket å utøve innflytelse også utenfor sitt eget nærrområde, og ga politisk og økonomisk støtte til en rekke bevegelser og organisasjoner han anså som antiimperialistiske. Blant

17 Pargeter, s. 71.

18 Første skritt var etablering av folkekomiteer på ulike nivåer (landsbyer, byer, skoler, fabrikker). Allerede i august 1973 var 2000 komiteer blitt opprettet, og gjennom komiteenes arbeid kunne regimet bl.a. kontrollere befolkningen og luke ut regimemotstandere. For å styrke hæren opprettet Gaddafi deretter en «folkemilits» på 40 000 rekrutter.

19 Pargeter, s. 81.

20 Gaub, s. 228.

21 Vandewalle, s. 97.

22 Pargeter, s. 108.

disse var flere palestinske grupper, Den irske republikanske armé IRA, den baskiske separatistbevegelsen ETA, sandinistene i Nicaragua og den venezuelanske terroristen Ilich Ramírez Sánchez, alias «Carlos», også kjent som «Sjakalen».

Libya styrket seg også betydelig på forsvarssiden, iallfall målt ut fra forsvarsutgiftene. De væpnede styrkene økte i størrelse fra 7 000 i 1969 til 85 000 i 1988.²³ På slutten av 70-tallet og begynnelsen av 80-tallet ble det også gjort store innkjøp av forsvarsmateriell. Utgiftene til forsvar økte fra 709 millioner USD i 1982 til 1 149 millioner USD i 1984.²⁴ Den største andelen av forsvarsmateriell kom fra Sovjetunionen, og i 1979 var det rundt 2000 sovjetiske militærrådgivere i Libya.²⁵

Historikere peker på at de regulære væpnede styrkene likevel var relativt svake.²⁶ Hæren er også blitt beskrevet som oppblåst, men underbemannet.²⁷ Som nevnt tidligere fryktet Gaddafi kuppforsøk fra hæren, og han benyttet seg derfor av hyppige rotasjoner, sentraliserte strukturer og stammetilhørighet som virkemidler for å hindre samhold og effektivt lederskap. Gaddafi fikk flere ganger bekreftet sine mistanker: I tidsrommet 1975–1993 ble han utsatt for hele fem kuppforsøk med utspring i hæren.²⁸

Gaddafis utadrettede virksomhet førte til at han tidlig kom på kant med blant annet USA. Allerede i 1976 forbød Ford-administrasjonen salg av våpen til Libya, og i 1977 satte Pentagon Libya på listen over potensielle fiender på grunn av støtten til palestinske geriljaer, IRA og andre terroristgrupper. Etter at president Reagan kom til makten i 1981, brøt USA sine diplomatiske forbindelser med Libya og stengte landets ambassade i Washington D.C. Samme år skjøt USA ned to libyske fly i Sirte-bukta, etter uenighet om suverenitet over bukta. USA økte også sin støtte til libyske opposisjonsgupper i eksil, og i 1985 ble all import av libyske oljeprodukter stanset. Etter et påstått libysk terrorangrep mot en nattklubb i Berlin i 1986 gjennomførte USA et bombeangrep mot Tripoli.²⁹ Også Gaddafis residens ble truffet, og flere sivile mistet livet.³⁰

Libya ble på dette tidspunktet ansett som en pariastat

23 Gaub, s. 231–233.

24 Vandewalle, s. 131.

25 Pargeter, s. 110.

26 Se eksempelvis Gaub, s. 231.

27 Sörenson, Karl og Damidez, Nima. "Fragments of an army. Three aspects of the Libya collapse". I *The NATO Intervention in Libya. Lessons learned from the campaign*, redigert av Kjell Engelbrekt, Marcus Mohlin og Charlotte Wagnsson, 157. London: Routledge, 2014.

28 Gaub, s. 229–231.

29 En bombe eksploderte på nattklubben La Belle 5. april 1986. To amerikanere og en tyrker mistet livet. Flere ble skadet.

30 Gaddafi hevdet at hans adoptivdatter, Hana, ble drept i angrepet. Dette er fortsatt uklart.

av det internasjonale samfunnet, og opplevde også økonomiske vanskeligheter, både på grunn av amerikanske sanksjoner og dalende oljepriser. Mellom 1982 og 1986 falt landets inntekter fra 21 milliarder USD til 5,4 milliarder USD per år.³¹ Enkelte økonomiske reformer ble derfor innført på slutten av 80-tallet, noe som førte til en viss oppmykning av planøkonomien. Situasjonen ble likevel ytterligere forverret etter at FNs sikkerhetsråd innførte sanksjoner mot landet i 1992. Det skjedde på bakgrunn av Lockerbie-saken fra 1988, som man antok at Libya sto bak.³² USA og Storbritannia tok i 1991 ut tiltale mot to libyske borgere og krevde at Libya utleverte dem. Gaddafi nektet hele veien at Libya sto bak angrepet, og avsto å utlevere de to tiltalte. Landet ble imidlertid stadig mer isolert, og hadde heller ikke støtte blant andre arabiske stater.

På 90-tallet sto Gaddafi overfor enda en utfordring på hjemmebane, nemlig framveksten av islamistiske bevegelser. Etter at militante islamistceller ble avdekket i 1989, slo regimet hardt ned på slike celler. Flere hundre personer med fastslått eller mistenkt tilknytning til islamistbevegelser ble arrestert. Fremmedkrigere, som var vendt tilbake fra Afghanistan, gikk i gang med å organisere nye militante islamistceller i landet, og mer moderate grupper som Det muslimske brorskap begynte også så smått å etablere seg igjen. I 1995 avslørte regimet at et nettverk av islamistceller i Benghazi hadde til hensikt å kaste regimet. Sammenstøt mellom islamister og regimet brøt ut, med flere angrep rettet mot høytstående personer i sikkerhetstjenesten. Gaddafi selv ble også utsatt for et attentatforsøk i 1996. Regimet slo hardt tilbake med arrestasjoner og henrettelser. Kollektiv avstraffelse av familier og landsbyer ble også gjennomført, og hele den østlige regionen, Kyrenaika, ble straffet for å ha vært hovedsete for de islamistiske opprørerne. Regimet opprettholdt et høyt sikkerhetsnivå, og sørget samtidig for å isolere Benghazi fra resten av landet og forhindre økonomisk utvikling og vedlikehold av byen.

Samtidig ble den økonomiske situasjonen stadig dårligere. Det gikk også utover grunnleggende offentlige tjenester som skoler og sykehus. Fra 1993 til 1997 lå gjennomsnittlig inflasjon på 35 %, mens libyernes lønninger var fryst på 1981-nivå.³³ Som følge av kronisk matvaremangel, dårlige helsetjenester og et politi som i liten grad var i stand til å ivareta sine oppgaver, var misnøyen i befolkningen økende. Regimet forsto at det

31 Vandewalle, s. 116.

32 Et Pan Am-fly på vei fra London til New York eksploderte over den skotske byen Lockerbie 21. desember 1988. Alle de 259 passasjerene om bord omkom i tillegg til elleve personer på bakken. Mistanken ble rettet mot Iran før USA og Storbritannia ble overbevist om at Libya sto bak.

33 Pargeter, s. 172.

var nødvendig å innføre ytterligere reformer og få brakt de internasjonale sanksjonene til opphør.

På slutten av 90-tallet og begynnelsen av 2000-tallet tok regimet dermed flere grep som gjorde at Libya raskt var på vei inn i varmen igjen. Det at Libya i 1999 etter lange forhandlinger endelig gikk med på å utlevere de to taltalte i Lockerbie-saken, var et viktig første skritt. I 2003 inngikk landet en avtale med USA og Storbritannia om å betale erstatning til de etterlatte etter bombingene. Også utslagsgivende var Gaddafis valg om å samarbeide med USA etter terrorangrepet 11. september 2001, ved blant annet å dele etterretning om al-Qaida. Dette ble høyt verdsatt på amerikansk side. Libya ble også det første landet som krevde en internasjonal arrestordre for Osama bin Laden. Sist, men ikke minst, inngikk Libya i 2003 en avtale med Storbritannia og USA om avvikling av sitt kjernefysiske program.

Dermed ble FN-sanksjonene mot Libya endelig hevet i 2003. Kort tid etter fulgte USA opp med å heve sine sanksjoner og fjernet Libya fra listen over terrorfinansierende stater. I 2004 gjenopptok USA og Libya diplomatiske forbindelser, og Gaddafi tok imot både statsminister Tony Blair og utenriksminister Condoleezza Rice, som begge kom på besøk i Tripoli.³⁴

Også på 2000-tallet ble det gjennomført enkelte reformer internt i Libya. Reformagendaen ble i stor grad frontet av Gaddafis sønn, Seif al-Islam, men drevet av moderate krefter innenfor Gaddafi-regimet som ønsket økonomisk vekst og liberalisering. Seif al-Islam innførte blant annet et program som skulle reintegrere fengslede islamister i samfunnet etter at de hadde gått med på å ta avstand fra vold, innrømme feil og love å unnlate å ta del i politisk virksomhet utenom regimet. Han overtalte enkelte dissidenter i eksil til å komme tilbake til landet, og sørget for en viss liberalisering av pressens virksomhet. Forsøk på mer fundamentale endringer, f.eks. utarbeidelse av en grunnlov, strandet, delvis på grunn av Gaddafis motvilje. Seif al-Islam posisjonerte seg likevel som en reformist fra regimets innerste sirkel, både innad i Libya og utad.³⁵

3.4 Libya ved inngangen til 2011

Etter nesten 42 år med Gaddafi-styre, skilte Libya i 2011 seg på mange måter ut fra sine nord-afrikanske naboer. Med sin aktive bruk av oljeinntekter og sin splitt-og-hersk-metode hadde Gaddafi sørget for at ingen grupper eller aktører ble sterke nok til å utfordre hans makt. Libya hadde svake eller ikke-eksisterende

statsinstitusjoner, noe som var særlig påfallende sammenliknet med naboland som Egypt, og hadde et svært svekket sivilsamfunn. Det libyske byråkratiet var dysfunksjonelt og ineffektivt, med mange ansatte som i praksis ikke hadde arbeidsoppgaver.

Det libyske forsvaret var preget av svak militær struktur uten en klar, overordnet kommando. De væpnede styrker var underbemannet og dårlig trent.³⁶ De var i besittelse av mye gammelt og dårlig vedlikeholdt utstyr og våpenplattformer, men også noe nytt fra 2003 og senere. Dette var i stor grad tungt og lite effektivt utstyr. Leiesoldater fra andre afrikanske land ble brukt, men det er uklart i hvor stor grad. En brigade, nemlig den 32., ledet av Gaddafis sønn Khamis, skilte seg ut fra resten av hæren, da den var både godt trent og i besittelse av moderne utstyr. Den ble ansett som den mest effektive og var også sammensatt av regimeløjale soldater.

Økonomien var oljedrevet, og i 2010 sto petroleum for hele 95 % av eksportinntektene. Levestandarden var dermed relativt høy, særlig sammenliknet med nabolandene. Reformene i perioden 2003–2010 hadde medført tilførsel av utenlandsk kapital og investeringer, og mange eksillibysere med høy utdanning var vendt tilbake til hjemlandet. Det var en forventning i den urbane middelklassen om økt levestandard og liberalisering av det politiske liv. Misnøyen i befolkningen var økende. Libya var et stammesamfunn, med en liten og spredt befolkning. Tilhørigheten til stamme og klan anses ofte som viktigere enn den nasjonale tilknytningen. Gaddafi, som kong Idris før ham, brukte aktivt stammestrukturen for å sikre seg støtte. Av Libyas rundt 140 stammer og klaner, anses rundt 30 for å være store nok til å ha nasjonal innflytelse.³⁷

Den østlige regionen Kyrenaika hadde vært marginalisert siden Gaddafi tok makten. Benghazi hadde vært maktbasen til kong Idris og var kjent for militante holdninger. Gaddafi-regimet brukte tre år på å slå ned det islamistdrevne opprøret på 90-tallet, og hadde begrenset kapasitet til å kontrollere regionen. Etter dette ble Kyrenaika ytterligere isolert og straffet av regimet.

34 Blair i 2004, Rice i 2008.

35 Pargeter, s. 199–205.

36 Status for Libyas væpnede styrker i 2011 (ifølge *The Military Balance 2011*, International Institute for Strategic Studies. London: Routledge, 2011. Side 320).

Hæren: 25 000 pluss rundt 25 000 vernepliktige

Sjøforsvaret: 8 000

Luftforsvaret: 18 000

Reservister/folkemilits: 40 000

37 Hatitah og al-Awsat. "Libyan Tribal Map: Network of loyalties that will determine Gaddafi's fate". *Cetri*. 24.02.11. <https://www.cetri.be/Libyan-Tribal-Map-Network-of>

I denne perioden var det også økende spenninger innad i den libyske ledelsen mellom reformister, som ønsket et mer liberalt styresett, større innslag av markedsøkonomi og politisk frihet, og tradisjonister, som ville bevare det gamle systemet basert på folkekongresser og ha en sterk statlig styring. Maktkamper mellom Gaddafis sønner gjorde seg også gjeldende. Disse splittelsene skulle bli en viktig faktor for å forstå opprøret som brøt ut i februar 2011.³⁸ Dette er tema for neste kapittel.

38 Pargeter, s. 229.





Foto: Suhaib Salem/Reuters/NTB scanpix

4.

Opprøret i Libya i 2011, internasjonal respons og etterspill

4.1 Libya og den arabiske våren

Bølgen av opprør i Midtøsten og Nord-Afrika, også kalt «den arabiske våren», startet i Tunisia i desember 2010. Grønnsaksselgeren Mohamed Bouazizi satte fyr på seg selv i protest mot politiets brutalitet og korrupsjon, og hendelsen førte til demonstrasjoner over hele landet. Allerede 14. januar 2011 gikk Tunisias president Ben Ali av, noe som inspirerte og motiverte demonstranter i øvrige arabiske land. I Egypt startet opprøret for alvor 25. januar, og 11. februar overlot Egypts president Mubarak makten til et militærråd. Det ble ansett som en enorm seier for demonstrantene. På samme tid nådde opprørsbølgen Libya.

Hendelsene ble ansett som høyst overraskende, både i og utenfor regionen. Det internasjonale samfunnet var dermed uforberedt på de regionale omveltningene, som skjedde svært raskt. Flere land hadde store utfordringer med å forstå det som foregikk i Nord-Afrika. Vestlige land som tidligere hadde hatt et tett samarbeid med de autoritære regimene, hadde ikke tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne analysere sjansene for at et folkelig opprør ville føre fram og deretter skape demokratisering. Sannsynligheten for at slike opprør ville lykkes, ville være tett knyttet til statsapparatets reaksjon og et nytt regimes mulighet til å kople seg på eksisterende statsinstitusjoner. Sjansene for at det kunne skje, varierte betydelig i land som Egypt, Tunisia og Libya. Vestlige land hadde relativt god forståelse av situasjonen i Egypt og Tunisia, men ikke i Libya. Libya var et langt mer lukket land, og det var få diplomatiske og andre utenlandske aktører på bakken. Utenlandsk etterretning hadde dessuten et beskjedent nærvær i Libya sammenliknet med Egypt og Tunisia. Etter at både Ben Ali og Mubarak var gått av, antok flere at Libya ville følge etter. Libya hadde flere særegenheter, blant annet et svakt stats- og militærapparat, noe som gjorde at opprøret utviklet seg annerledes enn i nabolandene.

Demonstrasjonene i Libya var inspirert av utviklingen i

nabolandene, men ble påvirket av spesifikke lokale konflikter og forhold. Flere mindre demonstrasjoner hadde allerede funnet sted tidligere i 2011, blant annet på bakgrunn av misnøye ikke bare med mangel på boliger, men også med fordelingen av boliger. En stor demonstrasjon med krav om reformer og utarbeidelse av grunnlov var planlagt holdt 17. februar på femårsdagen for demonstrasjonene i Benghazi, der 14 personer mistet livet.³⁹ Arrestasjonen av menneskerettsadvokaten Fathi Terbil 15. februar førte til at demonstrasjonene startet allerede 16. februar. Terbil var advokat for de etterlatte etter massakren i Abu Salim-fengselet i Tripoli i 1996, der over 1 200 innsatte, også mange politiske fanger, skal ha blitt drept.⁴⁰

I løpet av 16. og 17. februar økte demonstrasjonene i omfang, og sikkerhetsstyrkene tok til våpen mot demonstrantene. Flere skal ha blitt drept da sikkerhetsstyrkene skjøt mot demonstrantene med maskinvåpen.⁴¹ Opprøret utviklet seg raskt til væpnet kamp mot regimet, og spredte seg til andre deler av landet. Demonstrasjoner fant sted 19. og 20. februar i både al-Zawiya og Misrata. Forsøk på demonstrasjoner i Tripoli 18. og 19. februar ble effektivt slått ned. Demonstrantene var ikke mange nok, og regimet gikk brutalt til verks ved å skyte på dem og kjøre biler inn i folkemengden. I Benghazi greide opprørerne raskt å komme på offensiven. De tok over flere militære anlegg og betydelige mengder våpen. Mens opprørerne tok kontroll over stadig større deler av byen, trakk de libyske væpnede styrkene seg tilbake. Store deler av regimets soldater deserterte, både enkeltvis og i

39 Pargeter, s. 214.

40 Human Rights Watch. "Libya: June 1996 Killings at Abu Salim Prison". 27.06.06. <https://www.hrw.org/news/2006/06/27/libya-june-1996-killings-abu-salim-prison>

41 Vi har få sikre tall for antall drept, bl.a. fordi det var få journalister og internasjonale organisasjoner til stede på bakken. BBC meldte 20. februar at 200 hadde mistet livet: BBC. "Libya unrest: Scores killed in Benghazi 'massacre' ". 20.02.11. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12517327>

grupper, og flere gikk også over til opprørerne.⁴² Deserteringer fulgte ofte stammelinjer, og spredte seg raskt i de opprørskontrollerte områdene. Allerede 20. februar erklærte opprørerne at de hadde kontroll over Benghazi, og framrykningen fortsatte vestover mot byene Brega, Ras Lanuf og Bin Jawad.⁴³

Gaddafi-regimet slo hardt ned på demonstrasjonene, med både bakke- og luftstyrker. Reaksjonen mot demonstrantene var annerledes enn i Egypt og Tunisia, der lederne tidlig signaliserte vilje til reform framfor å bruke militærmakt. Det libyske regimet svarte med militærmakt, men hadde betydelige utfordringer på grunn av et notorisk svakt militærapparat, som var blitt slått tilbake av dårligere utstyrte styrker tidligere, f.eks. i krigen mot Tsjad på 1980-tallet og i kamper mot islamister i Benghazi-området i flere år på 1990-tallet. Reaksjonen ble derfor preget av at regimet satte inn mer kompetente styrker med et stort innslag av leiesoldater, siden de regulære styrkene potensielt manglet lojalitet og tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre operasjoner rettet mot demonstranter. 32. brigade ledet av Gaddafis sønn Khamis ble sendt til både Benghazi, Zawiya og Misrata. I motsetning til andre deler av hæren hadde denne brigaden moderne utstyr og god trening, og besto av regimelojale stammer.⁴⁴ Demonstrasjonene spredte seg likevel til flere byer i Libya, særlig i øst, men også til enkelte andre deler av landet.⁴⁵ Flyktninger begynte å strømme ut av landet til Egypt og Tunisia, og vestlige ambassader evakuerte sine borgere.⁴⁶

Gaddafi-regimets første reaksjoner gikk i to retninger, og antydning at sentrale aktører var åpne for både reform og bruk av militærmakt. Gaddafis sønn, Seif al-Islam, forsøkte uten hell i en tale 21. februar å roe ned situasjonen.⁴⁷ I en tale 22. februar uttalte Gaddafi at han ville «rense Libya hus for hus», og ta «kakerlakkene» som demonstrerte mot ham.⁴⁸ Denne uttalelsen vakte stor oppsikt utenfor landet, og ble av mange tolket som

bevis for regimets vilje til å gjennomføre omfattende angrep på befolkningen i Benghazi. Det var ulike oppfatninger om regimets evne til å gjennomføre operasjoner av et stort omfang. Sammenliknet med andre autoritære regimer i Midtøsten, som Syria og Irak, hadde regimet aldri gjennomført store militære kampanjer mot sivilbefolkningen i byer. Situasjonen var derfor ny og uoversiktlig.

Både i regionen og internasjonalt var det ulike oppfatninger om hvor stor trussel Gaddafi representerte mot sivilbefolkningen. Likevel var det en utbredt oppfatning at man sto overfor en dramatisk situasjon. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom de mange internasjonale reaksjonene i denne perioden. Fra 22. til 25. februar fordømte både FNs sikkerhetsråd⁴⁹, Den europeiske union (EU)⁵⁰, FNs generalsekretær⁵¹, Den afrikanske union (AU)⁵² og FNs menneskerettighetsråd⁵³ det libyske regimets menneskerettighetsbrudd og voldsbruk mot sivile. I tillegg suspenderte Den arabiske liga Libya som medlem⁵⁴, og USA besluttet å fryse Gaddafis midler i landet.⁵⁵

Flere representanter for Gaddafi-regimet besluttet også på denne tiden å hoppe av. Blant disse var justisminister Mustafa Abdel Jalil, Libyas ambassadører til India, Storbritannia, Indonesia, Bangladesh, Polen, Den arabiske liga og USA, og etter hvert nesten hele den libyske FN-delegasjonen i New York.⁵⁶ Dette svekket Gaddafi-regimets diplomatiske handlekraft, og gjorde det vanskeligere for andre land å føre dialog med regimet i løpet av krisen.

Internasjonalt gikk diskusjonen om hvilke handlingsalternativer man hadde for å legge ytterligere press på

42 Gaub, s. 235. Se også International Crisis Group. "Holding Libya Together: Security Challenges after Qadhafi". 14.12.11. Se også Sörenson og Damidez, s. 160.

43 Se eksempelvis Al Jazeera. "Battle for Libya: Key moments". 23.08.11. <http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/libya/2011/08/20118219127303432.html>

44 BBC. "Profile: Khamis Gaddafi". 04.09.11. <http://www.bbc.com/news/world-africa-14723041>

45 Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side. 26.

46 Ifølge UNHCR (15. mars 2011) hadde 280 614 personer flyktet fra landet. De fleste var fremmedarbeidere. UNHCR, pressemelding. "UNHCR fears civilians prevented from fleeing Libya amid fighting". 15.03.11. <http://www.unhcr.org/news/latest/2011/3/4d7f88f19/unhcr-fears-civilians-prevented-fleeing-libya-amid-fighting.html>

47 Chivvis. Ibid. Side 27.

48 Opptak av Gaddafis tale 22. februar, med engelsk tekst (merk at oversettelsen varierer noe mellom de ulike versjonene): <https://www.youtube.com/watch?v=69wBG6ULNzQ>

49 FN. "Security Council Press Statement on Libya". 22.02.11. <https://www.un.org/press/en/2011/sc10180.doc.htm>

50 EU. "Declaration by the High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union on Libya". 23.02.11. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/119453.pdf

51 FN. "Ban strongly condemns Qadhafi's actions against protesters, calls for punishment". 23.02.2011. <https://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37599>

52 AU. "Communique of the 261st meeting of the Peace and Security Council". 23.02.11. <http://www.peaceau.org/uploads/psc-communique-on-the-situation-in-libya.pdf>

53 FNs menneskerettighetsråd. "Report of the Human Rights Council on its fifteenth special session". 25.02.11. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1_AUV.pdf

54 Rapport fra ambassaden i Kairo. «Den arabiske liga, møte om Libya 22. februar 2011, uttalelser.» 23.02.11.

Se også Reuters. «Arab League suspends Libya delegation – TV». 22.02.11. <https://www.reuters.com/article/libya-protests-league/arab-league-suspends-libya-delegation-tv-idUSLDE71L2GK20110222>

55 The White House. Executive Order 13566 – Libya. 25.02.11. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/02/25/executive-order-13566-libya>

56 Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side 27.

FNS SIKKERHETS RÅDSRESOLUSJON 1970

26. februar 2011 vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 1970. Resolusjonen fordømte bruk av vold mot befolkningen og krevde at voldshandlingene skulle opphøre umiddelbart. I tillegg innførte resolusjonen en rekke internasjonale sanksjoner mot Libya, blant annet våpenembargo, reiseforbud og frysing av midler. Sikkerhetsrådet henviste også situasjonen til Den internasjonale straffedomstolen (ICC).

Kilder:

Resolusjon 1970

(https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf)

det libyske regimet. Muligheten for å bruke militærmakt for å etablere en flyforbudssone og håndheve en våpenembargo ble drøftet. 26. februar vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 1970.⁵⁷ Resolusjonen innførte våpenembargo samt reiseforbud og sanksjoner mot ledende representanter for regimet. Den internasjonale straffedomstolen (ICC) ble også bedt om å etterforske forbrytelser mot menneskeheten i Libya. Flere har hevdet at resolusjon 1970, ved henvisningen til ICC, reduserte Gaddafis handlingsrom, da det å forlate landet ville kunne medføre straffeforfølgning. Resolusjonene vil bli gjennomgått i større detalj i kapittel 5.

I Libya fortsatte kampene. Blant opprørerne var flere forskjellige aktører, herunder lokale militser i ulike byer, avhoppere fra den libyske hæren og islamistiske grupper. Opprørerne var dermed ikke en enhetlig gruppe. Militært var det særlig stammene Abu Llaïl, Misurata og al-Awaqir, alle basert i øst, som markerte seg.⁵⁸

På den politiske siden etablerte Det nasjonale overgangsrådet (National Transition Council – NTC) seg i Benghazi som en paraplyorganisasjon for flere opprørsgrupper og så på seg selv som «revolusjonens politiske ansikt utad». Gruppen besto av en kombinasjon av regimeavhoppere, stammerepresentanter, tidligere fengslede, menneskerettighetsaktivister, advokater, intellektuelle og eksillibysere.⁵⁹ NTC ble kunngjort opprettet 27. februar, og erklærte seg 5. mars som den

eneste legitime representant for det libyske folk.⁶⁰ Dette til tross for at mange andre aktører i opprøret ikke anså at NTC representerte deres interesser. I mangel av andre politiske institusjoner ble NTC de facto-myndighet i den østlige regionen Kyrenaika. Tidligere justisminister Mustafa Abdel Jalil ble gruppens talsmann og nestleder. Ali al-Asawi og Mahmoud Jibril var representanter til det internasjonale samfunnet. De ble begge beskrevet som «reformorienterte teknokrater» med utdanning i Vesten.⁶¹ Som første vestlige land anerkjente Frankrike NTC som Libyas rettmessige myndigheter allerede 10. mars.⁶²

4.2 Opptakten til resolusjon 1973

Fra 6. til 16. mars gjeninntok regimets styrker en rekke byer, blant andre Brega, Zawiyah og Bin Jawad.⁶³ Mens opprørerne i februar hadde overrasket alle ved å overmanne regimestyrkene i øst, viste regimet sin styrke i mars. Samtidig hadde de internasjonale diskusjonene om en mulig flyforbudssone startet for alvor. Temaet ble presset fram særlig av NTC samt Frankrike og Storbritannia. Allerede 7. og 8. mars ga Golfrådet (Gulf Cooperation Council – GCC)⁶⁴ og Organisasjonen for islamsk samarbeid (OIC)⁶⁵ støtte til en flyforbudssone. Ideen ble drøftet uformelt i FNs sikkerhetsråd 8. mars.⁶⁶ AU ønsket ingen militær intervensjon og vedtok 10. mars et veikart for å løse krisen politisk.⁶⁷ Veikartet inneholdt formuleringer om blant annet våpenhvile og politisk dialog.

Som følge av diskusjonene om mulig bruk av militærmakt for å håndheve en eventuell flyforbudssone, hadde NATO allerede i februar startet sin såkalte «forsiktede planlegging» for mulige tiltak i Libya.⁶⁸ Dette innebar også at NATO styrket sin egen situasjons-

60 Se eksempelvis NTC. "National Transitional Council – Libya". <http://ntclibya.org/>

61 Chivvis. Ibid. Side 32.

62 BBC. "Libya: France recognizes rebels as government". 10.03.11. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12699183>

63 Se eksempelvis Al Jazeera. "Battle for Libya: Key moments". 23.08.11. <http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/libya/2011/08/20118219127303432.html>

64 Salama, Samir. "GCC backs no-fly zone to protect civilians in Libya". *Gulf News*. 09.03.11. <http://gulfnnews.com/news/uae/government/gcc-backs-no-fly-zone-to-protect-civilians-in-libya-1.773448>

65 Emirates 24/7 News. "OIC chief backs no-fly zone over Libya". 08.03.11. <http://www.emirates247.com/news/world/oic-chief-backs-no-fly-zone-over-libya-2011-03-08-1.365480>

66 Rapport fra FN-delegasjonen. «FN. Sikkerhetsrådet-Libya. Spørsmålet om flyforbudssone. Planlegging men ingen beslutninger truffet.» 09.03.11.

67 Se eksempelvis Ping, Jean. "African Union role in the Libyan crisis". *Pambazuka News*. 15.12.11. <https://www.pambazuka.org/governance/african-union-role-libyan-crisis>

68 Rapport fra NATO-delegasjonen. «Situasjonen i Libya. Møte i NATOs råd 25.2.11» (B). 25.02.11. Begrepet «forsiktig planlegging» er utvalgets oversettelse av NATOs begrep «prudent planning», som innebærer planleggingstiltak i en tidlig fase av krisehåndteringen.

57 FNs sikkerhetsråd. Resolusjon 1970 (2011). 26.02.11. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF-CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20RES%201970.pdf>

58 Sörenson og Damidez, s. 159.

59 Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side 32.

forståelse gjennom intensivt etterretningsinnhenting og analyse. I mars ble dette arbeidet videreført, og det ble blant annet utarbeidet ulike handlingsalternativer for tiltak som NATO kunne iverksette for å bidra til å øke det internasjonale samfunnets press på det libyske regimet. Av tiltak som ble diskutert i tillegg til flyforbudssone, var håndheving av våpenembargoen og bruk av militære midler for å sikre humanitær tilgang.⁶⁹ Alliansen trappet også opp sin pågående overvåkning over Middelhavet og i libysk luftrom ved å sette inn flere overvåkningsfly (AWACS).⁷⁰ 10.-11. mars sto Libya på dagsordenen på NATOs forsvarsministermøte.⁷¹ Der ble det enighet om tre vilkår for en eventuell intervensjon: 1) FN-mandat, 2) støtte i regionen og 3) reelt behov for militær innsats.⁷² Det sistnevnte ble i praksis tolket som at situasjonen på bakken ikke var vesentlig endret, og at NATO hadde komparative fortrinn sammenliknet med andre aktører.

Storbritannia og særlig Frankrike presset sterkt på for militær intervensjon.⁷³ USA hadde lenge vært tilbakeholdent, og basert på erfaringene fra Irak og Afghanistan var president Barack Obama personlig skeptisk til enda et militært engasjement i regionen.⁷⁴ Det var betydelig usikkerhet på amerikansk side om hvordan man skulle håndtere situasjonen.⁷⁵ 12. mars ba Den arabiske liga FNs sikkerhetsråd om å etablere en flyforbudssone, og med dette fikk pådriverne for en flyforbudssone viktig drahjelp.⁷⁶

I midten av mars hadde Gaddafi-styrkene fortsatt framgang på bakken. De startet 13. mars en offensiv

mot den strategiske kystbyen Ajdabiya sør for Benghazi, og mye tydet på at regimet likevel kunne greie å slå opprøret tilbake.⁷⁷ Rapporter om regimestyrkenes brutale framferd preget det internasjonale nyhetsbildet, og 14. mars kunngjorde FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) at han hadde mottatt flere rapporter om henrettelser, tortur og voldtekter i Libya.⁷⁸ Situasjonen var høyst uoversiktlig, og det var vanskelig for eksterne aktører å følge utviklingen. I motsetning til i f.eks. Egypt var det få journalister og andre observatører på bakken. Ulike aktører hadde forskjellige tolkninger av situasjonen. Mediebildet, i alle fall i vestlige land, var mer ensidig fokusert på Gaddafi-regimets brutalitet mot demonstranter og opprørere. Det vokste fram en stor bekymring for regimets vilje og evne til å gjennomføre større overgrep mot sivilbefolkningen.

Regimestyrkene rykket stadig nærmere Benghazi, og det ble fra flere hold, særlig i Benghazi og vestlige land, uttrykt uro over konsekvensene for sivile dersom styrkene angrep byen.⁷⁹ Gaddafis sønn, Saif al-Islam, uttalte 16. mars at «alt vil være over innen 48 timer», og at regimet snart ville være i Benghazi.⁸⁰ Samme dag trakk Røde Kors seg ut av byen av frykt for angrep.⁸¹ NTC-representanter hevdet at et massivt angrep fra Gaddafi-styrker på sivilbefolkningen var nært forestående.⁸² Byen ble allerede bombet av regimet, og det var harde kamper mellom opposisjon og regimestyrker i byen Ajdabiya sør for Benghazi.⁸³

I FNs sikkerhetsråd arbeidet Storbritannia og Frankrike, i tett samarbeid med Libanon, for å få på plass en resolusjon om en flyforbudssone. Å oppnå enighet virket i utgangspunktet lite realistisk, både på grunn av USAs tilbakeholdenhet og fordi man regnet med at Kina og/eller Russland ville nedlegge veto. Under Sikkerhets-

69 The White House. Press Briefing by Press Secretary Jay Carney 3/10/2011. 10.03.11. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/10/press-briefing-press-secretary-jay-carney-3102011>

70 Reuters. "NATO launches 24-hr AWACS surveillance of Libya". 07.03.11. <https://www.reuters.com/article/nato-libya-awacs/nato-launches-24-hr-awacs-surveillance-of-libya-idUSN0710577920110307>

71 NATO. Press Briefing by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen. 07.03.11. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_71257.htm

72 NATO. "NATO ready to support international efforts on Libya". 10.03.11. https://www.nato.int/cps/ic/natohq/news_71446.htm?selectedLocale=en&

73 Se eksempelvis The Washington Post. "France pleads for military intervention as Gaddafi forces attack Libyan rebels". 17.03.11. https://www.washingtonpost.com/world/france-pleads-for-military-intervention-as-gaddafi-forces-attack-libyan-rebels/2011/03/16/ABSX3we_story.html?utm_term=.c49627ac3f53

74 Se eksempelvis Goldberg, Jeffrey. «The Obama Doctrine». *The Atlantic*. April 2016. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

75 Se eksempelvis Cohen, Tom. "U.S. sends mixed signals on U.N. backing for Libya no-fly zone." *CNN*. 10.03.11. <http://edition.cnn.com/2011/POLITICS/03/09/us.libya/index.html>

76 Rapport fra ambassaden i Kairo. «Den arabiske liga, møte om Libya, 12. mars 2011. Vedlagt kopi av Ligaens resolusjon i engelsk språkdrakt.» 13.03.11. Se også Al Jazeera. "Arab states seek Libya no-fly zone". 12.03.11. <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/03/201131218852687848.html>

77 Se eksempelvis Shadid, Anthony. "At Crossroads, Libya Rebels Vow to Stand or Die". *The New York Times*. 14.03.11. <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C03EFD9123EF937A-25750C0A9679D8B63&pagewanted=all>

78 Se eksempelvis Security Council Report. "Chronology of Events". Libya. <https://www.securitycouncilreport.org/chronology/libya.php?page>

79 Se eksempelvis "Gaddafi's effort to defeat rebels before international support pays off". *The Guardian*. 15.03.11. <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/15/gaddafi-defeat-rebels-pays-off>

80 Se eksempelvis Reuters. "Gaddafi son says revolt will be over in 48 hours". 16.03.11. <https://www.reuters.com/article/us-libya-saif-gaddafi-son-says-revolt-will-be-over-in-48-hours-idUSTRE72F-2SP20110316>

81 BBC. "Libya: Red Cross pulls out of Benghazi fearing attack". 16.03.11. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12767759>

82 Se eksempelvis Clinton. *Hard Choices*. New York: Simon & Schuster, 2014. Side 369.

Se også CNN. «Opposition: Gadhafi 'bombing his way' into rebel-held city". 17.03.11. <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/03/16/libya.civil.war/index.html>

83 Se eksempelvis BBC. "Libya: Rebel forces 'repel Ajdabiya attack'". 17.03.11. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12769993>

DEN ARABISKE LIGA



Bilde 1.1: Den arabiske ligas flagg.

Bilde 1.2: Den arabiske ligas emblem.

Den arabiske liga (LAS) er en regional politisk organisasjon for arabiske stater. Ligaen ble grunnlagt i Kairo 22. mars 1945 og har i dag 22 medlemsland, inkludert Palestina. Organisasjonens hovedsete er i Kairo.

I de første årene etter opprettelsen arbeidet ligaen hovedsakelig med å sikre selvstendighet for arabiske land. Eksempelvis spilte ligaen en viktig rolle for opprettelsen av Den palestinske frigjøringsorganisasjonen (PLO).

I dag arbeider ligaen hovedsakelig for å fremme sosialt og økonomisk, politisk og militært samarbeid. Som følge av politiske ulikheter har medlemslandene ofte vært splittet. Dette har resultert i at ligaen har hatt begrenset politisk tyngde og gjennomslagskraft i flere spørsmål.

Ligaen ba 12. mars 2011 FNs sikkerhetsråd om å etablere en flyforbudssone i Libya.

Kilde: Store norske leksikon

rådets lukkede konsultasjoner 14. mars var det Russland som uttrykte sterkest motstand.⁸⁴ Kina, India, Brasil og Sør-Afrika var også skeptiske. Ulike resolusjonsforslag ble lagt fram fra 15. til 17. mars av både Libanon, Russland og til slutt USA. President Obama hadde latt seg overtale av pådrivere i egen administrasjon til å la USA fremme sitt eget resolusjonsforslag, som ga mandat til bruk av militærmakt for å beskytte sivile – og ikke bare til å etablere en flyforbudssone. Pådriverne, FN-ambassadør Susan Rice og Samantha Power, som var tilknyttet Det nasjonale sikkerhetsrådet, hadde fått støtte fra utenriksminister Hillary Clinton etter sistnevntes møter med regionale representanter. Forsvarsminister Robert Gates ønsket i utgangspunktet ingen amerikansk involvering i det hele tatt. Han pekte blant annet på at man verken hadde noen klare politiske målsettinger eller en exitstrategi, og at man heller ikke hadde god nok kunnskap om opprørerne.⁸⁵ Pentagons vurdering var likevel at dersom man først skulle gjøre noe, ville en flyforbudssone ikke være tilstrekkelig. USA valgte derfor å gå for et bredere mandat.⁸⁶ Dreiningen fra flyforbudssone

alene til bruk av «alle nødvendige midler» i resolusjon 1973 var en stor overraskelse for flere involverte aktører.⁸⁷

17. mars uttalte Gaddafi at regimestyrkene ville «komme i kveld», at de ville finne alle, og at de ikke ville vise nåde overfor de som valgte å kjempe.⁸⁸ Gaddafis uttalelser gjorde et sterkt inntrykk på beslutningstakere i Europa og USA og ble i stor grad ansett som en bekreftelse på hans intensjon om å foreta et stortilt angrep i Benghazi. Enkelte humanitære organisasjoner var på dette tidspunktet tilbakeholdne i sine vurderinger av trusselbildet, mens andre advarte på det sterkeste mot et mulig angrep i Benghazi.⁸⁹ Den rådende oppfatningen i Europa og USA på det tidspunktet var at man sto overfor en situasjon der det kunne forekomme alvorlige overgrep mot sivile.⁹⁰

84 Rapport fra FN-delegasjonen. «FN. Sikkerhetsrådet-Libya. Innledende konsultasjoner om flyforbudssone uten konklusjoner. Libanon i nøkkelrolle med USA på foreløpig vent.» 15.03.11.

85 Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side 44–47.

86 Clinton, *Hard Choices*. Side 363–371. Se også Landler, Mark og Bilefsky, Dan. "Specter of Rebel Rout Helps Shift US Policy on Libya." *The New York Times*. 16.03.11. <http://www.nytimes.com/2011/03/17/world/africa/17diplomacy.html?ref=africa>

87 Utvalgets høringer, bl.a. i Kairo 2.–3. mai 2018.

88 Se eksempelvis Al Jazeera. "No let-up in Gaddafi offensive". 17.03.11. <http://www.aljazeera.com/news/africa/2011/03/20111317645549498.html>

89 Se eksempelvis Human Rights Watch. "Libya: Benghazi Civilians Face Grave Risk. International Community Should Act to Protect Population." 17.03.11. <https://www.hrw.org/news/2011/03/17/libya-benghazi-civilians-face-grave-risk>. Se også Wehrey, Frederic. "The Burning Shores. Inside the Battle for the New Libya". New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. Side 39.

90 Baseres på utvalgets høringer samt en rekke medierapporter. Se eksempelvis BBC. "Libya: Red Cross pulls out of Benghazi fearing attack". 16.03.11. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12767759>. Se også Kirkpatrick, David og Fahim, Kareem. "Qaddafi Warns of Assault on Benghazi as U.N. Vote Nears". *The New York Times*. 17.03.11. <http://www.nytimes.com/2011/03/18/world/africa/18libya.html?pagewanted=all>.

PARIS-MØTET

19. mars 2011 ble det holdt et toppmøte i Paris om situasjonen i Libya, det såkalte Paris-møtet. Møtet var initiert av Frankrikes president, Nicolas Sarkozy. Formålet med møtet var å følge opp resolusjon 1973, som FNs sikkerhetsråd vedtok 17. mars 2011. En rekke land signaliserte at de ville stille konkrete militære bidrag til disposisjon.

På vegne av Norge møtte statsminister Jens Stoltenberg. I sitt innlegg uttalte han blant annet følgende:

«Norge støtter på det sterkeste den historiske resolusjonen som Sikkerhetsrådet vedtok for to dager siden. For første gang påberoper Sikkerhetsrådet seg prinsippet om ansvar for å beskytte som hovedgrunn for å tillate bruk av makt mot et medlemsland. [...]

Selv om makt alene ikke vil være tilstrekkelig, hender det at det internasjonale samfunnets kollektive vilje må tvinges igjennom med militære midler. Mens vi er samlet her, er Norge derfor i ferd med å klargjøre relevante kapasiteter fra Luftforsvaret for oppgaven, inklusive seks kampfly.

Sikkerhetsrådets resolusjon og den sterke regionale tilslutningen sikrer den nødvendige legalitet og legitimitet. Likevel er dette bare det første skrittet. Tiden er nå inne til å handle.»

Kilde:
regjeringen.no
(<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/statement-on-libya-in-paris/id636260/>)
(https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/temadokumenter/libya-deltakelse_kgl-res-23-3-2011.pdf)

4.3 Mandat fra FNs sikkerhetsråd til å bruke militærmakt

Senere samme dag, 17. mars, vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 1973 (S/RES/1973 (2011)), som ga mandat til å anvende militærmakt ("*all necessary measures*") for å beskytte Libyas sivilbefolkning.⁹¹ Resolusjonen ble vedtatt med ti jastemmer mens fem land avsto fra å stemme. Følgende ti land stemte for: Bosnia-Hercegovina, Colombia, Frankrike, Gabon, Libanon, Nigeria, Portugal, Storbritannia, Sør-Afrika og USA. Fem land unnlot å stemme: Brasil, Kina, India, Russland og Tyskland. Med resolusjonen ble det også etablert en flyforbudssone og gitt retningslinjer for gjennomføringen av våpenembargoen (fra resolusjon 1970). I resolusjonen utelukkes eksplisitt muligheten for en utenlandsk okkupasjonsstyrke. Vedtaket av 1973 anses som historisk: det var første gang Sikkerhetsrådet baserte seg direkte på prinsippet om ansvar for å beskytte sivile (*Responsibility to Protect, R2P*). Resolusjon 1973 er nærmere omtalt i kapittel 5.

Dagen etter at resolusjon 1973 ble vedtatt, dvs. 18. mars, erklærte Libyas daværende utenriksminister Moussa Koussa at regimet ville innføre en umiddelbar våpenhvile, stanse alle militære operasjoner og

akseptere sikkerhetsrådsresolusjonene.⁹² Erklæringen ble ikke tatt seriøst av sentrale NATO-land. Av uttalelser fra USA, Frankrike og Storbritannia framgikk det at de ville forholde seg til Gaddafi-regimets handlinger på bakken, ikke til ord.⁹³

To dager etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1973 var vedtatt, dvs. 19. mars, ble det holdt et møte i Paris mellom 18 land og fire organisasjoner. Der ble det besluttet å stille styrker til disposisjon for en militær operasjon utført av en multinasjonal koalisjonsstyrke under operativ ledelse av USA (Operation Odyssey Dawn – OOD). Samme dag startet franske, britiske og amerikanske fly og raketter angrepene på libysk luftvern.

4.4 Perspektiver på situasjonen i Libya

4.4.1 Internasjonal kontekst

Da opprørene i Midtøsten og Nord-Afrika brøt ut i desember 2010/tidlig i 2011, var flere vestlige land preget av krigstretthet etter nesten ti år i Afghanistan og åtte i Irak. I USA hadde president Obama varslet en «pivot to Asia» og pekt på at Europa i større grad måtte ta ansvar for sitt eget nærområde. Obama ønsket ikke

91 Resolusjon 1973 vedtatt 17. mars. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4F-96FF9%7D/Libya%20S%20RES%201973.pdf>

92 Se eksempelvis Siddique, Haroon. "Libya calls ceasefire in response to UN resolution". *The Guardian*. 18.03.11. <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/18/libya-ceasefire-response-un-resolution>. Al Jazeera. Libya declares ceasefire but fighting goes on. 18.03.11. <https://www.aljazeera.com/news/africa/2011/03/2011318124421218583.html>

93 Bumiller, Elisabeth og Kirkpatrick, David D. "Obama Warns Libya, but Attacks Go On". *The New York Times*. 18.03.11. <https://www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19libya.html>

lenger et USA som alltid sto i front, og det var en økende bekymring i Europa for hva dette ville bety for europeiske interesser. Samtidig var både Europa og USA preget av finanskrisen og ettervirkningene av den. NATO var på dette tidspunktet tungt involvert i Afghanistan, og det framstod som lite sannsynlig at organisasjonen ville engasjere seg i nok et operasjonsområde.

Beslutningen om å intervensere i Libya ble en realitet i rekordfart og var et produkt av flere unike omstendigheter. Gaddafi hadde få internasjonale støttespillere selv om forholdet til vestlige land var blitt bedre etter at han besluttet å avvikle sine programmer for masseødeleggelsesvåpen. Han var også upopulær blant andre arabiske ledere. Beslutningen i Den arabiske liga om å støtte en flyforbudssone i Libya ble, særlig i vestlige land, ansett som avgjørende for eget engasjement. Man gikk fra en situasjon der en FN-resolusjon om bruk av makt ble ansett som helt urealistisk, til bombing av Libya bare få dager etter. Dette var en eksepsjonelt rask saksgang til det internasjonale samfunnet å være, og den sto i sterk kontrast til andre internasjonale konflikter som på Balkan på 1990-tallet og i Rwanda.⁹⁴

Nedenfor redegjør utvalget for de internasjonale rammene og involverte lands perspektiver på situasjonen. Formålet er å gi en overordnet framstilling av viktige internasjonale faktorer og drivkrefter som påvirket norsk handlemåte. Det er utenfor utvalgets mandat å vurdere og evaluere andre lands handlemåter.

4.4.2 NATO og sentrale allierte (Frankrike, Storbritannia, USA og Tyskland)

Frankrike var den første og viktigste pådriveren for en intervensjon i Libya. Det franske engasjementet var i stor grad drevet fram av president Nicolas Sarkozy selv, med en uttalt målsetting om å unngå et nytt Srebrenica. Å vise støtte til demokratibevegelsene som spredte seg i Nord-Afrika, framsto også som en sentral drivkraft for franske myndigheter.⁹⁵ Libya ble ansett som Frankrikes «nærområde», og Frankrike hadde betydelige politiske og økonomiske interesser i Libya og Maghreb-regionen for øvrig.⁹⁶ Flere har pekt på at Frankrike hadde kommet skjevt ut i begynnelsen av den arabiske våren på grunn av tette bånd til diktatorer som Tunisias Ben

Ali, noe som førte til blant annet at utenriksminister Michèle Alliot-Marie måtte trekke seg i februar.⁹⁷ Det var dermed viktig for Sarkozy og den nye utenriksministeren, Alain Juppé, å vise at Frankrike nå sto på «riktig side» i det nye Nord-Afrika. Den franske filosofen Bernard-Henri Lévy var instrumentell i den franske debatten og bidro blant annet ved å hente inn libyske opposisjonsledere til møter med franske beslutningstakere, inkludert president Sarkozy.⁹⁸ Frankrike anerkjente NTC som Libyas rettmessige myndigheter allerede 10. mars, bare 14 dager etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1970 var vedtatt, og opprettholdt et tett forhold til gruppen. Landet hjalp også opposisjonen militært med våpen og opplæring, parallelt med deltakelsen i NATO-operasjonen.⁹⁹ Frankrike er i ettertid blitt kritisert for å ha vært sterkere drevet av egeninteresse enn av et ønske om å hjelpe libyerne. Sarkozy ble i mars 2018 siktet av franske påtalemyndigheter for korrupsjon. Han er mistenkt blant annet for å ha mottatt ulovlige valgkampbidrag fra Gaddafi i 2006 og 2007.¹⁰⁰

Storbritannia kom også raskt på banen og tok ledelsen i Sikkerhetsrådet allerede i februar ved vedtaket av resolusjon 1970.¹⁰¹ Sammen med Frankrike var Storbritannia så pådriver for å få vedtatt resolusjon 1973 i mars. Statsminister David Cameron var selv tungt involvert på et tidlig tidspunkt og ønsket å vise at «noe måtte gjøres».¹⁰² Han skal blant annet ha uttalt at han ville unngå at Benghazi ble et nytt Srebrenica.¹⁰³ Senere fikk bruk av britisk militærmakt for å iverksette resolusjon 1973 bred tverrpolitisk støtte: 557 stemmer for og 13 mot i Underhuset.

94 Matlary, Janne Haaland. «Give War a Chance». I *Libya: Strategi på politisk nivå? i «Strategisk suksess? Norsk maktbruk i Libya og Afghanistan»*, redigert av O. Bøe-Hansen, T. Heier og J. Haaland Matlary. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.

95 Se eksempelvis Grand, Camille. «The French Experience: Sarkozy's War?» I *Precision and Purpose. Airpower in the Libyan Civil War*, redigert av Karl P. Mueller, 184–185. Santa Monica: Rand Corporation, 2015.

96 Rapport fra ambassaden i Paris. «Libya. Diplomatisk seier for president Sarkozy og Frankrike.» 20.03.11.

97 BBC. «French Foreign Minister Alliot-Marie quits over Tunisia». 27.02.11. <http://www.bbc.com/news/world-europe-12591452>

98 Erlanger, Steven. «By his own reckoning, one man made Libya a French cause». *The New York Times*. 01.04.11. <http://www.nytimes.com/2011/04/02/world/africa/02levy.html>

99 Hopkins, Nick. «Nato reviews Libya campaign after France admits arming rebels». *The Guardian*. 29.06.11. <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/29/nato-review-libya-france-arming-rebels>

100 Aftenposten. «Sarkozy må i retten – anklages for korrupsjon og utilbørlig påvirkning». 29.03.18. <https://www.aftenposten.no/verden/i/RxqGGa/Sarkozy-ma-i-retten--anklages-for-korrupsjon-og-utilborlig-pavirkning>

101 Adler-Nissen, Rebecca og Pouliot, Vincent. «Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya». I *European Journal of International Relations*, Vol. 20(4) (2014): 898.

102 Goulter, Christina. «The British Experience: Operation Ellamy». I *Precision and Purpose. Airpower in the Libyan Civil War*, redigert av Karl P. Mueller, 157. Santa Monica: Rand Corporation, 2015.

103 Wintour, Patrick og Watt, Nicholas. «David Cameron's Libyan war: why the PM felt Gaddafi had to be stopped». *The Guardian*. 02.10.11. <https://www.theguardian.com/politics/2011/oct/02/david-cameron-libyan-war-analysis>

Som vist tidligere var USA i utgangspunktet skeptisk til militær intervensjon.¹⁰⁴ Etter Irak og Afghanistan var det ikke appetitt på et nytt militært engasjement som kunne bidra til å forplikte amerikanske styrker i en langvarig operasjon. Det var ulike syn i administrasjonen på hvordan man skulle forholde seg til den såkalte arabiske våren generelt og i Libya spesielt. Mens sentrale kongressrepresentanter og senatorer la press på administrasjonen for å få i stand en intervensjon, argumenterte særlig forsvarsminister Gates sterkt imot. Gates viste blant annet til at det som i utgangspunktet skal være et begrenset oppdrag, raskt kunne utvikle seg til et mer langvarig og komplisert engasjement. Han reiste også spørsmålet om hva som skulle avløse en eventuell militær intervensjon. I tillegg var det en utbredt oppfatning i Pentagon at en flyforbudssone uansett ikke ville ha den effekten man ønsket. For å oppnå stabilitet på lengre sikt måtte man gå tyngre inn militært.

President Obama delte i stor grad Gates' syn på situasjonen. Han hadde gått til valg på å trekke USA ut av kriger, ikke starte nye. Helt uaktuelt var det også at USA igjen skulle stå i fremste linje i en militær intervensjon som ikke var ønsket i regionen. Det var imidlertid pådrivere innad i administrasjonen, herunder, som nevnt tidligere, Susan Rice og Samantha Power. De fikk støtte fra utenriksminister Hillary Clinton etter møter 13. og 14. mars med blant andre NTC-representant Jibril, generalsekretæren i Den arabiske liga Amr Moussa, og De forente arabiske emiraters utenriksminister Abdullah bin Zayed. Hun fikk løfter om politisk støtte fra ligaen og militære bidrag fra Qatar og De forente arabiske emirater, noe som ble avgjørende for beslutningen om amerikansk deltakelse.¹⁰⁵

Den amerikanske beslutningen om å støtte resolusjon 1973 og bidra militært hadde som forutsetning at oppdraget skulle være kortvarig og ikke amerikanskleidet. USA gikk dermed tungt inn i løpet av de første tre dagene og ønsket så å trekke seg tilbake. Det ble fra amerikansk side arbeidet aktivt overfor arabiske land for å sikre støtte og deltakelse. USA var også helt klare på at NATO burde lede operasjonen. Etter oppstart av OUP inntok USA en noe tilbaketrasket rolle, selv om

landet hele veien bidro betydelig. Den amerikanske tilnærmingen, som er blitt kalt Obama-doktrinen eller «leading from behind», møtte både anerkjennelse og kritikk. Kritikken kom først og fremst fra republikansk side i Kongressen, der man stilte spørsmål ved administrasjonens målsettinger og ved hva man egentlig oppnådde i Libya.¹⁰⁶

Tyskland valgte å stemme avstående under behandlingen av resolusjon 1973, noe som skapte debatt både i og utenfor landet. Avståelsen ble begrunnet med frykt for tap av liv og risikoen for å bli dratt inn i en langvarig militær konflikt. I sin stemmeforklaring framhevet Tyskland behovet for en politisk løsning og advarte mot en langvarig militær konflikt med konsekvenser for regionen for øvrig.¹⁰⁷ Tyske myndigheter anførte også i etterkant av avstemningen at Tyskland støttet resolusjonens målsetting, men ville ikke stemme for den når landet uansett ikke ville delta militært i Libya. Forbundskansler Angela Merkel uttalte blant annet at «avståelse er ikke synonymt med nøytralitet».¹⁰⁸ Det at landet valgte ikke å delta i en militær operasjon, var ikke kontroversielt i den tyske debatten. Tyskland har gjennomgående vært tilbakeholdent med å bruke militærmakt etter andre verdenskrig, og et flertall i Tyskland var også mot tysk militær deltakelse i Libya. Den tyske regjeringen fikk likevel kritikk for sin manglende støtte til selve resolusjonen. Det ble hevdet at dette bidro til å splitte EU, og at Tyskland på denne måten endte opp på «feil side» sammen med Russland og Kina.¹⁰⁹

NATO hadde allerede i slutten av februar startet sin såkalte «forsiktige planlegging». Den hadde i hovedsak dreid seg om evakuering av egne borgere, tilrettelegging for humanitær bistand, gjennomføring av våpenembargo og på et senere tidspunkt håndheving av en eventuell flyforbudssone. NATO hadde dermed ikke planlagt spesifikt for en operasjon for å beskytte sivile.

Ved vedtaket av sikkerhetsrådsresolusjon 1973 var det ingen selvfølge at NATO skulle ha en rolle. Andre alternativer var en EU-ledet operasjon eller en koalisjon av villige stater (som OOD). Resolusjon 1973 hadde tre komponenter: 1) etablering og håndheving av en flyforbudssone, 2) håndheving av en våpenembargo og 3) beskyttelse av sivile. Spørsmålet ble dermed om

104 Dette avsnittet, samt de to neste, som omhandler USA, er basert på flere rapporter fra ambassaden i Washington D.C. og følgende åpne kilder: Clinton, *Hard Choices*. Chivvis, Christopher S. "Strategic and Political Overview of the Intervention". I *Precision and Purpose. Airpower in the Libyan Civil War*, redigert av Karl P. Mueller, 11–42. Santa Monica: Rand Corporation, 2015. Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014.

105 Se eksempelvis: Cooper, Helene og Myers, Steven Lee. "Shift by Clinton Helped Persuade President to Take a Harder Line". *The New York Times*. 19.03.11. <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C02E4D81631F93AA25750C0A9679D8B63&pagewanted=all>.

106 Rapport fra ambassaden i Washington. «USA. Libya. Gryende debatt rundt USAs militære og politiske mål». 24.03.11.

107 FN. "Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions." 17.03.11. <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>

108 The Local. «Merkel: Libyan reaction to UN 'encouraging'». 18.03.11. <https://www.thelocal.de/20110318/33815>

109 Rapport fra ambassaden i Berlin. «Libya. Tyske holdninger». 20.03.11.

NATO skulle lede operasjoner for alle tre komponentene, bare de to første eller ingen. Forhandlingene i NATO på dette punktet skulle vise seg å bli krevende.

Forhandlingene i NATO startet med de to første komponentene i resolusjon 1973, nemlig flyforbudssone og våpenembargo. Spesielt Tyrkia, men også Italia, var skeptisk til hvordan enkelte allierte hadde startet operasjoner i Libya allerede 19. mars (OOD) uten å koordinere med resten av koalisjonen. Tyrkia var ikke blitt invitert til møtet i Paris, og oppfattet det som om Frankrike hadde «kuppet» prosessen. Landet var dermed lite villig til å samarbeide. Den tyske posisjonen kompliserte diskusjonene ytterligere. Tyskland valgte å la være å motsette seg handling fra NATOs side, men forholdt seg heller passiv i diskusjonene.¹¹⁰

Da operasjonsplanene for håndheving av en våpenembargo og en flyforbudssone endelig ble godkjent henholdsvis 20. og 22. mars, startet forhandlingene om NATOs mulige rolle i oppdraget for å beskytte sivile.¹¹¹ Her motsatte Frankrike seg en NATO-rolle og foretrakk en koalisjon utenfor NATO-rammeverket, blant annet fordi franskmennene fryktet at en NATO-operasjon ville møte motstand i regionen, og fordi de forventet at det ville være tilstrekkelig med en kortvarig operasjon. Fra fransk side ville man vise fram europeisk lederskap og unngå unødvendige byråkratiske prosedyrer.¹¹² Frankrike fikk støtte fra blant andre Portugal, Spania, Belgia, Polen og Tyskland. De fleste andre, herunder Norge, men særlig USA og Storbritannia, presset på for at NATO skulle ta over kontrollen. Etter hvert la Tyrkia seg tungt på samme linje. USA var klar på at enkeltland ikke hadde kapasitet til å lede en så omfattende flernasjonal operasjon, og at det bare var NATO som hadde det. Spenningen var høy i NATO på dette tidspunktet, noe som blant annet kom til uttrykk 21. mars da den franske og tyske ambassadøren forlot et møte i NATOs råd i protest.¹¹³

Mistilliten mellom Frankrike og Tyrkia fortsatte å komplisere forhandlingene, og Frankrike fikk stadig mindre støtte for sin linje. Storbritannia, som jo hadde vært Frankrikes viktigste partner i pådriverarbeidet, var på motsatt side. Med Tyrkias støtte til en NATO-rolle hadde det franske argumentet om at en NATO-rolle

ville bli dårlig mottatt i regionen, mindre vekt. Det var en økende erkjennelse blant NATO-medlemmene av at man trengte både USA og NATO for å kunne gjennomføre en vellykket operasjon. Det som omsider utløste enighet, var telefonkonferansen som utenriksminister Clinton arrangerte 24. mars med Frankrike, Storbritannia og Tyrkia.¹¹⁴ I samtalen ble det blant annet enighet om at man ville etablere en kontaktgruppe for Libya utenfor NATO-rammeverket, noe særlig fransk side ønsket. Kontaktgruppen skulle sørge for politisk retning og håndtere andre virkemidler enn de militære. Kontaktgruppens arbeid omtales i kapittel 11 om sivil innsats. NATO tok dermed over operasjonen 31. mars.

4.4.3 Russland, Kina og India

Russland var fra starten skeptisk til en resolusjon om bruk av militærmakt. Det faktum at Russland ikke la ned veto mot sikkerhetsrådsresolusjon 1973, kom derfor overraskende på mange. Flere tolket dette som et brudd på den tradisjonelle russiske linjen, som gikk ut på å motsette seg ethvert vedtak som kunne anses som innblanding i en annen stats indre anliggender.¹¹⁵ Ved å stemme avstående ga Russland i praksis støtte til resolusjonen. Kort tid etter at resolusjonen var vedtatt, karakteriserte også president Dmitrij Medvedev den som balansert og gjennomtenkt.¹¹⁶

Det tok likevel ikke lang tid før Russland viste en langt mer kritisk tilnærming. Dette skjedde særlig etter at statsminister Putin nokså umiddelbart kom på banen og markerte avstand til Medvedevs linje. Putin karakteriserte blant annet resolusjonen som en «*oppfordring til et middelaldersk korstog*».¹¹⁷ Den offisielle russiske holdningen ble stadig mer kritisk. Russland kritiserte NATO-landene for å bryte mandatet i resolusjon 1973 og hevdet at militæroperasjonen førte til store sivile tap. Libya-operasjonen er i ettertid blitt brukt aktivt fra russisk side for å vise «*hvor galt det kan gå*» ved militære intervensjoner.

Kina la seg på samme linje som Russland. Ved vedtaket av resolusjon 1973 understreket kineserne at de aldri ville støtte innblanding i andre staters anliggender eller bruk av vold. Samtidig valgte de å stemme avstående, noe som ble tolket som et konstruktivt bidrag i Sikkerhetsrådet. Kritikken ble raskt trappet opp, helt i tråd

110 Baseres på rapporter fra NATO-delegasjonen og utvalgte høringer. Av åpne kilder se eksempelvis: Clinton, *Hard Choices*. Side 375. Michaels, Jeffrey H. "Able but not willing: a critical assessment of NATO's Libya intervention". I *The NATO Intervention in Libya. Lessons Learned from the campaign*, redigert av K. Engelbrekt, M. Mohlin og C. Wagnsson. London: Routledge, 2014.

111 Rapport fra NATO-delegasjonen. «Situasjonen i Libya. Drøfting i NATOs råd 22.3». (B). 22.03.11.

112 Durand, Etienne de. "The French perspective". I *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse*, redigert av T. E Sæveraas og V.L. Owesen. GILs Luftmaktseminar 2012.

113 Chivvis, *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Interventions*, New York: Cambridge University Press, 2014. Side 77.

114 U.S. Department of State. "Teleconference Background Briefing on North Atlantic Council (NAC) Discussions on Libya". 24.03.11. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/03/159100.htm>

115 Rapport fra ambassaden i Moskva. «Libya. Russiske synspunkter». 23.03.11.

116 President of Russia. "Statement by Dmitry Medvedev on the situation in Libya". 21.03.11. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10701>

117 Bryanski, Gleb. "Putin likens U.N. Libya resolution to crusades". *Reuters*. 21.03.11. <https://www.reuters.com/article/us-libya-russia/putin-likens-u-n-libya-resolution-to-crusades-idUSTRE72K-3JR20110321>

med russisk tilnærming. Det ble fra kinesisk side anført at tolkningen av sikkerhetsrådsresolusjon 1973 var altfor bred, og at Libya-operasjonen viste at Vestens underliggende motiv hadde vært regimeendring.¹¹⁸

India kan plasseres i samme kategori som Russland og Kina. Inderne kritiserte bombeangrepene kort tid etter at de startet.¹¹⁹ India var også hele tiden skeptisk til anvendelsen av militærmakt, situasjonsforståelsen som ble lagt til grunn av pådriverne i Sikkerhetsrådet, samt henvisningen til ICC i resolusjon 1970.¹²⁰ Indias daværende FN-ambassadør har i etterkant hevdet at resolusjonen ble lagt fram utelukkende på grunn av mediepress.¹²¹

4.4.4 Den arabiske liga, Den afrikanske union og øvrige regionale aktører

Ved vedtaket av resolusjon 1973 ble regionale aktørers engasjement sterkt vektlagt. Særlig for USA var det viktig at operasjonen ikke ble ansett som enda en vestlig intervensjon i et muslimsk land. Det faktum at Den arabiske liga (LAS) støttet en flyforbudssone, at enkelte land i regionen uttrykte støtte til en mer omfattende militær operasjon, og at flere arabiske land også hadde forespeilet militære bidrag, ble dermed avgjørende for vedtaket i Sikkerhetsrådet.

Som medlem av Sikkerhetsrådet i 2011 var særlig Libanon en sentral aktør. Libanon ga sin støtte til Frankrike og Storbritannias arbeid med å oppnå tilslutning til både resolusjon 1970 og 1973, og spilte en viktig rolle i dialogen mellom Sikkerhetsrådets vestlige medlemmer og øvrige arabiske land.¹²²

Det viktigste for vedtaket av resolusjon 1973 var oppfordringen fra LAS om å etablere en flyforbudssone. Den kom 12. mars. På møtet i Paris 19. mars ble denne støtten også vektlagt av flere land, blant andre Frankrike, Storbritannia og USA. Deltakelse fra flere arabiske land på møtet i Paris ble vurdert som nødvendig for å sikre militæroperasjonen legitimitet. Særlig ble De forente arabiske emirater og Qatar ansett som viktige i og med at de dessuten bidro militært, noe også Jordan kom til å gjøre på et senere tidspunkt.¹²³

Allerede 19. mai uttrykte generalsekretæren i LAS, Amr Moussa, misnøye med mandatet og prosessen.¹²⁴ Det faktum at resolusjon 1973 ikke bare opprettet en flyforbudssone, men også ga mandat til bruk av militærmakt for å beskytte sivilbefolkningen, ble oppfattet som problematisk av aktører i regionen. LAS hevdet at det brede mandatet i resolusjon 1973 kom som en overraskelse, og at ligaen verken var blitt involvert i, eller konsultert, under utformingen av dette mandatet. Oppfatningen var dermed at LAS var blitt «brukt» av pådriverne for en militæroperasjon, og at ligaen aldri hadde ment å støtte en så bred intervensjon i Libya.¹²⁵

Dagen etter, 20. mars, gikk Amr Moussa offentlig ut med kritikk av den påbegynte militæroperasjonen. Det ble påpekt at bombing av Libya ikke var det man hadde bedt om gjennom oppfordringen om å etablere en flyforbudssone 12. mars. Moussa uttalte også at han ville innkalle til et nytt møte i ligaen for å revurdere støtten til militæroperasjonen.¹²⁶ Uttalelsene førte til stor forvirring om hvor LAS egentlig sto i spørsmålet, og 21. mars gikk Moussa tilbake på egne uttalelser etter et møte med FNs generalsekretær Ban Ki-moon. Han ga da ligaens støtte til resolusjon 1973 og forsikret at den var forpliktet etter denne.¹²⁷ LAS bekreftet igjen støtten til resolusjon 1973 i april på et toppmøte i Kairo der blant andre FN, EU og Den afrikanske union deltok.¹²⁸

Moussas noe ambivalente holdning til Libya er av analytikere blitt framhevet som betegnende for stemningsbildet i den arabiske verden på det aktuelle tidspunktet.¹²⁹ Gaddafi var en upopulær leder, uten nevneverdig støtte i regionen. Kun Algerie og Syria hadde motsatt seg vedtaket i LAS om å be om en flyforbudssone 12. mars. Den såkalte arabiske våren var i ferd med å spre seg til hele regionen, og det var for flere aktører viktig å plassere seg på riktig side av begivenhetene. Samtidig hadde ideen om vestlige militærintervensjoner liten støtte i regionen, særlig etter Irak og Afghanistan. Det faktum at en militær operasjon i Libya overhodet hadde fått så pass bred støtte i regionen, var oppsiktsvekkende i seg selv. Arabiske ledere måtte balansere mellom behovet for å

118 Rapport fra ambassaden i Beijing. «Kina. Libya. Situasjonen sett fra Beijing». (B). 22.03.11.

119 Beckford, Martin. "Libya attacks criticised by Arab League, China, Russia and India." *The Telegraph*. 21.03.11. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8393950/Libya-attacks-criticised-by-Arab-League-China-Russia-and-India.html>

120 Singh Puri, Hardeep. "Perilous interventions. The Security Council and the Politics of Chaos". Uttar Pradesh: HarperCollins Publishers India. 2016.

121 Singh Puri, Ibid. Side 1223 (Kindle-versjon).

122 Se eksempelvis Adler-Nissen, Rebecca og Pouliot, Vincent. "Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya". I *European Journal of International Relations*, 2014. Vol. 20(4). Side 899.

123 Se eksempelvis Clinton, *Hard Choices*. Side 371.

124 Utvalgets høringer i Kairo, 2.–4. mai 2018.

125 Utvalgets høringer i Kairo, 2.–4. mai 2018.

126 Cody, Edward. "Arab League condemns broad bombing campaign in Libya". *The Washington Post*. 20.03.11. https://www.washingtonpost.com/world/arab-league-condemns-broad-bombing-campaign-in-libya/2011/03/20/AB1pSg1_story.html?utm_term=.7d943680bf25

127 Chulov, Martin. "Arab League to reiterate backing for Libya no-fly zone". *The Guardian*. 22.03.11. <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/22/arab-league-libya-no-fly>

128 Rapport fra ambassaden i Kairo. «Egypt. Arabiske Liga. Toppmøte 14.4 om Libya». 14.04.11.

129 Se eksempelvis Slackman, Michael. "Dislike for Qaddafi Gives Arabs a Point of Unity". *The New York Times*. 21.03.11. <https://www.nytimes.com/2011/03/22/world/africa/22arab.html>

vise støtte til et folkelig opprør med bred oppslutning i regionen og behovet for å unngå å gå for langt i støtten til en vestlig militærintervensjon i et arabisk land.

Tilnærmingen i regionen var lenge preget av ambivalens, men flere kritiske røster gjorde seg gjeldende etter hvert. Samtidig var offisiell kritikk i stor grad fraværende, og den militære støtten fra Qatar, De arabiske emirater og Jordan ble videreført. Den kritikken som kom fram, blant annet i pressen, var i stor grad sammenfallende med kritikken fra Russland, nemlig at NATO hadde brutt FN-mandatet ved å framtvinge regimeendring i Libya i stedet for å beskytte sivile, eller at den egentlige målsettingen hele veien hadde vært regimeendring eller et ønske om å få kontroll over Libyas oljeressurser.¹³⁰

Oppfatningen av at NATO hadde brutt FN-mandatet, ble også delt av Den afrikanske union (AU) og en rekke land i Afrika, særlig Sør-Afrika, selv om Sør-Afrika hadde stemt for sikkerhetsrådsresolusjon 1973. AU hadde hele tiden vært skeptisk til en militær intervensjon, og mente at situasjonen kunne løses politisk. Organisasjonen lanserte sitt eget forhandlingsinitiativ tidlig i mars, og en ad hoc-komité for Libya skulle etter planen reise til Tripoli 20. mars for å få i stand en dialog med partene. Reisen lot seg ikke gjennomføre på grunn av den påbegynte militæroperasjonene, og oppfatningen i AU var i stor grad at organisasjonens forhandlingsinitiativ ble sabotert av koalisjonen.¹³¹

I løpet av våren ble AU stadig mer kritisk til NATO-operasjonen. Det var særlig Sør-Afrikas president Zuma som målbar kritikk på vegne av AU.¹³² Han møtte selv Gaddafi i Tripoli 30. mai for å diskutere en mulig exitstrategi. AUs forsøk på å finne en politisk løsning, samt afrikanske og arabiske lands engasjement i kontaktgruppen for Libya, er nærmere omtalt i kapittel 8 om sivil innsats.

4.5 Oppsummering – situasjonen medio mars 2011

Da de militære operasjonene tok til, dvs. 19. mars, var Gaddafi-regimet på offensiven i Libya. Det skjedde etter at opprørsgrupper på overraskende vis hadde greid å ta kontroll over landets nest største by, Benghazi, og

¹³⁰ Se eksempelvis "Libya conflict: reactions around the world". *The Guardian*. 30.03.11. <https://www.theguardian.com/world/2011/mar/30/libya-conflict-reactions-world>

¹³¹ Ping, Jean. «African Union role in the Libyan crisis». *Pambazuka News*. 15.12.11. <https://www.pambazuka.org/governance/african-union-role-libyan-crisis>

¹³² Se eksempelvis "Zuma lashes Nato for 'abusing' UN resolutions on Libya". *Mail & Guardian*. 14.06.11 <https://mg.co.za/article/2011-06-14-zuma-lashes-nato-for-abusing-un-resolutions-on-libya>

DEN AFRIKANSKE UNION

Den afrikanske union (AU) er en regional samarbeidsorganisasjon for afrikanske land. Organisasjonen erstattet Organisasjonen for afrikansk enhet i 2002. I dag har organisasjonen 55 medlemsland. Hovedkvarteret ligger i Addis Abeba i Etiopia. Organisasjonen har som mål blant annet å fremme demokrati og menneskerettigheter samt samarbeid og utvikling i Afrika.

Kilde: Store norske leksikon

opprøret hadde spredt seg til store deler av landet. Rapporter om Gaddafi-styrkenes brutale framferd preget nyhetsbildet. Det samme gjorde advarslene om at regimet ville begå alvorlige overgrep mot sivilbefolkningen dersom regimestyrkene inntok Benghazi.

Som vist over, var det internasjonale samfunnets reaksjon på krisen i Libya et produkt av flere unike omstendigheter. Gaddafi var en høyst upopulær leder, også i regionen, og fordømmelsen av voldsbruken i Libya ble raskt verdensomspennende. Det var en utbredt oppfatning, særlig i vestlige land, at man sto overfor et historisk øyeblikk der det var viktigere å handle enn å unnlate å handle.¹³³ Erfaringene fra Rwanda og Srebrenica preget flere beslutningstakere. Det som på dette tidspunktet ble oppfattet som klare oppfordringer fra aktører i regionen, nemlig at det var nødvendig å handle, hadde også stor effekt. Nærheten til Europa og det faktum at Libya var et stort, men sparsomt befolket land, hadde også betydning. Få hadde likevel forutsett at Sikkerhetsrådet faktisk skulle komme til enighet om et mandat til å bruke militærmakt i Libya, og diskusjonene i etterkant i NATO viste at alliansens medlemsland hadde ulike meninger om oppfølgingen. Støtten fra arabiske land, som hele tiden var blitt framhevet som helt nødvendig, framstod også som skjørere enn man hadde håpet i USA og europeiske land.

Under vil utvalget kort gjennomgå gjennomføringen av militæroperasjonene og utviklingen på bakken i Libya. Det vil også gis en oversikt over den politiske og sivile innsatsen i samme tidsrom. Både den militære gjennomføringen og den politiske innsatsen, også de norske bidragene, behandles i større detalj i kapittel 9 og 11. Til slutt i dette kapitlet vil utvalget kort beskrive utviklingen i Libya fra 2011 til i dag.

¹³³ Utvalgets høring i New York, april 2018.

4.6 Gjennomføring av de militære operasjonene

4.6.1 Operation Odyssey Dawn

Mens møtet i Paris pågikk 19. mars, hadde franske jagerfly allerede gjennomført angrep mot libyske styrker i nærheten av Benghazi, noe president Sarkozy kunngjorde på slutten av møtet. Angrepene ble gjennomført under nasjonal fransk kommando som ledd i *Opération Harmattan*. Angrepene ble fulgt opp av USA ved bruk av blant annet Tomahawk-missiler mot luftvernssystemer og -installasjoner. De franske og amerikanske angrepene innledet det som skulle bli Operation Odyssey Dawn (OOD).

Få dager etter at OOD startet, var Gaddafi-regimets luftvernkapasitet betydelig redusert. Regimets framrykking mot Benghazi var også blitt stanset ved intensiv bombing av de væpnede konvoiene på vei mot byen.¹³⁴ Flyforbudssonen over Libya ble erklært effektiv 22. mars, 72 timer etter at operasjonene startet.¹³⁵ Bombeangrepene som ble gjennomført under OOD, var primært rettet mot Libyas luftvernssystemer og militære enheter som truet Benghazi, men også mot mer strategiske mål som det libyske regimets kommando- og kontrollapparat.¹³⁶ I tillegg til å stanse den umiddelbare trusselen mot Benghazi skaffet OOD opprørsgruppene handlingsrom til å omorganisere og starte nye offensiver mot byene Brega og Ajdabiya i øst.¹³⁷

Tolv land deltok i OOD - Belgia, Canada, Danmark, Frankrike, Nederland, Spania, Italia, Norge, Storbritannia, USA, De forente arabiske emirater og Qatar. USA ledet operasjonen fra sin regionale Afrikakommando (USAFRICOM). I tillegg til å stå for operasjonens kommando- og kontrollapparat, var USA også den nasjonen som bidro mest til luftoperasjonene. USAs dominans når det gjaldt bruk av luftressurser, avtok utover i OOD etter hvert som andre nasjoner stilte kapasiteter til rådighet for operasjonen. Som omtalt tidligere i dette kapitlet, var denne utviklingen i tråd med amerikanske målsettinger for håndtering av krisen i Libya.

OOD pågikk til 31. mars. Det ble gjennomført 1990 flytokt i løpet av OOD. Omtrent halvparten av bombe-

toktene, 952 totalt, ble utført av andre nasjoner enn USA.¹³⁸

4.6.2 Operation Unified Protector

NATOs råd besluttet 27. mars at NATO ville overta ansvaret for operasjonene over Libya.¹³⁹ Kommando ble overført fra USA til NATO 31. mars.¹⁴⁰ Med dette startet Operation Unified Protector (OUP). Totalt 18 land deltok i operasjonen. Av disse var 14 NATO-medlemmer og fire partnerland. Samtlige land som deltok i OOD, ble også en del av OUP. I tillegg deltok Bulgaria, Hellas, Romania, Tyrkia, Jordan og Sverige.

OUP omfattet både håndheving av våpenembargo og flyforbudssone, samt beskyttelse av sivile og sivilt befolkede områder. NATO hadde allerede før 31. mars startet operasjoner for å sikre overholdelse av våpenembargoen (23. mars) og flyforbudssonen (25. mars).

4.6.3 Ulike faser i gjennomføringen

Vi har i denne framstillingen valgt å dele OUP inn i tre faser på bakgrunn av utviklingen på bakken i Libya. Beskrivelsen bygger blant annet på vurderingene som ble gjort av NATOs fellesoperative hovedkvarter i Napoli. Innledningsvis var hovedfokus på Benghazi. I løpet av operasjonen flyttet hovedfokus seg til Tripoli. NATOs vurdering var at den overordnede trusselen mot sivile kom fra Gaddafis styrker, som ble ledet fra Tripoli.¹⁴¹

4.6.3.1 Fase 1. Høy intensitet innledningsvis. Konflikten endrer så karakter

Den første fasen kan sies å vare fra 31. mars til midten av april. De offensive luftoperasjonene ble primært utført av seks nasjoner: Canada, Belgia, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Norge.

Den amerikanskledede operasjonen Odyssey Dawn hadde bidratt til at opprørerne ble styrket på bakken, og regimestyrkene delvis var tvunget i retrett. I slutten av mars rapporterte derfor enkelte vestlige medier at opprøret hadde stor framgang, og at det snart ville gjøres forsøk på å ta byen Sirte, som ligger langt vest for opprørernes kjerneområder.¹⁴² Disse spådommene

134 Nimmo, Ben. "Lessons from the Air Campaigns over Libya, Syria and Yemen". I *Learning from Today's Wars* (2016). Side 82.

135 US Department of Defense. "DOD News Briefing with Adm. Locklear via Telephone from USS Mount Whitney". 22.03.11. <http://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4793>

136 Kidwell, Deborah C. "The U.S. Experience: Operational. I Precision and Power. Airpower in the Libyan war, redigert av Karl P. Mueller. Santa Monica: Rand Institute. 2015. Side 119.

137 Chivvis, Christopher S. "Strategic and Political Overview of the Intervention". I Precision and Purpose. Airpower in the Libyan Civil War, redigert av Karl P. Mueller, 23. Santa Monica: Rand Corporation, 2015.

138 Greenleaf, Jason. "The air war in Libya". *Air and Space Power Journal* (2013).

139 NAC Decision Sheet, 27.03.11 (NC).

140 NATO. "Operation Unified Protector. Final Mission Stats". 02.11.11. https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf

141 Bouchard, Charles. "Lessons learned from Operation Unified Protector - a Commander's Perspective". I *Norsk luftmakt over Libya - suksess uten innflytelse?*, redigert av Torgeir E. Sæveraas og Vidar Løw Owesen, 129. Trondheim: Akademika forlag, 2012.

142 Gebauer, Matthias. "Western Intervention in Libya Enters New Phase". *Der Spiegel*. 28.03.11. <http://www.spiegel.de/international/world/rebel-advance-picks-up-speed-western-intervention-in-libya-enters-new-phase-a-753572.html>

viste seg ikke å holde stikk. Tvert imot førte NATOs overtakelse av kommando over luftoperasjonene til en mer eller mindre statisk front mellom opprørerne og Gaddafi-regimets styrker øst i Libya.¹⁴³ Det er primært tre faktorer som kan forklare dette.

For det første forsto Gaddafi-regimet raskt at de måtte reorganisere seg og tilpasse sine operasjonsmønstre for å redusere risikoen for å bli bombet. Regimestyrkene begynte derfor å bruke sivile objekter som beskyttelse for lettere å kunne forflytte seg og utføre operasjoner.¹⁴⁴ De begynte også å benytte kjøretøy som liknet på dem som opprørerne hadde, dvs. pickuper med våpen påmontert lasteplanet.

Et annet moment var at opprørerne i større grad fikk problemer med å organisere seg og drive en effektiv kampanje på bakken øst i Libya. De manglet både militært utstyr og nødvendig erfaring.¹⁴⁵ Opprørerne hadde på dette tidspunktet tatt kontroll over Misrata, som hadde stor strategisk betydning. Havnen i Misrata var spesielt viktig for den humanitære tilgangen, og byen etablerte en front mot Gaddafis styrker langt vest for den østlige fronten. For å forhindre at regimet tok tilbake byen, rettet dermed NATO en rekke angrep mot områdene rundt byen.¹⁴⁶

En tredje grunn til den statiske fronten var at NATO opplevde utfordringer da alliansen overtok operasjonen fra OOD. Det skyldtes hovedsakelig mangel på personell med kompetanse til å drive offensive luftoperasjoner i luftkomponentens hovedkvarter.¹⁴⁷

På dette tidspunktet var faren for en langvarig utmattelseskrig åpenbar. Det var også en viss uklarhet blant allierte om overordnet strategi og ønsket slutttilstand.¹⁴⁸ 14. april ble det holdt et møte i Berlin mellom utenriksministre fra NATO-land og øvrige deltakende land i OUP. Utenriksministrene ble på møtet enige om tre vilkår for å avslutte den militære operasjonen: stans av alle militære angrep og trusler mot sivile og områder med sivile; tilbaketrekking av Gaddafis militære styrker (inkludert leiesoldater og

paramilitære styrker) til aktuelle militære forlegninger; og umiddelbar, trygg og uhindret humanitær tilgang. I erklæringen fra møtet ble det også understreket at NATO ville fortsette å justere sine militære operasjoner for å beskytte sivile.¹⁴⁹ I etterkant av møtet i Berlin foretok også NATO en endring med hensyn til måten de militære operasjonene ble gjennomført på. Fra i hovedsak å gå etter militære mål som direkte truet sivile, ble operasjonene i større grad rettet mot strategiske mål, f.eks. Gaddafis kontroll- og kommandoapparat. Vurderingen i NATO var at det var nødvendig – for i det hele tatt å kunne fortsette å beskytte sivile – også å svekke regimets evne til å gjennomføre operasjoner mot sivilbefolkningen.¹⁵⁰ Det ble også lagt opp til en større grad av dynamisk målbekjempelse, dvs. at flyene lette etter militære mål i forhåndsdefinerte områder på bakgrunn av etterretning. Disse justeringene medførte at et stigende antall bomber ble sluppet over Libya.

4.6.3.2 Fase 2. Statistiske fronter før opprørerne styrker seg

Denne fasen gikk fra midten av april til midten av juli. I første del av perioden, fra april til juni, var situasjonen preget av en mer eller mindre statisk front mellom opprørerne og Gaddafi-regimets styrker i øst. Fronten gikk fra kystbyen Ajdabiya sør for Benghazi og sørover til Al Jawf. Perioden er også blitt beskrevet som en oppbyggingsfase for opprørerne.¹⁵¹

Allerede i begynnelsen/midten av mai kom det signaler om at opprørerne var i ferd med å styrke seg, og NATO utførte i løpet av måneden flere omfattende bombeangrep mot Tripoli.¹⁵² Ett av målene som ble bombet, var Gaddafi-familiens residens, som også ble brukt som kommandosentral for å lede regimestyrkene.¹⁵³ I slutten av mai ble det framlagt et våpenhvileforslag fra Libyas statsminister, al-Baghdadi Ali al-Mahmoudi.¹⁵⁴ Det behandles i kapittel 11.

143 NATOs oversikt over utviklingen langs frontlinjene finnes her: https://www.nato.int/cps/en/natolive/photos_78403.htm

144 Anrig, Christian F. "Allied Air Power over Libya". I *Air Power in UN Operations: Wings for Peace*, redigert av A. Walter Dorn, 255–282. Ed. Farmham: Ashgate Publishing (2014). Se også Bouchard, Charles. "Lessons learned from Operation Unified Protector – a Commander's Perspective". Side 128.

145 Chivvis, Christopher S. "Strategic and Political Overview of the Intervention". I *Precision and Purpose. Airpower in the Libyan Civil War*, redigert av Karl P. Mueller, 28. Santa Monica: Rand Corporation, 2015.

146 Se eksempelvis NATO-pressemelding, 12.04.11 https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110413_110413-oup-up-date.pdf

147 NATOs erfaringsrapport.

148 Chivvis. Ibid. Side 30.

149 Det framgår bl.a. følgende: "We will continue to adapt our military actions to achieve maximum effect in discharging our mandate to protect civilians and civilian-populated areas. To this end, we are committed to provide all necessary resources and maximum operational flexibility within our mandate."

Se hele erklæringen her: NATO. "Statement on Libya". 14.04.11. https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_72544.htm

150 Forholdet er bl.a. beskrevet i Karl P. Mueller (red). *Precision and Purpose*. Santa Monica: Rand Corporation, 2015. Side 29–30.

151 Bouchard, Charles. "Lessons learned from Operation Unified Protector – a Commander's Perspective". Side 129–130.

152 Chivers, C. J. "With Help From NATO, Libyan Rebels Gain Ground". *The New York Times*. 09.05.11. <https://www.nytimes.com/2011/05/10/world/africa/10libya.html>

153 Se eksempelvis Burns, John F. "NATO Bombs Tripoli in Heaviest Strikes Yet". *The New York Times*. 23.05.11. <https://www.nytimes.com/2011/05/24/world/africa/24libya.html>

154 Se eksempelvis Reuters. "Libya ready for ceasefire, demands end to NATO strikes". 26.05.11. <https://uk.reuters.com/article/uk-libya-ceasefire/libya-ready-for-ceasefire-demands-end-to-nato-strikes-idUKTRE74P6C120110526> og Chulov, Martin. "Libyan regime makes peace offer that sidelines Gaddafi". *The Guardian*. 26.05.11. <https://www.theguardian.com/world/2011/may/26/libyan-ceasefire-offer-sidelines-gaddafi>

FAKTA OM OPERATION UNIFIED PROTECTOR

- Operasjonen ble primært utført med luft- og sjøstyrker.
- På det meste omfattet operasjonen 8 000 personell, 260 luftfartøy og 21 orlogsfartøy.
- Det ble gjennomført 26 500 flytokt, hvorav 9 700 var bombetokt.
- Nesten 6 000 mål ble bombet og ødelagt, helt eller delvis.
- Håndhevingen av våpenembargoen til sjøs dekket et område på rundt 61 000 nautiske kvadratmil

Kilde: NATO. «Operation UNIFIED PROTECTOR. Final Mission Stats.» 02.11.11.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf

I juni startet opprørerne en offensiv i Nafusa-fjellene sørvest for Tripoli, noe som gjorde at Gaddafis styrker måtte forholde seg til en ny realitet, nemlig opprørsstyrker ikke langt unna Tripoli. Utviklingen i Nafusa-fjellene i juni skapte momentum for opprørerne og presset Gaddafis styrker tilbake på nær sagt alle fronter. Opprørerne ble ytterligere styrket av direkte støtte fra blant andre Storbritannia, Frankrike, Qatar og De forente arabiske emirater.¹⁵⁵ Denne støtten ble gitt utenom OUP, og inkluderte i den aktuelle perioden både spesialstyrker og kamphelikoptre. Støtten til opprørsgruppene i Nafusa-fjellene bidro også til at opprørerne kunne starte en offensiv i vest langs grensen til Tunisia og motta forsyninger via Tunisia.¹⁵⁶

I midten av juli var det som et resultat av dette etablert en ny front i vest. Den gikk fra Nalut i vest via Zintan til Yafran sør for Tripoli. OUP bombet i denne perioden mål i områder der regimets styrker befant seg, blant annet i Sirte, Gharyan og Zlitan.¹⁵⁷ Bombingen fortsatte dermed mot strategiske mål og mot mål der regimestyrker hadde en konsentrert innsats.

Denne utviklingen markerer også innledningen på den siste fasen av NATOs operasjoner.

4.6.3.3 Fase 3. Framgang for opprørerne. Regimets fall
Fase 3 er preget av kontinuerlig framgang for opprørerne i perioden fra midten av juli til 20. oktober da

¹⁵⁵ Wehrey, s. 45–46.

¹⁵⁶ Se eksempelvis Höges, Clemens. "How Tripoli Was Taken – The Lightning Advance That Ended Gadhafi's Rule". *Der Spiegel*. 29.08.11.

¹⁵⁷ NATO-pressemedling, 15.07.11.

Gaddafi ble tatt til fange og døde. OUP fokuserte på mål i Tripoli gjennom første del av august og intensiverte angrepene inntil Tripoli falt i opprørernes hender 20. august.¹⁵⁸

Etter Tripolis fall etablerte Gaddafis styrker seg sentralt i Libya med fotfeste i byene Bani Walid, Sirte og Ras Lanuf. Opprørerne på sin side inntok stadig større deler av landet. Siste del av OUP var i stor grad fokusert på bekjempelse av mål i Sirte og Bani Walid.

I oktober hadde Gaddafi vært på flukt siden opprørerne tok kontroll over Tripoli. 20. oktober ble han funnet og tatt til fange av opprørere i Sirte. Gaddafi ble senere samme dag mishandlet og drept av opprørere. Hendelsen ble filmet og lagt ut på internett.

NATOs råd besluttet 21. oktober at OUP skulle avsluttes ti dager senere, 31. oktober.¹⁵⁹

4.7 Politisk og sivil innsats

Parallelt med de militære operasjonene foregikk det internasjonalt et arbeid for å knytte den militære innsatsen til bestrebelsene på å gi konflikten en politisk løsning. Både FN, AU og enkeltland gjorde forsøk på å få partene til å bli enige om en politisk løsning. Samtidig arbeidet Kontaktgruppen for Libya med å gi de militære operasjonene retning og med å legge politisk press på Gaddafi-regimet for å oppnå våpenhvile og en politisk løsning.

Kontaktgruppen ble nedsatt 29. mars og skulle være et forum for å koordinere det internasjonale samfunnets innsats knyttet til Libya og en arena for kontakt med libyske aktører. Formålet var å sikre den internasjonale innsatsen politisk ledelse og retning, det hele i tett samarbeid med internasjonale og regionale organisasjoner. Kontaktgruppen holdt i alt seks møter, fra april til september. To av spørsmålene som ble diskutert i Kontaktgruppen, fikk særlig oppmerksomhet. Det første var spørsmålet om hvordan man skulle forholde seg til NTC. Flere stater, samt NTC selv, presset på for å oppnå anerkjennelse av NTC, og i juli ble det enighet i Kontaktgruppen om å anerkjenne NTC som den legitime myndigheten i Libya. Det andre spørsmålet dreide seg om økonomisk støtte til NTC for å sikre at grunnleggende tjenester ble opprettholdt i landet. NTC ønsket blant annet tilgang til deler av Gaddafi-regimets fryste midler. En finansieringsmekanisme ble opprettet, og enkelte stater bidro med midler til NTC.

¹⁵⁸ NATO-pressemedling, 20.08.11.

¹⁵⁹ NATO-pressemedling, 25.10.11.

Gruppen skulle være et forum for de statene og organisasjonene som var direkte involvert i Libya, men este etter hvert ut. På møtet i juni var det representanter fra over 40 land og organisasjoner til stede. Dette gjorde at gruppen verken ble så effektiv eller operativ som mange hadde håpet. Flere pekte på at gruppen i realiteten kun fungerte som et forum for kontakt med NTC og mellom de ulike landene som deltok. I denne sammenheng ble gruppen også forsøkt brukt som redskap for å legge press på NTC for blant annet å legge til rette for en inkluderende og demokratisk overgangsprosess, noe som også framgår av slutt-erklæringene fra møtene. Det er uklart hvor aktive slike forsøk på å legge press på NTC i realiteten var.

Når det gjaldt de ulike forsøkene på å finne en politisk løsning, var det to offisielle hovedspor. FN-sporet ble ledet av spesialutsending Khatib. AUs initiativ anses som det mest profilerte og offentlige av de ulike prosessene. AU nedsatte en komité på presidentnivå, og komiteen skulle reise til Libya 20. mars for møter med partene. Reisen lot seg ikke gjennomføre på grunn av den påbegynte militæroperasjonen. Komiteen gjennomførte i stedet reiser til Libya i april og mai for forhandlinger mellom partene. De baserte seg på et veikart for fred som la opp til en forhandlet løsning mellom Gaddafi og opprørerne. Forsøket lyktes ikke. Andre forsøk kom fra enkeltland, herunder blant annet Norge, Tyrkia og Russland (se flere detaljer i kapittel 11). Gaddafi-regimet kom selv med flere våpenhvileforslag i løpet av konflikten, men disse forslagene ble ikke tatt på alvor av NATO og NATO-allierte. Utvalget har heller ikke funnet noen spor som viser at de ble behandlet på kontaktgruppemøtene.

I løpet av militæroperasjonen ble det også arbeidet med planer for postkonflikt-Libya, men det ble tidlig klart at deltakende land ikke ønsket å bidra militært i et slikt rammeverk. NATO ønsket ikke en egen rolle for å stabilisere postkonflikt-Libya, og Norge ønsket heller ikke en aktiv rolle i et slikt arbeid. Det var enighet i NATO og mellom landene som deltok i de militære operasjonene, om at FN burde lede og koordinere den internasjonale innsatsen i postkonflikt-Libya. Arbeidet startet i FN i april 2011 da det ble utnevnt en spesialrepresentant, Ian Martin, som skulle koordinere postkonflikt-planleggingen. FN startet foreløpig planlegging og analyser samme vår, men det var stor usikkerhet knyttet til hva slags mandat FN kunne få, både på grunn av den stadig større splittelsen i Sikkerhetsrådet om Libya-operasjonen og uklarhet om hvilke libyske aktører man skulle forholde seg til.

Planleggingen i FN ble samordnet med EU og NATO. NTC ønsket å styre overgangsperioden selv og ville ikke invitere til noen form for militær tilstedeværelse. Dette

vanskeliggjorde et tradisjonelt fredsbevarende bidrag. Siden det heller ikke var enighet om et eventuelt vedtak i FNs sikkerhetsråd, ble FNs engasjement i Libya formet etter rammer lagt av NTC. I september ble FNs støtteoppdrag i Libya (UNSMIL) opprettet ved vedtak i Sikkerhetsrådet. Oppdraget er politisk og ingen fredsbevarende operasjon, og eksisterer fortsatt.

De ovennevnte tema beskrives og drøftes mer i detalj i kapittel 11 om politisk og sivil innsats.

4.8 Utvikling i Libya fra 2011 til 2018

Det nasjonale overgangsrådet (NTC) ble jevnt over anerkjent som Libyas rettmessige myndigheter etter at de tok kontroll over Tripoli i slutten av august 2011.¹⁶⁰ Valg til en nasjonalkongress med 200 medlemmer ble avholdt i juli 2012. Gjennomføringen av valget ble ansett som vellykket, og det rådet på det tidspunktet en viss optimisme knyttet til Libya. De mange stamme- og militsmotsetningene kom likevel raskt til syne. Det viste seg svært vanskelig for de nyvalgte myndighetene å sikre kontroll med sikkerhetssituasjonen samt å få landet på fote igjen økonomisk. Fraværet av politisk kultur og statlige institusjoner ble tydelig i denne perioden. I mangel av en ordinær hær, hadde overgangsmyndighetene betalt ulike militsgrupper for å ivareta sikkerheten, men også for å beholde en viss kontroll med disse gruppene. Dette førte kun til at gruppene vokste seg sterkere, og man så ofte at de heller ikke ivaretok sikkerheten på tilfredsstillende vis.¹⁶¹ Senere forsøk på å avvæpne gruppene og å integrere de tallrike militsene i en nasjonal hær lyktes heller ikke.

Politisk var det også store splittelser. En overordnet konfliktlinje gikk mellom islamister og ikke-islamister,

¹⁶⁰ Allerede før 20. august var Det nasjonale overgangsrådet (NTC) anerkjent som Libyas rettmessige myndigheter av over 30 land og organisasjoner. Etter at NTC tok kontroll over Tripoli, økte antall anerkjennelser raskt, både blant vestlige land, i regionen og for øvrig. Kina var det siste av Sikkerhetsrådets medlemmer som anerkjente NTC. Det skjedde 12. september. Deretter ble NTC anerkjent som Libyas representant i FNs hovedforsamling 16. september.

Se eksempelvis: <https://www.un.org/press/en/2011/ga11137.doc.htm>, <https://www.theguardian.com/world/2011/sep/12/libya-ntc-chinese-recognition>, <https://www.reuters.com/article/us-libya-africa/african-union-finally-recognizes-libyas-ntc-idUSTRE78J4JE20110920>, <https://www.reuters.com/article/us-libya-rebels-recognition/factbox-international-recognition-of-libyas-rebel-movement-idUSTRE77L42T20110822>, <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/15/libyan-rebels-international-recognition-leaders> og <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/07/15/libya.us.recognition/index.html>.

En oversikt over de viktigste anerkjennelsene av NTC kan også finnes her: Christopher S. "Strategic and Political Overview of the Intervention". I *Precision and Purpose. Airpower in the Libyan Civil War*, redigert av Karl P. Mueller, 36 (table 2.2). Santa Monica: Rand Corporation, 2015.

¹⁶¹ Nordenson, s. 223.

dvs. de som ønsket et samfunn styrt av islam, og de som ønsket en mer sekulært orientert stat. Den første gruppen inkluderte både grupperinger og politikere knyttet til Det muslimske brorskap, som de facto vant stor innflytelse i valget i 2012, og mer konservative salafister.¹⁶² I tillegg var det uenighet om graden av sentralisering og føderalisme samt om hvordan man skulle forholde seg til det gamle regimet. Etter valget av nasjonalkongress var de sentrale stridstemaene innføringen av en lov som utestengte personer med tilknytning til det gamle regimet, samt innføring av islamsk lov, sharia.¹⁶³

Fra 2012 ble sikkerhetssituasjonen stadig forverret, noe som blant annet bidro til at salafi-jihadistiske grupper vokste fram. Slike grupperinger hadde vært til stede i Libya over lang tid, særlig i øst, noe det islamistdrevne opprøret i Benghazi på 90-tallet var et eksempel på. Fra 2012 fikk særlig den al-Qaida-tilknyttede organisasjonen Ansar al-Sharia fotfeste, og det var den som sto bak angrepet på det amerikanske konsulatet i Benghazi i september 2012. I 2014 etablerte den såkalte Islamske staten (IS) seg i Libya, etter at libyere som hadde kjempet for IS i Syria returnerte til Libya sammen med andre fremmedkrigere. Flere lokale jihadistgrupper sluttet seg til IS, og i mai 2016 ble det anslått at gruppen hadde 6 000 personell over hele landet. IS tok kontroll over både Derna og Sirte, og etablerte seg i deler av Benghazi. Gruppen ble i løpet av 2015 og 2016 drevet ut av disse byene, delvis av libyske styrker støttet av amerikanske luftangrep og amerikanske og britiske spesialstyrker.¹⁶⁴ IS har i dag ikke kontroll over egne landområder i Libya, men har noe tilstedeværelse i ulike deler av landet.

I begynnelsen av 2014 var det betydelig misnøye med den dårlige sikkerhetssituasjonen og myndighetenes manglende gjennomføringskraft. En tidligere offiser og avhopper fra den libyske hæren på 80-tallet, Khalifa Haftar, benyttet seg av anledningen til å presentere seg selv som «Libyas redningsmann». Flere har sammenliknet Haftar med al-Sisi i Egypt.¹⁶⁵ Haftar startet i mai 2014 en militær kampanje – «Operasjon verdighet» – mot islamistiske grupper i Libya, først og fremst i øst. Hans motstandere anså dette som et forsøk på å ta

over hele landet. Haftar ble støttet av Egypt og De forente arabiske emirater, og flere anså ham som sterkt knyttet til det gamle regimet. Hans støttespillere mente det var nødvendig for Haftar å «ta saken i egne hender» ettersom myndighetene ikke var i stand til å ivareta sikkerheten i landet. De pekte på at Det muslimske brorskap og andre islamistiske grupperinger i Libya var voldelige, og fikk støtte fra Qatar, Tyrkia og Sudan.¹⁶⁶

Måneden etter, i juni 2014, ble det avholdt et nytt valg. Mens nasjonalkongressen fra 2012 hadde vært dominert av Det muslimske brorskap og personer med tilknytning til islamistiske bevegelser, var representantene som ble valgt i 2014, i større grad tilknyttet ikke-islamistiske partier. Mange av disse hadde også gitt sin støtte til Haftar. Kort tid etter at det nye organet Representantenes hus var blitt valgt, ble valgets legitimitet utfordret av de tapende partene.¹⁶⁷ På det tidspunktet hadde Haftar også truet med å invadere Tripoli, noe som førte til at en «anti-Haftar-militskoalisjon» ble opprettet. Koalisjonen ble ledet av Misrata-militsen, og besto stort sett av mer eller mindre islamistorienterte militser. Den etablerte «Operasjonen Libya daggry» som et svar på Haftars «Operasjon verdighet». Et overraskelsesangrep på Tripolis internasjonale flyplass innledet operasjonen. Den spredte seg raskt i vest, og fikk støtte fra en rekke grupper, alle drevet av motstand mot Haftar.¹⁶⁸

Konflikten førte til at det nyvalgte Representantenes hus flyktet til Tobruk i øst, og nasjonalkongressen gjenopptok sitt arbeid som før valget i Tripoli.¹⁶⁹ Libya hadde dermed to rivaliserende regjeringer, én i Tripoli og én i Tobruk. Den sistnevnte nøt internasjonal anerkjennelse, men dette hadde lite å si i praksis. Denne de facto splittelsen av landet mellom øst og vest var noe flere hadde forutsett, også i 2011. Konflikten førte også til en dramatisk forverring av sikkerhetssituasjonen, og de fleste land evakuerte sine ambassader.

De to regjeringene hadde hver sine regionale støttespillere. Haftar og Tobruk-regjeringen fikk støtte fra De forente arabiske emirater og Egypt. De forente arabiske emirater bidro i august 2014 med luftangrep mot «Libya daggry»-posisjoner, og Egypt støttet Haftar med blant annet helikoptre og jagerfly. I 2016 trappet De arabiske emirater opp støtten til Haftar, leverte hundrevis av pansrede personellkjøretøy og utførte droneangrep mot Haftars motstandere i Benghazi. I løpet av 2016 og 2017 kom også Frankrike og Russland med støtte til Haftar. Qatar på sin side støttet «Libya

162 Dettmer, Jamie. "Libya elections: Muslim Brotherhood set to lead government". The Telegraph. 05.07.12. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/9379022/Libya-elections-Muslim-Brotherhood-set-to-lead-government.html>. Se også: Glenn, Cameron. "Libya's Islamists: Who they are and what they want." The Wilson Center. 08.08.17. <https://www.wilsoncenter.org/article/libyas-islamists-who-they-are-and-what-they-want>

163 Nordenson, s. 224.

164 Nordenson, s. 225. Se også: Blanchard, Christopher M. "Libya: Transition and U.S. Policy". Congressional Research Service. 08.01.18. Side 16. Wehrey, s. 261.

165 Nordenson, s. 225.

166 Blanchard. Ibid. Side 6-7.

167 Nordenson, s. 226.

168 Wehrey, s. 187-191.

169 Nordenson, s. 226.

daggry» med både penger og våpen, med Tyrkia og Sudan som tilretteleggere.¹⁷⁰

Etter langvarige forhandlinger i regi av FN og med støtte fra regionale aktører inngikk partene en avtale som la til rette for opprettelsen av en samlingsregjering (Government of National Accord – GNA). Avtalen ble signert i desember 2015 i Skhirat i Marokko, og GNA ble innsatt i Tripoli i mars 2016. GNA har ikke vært i stand til reelt sett å ta over styringen, først og fremst på grunn av manglende samarbeid fra Tobruk-regjeringens side.¹⁷¹ På det nåværende tidspunktet har Libya derfor tre konkurrerende regjeringer, og ingen av dem er i stand til å ta kontroll over hele landet. Haftar og hans støttespillere har siden 2015 kontrollert store deler av områdene i nordøst, mens andre væpnede grupper har kontroll over ulike områder i de øvrige delene av landet.¹⁷²

Sikkerhetssituasjonen i Libya i dag er svært utfordrende, og GNA har ikke greid å sikre sentral kontroll med de tallrike militsene i landet. Utenriksdepartementet (UD) har siden juli 2014 frarådet alle reiser til Libya, og viser i dag blant annet til høy terrorfare, ustabil politisk situasjon og det faktum at sikkerhetssituasjonen ikke viser tegn til bedring.¹⁷³ De fleste land stengte sine ambassader i Libya i 2014. Dette gjaldt også Norges ambassadekontor i Tripoli.

Et sentralt moment i utviklingen etter 2011 har vært fraværet av oppfølging fra de landene som var involvert i militæroperasjonene. Som utvalget vil komme tilbake til i kapittel 11 om sivil og politisk innsats, ble det ikke etablert noen fredsbevarende operasjon i postkonflikt-Libya. Dette skyldtes først og fremst manglende vilje: libyske overgangsmyndigheter ville ikke tillate utenlandsk militært nærvær, og sentrale allierte ville ikke legge press på overgangsmyndighetene. Den manglende oppfølgingen, særlig fra pådriverne for de militære operasjonene, er blitt kraftig kritisert i etterkant.

170 Wehrey, s. 192–193 og 263–266.

171 Se eksempelvis Blanchard, s. 7.

172 Nordenson, s. 226. Se også Blanchard, s. 7–8.

173 Regjeringen. «Libya – reiseinformasjon». 03.07.17. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/reiseinformasjon/velg-land/reiseinfo_libya/id2415885/



5.

Det folkerettslige grunnlaget for Norges deltakelse i militær-operasjonene i Libya

5.1 Innledning

En sentral del av utvalgets mandat er «[å] gjennomgå og vurdere norsk etterlevelse av operasjonens mandat, herunder relevante folkerettslige spørsmål som hvorvidt innsatsen var i tråd med det folkerettslige grunnlaget for operasjonen».

Utvalget gjennomgår den norske militære innsatsen i Libya i kapittel 9, og vil her vurdere om denne innsatsen var i samsvar med det folkerettslige grunnlaget for operasjonene. Utvalget har vurdert det folkerettslige grunnlaget for operasjonene på bakgrunn av folkerettslige metoder og relevante kilder.

I folkeretten skilles det mellom grunnlaget for å bruke militærmakt mot andre stater (*jus ad bellum*) og krav til maktbruk ved gjennomføring av militære operasjoner (*jus in bello*). Dette kapitlet handler om grunnlaget for å bruke militærmakt mot Libya, mens kapittel 10 behandler spørsmålet om Norges militære innsats i Libya oppfylte kravene til maktbruk ved gjennomføring av operasjonene i Libya.

Som bakgrunn for utvalgets vurderinger beskrives først Sikkerhetsrådets adgang til å autorisere maktbruk etter FN-pakten og det internasjonale samfunnets ansvar for å beskytte sivile (R2P). Videre presenteres en nærmere oversikt over de to resolusjonene som Sikkerhetsrådet vedtok om situasjonen i Libya i 2011, resolusjon 1970/2011 og resolusjon 1973/2011.

Deretter gjennomgås Norges og NATOs tolkning av det folkerettslige grunnlaget for de militære operasjonene i Libya, før utvalget til slutt drøfter om den norske tolkningen er folkerettslig holdbar.

5.2 Sikkerhetsrådets myndighet

FN-pakten fastsetter FNs organisasjon, myndighet og ansvar.¹⁷⁴ Pakten bygger på prinsippet om staters suverenitet og forbyr maktbruk mellom stater, men inneholder enkelte unntak. Ett av disse unntakene er at FNs sikkerhetsråd kan, i medhold av paktens bestemmelser, autorisere maktanvendelse for å sikre internasjonal fred og sikkerhet. Artikkel 2 nr. 7 beskriver forholdet til de tiltak Sikkerhetsrådet kan iverksette for å sikre internasjonal fred og sikkerhet:

«Intet i denne Pakt berettiger de Forente Nasjoner til å blande seg inn i forhold som etter sin natur ligger innenfor noen stats egen jurisdiksjon eller innebærer at noe medlem må; underkaste slike saker bileggelse etter denne Pakt; men dette prinsipp skal ikke hindre anvendelsen av tvangstiltak etter kapittel VII.»

Sikkerhetsrådets rolle, myndighet og ansvar er definert i FN-pakten artikkel 24, 25 og 39-42. Sikkerhetsrådet har myndighet til å treffe tiltak for å sikre internasjonal fred og sikkerhet i medhold av FN-pakten artikkel 41 og 42. Artikkel 41 omhandler tiltak som ikke inkluderer bruk av makt. Artikkel 42 gir Sikkerhetsrådet myndighet til å autorisere bruk av stridskrefter i nødvendig omfang for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. På grunnlag av omfattende statspraksis over en rekke år er det klart at kapittel VII i FN-pakten gir Sikkerhetsrådet myndighet til å autorisere maktbruk.¹⁷⁵ Autorisasjon av anvendelse av militærmakt etter artikkel 42 forutsetter at tiltak etter 41 enten er anvendt uten effekt, eller at Sikkerhetsrådet vurderer at

¹⁷⁴ Charter of the United Nations (1945). <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>, i norsk oversettelse: De Forente Nasjoners Pakt. <https://www.fn.no/content/download/38203/933221>

¹⁷⁵ Security Council Report. Special research report. 2008 No.123 June 2008. Side 17.

ikke-militære tiltak vil være utilstrekkelige til å sikre internasjonal fred og sikkerhet.

Praksis i nyere tid har vært at resolusjoner som autoriserer maktbruk inneholder

- en bekreftelse av at forholdet faller inn under FN-pakten artikkel 39
- en bekreftelse av at Sikkerhetsrådet handler etter kapittel VII i FN-pakten
- en operativ paragraf med vedtak (*decision*) som gir medlemslandene autorisasjon til å anvende makt.¹⁷⁶

I en tidlig fase av Libya-krisen, 26. februar 2011, vedtok et enstemmig sikkerhetsråd en resolusjon etter artikkel 41. Under henvisning til Sikkerhetsrådets ansvar for internasjonal fred og sikkerhet, gjorde rådet vedtak og stilte en rekke krav til libyske myndigheter:

“Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, and taking measures under its Article 41,”

Noen uker senere, 17. mars, vedtok et flertall av rådets medlemmer resolusjon 1973/2011. Denne resolusjonen fordømte libyske myndigheters manglende oppfyllelse av kravene i resolusjon 1970/2011 og fastslo at situasjonen i Libya fortsatt var en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet:

“Determining that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security,”

Under henvisning til FN-pakten kapittel VII vedtok rådet at medlemsstatene var autorisert til å iverksette alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile (operativ paragraf 4) og håndheve en flyforbudssone i Libya (operativ paragraf 8). Resolusjonens operative paragraf 4 og 8 handlet om utøvelse av den myndighet rådet har etter artikkel 42. Resolusjonen var vedtatt i henhold til FN-pakten kapittel VII og viste til at tidligere tiltak truffet etter artikkel 41 var utilstrekkelige.

Når Sikkerhetsrådet treffer vedtak, følger det av FN-pakten artikkel 25 at medlemslandene i FN skal respektere og gjennomføre egne tiltak for å følge opp de resolusjoner som Sikkerhetsrådet vedtar. Forpliktelse som medlemslandene i FN har etter FN-pakten har forrang for andre forpliktelser som følger av inter-

nasjonale avtaler. Dette framgår av paktens artikkel 103. Plikten til å følge opp Sikkerhetsrådets resolusjoner, jf. artikkel 25, har på det grunnlag også forrang framfor andre internasjonale avtaleforpliktelser. Eksempelvis vil en sikkerhetsrådsresolusjon som iverksetter økonomiske sanksjoner eller innfører handelsrestriksjoner mot en stat, ha forrang framfor eventuelle handelsavtaler denne staten måtte ha med andre stater. Det er likevel ikke gitt at Sikkerhetsrådets myndighet ikke er begrenset, blant annet av visse normer med grunnlag i folkerettslig sedvanerett.¹⁷⁷

5.3 Særlig om Responsibility to Protect

Resolusjon 1973 blir framholdt som den første resolusjon som stadfestet det internasjonale samfunnets plikt til å beskytte sivile i en væpnet konflikt mot en stats vilje. Spørsmålet om verdenssamfunnet bør gripe inn militært for å beskytte sivile mot overgrep fra egne myndigheter, har en lang historie og kan i moderne tid blant annet spores tilbake til Paris-konferansen i 1919, der man diskuterte minoriteters rettigheter i lys av første verdenskrig.¹⁷⁸ Den nyere utviklingen fram mot begrepet *“Responsibility to Protect”* (R2P) kan spores tilbake til folkemord i Rwanda og Bosnia på midten av 1990-tallet og diskusjonen knyttet til humanitær intervensjon etter at NATO grep inn i Kosovo i 1999.¹⁷⁹ Etter kontroverser om humanitære intervensjoner ble begrepet R2P videreutviklet av Den internasjonale kommisjonen for intervensjon og statsuverenitet (ICISS).¹⁸⁰ R2P ble diskutert og enstemmig anerkjent på FNs verdensstoppmøte i 2005. I dag anses R2P basert på tre prinsipper:

1. *The State carries the primary responsibility for protecting populations from genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing, and their incitement;*
2. *The international community has a responsibility to encourage and assist States in fulfilling this responsibility;*
3. *The international community has a responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other means to protect populations from these crimes. If a State is manifestly failing to protect its populations, the international community must be prepared to take collective action to protect populations, in accordance with the UN Charter.”*

¹⁷⁷ Se eksempelvis (C-402/05 P; C-415/05 P) [2008] ECR I-0000 (“Kadi and Al Barakaat”). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62005CJ0402>. Se også kapittel 10.

¹⁷⁸ Barnett, Michael. “The Responsibility to Protect—an international norm comes of age”. *Carnegie reporter*. Vol 6/no. 3 (2011). En oversikt over framveksten av R2P, som også inkluderer forhistorien med humanitære intervensjoner, er gjengitt i Chinkin, Christine og Kaldor, Mary. “International Law and New Wars”. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Side 175–225.

¹⁷⁹ For en historisk oversikt se eksempelvis <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>

¹⁸⁰ ICISS. “The Responsibility to Protect.” Desember 2001. <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>

¹⁷⁶ En generell beskrivelse av FN-mandat finnes i *Manual i krigens folkerett*. Forsvarssjefen 2013. punkt 1.7 flg. Se også Schmitt, Michael N. “Wings over Libya: The No-Fly Zone in Legal Perspective”. *The Yale Journal of International Law Online* (2011): 46. En gjennomgang av sikkerhetsrådets praksis i tiden etter 2001 finnes i “The use of force in international law”, redigert av Tom Ruys mfl. Oxford: Oxford University Press, 2018. Del 3.

Artikkel 24.

1. For å sikre raske og effektive tiltak fra de Forente Nasjoners side overdrar medlemmene til Sikkerhetsrådet hovedansvaret for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. De er enige om at Sikkerhetsrådet under utøvelsen av dette ansvar handler på deres vegne.

2. Under utøvelsen av dette ansvar skal Sikkerhetsrådet handle i samsvar med de Forente Nasjoners formål og prinsipper. Den særlige myndighet som er gitt Sikkerhetsrådet for å oppfylle disse plikter er behandlet i kapitlene VI, VII, VIII og XII.

3. Sikkerhetsrådet skal sende Generalforsamlingen til behandling årsberetninger og, når nødvendig, særberetninger.

Artikkel 25.

De Forente Nasjoners medlemmer påtar seg å godta og sette i verk Sikkerhetsrådets vedtak i samsvar med denne Pakt.

Artikkel 39.

Sikkerhetsrådet skal fastslå; om det foreligger noen trussel mot freden, fredsbrudd eller angrepshandling, og skal vedta anbefalinger eller gjøre vedtak om hvilke tiltak som skal treffes i henhold til artiklene 41 og 42 for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet.

Artikkel 40.

For å; hindre at situasjonen forverres kan Sikkerhetsrådet, før det vedtar anbefalinger eller treffer vedtak om tiltak etter artikkel 39, oppfordre partene til å bøye seg for slike midlertidige forføyninger som Rådet finner nødvendige eller ønskelige. Slike midlertidige forføyninger skal ikke forrykke de respektive parters rettigheter, krav eller stilling. Sikkerhetsrådet skal ta tilbørlig hensyn til en unnlattelse av å bøye seg for slike midlertidige forføyninger.

Artikkel 41.

Sikkerhetsrådet kan avgjøre hvilke tiltak, der ikke innbefattet bruk av væpnet makt, som skal treffes for å sette i verk dets vedtak, og det kan oppfordre de Forente Nasjoners medlemmer til å; gjennomføre slike tiltak. Disse kan omfatte hel eller delvis avbrytelse av økonomisk samkvem, av forbindelse pr jernbane, sjø, luft, post, telegraf, radio eller på; annen måte og brudd på; de diplomatiske forbindelser.

Artikkel 42.

Skulle Sikkerhetsrådet mene at de tiltak som omhandles i artikkel 41 vil bli utilstrekkelige, eller at de har vist seg utilstrekkelige, kan det treffes slike tiltak ved stridskrefter i luften, til lands og til sjøs som måtte være nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. Slike tiltak kan innbefatte demonstrasjoner, blokade og andre operasjoner av de Forente Nasjoners medlemmers stridskrefter i luften, til lands og til sjøs.

Artikkel 103.

I tilfelle av konflikt mellom de forpliktelser medlemmene av de Forente Nasjoner har påtatt seg i denne Pakt og deres forpliktelser ifølge noen annen internasjonal avtale, går forpliktelsene etter denne Pakt foran.

R2P omfatter prinsipper for når det internasjonale samfunnet, normalt ved Sikkerhetsrådet innenfor rammen av FN-pakten, kan anvende makt overfor en stat for å beskytte sivile.¹⁸¹ R2P kan derfor sees som prinsipper som faller inn under folkerettens regler om når stater kan anvende makt overfor hverandre (jus ad bellum).¹⁸² Selv om prinsipper som R2P kan plasseres under folkerettens regler om grunnlag for makt-anvendelse, er prinsippene politiske og ikke rettslige. På tross av anerkjennelse i globale institusjoner utgjør de ikke et nytt folkerettslig normsett, selv om argumentene for R2P bygger på folkerettens regler.¹⁸³

R2P handler ikke bare om grunnlag for militær maktbruk, men også om hvordan militæroperasjoner bør gjennomføres. I væpnede konflikter vil det i utgangspunktet være den internasjonale humanitærrettens krigføringsregler som regulerer hvordan operasjoner skal gjennomføres. Når målet med en militæroperasjon er å beskytte sivile, kan det argumenteres for at det også i væpnede konflikter må stilles særskilte krav til tiltak, ikke bare for å unngå sivile skader, men også for å beskytte sivile i videre forstand.¹⁸⁴

Intervensjonen i Libya i 2011 er også blitt kritisert for ikke å ha anvendt adekvate midler for å beskytte sivile i vid forstand.¹⁸⁵ Utvalgets evaluering av etterlevelsen av humanitærrettens regler (kapittel 10) viser imidlertid at Norge og NATO blant annet innførte eksplisitte begrensninger på hva som var å anse som akseptable sivile følgeskader, begrensninger som var strengere enn de krav som følger av humanitærretten. Dette kan også ses som et utslag av resolusjonens formål: beskyttelse av sivile. Videre ble det, både fra NATOs og Norges side, lagt politiske begrensninger på gjennomføringen av operasjonene med bakgrunn i resolusjonens målsetting om å beskytte sivile.¹⁸⁶

Både resolusjon 1973 og R2P-doktrinen har i etterkant av NATOs operasjoner i Libya vært gjenstand for

181 Det er viktig å skille mellom R2P og Protection of Civilians (PoC), som er et konsept for *gjennomføring* av operasjoner.

182 Krigføringsreglene i humanitærretten omtales ofte som *ius in bello*. Humanitærretten legger begrensninger på krigføringen. Tradisjonelt skilles disse regelsettene slik at lovlige krigshandlinger defineres som handlinger utført av lovlig stridende innenfor rammen av humanitærretten. Lovligheten av disse handlingene er ikke knyttet til spørsmålet om staten de representerer, har lovlig grunn til å benytte makt etter *ius ad bellum*-reglene.

183 Se Pommier, Bruno (2011), "The Use of Force to Protect Civilians and Humanitarian Action: The Case of Libya and Beyond". *International Review of the Red Cross* 93(884): 1063–1083. Side 1066. Pommier understreker også at R2P ikke er en ny merkelapp som tar sikte på å autorisere bruk av militærmakt, men at det først og fremst er et begrep som handler om preventive tiltak.

184 Se i denne retning Chinkin, Christine og Kaldor, Mary, s. 224–225. 185 Ibid.

186 En nærmere beskrivelse av disse prosessene og vurderingene er gitt i rapportens punkt 8.2 og 9.2.

debatt. En vesentlig del av kritikken mot R2P har vært knyttet til spørsmålet om i hvilken grad regimeendring er en akseptabel følge av en intervensjon som har til formål å beskytte sivilbefolkningen. Når det gjelder resolusjon 1973, har det vært hevdet at NATO beveget seg bort fra mandatet, nemlig beskyttelse av sivile, og mot regimeendring. Var regimeendring et mål, eller ble det et mål for norske myndigheter? I henholdsvis kapittel 6 og 8 kommer utvalget tilbake til dette spørsmålet når det evaluerer den norske beslutningen om å delta og forlenge det militære engasjementet i Libya. Uavhengig av om regimeendring ble et mål, viser evalueringen av den militære gjennomføringen i kapittel 9 at den NATO-operasjonen som Norge deltok i, medvirket til at det libyske regimet falt. Som utvalget vil vende tilbake til, ble det underveis i operasjonene etter hvert klarere og klarere at regimet ville falle dersom operasjonene fortsatte.

For vurderingen av det folkerettslige grunnlaget for Norges deltakelse i operasjonene er det ikke nødvendigvis avgjørende om operasjonene førte til regimeendring. Selv om sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 stadfestet R2P som prinsipp, var R2P ikke et selvstendig rettsgrunnlag for Libya-operasjonene. Det folkerettslige grunnlaget for den norske deltakelsen i operasjonene bygget uttrykkelig på sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. Var den norske deltakelsen i Libya-operasjonen hjemlet i folkeretten? Svaret på dette spørsmålet vil bero på en tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011, som igjen bygget på sikkerhetsrådsresolusjon 1970/2011.

5.4 Sikkerhetsrådsresolusjon 1970/2011

Sikkerhetsrådet vedtok 26. februar 2011 resolusjon 1970/2011, dvs. det første vedtaket om situasjonen i Libya. Dagen før, 25. februar, hadde FNs menneskerettighetsråd vedtatt en resolusjon som fordømte de systematiske bruddene på menneskerettighetene i Libya.¹⁸⁷ Menneskerettighetsrådet uttalte dette om situasjonen i Libya:

"Expressing deep concern at the deaths of hundreds of civilians and rejecting unequivocally the incitement to hostility and violence against the civilian population made from the highest level of the Libyan Government,"

187 Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/S-15/1 of 25 February 2011. «[...] including the decision to urgently dispatch an independent international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya, to establish the facts and circumstances of such violations and of the crimes perpetrated, and where possible identify those responsible.»

I resolusjonen vurderte Sikkerhetsrådet situasjonen i Libya og uttrykte blant annet følgende:

“Deploing the gross and systematic violation of human rights, including the repression of peaceful demonstrators, expressing deep concern at the deaths of civilians, and rejecting unequivocally the incitement to hostility and violence against the civilian population made from the highest level of the Libyan government,

Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,”

I de operative paragrafene i resolusjonen, vedtatt under henvisning til FN-pakten artikkel 41, vedtok rådet å henvise situasjonen til ICC, å innføre våpenembargo og reiseforbud samt å fryse midler tilhørende det libyske regimet. Rådet nedsatte også en komité for å vurdere sanksjonene mot Libya.

Sikkerhetsrådsresolusjonen inneholder også en henvisning til resolusjonen vedtatt av FNs menneskerettighetsråd 25. februar 2011 og til nedsettelsen av kommisjonen som skulle kartlegge brudd på menneskerettighetene i Libya.¹⁸⁸

5.5 Sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011

5.5.1 Oversikt

Resolusjon 1973 ble vedtatt 17. mars 2011. Ti medlemsland stemte for resolusjonen. Fem medlemsland avsto fra å stemme. Medlemslandene som avsto fra å stemme, var Brasil, Kina, India, Russland og Tyskland.¹⁸⁹

I tillegg til de nevnte henvisningene til FN-pakten kapittel VII inneholder sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 eksplisitte beskrivelser av situasjonen som ligger til grunn for Sikkerhetsrådets tiltak. Det uttrykkes *“grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties”*. Sikkerhetsrådet fordømmer *“the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions”*. Videre vurderer Sikkerhetsrådet at de omfattende og systematiske angrepene som finner sted i Libya, *“may amount to crimes against humanity”*. Libyske myndigheters bruk av leiesoldater er også gjenstand for kritikk fra Sikkerhetsrådets side.

188 Rapporten beskriver i punkt 4.4 sentrale aktørers situasjonsforståelse.

189 <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>

5.5.2 Begrensninger i resolusjonen

Resolusjonen forbyr nærvær av en utenlandsk okkupasjonsstyrke på libysk territorium. Det legger operative begrensninger på hvilke former for maktbruk som kan anvendes for å oppfylle mandatet.

Videre spesifiserer resolusjonen at tiltak som autoriseres, skal ha som formål å beskytte sivile og sivilt befolkede områder, jf. ordlyden i operativ paragraf 4.

Sikkerhetsrådet uttrykte at det var en målsetting å beskytte sivile: *“Expressing its determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel”*.

5.5.3 De operative paragrafene

5.5.3.1 Målsettinger og slutttilstand

De tre første operative paragrafene i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 beskriver Sikkerhetsrådets målsettinger for resolusjonen. Rådet krever umiddelbar våpenhvile, understreker behovet for en politisk løsning som imøtekommer det libyske folks legitime krav, og krever videre at libyske myndigheter overholder sine forpliktelser etter folkeretten, inkludert forpliktelser etter humanitærretten, menneskerettighetene og flyktingeretten:

- “1. Demands the immediate establishment of a cease-fire and a complete end to violence and all attacks against, and abuses of, civilians;*
- 2. Stresses the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and notes the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution;*
- 3. Demands that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;”*

5.5.3.2 Autorisasjon til å anvende militærmakt

Autorisasjonen til å bruke makt for å beskytte sivile følger av operativ paragraf 4.¹⁹⁰

Resolusjon 1973 operativ paragraf 4 har følgende ordlyd:

“Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and requests the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;”

Etter ordlyden gir resolusjonen medlemsstatene autorisasjon til å iverksette alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder i Libya som trues av angrep. Betegnelsen *“all necessary measures”* er en standardformulering som Sikkerhetsrådet benytter for å autorisere bruk av militærmakt. Det kan derfor uten videre legges til grunn at resolusjon 1973 autoriserer bruk av militærmakt. Det framgår videre av resolusjonen at FNs medlemsland gis autorisasjon til å iverksette tiltak direkte, gjennom regionale organisasjoner eller i form av en koalisjon av medlemsland, jf. betegnelsen *“arrangements”*.

Videre følger det også av ordlyden i resolusjonens operative paragraf 4 at autorisasjonen til å treffe alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile, er betinget av at flere forutsetninger er til stede:

- Tiltak som iverksettes av medlemsstatene, skal forhåndsvarsles til FNs generalsekretær.
- Medlemsstater som iverksetter tiltak, skal handle i samarbeid med, og rapportere til, FN generalsekretær.
- Formålet med de tiltakene som skal iverksettes, må være å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som trues av angrep. For å nå dette målet kan alle nødvendige tiltak treffes.

En flyforbudssone ble besluttet etablert over libysk luftrom med formål å beskytte sivile. Flyforbudssonen omhandles i operativ paragraf 6 til 12. Operativ

¹⁹⁰ Det vises her til at sikkerhetsrådsresolusjon 1973 foreligger i to offisielle språkversjoner.

paragraf 8 autoriserte bruk av makt (*“all necessary measures”*) for å sikre håndheving av flyforbudssonen.

Operativ paragraf 10 anmoder medlemslandene om å koordinere tiltakene de treffer seg imellom, og om å rapportere til FNs generalsekretær. Bestemmelsen henvender seg til de enkelte medlemsland, ikke til internasjonale organisasjoner.

Videre fastsetter operativ paragraf 11 og 12 et rapporteringsregime der tiltak som iverksettes av medlemslandene for å opprette flyforbudssonen, og tiltak som treffes for å beskytte sivile, skal meddeles generalsekretæren i henholdsvis FN og Den arabiske liga. Våpenembargoen innført ved 1970-resolusjonen videreføres og skjerpes i paragraf 13 til 16. Frysing av midler tilhørende libyske myndigheter er omhandlet i paragraf 19 til 23.

Oppsummert gir sikkerhetsrådsresolusjonen mandat til å treffe økonomiske, politiske og militære tiltak for å legge press på det libyske regimet og få det til å stoppe volden mot sivile.

Det er på denne bakgrunn klart at sikkerhetsrådsresolusjon 1973 operativ paragraf 4 gir autorisasjon til å bruke militærmakt for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som trues av angrep. Ordlyden i dette siste setningsleddet, *“all necessary measures [...] to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack”* åpner likevel for flere tolkninger når det gjelder rammene mandatet setter for bruk av militærmakt for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som trues av angrep.¹⁹¹

I punkt 5.6 og 5.7 redegjøres det for hvilke tolkninger Norge og NATO la til grunn ved gjennomføring av Libya-operasjonen i 2011, og deretter for utvalgets vurdering av resolusjonsteksten.

5.6 Norsk tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973, inkludert spørsmålet om regimeendring

FN-resolusjon 1973 ble innledningsvis vurdert av Rettsavdelingen i UD og Seksjon for internasjonal og operasjonell rett i avdeling for sikkerhetspolitikk og

¹⁹¹ Om dette se eksempelvis Michael N. Schmitt. *“Wings over Libya: The No-Fly Zone in Legal Perspective”*. *The Yale Journal of International Law Online*. Vol. 36. Se også eksempelvis Mehrdad Payandeh. *“The United Nations, Military Intervention, and Regime Change in Libya”*. *Virginia Journal of International Law*. Vol. 52:355 (2011). For kritikk av Sikkerhetsrådets praksis se Singh Puri, Hardeep. *Perilous Interventions: The Security Council and the Politics of Chaos*. Kindle-utgave. India: Harper Collins Publishers, 2016.

operasjoner i FD i perioden 18.–23. mars.¹⁹² Ved gjennomgangen av arkivmaterialet har utvalget ikke funnet noen skriftlige folkerettslige vurderinger av resolusjonene 1970 eller 1973.

I den formelle norske beslutningen om å delta i Libya-operasjonen, vedtatt som kongelig resolusjon i ekstraordinært statsråd 23. mars, er det inntatt en vurdering av sikkerhetsrådsresolusjonens autorisasjon av bruk av militærmakt. I den kongelige resolusjonen heter det: «*Som følge av resolusjon 1973 har FNs medlemsland et klart folkerettslig mandat for bruk av militærmakt for å beskytte sivilbefolkningen på de vilkår som er angitt*».¹⁹³

Den kongelige resolusjonens ordlyd skal ha blitt utformet i løpende dialog mellom embetsverkene i UD og FD. Sikkerhetsrådets resolusjon ble av begge departementene vurdert som et tilstrekkelig mandat for å autorisere bruk av makt for å beskytte sivile. En folkerettslig vurdering av sikkerhetsrådsresolusjonen som mandat for bruk av makt ble også lagt fram for Stortinget i statsministerens redegjørelse til Stortinget 29. mars: «*Resolusjonen utelukker bruk av utenlandske okkupasjonsstyrker på libysk territorium. Med dette ene forbeholdet legitimerer vedtaket om Libya et svært bredt sett av virkemidler*».¹⁹⁴

Flere norske politiske beslutningstakere, embetsverket og forsvarsledelsen har også omtalt resolusjon 1973 som «robust», i den forstand at den åpner for et bredt spekter av virkemidler for å håndtere situasjon i Libya, og at den åpner for bruk av militærmakt.¹⁹⁵

Resolusjonen ble i skriv fra FD datert 24. mars 2011 tolket slik at den åpnet for maktanvendelse også mot andre enn regimet dersom disse truet sivilbefolkningen.¹⁹⁶ Det var likevel et omforent synspunkt mellom departementene at trusselen mot sivile på det tidspunktet resolusjon 1973 ble vedtatt, først og fremst kom fra regimets sikkerhetsstyrker.¹⁹⁷

Utvalgets gjennomgang av arkivmaterialet viser at det fra norsk side ble lagt til grunn at den militære opera-

sjonen ikke bare skulle angripe mål som utgjorde en umiddelbar trussel mot sivilbefolkningen, men også mål som, dersom de ble satt ut av spill, ville svekke regimets militære evne til å true sivilbefolkningen. Dette kom eksplisitt til uttrykk i Forsvarsministerens redegjørelse for Stortinget 9. mai. I NATOs råd var også Norge med på å godkjenne en plan for operasjonen som inneholdt en intensjon å svekke regimets evne til å skade sivile for å innfri målsettingene nedfelt i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011.

Etter at norske styrker hadde vært i aksjon i nærmere tre måneder, traff regjeringen i juni en ny formell beslutning om å forlenge den norske militære innsatsen med ytterligere tre måneder. I kongelig resolusjon av 17. juni 2011 ble det gitt en begrunnelse for hvorfor det var nødvendig, for å beskytte sivile, å fortsette angrepene mot mål som svekket regimets militære evne. Det ble blant annet vist til at Gaddafi-regimet fortsatt hadde evne og vilje til å bruke militærmakt mot egen befolkning for å gjenopprette kontroll over hele landet. Det framgikk videre av den kongelige resolusjonen at formålet med forlengelsen av den militære innsatsen fortsatt var å beskytte sivile, fullt og helt innenfor rammen av folkeretten. Den kongelige resolusjonen inneholder ikke en uttrykkelig tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. Den må anses for å bygge på en forutsetning om at mandatet fra FNs sikkerhetsråd kan tolkes slik at det er innenfor sikkerhetsrådsresolusjonens rammer å angripe Gaddafi-regimets militære kapasitet så lenge dette har evne og vilje til å fortsette angrep mot sivilbefolkningen.

Etter det utvalget kjenner til, ble det fra norsk side forutsatt at det var nødvendig, for å beskytte sivile, å fortsette angrep mot regimets militære evne, inntil regimet viste vilje til å etterkomme sikkerhetsrådsresolusjonene og oppfylle NATOs krav.

Ingen av departementene har etter det utvalget kjenner til, tolket endring av regimet i Libya som en målsetting nedfelt i resolusjon 1973. Regjeringens redegjørelser for Stortinget 29. mars og 9. mai 2011 inneholder konkrete uttalelser om at mandatet ble forstått slik at regimeendring ikke var en målsetting med resolusjonen. I sin redegjørelse i Stortinget 9. mai 2011 understreket utenriksminister Jonas Gahr Støre at:

«FNs mandat går kun på beskyttelse av sivile, ikke å bistå militære styrker med regimeendring», og presiserte senere at «Sikkerhetsrådets mandat omfatter ikke regimeendring påført utenfra. En eventuell endring av styresett og regime må komme som et resultat av internt folkelig press i Libya.»

192 Utvalgets intervjuer desember 2017. Vurderingene er også sporbare i den kongelige resolusjonen av 23. mars og i skriv om rettslige rammebetingelser fra FD, datert 24. mars, FDs interne dokumenter.

193 Kongelig resolusjon. 23.03.11. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/temadokumenter/libya-deltakelse_kgl-res-23-3-2011.pdf

194 Statsminister Stoltenbergs redegjørelse til Stortinget 29. mars. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110329/1#a1>

195 Utvalgets intervjuer desember 2017 og januar 2018.

196 Skriv fra FD. Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i JTF Odyssey Dawn. Datert 24. mars. 2011.

197 Utvalgets høringer 8. og 21. desember 2017.

Utvalget registrerer likevel at regjeringen ikke bare var med på en operasjon ment å svekke Gaddafi-regimets militære evne til å skade sivile, men at Norge, gjennom deltakelsen i NATOs råd, også var med på å vedta at operasjonen skulle ha som intensjon å svekke denne militære evnen.¹⁹⁸ I kombinasjon med andre faktorer førte operasjonen til at regimet falt i løpet av et halvt års tid. Dette var ikke nødvendigvis mulig å forutsi i mars 2011, men i løpet av våren og sommeren 2011 ble det klarere og klarere at regimet ville falle dersom NATO-operasjonen som Norge deltok i, fortsatte. Det må etter hvert ha blitt tydelig, også for norske beslutningstakere, at det å svekke regimets militære evne mens det pågikk en borgerkrig, ville føre til regimeendring. Utenriksministerens påstand i Stortinget 9. mai om at FNs mandat kun handlet om å beskytte sivile, ikke om å hjelpe militære styrker til å utvirke en regimeendring, var av den grunn ikke nødvendigvis helt dekkende eller i samsvar med følgene av den operasjonsplan Norge hadde vært med på å vedta i NATOs råd.

5.7 NATOs forståelse av sikkerhetsråds-resolusjon 1973

NATO er ikke en internasjonal organisasjon med egen jurisdiksjon eller myndighet. NATO er en allianse og et samarbeidsorgan, som i stor grad legger til grunn medlemslandenes egne nasjonale rettslige standpunkter. NATOs medlemsland beholder derfor nasjonal jurisdiksjon og ansvar under gjennomføringen av NATOs operasjoner.¹⁹⁹ Det vil være medlemslandenes egne klassifiseringer av konflikten og deres egne regelsett som anvendes sammen med de prosedyrer og ordrer som NATO utferdiger for en operasjon.²⁰⁰ NATOs syn vil derfor være en kombinasjon av nasjonale standpunkter som fastsettes ved konsensus.

NATOs forståelse av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 kommer til uttrykk i planer fastsatt av NATOs øverstkommanderende, SACEUR, og underkommandoen i Napoli, *Joint Force Command Naples* (JFCNP),

198 «Intensjon» viser her til den delen av en militær ordre eller plan som beskriver den militære sjefens intensjon. Den militære sjefens intensjon omfatter operasjonens hensikt, metode og slutttilstand og ses i sammenheng med operasjonsdesignet. Bruk av begrepet «intensjon» viser her til metoden som benyttes for å nå målsettingene i operasjonen. Se også Ståle Ljøterud. «Militære fellesoperasjoner – en innføring», redigert av Andersen og Ødegaard, 427. Oslo: Abstrakt forlag, 2016.

199 Traktaten for det nordatlantiske område om status for deres styrker (1951) og Atlanterhavspakten (1949).

200 Om dette se Peter M. Olson. "Perspectives on IHL and multinational forces". *International Review of the Red Cross* (2013): 95 (891/892). Side 653–657.

og i ordrer for OUP.²⁰¹ Kommando- og kontrollfasiliteter samt militær logistikk ble omfattet av lovlige kategorier mål som ble godkjent av NATOs råd ved godkjenningen av SACEURs operasjonsplan, og ved godkjenning av målkategorier og engasjementsregler for OUP.²⁰² Dette tyder på at NATO la til grunn at det var den samlede militære kapasiteten til regimet som truet sivilbefolkningen. Så langt utvalget kjenner til, ble også sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 i NATO tolket som et tilstrekkelig folkerettslig grunnlag for en militær operasjon som ikke bare bekjempet militære mål som direkte truet sivile, men også bekjempet strategiske mål som svekket regimets evne til å gjennomføre operasjoner mot sivilbefolkningen.

Å hindre angrep og trusler om angrep mot sivile og sivilt befolkede områder uttrykkes i ordreverket til NATO som målsetting for NATOs operasjon. Dette er utledet direkte fra resolusjon 1973. Det forhold at beskyttelse av sivile regnes som operasjonens formål, følger også av de særlige begrensningene som er lagt på omfanget av akseptable sivile følgeskader ved militære angrep. Disse begrensningene omfattet strenge restriksjoner når det gjaldt å bombe mål dersom bombing medførte påregnelig risiko for at sivile ville bli drept. Man hadde en uttalt nulltoleranse for sivile tap. Det framkommer videre i NATOs ordre at resolusjonen forstås slik at den autoriserer maktbruk overfor alle aktører som truer sivile eller sivilt befolkede områder. Dette innebærer at trusler om maktbruk fra opprørsstyrkenes side i prinsippet kunne håndteres på samme måte som tilsvarende trusler fra regimestyrkene.

NATOs pressemelding av 14. april 2011 etter et møte i Berlin mellom utenriksministrene fra stater som ytet troppebidrag til OUP, spesifiserer forståelsen av resolusjon 1973.²⁰³ Her framkommer følgende:

"NATO-led forces are taking robust action to protect civilians and civilian-populated areas under threat of attack in Libya and enforcing the No-Fly Zone and arms embargo authorized by UNSCR 1973. We pay tribute to the skill, bravery and professionalism of our men and women in uniform carrying out this difficult task. We will continue to adapt our military actions to achieve maximum effect in discharging our mandate to protect civilians and civilian-populated areas. To this end, we are committed to provide all necessary resources and maximum operational flexibility within our mandate"

201 Henvvisninger til beslutninger og prosesser framgår av vedlegg 1 til NATOs militærkomités skriv MCM-0091-2011 (NR).

202 Godkjenning av SACEURs OPLAN 10310 i NATOs råd framgår av vedlegg 1 til NATOs militærkomités skriv MCM-0091-2011 (NR).

203 NATO-pressemelding. 14.04.11. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_72544.htm.

A high operational tempo against legitimate targets will be maintained and we will exert this pressure as long as necessary and until the following objectives are achieved:

1. All attacks and threats of attack against civilians and civilian-populated areas have ended;

2. The regime has verifiably withdrawn to bases all military forces, including snipers, mercenaries and other para-military forces, including from all populated areas they have forcibly entered, occupied or besieged throughout all of Libya, including Ajdabiyah, Brega, Jadu, al Jebal al Gharbiyah, Kikla, Misrata, Nalut, Raslanuf, Yefrin, Zawiyah, Zintan and Zuara;

3. The regime must permit immediate, full, safe and unhindered humanitarian access to all the people in Libya in need of assistance.²⁰⁴

We remain committed to the full implementation of UNSC Resolutions 1970 and 1973.”

Utover det at bruk av militærmakt ikke måtte omfatte noen okkupasjonsstyrke og utelukkende måtte rettes mot militære mål som truet sivilbefolkningen og sivilt befolkede områder, ble oppfatningen i NATO, så langt utvalget kjenner til, at det var humanitærretten som la begrensninger på bruken av militærmakt.²⁰⁵ Utvalget har ikke funnet holdepunkter for at det i NATO ble lagt til grunn at resolusjon 1973/2011 inneholdt andre begrensninger på bruken av militærmakt i Libya. For nærmere drøftelse av hvilke humanitærrettslige regler som kom til anvendelse, og hvilke rammer disse reglene satte for bruken av militærmakt, vises til kapitlet om humanitærrett.

5.8 Utvalgets vurderinger

5.8.1 Oversikt

Norges innsats som ledd i NATOs operasjon var ikke begrenset til bekjempelse av militære mål som utgjorde en umiddelbar trussel mot sivilbefolkningen.²⁰⁶ Som ledd i NATOs operasjon bekjempet norske styrker også mer «strategiske mål» som svekket regimets evne til å gjennomføre operasjoner mot sivile. Det reiser spørsmål om sikkerhetsresolusjon 1973/2011 ga et folkerettslig grunnlag for å bruke militærmakt, for å

ikke bare bekjempe mål som utgjorde umiddelbar trussel mot sivilbefolkningen, men også for å bekjempe mål som svekket regimets militære evne.

Spørsmålet om sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 ga folkerettslig grunnlag for angrep mot regimets evne til å true sivilbefolkningen, har også betydning for spørsmålet om regimeendring. Det er klart at sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 ikke autoriserte bruk av makt med formål å endre regimet i Libya. Bruk av makt som etter hvert førte til regimeendring, er likevel ikke uten videre i strid med sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. Dersom sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 autoriserte bruk av makt for å bekjempe strategiske mål som svekket regimets militære evne til å true sivilbefolkningen, forelå det et rent formelt folkerettslig grunnlag for maktbruk som også kunne føre til at regimet falt. Forutsetningen for at det faktisk forelå et folkerettslig grunnlag for å bekjempe regimets militære evne, var at slike angrep var nødvendige for å beskytte sivilbefolkningen og sivilt befolkede områder truet av angrep.

I det følgende presenteres utvalgets vurdering av spørsmålet om sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 kan tolkes som en autorisasjon til å bruke makt mot mål som svekket regimets militære evne, forutsatt at slik maktbruk var nødvendig. Norske myndigheters vurdering av spørsmålet om det rent faktisk var nødvendig å angripe regimets militære evne for å beskytte sivile, evalueres nedenfor som del av gjennomgangen av norske myndigheters beslutning om å forlenge det norske bidraget med et redusert antall fly i juni 2011.²⁰⁷

I det følgende gjennomgås først metoden utvalget har lagt til grunn for tolkningen av resolusjonsteksten. Deretter gjennomgås ordlyden i resolusjonen, medlemsstatenes stemmeforklaringer og tidligere praksis i Sikkerhetsrådet.

5.8.2 Om tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011

Det foreligger ingen rettskilder som fastsetter hvordan sikkerhetsrådsresolusjoner skal tolkes. Avgjørelser fra internasjonale domstoler vil normalt være en viktig kilde for forståelsen av folkeretten.²⁰⁸ Den internasjonale domstol (ICJ) vil stå i en særstilling på grunn av domstolens vedtekter og ikke minst status som FNs egen

²⁰⁴ Pressemelding fra NATO: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_72544.htm

²⁰⁵ Brev datert 23.01.12 fra NATOs juridiske rådgiver til FNs undersøkelseskommisjon. OLA (2012) 006, gjengitt som vedlegg til ICILs rapport. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>

²⁰⁶ Gjennomføringen av de militære operasjonene er beskrevet i kapittel 4 og 9.

²⁰⁷ Som det framgår av kapittel 4.6.3 om den militære gjennomføringen, skjedde det i midten av april en endring som medførte at det i større grad ble gjennomført angrep på «strategiske» mål.

²⁰⁸ Se eksempelvis Ruud, Morten og Ulfstein, Geir (2017). *Innføring i folkerett*. Oslo: Universitetsforlaget, 2017.

domstol og eget tvisteløsningsorgan.²⁰⁹ Ingen internasjonale domstoler har uttrykkelig kompetanse til å avgjøre hvordan sikkerhetsrådsresolusjoner skal tolkes.²¹⁰ Domstolenes avgjørelser vil i så måte kun være å regne som veiledende for forståelsen av hvordan sikkerhetsrådsresolusjoner skal tolkes. Det vises til FN-pakten artikkel 103. ICJ har i sin rådgivende uttalelse om Kosovos uavhengighetserklæring uttrykt enkelte synspunkter som er relevante for tolkningen av resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd.²¹¹

For det første er ordlyden i resolusjonen den primære kilden til forståelse av innholdet – *“the final text of such resolutions represents the view of the Security Council as a body”*.²¹² Dette standpunktet er også sammenfallende med ICJs uttalelser i forbindelse med tolkning av teksten i selve FN-pakten.²¹³ Sikkerhetsrådets resolusjoner må på denne bakgrunn primært forstås etter sin ordlyd. Resolusjonenes ordlyd er uttrykk for Sikkerhetsrådets vilje. For det andre må ordlyden, dersom ordlyden i en resolusjon åpner for flere tolkningsalternativer, forstås innen rammen av FN-pakten og Sikkerhetsrådets arbeidsform. Stater som iverksetter tiltak i henhold til en sikkerhetsrådsresolusjon, må således søke å oppfylle Sikkerhetsrådets vilje.²¹⁴ Uttalelser fra stater som er medlemmer i Sikkerhetsrådet, vil være relevante tolkningsmomenter i de tilfeller der ordlyden i resolusjonen skaper rom for tolkning. Det vises i denne forbindelse til ICJs rådgivende uttalelse i Kosovo-saken:

“The interpretation of Security Council resolutions may require the Court to analyse statements by representatives of members of the Security Council made at the time of their adoption, other resolutions of the Security Council on the same issue, as well as the subsequent practice of relevant United Nations organs and of

209 Se eksempelvis punkt 53 i *Third report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council pursuant to UNSCR 1970 (2011)*.

210 Vedtekter for den internasjonale domstol: <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1945-06-26-1>

211 International Court of Justice. «*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo*». Advisory Opinion of 22 July 2010. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>

212 Se også Murphy, Sean D. “Reflections on the ICJ Advisory Opinion on Kosovo: Interpreting Security Council Resolution 1244 (1999)”. *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion*, redigert av Michael Wood & Marko Milanovic. Oxford University Press. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2341632

213 International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. «*Competence of, the general assembly for the admission of a state to the united nations*». Advisory Opinion of March 3rd, 1950. Side 8. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/9/009-19500303-ADV-01-00-EN.pdf>

214 Sammenfallende synspunkter er her framført bl.a. av Kjetil Mujezinovic Larsen, *Lov og rett*, vol. 51, 6 (2012) 363–369.

*States affected by those given resolutions.”*²¹⁵

For det tredje vil Wien-konvensjonen av 1961 om traktatolking kunne gi noe veiledning for tolkning av resolusjoner, men den kan ikke anvendes direkte, dette fordi Wien-konvensjonen er rettet mot folkerettslig bindende avtaler mellom stater og ikke resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd.

5.8.3 Ordlyden – operativ paragraf 4

Etter ordlyden autoriserer sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 bruk av «*all necessary measures [...] to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack*». Hva som er nødvendig for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder under trussel om angrep gir rom for flere tolkninger.

Det er som nevnt over klart at uttrykket “*all necessary measures*” autoriserer bruk av makt. Spørsmålet er hvilke begrensninger resolusjonen legger på adgangen til å bruke militærmakt.

Som nevnt over, framgår det av ordlyden at bruk av utenlandske okkupasjonsstyrker er forbudt. Okkupasjon er i folkerettslig forstand et humanitærrettslig begrep, som omfatter en situasjon der et territorium er underlagt en fremmed militær styrkes myndighet og denne styrken har mulighet til å utøve denne myndigheten på det aktuelle territoriet.²¹⁶ Resolusjonen gir derfor ikke adgang til å sende okkupasjonsstyrker til Libya. Forbudet mot okkupasjonsstyrker i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 rammer likevel ikke alle utenlandske styrker på bakken, bare styrker av en viss størrelse som har evne til å kontrollere landterritorium og har som formål å gjøre det.

Utover forbudet mot okkupasjonsstyrker kan sikkerhetsrådsresolusjonens begrensninger på adgangen til å bruke militærmakt være rettet mot det militære formålet med bruk av makt.

Ett tolkningsalternativ er at ordlyden utelukkende autoriserte militærmakt i nødvendig omfang for å beskytte sivile mot en umiddelbar trussel. Et annet tolkningsalternativ er at ordlyden autoriserer militærmakt uten andre begrensninger enn at det må være nødvendig å bruke militærmakt for å beskytte sivile. Legges det andre tolkningsalternativet til grunn, vil medlemsstatene også ha adgang til å gjennomføre operasjoner som har til hensikt å redusere regimets

215 International Court of Justice. «*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo*». Advisory Opinion of 22 July 2010.

216 Se eksempelvis Gasser, Hans Petter i *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflict*, redigert av Dieter Fleck, punkt 526 flg. Oxford: Oxford University Press, 1999.

militære evne, dersom det er nødvendig for å beskytte sivile.

Etter det første tolkningsalternativet vil resolusjonen begrense medlemsstatenes skjønn til å vurdere hva som er nødvendig for å beskytte sivile. Etter det andre tolkningsalternativet gir resolusjonen medlemsstatene et forholdsvis vidt skjønn til å vurdere hvilke tiltak som er nødvendig å iverksette for å beskytte sivile.²¹⁷ Det vil også gi mandat til en militær operasjon som innebærer maktbruk for å bekjempe regimets militære evne, fordi det er «nødvendig» for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder under trussel om angrep.

I den engelske språkversjonen av sikkerhetsråds-resolusjonen kan det se ut som om uttrykket «trussel om angrep» kun viser til sivilt befolkede områder og ikke til sivile. I så fall ville medlemsstatene ha vært autorisert til å beskytte sivile helt uavhengig av om de var truet av angrep eller ikke. Det følger likevel av blant annet den franske og russiske språkversjonen at henvisningen til «trussel om angrep» ikke bare er relatert til sivilt befolkede områder, men også til sivile.²¹⁸ Operativ paragraf 4 må derfor leses slik at medlemsstatene kun har adgang til å beskytte sivile som er under trussel om angrep.

For øvrig gir ikke ordlyden i operativ paragraf 4 i seg selv holdepunkter for å innfortolke krav om at trusselen skal være umiddelbar. Lest isolert er det tilstrekkelig at det foreligger en trussel mot sivile eller sivilt befolkede områder for at medlemsstatene skal ha hjemmel til å bruke alle nødvendige beskyttelsestiltak.

Kravet om at tiltakene skal være «nødvendige», kan heller ikke innebære at trusselen må være umiddelbar. Det kan være nødvendig å beskytte sivile mot trusler om angrep selv om trusselen ikke er umiddelbar. En annen sak er at det i folkeretten har vært stilt krav til vurderinger av nødvendighet som i prinsippet også kan

få betydning for tolkning av hva som er nødvendig for å beskytte sivile.²¹⁹ Tiltak som skader eller dreper sivile, vil vanskelig kunne være nødvendige når tiltakene er ment å beskytte sivile.²²⁰

Ved vurderingen av hva som er «nødvendig» for å beskytte sivile, gir ordlyden i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 medlemsstatene og FNs generalsekretær rom for et betydelig skjønn. Etter ordlyden i operativ paragraf 4 er det medlemsstatene i samarbeid med FNs generalsekretær som har adgang til å iverksette tiltak for å beskytte sivile, og medlemsstatene skal også informere generalsekretæren om hvilke tiltak de gjør bruk av. Videre krever resolusjonens operative paragraf 10 at berørte medlemsstater, når de treffer tiltak for å iverksette resolusjonen, koordinerer tett, både med hverandre og med FNs generalsekretær.

Selv om ordlyden i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 autoriserer bruk av militærmakt uten andre begrensninger enn at slik bruk må være nødvendig for å beskytte sivile eller sivilt befolkede områder under trussel om angrep, er det ikke i seg selv avgjørende for tolkningen av resolusjonen. For å avklare hvilke begrensninger resolusjonen legger på adgangen til å bruke militærmakt, må også andre tolkningsfaktorer trekkes inn, som stemmeforklaringer og tidlige praksis.

5.8.4 Medlemslandenes stemmeforklaringer

Medlemslandenes stemmeforklaringer er relevante for å identifisere hva Sikkerhetsrådet mente om tiltak som kunne være «nødvendige for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder under trussel om angrep». Kort oppsummert kan stemmeforklaringene karakteriseres slik:

Storbritannia pekte i sin forklaring på den akutte situasjonen i Libya, der regimet forberedte et angrep på Benghazi. Det ble framholdt at det internasjonale samfunnet sto samlet i kravet om at volden mot sivilbefolkningen i Libya måtte ta slutt. Stemmeforklaringen framholdt at formålet med resolusjonen ikke bare var å stoppe volden mot sivile, men også å gi folket i Libya mulighet til å bestemme sin egen framtid, fri for Gaddafi-regimets tyranni: *“The central purpose of this resolution is clear: to end the violence, to protect civilians, and to allow the people of Libya to determine their own future, free from the tyranny of the Qadhafi regime.”*²²¹

217 De statene eller organisasjonene som iverksetter militære operasjoner kan begrense det rom for skjønn en militær sjef har til å vurdere hva som er militært nødvendig ved fastsettelse av engasjementsregler og rammer for operasjonen. Om dette se rapportens kapittel 9 og 10. Se også Sigrid Redse Johansens doktorgradsavhandling, som omhandler militær nødvendighet. “On military necessity”. UiO. 2017. Kap. 13.8: *“Even if the ultimate aim of the entire conflict is to protect the civilian population from violence, the objectives destroyed must offer a definite military advantage – and when they offer a military advantage they are lawful targets according to LOAC regardless of the overall purpose (and mandate) of the conflict. If attacks on enemy C2 structures are likely to hamper the advancement of enemy forces (hereunder hamper their advancement in attacking the civilian population, the attacks provide military advantage”.*

218 Lehmann, Julian M. “All Necessary Means to Protect Civilians: What the Intervention in Libya Says About the Relationship Between the Jus in Bello and the Jus ad Bellum”. *Journal of Conflict & Security Law* s. 119. 2012.

219 Se Remarks by Mary Ellen O’Connell. ASIL Proceedings (2011). 563-564.

220 For en mer detaljert behandling av tiltak iverksatt for å beskytte sivile under militæroperasjonene i Libya i 2011, se over om R2P og kapittel 10.

221 Storbritannias stemmeforklaring, 17.03.11. <https://www.gov.uk/government/news/united-nations-security-council-resolution-on-libya-no-fly-zone-has-been-approved>

Frankrike vektla at tiltakene etter resolusjon 1970 ikke hadde fungert, og at volden mot sivilbefolkningen tiltok. Videre ble det vist til det faktum at regionale og internasjonale organisasjoner hadde fordømt regimets voldsbruk i Libya og krevd en slutt på slike handlinger. Behovet for at det internasjonale samfunnet handler raskt, ble understreket.²²²

Tyskland avsto fra å stemme og framhevet i sin stemmeforklaring risiko for store tap av menneskeliv og fare for en langvarig konflikt med konsekvenser for nærliggende stater. I innlegget ble det pekt på alternative måter å stoppe regimet på, primært ved bruk av økonomiske sanksjoner og ved å frata regimet tilgang til sine økonomiske ressurser.²²³

USA viste til resolusjon 1970 og henvisningen til ICC, som etablerte ansvar for krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. På tross av resolusjon 1970 begikk regimet fortsatt systematiske brudd på grunnleggende rettigheter.²²⁴

Kina framhevet FN-pakten og oppfordret til en fredelig løsning på konflikten: alle andre virkemidler burde være uttømt før militærmakt ble brukt. Kina avsto fra å stemme fordi landet legger sterk vekt på innspill fra Den arabiske liga og AU.

Russland viste i likhet med Kina til at det var uklart om alle andre virkemidler var uttømt. I tillegg ble det pekt på at resolusjonen ikke klargjorde hvem som var ansvarlig for den militære gjennomføringen, og på manglende begrensninger med hensyn til autorisasjon av militærmakt.²²⁵

Det siste punktet ble gjentatt i Indias innlegg. FN oppsummerte stemmeforklaringene slik i sitt referat:

"Speaking after the vote, representatives who had supported the text agreed that the strong action was made necessary because the Qadhafi regime had not heeded the first actions of the Council and was on the verge of even greater violence against civilians as it closed in on areas previously dominated by opposition in the east of the country. They stressed that the objective was solely to protect civilians from further harm."²²⁶

222 Frankrikes stemmeforklaring. 17.03.11. <https://onu.delegfrance.org/17-March-2011-Security-Council>

223 Tysklands stemmeforklaring hentet i papirversjon fra UD's arkiver.

224 USAs stemmeforklaring. 17.03.11. <https://2009-2017.state.gov/p/io/rm/2011/158576.htm>

225 FN. "Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions". 17.03.11. <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>

226 Ibid

Det framgår av stemmeforklaringene at medlemslandene vurderte nødvendigheten av å benytte militærmakt ulikt. Særlig Tysklands og Kinas stemmeforklaringer pekte på nødvendigheten av å bruke militærmakt som siste virkemiddel. Medlemmene som stemte for resolusjonen, virket å være enige seg imellom også i synet på at militærmakt var nødvendig, særlig på bakgrunn av at kravene som ble stilt i resolusjon 1970, ikke var oppfylt. Kina, India og Russland nevnte alle bekymringer knyttet til rammene for bruk av militærmakt, og kritiserte resolusjonen for ikke å legge tilstrekkelige begrensninger på maktbruk. Det tyder på at resolusjonsteksten ble forstått slik at den ga vide rammer for bruk av militærmakt.

Det er ingen av stemmeforklaringene som tilsier at Sikkerhetsrådet har ment at sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 utelukkende autoriserer bruk av makt mot mål som utgjør en umiddelbar trussel mot sivile, i motsetning til strategiske mål som er viktige for regimets militære evne til å gjennomføre angrep mot sivile.

Det er heller ingen av stemmeforklaringene som tilsier at noen av Sikkerhetsrådets medlemmer har ment at det ved gjennomføringen av operasjonene skulle foretas en særskilt vurdering for å avgjøre om hvert enkelt mål var nødvendig for å beskytte sivile, i tillegg til den vurderingen av målenes lovlighet som humanitæretten krever. Vurderingen av hvilke rammer sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 legger på bruk av makt, vil også etter stemmeforklaringene måtte bero på hva som anses som «nødvendig» for å beskytte sivile.

5.8.5 Tidligere praksis i Sikkerhetsrådet

Sikkerhetsrådet har i en rekke saker vedtatt resolusjoner under FN-pakten kapittel VII, som har åpnet for bruk av "all necessary measures" for ulike formål. Fast statspraksis viser at slike resolusjonstekster er blitt tolket som en autorisasjon til å bruke militærmakt. Videre har Sikkerhetsrådet i en rekke resolusjoner før 1973/2011 uttrykkelig angitt eventuelle begrensninger av maktbruk i resolusjonstekstenes ordlyd.

Begrensninger av maktbruk er blant annet angitt i resolusjon 1590 fra 2005 om Sudan, som sier følgende:

"6. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

(i) Decides that UNMIS is authorized to take the necessary action, in the areas of deployment of its forces and as it deems within its capabilities, to protect United Nations personnel, facilities, installations, and equipment, ensure the security and freedom of movement of United Nations personnel, humanitarian

workers, joint assessment mechanism and assessment and evaluation commission personnel, and, without prejudice to the responsibility of the Government of Sudan, to protect civilians under imminent threat of physical violence; ”

Sammenliknet med resolusjon 1973/2011 gir resolusjon 1590/2005 en svært begrenset autorisasjon til å foreta nødvendige handlinger for blant annet å beskytte sivile under umiddelbar trussel om fysisk vold.

Videre er det tatt inn begrensninger av maktbruk i resolusjon 2100/2103 om en FN-styrke til Mali.²²⁷ Resolusjonen fastsetter blant annet at makt kan anvendes for å beskytte sivile under umiddelbar (*imminent*) trussel om fysisk vold.²²⁸

Sikkerhetsrådsresolusjon 1975/2011 om Elfenbenskysten, vedtatt kort tid etter resolusjon 1973/2011, autoriserer også militær maktanvendelse, men med klare begrensninger. Resolusjon 1975/2011 operativ paragraf 6 lyder slik:²²⁹

“6. Recalls its authorization and stresses its full support given to the UNOCI, while impartially implementing its mandate, to use all necessary means to carry out its mandate to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and its areas of deployment, including to prevent the use of heavy weapons against the civilian population and requests the Secretary-General to keep it urgently informed of measures taken and efforts made in this regard;”

Basert på tidligere resolusjoner er det heller ingen holdepunkter for å hevde at Sikkerhetsrådet har ment at sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 utelukkende autoriserer bruk av makt mot mål som utgjør en umiddelbar trussel mot sivile, i motsetning til bruk av makt mot regimets militære evne. Dersom Sikkerhetsrådet hadde ment at en intensjon om å bekjempe regimets evne ikke kunne være nødvendig for å beskytte sivile, er det ut fra tidligere praksis grunn til å forvente at det ville vært tatt inn begrensninger i resolusjonsteksten.

²²⁷ Sikkerhetsrådsresolusjon 2100 (2013). http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/documents/mali%20_2100_E_.pdf

²²⁸ For mer informasjon om det rettslige grunnlaget for den internasjonale innsatsen i Mali og sikkerhetsrådsresolusjon 2100/2013 samt påfølgende resolusjoner for Mali se Bannelier, Karine og Christiakis, Theodore i “The use of force in international law”, redigert av Tom Ruys mfl., 812 flg. Oxford: Oxford university press, 2018.

²²⁹ Sikkerhetsrådsresolusjon 1975 (2011). <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1975> For en utfyllende vurdering av hjemmel for maktanvendelse i sikkerhetsrådsresolusjon 1975/2011 se Dire Tladi i “The use of force in international law”, redigert av Tom Ruys mfl., 785 flg. Oxford: Oxford university press. Oxford, 2018.

Det ser heller ikke ut til at ordlyden eller stemmeforklaringene gir holdepunkter for å mene at resolusjonen skal forstås på annen måte enn tidligere resolusjoner som har autorisert anvendelse av militær makt.²³⁰ Det tilsier at Sikkerhetsrådet, ved resolusjon 1973, autoriserte militær maktanvendelse med alle nødvendige midler for å virkeliggjøre *formålet*: å beskytte sivile og sivile områder under trussel om angrep.

5.8.6 Oppsummering

For å vurdere om Norges innsats i Libya i 2011 var i tråd med det folkerettslige grunnlaget for operasjonene, har utvalget i dette kapitlet drøftet om den tolkningen av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 som ble lagt til grunn for den norske innsatsen, var holdbar etter folkeretten. Selv om det ikke foreligger noen formell norsk tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011, framgår det av arkivmaterialet at det fra norsk side ble forutsatt at resolusjonen tillot bruk av militærmakt, ikke bare for å bekjempe mål som utgjorde en umiddelbar trussel mot sivile, men også mål som kunne svekke regimets militære evne til å gjennomføre angrep mot sivile.

Etter å ha gjennomgått sikkerhetsrådsresolusjonens ordlyd, stemmeforklaringer og tidligere praksis, er utvalgets vurdering at sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 autoriserte bruk av makt for å bekjempe regimets militære evne til å gjennomføre angrep mot sivile, forutsatt at slik maktbruk var nødvendig for å beskytte sivile.

På dette grunnlaget mener utvalget at Norges militære innsats mot mål som svekket det libyske regimets militære evne, ikke gikk utenfor de formelle rammene for mandatet Sikkerhetsrådet hadde gitt. Denne vurderingen forutsetter at det var nødvendig å svekke det libyske regimets militære evne for å beskytte sivile.

Hva som er nødvendig for å beskytte sivile, vil i stor grad bero på vurderinger av situasjonen på bakken. Senere i rapporten, i kapittel 6 og 8, gjennomgås norske myndigheters vurderinger av situasjonen i Libya henholdsvis før det ble tatt beslutning om å delta i operasjonen, og underveis i operasjonen. Som

²³⁰ Se eksempelvis Nahem, Joachim og Egeland, Kjølv. «Responsibility to Protect i teori og praksis». *Internasjonal politikk*. Årgang 72 Nr. 1 (2014): 102–112.

«For Libya-intervensjonen forelå det imidlertid en tradisjonell autorisasjon for maktbruk vedtatt av FNs sikkerhetsråd med hjemmel i kapittel VII. Rettslig sett var det dermed ikke noe gjennombrudd for en ny norm, slik blant andre Ulstein og Christiansen (2013: 161) tilsynelatende har hevdet. Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 var i beste fall spesiell i det at den etablerte en lavere terskel for maktbruk, og at bevisbyrden på sett og vis ble lagt på de statene i Sikkerhetsrådet som ikke ville intervensere».

nærmere utdypet i kapittel 6, viser utvalgets høringer og gjennomgang av dokumenter at norske myndigheter i den første fasen i stor grad bygget på Sikkerhetsrådets situasjonsforståelse og nære alliertes vurderinger av at det forelå en umiddelbar trussel det var nødvendig å bekjempe for å beskytte sivile.

Videre viser kapittel 8 at norske myndigheter senere i operasjonen vurderte om det var nødvendig å bekjempe regimets militære evne for å beskytte sivile. Som nevnt la regjeringen i juni til grunn at slik maktbruk var nødvendig fordi Gaddafis regime ennå hadde evne og vilje til å fortsette angrepene mot sivilbefolkningen. Etter det utvalget kjenner til, hadde norske beslutnings-takere på dette tidspunktet, i juni 2011, forholdsvis detaljerte opplysninger om Gaddafis militære evne. Hadde Gaddafis regime vilje til å fortsette angrep mot sivilbefolkningen? Dette spørsmålet var – og er – vanskeligere å vurdere. En gjennomgang av arkivmateriale tilsier at det i hvert fall var utslagsgivende for norske myndigheters vurdering av regimets vilje at regimet ikke aksepterte verken kravene FNs sikkerhetsrådsresolusjon hadde stilt, eller vilkårene for våpenhvile og tilbaketrekking NATO hadde formulert på utenriksministermøtet i april.

Selv om flere har mer enn antydnet at NATOs operasjon gikk ut over rammen for Sikkerhetsrådets mandat,²³¹ har utvalget ikke funnet holdepunkter for en slik konklusjon hva gjelder Norges deltakelse i denne operasjonen fram til 1. august. For det første tilsier rettskildebildet at sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 ikke bare autoriserer maktbruk for å beskytte sivile mot umiddelbare trusler, men også bruk av makt mot regimets militære evne, så lenge det er nødvendig for å beskytte sivile under trussel om angrep. Dette er en tolkning som flere folkerettsjurister også har lagt til grunn.²³² Videre viser utvalgets gjennomgang at norske myndigheter også la til grunn at det var nødvendig ikke bare å delta, men også å videreføre operasjonene fram til 1. august, for å beskytte sivile, også når operasjonene bekjempet mål som svekket regimets militære

evne. Etter 1. august ble norske kampfly trukket ut, men først og fremst av praktiske årsaker knyttet til luftforsvarets operative evne og evne til å støtte andre norske styrkebidrag i internasjonale operasjoner.²³³ Endelig uttalte også FNs generalsekretær Ban Ki-moon i desember 2011 at NATOs operasjon var innenfor rammen av Sikkerhetsrådets mandat:

*“Security Council resolution 1973, I believe, was strictly enforced within the limit, within the mandate», Ban told reporters in New York. «This military operation done by the NATO forces was strictly within (resolution) 1973.” “I believe this is what we have seen, and there should be no misunderstanding on that”.*²³⁴

I denne sammenheng er det grunn til å understreke at det i resolusjonens operative paragrafer ble stilt krav om at tiltak satt inn for å oppfylle resolusjonen skulle være gjenstand for rapportering og koordinering; det skulle rapporteres også til generalsekretærene i FN og Den arabiske liga, og det skulle koordineres med dem. Rapporteringsregimet la opp til at FNs generalsekretær skulle ha oversikt over militære tiltak som ble iverksatt for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjonen. Dette viser at FNs generalsekretær hadde et overordnet ansvar for tiltak som ble satt inn, og for koordinering med regionale aktører, slik resolusjonen la opp til. Det må derfor tillegges en viss vekt at FNs generalsekretær ga uttrykk for at NATOs operasjon hadde foregått innenfor rammen av sikkerhetsrådsresolusjonens mandat.

En konsekvens av at Norges og NATOs maktbruk var rettet mot mål som svekket regimets militære evne til å true sivilbefolkningen, var at det libyske regimet ble svekket i borgerkriger som pågikk i Libya i 2011. Dette medførte til slutt at Gaddafi-regimet falt. Etter utvalgets vurdering hadde Norges deltakelse i operasjonene et tilstrekkelig folkerettslig grunnlag nettopp fordi deltakelse ble vurdert som nødvendig for å beskytte sivile. Regimeendring var derved en konsekvens av en militær operasjon som hadde som mål å beskytte sivile. Videre i rapporten foretar utvalget en nærmere evaluering av norske myndigheters vurdering av hva som var nødvendig for å beskytte sivile i Libya.

Ved gjennomgangen av det folkerettslige grunnlaget for de operasjonene som norske styrker deltok i, har utvalget ikke i noen dokumenter funnet noen offisiell norsk tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. Den kongelige resolusjonen vedtatt 23. mars 2011 la til

231 Se eksempelvis Ulfstein, Geir og Christiansen, Hege Føsum. “The legality of the NATO bombing in Libya”, *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 62 nr. 01 (2013): 159–171. Se også Dr. Lawrence Modeme. “The Libya Humanitarian Intervention: Is it Lawful in International Law”. (2011). http://www.academia.edu/576116/The_Libya_Humanitarian_Intervention_Is_it_Lawful_in_International_Law

232 Se bl.a. <https://www.ejiltalk.org/what-does-un-security-council-resolution-1973-permit/> Sands, Philip. <https://www.theguardian.com/law/2011/mar/18/libya-un-resolution-1973> Nahem, Joachim og Egeland, Kjølv. «Responsibility to Protect i teori og praksis». *Internasjonal politikk* Årgang 72 Nr. 1 (2014): 102–112. Ashley Deeks i “The use of force in international law”, redigert av Tom Ruys mfl. Oxford: Oxford University Press, 2018. “The NATO intervention in Libya – 2011”. Side 749.

233 Kongelig resolusjon av 17. juni 2011.

234 Referert av Reuters 14. desember 2011. <https://www.reuters.com/article/us-libya-nato-un/u-n-chief-defends-nato-from-critics-of-libya-war-idUSTRE7BD20C20111214>

grunn at sikkerhetsrådsresolusjonen autoriserte bruk av militær makt. Tilsvarende ble det i FDs skriv datert 24. mars til Forsvarsstaben (FST) også lagt til grunn at sikkerhetsrådsresolusjonen autoriserte bruk av makt for å beskytte sivile som var truet av angrep. I den kongelige resolusjonen vedtatt 17. juni 2011 ble det implisitt lagt til grunn at resolusjon 1973/2011 kunne tolkes slik at det var innenfor resolusjonens rammer å angripe Gaddafis militære regime så lenge regimet hadde evne og vilje til fortsatt å angripe sivilbefolkningen. Det er likevel ingen dokumenter som trekker opp rammene for bruk av militærmakt i henhold til sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011.

FNs sikkerhetsråd har etter FN-pakten kompetanse til å vedta både målsettinger og virkemidler for å håndtere kriser som utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Det er ofte de enkelte stater eller statene i internasjonale organisasjoner som gjennomfører de tiltakene som Sikkerhetsrådet godkjenner, det hele i lys av den målsetting som følger av mandatet, og med de midler som mandatet fastsetter. Det er maktpåliggende i slike situasjoner at det juridiske handlingsrommet er avklart nasjonalt. Norge har en grunnleggende interesse i å bidra til en global orden basert på folkerettens prinsipper. Det vil være en åpenbar fordel at det som del av regjeringens beslutningsgrunnlag for deltakelse i internasjonale operasjoner foreligger skriftlige vurderinger av sentrale juridiske forhold, særlig det juridiske grunnlaget for anvendelse av militærmakt på en fremmed stats territorium.

Legalitet og legitimitet er grunnleggende forutsetninger for militære operasjoner.²³⁵ Utvalget mener derfor at det er viktig at de juridiske vurderingene som gjøres av embetsverket, blir nedfelt skriftlig. Dette sikrer notoritet. Utvalget mener også at offentliggjøring av vurderingene er viktig for tilliten til det norske politiske systemet, dels som grunnlag for en felles forståelse av hva slags oppdrag norske styrker blir satt til å gjennomføre. I denne sammenheng er offentliggjøring av det folkerettslige grunnlaget for norsk deltakelse i Irak og Syria i den internasjonale kampen mot ISIL eksempler til etterfølgelse.²³⁶

²³⁵ Sir Rupert Smith. "The utility of force". Vintage books, 2008.

²³⁶ Utenriksdepartementet. "Kampen mot ISIL. Folkerettslig grunnlag for militær maktbruk mot ikke-statlige aktører i Syria. 29.01.16. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/isil1.pdf>



Foto: Lise Åserud/NTB scanpix

6.

Den norske beslutningen om å delta i Libya-operasjonen

6.1 Innledning

Dette kapitlet handler om regjeringens forståelse av krisen i Libya, beslutningsprosessen som ledet fram til at Norge stilte kampfly i koalisjonsoperasjonen Odyssey Dawn (OOD), og de norske målsettingene for innsatsen. Framstillingen er avgrenset til perioden fram til 23. mars 2011 da formell beslutning ble truffet. Utvalget innleder med å redegjøre for norske myndigheters situasjonsforståelse av konflikten i Libya medio mars 2011 og vurderer informasjonsgrunnlaget som lå til grunn for den norske beslutningen om å delta. Deretter redegjøres det for norske myndigheters innledende håndtering av krisen. Dette omfatter norske synspunkter i NATO og drøftelser i regjeringen. Så gjennomgås beslutningsprosessen som ledet fram til regjeringens beslutning om å bidra til Libya-operasjonen. Framstillingen må ses i sammenheng med kapittel 7, som omhandler de konstitusjonelle rammene for regjeringens beslutning om å delta i Libya og håndteringen overfor Stortinget. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av regjeringens begrunnelser og målsettinger for deltakelsen. Hvordan begrunnelsene for innsatsen utviklet seg, og hvordan målsettingene ble forfulgt gjennom operasjonene, er tema for kapittel 8 og 9.

6.2 Regjeringens situasjonsforståelse medio mars 2011

Norske myndigheters vurderinger av utviklingen i Libya ble gjort i den internasjonale konteksten beskrevet i kapittel 4. Opprørsbølgen som spredte seg i Midtøsten og Nord-Afrika, skapte både bekymring og optimisme vinteren 2011. I februar 2011 var det i det norske politiske miljøet et klart håp om at den arabiske våren ville utvikle seg på samme måte som de dramatiske omveltningene i

Europa i 1989.²³⁷ I store deler av det akademiske og politiske miljø var oppfatningen at en bølge av demokrati skyllet over Midtøsten og Nord-Afrika. Det var en klar opplevelse av at man sto overfor et avgjørende historisk øyeblikk, og håpet var at politisk endring ville skje gjennom folkelig motstand mot autoritære regimer.

Da opprøret startet i februar 2001, var kunnskapen om Libya svært begrenset hos norske beslutningstakere og i embetsverket. Libya var et lukket land som skilte seg ut fra sine nord-afrikanske naboer på en rekke viktige områder. Som beskrevet i kapittel 3, hadde landet et særegent styresett og var, til tross for en åpning de siste årene, preget av å ha vært isolert fra verdenssamfunnet over lang tid. Norge hadde ingen diplomatisk representasjon i Libya, og hadde heller ikke noe bilateralt samarbeid. Norsk kontakt med libyske myndigheter var høyst begrenset og først og fremst knyttet til noen få norske bedrifters tilstedeværelse.²³⁸ Videre hadde den norske etterretningstjenesten (E-tjenesten) på dette tidspunktet ingen analytikere med spesialkompetanse på Libya.²³⁹ Behovet for analyser og vurderinger gjorde at norske myndigheter raskt måtte utvikle kunnskap om, og forståelse av, ikke bare Libya, men også opprøret som var under utvikling. Dette gjaldt både UD, FD, NATO-delegasjonen og utenriksstasjoner samt FST og E-tjenesten. Utenriksministeren og forsvarsministeren mottok likevel i februar regelmessige rapporter og etterretningsorienteringer om utviklingen i Midtøsten og Nord-Afrika. Norske utenriksstasjoner rapporterte hyppig om utviklingen i regionen samt om toneangivende aktørers synspunkter og vurderinger av hvordan det internasjonale samfunnet kunne bidra til å avhjelpe situasjonen.

237 Stoltenberg, Jens. «Redegjørelse av statsministeren om situasjonen i Libya og Norges deltakelse i den internasjonale koalisjonsstyrken», <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110329/1>

238 I 2011 drev Yara, Statoil, Jotun, Det Norske Veritas, Vetco Aibel, Pemco og Nera virksomhet i Libya.

239 Utvalgets høringer 21. desember 2017 og 9. april 2018.

Sikkerhetsrådets vedtak av resolusjon 1970 26. februar 2011 gjorde sterkt inntrykk på norske beslutnings-takere.²⁴⁰ Resolusjonen fordømte libyske myndigheters systematiske angrep på sivilbefolkningen, karakteriserte angrepene som forbrytelser mot menneskeheten og henviste situasjonen til den internasjonale straffedomstolen.²⁴¹ På samme tid kom en rekke fordømmelser av det libyske regimets voldsbruk mot sivile, blant annet fra EU, FNs generalsekretær, AU og FNs menneskerettighetsråd. Flere representanter for det libyske regimet hoppet av.

Den internasjonale mediedekningen av utviklingen var også omfattende, til tross for at det var færre journalister på bakken enn det hadde vært i blant annet Egypt og Tunisia. Det var vanskelig for norske myndigheter å få tilgang til etterrettelig informasjon og få verifisert det som ble rapportert i media om situasjonen i Libya. I denne perioden publiserte flere norske aviser ledere og kronikker som argumenterte for at Norge hadde et ansvar for å stanse Gaddafis brutale framferd i Libya.²⁴²

Det fantes få eksperter på Libya internasjonalt. I NATO var det Frankrike og Italia som hadde best innsikt i Libya-problematikken. Som tidligere kolonimakter og med etablerte kanaler for kontakt med både regimet og opposisjonsbevegelsen i Libya, var det disse to landene, i tillegg til medierapporteringen, som i stor grad formet situasjonsforståelsen både i NATO og i Norge.

I slutten av februar og begynnelsen av mars, før Gaddafi-regimet innledet sin motoffensiv mot opprørerne, var vurderingen på norsk side at det bare var et tidsspørsmål før Gaddafi måtte gå av som Libyas leder.²⁴³ Norske myndigheter karakteriserte situasjonen som et folkelig opprør og anså det som lite sannsynlig at regimet ville overleve på lengre sikt. De vurderte at ulike utfall av krisen var mulig, herunder fortsettelse av borgerkrigen, en forhandlet løsning på konflikten eller en fastfrysing av konflikten mellom regimet i øst og opprørerne i vest. Man var oppmerksom på de potensielle regionale implikasjonene konflikten ville kunne ha for Libyas naboer, men også for Europa. Videre anså man at det forelå reell fare for at landet ble delt i to, og

at konflikten kunne føre til statskollaps og ytterligere fragmentering av det som ble betraktet som en allerede dysfunksjonell stat.

Libyas militære kapasitet ble av norske myndigheter ansett som betydelig, men preget av mye dårlig vedlikeholdt materiell, utrent personell og svak kommando og kontroll. Man var bekymret for to forhold, nemlig om Libya faktisk hadde kvittet seg med alle sine kjemiske og biologiske stridsmidler slik landet hadde lovet i 2003–2004, og om myndighetene hadde kontroll med eventuelle lagre av både konvensjonelle og andre typer våpen. I lys av diskusjonene i NATOs råd og i det internasjonale ordskiftet om en eventuell flyforbuds-sone og om hvilken effekt en slik sone eventuelt ville ha, ble E-tjenesten tidlig i mars anmodet av FD om å gjøre vurderinger av det libyske luftforsvarets kapasitet.

I rapportene fra norske utenriksstasjoner i begynnelsen av mars ble det framhevet bekymring særlig for den humanitære situasjonen i Libya. Det framkom også flere ulike perspektiver på konflikten og styrkeforholdet mellom regimet og opprørerne. Rapportene reflekterte videre usikkerheten knyttet til hvem opprørerne egentlig var, og hva slags kapasitet de hadde i forhold til regimet. Det framgikk blant annet at regimestyrkene var opprørerne militært overlegne, men at opprørerne stadig ble flere i antall. Flere utenriksstasjoner rapporterte at Gaddafi ikke ville gi seg. En rekke scenarier ble presentert, alt fra at Gaddafi innen kort tid ville eliminere opposisjonen, til at konflikten ville utvikle seg til et kaos og til slutt gjøre Libya til et nytt Somalia.²⁴⁴

Det er utvalgets vurdering at norske myndigheter hadde begrenset tilgang til informasjon og liten direkte erfaring med landet Libya. Det forelå derfor få forutsetninger for å etablere en annen situasjonsforståelse enn den som var framherskende i februar og mars 2011. Norske myndigheter hadde begrenset Libya-ekspertise i embetsverket, og var derfor i stor grad avhengig av informasjon og analyser levert av andre. Det er utvalgets oppfatning at medienes ensidige rapportering fra opprøret og utvekslingen av synspunkter med allierte land og innen rammen av NATO var viktige faktorer for formingen av den norske situasjonsforståelsen. Resolusjon 1973 ble vedtatt 17. mars og ga uttrykk for en klar situasjonsforståelse. I resolusjonen framkommer blant annet følgende:

240 Utvalgets høringer 22. desember 2017, 17. januar 2018 og 27. februar 2018.

241 Situasjonsbeskrivelsen i resolusjon 1973/2011 bygger videre på situasjonsbeskrivelsen i resolusjon 1970/2011 og resolusjon om Libya i FN menneskerettighetsråd. Se nærmere beskrivelse i rapportens pkt. 5.4 og 5.5.

242 Se eksempelvis Egeland, Jan. «Hvordan stanse Gaddafi?» *Aftenposten*. 11. mars 2011; «Norge og Libya». Leder i *Verdens Gang*. 12. mars 2011; «Et varslet folkemord». *Aftenposten*. 18. mars 2011, <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/1jW67/Et-varslet-folkemord>, «Reddet av FN – i siste liten». Leder i *Stavanger Aftenblad*. 19. mars 2011; «Norge må bidra i Libya». Leder i *Nationen*. 19. mars 2011.

243 Utvalgets høringer 21. og 22. desember 2017 og 9. april 2018.

244 Flere rapporter fra norske utenriksstasjoner, bl.a. følgende: Rapport fra ambassaden i Alger. «Libya. Statusrapport 8. mars 2011.» 09.03.11. Rapport fra NATO-delegasjonen. «Uformelt rådsmøte 8.3.2011: Italiensk etterretningsbriefing om situasjonen i Libya.» 08.03.11 (B). Rapport fra NATO-delegasjonen. «Libya. NATOs råd 7.3.11.» 07.03.11. (B). Rapport fra ambassaden i Paris. «Libya. Franske vurderinger.» 02.03.11. Rapport fra ambassaden i Kairo. «Den arabiske liga, møte på ministernivå om Libya i Kairo 2. mars 2011.» 06.03.11.

“Deploing the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011),

Expressing grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties,

Reiterating the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and reaffirming that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,

Condemning the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions,

Further condemning acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities against journalists, media professionals and associated personnel and urging these authorities to comply with their obligations under international humanitarian law as outlined in resolution 1738 (2006),

Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity (...),”

Tre grunnleggende forhold er blitt trukket fram som bakgrunn for vedtaket av resolusjonen: for det første at de innledende tiltakene som FN iverksatte ved resolusjon 1970/2011, ikke hadde hatt effekt²⁴⁵; for det andre Gaddafis uttalelser, som underbygget en intensjon om å angripe sivile og sivilt befolkede områder²⁴⁶; for det tredje en framføring av militære styrker mot østlige områder i Libya.²⁴⁷

Det er utvalgets oppfatning at norske myndigheter i stor grad la Sikkerhetsrådets vurdering til grunn for sin situasjonsforståelse etter at resolusjon 1973 var blitt vedtatt. Sikkerhetsrådet hadde karakterisert angrepene mot sivilbefolkningen som omfattende og systematiske, og konkludert med at situasjonen i Libya representerte en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Da resolusjon 1973 ble vedtatt, baserte man seg blant annet på menneskerettighetsorganisasjoner som

advarte mot alvorlige overgrep mot sivile, og som krevde at det internasjonale samfunnet grep inn.²⁴⁸ Avhoppere fra regimet advarte om det samme. Som beskrevet i kapittel 4, var Gaddafi-regimets brutale framferd overfor egen befolkning blitt møtt med bred fordømmelse internasjonalt, og det var få alternative stemmer i internasjonale media. Utestengelsen av Libya fra FNs menneskerettighetsråd 25. februar var en viktig milepæl. Norge deltok i en kjernegruppe av land som sto bak forslaget om suspensjon på bakgrunn av alvorlige og systematiske menneskerettighetsbrudd, et forslag som resulterte i det historiske vedtaket.²⁴⁹ Beslutningen i sikkerhetsrådsresolusjon 1970 om å iverksette undersøkelser om mulige forbrytelser mot menneskeheten, var også viktig for forståelsen av situasjonen og debatten om en flyforbudssone. Like før resolusjon 1973 ble vedtatt, rapporterte den norske NATO-delegasjonen at amerikanske myndigheter anså «faren for en massakre som stor» i Benghazi.²⁵⁰

Flere har i ettertid kritisert vurderingene av den faktiske trusselen Gaddafi representerte. Det har skjedd både i land som deltok i NATO-operasjonen, og i land som sto utenfor. Bruken av begreper som folkemord og referanser til Rwanda og Srebrenica er særlig blitt kritisert for å ha vært misvisende; dette på grunnlag av antallet drepte i de ulike konfliktene, og ulike vurderinger av omfanget av overgrepene Gaddafis styrker kunne ha utført i Benghazi dersom det internasjonale samfunnet ikke hadde grepet inn. For Libya lå tallene mellom et par hundre til inntil 1 000 drepte, mens så mange som 700 000 mennesker ble drept i Rwanda i 1994. Al Jazeera, Reuters, CNN og BBC rapporterte om luftangrep mot sivile i begynnelsen av mars, noe som i ettertid har vist seg vanskelig å verifisere. I rapporter og analyser er det blitt hevdet at vestlige etterretningstjenester ikke kunne innestå for vurderingene da ryktene begynte å svirre om et nær

245 Se pressemelding fra FN: <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm> : “Speaking after the vote, representatives who had supported the text agreed that the strong action was made necessary because the Qadhafi regime had not heeded the first actions of the Council.”

246 Utvalgets intervjuer 22. desember 2017, 17. januar 2018 og 16.-17. april 2018.

247 <https://www.un.org/press/en/2011/sc10200.doc.htm>: “..on the verge of even greater violence against civilians as it closed in on areas previously dominated by opposition in the east of the country”.

248 Se eksempelvis Human Rights Watch 17. mars 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/03/17/libya-benghazi-civilians-face-grave-risk> og omtale av FN-ekspertenes funn på <https://appablog.wordpress.com/2011/02/23/libya-%E2%80%9Cstop-the-massacre%E2%80%9D-un-experts/>

249 Omtalt i utenriksministerens besvarelse av spørsmål fra stortingsrepresentant Karin S. Woldseth (FrP), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlig-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=49584>.

250 Innberetning fra NATO-delegasjonen «Situasjonen i Libya. Amerikanske synspunkter» 16. mars 2011 (B).

forestående folkemord i Benghazi i mars 2011.²⁵¹ Det er derfor mye som tyder på at advarslene fra blant andre libyske opposisjonsgrupper i eksil, enkelte regionale aktører og menneskerettighetsaktivister ble akseptert uten noen form for kritisk granskning, og at de kan ha bidratt til å hausse opp trusselbildet i internasjonale medier. Dette må likevel ikke overskygge det sentrale forhold at mange menneskeliv sto på spill.

Mye tyder på at norske myndigheter ikke fant det nødvendig å etterprøve Sikkerhetsrådets situasjonsforståelse. Den var i samsvar med NATOs situasjonsforståelse, og det som framgikk i internasjonale media. I beslutningsgrunnlaget for regjeringens vedtak om å delta i Libya-operasjonen ligger omtalen av situasjonen svært tett opp til Sikkerhetsrådets beskrivelse av situasjonen. I den kongelige resolusjonen fra 23. mars ble det vist til at libyske myndigheter ikke etterlevde instruksene i sikkerhetsrådsresolusjon 1970 om umiddelbar stans i voldshandlingene og stans av de omfattende og systematiske overgrepene mot sivilbefolkningen. Selv om sentrale beslutningstakere i ettertid har omtalt situasjonen i Libya som et nær forestående folkemord, vil utvalget understreke at det skriftlige beslutningsgrunnlaget omtaler situasjonen i Libya i mars 2011 som systematiske overgrep mot sivile og brudd på menneskerettigheter. Utvalgets vurdering er at det skriftlige beslutningsgrunnlaget gir en nøktern og realistisk beskrivelse av situasjonen slik den framsto for norske beslutningstakere på dette tidspunktet.

Norske beslutningstakere vurderte videre at det var et svært begrenset vindu for å gripe inn. Det libyske regimets styrker var 19. mars i nærheten av Benghazi. Stoltenberg-regjeringen erkjente at situasjonen var uoversiktlig, men anså på beslutningstidspunktet at det forelå tilstrekkelig informasjon om situasjonen. Alternativet for norske myndigheter var å bruke lengre tid på beslutningsprosessen, herunder å innhente mer informasjon fra flere aktører, eller å ta et politisk valg om at Norge ikke skulle imøtekomme FN's sikkerhetsråds anmodning om støtte til gjennomføringen av resolusjonen og beskytte sivile.

251 Se eksempelvis Kuperman, Alan. "Obama's Libya Debacle". *Foreign Affairs* mars/april 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/obamas-libya-debacle>; Zenko, Micah i "The Big Lie About the Libyan War", <http://foreignpolicy.com/2016/03/22/libya-and-the-myth-of-humanitarian-intervention/>. En rapport fra 2016 utarbeidet av utenrikskomiteen i det britiske parlamentets underhus framholder at intervensjonen skjedde på bakgrunn av feilaktige antakelser om trusselen og mangelfullt etterretningsgrunnlag. En tilsvarende debatt har gått i USA i forbindelse med senathøringene om USAs rolle i intervensjonen i Libya og angrepet på det amerikanske konsulatet i Benghazi i 2012. Påstandene tilbakevises av bl.a. J.-B. J. Vilmer i "Ten Myths about the 2011 intervention in Libya". *The Washington Quarterly*, 39:2, 23-43, 25. juli 2016 og Chollet, D. og B. Fishman, B. i "Who lost Libya?: Obama's intervention in retrospect/Kuperman replies". I *Foreign Affairs*; New York, Vol 94, May/June 2015.

6.3 Innledende håndtering av krisen i Libya

I NATO og andre internasjonale fora var utviklingen i Libya regelmessig på dagsordenen fra begynnelsen av februar 2011. Norske myndigheter ble således tvunget til å ta stilling til utviklingen. NATOs militære myndigheter hadde fått i oppdrag å følge situasjonen nøye. Innledningsvis fokuserte NATO på evakuering av borgere fra allierte land og på de potensielle ringvirkningene av væpnet konflikt og opprør. Det ble uttrykt bekymring for Libya som en stat i oppløsning (*failed state*), og man fryktet at landet kunne bli en frihavn for internasjonal terrorisme og en åpen sluse for innvandring til Europa.²⁵²

Kunne og burde NATO ha en rolle i en eventuell krisehåndteringsoperasjon? I midten av februar dukket spørsmålet opp i NATOs råd. Det var bred enighet om at NATO, dersom alliansen skulle ha en rolle, måtte opptre i nært samarbeid med FN og EU. Man innledet drøftelser av mulige handlingsalternativer for bruk av NATO-kapasiteter som allerede var i Middelhavsregionen, og NATOs militære myndigheter ble gitt i oppdrag å starte såkalt «forsiktig planlegging». Innledningsvis dreide det seg primært om overvåkningsressurser, støtte til søk og redning og humanitær bistand. Etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1970 var vedtatt 26. februar, ble det iverksatt såkalt forsiktig planlegging for å kunne understøtte en våpenembargo og en eventuell flyforbudssone dersom dette skulle bli politisk ønskelig.

Regjeringen kom med en rekke uttalelser og tok flere beslutninger knyttet til situasjonen i Libya i løpet av kort tid i andre halvdel av februar. 19. og 22. februar fordømte regjeringen libyske myndigheters hensynsløse voldsbruk mot egne borgere.²⁵³ Norge oppfordret myndighetene i Libya til å respektere grunnleggende menneskerettigheter, herunder å sikre trygghet og tillate fredelige demonstrasjoner. 3. mars besluttet regjeringen å gi 50 millioner kroner i nødhjelp til Libya. Regjeringen viste til at det var nødvendig med straks-tiltak for å håndtere den humanitære krisen og unngå å destabilisere hele regionen.²⁵⁴ Norge sluttet seg også til en EU-uttalelse som fordømte libyske myndigheters overgrep mot egne borgere.²⁵⁵

252 Innberetninger fra NATO-delegasjonen 25. februar og 1. mars 2011. Utvalgets høringer 8. desember 2017 og 29.-30. januar 2018.

253 Pressemelding fra UD 19. februar: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-fordommer-voldsbruken-i-libya-bahr/id633937/> og 22. februar: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vold_egne/id634501/

254 Pressemelding fra UD 3. mars: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/libya_hjelp/id635111/

255 Pressemelding fra EUs høyrepresentant https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/119453.pdf

Etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1970 ble vedtatt 26. februar, kom det et taktskifte i norske myndigheters arbeid med hensyn til Libya. Rapporteringen fra utenriksstasjonene økte. Det samme gjorde den nasjonale mediedekningen av Libya. Regjeringen vedtok 11. mars en forskrift om målrettede sanksjoner mot det libyske regimet, basert på sikkerhetsrådsresolusjon 1970.²⁵⁶ Forskriften viser blant annet til

«de grove og systematiske brudd på menneskerettighetene i Libya, herunder vilkårlige drap og arrestasjoner, bruk av skarpe skudd mot fredelige demonstranter, tortur, samt utbredte og systematiske angrep rettet mot sivilbefolkningen og som anses å kunne utgjøre forbrytelser mot menneskeheten. Situasjonen anses å utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet».

Forsvarsminister Grete Faremo deltok 10. mars på NATOs forsvarsministermøte i Brussel, der situasjonen i Libya var på dagsordenen. Det var i denne perioden betydelig bekymring for det som ble omtalt som en humanitær katastrofe, samtidig som det var betydelig tilbakeholdenhet hos mange allierte når det gjaldt en eventuell rolle for NATO i konflikten i Libya.²⁵⁷ 9. mars redegjorde Faremo i DUUFK for status for NATOs forsiktede planlegging og understreket at Norge måtte være forberedt på å bidra. Samtlige partier støttet på dette tidspunktet et norsk bidrag til en eventuell internasjonal operasjon under forutsetning av det forelå et klart mandat fra FNs sikkerhetsråd.²⁵⁸

NATOs forsvarsministre ble enige om at tre kriterier måtte ligge til grunn for en eventuell rolle for alliansen i håndteringen av Libya. For det første måtte det foreligge et klart definert behov for bruk av NATOs ressurser. For det andre måtte det foreligge et utvetydig folkerettslig mandat for bruk av makt. Det tredje kriteriet var sterk regional støtte. Betydningen av, og behovet for, tett kontakt med partnerland i regionen, Den afrikanske union og Den arabiske liga ble understreket.²⁵⁹

I internasjonale fora advarte utenriksminister Jonas Gahr Støre mot at et sammenbrudd i Libya kunne skape et farlig maktvakuum i Nord-Afrika. Under FNs

menneskerettighetsråds hovedsesjon i Genève 28. februar og i bilaterale samtaler med blant andre FNs høykommissær for flyktninger António Guterres, USAs utenriksminister Hillary Clinton og EUs høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk Cathrine Ashton, tok Gahr Støre til orde for å tenke nøye gjennom hvordan man kunne intervensere for å bidra til stabilitet, respekt for menneskerettigheter og demokrati i Libya.²⁶⁰ Den norske linjen var å utnytte et bredt spekter av virkemidler for å legge press på libyske myndigheter. Budskapet om en helhetlig tilnærming til problemet ble formidlet både i FN, i NATO og i bilaterale samtaler på ulike nivåer i denne perioden. Det så ut til å råde en utbredt skepsis mot bruk av militærmakt i UD og hos utenriksministeren selv. Mye tyder på at erfaringene fra Irak og Afghanistan påvirket vurderingene.²⁶¹ Det ble særlig tydelig da man på norsk side i begynnelsen av mars begynte å diskutere en mulig flyforbudssone.

Alle partier på Stortinget var enige om at man burde bidra militært i Libya dersom man fikk mandat fra FNs sikkerhetsråd. Høyre og Fremskrittspartiet var de partiene som argumenterte sterkest for at Norge burde delta. På dette tidspunktet framstod en flyforbudssone som det mest realistiske alternativet. Flere partier vektla betydningen av at en intervensjon var støttet av afrikanske og arabiske land. Dette framkom både i drøftelsene i DUUFK 9. mars og i Stortingets muntlige spørretime 16. mars.²⁶² I spørretimen ga Gahr Støre uttrykk for klar skepsis til en flyforbudssone, og viste til at innføring av en flyforbudssone alene ville være en lettvinnet løsning, som ikke nødvendigvis svarte til formålet. Han hevdet at det var umulig å etablere demokrati fra lufta, og at innføring av en flyforbudssone uten å ta ut bakkemål ville være lite effektivt. Også i det internasjonale ordskiftet var man i tvil om en flyforbudssone ville være den mest effektive måten å stoppe Gaddafis brutale framferd på.²⁶³

Gahr Støres svar i spørretimen 16. mars ble sterkt kritisert av opposisjonen. Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre etterlyste en klarere linje fra regjeringen med hensyn til hva norske myndigheter hadde til hensikt å gjøre, og understreket betydningen av å stille opp for den libyske sivilbefolkningen og for demokratiske krefter, særlig når Den arabiske liga hadde anmodet

256 Forskrift om sanksjoner mot Libya, https://lovdata.no/artikkel/forskrift_om_sanksjoner_mot_libya/232

257 Innberetning fra NATO-delegasjonen 10. mars 2011. «NATOs forsvarsministermøte – Libya» (B).

258 Utvalgets høringer 22. desember 2017, 29. januar 2018 og referat fra konsultasjonene i DUUFK 9. mars.

259 Utvalgets høringer 8. desember 2017, 29.–30. januar 2018. Innberetninger fra NATO-delegasjonen 25. februar, 1. mars og 16. mars 2011. Se også Engelbrekt, K. "Why Libya? Security Council Resolution 1973 and the politics of justification", s. 53 i "The NATO Intervention in Libya. Lessons learned from the campaign", redigert av K. Engelbrekt, M. Mohlin og C. Wagnsson. London: Routledge: 2014.

260 Pressemelding fra UD 26. februar: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mr_hovedsesjon/id634845/

261 Utvalgets høringer 21. desember og 22. desember 2017.

262 Transkripsjon av diskusjonen i Stortingets spontane spørretime 16. mars: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110316/muntligsporrer-time/>

263 Michaels, J.H. "Able but not willing: a critical assessment of NATO's Libya intervention", i *The NATO Intervention in Libya. Lessons learned from the campaign*», redigert av K. Engelbrekt, M. Mohlin og C. Wagnsson, 21. London: Routledge: 2014.

om det. Det ble ansett som svært lite sannsynlig at Sikkerhetsrådet kunne samles om en resolusjon. Den rådende oppfatningen var at Russland ville legge ned veto.²⁶⁴ Det var derfor en stor overraskelse at resolusjon 1973 faktisk ble vedtatt 17. mars. Det faktum at resolusjonen også ga et bredt mandat for bruk av militærmakt for å beskytte sivile, var også overraskende, ikke minst fordi diskusjonen i forkant stort sett hadde dreid seg om en flyforbudssone. Norske myndigheter ga sin umiddelbare støtte til resolusjonen.²⁶⁵ Utvalget skal nå se nærmere på hvordan beslutningsprosessen forløp.

6.4 Den norske beslutningsprosessen

Dagen etter sikkerhetsrådsvedtaket gjennomførte statsminister Stoltenberg en serie konsultasjoner i statsministerboligen.²⁶⁶ Til stede var blant andre utenriksminister Gahr Støre, forsvarsminister Faremo, forsvarssjef Sunde og statssekretær Barth Eide, embetsmenn fra SMK, UD og FD, samt Generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL). Temaet var Norges bidrag til oppfølging av sikkerhetsrådsresolusjonen. Grunnlaget for diskusjonene var status for NATOs planprosess, alliertes synspunkter og forsvarssjefens fagmilitære anbefaling om mulige norske styrkebidrag.²⁶⁷ Statsministeren måtte også ta stilling til invitasjonen han hadde mottatt til den internasjonale konferansen i Paris dagen etter, lørdag 19. mars. Partilederne Kristin Halvorsen og Liv Signe Navarsete ble holdt oppdatert per telefon og konsulterte sine respektive partigrupper på Stortinget. Så vidt utvalget har forstått, var diskusjonstemaet ikke om Norge skulle delta, men snarere om hva slags bidrag landet skulle delta med, og om hva deltakelse i en internasjonal militær intervensjon ville innebære for Norge.²⁶⁸

Det mest aktuelle bidraget var kampfly. Det var en etterspurt kapasitet, og Norge hadde tilgjengelige fly, godt trente mannskaper og anvendbare våpen. I forkant av vedtaket i Sikkerhetsrådet hadde Forsvaret

og FD også vurdert maritime overvåkningsfly, men det ble nå ansett som et mindre relevant bidrag. Bakgrunnen for det var at norske myndigheter også ønsket å bidra aktivt til å beskytte sivile og ikke bare til å håndheve våpenembargo og flyforbudssone. Det var en klar oppfatning av at dersom Norge skulle bidra, måtte man ta sikkerhetsrådsresolusjonen på ordet og være villig til å bruke «alle nødvendige midler» for å beskytte sivile, og at Norge skulle «gjøre en forskjell».²⁶⁹

På dette tidspunktet var det ikke klart om operasjonen skulle gjennomføres i regi av en koalisjon av villige eller av NATO. På norsk side ble det vurdert som ønskelig at styrkebidraget ble avgitt til NATO, for det ville sikre større kontroll med, og innflytelse på, operasjonen takket være et etablert planverk og velfungerende prosedyrer, avklarte kommandoforhold og tilstedeværende norsk personell i NATOs kommandostruktur. I beslutningsgrunnlaget ble det presisert at dersom det ble en koalisjonsoperasjon, var det av avgjørende betydning å være representert i kommandostrukturen og ha full innsikt i operasjonsplanen og gjennomføringen av operasjonen.²⁷⁰ Konsekvensene for styrkeproduksjon, nasjonal beredskap og NATO-beredskap ble ansett som håndterbare ved en deployering av inntil seks kampfly for en periode på inntil tre måneder.²⁷¹ Styrkebidraget var beregnet å kunne være på plass i løpet av 5–10 dager, og kostnadene ble anslått til 50 millioner kroner basert på erfaringstall fra tidligere operasjoner. Det ble tatt forbehold om at dette var et estimat i en tidlig fase, og at det måtte kvalitetssikres. Som vi skal se senere, ble det betydelige endringer i kostnadsestimatene.

I løpet av kvelden 18. mars ble det enighet om at Stoltenberg skulle delta på konferansen i Paris. Videre ble det enighet om at Norge skulle tilby seks F-16 kampfly til NATO eller en koalisjon av villige, forutsatt at regjeringspartnerne Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (SP) støttet dette. Utenriksminister Gahr Støre hadde også kontakt med leder for utenrikskomiteen på Stortinget, Ine Eriksen Søreide, som ble orientert om at Norge hadde til hensikt å tilby styrkebidrag til en operasjon. Hun fikk beskjed om at regjeringen ville komme tilbake med mer informasjon så snart rammebetingelsene for et eventuelt styrkebidrag var avklart. I løpet av helgen var det også kontakt med de parlamentariske lederne i Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Regjeringspartner SP ga sin tilslutning i løpet av kvelden 18. mars. SV trengte

264 Utvalgets høringer 21. desember 2017.

265 Pressemelding fra Forsvarsdepartementet 18.03.11, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-stotter-fn-vedtak-om-libya/id636205/>

266 Utvalgets høringer 21. og 22. desember 2017, 17., 18. og 29. januar, 26. februar 2018 og 27. april 2018. Drøftelsene i statsministerboligen er også omtalt i flere åpne kilder, herunder i Stoltenbergs egen biografi *Min historie*. Gyldendal Norsk Forlag AS, 2016, *Kristin Halvorsen: Gjennomslag*. Lilla Sølhusvik, Cappelen Damm AS 2012; Egeberg, Kristoffer. *Fredsnaasjonen Norge*, kap. 23 «Inn i varmen»: Oslo: Kagge forlag AS, 2017.

267 Notat fra FD til SMK og UD. «Tilråding om bidrag med norske militære styrker til krisen i Libya», 18. mars 2011 (B). FSTs «Vurdering av Forsvarets bidrag til operasjoner i forbindelse med krisen i Nord-Afrika», 18. mars 2011 (B).

268 Utvalgets høringer 21. og 22. desember 2017, 17., 18. og 29. januar, 26. februar 2018 og 27. april 2018.

269 Utvalgets høringer 22. desember 2017 og 29. januar 2018.

270 Utvalgets høringer 21. desember. Notat fra FD til SMK og UD. «Tilråding om bidrag med norske militære styrker til krisen i Libya», 18. mars 2011 (B).

271 FSTs «Vurdering av Forsvarets bidrag til operasjoner i forbindelse med krisen i Nord-Afrika», 18. mars 2011. (B).

mer tid til å vurdere saken internt i partiet. Det ble stilt spørsmål ved om det var nødvendig å stille et «så skarpt bidrag» og få en «så ledende rolle» i operasjonen.²⁷² Først lørdag morgen 19. mars, da Stoltenberg var på vei til møtet i Paris, ga partileder Kristin Halvorsen sitt endelige tilsagn om støtte til deployering av seks F-16 kampfly til operasjonen. I Paris informerte Stoltenberg om at Norge var i ferd med å klargjøre relevante kapasiteter fra Luftforsvaret, inkludert seks kampfly.²⁷³ Den formelle beslutningen ble først tatt ved kongelig resolusjon 23. mars²⁷⁴, etter at saken hadde vært behandlet i regjeringsskonferanse 21. mars. Stortinget ble konsultert ved møte i DUUFK 22. mars.

Beslutningen om å deployere seks F-16 kampfly til Libya-operasjonen ble tatt svært raskt, noe som etter utvalgets vurdering primært skyldtes tre faktorer. Det var en klar opplevelse av at det hastet å beskytte sivile i Benghazi; statsministeren vurderte at det nødvendige beslutningsgrunnlaget forelå allerede før møtet i Paris; og det var ingen tvil om at det var flertall på Stortinget for et norsk militært bidrag. Et gjennomgående budskap fra politikerne og embetsverket som var involvert i prosessen, har vært at tidspresset ble definert av trusselen mot Benghazi, og at det var avgjørende å få iverksatt luftoperasjonene raskt for å hindre at Gaddafi inntok Libyas nest største by og begikk ytterligere overgrep mot sivilbefolkningen. Det var en klar opplevelse av at dersom man ikke tok en beslutning raskt ville Norge være medansvarlig for en katastrofe for sivilbefolkningen. Invitasjonen til å delta i Paris bidro også til å definere tempoet i beslutningsprosessen. De involverte har lagt stor vekt på at man sto overfor en krise som stilte ekstraordinære krav til handlekraft og beslutsomhet.²⁷⁵

Et annet hovedbudskap var at et samlet internasjonalt samfunn sto bak et historisk vedtak i Sikkerhetsrådet og var rede til å delta. Norge kunne ikke stå på sidenlinjen. En tredje forklaring er at regjeringen var helt sikker på at den hadde flertallet på Stortinget bak seg. Situasjonen i Libya hadde, som tidligere nevnt, allerede vært gjenstand for diskusjon i flere spørretimer. En fjerde forklaring er at beslutningen om å delta i Libya var mer politikerstyrt enn vanlig. Det framgår av høringene som utvalget har gjennomført, at den reelle beslutningen ble tatt i en meget liten krets.²⁷⁶ Det er

noe som kjennetegner beslutningsprosesser ved krisehåndtering generelt, og det var også situasjonen i andre land i tilfellet Libya. Som illustrert i kapittel 4, spilte statsledere som Obama, Cameron og Sarkozy en rolle som var helt avgjørende for beslutningen om å intervensere.²⁷⁷

Framstillingen i media og i det offentlige ords skillet etterpå har i stor grad vektlagt at beslutningsprosessen knyttet til Norges deltakelse i krigen i Libya forløp via mobiltelefon og SMS. Utvalgets høringer og kilde-materiale har nyansert dette bildet. Som vist over hadde det fra slutten av februar foregått en forsiktig planlegging av en NATO-operasjon. Også det norske forsvaret hadde forberedt mulige norske bidrag. Stortinget var dessuten blitt konsultert 9. mars om en mulig norsk militær deltakelse i en Libya-operasjon, og medlemmene i DUUFK hadde stilt klare vilkår for slik deltakelse. På beslutningstidspunktet var vilkårene oppfylt. Det forelå en anmodning fra FN og et utvetydig folkerettslig mandat, det var regional støtte til operasjonen, og det var en klar opplevelse av et behov for en militæroperasjon. I tillegg var det en klar forventning til Norge hos sentrale allierte med hensyn til Norges vilje og evne til å bidra. Det fagmilitære rådet som beskrev muligheten for å stille seks F-16, tilfredsstilte det politiske ønsket om å kunne «gjøre en forskjell».²⁷⁸

En stor del av kommunikasjonen i de hektiske dagene fra 17. til 22. mars skjedde i form av møter i statsministerboligen og samtaler på telefon. Dette skyldtes blant annet at Senterpartiet (SP) hadde landsmøte i Trøndelag, og at Kristin Halvorsen var på hytta for å forberede tale til SVs landsmøte påfølgende helg. Hele SPs partiledelse var altså samlet og hadde mulighet til å drøfte saken internt, men uten tilgang til noe særlig skriftlig materiale eller gradert informasjon.²⁷⁹ Halvorsen har påpekt at det var uansvarlig å behandle en så viktig sak via mobiltelefon på så kort varsel.

*«Etter Libya-saken har jeg vært klar i regjeringen; jeg skal aldri mer komme i en situasjon hvor jeg sitter med mobiltelefon på hytta og avgjør om Norge skal sende soldater og F-16-fly i krigen».*²⁸⁰

Beslutningen om å delta i Libya er blitt framstilt som et

272 Utvalgets høringer 29. januar og 26. februar 2018.

273 Stoltenbergs tale i Paris 19. mars: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/libya3/id636260/>

274 Kongelig resolusjon av 23. mars: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FD/Temadokumenter/Libya-deltakelse_kgl-res-23-3-2011.pdf

275 Utvalgets høringer 21. og 22. desember 2017, 29. januar 2018 og 26. februar 2018.

276 Utvalgets høringer 8. desember, 21.–22. desember 2017 og 29. januar 2018.

277 Matlary, Janne Haaland. "Give war a chance" i *Libya: Strategi på politisk nivå?* i «Strategisk suksess? Norsk maktbruk i Libya og Afghanistan», redigert av O. Bøe-Hansen, T. Heier og J. Haaland Matlary. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.

278 Notat fra FST datert 18. mars 2011. «Vurdering av Forsvarets bidrag til operasjoner i forbindelse med krisen i Nord-Afrika».

279 Utvalgets høring 27.04.18.

280 Gjerde, Robert. "Halvorsen: -Krigsdeltakelse skal ikke avgjøres over telefon". Aftenposten. 19.12.12. <https://www.aftenposten.no/norge/i/EWj8P/Halvorsen---Krigsdeltakelse-skal-ikke-avgjores-over-telefon>

valg der man kun hadde dårlige alternativer. Stoltenberg beskrev det på følgende vis i sin redegjørelse i Stortinget 29. mars:

«I tilfellet Libya sto verdenssamfunnet overfor flere langt fra perfekte handlingsalternativer. Det klart dårligste av alle alternativer ville være ikke å handle. Sikkerhetsrådet hadde omfattende informasjon om at en akutt nødssituasjon for Libyas sivilbefolkning var under utvikling.»

Gahr Støre uttalte til Aftenposten i april at regjeringen sto «overfor mange dårlige alternativer, men det dårligste var ikke å gjøre noe».²⁸¹

Mye tyder på at de to mindre partiene i regjeringen ble utsatt for relativt stort press. Det er i høringene gitt uttrykk for at beslutningsprosessen ble gjennomført på uforsvarlig kort tid og på grunnlag av begrenset informasjon. Som utvalget vil vise i neste kapittel, var det ingen av regjeringens medlemmer som ba om utsettelse, eller som uttrykte dissens da saken ble behandlet i regjeringen. Alle statsråder har i forbindelse med saker til behandling i statsråd plikt til å si sin mening, uttrykke eventuelle motforestillinger og få alt protokollført.²⁸² Utvalget vil nå drøfte regjeringens begrunnelser og målsettinger for den militære deltakelsen i Libya.

6.5 Begrunnelser og målsettinger

6.5.1 Innledning

I denne delen av rapporten vil utvalget vurdere hva som var regjeringens viktigste begrunnelser og målsettinger for å bidra militært til Libya-operasjonen. Med «begrunnelser» mener utvalget uttalte argumenter for å bidra til å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. Basert på denne drøftelsen vil utvalget så utlede det som framstår som regjeringens målsettinger for innsatsen. I denne rapporten definerer utvalget regjeringens «målsettinger» som en beskrivelse av hva regjeringen ønsket å oppnå med den norske innsatsen. I internasjonal krisehåndtering blir målsettingene sikret ved en kombinasjon av et bredt sett av politiske, militære, folkerettslige, diplomatiske og økonomiske virkemidler. Den norske innsatsen skjer ikke i et vakuum, men må ses i sammenheng med andre aktørers innsats.

Problemstillingene som utvalget skal drøfte er: Hvorfor

²⁸¹ Stoltenberg, Jens. *Min historie*. Oslo: Gyldendal, 2016. Side 449.
Gahr Støre sitert i Aftenposten 19. april 2011, <https://www.aftenposten.no/norge/i/BRxrw/Tok-beslutningen-om-kampfly-pa-telefon>

²⁸² Grunnloven § 30. Spørsmålet behandles nærmere i kapittel 7.

anså regjeringen det som ønskelig å delta i Libya-operasjonen? Hva ønsket den å oppnå med deltakelsen da beslutningen ble tatt? Som grunnlag for drøftelsen har utvalget tatt utgangspunkt i målsettingene nevnt i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 (omtalt i forrige kapittel) og kriteriene for en eventuell NATO-involvering i Libya som NATOs forsvarsministre hadde sluttet seg til i februar. Utvalget har sett på hvordan målsettinger og kriterier som nevnt ble omsatt til norske forhold.

Det er utvalgets vurdering at det primært var to uttalte begrunnelser for deltakelsen: ansvar for å beskytte sivile og ansvar for å følge opp anmodningen fra FNs sikkerhetsråd om å bidra til å gjennomføre resolusjon 1973/2011. I tillegg mener utvalget at ønsket om å styrke forholdet til våre allierte og NATOs relevans var en viktig, men i mindre grad uttalt, målsetting for norske myndigheter.

6.5.2 Beskyttelse av sivile

Vedtaket av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 blir av mange karakterisert som et vendepunkt og veiskille i tilnærmingen til Libya. Dynamikken tatt i betraktning hadde få trodd at Sikkerhetsrådet faktisk ville samle seg om en resolusjon, og at mandatet ville bli så bredt. Vedtaket av resolusjonen kom dermed relativt uventet. I motsetning til enkelte allierte var det utenkelig for Norge å bidra militært uten et klart mandat fra FNs sikkerhetsråd. Da Sikkerhetsrådet om kvelden 17. mars likevel greide å enes om et mandat som tillot bruk av militærmakt, var derfor to vesentlige forutsetninger for både NATO-involvering og norsk deltakelse oppfylt: FN-mandat og en konkret anmodning om å delta i gjennomføringen. Norge ga derfor umiddelbart sin tilslutning til sikkerhetsrådsresolusjonen. Det skjedde etter at Gahr Støre så sent som dagen før hadde advart i Stortinget mot bruk av militærmakt. Hva skyldtes denne dramatiske endringen i regjeringens linje?

I utvalgets intervjuer er redselen for å gjenta tidligere handlingsunlatelse blitt særlig framhevet som begrunnelse.²⁸³ Norske beslutningstakerne vurderte at det var reell fare for alvorlige overgrep mot sivile i Benghazi.²⁸⁴ De katastrofale erfaringene fra Rwanda, Srebrenica og Darfur i det vestlige Sudan syntes i stor grad å prege beslutningstakernes situasjonsforståelse.

FN-mandatets sterke humanitære ordlyd, sammen med medierapportene om regimets brutalitet, skapte et press for å bidra. På det tidspunktet da beslutningen om norsk deltakelse ble tatt, forelå det tilsynelatende ingen tvil om det libyske regimets evne og vilje til å utføre de varslede overgrepene mot sivilbefolkningen.

²⁸³ Utvalgets høringer 21. og 22. desember 2017 og 29. januar 2018.

²⁸⁴ Stoltenberg, Jens. *Min historie*. Oslo: Gyldendal, 2016. Side 441.

Stoltenberg formulerte det slik i Stortingets spørretime 23. mars:

*«Jeg mener det var nødvendig, og det var nødvendig å gjøre det raskt blant annet for å redde sivilbefolkningen i Benghazi. Hadde vi ikke iverksatt operasjoner på lørdag, så hadde vi sannsynligvis nå hatt gatekamper i Benghazi. Vi hadde hatt store sivile tap, og vi hadde sett Gaddafi gjennomføre den hevnen han varslet over de menneskene som motsatte seg sitt regime. Derfor var det viktig å handle raskt».*²⁸⁵

En annen forklaring som er framkommet i utvalgets intervjuer, er oppfatningen om at Norge hadde en plikt til å stille opp for FN når prinsippet om «ansvar for å beskytte» (*Responsibility to Protect, R2P*) skulle håndheves for første gang. Sammen med land som Canada, Sveits og Sverige hadde Norge vært blant pådriverne for å forankre prinsippet om ansvar for å beskytte i FN. Norge sluttet seg i 2005 til hovedforsamlingens erklæring fra FNs toppmøte, som sier at verdenssamfunnet har et ansvar for å gripe inn mot grove brudd på menneskerettighetene dersom medlemsland mislykkes i å beskytte egen befolkning.²⁸⁶ Fra norsk side hadde man derfor arbeidet for at FN-paktens prinsipp om ikke-innblanding i interne anliggender ikke skulle stå i veien for internasjonal inngripen for å beskytte befolkningen mot massive overgrep fra egne makt-havere. Statsminister Stoltenberg sa følgende på Paris-møtet 19. mars:

*«For første gang påberoper Sikkerhetsrådet seg prinsippet om ansvar for å beskytte som hovedgrunn for å tillate bruk av makt mot et medlemsland. Norge tror fullt og fast på dette nye prinsippet og på betydningen av en FN-ledet verdensorden, og er beredt til å medvirke til at den iverksettes fullt ut ved bruk av politiske, militære og humanitære midler».*²⁸⁷

Sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 stadfestet for første gang det såkalte R2P-prinsippet. Det er utvalgets inntrykk at norske myndigheter, på bakgrunn av sitt langvarige engasjement for R2P, anså det som avgjørende å følge opp denne politikken gjennom konkrete handlinger.

6.5.3 En FN-ledet verdensorden

FN-resolusjon 1973 var av avgjørende betydning for norske myndigheters beslutning om å bidra til Libya-operasjonen. Mandatet fra FN var ikke bare en forut-

setning for den norske beslutningen om å delta, men også en selvstendig begrunnelse. Norske regjeringer har gjennom flere tiår arbeidet målrettet for å styrke legitimiteten til det internasjonale rettsystemet Norge er en del av, noe som ikke bare er blitt definert som et idealpolitisk mål, men som også har vært ansett for å være i norsk sikkerhetspolitisk egeninteresse. Dette er begrunnet med at en svekkelse av folkeretten ville representere en utfordring for Norge, og at ivaretagelse og videreutvikling av den internasjonale rettsordenen derfor er blitt ansett som en overordnet utenriks- og sikkerhetspolitisk målsetting. I regjeringsplattformen fra 2009 framgår målsettingen om en «FN-ledet verdensorden» meget klart:

*«Respekt for folkeretten, de universelle menneskerettighetene og fremme av en internasjonal rettsorden ligger til grunn for vår politikk. Det er i norsk interesse at vi har en FN-ledet verdensorden. Derfor vil regjeringen arbeide for å styrke FN og internasjonal rett».*²⁸⁸

Det var derfor en utbredt oppfatning blant beslutnings-takerne at «vi må stille opp når FN ber om det».²⁸⁹ I et intervju 18. mars framhevet Gahr Støre den lange tradisjonen i norsk utenrikspolitikk for å støtte FNs sikkerhetsråd. Han pekte også på betydningen av støtten fra Den arabiske liga, og viste til at bredden i resolusjon 1973 gjorde det naturlig for regjeringen å endre sitt syn på intervensjon i Libya. Om resolusjonen sa han at den var «noe helt annet, nemlig en bred FN-resolusjon, med mange tiltak, politiske, sivile, militære».²⁹⁰ Stoltenberg understreket dette poenget ytterligere i sin redegjørelse til Stortinget 29. mars:

*«Vårt engasjement bygger opp under en lang linje i norsk utenrikspolitikk; nemlig støtten til en FN-ledet verdensorden der bruk av makt er regulert av FN-pakten og vedtak i FNs sikkerhetsråd».*²⁹¹

Dette standpunktet bygger på noe som har vært en norsk hovedlinje i etterkrigstiden, nemlig at Sikkerhetsrådet er en garanti for at stormakter ikke tar seg til rette, og at Norge har et medansvar for å sørge for etterlevelse av folkeretten og menneskerettighetene. Resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd er bindende for alle medlemsland, og det har vært bred politisk enighet om at Norge har en klar forpliktelse til å følge opp for å demonstrere at FN er i stand til å sette makt bak sine krav. I den kongelige resolusjonen som lå til grunn for

285 Jens Stoltenberg i Stortingets spørretime 23. mars 2011, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110323/muntligsporretime/>

286 FNs hovedforsamlings erklæring, <http://undocs.org/A/RES/60/1>.

287 Regjeringen.no. «Statsministerens innlegg på toppmøte om Libya». 19.03.11. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/libya3/id636260/>

288 Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått fra AP, SV og SP datert 7. oktober 2009, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf,

289 Utvalgets høringer 22. desember 2017 samt 17. januar, 29. januar og 26. februar 2018.

290 Intervju i NRK Dagsrevyen 18.03.2011.

291 Jens Stoltenberg i redegjørelsen i Stortinget 29. mars 2011.

deltakelsen i Libya, slås følgende fast:

*«Det er i norsk og internasjonal interesse at vi bidrar til oppfyllelsen av resolusjonen og beskyttelse av sivilbefolkningen i samsvar med resolusjonens krav».*²⁹²

SVs holdning til norsk deltakelse i operasjonene i Libya synes i stor grad å være drevet fram av FN-argumentet. Som et parti som tradisjonelt har vært kritisk til bruk av makt som virkemiddel i internasjonal politikk, var det ingen selvfølge at SV skulle være positivt til deltakelse i en militær intervensjon. Erfaringene fra striden innad i partiet i 1999 da NATO intervenerte i Serbia, og debatten om deltakelse i operasjonene i Afghanistan preget i stor grad situasjonsforståelsen.²⁹³ Partileder Kristin Halvorsen begrunnet norsk deltakelse på følgende måte i Dagsrevyen 21. mars: «Hvis vi vedtar resolusjoner i Sikkerhetsrådet, og ingen er villig til å sørge for at de kan gjennomføres, da har et av SVs veldige viktige mål gått tapt, nemlig at vi ønsker en FN-leda verdensorden».²⁹⁴ FN-vedtaket var derfor av avgjørende betydning for SVs standpunkt, men også for SP.

FNs rolle var dermed helt sentral for norske beslutningstakere, både ved at ønsket om å støtte opp om FN var en selvstendig begrunnelse, og ved at FN-mandatet var en forutsetning for norsk deltakelse.²⁹⁵ En annen sentral forutsetning på norsk side var at regionen støttet bruk av militærmakt. På beslutningstidspunktet ble støtten fra arabiske land, herunder særlig Den arabiske liga, tillagt stor vekt av norske myndigheter.²⁹⁶ Erfaringene fra operasjonene i Irak og Afghanistan og det anstrengte forholdet mellom vestlige land og store deler av den arabiske verden formet perspektivet på en eventuell internasjonal intervensjon. Det ble tidlig ansett for å være av avgjørende betydning for operasjonens legitimitet at den var støttet av arabiske land. Regional støtte var som kjent ett av tre kriterier for en eventuell NATO-rolle i Libya på NATOs forsvarsministermøte 11. mars, og vedtaket om å støtte en flyforbudszone 12. mars ble framhevet som et avgjørende vendepunkt for både europeiske og amerikanske beslutningstakere.²⁹⁷

Budskapet om regional forankring, deltakelse og støtte

292 Kongelig resolusjon av 23.03.2011. «Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)».

293 Kristin Halvorsen. *Gjennomslag*. Lilla Sølvhusvik, Cappelen Damm AS, 2012.

294 Intervju i Dagsrevyen 21.03.11.

295 Statssekretær i UD, Espen Barth Eide; uttaler til Aftenposten 9. mars 2011 at «[d]et er uaktuelt for Norge å gå inn for en flyforbudszone i Libya uten at FN støtter en slik aksjon.»

296 Utvalgets høringer 21 og 22. desember 2017 samt 29. januar 2018.

297 Utvalgets høringer 8., 21. og 22. desember 2017. Rapport fra NATO-delegasjonen «Situasjonen i Libya. Amerikanske synspunkter» (B). 16. mars 2011.

ble understreket i samtlige redegjørelser for norsk deltakelse fra regjeringens side. Den militære intervensjonen var ikke bare enstemmig vedtatt i Sikkerhetsrådet, men kom i stand delvis på anmodning fra regionen selv. Flere arabiske land var også rede til å bidra militært til å håndheve resolusjonen. Saudi-Arabia, De forente arabiske emirater og Qatar hadde signalisert vilje til å bidra.²⁹⁸ Allerede i begynnelsen av mars målbar norske myndigheter i NATO betydningen av regional støtte og deltakelse.²⁹⁹ Av den kongelige resolusjonen av 23. mars framgår det at

*«Norge vil arbeide for en bredest mulig koalisjon med deltakelse fra regionen. Norske militære bidrag vil derfor være forberedt på å delta i et samarbeid mellom vestlige og arabiske stater».*³⁰⁰

Det er utvalgets vurdering at støtten fra arabiske og afrikanske land både var viktig som argument og som forutsetning for den norske deltakelsen. Den regionale støtten, i form av politisk støtte og militær deltakelse, ga de militære operasjonene legitimitet. Norske myndigheter anså at både Den arabiske liga og Den afrikanske union hadde viktige roller å spille, både under og etter konflikten. Det ble derfor en viktig forutsetning for norske myndigheter, både i NATO og i andre internasjonale fora, å bidra til å opprettholde bredden i den internasjonale operasjonen og støtten bak den. Man ønsket å unngå en situasjon der de militære operasjonene ble oppfattet som «Vesten mot resten». Dette temaet behandles også i kapittel 11 om politisk og sivil innsats.

Som vist til i kapittel 4, endret støtten fra land i regionen seg underveis i operasjonen, og det er derfor grunn til å spørre seg om ikke støtten fra land i regionen ble tillagt for stor vekt. Det er likevel utvalgets vurdering at det forut for Paris-møtet ikke ble stilt spørsmål ved støtten fra land i den arabiske og afrikanske verden ettersom signalene hadde vært så entydige: det internasjonale samfunnet måtte iverksette strakstiltak for å beskytte sivilbefolkningen i Libya. I tillegg til forholdet til regionale aktører og Libyas naboland var Norges forhold til allierte land og NATO en faktor i regjeringens beslutning om å engasjere seg i Libya-operasjonen.

6.5.4 Norges forhold til allierte og NATO

Gjennom skiftende regjeringer er Norges sikkerhetspolitiske forankring i NATO og de transatlantiske

298 Det var kun De forente arabiske emirater og Qatar (og senere Jordan) som i siste instans bidro militært.

299 Instruks til NATO-delegasjonen 15. mars 2011.

300 Kongelig resolusjon av 23.03.2011. «Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)».

relasjonene blitt tillagt stor vekt.³⁰¹ Dette har vært ansett som bærebjelken, eller ankerfestet, i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikken siden 1949. Norsk deltakelse i operasjoner i utlandet, enten i regi av NATO eller av koalisjoner av villige stater, er ofte blitt forklart med ønsket om å opprettholde NATOs relevans og bevare den amerikanske interessen for, og forpliktelsen til, å ivareta sikkerheten i Europa.³⁰² Ved å bidra til operasjoner ivaretar Norge egen sikkerhet ettersom dette anses som en investering i internasjonal fred og sikkerhet. Deltakelsen er et uttrykk for erkjennelsen av at sikkerhetsutfordringer i andre deler av verden raskt kan påvirke Norge nasjonalt og regionalt, men er også en måte å bidra til byrdefordeling og vise internasjonal solidaritet på. Alliansedimensjonen, støtte til USA og senere bidrag til å sikre NATOs relevans er eksempelvis blitt framhevet som de viktigste målsettingene for engasjementet i Afghanistan i perioden 2001–2014.³⁰³ Var det de samme refleksene som kom til uttrykk i beslutningsprosessene knyttet til Libya-operasjonen?

Det er flere som påpeker at det var viktig for norske politikere å tydeliggjøre at Norge viste solidaritet overfor våre allierte.³⁰⁴ Situasjonen i Libya utfordret ikke bare den internasjonale rettsordenen og universelle rettigheter, men representerte også en sikkerhetsutfordring med potensielt alvorlige ringvirkninger for stabiliteten i Europa. Det var en konkret uro i det norske politiske miljøet for at konflikten skulle spre seg, og særlig for konsekvensene av en mulig statskollaps og massiv flyktningestrøm over Middelhavet. Dette kom blant annet til uttrykk i møtet i DUUFK 9. mars og i spørreperioden 16. mars, men også i debatten etter statsministerens redegjørelse i Stortinget 29. mars.

I begynnelsen av mars 2011 var det ikke åpenbart at NATO kom til å få en rolle i Libya. Norske myndigheter instruerte blant annet NATO-delegasjonen om å uttrykke tilbakeholdenhet i spørsmålet om en rolle for NATO.³⁰⁵ En lav profil for NATO ble ansett som viktig for å opprettholde den internasjonale enigheten om å videreføre presset mot Gaddafi, men også for å tone

ned forventningene til at NATO skulle påta seg ytterligere operasjoner utenfor det euro-atlantiske området.

Dette kan sannsynligvis forklares med amerikanernes meget forsiktige tilnærming til konflikten innledningsvis og deres manglende vilje til å ta ledelsen av operasjonen. Da det ble klart at USA og Storbritannia ønsket å overføre kommando til NATO, ble også den norske posisjonen klarere, og norske myndigheter arbeidet målrettet i NATO-hovedkvarteret, men også i bilateral kontakt med allierte, for å støtte opp om en kommando-overføring til NATO.³⁰⁶ Viktige forklaringer på dette standpunktet som ble framhevet fra norsk side, var fordelene ved NATOs etablerte og velprøvde kommandostruktur, samt at det ikke fantes noe reelt alternativ i Europa utenom NATO, og at en slik løsning ville sikre norsk innsyn, kontroll og medbestemmelse på et helt annet nivå enn i en koalisjonsoperasjon.³⁰⁷ Et annet norsk motiv for å få NATO til å overta ansvaret for operasjonen, kan ha vært at dette var en måte å holde USA involvert i operasjonen på. USA er Norges nærmeste allierte, og betydningen av å bevare USAs interesse for europeisk sikkerhet har vært en viktig faktor i norsk politikk. Fra norsk side ble det ansett som lite sannsynlig at USA ville akseptere å plassere amerikanske styrker under europeisk kommando.³⁰⁸ Kommando-forhold og norsk innflytelse på operasjonene er problemstillinger som utvalget kommer tilbake til i kapittel 9.

Det politiske ønsket om å bidra til NATOs relevans, bevare alliansesolidariteten og styrke det euro-atlantiske forholdet er i liten grad uttrykt eksplisitt i regjeringens beslutningsgrunnlag eller i kommunikasjonen utad, men framstår som et viktig premiss for den norske beslutningen om å delta. Denne type begrunnelser og målsettinger i utgangspunktet betraktes som et allment akseptert og grunnleggende premiss i alle utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Som det vil framgå av kapittel 8, fikk hensynet til Norges allierte og NATO større betydning da det våren 2011 ble vurdert om Norge skulle videreføre innsatsen.

6.5.5 Sammenfatning av regjeringens begrunnelser og målsettinger

Regjeringsnotatene og den kongelige resolusjonen av 23. mars beskriver ikke i klartekst hva som var begrunnelsene for at Norge skulle bidra militært til

301 Se eksempelvis Bjerga, Kjell Inge. *Norsk sikkerhetspolitikk i et historisk perspektiv*. Foredrag i Oslo Militære Samfund 11. desember 2006, <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-norsk-sikkerhetspolitikk-i-et-historisk-perspektiv/>; Tamnes, Rolf. "Et lite land i stormaktspolitikken". *Internasjonal Politikk* 73 (3) (2015): 384–393.

302 Se eksempelvis «Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk», St.meld. nr. 15 (2008–2009) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-15-2008-2009-/id548673/>; «Tilpasning av Forsvaret til internasjonale operasjoner», St.meld. nr. 38 (1998–99) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-38-1998-99-/id192397/> og «INTOPS. Norske soldater. Internasjonale operasjoner». Oslo: Forsvarsmuseet, 2012.

303 NOU 2016: 18. *En god alliert – Norge i Afghanistan*. 2016.

304 Gade, Jo. «Koalisjonsoperasjoner og risikovillighet» i *Strategisk suksess? Norsk maktbruk i Libya og Afghanistan*, O. Bøe-Hansen, T. Heier og J. Haaland Matlary. Oslo. Universitetsforlaget 2013.

305 Instruks fra UD 2. mars 2011. «Situasjonen i Libya. Rådslusj 1.3».

306 Notat fra FD til SMK og UD. «Tilråding om bidrag med norske militære styrker til krisen i Libya», 18. mars 2011.

307 Instruks fra UD 21. mars 2011. «Instruks. Operasjonen i Libya» og 22. mars «Libya. Kommandoalternativer og NATOs rolle. Instruks». Utvalgets høringer 21 og 22. desember 2017 samt 29. januar og 27. april 2018.

308 Durand, Etienne de. "The French perspective" i *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse*, redigert av Sæveraas, T.E. og Owsen, V.L. GILs luftmaktseminar 2012.

gjennomføringen av operasjonene i Libya.³⁰⁹ Her henvises det primært til sikkerhetsrådsresolusjonens autorisasjon av maktbruk for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som trues av angrep i Libya, og til den klare anmodningen fra FN om å bidra til gjennomføringen av resolusjonen. Regjeringens uttalte begrunnelser og målsettinger framgår primært i uttalelser fra statsministeren, utenriksministeren og forsvarsministeren i mediene i de innledende dagene og ble utdypet i redegjørelsen som ble holdt for Stortinget 28. mars.

Over har utvalget gjennomgått de begrunnelser og målsettinger som oftest er blitt framsatt for å forklare hvorfor norske myndigheter besluttet å bidra til Libya-operasjonen. Utvalgets høringer og gjennomgang av ulike kilder tegner et norsk narrativ basert på to pilarer: plikt til å beskytte sivilbefolkningen og plikt til å bidra til håndheving av FN-paktens formål og prinsippene nedfelt i den. Man ønsket å forhindre alvorlige overgrep mot sivile og vise vilje til å stå opp for grunnleggende etiske verdier og rettferdighetsprinsipper. De norske målsettingene for engasjementet lå derfor tett opp til Sikkerhetsrådets vedtak i resolusjon 1973/2011.

Ønsket om å bidra til en FN-ledet verdensorden framstår i seg selv som en målsetting for engasjementet. Betydningen av bredden i den internasjonale koalisjonen og den regionale støtten fikk en framtrædende plass i de norske begrunnelsene utad, mens andre aspekter ble underkommunisert.

Det politiske ønsket om å bidra til NATOs relevans, bevare alliansesolidariteten og styrke det euro-atlantiske forholdet er i liten grad uttrykt eksplisitt i kommunikasjonen utad eller i regjeringens interne beslutningsgrunnlag. Alliansedimensjonen og hensynet til våre nærmeste allierte er et så grunnleggende premis i norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning at det kan tas for gitt at dette er noe av formålet med å delta i internasjonale koalisjonsoperasjoner.

Norge hadde ingen klart definerte politiske, økonomiske eller militære interesser i Libya. Det er utvalgets vurdering at det var bredt definerte utenriks- og sikkerhetspolitiske prinsipper, verdier og alliansehensyn som var utslagsgivende for beslutningen om å delta i operasjonene. Når både FN, NATO og våre nærmeste allierte mente at bruk av militærmakt var nødvendig for å beskytte sivile og stå opp for menneskerettighetene og dette ble støttet av regionale aktører og et bredt flertall på Stortinget, var det politisk

krevede for regjeringen Stoltenberg å stå på sidelinjen. Libya-operasjonen representerte således et utenriks- og sikkerhetspolitisk «*kinderegg*», som inneholdt den rette blandingen av idealpolitiske og interessebaserte norske målsettinger. Kombinasjonen av de etiske og utenrikspolitiske faktorene ga beslutningen en legitimitet som antakelig påvirket den videre beslutningsprosessen. Støtte til FN blir ansett som positivt for å fremme norske verdier, folkeretten og dermed norske interesser. Utvalgets inntrykk er at dette gjorde det mer krevende å reise motforestillinger, både mot iverksetting av operasjonen og mot selve gjennomføringen. Som utvalget vil komme tilbake til senere i rapporten, bidro dette til delvis å nulle ut en kritisk debatt om den norske deltakelsen i innledningsfasen.

6.6 Synet på regimeendring på beslutningstidspunktet

Norske myndigheter var hele veien klare på at regimeendring ikke var et mål. Det var imidlertid åpenbart at de forsto at Gaddafis fall var en mulig konsekvens og, mot slutten av operasjonen, et overveiende sannsynlig utfall. Norske myndigheter mente også at Gaddafi burde gå, men at dette ikke var et mål for militæroperasjonen. Kan regimeendring dermed sies å ha vært en norsk målsetting? Under vil utvalget vurdere om norske myndigheter hadde regimeendring som målsetting på beslutningstidspunktet. Videre vil utvalget i kapittel 8 vurdere om målsettingene endret seg underveis.

Vurderingen på norsk side i denne perioden var at regimeendring var et mulig utfall. Man så i hovedsak for seg fire scenarier. Et første mulig resultat kunne være at Gaddafi-regimet forskanset seg – med en tdeling av landet mellom øst og vest som resultat. Et annet scenario var at Gaddafi forlot makten fordi opprørsgruppene vant terreng eller som konsekvens av et palasskupp. Et tredje mulig utfall var en løsning forhandlet fram mellom opposisjonen og det sittende regimet, basert på en våpenhvile med etterfølgende forhandlinger om politisk maktdeling. En fjerde mulighet var at Gaddafi-regimet vant fram og beholdt makten i landet.

Norske myndigheter anså at regimeendring, i form av enten en forhandlet løsning eller Gaddafis fall, var et mulig eller sannsynlig utfall av en eventuell militær operasjon for å beskytte sivile. Dette framgikk av utenriksminister Gahr Støres uttalelser under Stortingets muntlige spørretime 16. mars. Som respons på Ine Eriksen Søreides kommentar om at det ville være et «*katastrofalt signal til andre nåværende og potensielle despoter i regionen dersom man ser at det er mulig å*

³⁰⁹ Kongelig resolusjon av 23. mars 2011 «Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)».

klamre seg til makten ved å bombe sin egen befolkning», advarte han mot at en militær operasjon kunne føre til regimeendring:

«Den analysen vi her hører, mener jeg er farlig, for det den sier, er at man går inn for en flyforbudssone for å stoppe Gaddafi og fjerne ham fra makten. Om da dette ikke lykkes, må man ta et nytt skritt, man må inn på bakken og militært gå inn i en situasjon for å fjerne regimet og nedkjempe det. Det vil jeg under de rådende omstendigheter advare mot. Det har vi erfaring fra. Tanken på at Vesten – hvis det er det som skal skje – og ikke naboland skal inn i en militær borgerkrig i Libya for å fjerne regimet, kan bringe en situasjon som blir langt, langt verre. Og hvis målet er å beskytte de sivile, er jeg ikke sikker på at det er det dette kommer til å bidra til.»³¹⁰

I sin biografi erkjenner Stoltenberg at regimeendring var en sannsynlig konsekvens. Han sier om det: «Vi snakket i realiteten om en militær inngripen på opprørernes side. Men det var knyttet stor usikkerhet til hva som var alternativet til Gaddafis regime.» Det framgår at han likevel aksepterte denne risikoen da han mente det ville ha vært verre å unnlate å gripe inn. Han skriver blant annet: «Alt i alt var jeg likevel glad for beslutningen i FN. Jeg tenkte på Rwanda og Srebrenica. Situasjonen i Benghazi kunne utviklet seg til et rent folkemord. [...] Gaddafis styrker sto allerede i utkanten av Benghazi.»³¹¹

Norske myndigheter var klar over den betydelige usikkerheten knyttet til konsekvensene av konflikten i Libya, noe Gahr Støre også reflekterte over i den muntlige spørretimen i Stortinget 16. mars. Han sa blant annet følgende:

«Det er også en komplisert situasjon å vite hvilke krefter som står mot hverandre. Deler av denne opposisjonen ledes nå av den mannen som var justisministeren til Gaddafi inntil for fem-seks uker siden. Igjen er det et bilde av et land vi vet veldig lite om, og oppskriften på det å gå inn militært, som jeg forstår ligger i representanten Jensens analyse – at vi bør gå inn militært uten FN-mandat for å berge demokratiet – er det lite støtte til i det internasjonale samfunn fra alle parter.

Vi må også ha en felles analyse i FNs sikkerhetsråd som setter knallharde krav til Libya, som ikke utelukker en flyforbudssone, men jeg vil altså advare mot å tro at det finnes en enkel militær løsning på dette for å beskytte

det som måtte være av demokratiske krefter i Libya.»

Det synes videre å være klart at norske myndigheter erkjente at andre land hadde som målsetting å fjerne Gaddafi. Frankrike hadde allerede 10. mars anerkjent NTC som legitim myndighet i Libya. Etter at både Egypts Mubarak og Tunisias Ben Ali hadde gått av, var den en forventning, særlig i vestlige land, om at utviklingen i Libya ville gå i samme retning. Uttalelsene fra sentrale allierte gikk langt i å antyde at endring av regimet var et ønsket utfall.

Utvalgets vurdering er at norske myndigheter på beslutningstidspunktet forsto at regimeendring var ett av flere mulige utfall. Det faktum at Frankrike anerkjente opposisjonen allerede 10. mars, er et eksempel på at regimeendring var en målsetting for enkelte av våre allierte. Regjeringens klare standpunkt var at Gaddafi burde gå av, men at regimeendring ikke var en del av FN-mandatet. Utvalget mener derfor at norske myndigheter ikke hadde regimeendring i Libya som målsetting på beslutningstidspunktet.

Det er utvalgets inntrykk at regjeringen på beslutningstidspunktet forsto begrensningene forbundet med militærmakt og kompleksiteten i situasjonen. Dette gjaldt først og fremst Norges mulighet til å påvirke operasjonens målsettinger, og hvordan enkelte deltakere forholdt seg til spørsmålet om regimeendring. Regjeringen vektla betydningen av en helhetlig tilnærming, som ikke bare la press på Gaddafi, men som også tilrettela for en politisk prosess som «vinner freden». Dette kom klart til uttrykk i den muntlige spørretimen 16. mars og i regjeringens konsultasjon med DUUFK 22. mars.

Utvalget mener at regjeringen på beslutningstidspunktet kunne ha vært klarere i sin kommunikasjon utad om dilemmaene knyttet til en mulig regimeendring i Libya, og om de begrensede mulighetene Norge hadde for å påvirke hvordan andre deltakerland forholdt seg til dette spørsmålet. Ettersom regimeendring ble ansett som et mulig, eller sannsynlig, resultat av det internasjonale samfunnets intervensjon, var det allerede innledningsvis klart for norske myndigheter at dette ville kunne skape omfattende behov for politiske og stabiliserende tiltak i etterkant av et militært bidrag. I kapittel 8 kommer utvalget tilbake til en vurdering av spørsmålet om regjeringen endret syn på dette underveis i operasjonen, og om hvilke konkrete tiltak som ble vurdert.

³¹⁰ Stortinget. Muntlig spørretime 16. mars 2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110316/muntligsporretime/#a2>

³¹¹ Stoltenberg, Jens. *Min historie* Oslo: Gyldendal, 2016. Side 441.

6.7 Oppsummering og konklusjoner

Norske myndigheter hadde et begrenset informasjonsgrunnlag for hånden for å forstå situasjonen i Libya i begynnelsen av februar 2011. Som illustrert i dette kapitlet, var kunnskapen om Libya knapp da opprøret startet. I februar–mars var norske myndigheter derfor i stor grad avhengig av informasjon og analyser fra internasjonale og norske medier og fra andre land. Det er utvalgets vurdering at den klare ordlyden i sikkerhetsrådsresolusjonen om trusselen mot sivile, mediernes rapportering fra opprøret og utvekslingen av synspunkter, både med allierte land og innen rammen av NATO, var avgjørende for å forme den norske situasjonsforståelsen. Utvalget er kjent med at det etter 2011 er tatt grep både i UD, FD og E-tjenesten for å styrke norske myndigheters evne til å følge utviklingen i regioner av betydning for norsk sikkerhet. Det er viktig å ha et selvstendig grunnlag for å vurdere konflikt-situasjoner der Norge kan bli engasjert, slik at myndighetene i større grad kan validere informasjon fra andre aktører og mediene.

Det er utvalgets oppfatning at forklaringen på at regjeringen tok en beslutning primært skyldes tre faktorer. Det var en klar opplevelse av at det hastet å komme befolkningen i Benghazi til unnsetning. Det forelå et FN-mandat som autoriserte bruk av makt, og som tilsynelatende hadde bred regional og internasjonal støtte. Dessuten vurderte man å ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag og bred støtte i Stortinget for å kunne gi tilsagn om Norges intensjon om å bidra militært. Dette innebar at mange av kriteriene som både NATO og norske myndigheter hadde lagt til grunn for et eventuelt engasjement, var oppfylt på beslutningstidspunktet. Målsettingen var å beskytte sivile og legge til rette for en politisk løsning av konflikten ved bruk av et bredt spekter av virkemidler. Bruk av militærmakt ble ansett som nødvendig for å legge press på Gaddafi slik at trusselen mot sivile skulle opphøre. Regimeendring ble ansett som ett av flere mulige utfall av konflikten, og som en akseptert og anerkjent risiko på beslutningstidspunktet. Beslutningsgrunnlaget og håndteringen av Stortinget analyseres ytterligere i neste kapittel, som handler om de konstitusjonelle rammene.

Utvalgets oppfatning er at det er av avgjørende betydning å ha prosesser som sikrer et best mulig informasjonsgrunnlag også i situasjoner der det foreligger tidspress. De første fasene av krisehåndtering kjenne- tegnes ofte av at det foreligger begrenset med informasjon, parallelt med at det er kort tid til rådighet for å ta beslutninger som kan påvirke krisen i positiv retning. Det er viktig at eventuelle negative effekter av mulige handlingsalternativer og svakheter ved informasjons-

grunnlaget belyses tidlig i beslutningsprosessen. Et mulig tiltak kan være å påse at det i embetsverket i departementene finnes ressurser som har til oppgave å fremme motforestillinger, for eksempel såkalte *red teams*.

Et annet mulig tiltak er å utarbeide en sjekklister til bruk for regjeringen og embetsverket ved forberedelsen av beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner. I beslutningsprosesser som preges av høy kompleksitet, tidspress og flere risikofaktorer, kan bruk av sjekklister være en hensiktsmessig måte å kvalitetssikre beslutningen på uten at det går ut over effektiviteten. Formålet med en slik sjekklister er å etablere en felles forståelse av samtlige forhold som har relevans for beslutningen, samt å sørge for at alle elementer blir belyst og vurdert uavhengig av omstendighetene. Et forslag til en slik sjekklister presenteres i kapittel 12.

Utvalget har videre merket seg at det ikke sies noe eksplisitt om måloppnåelse eller slutttilstand i de dokumentene som lå til grunn for regjeringens beslutning. Basert på høringene har utvalget lagt til grunn at forståelsen var at de militære operasjonene skulle opphøre når trusselen mot sivile ikke lenger var til stede og Sikkerhetsrådets krav til Gaddafi-regimet var innfridd. Fraværet av en klart definert slutttilstand og av en definisjon av hva det innebærer å beskytte sivile, er etter utvalgets vurdering en svakhet både ved koalisjonens operasjonsplan og det norske beslutningsgrunnlaget. Denne problemstillingen arvet NATO da alliansen overtok operasjonen fra den internasjonale koalisjonen, og det var først under utenriksminister- møtet i april 2011 at alliansen fastsatte kriterier for måloppnåelse. Utvalget kommer nærmere inn på denne problemstillingen i kapittel 7 og 8.

7.

Konstitusjonelle rammer

7.1 Evaluering av den nasjonale beslutningsprosessen

Utvalget skal evaluere den nasjonale beslutningsprosessen som ledet fram til vedtak om norsk deltakelse i Libya-operasjonen. Det er blitt stilt en rekke spørsmål ved behandlingen, herunder om de konstitusjonelle kravene til regjeringens beslutningsprosess ble oppfylt. Videre har det vært hevdet at beslutningen om å delta var i strid med Grunnloven. Det har vært reist spørsmål om vedtaket oppfylte de konstitusjonelle kravene som gjelder for bruk av forsvarsmakten i internasjonale operasjoner.³¹² På denne bakgrunn har utvalget gjennomgått hva regjeringen gjorde for å oppfylle de krav som stilles til beslutningsprosessen i Grunnloven og andre grunnleggende regler om organisering og styring av statsmaktene. I evalueringen har utvalget, som forutsatt i mandatet, også sett på etterlevelse av prosedyrer fastsatt for regjeringens konsultasjon med Stortinget.

Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere konstitusjonelle ansvarsspørsmål som det etter Grunnloven § 86 er opp til Stortinget å forfølge.

Det er rettsregler som definerer rammen for statsmaktens virksomhet, herunder kompetanse til å treffe beslutning om å bidra med norske styrker til internasjonale operasjoner. Disse rettsreglene er konstitusjonelle i den forstand at de handler om grunnleggende regler om organiseringen og styringen av statsmaktene og forholdet mellom dem. Mange av reglene er også konstitusjonelle i den forstand at de er nedfelt som bestemmelser i Grunnloven, bestemmelser som bare kan endres ved vedtak etter endringsprosedyrene i Grunnloven § 121.

³¹² Se eksempelvis Harbo, Tor-Inge «Grunnlovens grense for anvendelse av den norske forsvarsmakten» (2018)». *Nytt Norsk Tidsskrift*. 02/2018 vol 35. Tilgjengelig på: https://www.idunn.no/nnt/2018/02/grunnlovens_grense_for_anvendelse_avden_norske_forsvarsmak En oversikt over kritiske vurderinger av Libya-operasjonene på norsk side finnes her: Tunander, Ola. *Libyakrigen*. Oslo: Sirkel forlag, 2018. Side 4.

Vedlegg I redegjør nærmere for innholdet i de konstitusjonelle rammene for beslutninger om å bidra med norske styrker til internasjonale operasjoner, mens dette kapitlet presenterer utvalgets evaluering på grunnlag av rammer som nevnt.³¹³

Utvalget har delt denne evalueringen i følgende seks deler:

1. Regjeringens behandling av Libya-saken
2. Budsjettdekningen for det norske styrkebidraget til Libya-operasjonen
3. Kravene til samtykke fra Stortinget
4. Regjeringens konsultasjon med Stortinget
5. Overføring av kommando over norske styrker i utlandet
6. Rammene for hvilke typer internasjonale operasjoner norske styrker kan delta i

7.2 Regjeringens behandling av Libya-saken

7.2.1 Statsrådsbehandling

Etter Grunnloven er det Kongen som har kompetanse til å treffe beslutning om norsk deltakelse i militære operasjoner i utlandet. Grunnloven § 25 første ledd bestemmer at det er Kongen som har den øverste kommandomyndigheten over forsvarsmakten, og Grunnloven § 26 sier at Kongen kan begynne krig til forsvar av landet. Det er klart at Kongen i Grunnloven §§ 25 og 26 skal tolkes som Kongen i statsråd, dvs. regjeringen.

Selv om regjeringens beslutninger i praksis tas i regjeringens konferanse eller andre regjeringsfora, som regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) eller regjeringens underutvalg (UU), krever Grunnloven § 28 likevel at saker av «viktighet» skal besluttes i statsråd.

³¹³ Det har vært ulike synspunkter på de konstitusjonelle rammene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. For å underbygge premissene for sine vurderinger og anbefalinger har utvalget derfor funnet det hensiktsmessig å utrede dette spørsmålet nærmere. Se vedlegg I.

Skal saken behandles i statsråd, er det grenser for hvilke handlinger som kan foretas, og hvilke beslutninger som kan treffes før det er truffet beslutning i statsråd ved kongelig resolusjon. Videre gjelder det særlige krav til beslutningsgrunnlaget for saker som behandles i statsråd.

Beslutningen om å bidra med seks F16-fly til Libya-operasjonen ble vurdert som en sak av «viktighet» etter Grunnloven § 28, og behandlet i ekstraordinært statsråd 23. mars 2011. Saken gjaldt gjennomføring av et vedtak gjort av FN's sikkerhetsråd, og innebar et stort militært bidrag til en koalisjonsoperasjon som ville medføre betydelige kostnader. Det var videre klart at den norske deltakelsen i Libya-operasjonen forutsatte at deler av kommandoen over de norske styrkene måtte overføres til allierte, først til USAs Afrikakommando, og senere til NATO. Regjeringens beslutning om å bidra til Libya-operasjonen ble også formalisert i en kongelig resolusjon, som ble vedtatt i det ekstraordinære statsrådet 23. mars 2011.

7.2.2 Forbehold om statsrådsbehandling

7.2.2.1 Forberedelse av det norske styrkebidraget før behandling i statsråd

Statsrådsbeslutningen om den norske deltakelsen kom på et sent stadium i planleggingen av det norske bidraget til operasjonen. Ingen norske fly utførte oppdrag for koalisjonsoperasjonen før forsvarsministeren i kongelig resolusjon fikk fullmakt til å treffe nødvendige beslutninger om deltakelse i gjennomføringen av FN's sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. I samsvar med kravene i samme sikkerhetsrådsresolusjon ble FN og Den arabiske liga underrettet 21. mars om at Norge hadde til hensikt å bidra til gjennomføring av resolusjonene, men det ble ikke på dette tidspunktet avgitt noen formell erklæring om iverksettelse av norske tiltak for å håndheve dem.

Det var likevel tatt skritt før 23. mars, og før det hadde det vært formelt møte i regjeringen 21. mars, for å klargjøre F16-fly for den internasjonale operasjonen. Å reversere det som var gjort, ville ha fått politiske og økonomiske konsekvenser. Bakgrunnen for dette var beslutningstakernes opplevelse av at det hastet å stoppe Gaddafi fra å rykke inn i Benghazi.³¹⁴ Selv om beslutningstakerne i mars 2011 opplevde situasjonen som tidskritisk, kan man likevel spørre seg om regjeringen foretok handlinger eller traff beslutninger som forutsatte forutgående statsrådsbehandling.

For det første hadde statsministeren på Paris-møtet 19. mars kunngjort, uten forbehold, at Norge skulle bidra til

operasjonen i Libya, at det norske bidraget besto av seks F16-fly, og at flyene allerede var i ferd med å bli forflyttet fra Norge.³¹⁵ For det andre hadde Forsvarsdepartementet anbefalt overfor UD og SMK at det ble meldt inn seks kampfly til NATOs styrkegenereringskonferanse 19. mars, uten forbehold om politisk godkjenning. I tilrådingen heter det uttrykkelig at «*innmeldingen til NATO kan gjøres uten forbehold om senere politisk godkjenning*».³¹⁶ Med det menes at saken er godkjent i regjeringen. Tilrådingen viser til utenriksministerens kontakt med de parlamentariske lederne som begrunnelse for at det ikke er nødvendig å ta forbehold. I FDs instruks til FST samme kveld tas det heller ingen forbehold, men det presiseres at innmeldingen vil bli endelig bekreftet telefonisk innen kl. 11.00 19. mars.³¹⁷ Utvalget har forstått beslutningsprosessen slik at det var forventet at regjeringen ville komme til enighet internt før møtet i Paris skulle begynne. For det tredje var de norske F16-flyene allerede deployert til Kreta da beslutningen ble truffet i statsråd 23. mars.

På denne bakgrunn har utvalget undersøkt nærmere om det burde ha vært tatt forbehold om formell godkjenning av statsministeren selv på Paris-møtet og på NATOs styrkegenereringskonferanse 19. mars.

7.2.2.2 Kunngjøring av det norske bidraget i Paris

Det er klart at statsministerens offentliggjøring av det norske bidraget i Paris ville ha gjort det vanskelig å beslutte at Norge likevel ikke skulle bidra til operasjonen. Selv om Norge ikke var rettslig bundet av kunngjøringen, ville de politiske kostnadene ved en eventuell tilbaketrekking av tilsagnet ha vært store, både overfor enkeltallierte og NATO som organisasjon. Samtidig er det relativt vanlig at politiske innlegg og uttalelser i slike internasjonale fora ikke inneholder forbehold om interne prosesser. Det er utvalgets forståelse at statsministeren oppfattet støtten, både i regjering og Storting, som så bred og utvetydig at det ikke var hensiktsmessig eller nødvendig å ta forbehold i Paris.³¹⁸

³¹⁴ Stoltenberg, Jens. *Min historie*. Oslo: Gyldendal, 2016. Side 441-443 samt utvalgets høringer.

³¹⁵ Leser man Stoltenbergs tale i Paris (ibid.), ser man imidlertid at det anvendes meget runde formuleringer: «Norge (...) er beredt til å medvirke til at den iverksettes fullt ut ved bruk av politiske, militære og humanitære midler» (para 3), og «Mens vi er samlet her, er Norge derfor i ferd med å klargjøre relevante kapasiteter fra Luftforsvaret for oppgaven, inklusive seks kampfly» (para 12).

³¹⁶ Notat fra FD til SMK og UD. «Tilråding om bidrag med norske militære styrker til krisen i Libya», 18. mars 2011.

³¹⁷ Instruks fra FD til FST «Styrkegenereringskonferanse SHAPE – Norske bidrag til NATO i forbindelse med krisen i Libya», 18. mars 2018.

³¹⁸ Stoltenberg, Jens. *Min historie*. Oslo: Gyldendal, 2016. Side 443-444 samt utvalgets høringer.

7.2.2.3 Innmelding til NATOs styrkegenereringskonferanse 19. mars

I utgangspunktet må innmelding av norske styrker til nye NATO-operasjoner anses som en sak av «viktighet», som skal behandles i statsråd. Det er også fast praksis at saker om styrkebidrag av en viss størrelse til nye operasjoner behandles i statsråd. Hensynet til koordinering mellom berørte departementer og etterfølgende demokratisk kontroll tilsier at styrkeinnmelding som nevnt bør behandles i statsråd. Utvalget kan heller ikke se at det er vektige hensyn som tilsier at styrkeinnmeldinger forut for statsrådsbehandling ikke bør avgis med forbehold om politisk godkjenning.

Det kan likevel reises spørsmål om styrkeinnmeldingen til Libya-operasjonen var av en slik karakter at det var nødvendig å ta forbehold før statsrådsbehandling. Styrkegenereringskonferansen i NATO 19. mars hadde primært til hensikt å kartlegge allierte lands posisjoner. Dette skyldes at NATOs råd på dette tidspunktet ikke var kommet til enighet om NATO skulle bidra til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon om å beskytte sivile i Libya. Som beskrevet i forrige kapittel, anså flertallsregjeringen Stoltenberg det som et politisk imperativ å delta, og var samtidig overbevist om at den hadde samtlige partier på Stortinget bak seg. Det faktum at risikoen for å måtte gå tilbake på tilsagnet var minimal eller ikke-eksisterende, var, etter det utvalget forstår, hovedårsaken til at det ikke ble tatt forbehold om endelig politisk godkjenning.³¹⁹ På tross av disse særegne omstendighetene er det klart at innmelding av norske jagerfly til en NATO-operasjon er en beslutning av viktighet. Utvalgets syn er derfor at det ville ha vært mest ryddig dersom styrkeinnmeldingen til NATO 19. mars var blitt avgitt med forbehold om politisk godkjenning.

7.2.2.4 Deployering av fly og personell

Forflytninger av militære styrker internt på NATOs territorium foretas regelmessig innenfor de rammer som er lagt i Atlanterhavspakten og underliggende regelverk. Det ligger innenfor forsvarsministerens og forsvarssjefens myndighet å treffe forberedende tiltak som ikke har beredskapsmessige, samfunnsmessige eller politiske konsekvenser. Et av de grunnleggende formålene i Atlanterhavstraktaten er fleksibel og effektiv bruk av styrker og ivaretagelse av alliert sikkerhet, også slik at relevante militære kapasiteter er klargjort for bruk inntil det treffes politisk beslutning om faktisk å bruke dem. Forsvarssjefen skal også innenfor sine fullmakter iverksette de beredskapsmessige tiltak som situasjonen måtte tilsa, og overfor forsvarsministeren anbefale tiltak som ligger utenfor

hans fullmakter.³²⁰ Forsvarsministeren kan instruere Forsvaret om forflytning og klargjøring av styrker innenfor det allierte området.

Utvalgets gjennomgang viser at Forsvarsministeren instruerte om deployering av seks F16-fly på ettermiddagen 19. mars.³²¹ Forsvarssjefen overførte deretter kommando over flyene til FOH, og FOH ga så ordre om deployering, som ble gjennomført 21. mars. Dette viser at deployering ble gjennomført etter instruks og ordre, i kraft av Forsvarsministerens instruksjonsmyndighet, og i samsvar med prosedyrer for forflytning av tropper i NATO-området.

7.2.3 Den kongelige resolusjonen

Grunnlaget for den kongelige resolusjonen vedtatt 23. mars 2011 var et regjeringsnotat utarbeidet i løpet av helgen 19.-20. mars, en regjeringskonferanse 21. mars, konsultasjon med DUUFK 22. mars og forsvarsministerens statsrådsforedrag. Under normale omstendigheter skulle regjeringsnotatet som ble behandlet 21. mars, ha vært sendt på foreleggelse til berørte statsråder.³²² I Libya-saken ble notatet først omdelt under selve regjeringskonferansen. Berørte statsråder ble konsultert i uformelle møter og per telefon 18. og 19. mars. Dette er ikke en uvanlig framgangsmåte i hastesaker. Det framgår av retningslinjene for regjeringskonferanser (r-konferanser) at denne framgangsmåten kun skal anvendes dersom tillatelse er innhentet fra SMK og statsministeren selv er kjent med innholdet. I Libya-saken var tillatelse innhentet, og statsministeren var selv kjent med innholdet.³²³

I regjeringsnotatet 21. mars ble det redegjort for det folkerettslige grunnlaget for operasjonen, forutsetningene for kommandooverføring, forholdet til Grunnloven § 25 og de økonomiske og administrative konsekvensene av norsk deltakelse i operasjonen. Viktige premisser for beslutningen var at det norske styrkebidraget inngikk i et kommando- og kontrollarrangement som ivaretok norske krav, herunder at norsk lov og norske folkerettslige forpliktelser lå til grunn for det norske bidraget ved gjennomføringen av operasjoner. Videre ble det i regjeringskonferansen konkludert med at Stortinget skulle konsulteres, at det skulle utarbeides en kongelig resolusjon for behandling i statsråd, og at kommando over det norske styrkebidraget ikke skulle overføres før dette hadde skjedd.

³²⁰ Revidert instruks for forsvarssjefen punkt III, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003, med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet. Fremmet av FD.

³²¹ Melding fra FD til FST. 1715 19. mars 2011. (B).

³²² «Om r-konferanser», retningslinjer fra SMK om forberedelse av regjeringskonferanser. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-rkonf/id2470121/>.

³²³ Ibid.

³¹⁹ Utvalgets høringer 21. og 22. desember 2017 og 29. januar 2018.

Det framgikk også klart hvor lenge innsatsen skulle vare, dvs. inntil tre måneder.

Det kan stilles spørsmål ved hvor godt beslutningsgrunnlaget var for de statsråder som i realiteten måtte ta stilling til saken per telefon før det norske bidraget ble kunngjort på Paris-møtet 19. mars. Selv om telefonsamtaler gir mulighet til å utveksle informasjon, gir de ikke samme anledning til drøftelser som en regjeringskonferanse. Så langt utvalget kjenner til, var det likevel ingen konkrete opplysninger av betydning for beslutningen i saken som ikke ble delt før beslutningen ble truffet i statsråd. Ifølge protokollen fra regjeringskonferansen 21. mars ble det heller ikke protestert, verken mot beslutningen eller mot beslutningsgrunnlaget.

Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om forsvarsministerens foredrag oppfylte de retningslinjer som SMK selv har fastsatt for statsrådsforedragene. Etter SMKs retningslinjer må foredraget «være så utfyllende at det danner et godt beslutningsgrunnlag i saken».³²⁴ Det må blant annet redegjøres for hva saken gjelder, forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende, hvilke avveininger departementet har gjort, og hva som har vært avgjørende for departementets tilråding i saken. I Libya-saken var det åpenbart at regjeringen arbeidet under stort tidspress, at det var nødvendig å ta forbehold om at situasjonen var uoversiktlig og dynamisk, og at det nødvendigvis ville komme endringer.

Det er etter utvalgets vurdering av avgjørende betydning at regjeringen er i stand til å treffe beslutninger under tidspress, og uten at alle detaljer er på plass. Det er i norsk interesse å kunne bidra til å håndtere kriser i inn- og utland der det er sannsynlig at norske interesser er truet eller det er en fare for omfattende tap av menneskeliv. Som det redegjøres for senere i rapporten, ble en del av premissene for beslutningen etter hvert utfordret, herunder det faktum at kostnadene ble vesentlig høyere enn antatt, og at den militære innsatsen ikke førte til en politisk løsning på konflikten. Videre bidro endringen i regimets taktikk til at konflikten karakter endret seg i retning av en tilnærmet utmattelseskrig med relativt stabile fronter, og at NATOs operasjoner varte lenger enn man hadde planlagt. Dette er faktorer som det var vanskelig å overskue på beslutningstidspunktet.

På beslutningstidspunktet kunne likevel målsettingen for den norske deltakelsen i operasjonen ha vært formulert tydeligere. Det framgikk av den kongelige resolusjonen at målet med den norske deltakelsen var å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011.

³²⁴ «Om statsråd», retningslinjer fra SMK gjengitt på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-statsrad/id593521/>

Det er etter utvalgets vurdering en svakhet at det i den kongelige resolusjonen ikke ble gitt klarere uttrykk for hva det ville innebære for norske styrker å beskytte sivile og sivilt befolkede områder under trussel om angrep. I neste kapittel redegjør utvalget for øvrig nærmere for hvordan målsettingene for operasjonen ble fulgt opp.

Det framgikk også av den kongelige resolusjonen at sikkerhetsrådsresolusjonen ga et klart folkerettslig mandat for bruk av militærmakt med formål å beskytte sivilbefolkningen på de vilkår som er angitt. Resolusjonen sa likevel ingenting om hvilke begrensninger sikkerhetsrådsresolusjonen satte for militær maktbruk, utover en henvisning til vilkårene og forbudet mot utenlandske okkupasjonsstyrker. Det er derfor uvisst om sikkerhetsrådsresolusjonen fra norsk side på beslutningstidspunktet ble tolket som en autorisasjon til militær maktbruk mot mål som utgjorde en umiddelbar trussel mot sivilbefolkningen, eller om den også ble tolket som autorisasjon av bruk av militærmakt mot strategiske mål som svekket regimets militære evne til å angripe sivilbefolkningen.

Videre inneholdt statsrådsforedraget ingen opplysninger om hva slags type konflikt Norge ble involvert i, eller hvilken rettslig status regjeringen mente at norske styrker hadde under operasjonen i Libya. I statsrådsforedraget ble det heller ikke vurdert om det norske styrkebidraget var en beslutning om «krig til forsvar av landet», jf. Grunnloven § 26 første ledd.

Utvalgets vurdering er at det ville styrket tilliten til den tolkningen av sikkerhetsrådsresolusjonen som etter hvert ble lagt til grunn, dersom det allerede i den kongelige resolusjonen var blitt klargjort hvilke begrensninger sikkerhetsrådsresolusjonen satte for militær maktbruk. Videre mener utvalget at det av den kongelige resolusjonen også burde ha framgått hva slags konflikt Norge ble part i. Konflikten art har betydning både i relasjon til Grunnloven § 26 første ledd, og for den status norske styrker har når de gjennomfører militære operasjoner på vegne av Norge. For det første bør det i en kongelig resolusjon om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner avklares om beslutningen gjelder «krig» i Grunnlovens forstand, og hvilke hensyn som har gjort seg gjeldende ved vurderingen av om krigen er til landets forsvar, jf. Grunnloven § 26 første ledd.

For det andre bør det i kongelige resolusjoner om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner gis klar og entydig vurdering av hva slags folkerettslig konflikttype Norge blir part i, og hvilken rettslig status norske styrker har. Konflikten art har betydning for hva saken gjelder, og for norske soldaters risiko-

eksponering og rettslige beskyttelse. Som utvalget vil komme tilbake til i kapittel 8, ga statsministeren i Stortinget 29. mars uttrykk for en vurdering av hva slags konflikt Norge ble en del av, og hvilken rettslig status norske soldater hadde i Libya, men denne vurderingen stemte ikke overens med FDs vurdering. Sistnevnte vurdering framgikk av instruksen til Forsvaret 24. mars om rettslige rammebetingelser for operasjonen. Utvalget vurderer det slik at risikoen for at det gis motstridende opplysninger om slike forhold, kunne ha vært redusert dersom det i den kongelige resolusjonen var blitt klargjort hvordan konflikten skulle klassifiseres.

7.3 Budsjettdekningen for det norske styrkebidraget til Libya-operasjonen

I den kongelige resolusjonen ble kostnadene for Libya-operasjonen anslått til 70 millioner kroner, unntatt merutgiftene forbundet med erstatning av brukt ammunisjon. Det var klart at det ikke var dekning i statsbudsjettet for utgiftene. Utgifter forbundet med norsk deltakelse i internasjonale operasjoner posteres i prinsippet på statsbudsjettets kapittel 1792, post 01, «Norske styrker i utlandet». Av den kongelige resolusjonen framgår det at det vil være nødvendig å tilføre forsvarsbudsjettet inntil 70 millioner kroner, at det med hjemmel i bevilgningsreglementet § 11 gis samtykke til overskridelse av bevilgningen under kapittel 1792, post 01, og at det så snart som mulig fremmes forslag for Stortinget om tilleggsbevilgning.³²⁵ Skiftende regjeringer har praktisert tilleggsbevilgning som prinsipp for finansiering av alle nye operasjoner av et visst omfang, og som det ikke er mulig å planlegge for. Under Stoltenberg II-regjeringen ble finansiering av internasjonale operasjoner forsøkt behandlet i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene ved omdisponering og gjennom tilførsel av midler til forsvarsbudsjettet. I Libya-saken var omfanget av de estimerte kostnadene av en slik karakter at det var nødvendig å fremme forslag om tilleggsproposisjon til Stortinget.

Etter bevilgningsreglementet fastsatt av Stortinget i plenum gir § 11 annet ledd annen setning Kongen i statsråd hjemmel til å samtykke til at man pådrar seg utgifter uten budsjettmessig dekning, dersom det er «*uomgjengelig nødvendig å pådra seg utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning*». I den kongelige resolusjonen av 23. mars 2011 redegjøres det ikke for hva det er som tilsier at det er «*uomgjengelig nødvendig*» å pådra seg utgiftene til Libya operasjonen. I tidligere praksis er det lagt til grunn at statsrådets adgang til å

samtykke i budsjettoverskridelser «*kan brukes i hastesaker der det ikke anses mulig å vente med enhver utbetaling inntil Stortinget har gitt en tilleggsbevilgning*». Slike hastesaker kan være helt nødvendige tiltak på grunn av brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Det kan også gjelde forpliktelser som oppstår ved dom eller voldgift, og der forfall inntre før Stortinget kan gjøre vedtak.³²⁶ Så langt utvalget kjenner til, er denne hjemmelen ikke blitt anvendt tidligere i forbindelse med internasjonale operasjoner. Det skyldes at skiftende regjeringer som regel har belastet merutgiftene innledningsvis innenfor gjeldende budsjettamme og deretter fremmet en tilleggsproposisjon, eller som ledd i den ordinære budsjettprosessen. I Libya-saken ble DUUFK informert om at unntakshjemmelen ville bli brukt. Etter utvalgets vurdering er den sannsynlige begrunnelsen at regjeringen ikke anså det som formålstjenlig å fremme en tilleggsproposisjon før kostnads-estimatene var blitt nærmere kvalitetssikret.

Det skulle vise seg i løpet av operasjonen at merutgiftene forbundet med den norske innsatsen skulle bli betydelig høyere enn opprinnelig antatt. Dette skyldtes primært at oppdraget varte mye lenger enn først tenkt, og at intensiteten i operasjonene innebar et høyere antall flytimer og et større ammunisjonsforbruk enn planlagt. Kostnader forbundet med erstatning av brukt ammunisjon ble ikke lagt inn i estimatene innledningsvis. Allerede i slutten av mars 2011 varslet Forsvaret om behov for å kvalitetssikre tallgrunlaget. Tidlig i april ble forsvarsministeren informert om at det oppdaterte kostnadsbildet for en tremåneders operasjon var 243 millioner kroner. Senere ble kostnadsnivået ytterligere oppjustert.³²⁷ Stortinget sluttet seg også til en tilleggsbevilgning på 261 millioner kroner i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.³²⁸ Senere vedtok Stortinget, etter anmodning fra regjeringen, å øke bevilgningen på forsvarsbudsjettet for 2011, på kapittel 1792, til 100 millioner kroner. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om det økonomiske beslutningsgrunnlaget var godt nok. Det er alltid betydelig usikkerhet knyttet til beregninger av hva bidrag til operasjoner i utlandet vil koste. I dette tilfellet fantes det ikke et tilstrekkelig erfaringsgrunnlag fra tilsvarende operasjoner som man kunne bygge på, og hastverket med å framskaffe et beslutningsgrunnlag gikk sannsynligvis på bekostning av tallgrunnlagets kvalitet. Det er utvalgets vurdering at kostnadene

³²⁶ Se Innst. S. nr. 187 (2004–2005), s. 15.

³²⁷ Notat til forsvarsministeren fra Avdeling for sikkerhetspolitikk og operasjoner i FD datert 8. april 2011 (B).

³²⁸ Innstilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett for 2011, tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2011 og endringer i avgiftsvedtak [Innst. 420 S (2010-2011)], <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2010-2011/inns-201011-420.pdf>

³²⁵ Kongelig resolusjon av 23. mars 2011, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/temadokumenter/libya-deltakelse_kgl-res-23-3-2011.pdf

forbundet med bidraget var en marginal faktor i regjeringens vurdering av spørsmålet om og hvordan Norge skulle bidra til det internasjonale samfunnets håndtering av situasjonen i Libya. Det er også grunn til å tro at regjeringen kalkulerte med at de ville få Stortingets samtykke til tilleggsproposisjonen. Utvalget vil gå nærmere inn i denne problemstillingen under.

7.4 Krav til samtykke fra Stortinget

Selv om Kongen har den øverste kommando-myndigheten over Forsvaret etter Grunnloven § 25, er det klart at Stortinget gjennom både styring og kontroll utøver betydelig innflytelse over Forsvaret. Forsvaret er i dag et innsatsforsvar, organisert etter Stortingets vilje, for å kunne ivareta norsk sikkerhet og gjennomføre operasjoner i inn- og utland. Stortingets styring av deltakelse i operasjoner i utlandet skjer først og fremst gjennom Stortingets vedtakelse av langtidsplaner for Forsvaret.³²⁹ Av de planene som Stortinget har vedtatt siden begynnelsen av 2000-tallet, har det framgått at Forsvaret skal være rustet til å delta i internasjonale operasjoner og krisehåndtering.³³⁰ Slik deltakelse har vært ansett som en integrert del av Forsvarets virksomhet. Stortinget har på denne måten samtykket til at Forsvaret skal settes i stand til å brukes til internasjonal krisehåndtering utenfor landets grenser.

Flere uttalelser viser at den framgangsmåten som går ut på at regjeringen treffer beslutning, men at det er kontakt med Stortinget, og at Stortinget informeres gjennom konsultasjoner, har hatt støtte både på Stortinget og i regjeringen. Et grunnlovsforslag som blant annet innebar at Stortinget måtte samtykke i bruk av norske tropper på fremmed jord, ble nylig avvist av flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen.³³¹

Ved behandlingen av et annet grunnlovsforslag som blant annet gikk ut på at Stortinget måtte samtykke i bruk av norske tropper på fremmed jord, uttalte flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2016 om gjeldende praksis:

«I dag er det etablert praksis at det er regjeringen som

329 Langtidsplanene for Forsvaret legges fram som proposisjon til Stortinget med om lag fire års mellomrom. Form og innretning har variert, men dokumentet følger en relativt fast struktur: gjennomgang av sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, prioriteringer, oppgaver og videreutvikling av Forsvarets struktur. Se eksempelvis Prop. 151 S (2015-2016) «*Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*».

330 Se St.prp. nr. 45 (2000-2001) «Omlaggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005» <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-45-2000-2001-/id204348/sec1>

331 Grunnlovsforslag fra representantene Marit Arnstad, Per Olaf Lundteigen, Kjersti Toppe og Helge Thorheim. Se Innst. 247 S (2017-2018).

*vedtar dette, uten at Stortinget behøver å involveres i verken åpen debatt eller åpne vedtak, men konsultasjoner gjøres i lukkede møter med et utvalg av nasjonalforsamlingen.»*³³²

Videre, i debatten om norsk deltakelse i Afghanistan i desember 2001, viste daværende utenriksminister Jan Petersen til at Kongen ifølge Grunnloven både er øverstkommanderende for de væpnede styrker og leder utenriksstyret.³³³ Daværende leder av utenrikskomiteen, Torbjørn Jagland, understreket at denne type beslutninger er regjeringens prerogativ, men at «*det er naturlig å konsultere Stortingets organer og at denne debatten er et ledd i dette*», og at Stortinget er bevilgende myndighet. Videre sa Jagland: «*Det er ikke bare slik at det er nødvendig å fatte noen vedtak i denne saken, vi mener også det ville gjøre ansvarsforholdet mellom Stortinget og regjering uklart hvis vi skulle gjøre det*».³³⁴ I en artikkel i Aftenposten 29. april 2011 om operasjonen i Libya uttalte daværende leder av utenrikskomiteen, Ine Eriksen Søreide: «*Etter Grunnloven er det regjeringens prerogativ å disponere over norske styrkers deltakelse i militære operasjoner*».³³⁵ Disse uttalelsene fra 2001 og 2011 viser at politikere som har vært sentralt plassert i saker om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, mener at Stortinget ikke bør gjøre vedtak, men konsulteres, og at dette er en fornuftig rolledeling mellom statsmaktene.

Som bevilgende myndighet etter Grunnloven § 75 bokstav d har Stortinget mulighet til å styre Forsvarets virksomhet gjennom tildelinger via statsbudsjettet, som omtalt over. Stortinget har også mulighet til å kontrollere at vedtakene om Forsvarets virksomhet blir fulgt opp, blant annet gjennom virksomhetsrapporter i foregående budsjettperiode, Riksrevisjonens gransking (Grunnloven § 75 bokstav k), og gransking av statsrådsprotokoller (Grunnloven § 75 bokstav f).

Stortinget har i kraft av konstitusjonelle regler og parlamentarisk praksis muligheter til å styre og føre kontroll med Forsvarets generelle virksomhet. I tillegg stiller Grunnloven uttrykkelige krav om samtykke til visse militære disposisjoner. Etter Grunnloven § 25 første ledd andre setning skal Stortingets samtykke innhentes ved forøkning og forminskning av forsvarsmakten. Etter Grunnloven § 25 annet ledd skal

332 Grunnlovsforslag fra representantene Audun Lysbakken, Snorre Serigstad Valen, Rannveig Kvifte Andresen og Hallgeir H. Lange-land. Se Innst. 287 S (2015-2016).

333 Møte i Stortinget 05.12.01. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/011205/t1/>

334 Gjengitt i Grunnlovsforslag 3 (2011-2012).

335 Ine Eriksen Søreide i et debattinnlegg til Aftenposten 29. april 2011, <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/rA08A/Stortinget-og-Libya>.

Stortingets samtykke innhentes når landvern og øvrige tropper som ikke hører til linjetroppene, anvendes utenfor rikets grenser. Videre framgår det av Grunnloven § 26 annet ledd at internasjonale operasjoner som innebærer inngåelse av traktater av særlig viktighet, krever Stortingets samtykke, i den forstand at slike traktater ikke blir bindende før samtykke er innhentet.

Bestemmelsen om at Stortingets samtykke må innhentes ved forøkning og forminskning av forsvarsmakten retter seg etter ordlyden mot tiltak som gjør forsvarsmakten mindre i omfang, mengde eller antall. Dette kan ikke ramme en beslutning om å sende seks F16-fly ut av landet under alliert kommando i en periode på noen måneder. Flyene ble ikke avhendet, og verken ordlyden, forarbeider eller praksis gir holdepunkter for å slutte at bestemmelsen retter seg mot tiltak som midlertidig reduserer det materielle Forsvaret har i Norge.

Videre er de norske styrkene og flyene som ble anvendt i Libya, heller ikke blitt omtalt som landvern eller andre tropper som ikke hører til linjetropper. Selv om det er uklart hvilken betydning Grunnloven § 25 annet ledd skal ha i dag, vil ordlyden fortolket etter vanlige prinsipper ikke ha omfattet et begrenset antall fly, piloter og et lite antall støttemannskaper. Riktignok var det opprinnelige formålet med bestemmelsen å ivareta forsvarsevnen, og det kan isolert sett trekke i retning av at anvendelse av større deler av forsvarsmakten utenfor rikets grenser krever Stortingets samtykke. Men dette historiske formålet kan ikke uten ytterligere holdepunkter rent juridisk begrunne en utvidende tolkning av uttrykket «*landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene*». Og med den adgang norske myndigheter hadde til å trekke tilbake styrkene og flyene ved behov, har det norske bidraget til operasjonen i Libya kun i begrenset grad svekket forsvarsevnen, og kun for en begrenset tidsperiode.

Det er klart at deltakelse i internasjonale operasjoner som innebærer inngåelse av traktater, krever samtykke fra Stortinget dersom traktaten er av særlig viktighet, eller dersom den krever ny lov eller stortingsbeslutning etter Grunnloven § 26.

Den norske deltakelsen i Libya bygget ikke på noen form for avtale eller erklæring som påla Norge folkerettslige forpliktelser til å delta. Etter de opplysninger utvalget har fått, kunne det norske styrkebidraget, rent folkerettslig, trekkes tilbake når som helst, selv om de politiske kostnadene ved en brå tilbaketrekking ville ha vært betydelige.

Utvalget har fått opplyst at det ved utplassering av de

norske flyene på Kreta ble avtalt med Hellas, innenfor rammen av Atlanterhavspakten (NATO-pakten), at norske styrker blant annet skulle ha immunitet. Avtalen med Hellas inneholdt ingen forpliktelse om at norske styrker skulle delta i en operasjon. Inngåelse av slike tekniske avtaler er vanlig praksis i forbindelse med internasjonale operasjoner. Utvalget kjenner ikke til at tilsvarende avtaler om status for norske styrker som utplasseres i allierte land for å delta i internasjonale operasjoner, er blitt vurdert av regjering eller Storting som avtaler som krever samtykke fra Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd.

7.5 Regjeringens konsultasjon med Stortinget

7.5.1 Konsultasjonsordninger – særlig om regjeringens konsultasjoner med Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé

Utover saker som Grunnloven krever at regjeringen skal innhente Stortingets samtykke til, kan regjeringen selv velge å innhente Stortingets samtykke. Fram til 1960 ble Stortinget i all hovedsak bedt om å samtykke til norsk deltakelse i operasjoner i utlandet uten at regjeringen viste til et bestemt rettsgrunnlag for å gå til Stortinget med sakene. De siste tiårene har skiftende regjeringer ikke innhentet Stortingets samtykke, men i stedet gjennomført konsultasjoner med Stortinget før og etter at det er truffet beslutning om norske bidrag til internasjonale operasjoner. Før det er truffet beslutning, har regjeringen som regel konsultert Stortingets organer, dvs. Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK). Etter at det er truffet beslutning, har regjeringen som regel konsultert Stortinget gjennom redegjørelser for Stortinget i plenum, og i en rekke saker holdt fortløpende konsultasjoner med DUUFK etter hvert som operasjoner har utviklet seg. Konsultasjonsordningen er omtalt i Stortingets forretningsordens § 16.³³⁶ Det nærmere innholdet i, og omfanget av, ordningen må utledes fra konstitusjonell praksis i snart 100 år.

Etter mandatet skal utvalget «*se på etterlevelse av prosedyrer fastsatt for regjeringens konsultasjon med Stortinget*». Det er derfor nødvendig å identifisere hvilke konsultasjonsprosedyrer som er fastsatt, og deretter se om prosedyrene ble etterlevd ved de konsultasjoner som ble gjennomført.

Med «*prosedyrer for konsultasjon*» forstår utvalget ordninger som innebærer at regjeringen gjennom visse former gir informasjon til Stortinget, selv om infor-

³³⁶ Stortingets forretningsorden, <https://www.stortinget.no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/#Kap3>.

masjonen ikke gjelder en sak Stortinget har til behandling eller er invitert til å fatte vedtak i.³³⁷ I Stortingets forretningsorden er det fastsatt flere forskjellige prosedyrer for konsultasjoner. Videre er det i Grunnloven § 82 annen setning også fastsatt krav til de opplysninger som regjeringen gir til Stortinget. Bestemmelsen gjelder også konsultasjonsordninger og lyder i dag slik: «*Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.*»³³⁸

For spørsmål om deltakelse i internasjonale operasjoner er konsultasjonen med DUUFK særlig sentral. Bestemmelsen om denne konsultasjonsordningen i Stortingets forretningsorden § 16 annet ledd lyder i dag slik:

«Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Slik drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes. I særlige tilfeller kan komiteen avgi innstilling til Stortinget.»

Det har vært uttrykt ulike syn på spørsmålet om regjeringen har en rettslig plikt til å konsultere DUUFK.³³⁹ Det er likevel ikke tvil om at det er en klar forventning at regjeringen skal konsultere Stortinget i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, og unnlattelse av å gjennomføre konsultasjon er blitt møtt med skarp kritikk fra Stortinget. I den forstand er det klart at regjeringen har en konsultasjonsplikt selv om det har vært delte meninger om plikten er av konstitusjonell karakter eller ikke. Konsekvensene av at plikten ikke overholdes, er først og fremst politiske og kan resultere i alvorlig kritikk fra Stortinget. Det kan også potensielt føre til mistillitsvedtak og i helt ekstraordinære situasjoner konstitusjonelt ansvar.

Innholdet i konsultasjonsplikten må forstås i lys av fast praksis, med noen få unntak, i om lag 100 år.

7.5.2 Regjeringens konsultasjoner med Stortinget før iverksettelse av norsk militær innsats i Libya

7.5.2.1 Innledning

Proessen som ledet fram til beslutningen om å sende norske F16-fly til Libya, bygget på to konsultasjoner med DUUFK, henholdsvis 9. og 22. mars 2011. Konsultasjonen 9. mars ble foretatt i forbindelse med et forsvarsministermøte i NATO og gjaldt spørsmål om et mulig norsk bidrag til en intervensjon i Libya før det var

klart at det forelå en konkretisert plan eller et folkerettslig mandat for en internasjonal operasjon. Ved konsultasjonen 22. mars var det norske styrkebidraget alt annonsert i Paris, og konsultasjonen ble gjennomført dagen etter at de norske flyene hadde forlatt Norge. I DUUFK-møte 22. mars var flere kritiske til at komiteen ikke var blitt innkalt til konsultasjoner på et tidligere tidspunkt. Dette har også framkommet i utvalgets høringer og medieomtale.³⁴⁰ Man kan på den bakgrunn spørre seg om de fastsatte prosedyrene for regjeringens konsultasjon med Stortinget ble etterlevd.

For å se på etterlevelse av fastsatte prosedyrer for konsultasjon har utvalget gjennomgått følgende: krav som har vært stilt til tidspunkt for konsultasjon, omstendigheter som har medført at konsultasjon ble gjennomført etter annonsering av norske styrkebidrag, og de opplysninger som ble framlagt i konsultasjonsprosessen.

7.5.2.2 Krav til tidspunkt for konsultasjon

Ordlyden i Stortingets forretningsorden trekker i retning av det ikke er tilstrekkelig å konsultere Stortinget etter at en beslutning reelt sett er truffet, men før den er formalisert. Det heter i forretningsordenen § 16 annet ledd at konsultasjonen bør skje «før» viktige beslutninger treffes, uten at dette begrenses til formaliserte vedtak.

Forarbeidene til Stortingets forretningsorden trekker også i denne retning. Det framgår av forarbeidene til etableringen av den faste utenrikskomiteen at i saker «*av større betydning for land og folk*» bør mer «*intime og friere drøftelser finne sted...*, før enten regjering eller storting beslutter noget eller foretar noget av betydning».³⁴¹

Konstitusjonell praksis tilsier også at det ikke er tilstrekkelig å konsultere Stortinget etter at en beslutning reelt sett er truffet dersom det er tatt skritt som det er politisk kostbart å gå tilbake på. I den såkalte Crotale-saken la Stortinget selv til grunn at konsultasjon skal gjennomføres før det tas skritt som det er vanskelig å gå tilbake på, uavhengig av om det er tale om en formell beslutning. Saken gjaldt et forsøk fra regjeringens side på å bruke innkjøp av et fransk luftvernssystem (Crotale) som et kort i forhandlingene om frihandelsavtalen med EF i 1973. Regjeringen fikk kritikk for at denne forhandlingsstrategien ikke ble lagt fram for Stortinget selv om strategien kunne innebære at Norge i realiteten ville bli forpliktet til å kjøpe det franske

337 Begrepet «konsultasjon» i saker om internasjonale operasjoner er også nærmere omtalt i utredningen i vedlegg I.

338 Bestemmelsen ble tatt inn i Grunnloven i 2007, og var fram til 2014 utformet etter en eldre språknorm.

339 Se referanser i vedlegg I.

340 Utvalgets høringer 26.–27. februar. Se også omtale i Aftenposten 19.04.11 <https://www.aftenposten.no/norge/i/BRxmw/Tok-beslutningen-om-kampfly-pa-telefon>

341 Se Dok 1 (1922), s. 3.

rakettsystemet. Flertallet i komiteen mente at regjeringen burde ha konsultert komiteen om et slikt forhandlingsopplegg ettersom det kunne ha resultert i en forpliktelse for Norge. Statsminister Korvald beklaget også overfor komiteen at konsultasjoner ikke hadde blitt foretatt. Crotale-saken særlig interessant i relasjon til Libya-saken fordi flertallet på Stortinget mente at konsultasjonsplikten inntrådte før beslutningen var truffet, men etter at det var tatt skritt som det kunne være politiske kostbart å gå tilbake på.³⁴² Selv om flere av flertallets uttalelser i saken er av generell karakter, må uttalelsene også forstås i lys av den konkrete politiske konteksten. Korvald ledet en mindretallsregjering, og de to største partiene på Stortinget var begge i opposisjon.

På grunnlag av ordlyden i Stortingets forretningsorden, forarbeidene til bestemmelsen og stortingsflertallets uttalelser i Crotale-saken, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig for regjeringen å konsultere Stortinget etter at en beslutning reelt sett er truffet, men før beslutningen er formalisert. Konsultasjon bør foregå før det blir tatt skritt som det er politisk kostbart å gå tilbake på.

Når det gjelder saker om internasjonale operasjoner, viser imidlertid praksis at kravet til konsultasjonstidspunktet er blitt tolket forholdsvis fleksibelt. I forbindelse med beslutningene om å sende norske styrker til FN-operasjonene i henholdsvis Kongo i 1960 og Libanon i 1978, ble konsultasjon først gjennomført etter at beslutningene var truffet i statsråd.³⁴³ I komiteen ble det heller ikke reist noen kritikk mot regjeringen på dette grunnlag. I begge disse tilfellene var det norske styrkebidraget et svar på en anmodning fra FN og en invitasjon fra FN-styrkenes mottakerland.

7.5.2.3 Omstendighetene rundt konsultasjonstidspunktet 22. mars

Da regjeringen konsulterte DUUFK 22. mars om norsk styrkebidrag til Libya, ville det ha vært politisk vanskelig for regjeringen å gå tilbake på det styrkebidraget som var blitt annonsert i Paris 19. mars. I motsetning til Crotale-saken var det likevel ikke slik at det på noen måte var ukjent på Stortinget at regjeringen hadde til hensikt å bidra til Libya-operasjonen, og det var også klart at regjeringen var kjent med at et slikt bidrag hadde støtte fra samtlige partier på Stortinget. Av betydning var også det faktum at Stoltenberg II-regjeringen, i motsetning til regjeringen Korvald i Crotale-saken, var en flertallsregjering som kunne regne med støtte i Stortinget for sitt syn.

Som vist i kapittel 6 hadde Libya allerede vært på

³⁴² For nærmere omtale av Crotale-saken se vedlegg I.

³⁴³ Ibid.

DUUFKs dagsorden 9. mars og i spørretimen 16. mars. Samtlige partier hadde her gitt sin støtte til et eventuelt norsk bidrag i Libya, forutsatt at det forelå et klart folkerettslig grunnlag og støtte fra land i regionen. I disse møtene ble det også stilt spørsmål ved merverdien av NATOs innsats i en eventuell humanitær operasjon, og det ble pekt på de potensielt negative konsekvensene bruk av militærmakt kunne få for en politisk løsning av konflikten. Stortingets organer var følgelig relativt godt orientert om konflikten i Libya i mars 2011. Situasjonen var høyst uoversiktlig og stadig i endring, og regjeringens holdning til å delta i en militær intervensjon var på dette tidspunktet ikke klarlagt. Presset mot utenriksminister Gahr Støre i den muntlige spørretimen 16. mars illustrerer dette. Gahr Støre hadde også tilbudt utenrikskomiteens leder å orientere komiteen om regjeringens vurderinger 17. mars, før vedtaket i Sikkerhetsrådet, men dette var ikke blitt ansett som hensiktsmessig.

Utvalget har notert flere grunner til at det ikke ble ansett som hensiktsmessig å innkalle komiteen før 22. mars.³⁴⁴ For det første var det allerede bred enighet i komiteen om at Norge burde bidra til det internasjonale samfunnets håndtering av Libya. Saken hadde også vært oppe i flere spørretimer, og det var en klar oppfatning av at regjeringen ville få full støtte til å engasjere seg i en militær operasjon. Daværende leder av utenrikskomiteen, Ine Eriksen Søreide, karakteriserer situasjonen slik: «*Det var en unison politisk enighet om at det var både viktig og helt avgjørende for Norge å svare på det FN ba om da FN til slutt klarte å enes om prinsippet om å beskytte sivile*».³⁴⁵

For det andre forelå det ikke et konkret forslag fra regjeringen som komiteen kunne ta stilling til. Selv om konsultasjon av Stortinget ikke forutsetter at regjeringen har inntatt et standpunkt, har konsultasjon med DUUFK stort sett vært gjennomført etter at regjeringen har avklart sitt syn på en sak og inntatt et foreløpig standpunkt. 18. mars hadde regjeringen ennå ikke truffet beslutning om å bidra til Libya-operasjonen, og hadde således ikke noen vesentlig ny informasjon å gi komiteen.³⁴⁶ Det framgår av Stortingets forretningsordens § 16 at

«[I]ederen kaller sammen komiteen når vedkommende mener det er nødvendig, eller når statsministeren, utenriksministeren eller en tredjedel av komitémedlemmene anmoder om det. Tilsvarende gjelder når forsvarsministeren anmoder om det i viktige bered-

³⁴⁴ Utvalgets høringer 21. og 22. desember 2017 samt 17. og 29. januar 2018.

³⁴⁵ Ine Eriksen Søreide i Sæveraas og Owesen, 2012. Side 87.

³⁴⁶ Utvalgets høringer 22. desember 2017 samt 17. og 29. januar 2018.

skapsmessige spørsmål, eller når justisministeren anmoder om drøftelse av spørsmål vedrørende terrorberedskap»³⁴⁷.

Etter det utvalget kjenner til, vurderte verken statsministeren, utenriksministeren eller komiteens leder det som nødvendig å innkalle til et møte om Libya før eller i helgen 18.-20. mars. Det framkom i utvalgets høringer at det fra regjeringens side ble gitt et tilbud til komiteen om å konsultere, mens komiteleder oppfattet at initiativet lå hos regjeringen, og at regjeringen, dersom den anså at den hadde vesentlig informasjon som den ønsket å dele, burde ha bedt om at konsultasjoner ble holdt.³⁴⁸

Endelig vil utvalget peke på dette: selv om det ikke ble foretatt noen formell konsultasjon om det konkrete norske bidraget til Libya-operasjonen før 22. mars, hadde DUUFK en formell konsultasjon om Libya 9. mars. DUUFK ble da orientert om situasjonen i Libya, og samtlige partier meldte tilbake at de var positive til å bidra militært for å håndheve en eventuell flyforbudssone, forutsatt at FNs sikkerhetsråd gjorde et vedtak, og at operasjonen hadde regional støtte. Det er utvalgets vurdering at denne konsultasjonen representerer en viktig milepæl i informasjonsutvekslingen mellom regjeringen og Stortingets organer i tilfellet Libya, og at regjeringen for alle praktiske formål fikk forankret en klar intensjon om å bidra dersom en internasjonal operasjon skulle bli en realitet. Selv om det norske bidraget til OOD og senere OUP ikke bare hadde som mål å håndheve en flyforbudssone, men også å beskytte sivile, bekrefter konsultasjonen 9. mars at regjeringen hadde bred støtte i Stortinget for å sende et norsk bidrag til Libya-operasjonen.

På denne bakgrunn mener utvalget at regjeringen konsulterte i tide, i henhold til de fastsatte prosedyrer for konsultasjon. Kritikken som ble rettet mot regjeringen om beslutningsprosessen i mars og april 2011, viser likevel at representanter for flere politiske partier ville ha foretrukket at konsultasjon var blitt gjennomført før 22. mars.³⁴⁹

Dersom det var lite praktisk å gjennomføre konsultasjon før Paris-møtet 19. mars, i og med at regjeringen selv kom til enighet internt på formiddagen samme dag, kunne DUUFK ha vært innkalt senere i helgen eller første dag Stortinget var samlet, dvs. mandag 21. mars. Ønsket om ikke å nedprioritere behandlingen i

Stortinget i plenum er framhevet som en av forklaringene på hvorfor møtet i DUUFK fant sted først 22. mars.³⁵⁰ Det er vanlig å forsøke å unngå å legge møtene i DUUFK til tidspunkter der Stortinget møtes i plenum. I høringene og i gjennomgangen av kildematerialet framkommer det også at de parlamentariske lederne var tilfreds med den informasjonen de hadde mottatt fra utenriksministeren gjennom helgen, og at regjeringen ikke hadde grunn til å tvile på støtten fra Stortinget. Konstitusjonelt sett kan imidlertid uformell dialog ikke erstatte en formell konsultasjon.

7.5.2.4 Opplysninger framlagt i konsultasjonsprosessen
Utvalget har gjennomgått de opplysninger regjeringen framla for Stortinget før det ble tatt beslutning i statsråd 23. mars om at Norge skulle delta i Libya-operasjonen. Regjeringen har lagt fram opplysninger for Stortinget og dets organer i konsultasjoner 9. mars, 22. mars og også som svar på spørsmål i spørretimen 16. mars.

Sammenholdt med de opplysninger det i dag er kjent at regjeringen og embetsverket hadde, har utvalget ikke funnet faktiske feil eller ufullstendig informasjon i de opplysninger regjeringen framla for Stortinget 9. mars og 22. mars, eller i de opplysninger som ble gitt som svar på spørsmål i Stortingets muntlige spørretime 16. mars.

7.5.2.5 Sammenfatning om etterlevelse av fastsatte prosedyrer for konsultasjon

Utvalgets gjennomgang av regjeringens konsultasjon med Stortinget i mars 2011 viser at fastsatte prosedyrer for konsultasjon ble etterlevd. Utvalgets inntrykk er at konsultasjonsordningen fungerte tilfredsstillende og fleksibelt for sentrale aktører i den prosessen som ledet fram til beslutning om norske styrkebidrag til operasjonen i Libya.

Utenfor kretsen av sentrale aktører i beslutningsprosessen ser det ut til at det skapte usikkerhet om regjeringens konstitusjonelle forhold til Stortinget at konsultasjonen ble gjennomført først etter at det norske styrkebidrag var annonsert og norske fly var sendt ut av landet. En kort bestemmelse i Stortingets forretningsorden om at Stortinget bør konsulteres før viktige beslutninger treffes, gir offentligheten liten veiledning om konsultasjonspliktes betydning i konstitusjonell praksis, og om de krav som stilles og ikke stilles til konsultasjonstidspunktet.

På enkelte andre områder er Stortingets medvirkning til regjeringens beslutninger regulert i Grunnloven eller

³⁴⁷ Stortingets forretningsorden, <https://www.stortinget.no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/#Kap4>.

³⁴⁸ Utvalgets høringer 17. januar, 26. februar og 5. mars 2018.

³⁴⁹ Utvalgets gjennomgang av DUUFK-referater og oppslag i Aftenposten 19. april 2011: «Tok beslutningen om kampfly på telefon».

³⁵⁰ Utvalgets høringer 17. januar, 26. februar og 5. mars 2018.

øvrige lovgivning.³⁵¹ Når konsultasjonsordningen knyttet til deltakelse med substansielle styrkebidrag i internasjonale operasjoner ikke er formalisert andre steder enn i Stortingets forretningsorden, får offentligheten liten veiledning om konsultasjonsplikten betydning i konstitusjonell praksis, og om krav som stilles og ikke stilles til konsultasjonstidspunktet. Det er utvalgets vurdering at tvil knyttet til beslutningsprosessen og hva konsultasjonsordningen innebærer, er uheldig, og at tiltak for å klargjøre rammebetingelsene og kommunisere disse til allmennheten vil være et viktig grep for å bevare tilliten til det norske politiske systemet.

7.6 Overføring av kommando over norske styrker i utlandet

Grunnloven § 25 første ledd første setning bestemmer at Kongen skal ha «*høyeste befaling*» over forsvarsmakten. Videre bestemmer Grunnloven § 25 første ledd tredje setning at disse styrkene ikke må overlates til «*fremmede maktens tjeneste*».

Bestemmelsen om at Kongen skal høyeste befaling over forsvarsmakten må forstås som en regulering av myndighet internt i staten. Slik bestemmelsen skal tolkes i dag, gir den Kongen i statsråd, dvs. regjeringen, den høyeste myndigheten over Forsvaret. Det er ikke til hinder for at deler av kommandomyndigheten kan delegeres innenfor de rammer Grunnlovens øvrige bestemmelser setter. Alminnelig kommando er delegert til forsvarssjefen, og når Norge deltar i internasjonale operasjoner, er det lang praksis for å stille norske styrker under kommando som ikke er norsk. I ekstraordinært statsråd 23. mars ble det ved kongelig resolusjon besluttet å gi Forsvarsdepartementet myndighet til å overføre kommando over det norske styrkebidraget til Operation Odyssey Dawn og eventuelle etterfølgende operasjoner i henhold til resolusjon 1973.

Det kan stilles spørsmål ved om det å bidra med norske styrker under kommando som ikke er norsk, er i strid med forbudet mot at norske styrker overlates i fremmede maktens tjeneste, jf. Grunnloven § 25 første ledd tredje setning. Historisk er det klart at formålet med bestemmelsen var å forby en vanlig praksis på

begynnelsen av 1800-tallet, nemlig at stater skaffet seg inntekter ved utleie av soldater. Det historiske formålet gjør at forbudet ikke rammer ordninger der norske soldater settes under utenlandsk kommando, enten som ledd i et kollektivt selvforsvar i en ramme som norske myndigheter deltar i, eller for å gjennomføre oppdrag for organisasjoner som Norge er medlem av, og som det er i norsk interesse å utføre. Når norske styrker settes under utenlandsk kommando i slike situasjoner, kan det også hevdes at norske soldater heller ikke er overlatt i fremmede maktens tjeneste, i den forstand at de ikke utfører oppdrag som bare er i den fremmede maktens interesse. Da opptrer fortsatt styrkene for å fremme norske interesser.

Det er også langvarig konstitusjonell praksis for at forbudet mot å sette norske styrker i fremmede maktens tjeneste ikke rammer ordninger der norske soldater settes under utenlandsk kommando som ledd i kollektivt selvforsvar eller for å gjennomføre internasjonale oppdrag som beskrevet over. Under visse forutsetninger må denne praksisen antas å være forenlig med Grunnloven § 25. I den kongelige resolusjonen om norsk deltakelse i Libya-operasjonen ble det brukt betydelig plass på å vurdere spørsmålet om kommandooverføringen var i samsvar med Grunnloven § 25. Det understrekes at

*«[N]orske militære bidrag til de aktuelle operasjoner for å gjennomføre FNs sikkerhetsresolusjon 1973 (2011) anses å være i samsvar med Grunnlovens § 25, på nærmere angitte forutsetninger. I vurderingen tillegges det vekt at deltakelsen skjer med et klart og avgrenset mandat fra FNs sikkerhetsråd, og at det er i norsk og internasjonal interesse at vi bidrar til oppfyllelsen av resolusjonen og beskyttelse av sivilbefolkningen i samsvar med resolusjonens krav».*³⁵²

Mekanismene definert i den kongelige resolusjonen og implementert i den militære gjennomføringen for å sikre nasjonal kontroll med bruk av norske styrker drøftes i kapittel 9. I den kongelige resolusjonens beskrivelse av forutsetningene for deltakelse presiseres det at det deployerte styrkebidraget inntil videre er under nasjonal kommando, og at denne ikke overføres før forutsetningene er oppfylt. Videre spesifiseres kravene til norsk innsyn i, og kontroll med, oppdrag for norske styrker, herunder nasjonal godkjenning av engasjementsregler og mekanismer for å sikre at oppdragene gjennomføres i henhold til norsk rett og folkeretten.

I tilfellet Libya ble det norske styrkebidraget deployert til Kreta og klargjort for operasjoner i perioden 19. til 23. mars. I samsvar med den kongelige resolusjonen

³⁵¹ Enkelte deler av lovgivningen har forutsatt at regjeringen skal konsultere med Stortingets organer før det fattes visse utenrikspolitiske beslutninger. Lov om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler [sanksjonslova] gir regjeringen hjemmel til å iverksette straffesanksjonerte sanksjoner mot «tredjestatar eller rørsler». I departementets proposisjon er det forutsatt at kompetansen til å iverksette sanksjoner skal kunne anvendes «der dette er ønskeleg etter ei samla vurdering og etter konsultasjonar med organa i Stortinget», se Ot.prp.nr.10 (2000–2001) s. 2 og Innst.O.nr.50 (2000–2001).

³⁵² Kongelig resolusjon av 23. mars 2011.

vedtatt i ekstraordinært statsråd 23. mars instruerte Forsvarsdepartementet samme dag forsvarssjefen om å overføre operativ kontroll over det norske styrkebidraget til den amerikanske koalisjonsoperasjonens Afrikakommando for å delta i Operation Odyssey Dawn. Dette ble formalisert i en kommandooverføringsmelding fra FOH kort etter, og samme kveld var norske fly på vingene over Libya.³⁵³

Som ved andre internasjonale operasjoner innenfor NATOs ramme og de fleste koalisjonsoperasjoner var det også i Libya-saken bare en begrenset kommando som ble overført til utenlandsk styrkesjef. Kommando-begrep er i militær sammenheng et formelt begrep, som konkret avgrenser myndighet til den styrkesjefen som får styrker overført. Begrepet som normalt benyttes, er «*operational control*»³⁵⁴; dette er redusert kommandomyndighet i forhold til den fulle kommando som forsvarssjefen har over norske styrker. I tillegg ble det for Libya-operasjonen som for de fleste norske internasjonale operasjoner Norge deltar i, også stilt som vilkår i den kongelige resolusjonen at norsk militært personell som ble plassert under alliert kommando, fortsatt skulle være underlagt norsk jurisdiksjon. Det vises her til beskrivelsen av nasjonal kommandooverføring og prosedyrer for å ivareta nasjonal kontroll i kapittel 9. Det er på denne bakgrunn utvalgets vurdering at de konstitusjonelle kravene til overføring av kommando over det norske styrkebidraget var tilfredsstillt i mars 2011.

7.7 Krig til landets forsvar

Det følger av Grunnloven § 26 første ledd at «*Kongen har rett til å innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta sendemenn.*» Bestemmelsen om at Kongen har rett til å begynne «*krig til forsvar av landet*» trekker opp visse rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Innebærer norsk deltakelse i en internasjonal operasjon at Norge begynner «*krig*», følger det av ordlyden i Grunnloven § 26 første ledd at regjeringen bare har kompetanse til å treffe beslutning om deltakelse i en slik krigsoperasjon dersom krigen er «*til landets forsvar*».

Uttrykket «*krig*» i Grunnloven § 26 første ledd må tolkes i lys av bestemmelsens historie. Krigsuttrykket kommer

fra Eidsvollsgrunnloven, som bestemte at det er Kongens rett til å begynne «*krig*». Utgangspunktet for tolkningen av uttrykket «*krig*» må derfor være grunnlovsvedtaket på Eidsvoll i 1814. Den videre tolkningshistorien til uttrykket «*krig*» må forstås på bakgrunn av to etterfølgende grunnlovsendringer, i november 1814 og februar 1917. Ved inngåelsen av unionen med Sverige i november 1814 fikk Stortinget gjennomslag for en begrensning i unionskongens adgang til å begynne «*krig*». Denne begrensningen gjaldt kun «*angrepskrig*» og ble tatt inn et nytt tredje ledd i Grunnloven § 25 med følgende ordlyd: «*Til Angrebs-Krig maa Norges Tropper og Roeflotillie ikke anvendes, uden Storthingets Samtykke.*» Etter unionsoppløsningen ble begrensningen i Kongens adgang til å begynne angrepskrig stående fram til 1917. Et kvalifisert flertall på Stortinget samlet seg da om et forslag om å fjerne bestemmelsen om angrepskrig og i stedet begrense Kongens krigsrett etter Grunnloven § 26 første ledd til «*krig til Landets Forsvar*».

Det er klart at uttrykket «*krig*» i Grunnloven § 26 første ledd omfatter den situasjon som oppstår når Norge avgir eller mottar krigserklæringer. Men uttrykket «*krig*» i Grunnloven er også blitt tolket i en videre forstand. Det vises her til den vedlagte utredningen. Som det framkommer av utredningen, er det ikke holdepunkter i ordlyd, forarbeider, konstitusjonell praksis, juridisk teori eller den folkerettslige utviklingen for å slutte at uttrykket «*krig*» i Grunnlovens forstand kun omfatter erklæring av krig. Beslutninger og handlinger som innebærer bruk av våpenmakt overfor andre stater, og som gjør Norge til part i en internasjonal væpnet konflikt, må også anses som «*krig*» i Grunnlovens forstand. Skulle Grunnloven § 26 første ledd forby Kongen fra å erklære krig mot andre stater hvis formålet var noe annet enn å forsvare landet, men tillate Kongen å bruke makt overfor andre stater i annet øyemed enn å forsvare landet, ville begrensningen i Grunnloven § 26 bli temmelig illusorisk. Kongen ville da i så fall stå ganske fritt til å bruke militærmakt mot andre stater, også når det ikke gjaldt forsvar av landet.

Etter utvalgets vurdering er det klart at oppdraget som det norske styrkebidraget var forutsatt å løse i Libya innenfor rammen av en koalisjon eller NATO, må anses som «*krig*» i Grunnlovens forstand.

Det kan stilles spørsmål ved om Norges militære innsats i Libya var en krig til forsvar av landet. Da det ble vedtatt å innskrenke Kongens rett til å erklære krig til forsvar av landet, ble det i Stortingets konstitusjonskomité uttalt at den nye begrensningen ville innebære at krig bare kunne begynnes til selvforsvar. På grunnlag av senere konstitusjonell praksis må denne tolkningen være forlatt. Ved Norges tiltredelse til henholdsvis

353 Instruks fra FD til forsvarssjefen om «Overføring av operativ kontroll for bidrag til Operation Odyssey Dawn», 23. mars 2011. Melding fra FOH til Air Component Command Ramstein.

354 Se Forsvarets Fellesoperative Doktrine punkt 6.3. «Ved operativ kontroll kan den militære sjef bruke tildelte styrker slik at oppdrag løses, men begrenset til funksjon, tid og rom som avtalt ved avgivelsen.»

Folkeforbundet i 1920 og NATO i 1949 ble det vurdert om tilslutningen ville være i strid med Grunnloven § 26.³⁵⁵ Dette ble avvist i de vurderinger som lå til grunn for norske myndigheters beslutninger. Praksis etter 1945 tyder på at bestemmelsen er blitt forstått slik at deltakelse i internasjonalt samarbeid som bidrar til å sikre norsk territoriell integritet og selvstendighet, ikke rammes av forbudet i bestemmelsen. Dette synes særlig klart i tilfeller der det er FNs sikkerhetsråd som fatter vedtak for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet i medhold av FN-pakten artikkel VII. Norsk praksis etter andre verdenskrig trekker entydig i retning av at bestemmelsen i dag må forstås slik at deltakelse i væpnede konflikter der det foreligger et mandat fra FNs sikkerhetsråd etter FN-pakten kapittel VII, ikke vil rammes av forbudet i Grunnloven § 26. Bidrag til å sikre internasjonal fred og sikkerhet på vegne av FN og bidrag til å styrke internasjonal rettsorden vil være et bidrag til Norges sikkerhet. Det faktum at den kongelige resolusjonen av 23. mars ikke inneholder noen redegjørelse for Grunnloven § 26, men kun § 25, må trolig forstås slik at deltakelse i operasjoner med mandat fra FNs sikkerhetsråd på bakgrunn av lang praksis ikke ble oppfattet som utfordrende etter Grunnloven § 26.

7.8 Oppsummering og anbefalinger

I det foregående har utvalget gjennomgått regjeringens beslutningsprosess og håndtering av saken overfor Stortinget. Utvalget har også vurdert om beslutningsprosessene har oppfylt nødvendige konstitusjonelle krav.

Det er utvalgets oppfatning at prosessene som ledet fram til beslutningen om norsk deltakelse i Libya-operasjonen, oppfylte de nødvendige konstitusjonelle krav. Beslutninger om å sende norske soldater til å utføre krigshandlinger på statens vegne er blant de mest alvorlige beslutninger norske myndigheter kan treffe. Selv om beslutningen ble tatt i løpet av meget kort tid, mener utvalget at beslutningsgrunnlaget i den kongelige resolusjonen av 23. mars 2011 inneholdt helt nødvendig informasjon og nødvendige vurderinger av ulike hensyn som gjorde seg gjeldende. Det framgikk av resolusjonen at målsettingen for norsk deltakelse var å gjennomføre Sikkerhetsrådets resolusjon. Grunnleggende folkerettslige og konstitusjonelle rammebetingelsene ble vurdert. Det ble redegjort for konsekvenser av beslutningen for nasjonal og alliert beredskap og for de administrative og økonomiske konsekvensene av beslutningen.

Utvalget mener likevel at de folkerettslige rammene for

operasjonen burde ha vært nevnt, og at det i resolusjonen burde ha framgått hva slags konflikt Norge ble part i, og om norsk deltakelse i operasjonen i Libya var en beslutning om å begynne «krig» i Grunnlovens forstand. Som det framgår senere i rapporten, ville dette kunne ha forhindret uklarheter og motstridende informasjon om hva slags konflikt Norge ble involvert i, og hvilken rettslig status norske styrker hadde under Libya-operasjonen.

Det er også grunn til å spørre om det ikke kunne ha vært bedre redegjort for de økonomiske konsekvensene. Det er alltid stor usikkerhet forbundet med internasjonal krisehåndtering, og mange av de påfølgende rundene i regjeringen om Libya handlet nettopp om de omfattende kostnadene forbundet med styrkebidraget etter hvert som luftkampanjen trakk ut i tid.

Endelig mener utvalget at innmelding av det norske styrkebidraget til NATO 19. mars burde vært gjort med forbehold om politisk godkjenning, i samsvar med fast praksis.

Utvalgets gjennomgang viser at Stortinget ikke hadde innvendinger mot den informasjonen som regjeringen ga om situasjonen i Libya i mars 2011. Kritikken som ble rettet mot regjeringen på Stortinget, gjaldt tidspunktet for konsultasjon i DUUFK, ikke kvaliteten på den informasjonen som ble gitt. Utvalgets gjennomgang viser også at det forelå så å si unison enighet om at Norge måtte bidra til å oppfylle Sikkerhetsrådets vedtak, og at det hastet å hindre Gaddafi i å rykke inn i Benghazi.

Utvalget mener det er en styrke ved det norske politiske systemet at det er mulig for regjeringen å ta beslutninger på kort varsel innen utenriks- og sikkerhetspolitikken. Ordningen med at Stortinget konsulteres, men at det ikke kreves samtykke eller vedtak om norsk deltakelse i operasjoner i utlandet, gir regjeringen mulighet til å fatte beslutninger på en fleksibel og effektiv måte når situasjonen tilsier det. Det bidrar også til en klar rollefordeling mellom den utøvende og den lovgivende makt, der regjeringen er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig, men plikter å holde Stortinget informert.

Stortinget kan på sin side utøve demokratisk kontroll på grunnlag av den informasjon regjeringen gir, enten det er i form av konsultasjoner i DUUFK, redegjørelser for åpent Stortinget, gjennomgang av protokoller og andre offentlige innberetninger og papirer, eller i den løpende parlamentariske kontakt med regjeringen, gjennom spørretimer og interpellasjoner. Selv om Stortinget kan utøve kontroll med regjeringen gjennom flere ulike mekanismer, har ordningen med at

³⁵⁵ Se vedlegg I for utfyllende referanser.

Stortinget konsulteres, men ikke gir samtykke til norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner, også noen svakheter. Den gir mindre offentlighet om beslutningsgrunnlaget og svekker Stortingets mulighet til demokratisk styring. Kongelige resolusjoner som omhandler norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner, bør derfor som hovedregel offentliggjøres for å bidra til større tillitt til regjeringens beslutningsgrunnlag.

Utvalget vil videre understreke at deltakelse i internasjonale operasjoner har en effekt på Forsvarets totale kapasitet til å forsvare landet ved at personell og materiell for en bestemt periode avgis for internasjonale formål. Det er etablert praksis for at de beredskapsmessige konsekvenser av å stille styrkebidrag utenfor landets grenser vurderes nøye. Dette gjelder både hensynet til å opprettholde nasjonal forsvarsevne, men også hensynet til å overholde våre allianseforpliktelser. Når det gjaldt Libya-operasjonen, var Forsvaret særlig opptatt av å ivareta rollen som norske kampfly har i våre nærområder for å sikre troverdig avskrekking, hevde norsk suverenitet og overvåkning av norsk territorium. Som følge av Luftforsvarets løpende bidrag til NATOs stående beredskap, må konsekvensene ikke bare vurderes i et nasjonalt perspektiv, men også i et allianseperspektiv.

Det er utvalgets vurdering at hensynet til nasjonal og alliert beredskap ble tatt på alvor i beslutningsgrunnlaget for norsk deltakelse i Libya-operasjonen. Disse vurderingene er en naturlig del av det politiske og konstitusjonelle ansvaret som forsvarsministeren har når det legges fram en beslutning om deltakelse i internasjonale operasjoner. Deltakelse i Libya-operasjonen ble ikke ansett som en varig reduksjon av forsvarsmakten ettersom bidraget var tidsbegrenset. I beslutningsgrunnlaget ble det ikke foretatt særskilte vurderinger av spørsmålet om styrkebidraget til Libya-operasjonen var av en slik karakter at det utløste en plikt til å innhente samtykke etter noen av bestemmelsene i Grunnloven § 25.

De formelle prosedyrene for konsultasjon mellom regjering og Storting, slik de er fastsatt gjennom etablert praksis og Stortingets forretningsorden, ble etter utvalgets syn fulgt i tilfellet Libya, og fungerte tilfredsstillende og fleksibelt for beslutningstakerne. Før det ble truffet beslutning om norsk deltakelse i Libya-operasjonen, forsikret regjeringen seg om parlamentarisk støtte per telefon. Det ble dermed foretatt en uformell informasjonsutveksling i stedet for et formelt møte i DUUFK. Det er utvalgets vurdering at beslutninger bør forankres i Stortinget så tidlig som mulig for å gi Stortinget mulighet til å medvirke til regjeringens beslutningsgrunnlag. I tillegg kan konsultasjoner virke

samlende og bidra til å sikre beslutningen legitimitet.

I flere av utvalgets høringer ble det påpekt at det var uheldig at Libya, som var den saken som dominerte det offentlige ordskiftet og den politiske debatten, ikke sto på Stortingets dagsorden.³⁵⁶ Det er blitt hevdet at bruk av DUUFK svekker åpenheten i debatten om norske sikkerhetspolitiske veivalg, og det er blitt tatt til orde for at internasjonale operasjoner behandles i Stortinget i åpent plenum.³⁵⁷ Et viktig formål med DUUFK har vært å kunne dele informasjon i fortrolighet. Slik informasjon kan være gradert av hensyn til nasjonal sikkerhet, operasjonssikkerhet eller forholdet til våre allierte. Det gjør at stortingsrepresentanter kan motta informasjon som de ellers ikke ville ha fått innsyn i, eksempelvis om status for nasjonal beredskap, trusselvurderinger, operasjonsplaner eller allierte vurderinger. Dette er etter utvalgets vurdering et hensiktsmessig system som sikrer at Stortinget kan motta informasjon regjeringen har mottatt fra allierte uten å risikere lekkasje av sensitiv informasjon i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Det gir regjeringen anledning til reelle konsultasjoner og til å dele mer informasjon enn om saken hadde vært underlagt full stortingsbehandling.

Selv om utvalget ser utfordringene ved et slikt system, særlig knyttet til demokratihensyn, viste konsultasjonene som ble gjennomført 9. og 22. mars, at ordningen med lukket konsultasjon sikrer både effektivitet og hemmelighold. Etter utvalgets vurdering viser også Libya-saken at konsultasjonsordningen forutsetter at viktige spørsmål faktisk blir realitetsbehandlet i komiteen, og at det finnes gode mekanismer slik at regjeringen kan dele gradert informasjon raskt og effektivt på regelmessig basis og i tidskritiske situasjoner. Det er i denne sammenheng grunn til å tro at utnyttelse av de teknologiske midler som er tilgjengelige i dag, vil kunne bidra til en hurtigere informasjonsdeling enn de tradisjonelle systemene som nå benyttes. Dette vil bidra til å sikre en bedre felles situasjonsforståelse, tilrettelegge for større gjensidighet i konsultasjonene og styrke regjeringens evne til å ta beslutninger raskt ved behov.

Utvalgets gjennomgang har også vist at selv om regjeringens konsultasjon med Stortinget i mars 2011 fungerte tilfredsstillende og fleksibelt for sentrale aktører, indikerer offentlige reaksjoner på beslutningsprosessen at det utenfor kretsen av sentrale aktører oppsto usikkerhet rundt spørsmålet om regjeringen hadde opptrådt konstitusjonelt riktig i forhold til

³⁵⁶ Utvalgets høringer 17. januar, 26. februar og 5. mars 2018.

³⁵⁷ Utvalgets høringer. Grunnlovsforslag 3 (2011-2012) fra Audun Lysbakken, Snorre Seierstad Valen, Rannveig Kvifte Andresen og Hallgeir H. Langeland. Se også eksempelvis Langemyr, Hedda B. «Åpenheten fungerer ikke». Klassekampen. 25. januar 2017.

Stortinget. Et sentralt spørsmål i det etterfølgende offentlige ordsiftet var om konsultasjonen ble gjennomført i tide, når norske styrkebidrag alt var annonsert og norske fly var sendt ut av landet. Det er utvalgets vurdering at det ikke bør være rom for usikkerhet om beslutningsprosessen i slike alvorlige saker. Når konsultasjonsordningen knyttet til deltakelse med substansielle styrkebidrag i internasjonale operasjoner ikke er formalisert på annen måte enn i Stortingets forretningsorden, får offentligheten liten veiledning om konsultasjonspliktens betydning i konstitusjonell praksis, og om krav som stilles og ikke stilles til konsultasjonstidspunktet. Det er utvalgets vurdering at tvil knyttet til beslutningsprosessen og hva konsultasjonsordningen innebærer, er uheldig, og at tiltak for å klargjøre rammebetingelsene og kommunisere disse til allmennheten vil være et viktig grep for å bevare tilliten til det norske politiske systemet.

Videre vil utvalget understreke at det, med en ordning der regjeringen drøfter viktige saker med et av Stortingets organer bak lukkede dører, er viktig for en opplyst og god debatt om deltakelse i internasjonale operasjoner at regjering og Storting også er åpne om sine vurderinger. I tilfellet Libya tok regjeringen initiativ til en redegjørelse i Stortinget kort tid etter at beslutningen var truffet, og før operasjonen var iverksatt. Slike redegjørelser er etter utvalgets vurdering viktige virkemidler for å tydeliggjøre regjeringens politikk, tilrettelegge for offentlig debatt og sikre parlamentarisk støtte og kontroll. Som det redegjøres for i kapittel 8, ble det utover i Libya-operasjonen reist betydelig tvil, både innad i regjeringen og i det offentlige ordsiftet, om målsettingene for operasjonen, og om gjennomføringen var i tråd med mandatet. En informert debatt om muligheter og begrensninger tidlig i prosessen anses som viktig for å håndtere ikke bare dilemmaer som oppstår underveis, men også reell politisk uenighet.

Når det gjelder de konstitusjonelle rammene for beslutningsprosessen, viser utvalgets gjennomgang at Grunnlovens krav om statsrådsbehandling av saker av viktighet ble oppfylt ved beslutningen om å bidra med norske kampfly i Libya-operasjonen. Videre registrerer utvalget at det i Libya-saken, som i flere andre norske bidrag til internasjonale operasjoner, er blitt stilt spørsmål ved om norsk deltakelse i slike operasjoner er forenlig med Grunnloven §§ 25 og 26. Utvalgets evaluering og den vedlagte utredningen viser at ordlyden i de to nevnte grunnlovsbestemmelsene reiser sammensatte tolkningsspørsmål, som kan skape tvil om innholdet i de konstitusjonelle rammene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Konstitusjonell praksis over flere tiår har ført til at Grunnlovens ordlyd på flere punkter ikke lenger gir et dekkende uttrykk for gjeldende rett.

Utvalget vil spesielt peke på at Grunnloven §§ 25 og 26 første ledd ikke er blitt endret etter 1917 bortsett fra rene språklige revisjoner. I 1917 ble også Stortingets konsultasjonsorgan for utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål opprettet. Selv om konsultasjon har fått en sentral plass i konstitusjonell praksis, er konsultasjonsordningen akkurat som i 1917 fortsatt bare omtalt i Stortingets forretningsorden. Dette innebærer at de formelle og institusjonelle rammene for beslutninger om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner stort sett har vært uforandret de siste hundre år. I løpet av denne perioden har imidlertid arten og omfanget av norsk deltakelse i internasjonale operasjoner endret seg vesentlig. Bestemmelsene reflekterer i liten grad dagens sikkerhetspolitiske situasjon, innretningen av Forsvaret og Stortingets uttrykte vilje om at norske styrker skal delta i visse internasjonale operasjoner. Utvalget viser her til at Stortinget i Innstilling 247 S – (2017-2018) uttaler at *«Ifllertallet finner det naturlig at det arbeides videre med prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning ved norsk militær innsats i utlandet»*. Den tvil som det er blitt gitt uttrykk for om grunnlovsmessigheten av Libya-operasjonen og andre internasjonale operasjoner, viser at ordlyden i Grunnlovens bestemmelser i §§ 25 og 26 bør revideres, slik at bestemmelsene kan gi et mer dekkende uttrykk for gjeldende rett. Det vil skape klarere og mer forutsigbare rammer for bruk av Forsvaret utenfor landets grenser.



Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvarets mediesenter

8.

Forlengelse og terminering av Norges deltakelse i Libya

8.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å beskrive og vurdere de politiske prosessene som ledet fram til regjeringen Stoltenbergs beslutninger om å forlenge den norske militære deltakelsen i Libya-operasjonen. 9. juni besluttet regjeringen at jagerflybidraget skulle forlenges fra 24. juni til 1. august 2011, og at engasjementet skulle avvikles innen denne dato. Beslutningen ble formalisert i statsråd 17. juni ved kongelig resolusjon. Bidraget ble redusert i omfang fra seks til fire fly. 21. juni besluttet regjeringen å videreføre innsatsen i operasjonen med stabsoffiserer i NATOs kommandostruktur.

Utvalget vil i dette kapitlet gjennomgå regjeringens syn på utviklingen i Libya etter at de militære operasjonene var i gang, hvordan regjeringen vurderte effekten av den militære kampanjen, utviklingen i NATOs strategi over tid samt norske bidrag til beslutningsprosessen i NATO. Kapitlet ser også på etterlevelsen av fastsatte prosedyrer for regjeringens konsultasjon med Stortinget etter at den formelle beslutningen om norsk deltakelse i Libya-operasjonen ble truffet i ekstraordinært statsråd 23. mars. Perioden som dekkes, er fra 24. mars inntil OUP ble avsluttet 31. oktober.

Problemstillingene er:

- Endret de norske politiske målsettingene med den militære deltakelsen seg på bakgrunn av utviklingen i konflikten?
- Hvilke politiske, fagmilitære og økonomiske vurderinger lå til grunn for regjeringens beslutning om å forlenge og deretter terminere deltakelsen?
- I hvilken utstrekning ble de politiske, fagmilitære og økonomiske vurderingene om forlengelse og senere terminering lagt fram for Stortinget og dets organer?
- Ble prosedyrene for regjeringens konsultasjon med Stortinget fulgt?

Før utvalget går nærmere inn i disse problemstillingene, vil vi kort gjennomgå diskusjonene i NATO våren 2011 og Norges medvirkning i disse. Bakgrunnen er at

utvalget er gitt i oppdrag å vurdere norske bidrag til beslutningsgrunnlaget i NATO. Det er en krevende oppgave å vurdere Norges bidrag til beslutningsprosessen i NATO ettersom disse prosessene er et samspill mellom medlemsland og en del av forhandlingene om hva NATOs rolle skal være. Det er utenfor utvalgets mandat å vurdere andre lands posisjoner og beveggrunner, og utvalgets muligheter til å vurdere, og trekke konklusjoner om, norsk gjennomslag i forhandlingene har derfor klare begrensninger.

Militæroperasjonene i Libya ble i løpet av 2011 gjenstand for kritikk fra flere hold. Som vist tidligere i rapporten, kom det raskt debatt om tolkningen av mandatet fra FNs sikkerhetsråd og om operasjonene gikk lenger enn å beskytte sivile. NATO ble beskyldt for å tøye mandatet av blant andre Russland og AU. De hevdet at NATO fungerte som opprørsstyrkenes luftforsvar, og at man i praksis kun beskyttet sivile mot regimet, ikke mot andre styrker. Det ble videre reist spørsmål om det i det hele tatt var mulig med politiske forhandlinger, og om regimeendring var det egentlige motivet for NATOs militære operasjon.

Den norske deltakelsen i Libya-operasjonen fikk betydelig oppmerksomhet i denne perioden. Omstendighetene rundt beslutningsprosessen om å delta, de norske kampflyenes framtrepende rolle i luftkampanjen og stor medieinteresse knyttet til det internasjonale samfunnets håndtering av operasjonen, førte til at Libya var høyt oppe på dagsordenen i regjeringen og i det politiske ordsiftet i Norge. Den unisone enigheten om å delta i operasjonene sprakk delvis opp. Dilemmaene knyttet til målsettingene for innsatsen i Libya og mulige konsekvenser, herunder kriterier for oppfyllelse av mandatet, ble problematisert i norske og internasjonale medier.³⁵⁸

I samme periode så man at operasjonen dro lenger ut i tid enn forventet. Det som USA, Storbritannia og

³⁵⁸ Se eksempelvis Ulstein, Hege. «Opplest og vedtatt». *Dagsavisen*. 30.03.2011. Side. 3 og «Kritisk fase i Libya». Leder i *Aftenposten*. 30.03.2011. Side 2.

Frankrike hadde sett for seg – en relativt kortvarig kampanje som ville få Gaddafi til å overgi seg – trakk i langdrag. Presset mot Gaddafi hadde så langt ikke ført til reelle forhandlinger. Selv om den umiddelbare trusselen mot sivilbefolkningen i Benghazi var avverget, var NATOs vurdering at trusselen mot sivile fremdeles vedvarte, og at operasjonstempoet derfor måtte opprettholdes.³⁵⁹ På norsk side begynte Luftforsvaret for alvor å merke de operative konsekvensene av deltakelsen. Samtidig så man at de opprinnelige kostnadsestimatene måtte revurderes. Det var på denne bakgrunn at regjeringen måtte ta stilling til om Norge skulle videreføre innsatsen i operasjonen ut over 24. juni.

8.2 Beslutningsprosesser i NATO – norsk medvirkning

I 2011 besto NATO av 27 medlemsland. 14 av disse deltok i operasjonene, og Norge var ett av åtte land som bidro i luft-til-bakke-operasjonene som ledd i OUP. Beslutninger i NATO på politisk og militærstrategisk nivå tas ved konsensus. Det innebærer at mange beslutninger er et utslag av forhandlinger og kompromisser for å ivareta ulike medlemslands nasjonale interesser. Alle medlemsland kan bidra til debatten og påvirke beslutningsgrunnlaget, men evnen til å lykkes er i stor grad en funksjon av relative maktforhold innad i alliansen og av egen evne til å bidra konstruktivt i multilaterale forhandlinger.

Å nedlegge veto mot en beslutning lagt fram for NATOs råd eller Militærkomiteen, eller å bryte taushetsprosedyren som det heter, har en politisk kostnad. Viljen til å benytte veto retten er svært ulik fra stat til stat. For små stater som Norge er det krevende å anmode om å få utsatt en beslutning eller å be om få stoppe den dersom anmodningen ikke er basert på klart etablert politikk eller det ikke er åpenbart at Norge har legitime nasjonale interesser. Å bryte taushetsprosedyren når saker legges fram for beslutning i NATOs råd eller Militærkomiteen, forutsetter en klar instruks. Når det er sagt, viser all erfaring at det er betydelig handlingsrom for å bidra til en informert debatt, og at land som bidrar med konkrete bidrag til operasjoner, i stor grad blir lyttet til. Troverdighet og tillitt opparbeidet i andre spørsmål påvirker også graden av innpass, informasjonsflyt fra andre medlemsland og mulighet for å påvirke beslutningsgrunnlaget.

Fra begynnelsen av mai deltok Norge i en kjernegruppe ved NATOs hovedkvarter. Gruppen besto av stater som

³⁵⁹ Se beskrivelse av operasjonenes forløp i punkt 4.6.3.

var spesielt involvert i Libya-operasjonen, og var ment å være en møteplass for å drøfte sensitive spørsmål og utveksle nasjonal informasjon.³⁶⁰ Den var ikke et beslutningsorgan. Tilsvarende grupper av kjerneland er blitt benyttet også i forbindelse med andre NATO-operasjoner, herunder i Afghanistan, og er således etablert praksis. Den norske deltakelsen ga Norge direkte tilgang til informasjon og til en arena for å dele norske synspunkter og perspektiver på utviklingen i operasjonen og situasjonen i Libya.³⁶¹ På bakgrunn av høringene og gjennomgangen av kildematerialet er det utvalgets vurdering at norske myndigheter fremmet følgende holdninger og synspunkter inn i NATOs beslutningsprosesser:

- ledelse og effektiv bruk av NATOs kommandostruktur
- helhetlig tilnærming
- partnerskap
- ønsket slutttilstand og syn på regimeendring

Disse punktene må ses i sammenheng med målsettingene for den norske deltakelsen som drøftes i kapittel 6.

8.2.1 Ledelse og kommando og kontroll

Norske myndigheter ønsket å få NATO til å påta seg kommando og kontroll over Libya-operasjonen etter at sikkerhetsrådsrådsresolusjon 1973 var vedtatt (se utfyllende beskrivelse/vurdering i kapittel 6). Før dette hadde holdningen til spørsmålet om en rolle for NATO i operasjonene vært forsiktig avventende. Den ble likevel stadig tydeligere da det ble klart at både USA og Storbritannia foretrakk denne løsningen, og at det amerikanske fotavtrykket i operasjonen ville bli begrenset i tid og omfang. Norge støttet beslutningene om iverksetting av operasjoner for å bidra til håndheving av våpenembargoen og flyforbudssonen, og tok til orde for at NATO også måtte overta ansvaret for å beskytte sivile slik at koalisjonsoperasjonen kunne opphøre, og at alle operasjoner i Libya ble samlet under alliert ledelse.³⁶² For små stater gir NATO-ledelse mange fordeler ved at man kan anvende etablerte strukturer for beslutninger og etablerte planer og prosedyrer for iverksetting og gjennomføring av operasjoner. Dette gir forutsigbarhet og større mulighet for medvirkning, innflytelse og kontroll, ikke minst fordi Norge er representert i NATOs råd og i Militærkomiteen, der alle

³⁶⁰ Gruppen besto av åtte land. Disse landene var direkte involvert i luft-til-bakke-operasjonene som ledd i håndhevingen av operativ paragraf 4 i sikkerhetsrådsrådsresolusjon 1973. Norge deltok i gruppen også etter at kampflyene ble trukket tilbake 1. august 2011.

³⁶¹ Utvalgets høringer 28. november samt 21. og 22. desember 2017.

³⁶² Instruks fra UD, omforent med FD, til NATO-delegasjonen «Libya. Kommandoalternativer og NATOs rolle. Instruks», 22. mars 2011. Innberetning fra NATO-delegasjonen 24. mars 2011 «Libya i NATO. Status og utfordringer per 24. mars» (B).

sentrale beslutninger fattes. Norge er fortsatt et lite land i NATO, og vil derfor normalt ha begrenset innflytelse.

Det var klart for norske myndigheter at man, til tross for overføring av ansvar til NATO, ikke ville kunne forhindre at land som deltok i operasjonen, også kom til å utføre egne oppdrag under nasjonal kommando. Denne typen parallell militær støtte har kjennetegnet de fleste konflikter som Norge har vært engasjert i, også på Balkan og i Afghanistan. Dette ble en krevende problemstilling for NATO i Libya, særlig på grunn av ulike deltakerlands holdning til opprørsstyrkene og praktisk samarbeid med dem. Det ble offentlig kjent at andre allierte land støttet opprørsstyrker direkte med militært materiell og rådgivere på bakken i Libya. Det er utvalgets vurdering at dette i liten grad ble problematisert på norsk side.

Norske myndigheter hadde marginal mulighet til å påvirke enkeltnasjoners operasjoner i Libya som i andre konfliktområder. Dette kan anses som et usikkerhetsmoment som gjør seg gjeldende når Norge deltar i internasjonale operasjoner.³⁶³ Utvalget finner få spor av informasjon om dette innad i regjeringen, ei heller i kommunikasjonen med Stortinget eller i det offentlige ordskiftet. Diskusjoner om, og problematisering av, andre lands holdninger og handlinger skjer oftest muntlig og i lukkede fora. Utenriksminister Gahr Støre innrømte i mai at de internasjonale meningsforskjellene hadde gitt Gaddafi kort på hånden.³⁶⁴ Det er likevel utvalgets vurdering at informasjon om andre lands operasjoner og holdninger til både regimet og opprørerne burde ha vært kommunisert på en mer systematisk måte av regjeringen i tilfellet Libya. Ved å si tydeligere fra om at synet mellom ulike allierte varierte, ville man ha unngått en del av spekulasjonene og kritikken i det offentlige ordskiftet. Utvalget kommer tilbake til dette i vurderingene av holdningene til regimeendring.

8.2.2 Helhetlig tilnærming

Norske myndigheter var hele veien klar på at den militære innsatsen måtte være en del av en helhetlig strategi.³⁶⁵ Budskapet var at militære virkemidler alene ikke ville legge til rette for en fredelig løsning av konflikten eller en politisk reform i Libya.³⁶⁶ Det ble flere

ganger understreket at resolusjon 1973 ikke kun dreide seg om bruk av militær makt, men at den også hadde humanitære og politiske aspekter.³⁶⁷ Norges bidrag på det humanitære området og betydningen av å arbeide videre med politiske løsninger ble derfor framhevet i NATO og andre internasjonale fora i perioden, herunder i Kontaktgruppen for Libya. Fra norsk side var man også opptatt av at kontrollen med, og den politiske styringen av, den militære innsatsen måtte ivaretas av NATOs råd.³⁶⁸

Sett fra norsk side var det ikke noe særskilt poeng å tone ned NATOs rolle i Libya. Enkelte andre allierte mente at NATO kunne komme til å skape avstand til land i regionen og vanskeliggjøre deltakelsen i de militære operasjonene. Norske myndigheter var nøye med å presisere at NATO kun var et virkemiddel for krisehåndteringen, og at det var FNs sikkerhetsråd som var overordnet ansvarlig for å følge opp det som var vedtatt i resolusjon 1973.³⁶⁹

Utvalgets vurdering er at dette var en konsekvens av målsettingen om å støtte en FN-ledet verdensorden, jf. kapittel 6, samtidig som deltakelse styrket det euro-atlantiske sikkerhetsfellesskapet. Videre var man på norsk side opptatt av å avgrense NATOs oppdrag til områder der alliansen hadde særskilte komparative fortrinn. Dette kom til uttrykk blant annet i diskusjonene om eventuell styrkebeskyttelse av humanitære hjelpesendinger i Libya.³⁷⁰ Det ble fra norsk side tatt til orde for at humanitær innsats burde ledes av FN, og at en eventuell NATO-støtte burde være gjenstand for spesifikk forespørsel. Norge tok til orde for FN-deltakelse på utenriksministermøtet i Berlin i april og for tilrettelegging av dialog og samarbeid med AU om Libya.

Norges fokus på en helhetlig tilnærming ble understreket i en rekke sammenhenger. Det er likevel utvalgets vurdering at Norges muligheter til å påvirke arbeidet i denne retning var svært begrenset. Dette temaet behandles også i kapittel 11.

8.2.3 Partnerskap

Som nevnt i kapittel 4 og 6 ble regional støtte på norsk side ansett som avgjørende for operasjonens

363 Se eksempelvis NOU 2016: 8. *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*. Punkt 3.5.4.

364 Utenriksminister Jonas Gahr Støres redegjørelse i Stortinget 9. mai 2011.

365 Helhetlig tilnærming innebærer at militærmakt benyttes parallelt med andre virkemidler, som virkemidler av politisk, økonomisk og diplomatisk art, for å løse en internasjonal krise. Se eksempelvis FFOD (2014). Punkt 02121.

366 Stortinget. «Redegjørelse av statsministeren om situasjonen i Libya og Norges deltakelse i den internasjonale koalisjonsstyrken.» 29. mars 2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110329/1>

367 Stortinget. «Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om situasjonen i Libya og norsk innsats.» 9. mars 2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110509/1>

368 Innberetninger fra NATO-delegasjonen 25. mars 2011 «Situasjonen i Libya. Forhandlingene om NATOs rolle» (B) og 28. mars 2011 «Utvidet operasjonsplan for Libya vedtatt i NATOs råd».

369 Det vises til rapportens punkt 5.8.6 der det framgår at det skal rapporteres til FNs generalsekretær om gjennomføringen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973.

370 Innberetning fra NATO-delegasjonen 8. april 2011 «NATO. Rådsmøte om Libya 7. april» (B)

legitimitet. Dette framkom tydelig i redegjørelsen i Stortinget 29. mars, der Stoltenberg understreket at «*det er viktig for operasjonen at den nyter bred støtte blant Libyas naboer*», og at AU og Den arabiske liga måtte ta et «ledende ansvar». Selv om støtten fra enkelte regionale aktører avtok underveis i operasjonen, fastholdt Norge målsettingen om å holde regionale aktører involvert og engasjert.

Allerede tidlig i prosessen ble det et poeng for norske myndigheter å legge til rette for deltakelse fra NATO-partnerland og målbære deres interesser.³⁷¹ Dette er veletablert norsk NATO-partnerskapspolitikk, som i stor grad er basert på oppfatningen at land som yter troppebidrag til NATO-operasjoner, må få anledning til å medvirke i beslutningsprosessene. I alliansen er samvirket med partnerland regulert i et rammeverk for tredjelandsamarbeid, og fra norsk side var det viktig at denne ordningen ble praktisert også i Libya-operasjonen.

Det er utvalgets vurdering at i tillegg til å legge til rette for regionale aktørers deltakelse i operasjonen, var det et viktig poeng for Norge å tilrettelegge også for andre partnerland, herunder vårt naboland Sverige. Dette er i tråd med de lange linjene i norsk politikk overfor nordiske ikke-allierte land. Norge har i mange år hatt et tett treningssamarbeid med Sverige på jagerflysiden, og det ble derfor viktig å tilrettelegge for svensk deltakelse. Samtidig ble det fra norsk side gjort helt klart at det var NATOs råd som traff beslutninger, og at partnerland primært ble konsultert i forkant og orientert om utfall i etterkant. Andre land var av den oppfatning at mer fleksible arrangementer kunne være nødvendige, men vant ikke fram.

8.2.4 Synet på regimeendring og slutttilstand

I kapittel 6 konkluderte utvalget med at regimeendring ikke var en målsetting for norske myndigheter på beslutningstidspunktet. I dette kapitlet vil utvalget vurdere hvordan norske myndigheter forholdt seg til spørsmålet om slutttilstand i løpet av operasjonen, og om regimeendring ble en målsetting underveis i operasjonen. Utvalget vil også vurdere hvordan Norge forholdt seg til det faktum at andre allierte hadde ulike syn på spørsmålet om regimeendring.

Som nevnt i kapittel 6 var norske myndigheter helt fra starten av klar over at regimeendring var en mulig eller sannsynlig konsekvens av de militære operasjonene. Usikkerheten knyttet til slutttilstand, herunder også det faktum at regimeendring var et mulig utfall, fram-

kommer blant annet av et notat til forsvarsministeren datert 24. mars.³⁷² Utfordringene forbundet med slutttilstand ble også reflektert i statsminister Stoltenbergs redegjørelse for Stortinget 29. mars, der han blant annet uttalte at «*[v]i må være klar over at det kan bli en langvarig og krevende operasjon.*» Han advarte mot at den militære intervensjonen kunne bidra til å gjøre konflikten dypere. Det ble lagt vekt på at militærmakt ikke kunne brukes alene, men måtte anvendes sammen med andre tiltak for å finne en politisk og humanitær løsning på konflikten. Det ble lagt stor vekt på at det var libyerne selv som måtte ta ledelsen i prosessen for å finne en slik løsning.

I samme redegjørelse 29. mars var Stoltenberg også klar på at Gaddafi burde gå av: «*Store deler av det internasjonale samfunn sier at oberst Gaddafi, som bruker militærmakt mot sitt folk, har mistet sin legitimitet som leder, og at han bør tre tilbake. Norge deler dette synet.*»³⁷³ Stoltenberg fulgte opp med å understreke at regimeendring ikke inngikk i FN-mandatet, og at man derfor ikke ville bruke militære maktmidler for å få Gaddafi til å gå av:

*«Det er ikke et vedtak i FNs sikkerhetsråd om å skifte ut Gaddafi eller å avsette ham som Libyas leder, dvs. det som det er et vedtak om, er at man skal starte etterforskning av brudd på folkeretten. Og den etterforskningen har startet knyttet til regimets adferd og regimets handlinger i Libya. Derfor har mange land sagt at de mener at Gaddafi bør gå av. Jeg har sagt, og utenriksministeren har sagt, at vi er enig i det. Han bør tre tilbake, men vi mener at det ikke er del av det mandatet vi nå har fra FN. Det vil være i strid med det mandatet å bruke militære maktmidler for det. Det får FNs krigsforbryterdomstol eventuelt håndtere.»*³⁷⁴

Dette perspektivet på konflikten, inkludert utfordringene forbundet med effekten av bruk av militærmakt, ble gjentatt av utenriksminister Gahr Støre da han holdt sin redegjørelse for Stortinget 9. mai. Utenriksministeren understreket at

«FNs mandat går kun på beskyttelse av sivile, ikke å bistå militære styrker med regimeendring. Dette forholder vi oss selvsagt strengt til. Norge legger vekt på at gjennomføringen skjer i tråd med resolusjonens ordlyd, og at de militære operasjonene ikke utvides utover de rammer mandatet setter». (...) «politiske endringer må komme som et resultat av politiske prosesser i Libya, og det internasjonale samfunns rolle

371 Innberetning fra NATO-delegasjonen 29. mars 2011. «Kriterier for NATOs samarbeid med partnerland i Libya. NATOs Rådslunsj 29.3» (B)

372 Notat fra FD II til forsvarsministeren 24. mars 2011. «Orienterings-sak – mulige utviklingsscenarier for situasjonen i Libya». (B)

373 Redegjørelsen 29. mars 2011.

374 Redegjørelsen 29. mars 2011.

må være å støtte opp om dette. Som ledd i dette er det viktig med kontakt med alle parter i konflikten, inklusiv med det nasjonale overgangsrådet».

Gahr Støre presenterte følgende mulige scenarier for Libya:

«Det første alternativet innebærer en videreføring av Gaddafis regime. Jeg tror at dette er lite sannsynlig både på grunn av den økende motstanden mot Gaddafi, den internasjonale isolasjonen av regimet og den gradvise svekkelsen vi ser av regimets militære slagkraft. Det andre alternativet innebærer at Gaddafis regime overvinnes militært, og at opposisjonen overtar makten. Det tredje alternativet vil kunne være en forhandlet løsning mellom opposisjonen og det sittende regimet basert på en våpenhvile med etterfølgende forhandlinger om politisk maktdeling.»³⁷⁵

Som vi skal se senere i kapittel 11 om politisk og sivil innsats, arbeidet Norge i all hemmelighet for å få i stand en politisk løsning, i tråd med Gahr Støres tredje alternativ.

I DUUFK-møtene i løpet av våren og sommeren var regimeendring og slutttilstand et tilbakevendende tema. Regjeringens linje var sammenfallende med det som framkom offentlig i redegjørelser for Stortinget og uttalelser til media, dvs. at Gaddafi måtte gå, men at dette ikke var en del av FN-mandatet. Det samme framgikk av den kongelige resolusjonen om videreføring av det norske bidraget av 17. juni. Norge arbeidet for å legge til rette for forhandlinger mellom partene helt fram til juli 2011. Man målbar både i kontaktgruppen, i NATO og overfor allierte at stabilitet i Libya forutsatte en overgangsprosess som inkluderte begge parter i konflikten.

Det er vanskelig for utvalget å fastslå når det ble helt klart for norske myndigheter at regimeendring var det eneste mulige utfallet av operasjonen. Grovt sett kan man dele operasjonen inn i tre faser. I den første fasen – fra slutten av mars til midten av april – ble regimeendring ansett som ett av flere mulige utfall og i den andre fasen – fra midten av april til midten av juli – som et sannsynlig utfall. I den avsluttende og tredje fasen – fra midten av juli til slutten av oktober – må regimeendring ha vært et overveiende sannsynlig utfall. Dette var i alle fall tilfellet etter at opprørsstyrkene tok kontroll over Tripoli i slutten av august, da også Norge anerkjente NTC som Libyas legitime myndighet.

Utenfor Norge, både i NATO og i Kontaktgruppen, kom det tidlig fram ulike synspunkter på overgangs-

regjeringens rolle, støtte til opprørsstyrkene og mulighetene for forhandlinger med Gaddafi-regimet. Hvilke vilkår måtte oppfylles før en våpenhvile kunne inngås? Dette spørsmålet sto sentralt i de internasjonale drøftelsene, og det er utvalgets inntrykk at det norske budskapet om en forhandlet politisk løsning ble møtt med en viss avventende holdning i flere hovedsteder. Blant de mest sentrale aktørene i operasjonen utviklet det seg primo/medio april en etablert oppfatning at Gaddafi måtte gå av. Den felles kronikken presentert av presidentene Obama og Sarkozy og statsminister Cameron 14. april var en tydelig illustrasjon på dette.³⁷⁶ I kronikken ble det understreket at FN-mandatet var å beskytte sivile, ikke å fjerne Gaddafi med makt. Samtidig avsluttet de tre med å slå fast at de ikke ville bringe operasjonen til opphør før sikkerhetsråds-resolusjonene var gjennomført og det libyske folk selv kunne avgjøre sin framtid. Kronikkens klare budskap var at Gaddafi var ferdig som leder av Libya.

I NATO holdt Norge gjennom våren en forsiktig profil også i diskusjonene om samarbeid med opprørsstyrkene. Enkelte allierte ønsket slikt samarbeid for lettere å kunne identifisere mål på bakken og informere om NATOs aktiviteter. På norsk side fryktet man at det kunne lede til at NATO ble part i konflikten. Norge var skeptisk til opprettelse av et NATO-kontaktpunkt i Benghazi, og advarte mot at dette kunne bli forstått slik at NATO gikk ut over sin rolle og ikke lenger var upartisk.³⁷⁷

Gjennom hele våren ble regjeringen regelmessig oppdatert om utviklingen i Libya. Det ble vist til at Gaddafi-regimets eventuelle fall ville kunne gjøre det mulig for reformvillige krefter å vinne fram i landet. Det ble likevel ansett som mer sannsynlig at regimets fall ville resultere i ustabilitet, intern strid om makt og innflytelse mellom ulike grupperinger og fare for en deling av landet som resultat.

I Norges arbeid med en politisk løsning la man opp til en form for maktdeling der Gaddafi gikk av, men regimet kunne bestå i én eller annen form. Det norske synet på forhandlinger viser at det fantes flere alternative politiske løsninger på konflikten. Det framstår som åpenbart for utvalget at man på norsk side ikke så noen framtid for Gaddafi i Libya. Regjeringen la til grunn at Gaddafi ville gå av, og ønsket var at han ble straffe-fulgt i ICC. Samtidig var det en klar forståelse av at

³⁷⁶ Obama, Cameron og Sarkozy. "Libyas Pathway to Peace". New York Times. 14.04.11. <https://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?mtrref=undefined&assetType=opinion&auth=login-email>

³⁷⁷ Innberetninger fra NATO-delegasjonen 8. april 2011 «NATO. Råds-møte om Libya 7. april» (B) og 20. april 2011 «NATO. Ambassadør-lunsj – Libya» (B).

³⁷⁵ Redegjørelsen 9. mai 2011.

det mest sannsynlig var nødvendig å inkludere krefter fra regimet i et framtidig Libya for å unngå fragmentering og en ukontrollert sikkerhetssituasjon. Gjennom våren var denne tematikken gjenstand for drøftelser, både internt i regjeringen og i møter i DUUFK. Når det gjaldt Gaddafi-regimets utspill om en våpenhvile i slutten av mai 2011, har utvalget ikke kunnet finne opplysninger om hvordan Norge forholdt seg. Det er uklart om norske myndigheter foretok en egen vurdering av hvordan de ulike scenarioene for utfallet av operasjonen – fra gradvis reform til fullstendig utskifting av hele regimet – ville påvirke de ulike forsoningsprosessene i løpet av konflikten og postkonflikt-utfordringer.

Det er utvalgets vurdering at regimeendring i form av fullstendig utskifting av det eksisterende regimet ikke var et mål for norske myndigheter i løpet av operasjonene.

Det var likevel åpenbart at enkelte allierte hadde Gaddafis avgang som mål. Frankrike hadde anerkjent NTC som Libyas rettmessige myndigheter allerede 10. mars, og det ble i løpet av operasjonen kjent at både Frankrike og Storbritannia bisto opprørerne direkte med våpen og ammunisjon. Det faktum at Norge var med i operasjonen side om side med de to nevnte allierte, og var kjent med at regimeendring ble en stadig mer sannsynlig konsekvens, må ha utgjort et dilemma for norske myndigheter. Dette spørsmålet, herunder meningsforskjellene mellom ulike allierte land, ble i liten grad problematisert og diskutert på norsk side. Muligheten for regimeendring ble heller ikke kommunisert klart utad. Det framstår for utvalget som om regjeringen valgte å unnlate å forholde seg aktivt til dilemmaet. Disse problemstillingene burde ha vært diskutert innad i regjeringen og dessuten kommunisert utad.

Når det gjelder slutttilstand, var mangelen på klart definerte målsettinger og kriterier for å avslutte de militære operasjonene ett av de viktigste læringspunktene NATO identifiserte etter Libya-operasjonen.³⁷⁸ Mangel på en klar definisjon av slutttilstand medførte at det primært var kriterier godkjent av utenriksministrene i Berlin 14. april som ble styrende som del-målsettinger for NATOs operasjon (opphør av alle angrep mot sivile og sivilt befolkede områder, tilbaketrekking av samtlige av Gaddafi-regimets militære og paramilitære styrker

og full humanitær tilgang).³⁷⁹

Utvalget anser at norske myndigheter helt fra begynnelsen av erkjente fraværet av en klart definert slutttilstand for NATOs operasjoner i Libya, og at allierte hadde ulike perspektiver på mulighetene for en forhandlet løsning.³⁸⁰ Dette framkommer av regjeringens behandling, redegjørelsene for Stortinget, diskusjonene internt i NATO og innberetninger fra norske utestasjoner. Fra norsk side var man opptatt av at sikkerhetsråds-resolusjonen ikke satte noen tidsfrist eller stilte opp kriterier, og at det derfor heller ikke var naturlig for Norge å operere med noen tidsfrist. Både på politisk og militær side i NATO er det få spor av mulige norske forsøk på å klargjøre rammebetingelsene for en avslutning av Libya-operasjonen. Det er også klart at Norge inntok en lav profil i diskusjonene i NATOs rolle i postkonfliktfasen. Mer om dette i kapittel 11.

Som anført i kapittel 5, legger utvalget til grunn at norske myndigheter tolket sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 slik at målsettingen var å beskytte sivile, ikke å endre regimet i Libya. I sin redegjørelse i Stortinget 9. mai 2011 uttalte utenriksminister Gahr Støre blant annet:

«FNs mandat går kun på beskyttelse av sivile, ikke å bistå militære styrker med regimeendring» (...) «Sikkerhetsrådets mandat omfatter ikke regimeendring påført utenfra. En eventuell endring av styresett og regime må komme som et resultat av internt folkelig press i Libya».

Utvalget registrerer likevel at regjeringen ikke bare var med på en operasjon som skulle svekke Gaddafi-regimets militære evne til å skade sivile, men at Norge gjennom deltakelsen i NATOs råd også var med på å vedta at operasjonen skulle ha som intensjon å svekke denne militære evnen. I kombinasjon med andre faktorer førte operasjonen til at regimet falt i løpet av et halvt års tid. Det var det ikke nødvendigvis mulig å forutsi i mars 2011, men i løpet av våren og sommeren 2011 ble det klarere og klarere at regimet ville falle dersom NATO-operasjonen Norge deltok i, ble videreført. Det ble etter hvert tydelig, også for norske beslutningstakere, at det å svekke regimets militære evne mens det pågikk en borgerkrig, ville føre til regimeendring. Utenriksministerens påstand i Stortinget 9. mai, da han sa at FNs mandat kun handlet om å beskytte sivile, ikke om å hjelpe militære styrker til

³⁷⁸ NATO MCM 0033-2012 13. april 2012 "Libya – Lessons Learned from Operation Unified Protector" (NR). Problemstillingen er gjengitt i mange åpne kilder, også av OUPs styrkesjef, generaløyntnant Charles Bouchard «Lessons Learned from OUP». I Sæveraas og Owesen, 2012.

³⁷⁹ Uttalelse 14. april 2011 fra land som deltok i OUP: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_72544.htm?mode=press-release

³⁸⁰ Se eksempelvis Stoltenberg, Jens. *Min historie*. Oslo: Gyldendal, 2016. Side 441, og Stoltenbergs redegjørelse på Stortinget 29. mars 2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110329/1>

å utvirke en regimeendring, var av den grunn ikke nødvendigvis helt dekkende eller i samsvar med følgene av den operasjonsplanen Norge hadde vært med på å vedta i NATOs råd.

8.3 Beslutning om forlengelse og terminering av jagerflybidraget

Regjeringen besluttet at det norske styrkebidraget skulle ha en varighet på tre måneder fra 23. mars til 24. juni 2011. Det ble tidlig i april klart at det var sannsynlig at oppdraget ville trekke ut i tid, og at det var nødvendig å ta stilling til en eventuell anmodning om å forlenge det norske bidraget. Bakgrunnen var at intensiteten i operasjonen hadde vært mye høyere enn opprinnelig antatt. Dette hadde konsekvenser for Forsvarets evne til å opprettholde flytimeproduksjon, nødvendig vedlikehold og våpenbeholdninger. Slitasjen i Forsvaret var påtakelig. Andre viktige faktorer som nødvendigvis gjorde en vurdering av forlengelse, var at spørsmålet om forlengelse av NATOs operasjoner kom på dagsordenen. Antallet land som deltok i OUP, var begrenset, og det manglet styrker for å fylle opp identifiserte styrkebehov. Norge hadde spilt en vesentlig rolle i luft-til-bakke-operasjonene, og en avslutning av oppdraget ville påvirke gjennomføringen av NATOs oppdrag.

På bakgrunn av kriteriene fastsatt på utenriksministermøtet i Berlin i april, ga FD FST i oppdrag å vurdere muligheten for en forlengelse av F16-bidraget, samt å vurdere alternative bidrag. Nedenfor vil utvalget redegjøre for, og vurdere, henholdsvis de fagmilitære, politiske, økonomiske og informasjonsstrategiske vurderingene som lå til grunn for regjeringens beslutninger knyttet til Libya våren 2011. Utvalget vil også vurdere om prosedyrene for regjeringens konsultasjoner med Stortinget ble etterlevd i tiden etter at de norske styrkene var satt i aksjon i Libya.

8.3.1 Fagmilitære vurderinger

Forlengelse av kampflybidraget ble i første omgang ikke anbefalt av Forsvaret på bakgrunn av de negative konsekvensene for planlagt styrkeproduksjon i Luftforsvaret og Hæren, herunder utdanning av flygere, sertifiserte instruktører og annet støttepersonell.³⁸¹ Følgende andre mulige bidrag ble vurdert: spesialstyrker, en fregatt, et minerydderfartøy, et maritimt patruljefly eller et DA 20-fly. De tre første bidragene var primært ment å støtte håndhevingen av våpenembargooperasjonen i Middelhavet, mens de tre siste ville ha kunnet bidra til overvåking, rekognosering og mål-

utvelgelse. På dette tidspunktet var NATOs framtidige styrkebehov ikke identifisert, og det ble tatt forbehold i anbefalingen om at bidragene måtte være etterspurt av NATO. FST anbefalte primært å tilby et minerydderfartøy, som under alle omstendigheter skulle delta i NATOs stående minerydderstyrke fra 1. juli. Sekundært ble det anbefalt å tilby spesialstyrker. Et maritimt patruljefly ble ikke anbefalt på bakgrunn av nasjonale oppgaver og forhåndsplanlagt deltakelse i NATOs mot piratvirksomhet, Operation Ocean Shield, siste kvartal 2011. Som vi skal se, ble ingen av disse alternativene valgt.

I mai 2011 ble spørsmålet om en eventuell forlengelse eller erstatning av det norske styrkebidraget aktualisert av den relative stillstanden i konflikten, utfordringene forbundet med å anvende utelukkende luftressurser og ikke bakkestyrker, og vurderingen av situasjonen, som var i ferd med å låse seg i en todeling av landet. Som vist i kapittel 4, var situasjonen i Libya i denne perioden preget av en mer eller mindre statisk front mellom opprørerne i øst og Gaddafi-regimets styrker i vest. Selv om NATO på dette tidspunktet anså at innsatsen for å beskytte sivile hadde vist betydelige resultater, var regimets militære enheter fremdeles i stand til å rette angrep mot befolkningen. Vurderingen var at en tredel av regimets militære kapasitet var nøytralisert, og at Gaddafi så langt ikke hadde vist vilje til å rette seg etter vilkårene i sikkerhetsrådsresolusjon 1973.³⁸² Det var enighet i NATO om at vilkårene definert på NATOs utenriksministermøte i april ikke var oppfylt, herunder stans av alle militære angrep og trusler mot sivile og befolkede områder, tilbaketrekking av Gaddafis styrker til styrkenes militære forlegninger og umiddelbar og uhindret humanitær tilgang.³⁸³ I denne perioden endret NATO-operasjonen strategi fra primært å engasjere mål som direkte kunne true sivile, til mål-kategorier som hadde til hensikt å svekke regimets kommando- og kontrollapparat. Målsettingen var fortsatt å beskytte sivile. I slutten av mai ble det enighet i NATOs råd om å intensivere operasjonen, forutsatt at dette ikke truet den politiske oppslutningen om den eller medførte økte sivile tap.³⁸⁴ Det ble ansett som nødvendig å videreføre luft-til-bakke-operasjonene, og både medlemslandenes vilje til å vise utholdenhet og bidra til byrdefordeling kom på alliansens dagsorden.

Norges militære innsats var blitt lagt merke til i NATO og blant allierte. De norske flyene ble mye anvendt ettersom de var godt egnet til å levere våpen mot definerte mål. Norge hadde tidsriktig materiell, relevante våpen og godt trent personell. Det var på dette tids-

381 Svar på instruks fra FD til FST 15. april 2011. «Vurdering av en eventuell forlengelse av det norske styrkebidraget i fm konflikten i Libya». (B)

382 Innberetninger fra den norske ambassade i Paris 4. mai 2011 (F) og fra NATO-delegasjonen 11. mai 2011 (B).

383 NATO "Statement on Libya". 14. april 2011. https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_72544.htm

384 Innberetning fra NATO-delegasjonen 30. mai 2011.

punktet ikke mange allierte land som hadde både evne og tilstrekkelig politisk vilje til å bidra med kampflyressurser. Norge hadde heller ikke egne nasjonale begrensninger på anvendelsen av styrkebidraget, bortsett fra det som allerede var definert i folkeretten, sikkerhetsrådsresolusjon 1973 og de til enhver tid gjeldende engasjementsregler for operasjonen. Kampflyenes gode tekniske status, en solid støtteorganisasjon og demonstrert evne til å unngå utilsiktet skade eller sivile tap er også blitt framhevet som viktige forklaringer på hvorfor de norske flyene ofte ble foretrukket av operasjonsledelsen ved gjennomføring av oppdrag.³⁸⁵ Norske myndigheter revurderte på denne bakgrunn muligheten for å forlenge det norske styrkebidraget i mai. Hovedbegrunnelsen var at ingen andre land kunne tilby et tilsvarende styrkebidrag, samt at ingen av de andre landene som deltok med kampfly, så ut til å trekke seg ut eller redusere sine bidrag.

NATOs råd besluttet 1. juni å forlenge operasjonen i Libya for nye tre måneder. NATOs forsvarsministre møttes 8.-9. juni for blant annet å drøfte situasjonen i Libya og status for OUP. Det ble besluttet å videreføre OUP inntil konflikten i Libya var over. Det var på dette tidspunktet ingen tegn til kampflybidrag fra nye land.³⁸⁶ I denne perioden var det FDs vurdering at det kunne være mulig å redusere antallet kampfly i operasjonen og følgelig støttebehovet, dersom de norske flyene inngikk i en flernasjonalt styrke sammen med Danmark. Norge har hatt gode erfaringer fra samarbeid med andre land som har F16-kampfly i forbindelse med øvelser og operasjonene i Afghanistan. På denne bakgrunn anmodet FD FST om å utrede muligheten for å videreføre to kampfly innen rammen av en flernasjonalt styrke. Videre ble FST bedt om å vurdere merutgiftene ved å sette det planlagte minerydderfartøyet til NATOs stående minerydderstyrke inn i OUP i stedet.³⁸⁷ I mai framstod denne løsningen som det mest realistiske handlingsalternativet for regjeringen, og FST ble bedt om å starte planlegging og foreta sonderinger med NATO og blant andre allierte om en eventuell deployering.³⁸⁸

Det ble innledet samtaler med Danmark om et samarbeid. Forutsetningene for å få til et samarbeid var imidlertid ikke til stede på grunn av kapasitetsproblemer på basen Sigonella på Sicilia, som de danske flyene opererte ut fra. I løpet av mai økte også frykten for at

NATO ikke skulle nå sine målsettinger for operasjonen i Libya, og for at en eventuell norsk terminering kunne initiere en dominoeffekt, der også andre land besluttet å redusere eller trekke ut sine styrkebidrag. Innad i NATO var det en betydelig debatt om byrdefordeling, samtidig som det ble stilt spørsmål ved NATOs evne til å lykkes.³⁸⁹ Den politiske spenningen innad i NATO mellom de deltakende landene og de som hadde valgt å stå utenfor, var i denne perioden påtakelig. En betydelig avhengighet av USAs etterretning, overvåkningsressurser og lufttanking hadde illustrert at dette var en operasjon som europeerne ikke kunne håndtere alene. I denne perioden var det en omfattende dialog på ledelsesnivå mellom FD og Forsvaret for å finne gode løsninger. Ingen andre allierte land planla å avslutte sine kampflybidrag etter tre måneder, og ingen nye land, verken allierte eller partnerland, var villig til å tilby kampfly for luft-til-bakke-oppdrag.

8.3.2 Strategisk kommunikasjon

I slutten av april 2011 kom regjeringen til en erkjennelse av at det var nødvendig å justere kommunikasjonsstrategien for Libya-operasjonen. Medieinteressen var stor, men norske myndigheter praktiserte en restriktiv tilnærming til frigjøring av informasjon om enkeltoppdrag. Dette var helt i tråd med NATOs overordnede kommunikasjonsstrategi. I NATO var man opptatt av å sikre alliert samhold og en felles linje utad i en tid der det forelå klare meningsforskjeller om operasjonen mellom medlemslandene, og der landene som deltok i OUP, hadde ulike roller. Blant medlemslandene har det vært praktisert ulike strategier for å frigi informasjon om hva slags type oppdrag kampflyene har deltatt i. NATOs policy var å unnlate å offentliggjøre hvilke land som utførte hvilke oppdrag. Dette fulgte Norge strengt opp av hensyn til operasjonssikkerhet og skjerming av de involverte pilotene. Ingen enkeltoppdrag ble kommentert. Samme policy har vært anvendt i Afghanistan. Ulik praktisering innad i NATO utfordret dette prinsippet, og Norge tok derfor til orde for å sikre en felles praksis. Man mente at dette var viktig for å vise at alle NATOs medlemsland sto samlet bak operasjonene og konsekvensene av dem, og at det både av politiske og sikkerhetsmessige årsaker var uheldig at enkeltlands bidrag ble identifisert.³⁹⁰

I slutten av april ble det kjent at norske fly hadde vært involvert i bombing av Gaddafis hovedkvarter i Tripoli. I mai bombet NATO Gaddafis residens, der flere av hans

385 Utvalgets høringer 21.-22. desember 2017 samt 17.-18. januar og 29. januar 2018.

386 Innberetning fra NATO-delegasjonen 3. juni 2011 «NATOs operasjon i Libya forlenget med 90 dager» (B)

387 Instruks fra FD til FST 20. mai 2011 «Eventuelle norske styrkebidrag til Unified Protector etter 24. juni» (B).

388 Instruks fra FD til FST 24. mai 2011 «Planlegging for eventuell deployering av norsk minerydder til Operasjon Unified Protector» (B).

389 Rapporter fra NATO-delegasjonen, bl.a.: «NATO. Libya. Møte på den italienske delegasjonen» (B). 18. mai 2011 og «NATO. Drøfting av det videre engasjementet i Libya». (B) 30. mai 2011.

390 Innberetninger fra NATO-delegasjonen 3. mai 2011 «Libya. Drøfting på NATOs Rådslusj» (B) og 9. mai 2011 «Libya. Uformell drøfting» (B).

familiemedlemmer skal ha blitt drept.³⁹¹ Dette målet var en kommandosentral og ble av NATO og Norge definert som et lovlig militært mål. Målet var ikke Gaddafi selv da både Norge og NATO var klare på at regimeendring i Libya ikke skulle påføres utenfra.³⁹² Hendelsene førte likevel til en debatt i norske medier om Norges deltakelse i operasjonen. Det ble blant annet hevdet at det forelå manglende åpenhet om hva Norge faktisk var med på i krig, og at regjeringen drev med hemmelighold og tåkelegging av de reelle målsettingene for NATOs operasjon.³⁹³ Videre hevdet kritikere at regjeringen holdt tilbake informasjon for å skjeme seg selv, ikke soldatene som var involvert. Det ble også stilt spørsmål ved om Libya-operasjonen var i ferd med å gå på regjeringssamarbeidet løs. Flere etterlyste på den tiden en informasjonslinje fra regjeringen, lik den som ble praktisert i Danmark, der det danske forsvaret opplyste om når og hvor danske fly hadde vært i aksjon. Også fra politisk hold ble regjeringens manglende åpenhet kritisert, blant annet av Fremskrittspartiet og Venstre.

Forsvarsminister Faremo besvarte kritikken, og i den påfølgende perioden trappet regjeringen opp antall innlegg i ulike aviser om norsk innflytelse på målutvelgelsesprosessen og om oppdaterte kostnads-estimer.³⁹⁴ Utenriksministerens og forsvarsministerens redegjørelse i åpent Storting 9. mai må også ses i lys av dette.³⁹⁵ I juni ble informasjonsarbeidet styrket ytterligere. På en felles pressekonferanse med nestkommanderende for FOH ble det kunngjort at regjeringen tilstrebet større åpenhet om hva Norge var med på, og at Forsvaret skulle legge ut ukentlig informasjon om Norges deltakelse i operasjonen.³⁹⁶

Det er utvalgets vurdering at norske myndigheter i løpet av mai tok grep for å styrke åpenheten rundt

operasjonene. Videre er det verdt å merke seg at den kongelige resolusjonen av 23. mars ble lagt ut på regjeringens nettside i april 2011. Offentliggjøring av kongelige resolusjoner om styrkebidrag til internasjonale operasjoner er, etter det utvalget kjenner til, ikke blitt gjort verken før eller senere. Offentliggjøring av kongelige resolusjoner er etter utvalgets syn et av mange grep som kan bidra til innsyn og økt forståelse av regjeringens beslutninger knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner.

Norge bidro også i debatten i NATO om strategisk kommunikasjon knyttet til Libya-operasjonen. Her ble NATOs ansvar for å stå for kommunikasjonen utad presisert, og betydningen av samordning av presselinjer mellom NATOs hovedkvarter og operasjonsledelsen, samt samkjøring av budskap blant deltakerlandene, ble understreket. I denne perioden ble det, både i NATO og fra regjeringens side, opplevd som vanskelig å formidle effekten av NATOs operasjoner i Libya, herunder den grundige målutvelgelsen, effektiviteten ved de presjonsstyrte våpnene og det lave antallet sivile tap. Mediene fokuserte i stor grad på en operasjon som trakk i langdrag, og omfanget av det libyske folks lidelser. Det er utvalgets vurdering at regjeringen undervurderte den offentlige interessen knyttet til Libya-operasjonen, og at tiltak for å styrke informasjonsarbeidet kom for sent i gang.

8.3.3 Politiske vurderinger

Parallelt med utarbeidelsen av fagmilitære råd og beslutningsgrunnlag for en eventuell forlengelse eller endret innretning av den norske deltakelsen i OUP, handlet den norske debatten om hva slags oppdrag Norge var en del av. Var målsettingen for operasjonen regimeendring? Var gjennomføringen i strid med mandatet? Dette var viktige elementer i debatten. På tross av bred politisk konsensus om norsk deltakelse i operasjonen, iallfall innledningsvis, kom de norske flyenes framtrepende rolle i operasjonen som en overraskelse på flere. Omfanget og varigheten av de militære operasjonene ble lengre enn opprinnelig antatt, selv om norske myndigheter hadde tatt høyde for at konflikten i Libya kunne bli langvarig, og at det ville være behov for støtte.³⁹⁷

Regjeringen besluttet å holde en redegjørelse for Stortinget i begynnelsen av mai. På dette tidspunktet var det flere ledere i norske aviser som argumenterte med at det var for tidlig å trekke flyene hjem.³⁹⁸ Formålet med redegjørelsen var å orientere Stortinget om status

391 Reuters 1. mai 2011: <https://www.reuters.com/article/us-libya/libya-says-gaddafi-survives-air-strikes-but-son-killed-idUSTRE7270JP20110501>

392 Se eksempelvis Gahr Støres redegjørelse for Stortinget 9. mai 2011.

393 Det amerikanske forsvarsdepartementets presseuttalelser gjengitt i *The New York Times* og *Dagsavisen*. Se bl.a. «Norge i krig». Leder i *Dagsavisen* 29. april 2011 s. 2; Harald Stanghelle «Libya-krigen – føres vi bak lyset?» *Aftenposten*. 30. april 2011 s. 14; Asle Toje «Greit å drepe Bin Laden, men ikke Gaddafi?» *Dagsavisen*. 3. mai 2011 s. 4; John Olav Egeland «Norge bomber best» *Dagbladet*. 7. mai 2011 s. 3; «Våre bomber». Leder i *Vårt Land*. 27. mai 2011 s. 2. «Skammens barrikader». Leder i *Dagbladet*. 27. mai 2011 s. 2; «Sprekker glansbildet». Leder i *Aftenposten*. 27. mai 2011; «Åpenhet om krig». Leder i *VG*. 31. mai 2011 s. 2.

394 Grete Faremo, innlegg i *VG* 7. mai 2011 «Norge har reell påvirkning i Libya-operasjonen», <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-reell-paavirkning-i-libya-operasj/id641784/>

395 Forsvarsministerens redegjørelse for Stortinget 9. mai 2011, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsministerens-redegjorelse-for-sto/id642484/>

396 Pressemelding fra Forsvarsdepartementet. 07.06.11. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gi-ukentlig-oppdagsinformasjon-fra/id646601/>

397 Utvalgets høringer 17.–18. januar, 26.–27. februar og 27. april 2018.

398 «For tidlig å trekke flyene hjem». *Aftenposten*. 8. mai 2011 s. 2; «Libyas lidelser». *VG*. 10. mai 2011 s. 2.

for norsk oppfølging av sikkerhetsrådsresolusjon 1973. Utenriksministeren og forsvarsministeren redegjorde om situasjonen i Libya og om status for NATOs OUP. Mange av de verdibaserte begrunnelsene som ble anvendt 29. mars i redegjørelsen om hvorfor Norge var forpliktet til å bidra, ble gjentatt i redegjørelsen 9. mai. Statsrådene brukte mye tid på å legitimere beslutningsprosessen i mars og på å understreke den brede oppslutningen regjeringen hadde fått om sin politikk. Videre ble det redegjort for Norges innsats på det politiske og humanitære feltet, og betydningen av langvarig sivil innsats etter at konflikten var avsluttet ble poengtert. Forsvarsminister Faremo redegjorde relativt detaljert for status for NATOs operasjoner og forklarte hvorfor Norge hadde fått en profilert rolle. Videre ble det orientert om de økonomiske kostnadsberegningene og om kapasitetsbegrensningene i Luftforsvaret og meddelt at Norge tok sikte på å videreføre norsk innsats med «*et annet og mindre omfattende bidrag*».³⁹⁹

I mai og juni var vurderingen på norsk side at det fortsatt var en risiko for voldshandlinger mot sivile i Libya. Regjeringen mente på dette tidspunktet at situasjonen i Libya gjorde det påkrevd å videreføre de militære operasjonene for å beskytte sivile.⁴⁰⁰ Dette framgår klart av blant annet den kongelige resolusjonen av 17. juni. Et viktig argument var at Norge hadde et medansvar for å følge opp sikkerhetsrådsresolusjonen og for å bidra til en akseptabel sikkerhetssituasjon i Libya også etter 24. juni 2011. Selv om det ble rapportert om overgrep utført av opprørsstyrker, ble hovedtrusselen likevel ansett for å komme fra regimet.⁴⁰¹ Det forelå derfor fortsatt en trussel mot sivile og sivilt befolkede områder i Libya. Norske myndigheter vurderte at det var viktig å holde koalisjonen samlet, og at det ikke måtte gis signaler som kunne oppfattes slik at det militære presset ville avta eller opphøre. Situasjonen på bakken var preget av statiske fronter mellom opprørerne og regimestyrkene.

På dette tidspunktet i mai framsto en politisk løsning fremdeles som en mulighet. Som vi vil se i kapittel 11, arbeidet flere land, også Norge, helt fram til juli 2011 med å legge til rette for forhandlinger mellom partene. Det var allikevel få konkrete holdepunkter for at en politisk løsning på konflikten var nær forestående eller sannsynlig. Norske myndigheter vurderte at tiden arbeidet mot regimet. Det er grunn til å spørre seg om

norske myndigheter på dette tidspunktet ikke kunne regne regimets fall som en åpenbar, sannsynlig konsekvens av de militære operasjonene.

Det er utvalgets vurdering at flere runder med møter i DUUFK våren 2011 og redegjørelsen 9. mai var avgjørende for å bygge tillit og sikre politisk forankring for regjeringens politikk i Libya. Også denne gangen var partiene på Stortinget unisone i sin oppslutning om regjeringens linje og videreføring av den norske militære innsatsen. Det var etter utvalgets oppfatning liten debatt om målsettingene for operasjonen. Riktignok ble regimeendring drøftet, men hovedsakelig i tilknytning til spørsmålet om en politisk løsning. Hovedbudskapet var knyttet til behovet for et skille mellom politiske målsettinger og militære mål. Mye av debatten ble brukt på det som kunne synes som uenighet innad i regjeringen, med henvisning til SVs landsstyrevedtak 7. mai om at Norge burde trekke flyene hjem ved utløpet av de tre månedene.

10. juni ble DUUFK orientert om at kampflybidraget ville bli forlenget etter 24. juni 2011 og trappet ned fra seks til fire fly, og at bidraget med støttekapasiteter ville bli avsluttet innen 1. august 2011.⁴⁰² Denne beslutningen ble truffet 9. juni etter betydelig tautrekking innad i regjeringen i løpet av mai måned.⁴⁰³ Man ønsket å finne en løsning der man gradvis reduserte den norske militære innsatsen og aktivitetsnivået. Det var betydelige meningsforskjeller innad i SV, og tvilen gjorde seg også gjeldende i SP. Fram til begynnelsen av juni var det fremdeles høyst uklart om regjeringen ønsket å videreføre innsatsen og eventuelt på hvilken måte.⁴⁰⁴ Argumentet som er blitt hyppigst framhevet i utvalgets høringer, er at Norge på dette tidspunktet hadde høstet stor anerkjennelse for sitt bidrag, og at landet hadde bidratt mer enn størrelsen skulle tilsi. En mer rettferdig byrdefordeling i NATO var derfor på sin plass. Det faktum at ingen nye land var rede til å stille kampfly, mangel på andre klart definerte militære behov som Norge eventuelt kunne fylle, og et ikke ubetydelig politisk press fra NATO og våre nærmeste alliansepartnere for å opprettholde presset på Gaddafi, gjorde beslutningen mer komplisert.

Saken ble drøftet flere ganger, både i regjeringen, regjeringens sikkerhetsutvalg og underutvalget. Det ble til slutt enighet om å redusere antall fly fra seks til fire. Det ble også gjort justeringer i antall personell og tilpasninger i operasjonsmønsteret for å kunne imøte-

399 Redegjørelsen I Stortinget 9. mai 2011.

400 Regjeringens møter 9. juni 2011 og kongelig resolusjon av 17. juni 2011.

401 Se eksempelvis Human Rights Watch. "Libya: Opposition Forces Should Protect Civilians and Hospitals." 13.07.11. <https://www.hrw.org/news/2011/07/13/libya-opposition-forces-should-protect-civilians-and-hospitals>

402 Pressemelding fra FD 10. juni 2011, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fortsetter-med-fire-kampfly-i-libya-oper/id647279/>

403 Utvalgets høringer 22. desember 2017 og 26. februar 2018 samt regjeringsnotater fra mai 2011.

404 Notat fra FD II til Forsvarsministeren «Orienteringssak. Libya. Spørsmål om norske styrkebidrag».

komme NATOs behov, samtidig som man ivaretok Luftforsvarets behov for flytimeproduksjon, utdanning og avlastning av nøkkelpersonell.⁴⁰⁵ Beslutningen om å forlenge det norske styrkebidraget til 1. august og deretter terminere ble truffet i regjeringen 9. juni. Det ble vedtatt en kongelig resolusjon 17. juni der forlengelsen ble formalisert og forslag til inndekning av merutgiftene behandlet.

Det var bred støtte i Stortinget for regjeringens beslutning om å videreføre innsatsen. Det var en utbredt oppfatning at Norge måtte fullføre det vi hadde startet. Det var på dette tidspunktet stor etterspørsel etter kvalifiserte offiserer i kommandostrukturen som arbeidet med planlegging og styring av NATOs luftressurser. 21. juni ble det derfor besluttet å opprettholde antallet norske offiserer i kommandostrukturen etter at jagerflybidraget var avsluttet, samt å tilby ytterligere stabsoffiserer innenfor områder der Norge hadde særlig kapasitet. Norge ville bidra med inntil ti stabsoffiserer i kommandostrukturen for OUP for en periode på seks måneder fram til 1. november 2011. DUUFK ble orientert om saken, og det var bred tilslutning til regjeringens beslutning.

Det ble gjort et betydelig diplomatisk forarbeid overfor sentrale allierte land og i NATO for å forklare den norske beslutningen, og beslutningen ble møtt med stor forståelse.⁴⁰⁶ Det ble i flere kretser vist til at Norge hadde ytet mer enn landets størrelse skulle tilsi.⁴⁰⁷ Mye tyder på at hensynet til å bevare euroatlantisk sikkerhet og til å styrke NATOs evne til å gjennomføre operasjoner var tungtveiende grunner som talte for å videreføre bidraget. Det var en erkjennelse av at oppdraget ikke var fullført, og at Norge med denne beslutningen fremdeles var ansvarlig og involvert i operasjonen, om enn ikke like profilert som før.

8.3.4 Økonomiske konsekvenser

Regjeringen behandlet hyppig Libya våren 2011. Flere av diskusjonene dreide seg om kostnadene forbundet med bidraget. Som utvalget redegjør for i kapittel 7, besluttet regjeringen 23. mars å overskride bevilgningen i statsbudsjettet for 2011 under kapittel 1792 «Norske styrker i utlandet», post 01 Driftsutgifter, med inntil 70 millioner kroner, og at det ville bli fremmet et forslag om tilleggsbevilgning. Det var stor usikkerhet knyttet til kostnadsanslaget, særlig antall flytimer og behov for

infrastrukturutbedringer på basen. Videre var merutgifter knyttet til erstatning av brukt ammunisjon ikke medregnet. Det oppdaterte kostnadsanslaget som ble forelagt regjeringen i slutten av april, var på totalt 261 millioner kroner, inkludert 70 millioner kroner som det ble gitt fullmakt til 23. mars. I kongelig resolusjon av 13. mai 2011 ble det gitt samtykke til å overskride bevilgningen under kapittel 1792, post 01 med 261 millioner kroner. Merutgiftene ble foreslått tilleggsbevilget i revidert nasjonalbudsjett 2011, noe som fikk Stortingets tilslutning 10. juni.⁴⁰⁸

I forbindelse med beslutningen om forlengelse av engasjementet til 1. august 2011 ble det 17. juni fremmet en kongelig resolusjon der regjeringen besluttet at kapittel 1792 skulle overskrides med ytterligere 100 millioner.⁴⁰⁹ Det ble besluttet å legge fram en egen proposisjon for Stortinget om tilleggsbevilgning i forbindelse med nysalderingen av budsjettet høsten 2011. Denne ble lagt fram for Stortinget 23. september 2011 og fikk Stortingets tilslutning.⁴¹⁰ Merutgiftene forbundet med forlengelse av de norske stabsoffiserenes oppdrag i NATOs kommandostruktur ble dekket over den ordinære rammen på forsvarsbudsjettet.

Totalt kom deltakelsen på 320,3 millioner kroner. Utgiftene til ammunisjon og flytimeproduksjon utgjorde over 65 % av totalkostnadene. 40,7 millioner av de bevilgede 361 millioner ble tilbakeført til Finansdepartementet som ubrukte midler. Den innledende feilberegningen av merutgiftene forbundet med de første tre månedene av oppdraget ble kritisert både innad i regjeringen og i DUUFK, men også i offentligheten. Det ble riktignok tatt forbehold om usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget, og etter utvalgets vurdering kunne man vanskelig ha forutsett omfanget og varigheten av operasjonene. Utvalget vurderer derfor at dette var en kalkulert risiko som ble tatt da beslutningen ble truffet, og at det alltid vil hefte stor usikkerhet ved kostnadene forbundet med internasjonale operasjoner. Videre mener utvalget at de etablerte prosedyrene for beslutning om overskridelse av

408 Revidert statsbudsjett 2011, se <https://www.statsbudsjettet.no/Revidert-budsjett-2011/>. Stortingets innstilling til revidert nasjonalbudsjett 2011 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-420/?lvl=0>

409 Kongelig resolusjon av 17. juni 2011. «Fullmakt til videre deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)».

410 Prop. 150 S (2010-2011). «Merutgifter til norske styrkers deltakelse i operasjonen i Libya i perioden 24. juni til 1. august 2011». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-150-s-20102011/id655080/?q=prop-150-s-2010-2011>. Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen 26.10.11. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-025/>

405 Sjef FOHs skriv datert primo mai 2011. «Føringer for gjennomføring av luftoperasjoner til støtte for OUP».

406 Referat fra samtaler utenriksministeren og andre representanter for UD hadde med allierte kolleger i dagene etter den norske beslutningen, samt innberetning fra NATO-delegasjonen 17. juni 2011 «NATOs Råd. Orientering om Libya 15. juni».

407 President Obama brukte uttrykket «*punched above your weight*» om de norske jagerflyenes innsats i Libya i møtet med Jens Stoltenberg i oktober 2011.

bevilningsreglementet ble fulgt, og at Stortinget gjennom konsultasjon i DUUFK og i prosessen knyttet til revidert nasjonalbudsjett ble tilstrekkelig godt informert og involvert.

8.4 Evaluering av regjeringens beslutningsprosess og beslutningsgrunnlag

Utvalget skal evaluere beslutningsprosessen som ledet fram til forlengelse og terminering av Norges bidrag til Libya-operasjonen. Mens det ble stilt en rekke kritiske spørsmål til regjeringens raske beslutning og iverksetting, har dette i mindre grad preget debatten om videreføringen av innsatsen. Det er åpenbart at den tvilen som gjorde seg gjeldende innad i regjeringen, særlig i SV, i løpet av våren 2011, gjorde det krevende å komme til enighet, og førte til flere diskusjonsrunder i både regjeringens sikkerhetsutvalg, underutvalget og ordinær regjeringskonferanse. Beslutningen om forlengelse av jagerflybidraget ble truffet i regjeringskonferanse den 9. juni, og formalisert i kongelig resolusjon 17. juni. Beslutningen om å videreføre og øke antall personell i kommandostrukturen for OUP ble truffet 21. juni i regjeringen.

Som vist i dette kapitlet, gjennomførte Forsvaret en rekke vurderinger av mulige alternativer til kampfly og gjorde grundige vurderinger av de operative konsekvensene for Luftforsvaret og implikasjonene for nasjonal beredskap. Det ble vurdert at en forlengelse av det norske bidraget ikke ville svekke beredskap eller ivaretaelse av prioriterte militære oppgaver i norske områder. Disse aspektene ble behandlet av Forsvarsdepartementet og reflektert i beslutningsgrunnlaget. Andre handlingsalternativer til kampfly ble i liten grad drøftet formelt i regjeringen. Det er utvalgets vurdering at dette primært skyldtes at ingen av de andre kapasitetene Norge hadde til rådighet, var etterspurt av NATO, og at det ville ha negativ innvirkning på NATOs evne til å nå målsettingene i sikkerhetsrådsresolusjon 1973 dersom Norge trakk seg ut av operasjonen. Personell til kommandostrukturen tilfredsstilte også et klart behov i NATO og bidro til å fylle viktige funksjoner og opprettholde antall deltakere i koalisjonen.

I regjeringens behandling av saken i mai og juni ble det gitt en framstilling av situasjonen i Libya, status for operasjonen, behovet for videreføring av norsk innsats og de konstitusjonelle rammebetingelsene, og redegjort for de operative og økonomiske konsekvensene av videreføring. Det framgår av den kongelige resolusjonen av 17. juni at det norske styrkebidraget hadde bidratt til å svekke regimets militære kapasitet, men at Gaddafi fremdeles hadde evne og vilje til å angripe egen befolkning. Det ble vist til politiske prosesser for å

finne en løsning på konflikten, men vurderingen var at en våpenhvile ikke var nær forestående. Betydningen av å opprettholde det militære presset ble understreket. Vurderingen var derfor at Gaddafi-regimet ikke etterlevde Sikkerhetsrådets krav, og at trusselen mot sivile vedvarte.

Det er utvalgets inntrykk at denne oppfatningen i stor grad var basert på vurderinger i NATO, hos våre allierte, men også i E-tjenesten. Den betydelige usikkerheten knyttet til utfallet av konflikten samt forholdet mellom målsettingen om å beskytte sivile og regimeendring ble problematisert av utenriksministeren og forsvarsministeren i deres redegjørelser i Stortinget 9. mai og i andre debatter, men dette framkommer ikke i særlig grad i regjeringens beslutningsnotater fra mai og juni.

Utvalget har ikke funnet at regjeringen foretok nye vurderinger av det folkerettslige grunnlaget for operasjonen eller målsettingene for operasjonen. Formålet med den norske deltakelsen i de militære operasjonene var støtte til gjennomføringen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973. Norge fortsatte å basere seg på vurderinger gjort i FN og NATO i disse spørsmålene. Selv om det pågikk en debatt internasjonalt om gjennomføringen var i tråd med Sikkerhetsrådets mandat, ble dette i liten grad drøftet av regjeringen eller i det skriftlige materialet utvalget har fått tilgang til. Forholdet til opprørerne og implikasjonene ved å ta ut Gaddafis maktstruktur samtidig som NATOs operasjoner direkte eller indirekte bidro til å styrke opprørerne, er ikke omtalt i det skriftlige materialet. Det er utvalgets vurdering at norske myndigheter, da forlengelsen ble besluttet i juni 2011, la til grunn at formålet med sikkerhetsrådsresolusjon 1973 ikke var oppfylt. Det forelå en stadig trussel mot sivile og sivilt befolkede områder. Det er derfor ikke åpenbart at det forelå noe behov for å revurdere det folkerettslige grunnlaget eller de norske målsettingene for operasjonen. Et forhold som derimot kunne ha foranlediget en ny vurdering, var Tripolis fall i august.

I den kongelige resolusjonen av 17. juni ble det satt som vilkår for forlengelsen at bidraget fortsatt skulle inngå i et akseptabelt kommando- og kontrollarrangement. Videre ble det satt som vilkår at norsk lov og norske folkerettslige forpliktelser ble lagt til grunn, at norsk personell ble underlagt norsk jurisdiksjon, samt at reglene for maktbruk ble vurdert som tilfredsstillende. Et siste vilkår var nærvær av norske offiserer for å hindre at styrkebidraget utførte oppdrag i strid med norske forpliktelser og begrensninger. Det ble vist til at deltakelsen skjedde innen rammen av Grunnloven § 25. Videre ble det gjort klart at bidragets varighet var fra 24. juni til 1. august, og at NATO skulle varsles om at det norske kampflybidraget skulle endelig avsluttes

innen sistnevnte dato.

Utvalget er av den oppfatning at beslutningsgrunnlaget og den kongelige resolusjonen inneholdt alle elementer som var nødvendige for å utgjøre et faglig forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det ble gitt en presentasjon av nødvendige fakta og de sentrale spørsmålene knyttet til forlengelse av norsk bidrag. Situasjonen i Libya, den manglende framgangen i arbeidet med å finne en politisk løsning på konflikten og vurderinger av Gaddafis evne og vilje til å utgjøre en trussel mot egen befolkning vies betydelig plass. Det samme gjelder prosedyrer for å innhente fullmakt knyttet til overskridelse av budsjettet og framleggelse av stortingsproposisjon 150 S (2010-2011) om merutgifter til norske styrkers deltakelse i operasjonen i Libya i perioden 24. juni til 1. august 2011.

8.5 Etterlevelse av prosedyrer for regjeringens konsultasjon med Stortinget

I kapittel 7 behandlet utvalget regjeringens etterlevelse av prosedyrer for konsultasjon med Stortinget før det ble fattet beslutning om å delta i Libya-operasjonen. Her behandles regjeringens etterlevelse av prosedyrer for konsultasjon med Stortinget etter at det ble fattet beslutning om å delta i Libya-operasjonen. Uttrykket «prosedyrer for konsultasjon» omfatter ordninger som innebærer at regjeringen gjennom visse former gir informasjon til Stortinget, selv om informasjonen ikke gjelder en sak Stortinget har til behandling eller er invitert til å gjøre vedtak i. I Stortingets forretningsorden er det fastsatt flere forskjellige prosedyrer for konsultasjoner. Videre foreligger det etter Grunnloven et krav til de opplysninger som regjeringen gir til Stortinget, og dette kravet gjelder også konsultasjonsordninger. Grunnloven § 82 annen setning lyder slik: «Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.»

Som redegjort for ovenfor, ga regjeringen informasjon om operasjonen til Stortinget ved en rekke anledninger etter at den norske militære innsatsen i Libya ble iverksatt 24. mars. Libya-operasjonen ble tatt opp som tema i den muntlige spørretimen 16. mars og 23. mars, i statsministerens redegjørelse 29. mars og i utenriksministerens og forsvarsministerens redegjørelse 9. mai. DUUFK ble konsultert om Libya-operasjonen seks ganger i løpet av våren og sommeren 2011. Konsultasjonen om forlengelse av deltakelsen fant sted den 9. juni.

Som det også framgår over, er det klart at det ble gjennomført konsultasjoner før det ble tatt viktige beslutninger om forlengelse av deltakelsen med fire

F16-fly og senere terminering av det norske styrkebidraget 1. august. Den kongelige resolusjonen av 17. juni formaliserte varighet og rammer, og varslet Stortinget om at økonomisk inndekning av merutgiftene ved styrkebidraget ville presenteres i en egen stortingsproposisjon. Den ble fremmet 23. september, og Stortinget avga 26. oktober 2011 enstemmig innstilling om tilslutning til regjeringens forslag.

Utvalget har gjennomgått regjeringens uttalelser om Libya i Stortinget i konsultasjonsprosessen, både i DUUFK og i åpent Storting. Utvalget har merket seg at det er motstrid mellom de opplysninger statsminister Stoltenberg fremla i Stortinget i debatten etter sin redegjørelse 29. mars, og de instruksjer regjeringens embetsverk hadde gitt Forsvarsstaben 24. mars.

I debatten etter Stoltenbergs redegjørelse 29. mars tok stortingsrepresentant Trine Skei Grande (V) til orde for at man kan kanskje skulle ha hatt et utenrikspolitisk «lite kollokvium med hensyn til krigsbegrepet»:

«Norge er i krig ut fra alle folks forståelse av det. Hvis du spør folk i Libya, hvis du spør norske soldater, hvis du spør familien til norske soldater, er det oppfatningen. Så skjønner alle at vi ikke er det ut fra diplomatiske termer, men vi må snakke om ting som om det er ordentlig.»

På slutten av debatten kommenterte statsministerens dette innlegget fra Skei Grande slik:

«Det er også viktig at vi er ryddig i forhold til begreper. Norge er i folkerettslig forstand ikke i krig. Hadde vi vært det, hadde blant annet norske soldater vært legitime mål. Det er de ikke. Norske soldater gjennomfører et FN-opdrag og er ikke legitime mål for regimets soldater i Libya. Derimot deltar vi selv sagt i kampfhandling, som er krigshandlinger. Det gjør at vi deltar i militære operasjoner som folk i dagligtale kaller krig, og det forstår jeg godt.»

Statsministerens uttalelse om norske soldaters rettslige status står i kontrast til det skrivet som Forsvarsdepartementet hadde oversendt FST 24. mars om rettslige rammebetingelser for norske styrker i Libya.⁴¹¹ Der framgår det blant annet at «det er ingen tvil om at denne situasjonen etter krigens folkerett er definert som en internasjonal væpnet konflikt der koalisjonsstyrkene deltar på vegne av sine stater, som etter krigens folkerett er å anse som parter i den væpnede konflikten i Libya». Videre framgår det at «norske styrker er kombattante og etter

⁴¹¹ Brev fra FD til FST 24. mars 2011 «Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i Joint Task Force Odyssey Dawn».

krigens folkerett definert som lovlige militære mål». Så langt utvalget kjenner til, ble departementets syn på konflikten og norske styrkers rettslige status også lagt til grunn i Forsvaret under hele operasjonen. Det er klart at statsministerens uttalelse til Stortinget ikke stemmer overens med departementets oppfatning av konflikten og norske styrkers rettslige status.

8.6 Oppsummering og anbefalinger

Det er utvalgets inntrykk at regjeringens syn på situasjonen i Libya og de politiske målsettingene for Norges engasjement i stor grad var uforandret gjennom hele perioden. Målsettingene beskrevet i kapittel 6 – beskyttelse av sivile, stille opp for FN og bistå våre allierte – forble regjeringens budskap gjennom hele operasjonen, og lå fast da det i mai-juni var nødvendig å ta stilling til en eventuell forlengelse av den norske innsatsen. Omfanget, varigheten og kostnadene forbundet med den norske innsatsen i Libya kom som en overraskelse på mange våren 2011. Det var likevel tverrpolitisk vilje til å videreføre engasjementet. Regjeringen var satt under alliert forventningspress og befant seg i en situasjon som krevde at den måtte treffe beslutninger på et tidspunkt da det fremdeles var usikkerhet om operasjonens varighet og omfang.

Regjeringen behandlet Norges deltakelse i Libya regelmessig i løpet av våren 2011. Etter å ha samlet erfaring fra operasjonene og fra arbeidet på ulike nivåer i NATOs kommandostruktur og ved NATOs hovedkvarter i løpet av et par måneder, hadde både Forsvaret og embetsverket i FD og UD et bedre grunnlag enn på beslutningstidspunktet i mars for å vurdere hva oppdraget innebar. Det ble holdt tolv regjeringskonferanser der Libya sto på dagsordenen, og ett møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Situasjonen i Libya ble også drøftet regelmessig under regjeringens lunsjene og i regjeringens underutvalg. I perioden 24. mars til 4. oktober 2011 var Libya gjenstand for to redegjørelser i åpent Storting og ti konsultasjoner i DUUFK. Den relativt hyppige orienteringen av DUUFK bidro til å holde Stortinget informert og forankre regjeringens politikk. Det er åpenbart at omstendighetene knyttet til beslutningsprosessen rundt den norske deltakelsen og debatten om Stortingets manglende medvirkning bidro til at regjeringen var ekstra påpasselig i den påfølgende perioden.

Utvalget har funnet at prosedyrene for beslutninger i regjeringen ble fulgt, og at regjeringensnotatene og den kongelige resolusjonen av 17. juni inneholdt de nødvendige elementer for å utgjøre et faglig forsvarlig beslutningsgrunnlag. Videre er det utvalgets vurdering at prosedyrene for konsultasjon med Stortinget ble

etterlevd. Utvalget finner at statsministerens framstilling av hva slags konflikt Norge deltok i, skapte unødvendig tvil om norske styrkers status og om klassifiseringen av konflikten. Dette er etter utvalgets syn alvorlig fordi det bidro til å skape uklarhet om operasjonens rammer og norsk personells status. Det anbefales på generelt grunnlag at regjeringens vurderinger av konflikter offentliggjøres som en del av det folkerettslige grunnlaget. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 12.

Det faktum at det ble holdt en redegjørelse i åpent Storting, er etter utvalgets vurdering et viktig grep for å sikre informasjonsdeling, offentlig debatt og bidra til parlamentarisk kontroll. Utvalget anser at dette bør gjøres regelmessig i forbindelse med norsk engasjement i internasjonale operasjoner, og utvalget er kjent med at det nå i stor grad er blitt etablert praksis. Etter utvalgets vurdering kan debatter som nevnt likevel ikke erstatte behovet for separate møter i DUUFK, der det gis anledning til grundigere behandling, deling av gradert informasjon og drøftelser i fortrolighet. Det er utvalgets vurdering at det bør foretas en gjennomgang av de metodene regjeringen kan benytte for å dele informasjon med Stortinget. Dette for å sikre rettidig og grundig informasjon som gir mulighet til velinformerte debatter og god felles situasjonsforståelse i krisesituasjoner, og når beslutninger må tas raskt.

Videre vurderer utvalget at Norge bidro aktivt i NATOs beslutningsprosesser og drøftelser om Libya. Norske myndigheter forsøkte å påvirke prosesser både formelt og uformelt. Norge var et av få land som bidro i den «spisse enden», og det sikret landet adgang, informasjon og noe mer innflytelse enn det ellers ville ha hatt. Fraværet av et klart amerikansk lederskap i denne operasjonen ga også større spillerom for europeiske allierte. Det er likevel grunn til å ha realistiske forventninger til hvor langt Norge kan bruke en posisjon som nevnt, og det er utvalgets vurdering at norske myndigheter var bevisst dilemmaene som et relativt lite land står overfor, når det bidrar til en operasjon som i stor grad er definert av stormaktene.

Norske myndigheter var innforstått med at operasjonen Norge var en del av, hadde som formål å svekke det libyske regimets militære evne. Utenriksminister Gahr Støres framstilling av FN's mandat – det handlet kun om å beskytte sivile og ikke om å hjelpe militære styrker med å oppnå en regimeendring – er et eksempel på utydelig kommunikasjon om det som var en stadig mer sannsynlig konsekvens av den militære operasjonen. Disse dilemmaene ble i stor grad underkommunisert. Etter utvalgets syn burde de ha vært mer systematisk kommunisert og synliggjort, både i konsultasjonene med DUUFK og med Stortinget i plenum.



Foto: Torgeir Haugaard, Forsvarets mediesenter/ANB

9.

Planlegging og gjennomføring av de militære operasjonene i Libya

9.1 Innledning

Norge var en vesentlig bidragsyter til den amerikansk-ledede Operation Odyssey Dawn (OOD) og NATOs Operation Unified Protector (OUP) i Libya i 2011. Innledningsvis bidro Norge med seks kampfly samt nødvendige støtteressurser og personell. Bidraget var på om lag 140 personer. Det ble også sendt norsk personell for å sørge for kontroll med operasjonens utvikling, særlig for å sikre at norske fly ble benyttet i tråd med nasjonalt regelverk og politiske rammer.

Det norske bidraget var ikke stort i antall, men det ble brukt aktivt, ofte til krevende oppdrag. Norge var én av åtte stater som bidro i luft-til-bakke-operasjoner, og norske luftstyrker sto for 15–18 % av bombingene i første del av luftkampanjen, og totalt ca. 10 % av bombingene i løpet av operasjonen sett under ett (Norge avsluttet kampflybidraget 1. august 2011). Norge var altså en svært aktiv deltaker og sto for et betydelig militært bidrag. Norges framtrepende rolle i operasjonen kom som en overraskelse på mange, særlig i betraktning av hvordan Norge tradisjonelt har bidratt i internasjonale operasjoner, og fordi Norge ikke hadde sterke nasjonale interesser i Nord-Afrika i forkant av konflikten.

Både nasjonalt og internasjonalt fikk Norge i hovedsak svært positive tilbakemeldinger om de norske styrkenes utførelse av oppdraget.⁴¹² Generaløytnant Charles Bouchard, den militære sjefen på operasjonelt nivå, uttalte: *"Norway was outstanding and one of the go-to countries when we needed things done."*⁴¹³ Den norske

412 Se eksempelvis DUUFK i Innst. 25 S (2011–2012) «*Det norske personellet løste et krevende oppdrag på en profesjonell måte og høstet anerkjennelse blant våre allierte. NATO har spilt en sentral rolle i å legge til rette for at Libyas befolkning nå kan velge sin egen framtid. Norge har så langt bidratt aktivt og tungt til å beskytte sivilbefolkningen mot Gaddafi-regimets overgrep i tråd med det historiske FN-mandatet 17. mars i år (FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973)*».

413 Generaløytnant Charles Bouchard i Sæveraas og Owesen (red). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse?* Trondheim: Akademika Forlag, 2012. Side 137.

militære gjennomføringen er også blitt kritisert, både under operasjonen og i etterkant.

I dette kapitlet vil utvalget kort beskrive den norske militære gjennomføringen, mens beskrivelsen av den militære gjennomføringen generelt, også den kortfattet, er gitt i kapittel 4. I henhold til mandatet vil utvalget vurdere følgende grunnleggende spørsmål:

- Hadde norske myndigheter kontroll med anvendelsen av det norske styrkebidraget?
- Hadde norske myndigheter innsikt i operasjonene og mulighet til å påvirke gjennomføringen?

Spørsmålene vil bli vurdert på sentrale ledelsesnivåer for militære operasjoner, henholdsvis politisk, militærstrategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Vurderingene er rettet mot den norske gjennomføringen og bidragene til NATOs overordnede beslutningsprosesser og nasjonale prosesser for å kontrollere gjennomføringen av operasjonene. De politiske beslutningsprosessene er beskrevet i kapittel 6 og 8, og vil ikke bli behandlet nærmere her. Utvalget vil belyse spørsmålet om planlegging og iverksettelse av prosedyrer og prosesser på norsk side bidro til god situasjonsforståelse på politisk og militærstrategisk nivå.

Den amerikanskledede OOD drøftes kun i begrenset grad, for den pågikk bare i noen dager før det ble klart at NATO skulle ta over.

9.1.1 Kort om den norske gjennomføringen av operasjonene

Klokken 12.13 24. mars 2011 forlot de to første norske F-16 flyene basen Souda Bay på Kreta for å bombe mål i Libya. Flyene var en del av koalisjonsoperasjonen Odyssey Dawn (OOD). Norge bidro fra 31. mars til 24. juni 2011 med seks F-16. Deretter var det norske bidraget fire F-16 fram til 31. juli. Reduksjonen i antall fly ble vedtatt i forbindelse med forlengelse av den norske deltakelsen i juni 2011. Dette temaet ble behandlet i kapittel 8.

FAKTA: NORSK BOMBING I LIBYA I 2011

Antall oppdrag	271
Antall bomber	569

Målkategori	Bomber	Prosentvis fordeling
Stridsvogn	45	8%
Aircraft shelter	11	2%
Artilleri	29	5%
Ammunisjonslagre	248	42%
Scud-missiler	1	0%
Kommando- og kontrollfasiliteter	113	19%
Land lines of communication	12	2%
Pansret personellkjøretøy	19	3%
Luftvern	12	2%
Andre kjøretøy	28	5%
Infrastruktur (lager og lignende)	70	12%
Totalt	588	100%

Hentet fra Sluttrapport Libya, Forsvarets nettsider:

<http://web.archive.org/web/20121106160103/http://forsvaret.no/operasjoner/rapporter/sluttrapporter/Sider/Sluttrapport-Libya.aspx>

Fra 1. august avga Norge ti stabspersonell til luftoperasjonshovedkvarteret i Poggio Renatico.

Oppdragene utført av de norske flyene var fordelt med omtrent 25 % på tokt mot forhåndsplanlagte mål. De resterende 75 % var dynamiske tokt, såkalte SCAR-tokt (*Strike Coordination and Reconnaissance*). Slike tokt innebærer at det søkes i et forhåndsdefinert område etter militære mål, og de gjennomføres ofte i samarbeid med andre luftkapasiteter, herunder ubemannede luftfartøy (*Unmanned Aerial Vehicles – UAV-er*).⁴¹⁴ Områdene det søkes i, er definert på grunnlag av etterretningsinformasjon. Typiske mål som kunne bli engasjert ved SCAR-opdrag, var militære kjøretøy og militære våpensystemer.

Et forparti som skulle legge til rette for norsk deltakelse ved å innhente fakta og gjøre grunnleggende forberede-

delser for det norske bidraget, reiste fra Norge til Hellas 20. mars.

I perioden 21. mars–31. juli fløy norske F-16 fly 2820 oppdrag og slapp 588 bomber mot libyske mål.⁴¹⁵

9.2 Politisk nivå

Norske bidrag til internasjonale operasjoner skjer i en fastsatt ramme. I kapittel 5 ble det redegjort for de målsettinger og virkemidler Sikkerhetsrådet autoriserte ved resolusjon 1973/2011, og norske myndigheters forståelse av dem. Det politiske nivået, ved regjeringen, er ansvarlig for å avgjøre om Norge skal delta.⁴¹⁶ På dette nivået vurderer FD og UD folkerettslig grunnlag, mandat og foreliggende planer fra internasjonale koalisjoner og organisasjoner ut fra norsk kontekst.⁴¹⁷

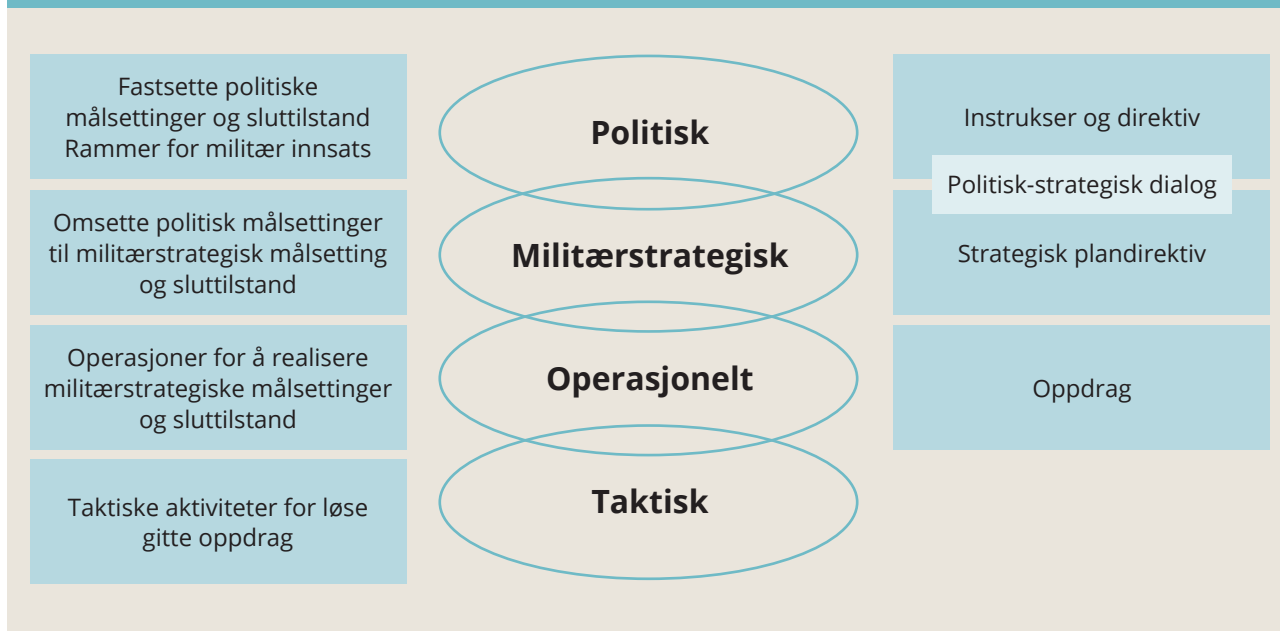
⁴¹⁴ En beskrivelse av metodisk målbekjempelse under OUP finnes eksempelvis i Cde Cock, Christian. "Operation Unified Protector: Targeting Densely Populated Areas in Libya". *Military and Strategic Affairs* Vol. 4 No. 2. September 2012.

⁴¹⁵ Sæveraas og Owesen (red). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse?* Trondheim: Akademika Forlag, 2012. Side 112.

⁴¹⁶ De konstitusjonelle rammene for beslutninger om å delta i internasjonale operasjoner er beskrevet i kapittel. 7.

⁴¹⁷ Se FST. *Forsvarets fellesoperative doktrine* (FFOD). 2014. Kapittel 3.

MODELL: BESLUTNINGS- OG KOMMANDONIVÅER



Eventuelle nasjonale målsettinger eller begrensninger for utførelsen av oppdraget fastsettes også. Det er videre det politiske nivået, både nasjonalt og i NATO, som beslutter om det skal iverksettes militær planlegging for å håndtere en krise.⁴¹⁸ På denne måten er ikke bare bruk av militærmakt, men også planlegging av bruk av militærmakt, underlagt politisk kontroll. Den militære planleggingen tar sikte på å definere rammer for hvordan militære virkemidler skal benyttes i tid og rom, dvs. hvilke metoder som skal tas i bruk for å nå de målsettingene som det politiske nivået har definert.⁴¹⁹

Norsk militær planlegging for deltakelse i internasjonale operasjoner består normalt i klargjøring av militære styrker fram til deployering, deployering til operasjonsområdet, støtte til bidraget når operasjonen gjennomføres, og avslutningsvis deployering tilbake til Norge. I tillegg til administrativ støtte som nevnt gjøres militærstrategiske, juridiske og operative vurderinger av norske målsettinger med deltakelsen. Spørsmålet om det skal innføres særlige nasjonale begrensninger med hensyn til hvordan et norsk styrkebidrag skal benyttes, er også en del av vurderingene på det politiske nivået.

Den operative, militærstrategiske og operasjonelle planleggingen og ledelsen av gjennomføringen av militæroperasjonene ivaretas av den internasjonale

organisasjonen (for eksempel NATO), koalisjonen, eller nasjonen som har påtatt seg ansvaret for oppdraget.

Sammenhengen og forskjellen mellom det politiske nivået og de ulike militære kommandonivåene vises i denne modellen.⁴²⁰ Tilsvarende modeller benyttes i de fleste stater og i NATO.

Politisk kontroll med militær planlegging utøves i hovedsak ved at det politiske nivået iverksetter den militære planleggingen og fastsetter rammer for gjennomføringen av den militære operasjonen.⁴²¹ Sentralt her vil være nasjonal forståelse av den internasjonale konteksten, og av egne og andres utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger, samt vurdering og godkjenning av engasjementsregler og typer mål som kan påvirkes med militære midler. I norsk kontekst er Forsvarsministeren og FD de øverste ansvarlige for militære vurderinger knyttet til utøvelse av nasjonalt innsyn, nasjonal kontroll og nasjonal innflytelse under den militære gjennomføringen. Vurderingene inkluderer gjennomgang av planer og ordrer som foreligger for den organisasjonen Norge stiller styrkebidrag til. De foreliggende ordrene, planene og reguleringene blir gjeldende for norske styrker når kommandooverføring finner sted. Det er verdt å merke seg at forsvarssjefen både er etatsleder og øverste militære faglige rådgiver i FD etter den modellen for integrert strategisk ledelse som er innført i Norge. UD har en sentral rolle når det

418 Prosesser for Norge og NATO er beskrevet i «Beredskapssystem for Forsvarssektoren» (B) og *NATO Crisis Response System Manual* (NR).

419 Se eksempelvis NATO (2017). *NATO Standard, AJP-01, Allied Joint Doctrine (AJP-01)*. Kapittel 3. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/602225/doctrine_nato_allied_joint_doctrine_ajp_01.pdf

420 Se: FFOD (2014). Punkt 3.1.

421 Se eksempelvis Svarstad, Elise i *Norge i internasjonale operasjoner*, redigert av Heier mfl. Oslo: Universitetsforlaget, 2014. Kapittel 9.

gjelder vurderinger av folkerettslig- samt sikkerhets- og utenrikspolitisk art. Regjeringen som sådan er overordnet ansvarlig for beslutningen om norsk deltakelse i operasjoner.

9.2.1 Planlegging og iverksetting i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben

I FD og i FST hadde man fulgt med på «den arabiske våren» siden februar 2011. Gjennom vinteren hadde både forsvarssjefen og politisk ledelse i departementet fått ukentlige orienteringer av E-tjenesten og FOH. NATO hadde iverksatt «forsiktig planlegging»⁴²², og Forsvaret hadde etter ønske fra politisk nivå utredet alternative norske bidrag før resolusjon 1973 ble vedtatt. I denne perioden var det utstrakt kommunikasjon mellom FD og UD og Norges militære representant til SHAPE (NMR SHAPE), den norske NATO-delegasjonen og Militærmisjonen i Brussel.

19. mars ble det sendt ordre fra FD til FST om å iverksette deployering av seks F-16 som ledd i gjennomføringen av resolusjon 1973. Meldingen viste til forutgående dialog mellom forsvarsledelsen og FD. Det ble presisert at det ville komme ytterligere instruksjoner om kommando- og kontrollreguleringer og om hvilken kommando de norske flyene skulle underlegges.⁴²³ 20. mars ankom flyene Kreta, der det norske personellet forberedte seg for oppdrag i påvente av formell politisk beslutning hjemme. FD instruerte FST 23. mars om å iverksette oppdraget, dvs. at norske flystyrker skulle understøtte resolusjon 1973. Dette skjedde samme dag som regjeringen vedtok den kongelige resolusjonen.⁴²⁴

FDs oppdrag til forsvarssjefen var direkte utledet av den kongelige resolusjonen: Norge skulle støtte iverksettingen av FN-resolusjonen som var blitt vedtatt som svar på krisen i Libya.⁴²⁵ Oppdraget kom ikke via noe initieringsdirektiv eller tilsvarende. Det skyldtes tidspresset. De overordnede målsettingene ble derimot gjentatt i meldinger fra FD til FST og i en juridisk vurdering fra FD til Forsvaret. Den kongelige resolusjonen ble også sendt fra FST til berørte enheter i Forsvaret. Forsvarsledelsen har i utvalgets høringer uttrykt at de hadde en god forståelse av de overordnede målsettingene av politisk art.⁴²⁶ Forsvarets ledelse oppfattet at det forelå vide rammer for å løse oppdraget.

422 Utvalgets oversettelse av begrepet «prudent planning».

423 Melding fra FD til FST. 1715 19. mars 2011 (B).

424 Melding fra FD til FST, datert 23. mars 2011 (B).

425 Melding fra FD til FST, datert 28. mars 2011 (B) samt <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110509/1/>

426 Utvalgets høringer med sentrale personer i Forsvarets ledelse 17.-18. januar 2018.

Melding fra FD til FST om å iverksette kommando-overføring til OOD ble sendt 23. mars klokken 10. I meldingen spesifiserte FD at hensikten med bidraget var å støtte gjennomføringen av resolusjon 1973.⁴²⁷ Det ble særskilt framhevet at humanitærretten skulle være gjeldende for norske styrker.

Norges bidrag til den amerikanskledede OOD var i tid begrenset til noen få dager. Norge spilte inn enkelte, men begrensede, bidrag til beslutningsprosessen i forkant, og mens OOD pågikk. Disse omfattet i hovedsak klargjøring av nasjonal forståelse av mandatet fra FN og presisering av de rettslige rammene de norske flyene skulle operere under.⁴²⁸ Nasjonale standpunkt ble formidlet til de relevante aktørene via diplomatiske og militære kanaler.

9.2.2 Prosesser for politisk beslutning i NATO

I lys av utviklingen i Midtøsten og Nord-Afrika vinteren 2011 vurderte NATO at situasjonen potensielt kunne utvikle seg i negativ retning, og at det dermed kunne bli aktuelt å bruke NATO-ressurser for å håndtere situasjonen. Fra å overvåke utviklingen gikk NATO over til å starte en forsiktig planlegging for mulige operasjoner i Libya. Dette skjedde umiddelbart etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1970 var vedtatt.⁴²⁹

NATOs råd opprettholdt beslutningen om å videreføre planlegging 25. februar 2011. Det ble som vist i forrige kapittel formulert tre grunnleggende kriterier for at en eventuell NATO-operasjon skulle kunne iverksettes, nemlig at det forelå et klart behov for NATOs styrker, at det forelå et klart rettslig grunnlag, og at det forelå regional støtte til operasjonene. NATO så for seg tre mulige oppdrag: humanitær assistanse, en maritim operasjon for å håndheve en våpenembargo og opprettelse av en flyforbudssone.⁴³⁰ Fra 31. mars overtok NATO ledelsen av operasjonene over Libya. Som beskrevet i kapittel 6 ville NATO-ledelse av operasjonene helt fra starten av ha vært den foretrukne løsningen for norsk side.

9.2.3 Politisk nivåts kontroll med operasjonene og norske bidrag

Da operasjonene over Libya startet, ble det fra FSTs side tatt grep for å sikre nødvendig informasjonsflyt til FD. På de daglige oppdateringene ved situasjonscenteret i FST ble det systematisk rapportert om operasjonene

427 Melding fra FD til FST. Overføring av operativ kontroll for bidrag til Odyssey Dawn. Datert 23. mars 2011. Kl. 1000.

428 Brev fra FD til FST, 24. mars 2011.

429 NATOs erfaringsrapporter fra OUP. http://www.jallc.nato.int/products/docs/factsheet_oup_lfa.pdf.

430 Intervjuer med NATO representanter 29. januar 2018. Se også: <https://www.reuters.com/article/us-libya-nato/nato-says-completing-planning-for-libya-action-idUSTRE72H50620110318>

og status for det norske styrkebidraget. Sentrale personer i politisk ledelse og forsvarsledelsen deltok på oppdateringene. Det ble også truffet tiltak for å sikre koordinering av internt arbeid mellom FD og FST og for å sikre nødvendig informasjonsflyt mellom FST og FD.⁴³¹ E-tjenesten formidlet via sine faste funksjoner i FST relevant informasjon og vurderinger knyttet til situasjonen og operasjonene i Libya. Aktørene nevnt over var til stede på møter forbundet med spesifikke oppdrag for å informere om faktiske forhold knyttet til oppdragene og for å belyse foreliggende risiko.

FST holdt gjennom hele perioden løpende kontakt med FOH. FOH leverte innhold til de daglige oppdateringene i tråd med gjeldende rutiner. FST mottok videre rapporter fra FOH i henhold til rapporteringsrutinene fastsatt for oppdraget. De daglige situasjonsoppdateringene og møter med formål å gi oppdatering om spesielle oppdrag ga alle mulighet til å stille oppklarende spørsmål og delta i en dialog mellom tilstedeværende aktører.⁴³²

Norges delegasjon til NATO bidrar kontinuerlig til prosessene på politisk nivå i NATO. Den norske NATO-ambassadøren deltar i beslutningsprosessene i NATOs råd og har stemmerett på vegne av Norge. NATO-delegasjonen, som består av personell fra FD og UD, støtter ambassadøren og deltar i ulike prosesser ved NATOs hovedkvarterer basert på stående instruksjoner eller instruksjoner ment for konkrete situasjoner, utarbeidet av FD og UD.⁴³³ Dette skjedde også under Libya-operasjonen.

Det pågikk en uavbrutt dialog og et kontinuerlig samarbeid i forbindelse med vurdering og godkjenning av planverket for OUP på militærstrategisk og politisk nivå i NATO. Det foreligger en rekke konkrete instruksjoner og korrespondanse som belyser informasjonsutvekslingen. Fra denne perioden finnes det også utfyllende korrespondanse til det politiske nivået fra Militærmisjonen i Brussel og NMR SHAPE. Norges medvirkning til beslutningsprosessene i NATO beskrives i kapittel 8.

9.3 Militærstrategisk nivå

I Norge er det forsvarssjefen og hans stab (Forsvarsstaben – FST) som utgjør det militærstrategiske nivået. Norge har en modell med integrert strategisk ledelse. Det innebærer at FD og FST trekker veksler på hverandres ressurser. På NATO-siden utgjør Supreme Allied

Commander Europe, dvs. NATOs øverstkommanderende i Europa (SACEUR), og hans stab SHAPE det militærstrategiske nivået.

9.3.1 NATOs prosesser på militærstrategisk nivå
SACEUR fremmet 27. mars en overordnet operasjonsplan, som omfattet alle aspektene ved sikkerhetsrådsresolusjon 1973, for behandling i NATOs råd.⁴³⁴ NATOs råd godkjente operasjonsplanen samme dag. Engasjementsregler for OUP ble implementert 30. mars.⁴³⁵ En tilsvarende, mer konkret operasjonsplan ble samtidig utviklet på operasjonelt nivå i Napoli og godkjent av SHAPE. Denne «operasjonaliseringen» av den overordnede planen fra militærstrategisk nivå ble jevnlig oppdatert etter hvert som konflikten utviklet seg.

I NATOs operasjonsplan ble ønsket slutttilstand definert som oppnådd så snart vilkårene nedfelt i resolusjon 1973 var oppfylt. Hva dette innebar i praksis, ble ikke nærmere definert, men man anså at behovet for militær innsats ikke lenger ville være til stede når behovet for å beskytte sivile hadde opphørt. Det framgikk at den overordnede målsettingen var å beskytte sivile og sivilt befolkede områder mot angrep fra libyske styrker. Operasjonsplanen omhandlet også de øvrige oppgavene i sikkerhetsrådsresolusjonen, nemlig etablering av en flyforbudssone og håndheving av en våpenembargo.

NATOs målsettinger og definerte slutttilstand bygger direkte på teksten og vilkårene i FN-mandatet. Det foreligger derfor en direkte sammenheng mellom mandat, plan og gjennomføring. Engasjementsreglene, som ble godkjent av NATOs råd 30. mars, tillot militær maktanvendelse ved gjennomføring av oppdraget. Engasjementsreglene er derfor et uttrykk for hvordan de militære styrkene kan anvende makt for å nå FN-mandatets målsettinger.⁴³⁶

På et møte 14. april mellom utenriksministre fra stater som ytet troppebidrag til OUP, ble det enighet om følgende vilkår for å avslutte oppdraget: for det første at alle angrep og trusler om angrep på sivile og sivilt befolkede områder måtte være avsluttet; for det andre at alle regimets styrker, inkludert alle militære styrker, skarpskyttere, leiesoldater og paramilitære styrker, måtte beviselig være trukket tilbake til militære baser fra alle befolkede områder de hadde inntatt med makt, okkupert eller beleiret i Libya; for det tredje at regimet

431 FST. «Strategisk erfaringsrapport – styrkegenereringsprosess Libya 2011», datert 22. juli 2011. (B).

432 Utvalgets intervjuer 17. og 18. januar 2018.

433 Informasjon om NATO-delegasjonens ansvar og oppgaver er tilgjengelig fra <https://www.norway.no/en/nato>.

434 Referanser til beslutninger og prosess framgår av vedlegg 1 til MCM-0091-2011.

435 Melding: ROEIMP 30. mars 2011.

436 En overordnet beskrivelse av NATOs prosess for utvikling av militære planer på strategisk nivå er gitt bl.a. i NATO (2017). *Allied Joint Publication 01. Allied Joint Doctrine*. Kapittel 3. ROE er beskrevet i punkt 4-9.

måtte tillate umiddelbar, full, trygg og uhindret humanitær tilgang til de deler av Libyas befolkning som hadde behov for hjelp.⁴³⁷ Disse kriteriene for avslutning av oppdrag ble implementert som militære delmålsettinger og lagt til grunn i oppdragsutviklingen etter 14. april.

9.3.2 Norsk deltakelse i kommandostrukturen

Norge har til enhver tid et visst antall stillinger i NATOs kommandostruktur. Antallet stillinger er bestemt etter en fordelingsnøkkel som reflekterer relativ størrelse på medlemslandenes styrkestruktur og bidrag til NATO. Av en total kvote på 28 hadde Norge i den aktuelle perioden 24 personer i stillinger i SHAPE, NATOs militærstrategiske nivå. Norge hadde i perioden sjefen for etterretningsstøtte (*Director Intel Support*), og noen operasjons- og planoffiserer (J3 og J5). Dette er stillinger som var sentrale i utviklingen av planene for OUP, også for gjennomføringen av OUP på militærstrategisk nivå i NATO. Norge hadde verken personell integrert i etterretningsstaben (J2) eller i planleggingstabene (J5 og J35). Norge har vært opptatt av å ha personell i disse sentrale delene av organisasjonene i andre koalisjonsoperasjoner tidligere (på Balkan og i Afghanistan) og i etterkant (*Operation Inherent Resolve*, mot ISIL). Norge har også hatt fokus på å holde norsk personell i slike operative stabstillinger på både operasjonelt og taktisk nivå i de relevante NATO-hovedkvarterene som til daglig har ansvar for norske områder. Dette har vært begrunnet med behov for norsk innsyn og innflytelse på den helhetlige etterretningsvurderingen, operasjonsplanleggingen og selve utførelsen.

NATOs medlemsland har også nasjonale militære representanter i SHAPE. De fungerer som et bindeledd mellom nasjonalt strategisk nivå, ved forsvarssjefen og FST, og SHAPE. Informasjonsutveksling, liaisonvirksomhet og koordinering er å anse som hovedoppgavene. NMR SHAPEs ansvar og oppgaver er regulert ved instruks. I enkeltsaker kan det gis instruks direkte fra FD eller UD, og NMR rapporterer også til FD og UD. Under OUP utgjorde rapportering til det strategiske og politiske nivået i Norge fra NMR og hans stab en vesentlig del av informasjonstilfanget. Forsvarssjefen hadde også enkelte møter med ledelsen i SHAPE.⁴³⁸

9.3.3 Nasjonale prosesser på militærstrategisk nivå

Fra midten av februar hadde situasjonssenteret ved operasjonsavdelingen i FST fulgt situasjonen i Libya og prosessene som pågikk i NATO. 18. mars ble sjefen for FSTs operasjonsavdeling informert om status for SHAPEs forsiktige planlegging for en flyforbudssone,

våpenembargo og humanitær støtte. Samtidig ble det gjennomført en dialog om eventuelle bidrag fra nasjonene (*force sensing*). Norge indikerte i denne dialogen at landet muligens kunne stille inntil seks F-16 fly.⁴³⁹ Tilbudet ble formalisert ifm. styrkegenereringskonferansen 19. mars.

FST fremmet 18. mars sin anbefaling til politiske myndigheter om mulig styrkebidrag til Libya-operasjonen bestående av inntil seks F-16 for en periode på inntil tre måneder.⁴⁴⁰ I forkant av dette var det også blitt fremmet en vurdering av innmelding av ett maritimt patruljefly.

Det er innledningsvis grunn til å understreke at FST i mars arbeidet med flere oppgaver, og at planprosess og ordreutvikling for det norske styrkebidraget til Libya skjedde med begrensede ressurser og under stort tidspress.⁴⁴¹

Forsvarssjefen hadde hatt en tett dialog med statsminister Stoltenberg, både før og etter den norske beslutningen om å bidra.⁴⁴² I tillegg hadde forsvarssjefen løpende dialog med sentrale aktører som FOH, E-tjenesten og norske representanter i NATO. De ble trukket inn på et tidlig stadium selv om et norsk bidrag fortsatt var uavklart. Grensjefene ble konsultert om mulige tilgjengelige kapasiteter til de oppdragene NATO hadde skissert. Den løpende rapporteringen og dialogen med de norske representantene i NATO dannet grunnlag for forståelse av hvilke kapasiteter som var etterspurt, og hvilke oppdrag det ble planlagt for. Forsvarssjefens anbefaling til politisk nivå vektla å kunne bidra «tidsmessig» med «relevant kapasitet». Anbefalingen ble derfor et bidrag på seks F-16 med nødvendige støttefunksjoner.⁴⁴³

Ordren om å iverksette klargjøring av deployeringen ble mottatt fra FD 19. mars. Allerede dagen før, altså 18. mars, hadde FST utarbeidet varslingsordre til FOH, Luftforsvaret og andre relevante mottakere i Forsvaret på bakgrunn av dialog med statsministeren og politisk ledelse i FD. Varslingsordren inneholdt få overordnede oppdrag og målsettinger, dette i påvente av formell politisk beslutning om Norge skulle delta eller ikke. Oppdraget var å stille et styrkebidrag til operasjonen som skulle understøtte resolusjon 1973. Beslutningene

439 FST. «Strategisk erfaringsrapport - styrkegenereringsprosessen Libya 2011», datert 22. juli 2011. (B).

440 Skriv fra FST av 18. mars 2011. (B). Vurdering av Forsvarets bidrag til i forbindelse med krisen i Nord-Afrika.

441 Utvalgets høringer og FST. «Strategisk erfaringsrapport», datert 22. juli 2011.

442 Stoltenberg, Jens. (2016). «Min Historie». Oslo. Cappelen Damm. Side 437 flg. Utvalgets høringer 17. og 18. januar og 30. januar 2011.

443 Skriv fra FST datert 18. mars 2011. (B). Vurdering av Forsvarets bidrag til i forbindelse med krisen i Nord-Afrika.

437 Uttalelse fra NATOs utenriksministermøte. 14.04.11. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_72544.htm.

438 Utvalgets høringer 18. januar 2018.

og prosessene gikk svært fort, så det var mindre tid enn vanlig til å foreta grundige vurderinger. Klargjøringen startet på alle nivåer, og flyene deployerte til Kreta etter omtrent 100 timer. Der ventet de på en formell politisk beslutning, som måtte foreligge før de kunne delta i operasjonen.

De nasjonale rammene for, og kravene til, Forsvarets oppdrag ble utledet av kongelig resolusjon av 23. mars og gjennom dialog med politisk ledelse i FD.⁴⁴⁴

Så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene, foreligger det for de underliggende enhetene lite skriftlig materiale knyttet til forståelsen av de politiske målsettingene og rammen på militærstrategisk nivå. Utvalget ser da bort fra den kongelige resolusjonen av 23. mars og en juridisk vurdering fra FD. For Forsvarets bidrag utledet FST følgende politiske krav av den kongelige resolusjonen, som for øvrig er inntatt i den strategiske erfaringsrapporten fra juli 2011:⁴⁴⁵

- Operasjonene måtte ha et tilfredsstillende kommando- og kontrollapparat
- Norge måtte sikres innsyn og innflytelse i operasjonen på de nivå som var relevante
- Norske styrker skulle være underlagt norsk jurisdiksjon
- Norsk lov og norske folkerettslige forpliktelser måtte overholdes
- Reglene for maktbruk (ROE) og rammene for operasjonen måtte være akseptable
- Norge skulle ha offiserer i posisjoner hvor man kunne hindre norsk styrkebidrag i å gjennomføre oppdrag som var i strid med norske forpliktelser og eventuelle begrensninger.

Tilsvarende perspektiver og krav ble også formidlet fra FD til den norske ambassaden i Washington D.C. for viderefremidling til amerikanske myndigheter.⁴⁴⁶ Videre kan deler av disse kravene finnes igjen i kommandooverføringsmeldingene for det norske styrkebidraget.

De norske styrkene ble 23. mars kommandomessig overført til den amerikanskledede OOD ved det amerikanske luftkomponenthovedkvarteret i Ramstein, Tyskland.⁴⁴⁷ Det norske styrkebidraget ble deretter kommandooverført til NATO, ved SACEUR, 31. mars.⁴⁴⁸

444 FST. «Strategisk erfaringsrapport – styrkegenereringsprosess Libya 2011», datert 22. juli 2011 (B).

445 Ibid.

446 Melding fra FD til ambassaden i Washington. Innmelding av norsk styrkebidrag til Operation Odyssey Dawn, datert 23. mars 2011. kl.10.10.

447 Transfer of authority of RNoAF detachment to Oper Odyssey Dawn, 23. mars 2011. (NR).

448 Melding fra sjef FOH til SACEUR, 29. mars 2011 kl. 1130Z. *Transfer of authority of RNoAF detachment to NATO oper Unified Protector* (NR).

Begge meldingene om kommandooverføring presiserte uttrykkelig at den norske deltakelsen skulle underlegges humanitærrettens grunnleggende prinsipper, og at norske fly skulle bidra til å beskytte sivile. Det ble også i meldingen om kommandooverføring presisert at norsk personell skulle gis tilgang til målbekjempelsesprosessen og fordelingen av oppdrag til flyvingene som deltok i operasjonen.

Forutsetninger for kommandooverføring til utenlandsk eller alliert styrkesjef ble tidlig definert i samtaler mellom forsvarsledelsen og politisk ledelse. Det er to grunnleggende forhold som bør framheves: for det første at engasjementsreglene – ROE – og de øvrige rammene for operasjonen ble vurdert som akseptable, og for det andre at Norge skulle ha offiserer i posisjoner der de kunne hindre norsk styrkebidrag i å gjennomføre oppdrag som var i strid med norske forpliktelser og eventuelle begrensninger. Disse kravene innebærer at operasjonsplaner og engasjementsregler ble gjennomgått nasjonalt for å sikre at de var i samsvar med nasjonale politiske, rettslige og militærfaglige vurderinger.

Planer, engasjementsregler og kommando- og kontrollarrangement for OOD og OUP ble gjennomgått av FST og FD.⁴⁴⁹ Rammene for operasjonen ble som helhet vurdert å være akseptable for Norge. Det ble presisert, ved vurdering av kommandooverføring til OOD, at amerikansk begrepsbruk delvis avvek fra NATOs terminologi og metodologi.⁴⁵⁰ Denne forskjellen ble likevel vurdert som håndterbar, i og med at Norge hadde erfaring fra amerikanskledede koalisjonsoperasjoner.

Nasjonale forbehold benyttes dersom det foreligger særlige nasjonale rettslige eller politiske hensyn som medfører at et styrkebidrag ikke kan benyttes fullt ut i henhold til den kommandoen som overføres.⁴⁵¹ Eventuelle nasjonale begrensninger på anvendelsen av styrkebidraget eller nasjonale standpunkt som på annen måte vil kunne ha betydning for den utenlandske styrkesjefens bruk av norske styrker, vil normalt komme til uttrykk i kommandooverføringsmeldingene. Forut for denne vurderingen av en utarbeidet plan vil det normalt også være anledning til å motta informasjon om, og gi innspill til, en planprosess utført av en koalisjon eller en internasjonal organisasjon. I NATO-rammen skjer dette rutinemessig ved nasjonal representasjon i NATO på militærstrategisk nivå (SHAPE) og på politisk nivå (NATOs råd). Ved koalisjonsoperasjoner vil det være mulig å benytte liaisonoffiserer i

449 Notat FD til politisk ledelse – beslutningssak. (H)

450 Beslutningssak FD. (H)

451 I NATO rammen benyttes normalt kommandobegrepet Operational Command.

tillegg diplomatiske kanaler.

Fra et militært standpunkt var det ikke ønskelig å legge nasjonale begrensninger på det norske styrkebidraget. Bakgrunnen for dette var Norges vurdering at det som et grunnleggende utgangspunkt ikke bør innføres nasjonale begrensninger i en allianseramme, med mindre det er absolutt påkrevd på grunn av nasjonale forhold. Begrensninger på et styrkebidrag vil kunne gi en alliert styrkesjef store utfordringer når han, eller hun, skal løse oppdraget, særlig dersom det er få kapasiteter for hånden. I tillegg ble det norske bidraget vurdert av norske myndigheter som kapabelt, både teknisk og ferdighetsmessig, til å gjennomføre oppdraget i tråd med de målsettingene som forelå.⁴⁵²

De krav som ble satt til kontroll med hva norske fly ble brukt til, og fokuset på oppfyllelse av de folkerettslige forpliktelsene ved bruk av militærmakt, ble vurdert som tilstrekkelige for å sikre at de norske flyene faktisk ble brukt i samsvar med nasjonale målsettinger og flyenes militære kapasitet. Det ble på denne bakgrunn ikke formulert egne nasjonale forbehold i kommandooverføringsmeldingene til OOD og OUP.⁴⁵³ Dette innebar at styrkesjefen i utgangspunktet kunne benytte de overførte styrkene fritt innenfor de aktuelle rammene av NATOs ordre.

Det foreligger enkelte juridiske presiseringer av norske nasjonale standpunkt i kommandooverføringsmeldingene.⁴⁵⁴ Presiseringene påpeker at konflikten er klassifisert som en internasjonal væpnet konflikt, og at Norge vil utføre operasjoner innenfor begrensningene som følger av Norges folkerettslige forpliktelser.

Både forsvarsledelsen og politisk ledelse la betydelig vekt på at det skulle utøves effektiv kontroll med anvendelsen av norske jagerfly. I praksis tolket Forsvaret dette som å ha kontroll med utvalget av mål som skulle bombes av norske fly. Det forelå kriterier for hvilke typer mål som var akseptable, og bare mål som bidro til å beskytte sivile, kunne bombes. I samsvar med NATOs operasjonsplaner ble dette i praksis tolket som militære mål som svekket Gaddafis evne til å skade sivilbefolkningen. Mål som ble vurdert å kunne ramme regimet som sådant, skulle ikke engasjeres. Denne begrensningen ble klart uttrykt fra beslutningstakere og deltakere på alle nivåer i forbindelse med utvalgets intervjuer, men den finnes ikke uttrykt skriftlig i det materialet utvalget har hatt tilgang til.

452 Utvalgets intervjuer 17., 18. og 29. januar 2018. Målsettinger er beskrevet nærmere i rapportens punkt 6.5.

453 Intervjuer med utvalget. 8. desember 2017.

454 Transfer of authority of RNOAF detachment to Operation Odyssey Dawn. Datert 23. mars 2011 (NR).

9.3.4 Vurderinger av prosessen på nasjonalt militærstrategisk nivå

Libya-operasjonen var på flere måter unik i karakter, noe som hovedsakelig skyldtes to forhold. Det første er at operasjonen var avgrenset i tid, rom og virkemidler. Espen Barth Eide uttalte på Luftmaktseminaret i 2012 at Libya-operasjonen tyder på en ny type operasjon, der oppgavesettet og ambisjonsnivået er mer avgrenset og tydeligere definert.⁴⁵⁵

Det var en klar forventning om at operasjonen i Libya skulle være av begrenset omfang – å beskytte sivile – og ikke føre til omfattende postkonfliktuelle stabiliseringsoperasjoner. Videre var det antatt at luftkampanjen kom til å vare i uker og ikke i måneder, og at alle styrker skulle trekkes hjem når trusselen mot sivile opphørte. Det andre forholdet er de konkrete begrensningene som framkom i resolusjon 1973. Her kan særlig framheves forbudet mot en internasjonal okkupasjonsstyrke, noe som i praksis begrenset operasjonene til luft-til-bakke-operasjoner med en konkret definert målsetting.

Den norske politiske målsettingen som ble formidlet til Forsvaret, var å delta i gjennomføringen av tiltak i henhold til resolusjonen. I kapittel 6 identifiserte utvalget tre målsettinger for den norske deltakelsen i Libya-operasjonen. To av disse er direkte knyttet til FN-mandatet: beskyttelse av sivile og støtte til FN.

Statsminister Stoltenberg understreket på møtet i Paris 19. mars at Norge ville bidra til at resolusjon 1973 «*iverksettes fullt ut ved bruk av politiske, militære og humanitære midler*». Utvalget oppfatter at det forelå en klar forståelse hos forsvarsledelsen av både rammene i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 og av de nasjonale målsettingene og forutsetningene for den norske deltakelsen. Forsvarsledelsen synes omforent i forståelsen av at det norske bidraget skulle bidra med den tekniske kompetansen og den tekniske kapasiteten det brakte med seg til operasjonene. Det norske bidraget skulle bidra aktivt og «gjøre en forskjell». Det forelå også en god forståelse av NATOs arbeid med å utarbeide planer for å gjennomføre FN-mandatet. Utvalget er også av den klare oppfatning av at det var god kommunikasjon mellom politisk nivå (FD) og militærstrategisk nivå (forsvarssjefen og hans stab FST) og med FOH og E-tjenesten.

Denne kommunikasjonen synes i noen grad å ha fungert som en erstatning for de formelle skriftlige produktene som vanligvis sendes ut fra FST i forbindelse med deltakelse i internasjonale operasjoner. Utvalget er av den oppfatning at særlig forståelsen av at

455 Eide, Espen Barth. Sæveraas og Owesen (red.). 2012. Side 24.

det norske styrkebidraget skulle delta i de mest offensive og krevende oppdragene, burde ha vært formulert skriftlig i FSTs vurderinger. Det kan hevdes at dette følger forutsetningsvis av de planer og ordre som blir gjort gjeldende for det norske styrkebidraget ved kommandooverføring. På den annen side bør det være et sentralt mål å sørge for at situasjon og oppdrag er entydig forstått av alle involverte aktører.

Utvalget mener at de vurderinger som ble gjort fra FSTs side, burde ha vært dokumentert, både for å sikre notoritet om forhold ved norsk deltakelse i en væpnet konflikt, men også for å sikre at det forelå en felles forståelse blant alle involverte aktører. Sannsynligvis ville dette også ha kunnet bidra til mindre behov for muntlige avklaringer mellom de forskjellige nivåene i organisasjonen. De formelle dokumentene som vanligvis utarbeides, slik som strategiske plandirektiver, varslingsordre mv., er også viktige for forståelsen til liaisonoffiserer nedover i den militære kjeden.⁴⁵⁶ Det faktum at det var mangler i de normale skriftlige utgivelsene av instruksjoner og direktiver, er forståelig i lys av den korte tiden som var til rådighet. De viktigste vurderingene kunne likevel ha blitt formalisert i etterkant for å sikre at alle involverte aktører virkelig hadde en entydig situasjons- og oppdragsforståelse. Utvalget er derfor av den oppfatning at de viktigste elementene som et strategisk plandirektiv normalt formidler til et operasjonelt hovedkvarter, burde ha foreligget skriftlig.⁴⁵⁷ Et strategisk plandirektiv videreformidler politiske målsettinger, men inneholder normalt også en vurdering av situasjonen og forsvarsjefens vurderinger av oppdraget han har fått og, basert på det, føringer (*Commander's direction and guidance*) til underliggende enheter. I tillegg formidles det også normalt krav til rapportering og retningslinjer for strategisk kommunikasjon, og det gjøres vurderinger av juridiske forhold. Det sistnevnte ble gjennomført og formidlet i et eget skriv til Forsvaret fra FD.

Når det gjelder selve håndteringen av situasjonen i dagene 18.-23. mars, skjedde den «i linjen», dvs. i den vanlige organisasjonen i FD og FST. FD og FST benytter prinsipielt to metoder for å håndtere alvorlige situasjoner: enten «i linjen», som det ble gjort i dette tilfellet, eller ved etablering av en forhåndsplanlagt «krisestab» sammensatt av analysekoordineringsgruppen fra FD og militær koordineringsgruppe fra FST. Også E-tjenesten deltar vanligvis i krisestaber. Libya-håndteringen ble ikke definert som krisehåndtering. Utvalget er kjent med at mekanismene for krisehåndtering vært benyttet ved flere situasjoner, hendelser og kriser i etterkant av

mars 2011. Utvalget er av den oppfatning at det ved stabsbehandling av norske bidrag til internasjonale operasjoner i situasjoner der det er kort tid til rådighet, og der det er sannsynlig at norske soldater vil delta i væpnet konflikt, bør sikres at best mulig tverrfaglig kompetanse er tilgjengelig.

Det kan hevdes at nasjonale forbehold kunne ha vært innført for å redusere risikoen for det militære personellet som utførte oppdraget.⁴⁵⁸ Spørsmålet om Norge burde ha innført nasjonale forbehold for styrkebidraget til OUP, har vært diskutert i utvalgets høringer. Fordi FN-mandatet og de rettslige rammene for oppdraget ble oppfattet som utvetydige og målsettingen om aktivt å bidra til å beskytte sivile var fastlagt, ble det på norsk side ikke ansett som nødvendig å innføre nasjonale forbehold. Tanken var at de viktigste risikoreducerende tiltakene i denne sammenheng var å finne i det rettslige rammeverket for operasjonen, herunder de særlige kravene om tiltak for å unngå sivile følgeskader, og tiltak og prosedyrer som ble iverksatt for å sikre at kravene ble oppfylt. Disse forholdene ble sett i sammenheng med prosedyrer og reguleringer som framgikk av NATOs ordre for OUP. Risiko knyttet til oppdraget synes å ha vært identifisert på et tidlig tidspunkt, og kravene til nasjonal kontroll og nasjonalt innsyn ble sammen med de rettslige kravene formulert nettopp for å redusere denne risikoen.

I en situasjon preget av stort tidspress og begrensede ressurser utviklet FST varslingsordre, og man klarte å iverksette deployering på meget kort tid for å bidra til å stanse det som ble oppfattet som en overhengende fare for overgrep mot sivile i Benghazi. Selv om det i noen grad manglet formelle prosesser, ordrer og direktiver, var det likevel løpende dialog mellom FD, FOH og berørte avdelinger i Forsvaret og nasjonale representanter i NATO. Det ble lagt rammer for et nasjonalt «operasjonskonsept» der det norske styrkebidragets oppdrag skulle underlegges nasjonal kontroll. FOH skulle sikre gjennomføringen av dette.

9.4 Fellesoperativt nivå

9.4.1 Det fellesoperative nivåets oppgaver og ansvar

På fellesoperativt nivå omsettes strategiske målsettinger til taktiske handlinger.⁴⁵⁹ Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i Bodø utgjør det operasjonelle nivået i

⁴⁵⁶ For en beskrivelse av prosess, se FFOD (2014). Side 193 flg.

⁴⁵⁷ Se NATO (2013). Allied Command Operations. *Comprehensive operations planning directive*. Kapittel 3.

⁴⁵⁸ Frost-Nilsen, Per Marius. "Conditional commitments: Why states use caveats to reserve their efforts in military coalition operations." *Contemporary security policy*, 38:3, (2017): 371-397. "I would expect evidence of caveats used to shield the F-16 contingent from conducting missions with risks for collateral damage or loss of own personnel."

⁴⁵⁹ AJP-01. Punkt 1.24.

Norge. Når Norge skal stille militære bidrag til internasjonale operasjoner, foregår det ved at grensjefene i Forsvaret – i 2011 gjaldt dette GIL – setter opp styrken og melder den klar til forsvarsjefen. Bidraget blir så overført til FOH og underlagt sjef for FOHs kommando. Etter at det var besluttet å stille norsk bidrag til Libya-operasjonen, overførte Norge først styrken til den amerikanskledede OOD 23. mars, deretter til NATOs OUP 29. mars.

9.4.2 Forsvarets operative hovedkvarter

FOH iverksatte de overordnede rammene og målsettingene gjennom sine ordrer og instruksjoner. Ordre om deployering ble gitt 21. mars.⁴⁶⁰ For å sikre kontroll med de avgitte styrkene satte FOH opp en liaisonoffiser ved det ledende operasjonelle hovedkvarteret – *Joint Force Command Naples* i NATO-operasjonen – og sendte en norsk *Red Card Holder* til det taktiske luftkomponent-hovedkvarteret som planla og ledet den konkrete anvendelsen av norske jagerfly.⁴⁶¹ I deployeringsordren framkommer det som en overordnet politisk målsetting å vise norsk evne og vilje til å understøtte resolusjoner fra FN's sikkerhetsråd. Det foreligger skriftlige instruksjoner til *Red Card Holder* og detasjementsjefen.

FOH ga ordre om forlengelse av bidraget og ordre om redeployering 27. juni. Føringer for gjennomføring av luftoperasjoner til støtte for OUP ble utarbeidet primo mai 2011 og inneholder en operasjonalisering av ønsket om redusert belastning for den norske luftvingen og jevnere byrdefordeling i operasjonen.

De skriftlige ordrene og instruksene fra FOH inneholder få, om noen, omsetninger av strategiske målsettinger til operasjonelle målsettinger. Daværende generalmajor Morten Haga Lunde var nestkommanderende og den som i hovedsak håndterte dialogen med det norske personellet ute i operasjonen.⁴⁶² Ifølge generalmajor Haga Lunde oppfattet han og FOH de strategiske målsettingene og rammene for oppdraget som dekkende for deres behov for ordreutvikling og utøvelse av nasjonal kontroll med styrkebidraget.⁴⁶³ FOH hadde under gjennomføringen fokus på å sørge for at styrken «ble brukt i henhold til militær folkerett, FN-resolusjonene og norske politiske føringer».⁴⁶⁴ Det var et tydelig og særskilt fokus på kontroll med hva norske

fly bombet. Som generalmajor Haga Lunde uttalte på Luftmaktseminaret 2012:

«Jeg var helt sikker på at et feilskjær fra vår side – det vil si tildeling av et feil mål til et norsk F-16 med drap av uskyldige og ødeleggelse av sivil infrastruktur som resultat – ville bli katastrofalt for norsk deltakelse for operasjonen.»⁴⁶⁵

FOH, særlig generalmajor Haga Lunde, fungerte som øverste ledd i den militære prosessen for å sikre nasjonal kontroll med anvendelsen av det norske styrkebidraget. I en rekke tilfeller ble generalmajor Haga Lunde kontaktet av *Red Card Holder* for avklaringer knyttet til enkeltoppdrag tiltenkt de norske jagerflyene.

9.4.3 Operasjonell ledelse av Operation Odyssey Dawn og Operation Unified Protector

For den innledende fasen, dvs. OOD, ble kampanjeplanen og den operasjonelle ledelsen utført av amerikanske enheter: *Joint Staff*, *AFRICOM* og *US 17th Air Force*.⁴⁶⁶ USA var det eneste landet som klarte å etablere en tilfredsstillende ledelse på så kort tid. De første dagene sto de amerikanske styrkene likeledes for det mest vesentlige militære bidraget ved effektivt å slå ut Libyas luftvern samt varslings- og kommandosentre. Beskyttelse av sivile og etablering av flyforbudssonen var i fokus for oppmerksomheten.

I tillegg til dette hadde Norge faste liaisonoffiserer ved *US Central Command* (USCENTCOM), den amerikanske sentralkommandoen tillagt ansvaret for Midtøsten, Øst-Afrika og Sentral-Asia og basert i Tampa, Florida. USCENTCOM bidro til informasjonsutveksling under planleggingen av OOD. Kommandoen er et sentralt innslagspunkt i den amerikanske militære kommandokjeden og derfor av stor betydning for formidling av nasjonale synspunkt og for å få forståelse av planlegging og ledelse av amerikanskledede koalisjonsoperasjoner.

Operasjonen ble overtatt av NATO etter tolv dager. NATO hadde i denne perioden to fellesoperative hovedkvarter. Det ene av dem, det permanente hovedkvarteret i Napoli, *Joint Force Command Naples*, utgjorde OUPs operasjonelle nivå. Det ble i praksis etablert et midlertidig operativt hovedkvarter for selve OUP i nærheten av det permanente hovedkvarteret. Generalløytnant Charles Bouchard fra Canada var nestkommanderende for *Joint Force Command Naples* og ble satt inn som styrkesjef for hovedkvarteret for

460 Dokumenter tilgjengelige i Forsvarets arkiver.

461 RCH-teamets ansvar og oppgaver er beskrevet under i punkt 9.4.2.

462 Utvalgets intervjuer januar 2018 og Henriksrud, «Norske jagerfly over Libya i 2011. Nasjonal kontroll i skarpe operasjoner?», i Sæveraas og Owesen (red.) 2012. Side 72.

463 Haga Lunde i Sæveraas og Owesen (red.) 2012. Side 101. Utvalgets intervjuer 17. og 18. januar 2018.

464 Generalmajor Morten Haga Lunde. *Forsvarets operative hovedkvarters rolle i Operation Odyssey Dawn og Operation Unified Protector*. Sæveraas og Owesen (red). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse?* Trondheim: Akademika Forlag, 2012. Side. 95.

465 Generalmajor Morten Haga Lunde i Sæveraas og Owesen, 2012. Side 95.

466 Colonel Stephen L. Hart, i Sæveraas og Owesen, 2012.

OUP. Hovedkvarteret utviklet kampanjeplanen og ledet NATOs operasjoner. Omtrent 900 personer arbeidet med OUP på dette fellesoperative nivået. Videre arbeidet ca. 1000 personer på luftkomponentnivået og ca. 300 personer på det taktiske luftoperasjonshovedkvarteret (*Combined Air Operations Centre – CAOC 5*).⁴⁶⁷

9.4.4 Vurdering av norsk innsyn, innflytelse og kontroll på operasjonelt nivå

FOH iverksatte norsk kontroll med bruk av norske jagerfly ved å sende personell til *Joint Force Command Naples* og det norske RCH-teamet til luftkomponenthovedkvarteret. Det ble utarbeidet instruksjer til *Red Card Holder* og den norske detasjementsjefen, som også ble forutsatt å være ansvarlig i den norske kjeden av nasjonal kontroll. Den muntlige dialogen mellom generalmajor Haga Lunde og særlig *Red Card Holder* var sentral i gjennomføringen.

Norge har over tid prioritert norske stillinger ved det fellesoperative hovedkvarteret i Brunssum (*Joint Force Command Brunssum – JFCBS*) i Nederland. Det er det andre NATO-hovedkvarteret på dette nivået ved siden av *Joint Force Command Naples*, og det har geografisk ansvar for Norges nærområder. I 2011 var det av den grunn kun fire norske stillinger ved *Joint Force Command Naples*, hvorav bare tre var besatt.

Den faktiske kontrollen med anvendelsen av det norske bidraget ble i hovedsak utøvd av NK FOH generalmajor Haga Lunde personlig. Haga Lunde ble kontaktet for avklaringer knyttet til enkeltoppdrag som var tiltenkt de norske jagerflyene. I praksis fungerte denne kommunikasjonskanalen relativt godt, men de involverte har også pekt på enkelte utfordringer. For det første ble det vurdert som sårbart at det i praksis forelå kun ett kontaktpunkt (generalmajor Haga Lunde) i tidskritiske situasjoner der det dukket opp behov for avklaringer knyttet til enkelte oppdrag. Dette ble forsøkt løst ved retningslinjer for hvordan liaisonoffiseren i NATOs operasjonelle hovedkvarter og *Red Card Holder* på NATOs luftkommando skulle foreta vurderinger. Det ble lagt til grunn en restriktiv linje ved tilfeller av tvil om målløsningene eller vesentlig risiko ved oppdraget. For det andre ble en rekke viktige prinsipielle avklaringer gjort muntlig over graderte samband mellom liaisonoffiseren og *Red Card Holder* i Italia, og generalmajor Haga Lunde i Norge.

Ettersom Norge hadde få offiserer ved *Joint Force Command Naples* i perioden, ble liaisonoffiseren Norge hadde sendt, sentral for norsk innsyn i hvordan NATO ledet operasjonen i Libya. Den norske liaisonoffiseren

hadde også en viktig rolle i formidlingen av relevant informasjon mellom FOH og det taktiske luftoperasjonshovedkvarteret. En annen sentral oppgave var å støtte RCH-teamet med nødvendig og relevant informasjon knyttet til konkrete oppdrag som norske fly var tiltenkt. Spørsmål fra RCH-teamet knyttet til enkelte mål ble formidlet til liaisonoffiseren, som igjen forsøkte å skaffe ytterligere informasjon og avklaringer. Den norske liaisonoffiseren i Napoli hadde innsyn i målbekjempelsesprosessen, men ingen formell rolle.⁴⁶⁸ Erfaringene, påpekt både i erfaringsforedrag og under utvalgets intervjuer, tyder likevel på at de norske liaisonoffiserene fikk relativt god tilgang til relevante prosesser og beslutningstakere i det operasjonelle hovedkvarteret. Utvalgets helhetlige vurdering av kontrollen med det norske styrkebidragets oppdragsløsning er inntatt i utvalgets sammenfattende vurderinger nedenfor i punkt 9.6. Utvalget legger til grunn at det forelå god innsikt i de prosesser som foregikk i NATOs operasjonelle hovedkvarter, særlig i prosessen for metodisk målbekjempelse. Det forelå derimot liten, om noen, direkte innflytelse på utøvelsen av NATOs prosess for metodisk målbekjempelse.⁴⁶⁹

Det bør nevnes at andre nasjoner opererte slik at deres RCH-team hadde tilgang til faglig støtte fra et bredere sammensatt team ved nasjonale hovedkvarter, dvs. team med kompetanse innenfor luftoperasjoner, metodisk målbekjempelse og operasjonell rett, dette for å etablere faglig støtte i den nasjonale kommandokjeden for beslutninger som skulle treffes av personell som vurderte om deres jagerfly skulle benyttes i konkrete oppdrag.⁴⁷⁰ Utvalget oppfatter at det forelå kompetansmessige utfordringer ved FOH. Bortsett fra generalmajor Haga Lundes avklaringer ble det bare i liten grad gitt faglig støtte til deployert personell. Det er blitt trukket fram som et tankekorst Norge forut for deltakelsen i Libya-operasjonen hadde bygget ned sin kapasitet til å drive metodisk målbekjempelse og rådde over få personer med relevant kompetanse innenfor metodisk målbekjempelse generelt og for luftoperasjoner spesielt.⁴⁷¹

9.4.5 Burde Norge ha søkt økt å oppnå økt innflytelse på det operasjonelle nivået?

På bakgrunn av debatten om mulig norsk innflytelse og

468 Henriksen, Dag. «Suksess uten innflytelse? Norges erfaringer fra operasjonene over Libya». *Internasjonal politikk*. Nr. 1/2013. Oslo: Universitetsforlaget, 2013. Side 41.

469 Se også punkt 9.4.5 med hensyn til utvalgets vurdering av hvordan norsk personell som arbeidet med kontroll med anvendelsen av norske jagerfly, bidro til å kvalitetssikre NATOs målutvelgelsesprosess.

470 Utvalgets intervjuer januar og februar 2018.

471 Henriksen, Dag. «Suksess uten innflytelse? Norges erfaringer fra operasjonene over Libya». *Internasjonal politikk*. Nr. 1/2013. Oslo: Universitetsforlaget. Side 41.

467 Generaløyntnant Charles Bouchard i Sæveraas og Owsen, 2012. Side 135

påvirkning, særlig på NATOs operasjon, vil utvalget etter dette vurdere om det fra norsk side burde ha vært søkt større norsk innflytelse ved å kreve at norske offiserer ble innplassert i OUPs kommandokjede. Det er blitt pekt på at det ved starten av operasjonene ikke ble utplassert offiserer i sentrale stillinger der de kunne utøve kontroll med, og innflytelse på, planleggingen og gjennomføringen av NATOs operasjoner.⁴⁷² Et supplement til systemet med «negativ kontroll», som man på norsk hold valgte fra starten av, ville ha vært å søke å oppnå økt «positiv innflytelse» på tolkninger og vurderinger som ble gjennomført underveis i NATOs staber. NATOs kommandostruktur hadde i 2011 en relativt lav oppfyllingsgrad av personell i stillinger. Den innledende delen av operasjonen bar preg av dette.⁴⁷³ Både NATO generelt og generaløytnant Charles Bouchard, som ledet OUP, etterspurte stabspersonell fra nasjonene. Det forelå derfor en mulighet til å tilby norske offiserer til NATOs kommandostruktur.

Utvalget har i sine intervjuer av forsvarsledelsen fått entydige svar på spørsmålet om hvorfor Norge ikke hadde flere offiserer i sentrale funksjoner under operasjonen. I 2011 hadde Norge få offiserer med kompetanse som tilsa at det var mulig å oppnå reell innflytelse i nøkkelposisjoner på operasjonelt nivå. Etter utvalgets vurdering kan dette synspunktet nyanseres. I likhet med mange andre nasjoner manglet Norge personell med kompetanse på fagområdet prosesser for metodisk målbekjempelse [*targeting* eller *weaponering* (vurderinger av sprengningsgrad og treffpunkt)], og hadde følgelig ikke personell å tilby. Norge hadde derimot personell som kunne delta i etterretningsvurderinger (J2) og planlegging av operasjonene (J5 og J35), i tillegg til kvalifiserte militærjurister. Dette var etterlyst kompetanse og stabskraft fra NATOs side.⁴⁷⁴ Slike bidrag kunne etter utvalgets vurdering ha bidratt til at Norge fikk mer informasjon om, og trolig innflytelse på, de vurderinger, avveininger og beslutninger som ble gjort underveis, og etter hvert forelagt *Red Card Holder* og det norske bidraget som enkeltoppdrag.

Behovet for å stille personell til det operasjonelle nivået ble likevel ikke vurdert som stort fra forsvarsledelsens side. Intervjuobjektene framhevet at informasjonsflyten til og fra NATO var tilfredsstillende, og at man hadde tilgang til militære sjefer og NATO-ledelsen, slik at det forelå en reell mulighet til å fremme eventuelle nasjonale synspunkter og bekymringer på relevante nivåer i NATO. På den annen side ble det også entydig uttalt at det ikke

var noen ulemper forbundet med å ha norsk personell i kommandokjeden, særlig på operasjonelt nivå.

Etter utvalgets oppfatning burde Norge ha bidratt med personell til det operasjonelle nivået i OUP. Utvalget finner ikke grunn til å hevde at det heftet mangler ved informasjonen som er blitt gjort tilgjengelig, eller at norske offiserer kunne ha påvirket operasjonene rent faktisk; dette fordi det var liten uenighet internt i NATO om disse spørsmålene, og verken forsvarsledelsen eller politisk nivå i Norge har kommet med kritikk av gjennomføringen eller utviklingen av operasjonen, verken underveis eller i etterkant. Som også intervjuobjektene fra forsvarsledelsen har uttalt, mener utvalget at Norge på generelt grunnlag bør ha ambisjoner om å stille stabspersonell i sentrale operative funksjoner når Norge deltar med større bidrag i koalisjonsoperasjoner.

9.5 Taktisk nivå

9.5.1 NATOs taktiske luftkomponentkommandoer

Den første perioden, under OOD, var ledet fra den amerikanske luftkommandoen i Ramstein. Ettersom operasjonsledelsen raskt ble overtatt av NATO, fikk også NATOs luftkomponenthovedkvarter (*Allied Air Component Command – ACC*) i Izmir, Tyrkia, ansvaret for å lede den taktiske gjennomføringen av luftoperasjonene under OUP, dette under ledelse av generaløytnant Ralph J. Jodice II fra USA. Norge hadde i prinsippet tre stillinger ved ACC Izmir, men ingen av disse var besatt i 2011.

NATO besluttet tidlig å flytte ledelsen av den taktiske luftkomponentkommandoen fra Izmir til Poggio Renatico i Italia, der NATOs *Combined Air Operations Centre* (CAOC 5) lå.⁴⁷⁵ CAOC 5 ble det utøvende leddet for ledelsen av luftoperasjonene, på vegne luftkomponentkommandoen i Izmir. Norge avga noen enkeltpersoner som forsterkning til dette hovedkvarteret: først én person fra april, deretter ytterligere to personer fra juni. De to siste ble sendt ned som norsk bidrag til operasjonen etter at jagerflybidraget ble terminert 31. juli. Disse stillingene ble opprettholdt helt til OUP ble avsluttet 31. oktober.

Den norske *Red Card Holder* og militærjuristen arbeidet også integrert i det taktiske luftkomponenthovedkvarteret i Poggio Renatico. Disse personene fylte ikke stillinger ved hovedkvarteret som sådant, men var tillagt nasjonale funksjoner. Også avdelingsrepresentantene fra den norske luftvingen arbeidet på denne måten.⁴⁷⁶

472 Se for eksempel Generaløytnant Charles Bouchard i Sæveraas og Owesen, 2012. Side 127 flg. og Tormod Heier (2012). «Forsvaret til Libya». *Oslo Files 4/2012*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

473 NATOs erfaringsrapporter (NR). Oversikt finnes her: http://www.jallc.nato.int/products/docs/factsheet_oup_lfa.pdf

474 NATOs erfaringsrapporter (2012) (NR).

475 Phinney, Todd R. "Reflections on Operation Unified Protector". *Joint Force Quarterly* 73. National Defense University Press, 2014.

476 Offiserer som representerte den norske luftvingen, omtales ofte som *Unit Rep*. Utvalget bruker begrepet avdelingsrepresentant i den videre framstillingen.

9.5.2 Red Card Holder-teamet

Norsk *Red Card Holder* og avdelingsrepresentanter reiste fra Norge til Ramstein mandag 21. mars. I alt 15 nordmenn tjenestegjorde ved Ramstein og bidro til å støtte *Red Card Holder's* og avdelingsrepresentantenes arbeid. De første dagene ble beskrevet som krevende, både på grunn av arbeidsbelastningen og de tallrike prosessene og møtene nordmennene skulle delta i. Det ble tidlig identifisert et behov for støtte av militærjurist, og RCH-teamet ble forsterket med denne kompetansen noen dager ut i operasjonen. Formålet var å styrke den juridiske kvalitetssikringen av målutvelgelsesprosessen. Det ble også gjennomført løpende dialog med FOH i løpet av de dagene OOD varte. Det medførte at det ble utøvd kontroll med den første delen av operasjonen, OOD, uten at det forelå skriftlig instruks som regulerte *Red Card Holder's* ansvar og oppgaver. *Red Card Holder's* ansvar og oppgaver ble formidlet muntlig. *Red Card Holder* har i etterkant beskrevet dette som utfordrende, særlig ved gjennomføringen av OOD. Det ble uttrykt en viss grad av overraskelse over det som ble ansett som en relativt offensiv tilnærming i ordreverket for OOD.⁴⁷⁷

Oppdrag til *Red Card Holder* ble formalisert ved instruks fra sjef FOH i begynnelsen av april 2011.⁴⁷⁸ Av instruks framgår det at *Red Card Holder* er direkte underlagt sjef FOH. Hovedoppdraget var å sikre at oppdrag til det norske styrkebidraget ble planlagt og gjennomført innenfor rammen av resolusjon 1973, gjeldende ordrer (NATO) og nasjonale rammebetingelser, uttrykt ved kommandooverføringsmeldingen eller på annen måte. Det ble spesifisert at *Red Card Holder* hadde ansvar for å formidle informasjon for å oppnå felles situasjonsforståelse, og at *Red Card Holder* skulle delta i plan- og målbekjempelsesprosessen for å sikre at prosessen var forsvarlig og helt i samsvar med juridiske retningslinjer. *Red Card Holder* skulle være til stede i operasjonsrommet når norske kampfly utførte oppdrag. Instruks fastslo at *Red Card Holder* hadde myndighet til å holde igjen eller avbryte oppdrag. Ved tvil skulle *Red Card Holder* kontakte FOH for avklaring.

Flere erfarne norske piloter utførte tjeneste som *Red Card Holder* under OUP. Sammen med avdelingsrepresentantene og militærjuristen arbeidet *Red Card Holder* i team i hovedkvarteret. Dette innebar blant annet aktiv deltakelse på målutvelgelsesmøter, der man kunne stille konkrete spørsmål om faktiske forhold knyttet til de nominerte målene.⁴⁷⁹ Vurderingene foretatt

av *Red Card Holder* og militærjuristen ble dokumentert og gjort tilgjengelige for representantene fra luftvingen på Souda Bay. Vurderingene var gjenstand for diskusjon og oppfølging i etterkant. *Red Card Holder* deltok sammen med avdelingsrepresentant på oppdragsbriefer, der det taktiske luftkomponenthovedkvarteret gjennomgikk de enkelte oppdragene. Videre ble oppdragene fulgt opp gjennom tilstedeværelse i operasjonsrommet under gjennomføringen. For oppdrag som innebar dynamisk målbekjempelse, gikk *Red Card Holder* inn i beslutningskjeden i hovedkvarterets operasjonsrom.⁴⁸⁰

Red Card Holder baserte sine vurderinger på forhåndsfastsatte kriterier. Disse ble fulgt gjennom hele perioden og innarbeidet som stående prosedyre. Følgende vurderinger ble gjort:⁴⁸¹

- Målene ble vurdert mot kravene i krigens folkerett. Det ble gjort egne vurderinger knyttet til risiko for sivile følgeskader (*collateral damage*) og truffet forholdsregler for å minimere risikoen;
- Det ble vurdert om målet bidro til å oppfylle FN-mandatet;
- Det ble foretatt vurderinger mot gjeldende planer og ordrer og norsk forståelse av disse. Her inn gikk vurderinger av mål mot engasjementsregler, gjeldende målpakker mv. Inkludert i dette var vurderinger knyttet til konsekvensene av målbekjempelse i samsvar med NATOs metodologi for *Collateral Damage Estimate* (CDE);⁴⁸²
- Det ble vurdert om oppdraget var i samsvar med den militære sjefens intensjon;
- Det ble foretatt vurderinger av eventuelle nasjonale begrensninger eller spesifikke instruksjoner. Et eksempel var instruks om ikke å bidra til mål rettet direkte mot Gaddafi og Libyas politiske ledelse;
- Det faktiske grunnlaget for oppdraget, herunder etterretning, ble gjennomgått;
- Det ble foretatt vurderinger knyttet til den operative gjennomføringen, herunder valg av våpentype mv.

Red Card Holder hadde gjennom hele perioden løpende dialog med FOH, primært ved sjef for operasjoner. *Red Card Holder* sendte hyppige og jevnlig rapporter hjem ad tjenestevei. RCH-teamet hadde også hyppig og regelmessig kontakt med liaisonoffiseren i Napoli. Avdelingsrepresentantene var det formelle kontaktpunktet til luftvingen på Kreta, men *Red Card Holder*

477 Utvalgets høringer 18. januar 2018. Se også Sæveraas og Owesen (red). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse?* Trondheim: Akademika Forlag, 2012. Side 102 flg.

478 Instruks fra sjef FOH. *Instruks for norsk Red Card Holder i OUP*. Datert 1. april 2011. (U).

479 Intervjuer med utvalget 17. januar 2018 og skriftlig innspill til utvalget fra *Red Card Holder*.

480 For en beskrivelse av dynamisk målbekjempelse se NATO Standard AJP-3.9 Allied Joint Doctrine for Joint Targeting. Punkt 0109.

481 Nordskog i Sæveraas og Owesen, 2012. Side 103, og utvalgets intervjuer 17. og 18. januar 2018.

482 Metoden bygger på amerikansk metodologi. En tidligere, nå avgradert, versjon av denne finnes på: https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/drone_dod_3160_01.pdf

DILEMMASITUASJON

Det følgende eksemplet er beskrivende for etiske, juridiske og praktiske utfordringer knyttet til vurderingene som ble gjort av RCH-teamet:

I løpet av operasjonen ble det observert et militært kjøretøy som avfyrte missiler mot boligområder i Misrata. Det ble overført direkte bilder til operasjons-sentralen via luftbåren overvåking. Over lengre tid kunne personellet se at et stort antall missiler ble avfjrt og traff boligområder i Misrata. Kjøretøyet var parkert tett inntil et sivilt bygg. Bygget var ikke en bolig, men en type lagerbygg. På grunn av nærheten til dette sivile bygget var det ikke mulig å ta ut kjøretøyet som skjøt missiler, uten å påregne skader på det sivile bygget. Observasjonen pågikk over lengre tid, og det ble ikke sett sivile personer i nærheten av bygget. CDE-metodologien som ble benyttet, skiller i mange tilfeller ikke mellom ulike typer sivil infrastruktur. Restriksjonene lagt på operasjonen for å unngå sivile følgeskader innebar her at vernet av det sivile bygget ved kjøretøyet som avfyrte missilene, utgjorde en beskyttelse som samtidig medførte at missilene påførte sivile bolighus, eventuelt også personer i disse, massive skader.

hadde også jevnlig kontakt med luftvingen. RCH-teamet ved CAOC 5 var ikke støttet av nasjonale etterretningsressurser.⁴⁸³ Dette skyldtes primært at støtte til den norske luftvingen var prioritert ved utarbeidelse av de operative kravene til E-tjenesten, og det framsto som uklart hvordan ytterligere støtte til RCH-teamet, eksempelvis med liaison fra E-tjenesten, kunne gjennomføres.⁴⁸⁴

Den norske liaisonoffiseren ved *Joint Force Command Naples* samarbeidet tett med RCH-teamet ved den taktiske luftkommandoen (CAOC 5). Begge samarbeidet også tett med den norske luftvingen på Souda Bay. Med støtte fra etterretningselementet gjennomførte luftvingen under hele perioden egne vurderinger av de oppdrag den ble tildelt.

9.5.3 Luftvingen på Souda Bay

Det siste leddet i den nasjonale kjeden for å utøve kontroll med det norske styrkebidraget var styrkebidraget selv. Detasjementsjef Hans Olav Sandnes har beskrevet samarbeidet med RCH-teamet som følger:

483 Nordskog, Hans Jørgen. «Målvalg (targeting) og kommandokontroll: Norges innflytelse». I Sæveraas og Owesen (red). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse?* Trondheim: Akademika Forlag, 2012. Side 103 flg.

484 Utvalgets intervjuer 9. april 2018.

«... kunne all kontakt av operativ art gå mellom oss på Kreta og CAOC (Combined Air Operation Centre) under min tid som DetCo. Denne kommunikasjonen foregikk døgnlig, gjerne flere ganger pr. døgn, over secure telefon og secure e-post, mellom NAW-ops, mission support og/eller NAW-etterretning og de norske Unit Reps og Red Card-holdere på CAOC. Formelt mottok NAW Air Task Order (ATO) på secure nett, men Unit Reps og Red Card-holderne hadde som oftest informasjon om hva ATO ville gå ut på, før ATO ble utstedt, og viderebragte da den samme informasjonen ned til NAW. Sett fra NAWs side var dette en god og formåls-tjenlig ordning.»⁴⁸⁵

Luftvingens kontroll omfattet egne oppdragsforberedelser og analyse av målpakker mv. I enkelte tilfeller ble det stilt spørsmål om målpakkene og til vurderingene gjort av Red Card Holder-teamet.⁴⁸⁶ Pilotene utgjorde det siste leddet i prosessen. Dersom forholdene tillot det, skulle de foreta en siste selvstendig sjekk på målet, i tilfelle det eksempelvis var kommet til sivile i målområdet, eller det forelå andre forhold som endret vurderingene av målets lovlighet og spørsmålet om det var innenfor foreliggende rammebetingelser.

9.5.4 Etterretningsstøtte

E-tjenestens oppgaver i forbindelse med internasjonale operasjoner er definert i etterretningsloven § 3.⁴⁸⁷ Vanligvis vil norske bidrag til internasjonale operasjoner bli oppsatt med støtteelementer fra E-tjenesten. E-tjenesten vil normalt også stille norske bidrag tilknyttet det fellesoperative elementet i en koalisjon, eller på andre nivåer i ledelseshierarkiet der det måtte være nødvendig. Slike støtteelementer til selve styrkebidragene vil utfylle eventuelle etterretningsressurser som allerede finnes.

Etterretningstjenesten startet sitt innledende arbeid med vurdering av eventuelle norske bidrag til operasjoner i området 17. mars. Det ble opprettet en prosjektgruppe, som fikk et særlig ansvar for Libya-operasjonen. Etter en periode med hektisk aktivitet ble deployeringsordren for E-tjenestens støtte til det norske styrkebidraget formalisert og effektivt 31. mars. I tråd med gjeldende rutiner, herunder samarbeidsavtaler mellom E-tjenesten, FST og FOH, ble operative behov og krav definert. E-tjenestens bidrag skulle støtte den norske luftvingens oppdragsløsning.

485 Hans Olav Sandnes i Sæveraas og Owesen, 2012.

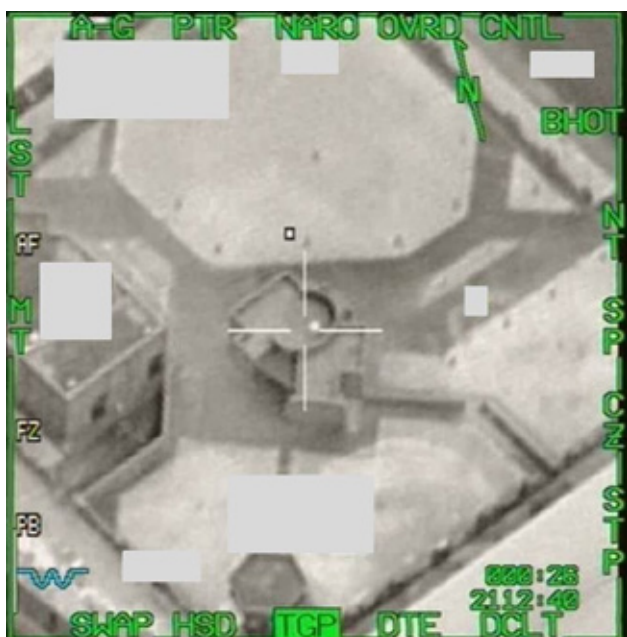
486 Intervjuer 18. januar 2018.

487 Lov av 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten. Her framkommer det at «Etterretningstjenesten skal innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser, herunder [...] norske styrker som deltar i internasjonale militære operasjoner [...]».

PRAKTISK EKSEMPEL PÅ SAMARBEID MELLOM ETTERRETNINGSELEMENTET, LUFTVINGEN OG RCH-TEAMET

Den norske luftvingen var tiltenkt et mål som i målpakken var beskrevet som en strømmast eller et elektrisk tårn. Tårnet var en del av et større område med bygninger. Oppdraget var tiltenkt norske fly på grunn av norsk presisjonskapasitet og norske piloters kompetanse. Etterretningselementets innledende analyse av det vedlagte bildematerialet avdekket divergens i omtale av målets funksjon. Etterretningstjenestens analytiker bistod ved tydingen av videoen i etterkant, og på bakgrunn av bygningenes utforming ble det konkludert med at målet trolig besto av bygninger for religiøse formål. Dette medførte aktiv kommunikasjon fra luftvingen til det norske personellet ved lufthovedkvarteret ved Poggio Renatico. Avdelingsrepresentantene, Red Card Holder og militærjuristen involverte seg, og diskuterte målet med NATO-personellet som var ansvarlig for prosessen i hovedkvarteret. Dette medførte en ny vurdering der det foreslåtte målet ble vurdert å være en moské. Det ble deretter fjernet fra mållisten.

Eksemplet illustrerer viktigheten av nasjonal kvalitetssikring og god kommunikasjon i den nasjonale kjeden og behovet for tilgang til allierte prosesser.



Gjennomføring av denne støtten skjedde langs tre linjer. Den første linjen var støtten til de norske flyenes konkrete oppdrag. Denne støtten inkluderte



vurderinger og ekstra nasjonal kvalitetssikring av informasjonen i de målpakkene som danner grunnlag for flytoktene. Det var et kontinuerlig fokus på å avdekke eventuelle informasjonsbehov ved gjennomgang av målpakkene som fulgte oppdragene. Både pilotene som skulle gjennomføre flytoktene, og detasjementsjefen deltok i denne prosessen. Ved forberedelsen av oppdragene arbeidet etterretningspersonellet integrert med luftvingens etterretningsoffiser (A2). Oppdraget var definert til også å omfatte gjensidig utveksling av informasjon mellom Norge og luftvingen. Dette inkluderte støtte til utarbeidelse av rapporter etter hvert enkelt tokt. Rapportene ble formidlet videre til luftkommandoen og dannet sammen med andre typer etterretning grunnlaget for luftkommandoens vurderinger av bombenes effekt på konkrete mål (*Battle Damage Assessment* – BDA). Kapasitet til bildeanalyse (*Imagery Intelligence* – IMINT) ble vurdert å være en vesentlig del av bidraget. Enhetens oppdrag og ansvar inkluderte derimot ikke direkte støtte til prosessen som utviklet de enkelte målene ved luftkommandoen (*Joint Forces Air Component Command* – JFACC).

For det andre ble relevant informasjon og strategiske vurderinger av situasjonen i Libya formidlet fra Norge til styrkebidragets ledelse. For det tredje ble det utarbeidet trusselvurderinger for den norske luftvingen.

De interne erfaringsrapportene peker på at støtten til luftvingen fungerte hensiktsmessig og etter de målsettingene som var definert i deployeringsordren.⁴⁸⁸ Etterretningsenheten fungerte som et ekstra kvalitetssikringsledd i forkant av oppdragene. FOHs erfarings-

488 Erfaringsrapporter fra e-enheten på Kreta. E-tjenestens arkiv (H).

rapport legger til grunn at oppsettet bør være en mal for framtidige operasjoner.⁴⁸⁹

På samme måte som Norge hadde liten tilstedeværelse med personell integrert i etterretningsvurderingene (J2) og planleggingsprosessene (J5 og J35) på operasjonelt nivå, hadde Norge heller ikke et dedikert norsk etterretningsbidrag på operasjonelt nivå eller hos den taktiske luftkommandoen. Både det norske styrkebidraget på Kreta og E-tjenestens støttebidrag hadde jevnlig kontakt med avdelingsrepresentantene og *Red Card Holder* ved luftkommandoen (CAOC 5), og i noen tilfeller med liaisonoffiseren på fellesoperativt nivå ved *Joint Force Command Naples*. Også etterretningselementet brukte disse for avklaringer dersom noe var uklart ved målpakkene og oppdragene de norske flygerne skulle utføre. Både erfaringsrapporter og intervjuer viser at det var et nyttig og godt støttebidrag på dette nivået.

Det har også vært påpekt at det skulle ha vært et tilsvarende støttebidrag fra E-tjenesten til RCH-teamet på luftkommandonivået.⁴⁹⁰ Det var primært der Norge fokuserte innsatsen for å kontrollere oppdragene de norske flygerne skulle utføre. Dette var fra starten av også intensjonen til E-tjenesten, inkludert tjenestens daværende sjef.⁴⁹¹ Det ble utredet hvordan dette kunne løses, men det ble ikke funnet praktiske løsninger før diskusjoner om å trekke bidraget tilbake kom i gang.

9.5.5 Utvalgets vurderinger – taktisk nivå

Luftkomponentens hovedkvarter ved Poggio Renatico (CAOC 5) var ansvarlig for å planlegge og lede luftoperasjonene over Libya. Det ble fra FOH bestemt at *Red Card Holder* og avdelingsrepresentantene skulle sendes til dette taktiske hovedkvarteret. Dette framstår for utvalget som en hensiktsmessig beslutning. Det er verdt å merke seg at større allierte nasjoner også hadde få offiserer på det taktiske nivået. Britene hadde eksempelvis få høyere offiserer ved Poggio Renatico. Dette er i etterkant blitt vurdert som en begrensende faktor for britisk påvirkning i NATOs planprosesser.⁴⁹² Det norske RCH-teamet og avdelingsrepresentantene fikk etter hvert god tilgang til prosessene i hovedkvarteret. Utvalgets intervjuer og foreliggende dokumentasjon tyder på det ble utøvd reell innflytelse på valget av oppdrag utført av den norske luftvingen, og at det ble gitt konkrete innspill til pågående planlegging, innspill som medførte endringer av de aktuelle målpakkene. De norske avdelingsrepresentantene deltok aktivt i planleggingen av de enkelte oppdragene norske styrker

var tiltenkt, og formidlet informasjon fram og tilbake mellom hovedkvarteret og luftvingen på Kreta. Kommunikasjonen mellom det norske personellet på det taktiske nivået framstår som omfattende og i tråd med de forutsetninger som ble lagt til grunn for ivaretagelse av kontroll med anvendelsen av de norske flyene.⁴⁹³

Etter utvalgets oppfatning spilte RCH-teamet og personellet i hovedkvarteret en viktig rolle under OUP. Det skyldtes både at personellet hadde, eller opparbeidet seg, nødvendig kompetanse til å kunne sette seg inn i pågående prosesser og problemstillinger, samt at det norske jagerflybidragets effektivitet ga innpass i relevante prosesser. Det foreligger dokumentasjon på de vurderinger som er gjort for de enkelte målene.⁴⁹⁴

I praksis fungerte denne kommunikasjonskanalen mellom RCH-teamet og FOH i tråd med forutsetningene for oppdraget, men de involverte har også pekt på enkelte utfordringer. For det første var det vurdert som sårbart at det i praksis fantes kun ett kontaktpunkt (generalmajor Haga Lunde) i tidskritiske situasjoner der det forelå behov for avklaringer knyttet til enkelte oppdrag. Dette ble forsøkt løst ved retningslinjer for hvordan liaisonoffiseren i NATOs operasjonelle hovedkvarter og *Red Card Holder* på NATOs luftkommando skulle foreta vurderinger. Det ble lagt til grunn en restriktiv linje ved tvil knyttet til målløsningene eller vesentlig risiko ved oppdraget. For det andre ble en rekke viktige prinsipielle avklaringer gjort muntlig over graderte samband mellom liaisonoffiseren og *Red Card Holder* i Italia og generalmajor Haga Lunde i Norge.

9.6 Medførte de militære operasjonene, enten helt eller delvis, at Gaddafi-regimet falt?

De militære operasjonene var ikke utelukkende rettet mot mål som var en direkte trussel mot sivilbefolkningen, men også mot regimets evne til kommando, kontroll, ledelse og logistikk. En naturlig konsekvens av svekkelsen av regimets militære evne var en forskyvning av maktbalansen mellom partene i konflikten. Et relevant spørsmål er derfor om de militære operasjonene bidro til at Gaddafi-regimet falt, og i så fall hvordan norske myndigheter forholdt seg til dette.

Både Norge og NATO hadde pålagt seg selv konkrete begrensninger og ville ikke ramme regimets ledelse uten at det kunne begrunnes med behov for å beskytte

489 Erfaringsrapport FOH, Forsvarets arkiver.

490 Utvalgets høringer 17. januar og 9. mars 2018.

491 Utvalgets høringer 9. mars 2018.

492 Barrie, Douglas (2012). "Libya lessons: The air campaign". *Survival*, 54:6. Side 58.

493 Se sitat over fra detasjementssjef Sandnes. Fotnote 63.

494 Dette er beskrevet nærmere i kapittel 10.

sivile. Begrensningene ble fra norsk side i hovedsak uttrykt muntlig, og de er primært sporbare i dialogen mellom RCH-teamet og FOH. Det foreligger også uttalelser i Stortinget fra regjeringen. Samtidig var det klart for de involverte norske offiserene at de militære operasjonene bidro til å svekke Gaddafi-regimet generelt, og spørsmålet om beskyttelse av sivile som målsetting versus regimeendring som konsekvens var et tilbakevendende diskusjonstema. Det forhold at NATOs planer for OUP allerede fra starten inkluderte såkalte strategiske mål eller, rettere sagt, målkategorier av typen kommando- og kontrollinstallasjoner og militær logistikk, dvs. kategorier som bidro til operasjoner i regi av et regime som truet sivilbefolkningen, kan i stor grad forklare hvorfor de endringer i operasjonen som fant sted i april-mai, ikke avstedkom noen reaksjoner fra Norge. Det var allerede fra starten av operasjonene forutsatt at det ville bli nødvendig å angripe denne type mål for å beskytte sivile og sivilbefolkede områder som var truet av Gaddafis regime.

Det er vanskelig å fastslå i hvor stor grad NATO-operasjonen bidro til regimets fall. I tillegg til NATO ble utviklingen også drevet av andre aktører, herunder Gaddafi-regimet selv, opprørsstyrkene og de parallelle operasjonene som ga opprørsstyrkene direkte hjelp. Det framstår for utvalget som åpenbart at NATO-operasjonen var avgjørende for at opprørsstyrkene skulle klare å styrte regimet. Dette må også ha vært klart for norske myndigheter.

Samtidig har utvalget ikke funnet noen formell avklaring av den norske holdningen til utfallet av de militære operasjonene. Forsvarsminister Faremo uttalte følgende i Stortinget 9. mai:

«De pågående militære operasjonene er en viktig del av oppfølgingen av resolusjon 1973, og har så langt vist seg å være effektive. Det libyske flyvåpen og luftvern er sterkt svekket, og de offensive kapasitetene som truer sivilbefolkningen, spesielt øst i landet, er redusert. Vi ser tydelige tegn på slitasje på regimesiden, noe som kommer til uttrykk blant annet i sviktende lojalitet til Gaddafi blant sentrale stammeledere, samt at flere av hans nærmeste støttespillere har hoppet av.»

Konsekvensen av det Faremo beskriver, var i praksis en større sannsynlighet for at regimet ville falle. Dette ble ikke kommunisert direkte, verken av statsministeren, utenriksministeren eller forsvarsministeren. På samme måte som et annet dilemma, nemlig det faktum at andre allierte ønsket Gaddafis fall, var også dette en konsekvenssom i større grad burde ha vært problematisert og kommunisert utad.

9.7 Oppsummering og anbefalinger

Den norske militære gjennomføringen innenfor rammen av OOD og NATOs OUP har gjennomgående vært omtalt som en suksesshistorie. På norsk side vurderte regjering og Storting at den militære gjennomføringen var vellykket. Utenriks- og forsvarskomiteen skriver blant annet følgende om gjennomføringen:

«Det norske personellet løste et krevende oppdrag på en profesjonell måte og høstet anerkjennelse blant våre allierte. NATO har spilt en sentral rolle i å legge til rette for at Libyas befolkning nå kan velge sin egen framtid. Norge har så langt bidratt aktivt og tungt til å beskytte sivilbefolkningen mot Gaddafi-regimets overgrep i tråd med det historiske FN-mandatet 17. mars i år (FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973)».⁴⁹⁵

Etter utvalgets mandat skal utvalget «gjennomgå og vurdere spørsmål knyttet til norsk kontroll over norske bidrag (operasjonskonseptet)».

Utvalget har funnet at kontrollen med anvendelsen av det norske styrkebidraget i Libya-operasjonen har fungert godt og i samsvar med de forutsetningene som ble lagt til grunn for den norske deltakelsen. Utvalget har gjennomgående oppfattet at det norske styrkebidraget og det deployerte personellet i den norske kommandokjeden har gjennomført sine oppdrag profesjonelt og med stor grad av ansvarsfølelse.

Utvalget har tatt hensyn til at utviklingen av planer og ordrer skjedde under tidspress, men har likevel funnet at det på enkelte områder er grunn til å peke på rom for forbedringer for eventuelle kommende operasjoner.

Innledningsvis i denne avsluttende vurderingen er det grunn til å peke på at Libya-operasjonen har en del unike karakteristikk. Operasjonen var fra starten av avgrenset både i tid og i bruk av midler. Avgrensningene følger i stor grad av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011, men er også sporbare i beslutningsgrunnlaget for den norske deltakelsen. Norske myndigheter valgte et regime for tett kontroll med vårt styrkebidrag, et regime basert på «negativ kontroll». Man hadde dermed behov for norsk personell med innsikt i, og mulighet til å stoppe, bruk av norske fly dersom de var tenkt brukt i strid med norske rettslige eller politiske rammer for det militære bidraget. Hvordan ville det være mulig å sikre nasjonal kontroll med bruk av norske fly? Det var ett av temaene i samtaler mellom statsminister Stoltenberg og forsvarsjefen 18. mars.⁴⁹⁶ Kravene til den negative

⁴⁹⁵ Innst. 25 S (2011–2012)

⁴⁹⁶ Utvalgets høringer 17., 18. og 29. januar 2018.

kontrollen ble uttrykt i den kongelige resolusjonen av 23. mars og kommandooverføringsmeldingene. De ble også uttrykt av statsminister Stoltenberg i den muntlige spørretimen i Stortinget 24. mars:

La meg understreke to ting. Det ene er at det betyr at norske myndigheter fortsatt har full politisk kontroll, fullt innsyn i det som skjer, og også full mulighet til å delta i de staber og de beslutninger som tas av de militære kommandoene.⁴⁹⁷

Effektiv negativ kontroll forutsetter at to sentrale krav er oppfylt. Det første er personell med rett kompetanse på rett sted i kommandokjeden. Dette personellet må ha myndighet til å stille krav til anvendelsen av norske styrker og ha innsikt i hvordan norske styrker er planlagt brukt. Det andre kravet er formidling av informasjon. Informasjon om planverket for operasjonen og operasjonens forløp må formidles fra de ulike nivåene i kommandokjeden til de nivåene som har kompetanse til å treffe beslutninger og til å påvirke NATOs gjennomføring av operasjonene dersom det anses som nødvendig. Dersom disse forutsetningene er oppfylt og Norge har tilgang til de relevante beslutningsfora, vil det være mulig å håndtere nasjonale bekymringer, eksempelvis dersom man oppfatter at mandatet strekkes.

Med hensyn til informasjon har utvalget en klar oppfatning av at den militære nasjonale kommandokjeden og det politiske nivået i Norge var godt informert om NATOs planer for OUP, operasjonens utvikling og anvendelsen av de norske bidragene. Forsvarssjefen og FST mottok relevant informasjon fra FOH og formidlet den rettidig videre. Det ble gitt daglige oppdateringer i FSTs situasjonssenter, der forsvarsledelsen og politisk ledelse i FD var til stede. Også statsministeren deltok på noen av oppdateringene. Ved disse anledningene ble det ikke bare informert om utviklingen i operasjonen, men også om konkrete oppdrag gitt til den norske luftvingen.⁴⁹⁸ UD var opptatt av å være godt orientert om hvordan operasjonene ble gjennomført.⁴⁹⁹ I tillegg besøkte både statsministeren og forsvarsministeren de norske styrkene på Kreta under oppdraget.

Norge var videre involvert i alle sentrale beslutninger på politisk nivå i NATO. Den norske delegasjonen til NATO og Militærmisjonen i Brussel rapporterte regelmessig og hyppig til FD, UD og FST i henhold til gjeldende rutiner. Det er utvalgets inntrykk at politisk

ledelse i større grad var informert og involvert under Libya-operasjonen enn ved andre internasjonale operasjoner. Norge hadde tilgang til relevante beslutningsorganer i NATO, særlig på politisk og strategisk nivå, ved stedlig nasjonal representasjon. Det er utvalgets vurdering at Norge deltok aktivt i disse foraene for å målbære norske synspunkter. I tillegg hadde forsvarssjefen og FOHs ledelse dialog med, og tilgang til, den militære kommandokjeden som ledet OUP.

Kravet om nasjonalt innsyn i NATOs prosesser og kontroll med anvendelsen av de norske jagerflyene ble uttrykt som forutsetninger for norsk deltakelse. For å utøve kontroll som nevnt valgte norske myndigheter å plassere personell i tilknytning til enheter som var direkte involvert i siste del av beslutningsprosessen relatert til anvendelsen av norske fly. Liaisonoffiseren ved *Joint Force Command Naples* gjorde, etter det utvalget har forstått, en betydelig innsats som eneste norske representant med ansvar for å formidle informasjon mellom det operasjonelle hovedkvarteret i NATO og FOH. I tillegg var liaisonoffiseren sentral som bindeledd mellom RCH-teamet og luftvingen på Kreta ved vurderinger av oppdrag som var tiltenkt norske jagerfly. Det er betenkelig at dette tunge ansvaret var tillagt bare én person. Utvalget har overpekt på den marginale norske tilstedeværelsen på det operasjonelle nivået under OUP, men har ikke funnet at forsvarsledelsens valg, nemlig å sende bare én liaisonoffiser til *Joint Force Command Naples*, har hatt noen negativ effekt for kontrollregimet – negativ kontroll – som ble valgt for å utøve kontroll med anvendelsen av det norske styrkebidraget. Dette kan snarere ha skyldtes det faktiske arbeidet liaisonoffiserene ved det operasjonelle hovedkvarteret nedla, enn at løsningen som sådan var tilfredsstillende. Det faktum at muligheten til å sende etterspurt kapasitet til det operasjonelle hovedkvarteret ikke ble bedre utnyttet, framstår derfor som en «*missed opportunity*». Det er utvalgets vurdering at det norske RCH-teamet sammen med de andre nasjonenes RCH-team spilte en viktig rolle i arbeidet med å kvalitetssikre og stille krav til målutvelgelsesprosessen, og sørge for at Norge dermed sikret god kontroll med mål norske styrker fikk i oppdrag å bombe.

Rapportering og dialog gjennom hele kommandokjeden framstår som god og sørget for situasjonsforståelse i samsvar med de forutsetninger som ble lagt til grunn for den norske deltakelsen ved den kongelige resolusjonen av 23. mars. Utvalget finner etter dette at det regimet som ble etablert for å utøve negativ kontroll med NATOs og den amerikanskledede koalisjonens bruk av det norske styrkebidraget, fungerte i tråd med forutsetningene som var trukket opp på politisk og militærstrategisk nivå.

⁴⁹⁷ Stoltenbergs svar på spørsmål fra Siv Jensen i den muntlige spørretimen 24. mars 2011.

⁴⁹⁸ Utvalgets høringer 17., 18. og 29. januar 2018.

⁴⁹⁹ Internt notat fra UD til utenriksministeren, 20. mai 2011 (B).

Utvalget vil etter dette framheve et vesentlig funn som er gjort i gjennomgangen av de ordrer og instruks som er gjort tilgjengelige for utvalget. En grunnleggende forståelse av målsettingene for det norske styrkebidraget og av typen oppdrag det norske styrkebidraget skulle gjennomføre, er vurdert å være til stede på det politiske nivået og hos forsvarsledelsen, men kom, særlig i de to første månedene av operasjonen, i mindre grad til syne hos RCH-teamet. Det kan være flere årsaker til dette. En mulig årsak er den knappe tiden som sto til rådighet, sett i sammenheng med de forutsetninger som lå til grunn for kommandooverføring til NATO. I en situasjon der personell som skal utøve kontrollfunksjoner under nasjonal kommando, deployerer uten vesentlig forberedelse og klare skriftlige instruks, vil det være naturlig og uunngåelig at ikke alle enkeltheter er avklart på forhånd. Friksjon og ukjente faktorer er forhold som kjennetegner all konflikt. Det bør være en grunnleggende forutsetning å sikre dette personellet ryggdekning når det gjelder de vurderinger de gjennomfører. Personellet må være kjent med rammene for oppdraget, og oppdraget bør være klart beskrevet i instruks og ordre gitt i medhold av kommandomyndighet.

Utvalget er derfor av den oppfatning at både FST og FOH burde ha videreformidlet og presisert grunnleggende rammer for oppdraget. Dette kunne ha vært gjort kort etter deployering. Her pekes det særlig på formuleringer som ser ut til å være knyttet til Stoltenbergs tale i Paris 19. mars, der det het at resolusjonen fra FN skulle iverksettes fullt ut med militære midler. I utvalgets intervjuer har sentrale deltakere i operasjonene blant annet omformulert dette til: *«vi skulle gjøre en forskjell, vi skulle være framoverlent, og vi skulle bidra med det vi var gode for teknisk og kompetansemessig»*. Utvalget oppfatter at det i praksis har vært knyttet usikkerhet til hva dette betyr, og at det som et resultat ble nødvendig med muntlige avklaringer fra FOH. Utvalget finner at dette forholdet burde ha vært spesifisert skriftlig i FSTs militærstrategiske vurderinger og operasjonalisert ved ordre eller instruks fra FOH.

Utvalget vil for det første anbefale at det benyttes formelle instruks og ordrer for å foreta avklaringer og regulere gjennomføring av oppdrag for deployert personell. Utvalget har merket seg at det ser ut til å foreligge en noe forskjellig situasjonsforståelse på det politiske nivået, i forsvarsledelsen og særlig blant personellet som tjenestegjorde i RCH-teamet. Alt tyder på at den politiske ledelsen og forsvarsledelsen forsto operasjonens karakter, foreliggende risiko og mulige utfall. Mange avklaringer ble gjort ved muntlig dialog. Noen av disse var av prinsipiell art og syntes å ha stor praktisk betydning for gjennomføringen av oppdraget. Etter utvalgets oppfatning bør prinsipielt viktige avgjørelser som formidles muntlig, også nedtegnes

skriftlig. Utvalget anbefaler derfor at det ved kommende deltakelse i internasjonale operasjoner utvikles skriftlige produkter i samsvar med det oppdragsbaserte ledelseskonseptet som får anvendelse for Forsvaret, prosessbeskrivelser i «Beredskapssystem for Forsvarssektoren» og gjeldende prosedyrer for ordrer og planutvikling. Dette vil sikre en felles forståelse på alle nivåer, særlig blant personell under nasjonal kommando. Det vil også gi større grad av notoritet.

Utvalget anbefaler at norske myndigheter bør søke å oppnå direkte innflytelse på det operasjonelle nivået i operasjoner der Norge stiller substansielle styrkebidrag, dette for å sikre felles situasjonsforståelse og innsikt i planleggingsalternativer som fremmes for militærstrategisk og politisk nivå.

Utvalgets oppfatning er at det var et bevisst valg ikke å avgi norsk personell til NATOs operasjonelle hovedkvarter i tilfellet Libya. Et større antall norsk personell ville trolig ikke ha hatt stor betydning for operasjonens utvikling, dette fordi vi ikke har funnet noe som tilsier at norske vurderinger i vesentlig grad var i utakt med andre perspektiver som rådet i NATO i denne operasjonen. I internasjonale operasjoner er det ikke alltid enighet om alle aspekter ved gjennomføringen. Det er derfor utvalgets vurdering at Norge i utgangspunktet bør etterstrebe å ha personell integrert i etterretnings- og planleggingsprosesser samt i utøvende ledelse når Norge er en større bidragsyter i koalisjoner og NATO-operasjoner.

Utvalget anbefaler at Forsvaret videreutvikler sin systematiske kompetansebygging. I tiden fra 2011 til i dag har det pågått et arbeid i Forsvaret for å øke kompetansen. NATO har på sin side etablert et kursopplegg med sertifisering på fagområdet metodisk målbejkjempelse ved NATO-skolen i Oberammergau. En rekke norske offiserer har deltatt på kurset og på andre relevante kurs. Utvalget legger derfor til grunn at det i dag finnes mer kompetanse på dette området enn det gjorde i 2011, men er ikke i posisjon til å vurdere om behovet for framtidige operasjoner er dekket generelt. Det framstår som uklart for utvalget hvem som har det overordnede fagansvaret for utdanning innen metodisk målbejkjempelse. En så sentral prosess burde trolig ha vært avsett med fagkompetanse, og ansvaret for utdanning burde trolig ha vært plassert ved en avdeling i Forsvaret.

Utvalget ønsker å framheve at erfaringsrapporten fra RCH-teamet og utvalgets intervjuer entydig peker på et behov for å samtrene og forberede personell på oppdrag som Libya-operasjonen. Det er åpenbart slik at luftoffiserer som skal tjenestegjøre som *Red Card Holder*, og militærjurister som skal støtte prosessen, har

behov for kunnskap om de respektive rollene de skal fylle. Begge trenger god kompetanse innen metodisk målbekjempelse og bred generell erfaring. Etter det utvalget kjenner til, er anbefalingene i erfaringsrapporten ikke fulgt opp med konkrete tiltak. Det er i tillegg avdekket et klart behov for etterretningsstøtte til funksjonen *Red Card Holder*. Utvalget anbefaler derfor også at etterretningspersonell inkluderes i kommende forberedelser. Som det er blitt uttalt en rekke ganger i utvalgets intervjuer, er det lite rom for feil i vurderinger som gjøres av personell i disse krevende rollene.

Utvalget har merket seg at kompetanse innenfor feltet metodisk målbekjempelse bør foreligge på alle nivåer i den militære kommandokjeden og i integrert strategisk ledelse. I tilfeller der personell deplojerer for å ivareta norsk kontroll i en flernasjonalt operasjon, framstår det som en grunnleggende forutsetning for både kontrollutøvelse og medvirkning at personellet har kompetanse som kan støttes med vurderinger hjemmefra innen metodisk målbekjempelse, etterretning og militær jus.



Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvarets mediesenter

10.

Etterlevelse av humanitærretten

10.1 Innledning

Folkeretten regulerer ikke bare adgangen til å bruke militærmakt mot andre stater (*jus ad bellum*), men stiller også krav til gjennomføringen av militære operasjoner (*jus in bello*). Folkerettslige krav til gjennomføringen av militære operasjoner gjelder både hva slags type makt som kan anvendes og hvordan makten kan utøves, og omtales under ett som internasjonal humanitærrett. I dette kapitlet vurderer utvalget om Norges bidrag til Libya-operasjonen oppfylte de krav som følger av internasjonal humanitærrett, altså hvilke former for makt som kan anvendes, og hvordan makten kan utøves.

Utvalget vil innledningsvis understreke at enhver evaluering av Norges bidrag til en internasjonal operasjon bør vurdere om bidraget oppfylte de krav som følger av internasjonal humanitærrett. For dette utvalgets del har også mandatet forutsatt at utvalget skal evaluere spørsmål knyttet til gjennomføringen av militære operasjoner i lys av norske forpliktelser etter internasjonal humanitærrett.

Utvalgets mandat begrenser seg til *norsk* etterlevelse av internasjonal humanitærrett. NATOs operasjonsplaner mv. vil derfor kun bli omtalt som rammeverk for den norske innsatsen og ikke bli vurdert særskilt. Andre lands etterlevelse vil ikke bli vurdert. Utvalget har ikke foretatt en konkret gjennomgang av alle mål som Norge angrep i løpet av operasjonene. For det første foreligger det utredninger både fra FN, Human Rights Watch (HRW) og NATO som legger til grunn at operasjonene ble utført med stor grad av presisjon og innenfor de grenser som humanitærretten setter. Mål som har vært gjenstand for grundigere undersøkelser på grunn av mistanker om sivile følgeskader, har ikke vært angrepet av norske fly.⁵⁰⁰ Utvalget har på denne bakgrunn gjennomført undersøkelser av enkelte mål. Undersøkelsene er gjennomført ved bruk av Forsvarets register for alle våpenleveringer under operasjonene. Enkelte mål er gjennomgått ved at det er lest rapporter

fra de enkelte oppdragene og rapporter fra *Red Card Holder*.

De grunnleggende prinsippene i internasjonal humanitærrett får anvendelse på alle stater i kraft av folkerettslig sedvanerett. I tillegg har Norge tiltrådt flere konvensjoner som utfyller de grunnleggende prinsippene. De mest sentrale av dem er de fire Genèvekonvensjonene av 1949 og tilleggsprotokoll I og II (TPI og TPII), begge av 1977. De fire Genèvekonvensjonene av 1949 kommer i henhold til en felles bestemmelse, artikkel 2, til anvendelse «i tilfelle av erklært krig eller enhver annen væpnet konflikt som måtte oppstå» mellom to eller flere konvensjonsparter. Foreligger det ikke krig eller væpnet konflikt i konvensjonens forstand, oppstår det spørsmål om hvilke deler av konvensjonens bestemmelser som kommer til anvendelse.

Den delen av humanitærretten som har sitt utspring i folkerettslig sedvanerett, og som er bindende for alle, bygger på fire grunnleggende prinsipper som må forstås og brukes i sammenheng: distinksjonsprinsippet, prinsippet om humanitet, prinsippet om militær nødvendighet og proporsjonalitetsprinsippet.⁵⁰¹ Prinsippene er innarbeidet og balansert mot hverandre i enkeltbestemmelsene i humanitærretten, der de omgjort til konkrete vurderingsnormer, slik at de militære styrkene i utgangspunktet ikke skal være nødt til å foreta avveining mellom prinsippene i humanitærretten ved anvendelse av de konkrete reglene.⁵⁰²

Humanitærretten setter grenser for hvilke mål det er lovlig å angripe, og hvilke forholdsregler som må tas før et angrep gjennomføres. Det stilles tre grunnleggende vilkår for at et angrep skal anses som lovlig. For det første må det enkelte målet være militært.⁵⁰³ For det andre stilles det krav til forholdsregler som skal treffes, både for å sikre at angrep er strengt begrenset til militære mål, og for å unngå/begrense sivile følgeskader ved angrep på militære mål.⁵⁰⁴ Dersom et angrep

500 Skriv fra FD, datert 31. juli 2012. «Vedrørende opplysninger om bombing av sivile mål i Libya».

501 Forsvarets høyskole/Forsvarets stabsskole. *Manual i krigens folkerett* (Manualen). Oslo: Forsvarssjefen, 2013. Side 12.

502 Manualen s. 14.

503 TPI artikkel 52 nr. 1.

504 TPI artikkel 57 nr. 2.

medfører en påregnelig risiko for sivile følgeskader, gjør et tredje krav seg gjeldende: den forventede militære nytteverdien må stå i forhold til de forventede sivile følgeskadene – det må gjennomføres en proporsjonalitetsvurdering.⁵⁰⁵

Utvalget har i sin vurdering av spørsmålet om Norges bidrag til Libya-operasjonen oppfylte de krav som følger av internasjonal humanitærrett, konsentrert seg om de deler av humanitærretten som kom til anvendelse ved gjennomføring av operasjonene, og om de tiltak og prosedyrer som ble iverksatt for å sikre etterlevelse av relevante humanitærrettslige krav, samt om enkelte humanitærrettslige spørsmål som er blitt reist i den offentlige debatten om Libya-operasjonen.

I det følgende redegjøres det kort for utvalgets vurdering av om hvilke humanitærrettslige regler som kom til anvendelse på gjennomføringen av det norske bidraget i Libya-operasjonen.

Deretter redegjøres det for sentrale humanitærrettslige regler for luftangrep og for utvalgets vurdering av de tiltak og prosedyrer Norge iverksatte for å etterleve humanitærrettslige forpliktelser. På bakgrunn av den offentlige debatten om Libya-operasjonen redegjøres det også for enkelte utvalgte folkerettslige spørsmål.

Til slutt presenteres utvalgets sammenfattende vurderinger av Norges etterlevelse av internasjonal humanitærrett i Libya-operasjonen.

10.2 Hvilke folkerettslige forpliktelser kom til anvendelse på norsk maktbruk under Libya-operasjonen?

10.2.1 Oversikt

For å vurdere hvilke folkerettslige forpliktelser som kom til anvendelse på norsk bruk av militærmakt ved gjennomføringen av Libya-operasjonen, er det hensiktsmessig å dele framstillingen i tre deler. For det første spørsmål om internasjonal humanitærrett kom til anvendelse i konflikten. For det andre medførte FNs sikkerhetsrådsresolusjon særlige begrensninger på anvendelsen av militærmakt ved gjennomføring av operasjonene. For det tredje var gjennomføringen av militæroperasjonene underlagt menneskerettslige forpliktelser.

10.2.2 Kom humanitærrettens krigføringsregler til anvendelse?

Det er et vilkår for anvendelse av flere av reglene i

internasjonal humanitærrett at det foreligger en internasjonal væpnet konflikt etter TPI artikkel 3. Libya-operasjonen medførte at Norge og en rekke andre lands styrker angrep mål i Libya som var kontrollert av landets offisielle myndigheter.

Utvalgets høringer og gjennomgang av dokumenter viser at FD i en tidlig fase inntok det standpunkt at Norge som følge av deltakelsen i Libya-operasjonen ble part i en internasjonal væpnet konflikt. De dokumenter som har vært tilgjengelige for utvalget og utvalgets intervjuer, har vist at det fra Forsvarets side ble lagt til grunn at Norge var part i en internasjonal væpnet konflikt. Dette synet framkommer blant annet uttrykkelig av skriv fra forsvarssjefen til FOH.⁵⁰⁶ FD la også til grunn at internasjonale humanitærrettslige traktatforpliktelser, herunder Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller av 1977 og 2005, kom direkte til anvendelse.

Enkelte spørsmål om tolkningen av Sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 ble også presisert i et skriv fra FD til FST datert 24. mars 2011. Skrivet viser at ordlyden i resolusjon 1973: *“to take all necessary measures, – to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya including Benghazi”*, ble tolket innenfor rammen av det tradisjonelle skillet mellom *jus ad bellum* og *jus in bello*. Det vil si at Sikkerhetsrådets resolusjon ble ansett som en godkjenning av maktbruk (*jus ad bellum*), og at denne godkjenningen ikke la andre begrensninger på bruk av militærmakt enn at maktbruk måtte utøves for å beskytte sivile eller sivilt befolkede områder i Libya som trues av angrep. Annen offensiv bruk av makt for å beskytte sivile ble ikke ansett for å ha hjemmel i folkeretten. For øvrig framgikk det av skrivet at bruk av militærmakt for å beskytte sivile som trues av angrep, var begrenset av internasjonal humanitærrett (*jus in bello*).

Utvalgets høringer har vist at UD og FD innledningsvis, i perioden fra 18. mars fram til nevnte skriv fra FD ble sendt 24. mars, hadde ulike perspektiver når det gjaldt synet på humanitærrettens anvendelse. UDs syn var at resolusjon 1973 medførte at libyske styrker ikke kunne anse norske, eller allierte, styrker som lovlige mål. Utvalgets høringer har vist at dette standpunktet blant annet har bygget på en slutning om at resolusjonen etter FN-pakten artikkel 25 også var bindende for Libya. Den slutningen som ble trukket, var at angrep fra libyske styrker mot de statene som gjennomførte resolusjonen, måtte anses som ulovlige og i strid med resolusjonen. Selv om UDs syn innledningsvis var at libyske styrker ikke kunne anse norske styrker som legitime mål, har utvalget oppfattet det slik at FDs skriv til Forsvaret om de rettslige rammebetingelsene for

⁵⁰⁵ TPI artikkel 51 nr. 5 og artikkel 57 nr. 2 bokstav a) iii). Se også Boothby, William. *The law of targeting*. Oxford, 2012. Kapittel 5.6 flg.

⁵⁰⁶ Melding fra FST til FOH. Datert 29. mars 2011 (B).

norsk deltakelse i Operation Odyssey Dawn, bygget på synspunkter som var omforente mellom de to departementene.

Det tillegges her at det også foreligger enkelte motstridende uttalelser fra NATO når det gjelder klassifisering av konflikten. I ordrene for operasjonen framkommer det at NATO vurderte konflikten "*not as an armed conflict as such*". Operasjonsplanene viser videre til operasjonens særpreg ved fastsettelse av prosedyrer for metodisk målbekjempelse, herunder at humanitærrettens regler ikke kommer direkte til anvendelse for NATO. I sitt svarbrev til FNs menneskerettighetsråd datert 23. januar 2012 uttrykte derimot NATO at Operation Unified Protector ble gjennomført innenfor rammen av humanitærretten.⁵⁰⁷ Utvalget har ikke avdekket at disse motstridende uttalelsene har hatt noen konkrete følger for gjennomføringen av operasjonen.

Selv om det kan argumenteres folkerettslig for at norske, eller allierte, styrker ikke kunne anses som lovlige mål etter resolusjon 1973/2011, er dette standpunktet ikke uten videre folkerettslig holdbart. Standpunktet forutsetter at deler av den internasjonale humanitærrettens krigføeringsregler ikke kom til anvendelse ved gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. Det er ikke gitt at denne forutsetningen holder stikk.

Etter krigføeringsreglene er det en grunnleggende regel at styrkene fra begge parter i en væpnet konflikt kan anses som legitime mål. Spørsmålet er om denne regelen ble satt til side ved Sikkerhetsrådets resolusjon.

Det rettslige utgangspunktet er at humanitærrettens krigføeringsregler gjelder uavhengig av FN-pakten. Sikkerhetsrådet har likevel kompetanse til å treffe vedtak som går foran andre folkerettslige traktater, jf. FN-pakten artikkel 25 og 103. Det beror på tolkning av den enkelte sikkerhetsrådsresolusjon om denne kompetansen er brukt. Verken ordlyden i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 eller stemmeforklaringene gir holdepunkter for at Sikkerhetsrådet har ment å sette til side medlemsstatenes forpliktelser etter internasjonal humanitærrett, verken traktatforpliktelser eller forpliktelser etter sedvaneretten.⁵⁰⁸

Selv om Sikkerhetsrådet hadde ment at resolusjonen skulle gå foran den delen av humanitærretten som er folkerettslig sedvanerett, er det heller ikke gitt at

resolusjonen ville ha hatt slik virkning. Etter ordlyden i FN-pakten artikkel 103 er det kun i tilfelle av konflikt med internasjonale avtaler at forpliktelser etter FN-pakten skal gå foran, ikke ved kollisjon med folkerettslig sedvanerett.⁵⁰⁹

Utvalget vil også peke på at et sentralt formål med humanitærrettens krigføeringsregler – å sikre klare regler for krigføring som etterlevs i alle væpnede konflikter – vil bli svekket dersom Sikkerhetsrådets vedtak, uten særlige holdepunkter, begrenser anvendelsen av disse reglene. Hevdes det at motstanders krigshandlinger er ulovlige, kan det bidra til å svekke motstanderens vilje til å etterleve prinsipper og regler i humanitærretten.

Utvalgets oppfatning etter dette er at det ikke foreligger sikre holdepunkter for at sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 begrenset anvendelsen av internasjonal humanitærrett. Utvalget mener derfor at det er riktig at Forsvaret la til grunn at humanitærrettens krigføeringsregler gjaldt, og at det derfor er folkerettslig grunnlag for at Norge gjennom deltakelse i operasjonen var part i en internasjonal væpnet konflikt der norske styrker var legitime mål.⁵¹⁰ Konsekvensen av dette er blant annet at Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller av 1977 og 2005 kom direkte til anvendelse.⁵¹¹

Trusselen mot sivile og sivilt befolkede områder ble oppfattet slik at det primært var Gaddafis sikkerhetsstyrker og militære kapasitet som utgjorde den primære og konkrete trusselen i Libya.⁵¹²

10.2.3 Var bruk av militærmakt i Libya-operasjonen underlagt særlige begrensninger i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011?

Operativ paragraf 4 i FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 autoriserte bruk av alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder under trussel om angrep. Som redegjort for i kapittel 5 er det klart at resolusjonen også autoriserte bruk av militærmakt.

509 For en drøfting av forholdet mellom FN-pakten artikkel 103 og folkerettslig sedvanerett med utførlige referanser til relevant praksis og teori, se Liivoja, Rain. "The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter". *The International and Comparative Law Quarterly* Vol. 57, No. 3 (July 2008): 583–612.

510 Skriv fra FD. Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i JTF Odyssey Dawn. Datert 24. mars 2011.

511 Regelen finnes også i fellesartikkel 3 til Genève-konvensjonene og er å anse som internasjonal sedvanerett. Se også Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY), *The Prosecutor v. Dusko Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, IT-94-1-A, 2 October 1995, para. 70: "...an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States".

512 Skriv fra FD. Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i JTF Odyssey Dawn. Datert 24. mars 2011.

507 Se vedlegg II til International Commission of Inquiry on Libya (ICIL). *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*. 2012.

508 Om forståelsen av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011, se rapportens punkt 5.8

Det har vært reist spørsmål om operativ paragraf 4 i sikkerhetsrådsresolusjonen ikke bare autoriserer bruk av militærmakt (*jus ad bellum*), men også begrenser bruk av makt ved gjennomføringen av operasjonen (*jus in bello*).

På nivået for den militære gjennomføringen er et tolkningsalternativ at ordlyden krever at, hvert enkelt mål som vurderes i operasjonens målbekjempelsesprosess, ikke bare skulle ligge innenfor humanitærrettens krav, men at det også skulle vurderes om hvert enkelt mål var nødvendig å bekjempe for å beskytte sivile. Det ville blant annet medføre at det først vil være nødvendig å vurdere hva som er et lovlig mål etter humanitærrettens krigføningsregler, deretter vurdere om det som er et lovlig humanitærrettslig mål også er lovlig etter sikkerhetsrådsresolusjonen.

Et annet tolkningsalternativ er at det ved gjennomføring var tilstrekkelig å vurdere om hvert enkelt mål var innenfor den aktuelle militæroperasjonens rammer og for øvrig oppfylte de krav som humanitærretten setter.

Dersom Sikkerhetsrådsresolusjonen skulle stille krav om at det ved gjennomføringen av operasjonene skulle foretas en særskilt vurdering av spørsmålet om det var nødvendig å bekjempe hvert enkelt mål for å beskytte sivile, ville det utviske skillet mellom regler som tillater maktbruk (*jus ad bellum*), og humanitærrettens regler for utøvelse av militærmakt (*jus in bello*). Selv om det rettslig sett er forbindelseslinjer mellom regler som autoriserer maktbruk, og humanitærrettens regler for maktbruk, er skillet viktig i praksis. For å sikre at humanitærrettens regler for utøvelse av militærmakt etterlevs i en operasjon, er det avgjørende å ha klare regler og prosedyrer å forholde seg til. Dersom det for hvert mål som skal angripes, må vurderes om målet ikke bare er lovlig etter humanitærretten, men også lovlig etter reglene som autoriserer maktbruk, blir vurderingene komplekse. Mer komplekse vurderinger øker også risikoen for at personell i en operasjon unnlater å foreta noen vurdering av målenes lovlighet. I tillegg kan en utvisking av skillet mellom regler som autoriserer maktbruk (*jus ad bellum*), og humanitærrettens regler for utøvelse av militærmakt (*jus in bello*) skape et uklart ansvarsforhold for straffbare handlinger. I utgangspunktet er det den politiske ledelsen som står ansvarlig for bruk av makt uten folkerettslig grunnlag, mens den enkelte soldat kan holdes ansvarlig for brudd på humanitærrettens regler. I en militær konflikt vil som regel ethvert angrep rettet mot militære mål som er en del av et regimes maktbase, være et bidrag til å svekke regimet. Dersom man skulle ha lagt en begrensning på operasjonen ved å utelukke mål som svekket regimet, ville det være vanskelig å trekke

opp grenser for mål det er adgang til å angripe.

På dette grunnlag er det utvalgets vurdering at resolusjon 1973/2011 ikke la andre begrensninger på anvendelsen av militærmakt ved gjennomføringen av operasjonen enn det som følger av humanitærrettslige forpliktelser og resolusjonens eget forbud mot utenlandske okkupasjonsstyrker.

10.2.4 Menneskerettslige forpliktelser

I tillegg til humanitærrettens regler vil også menneskerettslige forpliktelser kunne gjøre seg gjeldende i de tilfellene norske styrker anvender makt på annen stats territorium.

Den internasjonale undersøkelseskommissjonen for Libya (ICIL) har lagt til grunn at både humanitærretten og internasjonale menneskerettigheter kom til anvendelse under konflikten i landet i 2011.⁵¹³ Dette standpunktet er i samsvar med gjeldende rett på området og har støtte i uttalelser fra Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).⁵¹⁴ Selv om praksis og uttalelser fra internasjonale domstoler kan etterlate enkelte uklarheter, legger utvalget til grunn at både humanitærretten og internasjonale menneskerettigheter kan komme til anvendelse for partene i konflikten i Libya. Menneskerettsforpliktelser vil primært rette seg mot statlig jurisdiksjon over eget territorium, eller områder der staten de facto utøver jurisdiksjon utenfor sitt eget territorium. Det libyske regimet hadde derfor primæransvaret for å sikre ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter for personer innenfor eget territorium.

Hadde Norge menneskerettslige forpliktelser ved gjennomføring av luftangrep i 2011? Det er et spørsmål om anvendelse av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. EMD har i Bankovic-saken fra 2001 inntatt det standpunkt at stater som bombet en radiostasjon i Beograd fra luften, ikke utøvde jurisdiksjon utenfor sitt eget territorium.⁵¹⁵ På det grunnlaget ble saken avvist. Det kan derfor stilles spørsmål om det forelå noen menneskerettslige forpliktelser for Norge når det ble gjennomført angrep mot militære mål i Libya. På bakgrunn av senere tids praksis i EMD kan det ikke utelukkes at våpenbruk på annen stats

513 ICIL-rapport, 2012. Punkt 1.5.

514 Se eksempelvis International Court of Justice, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996. § 25.

515 Bankovic & Ors v Belgium & Ors – 52207/99 [2001] ECHR 890. 12 December 2001. <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2001/890.html>

territorium kan anses som utøvelse av jurisdiksjon.⁵¹⁶ Utvalget legger derfor til grunn at Norge også var bundet av menneskerettslige forpliktelser ved gjennomføring av bombeangrep i Libya.

Sett i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser inneholder humanitærretten særregler om adgang til å utføre krigshandlinger i tilfeller der det er væpnet konflikt, blant annet konkrete regler for gjennomføring av luftangrep mot bakkemål for å verne sivile liv og sivile objekter. Det foreligger ingen konkrete reguleringer av denne typen krigshandlinger i internasjonale menneskerettighetstraktater. Humanitærrettens regler må derfor i forhold til de menneskerettslige forpliktelsene anses som *lex specialis*. Utvalget slutter seg derfor til uttalelser fra ICIL og NATO der det framkommer at for gjennomføringen av luftangrep under konflikten i Libya må humanitærrettens regler anses som *lex specialis*, og i dette tilfellet det regelverk som konkret regulerer krigshandlingene.⁵¹⁷ Utvalget har på denne bakgrunn vurdert etterlevelse av Norges humanitærrettslige forpliktelser og ikke eventuelle forpliktelser som måtte foreligge på menneskerettighetsområdet.

10.3 Beskrivelse av sentrale humanitærrettslige regler

10.3.1 Overordnet om krigshandlingers lovlighet

I dette avsnittet beskrives de sentrale reglene i humanitærretten som regulerer luftangrep. Vi har valgt å gruppere reglene i henhold til den rekkefølgen de vil ha i en konkret vurdering av de enkelte måls lovlighet etter humanitærretten. Om en krigshandling er lovlig, vil være avhengig av flere grunnleggende faktorer. Vi har i denne framstillingen konsentrert oss om de sentrale reglene som gjør seg gjeldende ved den type angrep som ble gjennomført av norske styrker under Libya-operasjonen – angrep fra luften. Det er i teksten under benyttet eksempler fra OUP for å illustrere faktiske forhold knyttet til bruk av reglene.

Det første steget i prosessen for det enkelte mål vil være å vurdere om målet som skal angripes, er et lovlig militært mål. Dernest vil det stilles krav om forholdsregler for å unngå sivile følgeskader. Til sist vil det, dersom det foreligger en sannsynlig risiko for sivile følgeskader, stilles krav om forholdsmessighet (proporsjonalitet) mellom den forventede militære fordel som søkes oppnådd ved angrepet, og sannsynlige sivile

følgeskader.

10.3.2 Angrep er strengt begrenset til militære mål

Et grunnleggende krav i humanitærretten er at angrep skal være strengt begrenset til militære mål.⁵¹⁸ Dette innebærer at det kun er militære personer og militære objekter som kan angripes lovlig. Sivile personer og sivile objekter har krav på beskyttelse og skal aldri være gjenstand for angrep.⁵¹⁹ Disse begrensningene innebærer derfor at personer eller objekter det er ønskelig å angripe, først må identifiseres som militære mål.⁵²⁰ Ved tvil om en person er sivil eller militær, skal personen anses som sivil.⁵²¹ Dersom det er tvil om et sivilt objekt brukes på en slik måte at det blir å anse som militært, skal objektet anses som sivilt.⁵²²

10.3.2.1 Objekter som militære mål

Kun objekter som oppfyller vilkårene for status som militært mål, kan angripes.⁵²³ Vilkårene for at et objekt skal anses som et militært mål, framgår av TPI artikkel 52 nr. 2. Bestemmelsen anses for å være internasjonal sedvanerett. Bestemmelsen stiller to vilkår som begge må være oppfylt. For det første vil et objekt være militært dersom det etter sin art, plassering, formål eller bruk gir et effektivt bidrag til motstanderens militære aksjoner. For det andre må en total eller delvis ødeleggelse av objektet medføre en avgjort militær fordel for angriperen. Disse vilkårene innebærer at ethvert objekt kan bli et militært mål. Det avgjørende er objektets funksjon til enhver tid.⁵²⁴

Det første vilkåret kan deles i to, der den første delen stiller krav til objektets art, plassering, formål eller bruk.

«Art» refererer til objektets grunnleggende karakter og inkluderer alle objekter som er ment brukt av militære styrker.⁵²⁵ Eksempelvis er militære kjøretøy, våpen og våpenlagre samt kommando- og kontrollsentre objekter som etter sin art vil være klart militære. Den første fasen i Libya-operasjonen var preget av angrep på militære kjøretøy og annet som truet Benghazi. Selv om objektet ikke er av militær art, kan objektets *plassering* føre til at det likevel anses som militært. Eksempler er områder som har en strategisk viktig plassering, som et fjellpass eller broer på en viktig forsyningsrute.⁵²⁶

«Formål» refererer til framtidig planlagt bruk av et

516 EMDs faktaark gir oversikt over domstolens praksis: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_ENG.pdf
517 Rapport fra FNs undersøkelseskommisjon for Libya datert 8. mars 2012. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>

518 TPI artikkel 52 nr. 2 første setning.

519 TPI artikkel 51 nr. 2 og artikkel 52 nr. 2 første setning.

520 TPI artikkel 57 nr. 2 bokstav a) i).

521 TPI artikkel 50 nr. 1.

522 TPI artikkel 52 nr. 3.

523 TPI artikkel 52 nr. 2.

524 Se også Oeter, Stefan. I *Humanitarian law in armed conflict*, redigert av Dieter Fleck. Oxford: Oxford University Press (1999): 153 flg.

525 Manualen, s. 139 avsnitt 7.3.

526 Manualen, s. 140 avsnitt 7.4.

objekt.⁵²⁷ Det avgjørende er hva slags informasjon og etterretning som foreligger på vurderingstidspunktet. Det må være konkrete holdepunkter for at det aktuelle objektet rent faktisk er tenkt brukt militært.

Med «bruk» menes objektets nåværende funksjon, altså hvordan objektet rent faktisk brukes på vurderingstidspunktet.⁵²⁸ Dette innebærer at også objekter som normalt ikke brukes til noe annet enn sivile formål, kan anses som militære objekter. Eksempelvis vil en sivil lagerbygning være et militært mål dersom det faktisk brukes som et militært hovedkvarter. I den andre og tredje fasen av OUP var det en rekke fasiliteter, eksempelvis fabrikker og lagerbygninger, som ble benyttet av Gaddafi-regimets styrker på denne måten. Det grunnleggende spørsmålet ved vurdering av om slike objekter er lovlige mål, er hvilke forhold som tilsier at bruken av objektet gjør det til et militært mål. Spørsmålet er regulert i TPI artikkel 57, som omtales nærmere nedenfor under punkt 10.3.3. Ved tvil om et objekt som normalt brukes til sivile formål, rent faktisk brukes til militære formål, skal objektet anses som sivilt og kan da ikke angripes.⁵²⁹

I noen tilfeller vil et objekt ha både en militær funksjon og en sivil funksjon, et såkalt dual-use-objekt. Selv om angrep på et slikt objekt vil medføre sivile skader, er et slikt angrep ikke forbudt etter humanitærretten. Det stilles krav om at forventet militær nytteverdi står i forhold til den forventede sivile skade. Et relevant eksempel på et slikt objekt vil være en skole som benyttes som militær forlegning om natten. Rammene for OUP tillot ikke angrep mot skolebygninger som var brukt militært.

Mens denne første delen av det første vilkåret benytter de vide begrepene art, plassering, formål og bruk og slik gjør at mange objekter faller innenfor bestemmelsen, bidrar den andre delen av dette første vilkåret til å begrense antallet objekter som anses som militære. Det kreves i tillegg at objektet gir et effektivt bidrag til motstanderens militære aksjoner. For objekter som etter sin art vil være militære, vil det stort sett være klart at objektet gir et effektivt bidrag til motstanderens militære aksjoner.⁵³⁰

Det andre vilkåret som må være oppfylt for at objektet skal anses som militært, er at et angrep på objektet vil

gi angriperen en avgjort militær fordel.⁵³¹ En militær fordel vil typisk være at motstanderens evne og vilje til å utføre militære operasjoner svekkes. Dette vilkåret utelukker angrep som vil gi en annen fordel enn en militær fordel. Dersom angrep på et objekt kun vil gi en politisk eller økonomisk fordel, vil objektet ikke regnes som et militært mål og kan dermed ikke angripes. I tillegg er det ikke en hvilken som helst militær fordel som må være tilstrekkelig; det kreves en *avgjort* militær fordel. En spekulativ, potensiell eller ellers uklar fordel er ikke nok.⁵³² Hva som er en militær fordel, må på samme måte som ved vurderingen over av effektivt bidrag, også ses i lys av den enkelte operasjon og dens formål og mandat.

Videre fastslår dette andre vilkåret at angrep på objektet etter de *rådende omstendigheter* skal føre til en avgjort militær fordel for angriperen. Dette innebærer at vurderingen må foretas ut fra omstendighetene på det aktuelle tidspunktet. Om et angrep faktisk fører til en militær fordel, er derfor irrelevant så lenge forventningen i forkant av angrepet var realistisk og basert på god og oppdatert informasjon, og vurderingen på det tidspunktet var at angrepet ville gi en avgjort militær fordel.

10.3.2.2 Reglene som omhandler personer som lovlige mål Humanitærretten skiller mellom ulike grupper av personer, der de to hovedgruppene er stridende og sivile.⁵³³ Formålet med ulike grupper av personer er å skille personer som er militære mål og som kan angripes, fra personer som ikke er militære mål, og som ikke kan angripes fordi de er beskyttet. Det klare utgangspunktet er at stridende personer er militære mål, mens sivile ikke er militære mål og har krav på beskyttelse.⁵³⁴

Stridende personer vil enten være medlemmer av de væpnede styrkene som tilhører partene i konflikten, eller sivile som deltar direkte i stridighetene.⁵³⁵ Medlemmer av de væpnede styrker og medlemmer av militser og avdelinger av frivillige som utgjør en del av disse væpnede styrkene, og som står under militær kommando, er å anse som lovlig stridende. Slikt

527 Manualen, s. 140 avsnitt 7.5.

528 Manualen, s. 140 avsnitt 7.6.

529 TPI artikkel 52 nr. 3.

530 Det vil ikke alltid være slik at objekter som etter sin art er militære, også gir et effektivt bidrag til motstanderens militære aksjoner. Eksempelvis vil en stridsvogn åpenbart være militær etter sin art, men dersom den er en museumsgjenstand, vil den ikke gi et effektivt bidrag til motstanderens militære aksjoner.

531 TPI artikkel 52 nr. 2.

532 Manualen, s. 141 avsnitt 7.12.

533 TPI artikkel 43 nr. 2 og artikkel 50. I tillegg etablerer regelverket en tredje personkategori for feltprester og sanitetspersonell. Denne tredje personkategorien anses imidlertid som lite relevant for operasjonen i Libya, og den videre framstillingen vil derfor begrense seg til de to hovedgruppene av personer: stridende og sivile.

534 Sivile personer defineres negativt i TPI artikkel 50 nr. 1 som enhver som ikke faller inn under noen av de øvrige persongruppene regelverket opererer med. Oppsummert betyr dette at alle som ikke anses som stridende, og som ikke hører til den tredje personkategorien prester og sanitetspersonell, regnes som sivile.

535 TPI artikkel 43 nr. 2 og TPI artikkel 51 nr. 3.

personell utfører krigshandlinger på vegne av staten og er ikke personlig ansvarlig for handlinger de utfører når handlingene er lovlige etter humanitærrettens regler. Lovlig stridende har også krav på krigsfangestatus dersom de tas til fange av fienden. Medlemmer av de væpnede styrker som har lovlig rett til å utføre krigshandlinger på statens vegne, skal skille seg fra sivilbefolkningene ved bruk av uniform eller annen merking som klart skiller dem fra sivilbefolkningen.⁵³⁶

Sivile som deltar direkte i fiendtlighetene har status som militære mål så lenge deltakelsen varer, og kan da angripes.⁵³⁷

Vilkårene for at sivile skal kunne anses for å delta direkte i fiendtlighetene, er at de utfører handlinger som direkte kan forårsake skader på militære styrker og militære styrkers evne til å gjennomføre operasjoner. Handlingene må videre være utført med forsett om å påføre skade som nevnt over.⁵³⁸

Leiesoldater har ikke rett til å utføre lovlige krigshandlinger og er ikke lovlige stridende etter humanitærretten.⁵³⁹

10.3.3 Forholdsregler ved angrep

For å beskytte sivile personer og objekter mot følgene av militære angrep, stiller humanitærretten krav om en rekke forholdsregler.

For det første skal de som planlegger eller treffer beslutning om angrep, gjøre alt som er praktisk mulig for å forvise seg om at angrepsmålene er militære, og at de ikke er gjenstand for spesiell beskyttelse.⁵⁴⁰ Med praktisk mulig menes de forholdsregler som det er mulig å gjennomføre i praksis i den aktuelle situasjonen.⁵⁴¹ Hva som er praktisk mulig, må dermed vurderes helt konkret og i lys av eksempelvis tilgjengelige midler på beslutningstidspunktet, behovet for å beskytte egne styrker, og hvor krevende og uoversiktlig situasjonen generelt sett er.⁵⁴² Ved vurderingen av om det var gjort nok for å identifisere et mål, vil det være relevant å se på hvilken konkret etterretning som foreligger, og som underbygger vurderingen, eventuelt hva slags informasjon som burde ha vært tilgjengelig på beslutningstidspunktet. Videre vil etterretningsinformasjonens alder være relevant. Ble informasjonen innhentet én dag eller to uker i forveien? Foreligger det etterretning

fra flere etterretningskilder? Hvor sannsynlig er det at innhentet informasjon stemmer?

For det andre skal de som planlegger eller treffer beslutning om angrep, ta alle praktiske forholdsregler ved valg av angrepsmidler og -metoder for å unngå eller minske påregnelige sivile følgeskader.⁵⁴³ Det må altså vurderes om det er mulig å gjennomføre angrepet på en måte som reduserer risikoen for sivil følgeskade.

Humanitærretten stiller også krav om at de som planlegger eller treffer beslutning om angrep, skal avstå fra å beslutte iverksatt angrep som kan forventes å forårsake vilkårlig eller uforholdsmessig stor sivil følgeskade.⁵⁴⁴ Forbudet mot vilkårlige angrep innebærer blant annet at angrep som ikke er rettet mot et spesifikt militært mål, ikke er tillatt. Det samme gjelder bruk av en type våpen eller metode som gjør at det ikke skilles mellom sivile og stridende.

Videre skal et angrep avlyses eller stilles i bero dersom det blir åpenbart at målet ikke er militært, at målet har særskilt beskyttelse, og/eller at angrepet forventes å forårsake uforholdsmessige eller vilkårlige sivile følgeskader.⁵⁴⁵ Angrep som kan berøre sivilbefolkningen, skal forhåndsvarsles med mindre omstendighetene ikke tillater det.⁵⁴⁶ Dersom det er mulig å velge mellom flere militære mål som kan gi samme militære fordel, skal valget falle på det målet som ved angrep blir påført minst forventet sivil følgeskade.⁵⁴⁷

Luftoperasjoner er særlig regulert slik at hver part i konflikten skal ta alle rimelige forholdsregler for å unngå sivile følgeskader.⁵⁴⁸ Det vil være en rekke spesielle utfordringer knyttet til luftoperasjoner, men forholdsregler ved angrep og valg av våpen kan framheves som særlig utfordrende.⁵⁴⁹ I luftoperasjoner skjer angrep i en viss avstand fra det militære målet. Dette innebærer at piloten i praksis vil kunne ha begrenset mulighet til å foreta en vurdering av målet. Ved luftoperasjoner har derfor de som planlegger operasjonene, et spesielt ansvar for å verifisere at en person eller et objekt er et militært mål.⁵⁵⁰ De som planlegger en luftoperasjon, vil derfor ofte forhåndsklarere mål, slik at piloten, som er den som gjennomfører angrepet, vil ha ansvar for å gjøre det som er praktisk mulig for å stadfeste at det målet han faktisk

536 TPI artikkel 44 nr. 3.

537 TPI artikkel 51 nr. 3.

538 Melzer, Nils. *Direct Participation in Hostilities*, s. 41. Genève: ICRC, 2009.

539 TPI artikkel 47.

540 TPI artikkel 57 nr. 2 bokstav a) i).

541 Manualen, s. 29 avsnitt 2.6.

542 Manualen, s. 30.

543 TPI artikkel 57 nr. 2 bokstav a) ii).

544 TPI artikkel 57 nr. 2 bokstav a) iii).

545 TPI artikkel 57 nr. 2 bokstav b).

546 TPI artikkel 57 nr. 2 bokstav c).

547 TPI artikkel 57 nr. 3.

548 TPI artikkel 57 nr. 4.

549 Det vises her til framstillingen i Manual i krigens folkerett, kapittel 11, side 227 flg.

550 Manualen, s. 227 punkt 111.27.

angriper, er det målet som er utpekt.⁵⁵¹ For OUP var det i engasjementsreglene fastsatt særlige krav om positiv identifikasjon av militære mål. I tillegg vil piloten ha ansvar for å vurdere om situasjonen endrer seg, eksempelvis dersom det oppdages sivile i målområdet.⁵⁵² I praksis vil det kunne være vanskelig for en pilot i et F16-fly å oppdage endringer. Bestemmelsen forutsetter derfor at piloten i det enkelte tilfellet må ha hatt en reell mulighet til å oppdage endringen.⁵⁵³

10.3.4 Proporsjonalitet (forholdsmessighet)

Dersom et angrep medfører påregnelig risiko for tap av sivile, krever humanitærretten at det gjøres en vurdering av proporsjonalitet mellom den forventede militære fordelene og de forventede sivile følgeskadene.⁵⁵⁴ Hva som kan regnes som en militær fordel, beror på en vurdering av den konkrete og påregnelige effekten angrepet forventes å ha. Et angrep som rettes mot en motstanders kommando- og kontrollapparat, vil derfor kunne forventes å svekke motstanderens evne til å koordinere og lede sine styrker slik at hans militære evne er redusert. Den konkrete fordelene må beskrives i konkrete ordelag for det enkelte mål. Vurderingen av hva som utgjør en militær fordel, legger opp til en viss grad av skjønnutøvelse fra den ansvarlige militære sjefens side.⁵⁵⁵ I praksis er det vanlig å fastsette et høyt nivå for å autorisere bruk av våpen mot mål dersom det foreligger påregnelig risiko for sivile følgeskader.

Tre grunnleggende vurderinger skal foretas ved vurderingen av om et angrep kan utføres etter gjeldende regler i humanitærretten: for det første vurderinger av om målet i seg selv er lovlig; for det andre om alle fornuftige forholdsregler for å unngå sivile følgeskader er tatt; og for det tredje om det, dersom det er fare for sivile følgeskader, foreligger forholdsmessighet mellom den forventede militære fordelene og de forventede sivile følgeskader som kan oppstå ved angrepet. Utvalget vil under først beskrive og vurdere nasjonal implementering av humanitærretten.⁵⁵⁶ Deretter beskrives og vurderes de prosedyrer som ble gjennomført under målutvelgesprosessen.

10.3.4.1 Forholdet mellom humanitærrett og reguleringer i engasjementsregler og ordrer

Krav som følger av humanitærretten, omsettes rutinemessig i en NATO-operasjon gjennom ordrer og planer

som utvikles for operasjonen. Det var også tilfellet under OUP. SACEURs strategiske operasjonsplan, *Joint Force Commander's* operasjonsplan og planer og ordrer utviklet ved det taktiske luftkomponenthovedkvarteret inneholdt alle sentrale og relevante reguleringer som tok sikte på en juridisk forsvarlig prosess.

På bakgrunn av målsettingen utledet av sikkerhetsråds-resolusjon 1973 ble det foretatt konkrete reguleringer som innsnevret rammene som følger av humanitærretten.⁵⁵⁷ Utvalget vil i denne sammenheng særlig framheve følgende reguleringer:

- fastsettelse av krav om kontinuerlig fokus på å unngå sivile følgeskader i den militære sjefens intensjon og i ordrevedlegget som regulerer metodisk målbekjempelse.⁵⁵⁸
- fastsettelse av autorisasjonsnivå for godkjenning av angrep der det er risiko for sivile følgeskader
- krav om bruk av *Collateral Damage Estimate*-metodologi⁵⁵⁹
- fastsettelse av krav til positiv identifikasjon av mål i engasjementsreglene⁵⁶⁰
- utarbeidelse av sjekklister for piloter for engasjement av mål fra sjef for det taktiske luftkomponenthovedkvarteret (ved bruk av såkalte *Special Instructions*)

10.4 Tiltak og prosedyrer for etterlevelse av relevante humanitærrettslige krav

10.4.1 Oversikt – norsk implementering av internasjonal humanitærrett

I punkt 9.3 har vi skrevet at det for forsvarsledelsen og den politiske ledelsen var både et mål og en forutsetning for norsk deltakelse at Norge hadde effektiv kontroll med anvendelsen av norske fly. En sentral del av dette var kravet om å sikre overholdelse av Norges folkerettslige forpliktelser. Prosessen for å ivareta norsk kontroll er beskrevet over. Den samme prosessen er relevant her. Under beskrives de særlige forholdene som gjaldt for ivaretagelse av humanitærrettslige forpliktelser. RCH-teamet og den norske luftvingen på Kreta, inkludert etterretningselementet, var hovedaktørene i prosessen. Dersom situasjonen tillot det, ble kontroll- og kvalitetssikringsprosesser også gjennomført av piloten som fløy på det enkelte mål.

FSTs varslingsordre om deployering av norsk styrkebidrag datert av 18. mars bygget på en forutsetning,

551 Manualen, s. 228 punkt 11.28.

552 Manualen, s. 228 punkt 11.29.

553 Ibid.

554 Boothby, kapittel 5.6 flg. TPI artikkel 51 nr. 5 og artikkel 57 nr. 2 bokstav a) iii).

555 Om militær fordel og militær nødvendighet se Johansen, Sigrid Redse. "On military necessity". Kapittel 13. Oslo: UiO, 2017.

556 Når de overordnede dokumentene fra FD og FST fastsetter at dette regelverket får anvendelse på operasjonen, vil det derfor være disse vurderingene som er påkrevd gjennomført i praksis.

557 Se rapportens punkt 9.4.2.

558 Dette framgår av NATOs planer og ordrer for operasjonen, herunder JFCNPs operasjonsplan, og JFACC. *Joint Coordination Order* inneholder tilsvarende. Dokumentene er gradert (NC).

559 Amerikansk beskrivelse av metodologien her: https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/drone_dod_3160_01.pdf

560 I samsvar med NATO MC 362/1 ROE 231.

nemlig ytterligere klargjøring av operasjonens rammer fra politisk nivå. Disse ble gitt ved den kongelige resolusjonen av 23. mars og skrevet om rettslige rammebetingelser for operasjonen datert 24. mars.

Skrevet om rettslige rammebetingelser datert 24. mars lest i sammenheng med den kongelige resolusjonen datert 23. mars gir følgende overordnede instruksjoner for oppfyllelse av Norges humanitærrettslige forpliktelser under operasjonen:

- Norge er part i en væpnet internasjonal konflikt med Libya som motpart.
- Norge er bundet av sine folkerettslige forpliktelser. Bestemmelsene i humanitærretten, herunder Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller av 1977 og 2005, kommer direkte til anvendelse.
- Avslutningsvis i skrevet bes FST om å fatte nødvendige tiltak, ved instruks e.l. for å sikre at gjennomføringen skjer innenfor rammene som trekkes opp i skrevet. Innholdsmessig må skrevet forstås som en instruks til FST.

Etter det utvalget kjenner til ble den kongelige resolusjonen av 23. mars og FDs skriv om de rettslige rammebetingelsene for operasjonen datert 24. mars oversendt fra FST til FOH umiddelbart etter at FST mottok dokumentene. Dokumentene ble styrende for de norske styrkenes gjennomføring av operasjonen. Skrevet ble oversendt etter at FOH utarbeidet sin deployeringsordre 21. mars, men det var dialog mellom FOH og FST i den aktuelle perioden, herunder om de rettslige rammebetingelsene for operasjonen.⁵⁶¹ FOHs deployeringsordre inneholdt, etter det utvalget kan bringe på det rene, ingen reguleringer av humanitærrettslig art. Det foreligger ikke noe rettslig ordredvedlegg til deployeringsordren i de arkiver utvalget har hatt tilgang til.

10.4.2 Vurdering av formelle rammer for implementering av humanitærretten

Etter utvalgets vurdering var det formelle skrevet fra FD om de rettslige rammebetingelsene for operasjonen, sammen med den kongelige resolusjonen av 23. mars, dekkende for avklaringen av hvilke rettslige rammer de norske styrkene skulle operere under. Utvalget har likevel merket seg at det på noen punkter, iallfall i en tidlig fase av operasjonen, var en viss uenighet mellom FD og UD om de praktiske følgene av klassifiseringen. Denne uenigheten fikk få praktiske følger.

På bakgrunn av mandatet fra FN og politiske rammebetingelser for oppdraget i Libya ble det fra norsk side innført strenge krav til vurderingen av forholdsmessighet dersom det var forventet tap av menneskeliv

ved et angrep.⁵⁶²

Norge definerte opprørerne som en væpnet gruppe og ikke som sivile.⁵⁶³ I tillegg ble det i FDs skriv om rettslige rammebetingelser av 24. mars 2011 fastslått at personer som fungerte som menneskelige skjold, skulle regnes som sivile, uavhengig av om deres nærvær i et mulig angrepsområde var frivillig eller ei.

Et tilleggsmoment i denne sammenhengen er at NATOs engasjementsregler (ROE) rutinemessig fastsetter at maktanvendelse skal være proporsjonal med den militære fordel som søkes oppnådd.⁵⁶⁴ Rekkevidden av denne bestemmelsen, som også var gjeldende for OUP, er noe uklar. Det er klart at bestemmelser fastsatt i engasjementsregler som en del av en militær ordre, men ikke på selvstendig grunnlag, kan gripe inn i krav som er hjemlet i folkeretten.

Ved FOHs instruks av 1. april 2011 fikk RCH-teamet ansvaret for å sikre en forsvarlig og legal målutvelgelsesprosess. Etter denne instruksen må RCH-teamet anses som ansvarlig for å kontrollere at det norske oppdraget forholdt seg til de rettslige rammene for operasjonen. På grunnlag av høringen har utvalget oppfattet det slik at de rettslige rammene for oppdraget ved en rekke anledninger ble konkretisert gjennom telefonsamtaler mellom RCH og FOH.

Etter utvalgets vurdering er det flere svakheter forbundet med det å overlate avklaringer av de rettslige rammene for en operasjon til muntlig dialog mellom RCH og FOH. Flere avklaringer som ble gjort, hadde reelle og betydelige konsekvenser for hvordan målpakkene ble vurdert. Manglende notoritet innebærer uklarheter når det gjelder status for disse avklaringene. Ble de gitt i form av muntlige ordrer i medhold av kommandomyndighet, med tilhørende ansvar for brudd, eller var de å regne som faglig veiledning? Utvalget mener at eventuelle muntlige juridiske avklaringer av rettslige rammer for en operasjon bør formaliseres skriftlig.

10.4.3 Etterlevelse av humanitærretten under gjennomføringen av operasjonene

Sakens dokumenter og utvalgets høringer viser at kvalitetssikringen av de målene som de norske flyene bombet, ble gjennomført på flere nivåer. I den nasjonale kommandokjeden var FOH øverste myndighet. Det

⁵⁶² Norsk syn er beskrevet i skriv fra FD av 24. mars 2011. Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i JTF Odyssey Dawn. Forholdet er regulert i NATO OPLAN 10310, jf. planens ROE og *targeting-vedlegg*.

⁵⁶³ Utvalgets intervjuer 21. desember 2017 og skriv fra FD av 24. mars 2011. Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i JTF Odyssey Dawn.

⁵⁶⁴ Se MC 362/1 (NATO).

⁵⁶¹ Utvalgets intervjuer 29. april 2018. Se også rapportens punkt 9.

primære nivået for vurderinger av humanitærretten var RCH-teamet ved det taktiske luftkomponenthovedkvarteret ved Poggio Renatico, som hadde militærjurist integrert. RCH-teamet støttet seg på liaisonoffiseren ved *Joint Force Command Naples* for å sikre tilgang til nødvendig informasjon i tillegg til det som framkom via NATOs datasystemer. Den norske luftvingen på Kreta var det siste leddet i kjeden som vurderte målenes lovlighet.

For å vurdere om angrepene som ble gjennomført, var i samsvar med norske folkerettslige forpliktelser, deles vurderingen under i to. Utvalget vil først vurdere kravene humanitærretten stiller til lovlige militære mål. Deretter vil utvalget vurdere de forholdsregler som ble tatt for å unngå sivile følgeskader.

10.4.3.1 Vurderingene av om målene var lovlige

Det vises til punkt 9.2, der det fastsettes at det vil være humanitærrettens regler som vil være bestemmende for hvilke mål som kan regnes som lovlige mål ved gjennomføring av angrep under operasjonen i Libya.⁵⁶⁵

Konkrete begrensninger som ble lagt på målbejempelsesprosessen, både fra NATOs og norsk side, var for OUP ofte basert på politiske hensyn og ikke på rettslige hensyn. Begrensningene som ble lagt ved krav om bruk av presisjonsvåpen, og strenge krav for å unngå sivile følgeskader må derfor ses i lys av FN-mandatets målsetting og den politiske konsensus som forelå i NATOs råd da rammene for OUP ble vedtatt.

Formålet med operasjonene i Libya er beskrevet i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. Norske myndigheter forsto FN-resolusjon 1973 slik at resolusjonen ikke inneholdt noen begrensninger mot å svekke den militære kapasiteten som utgjorde en trussel mot sivile. NATOs operasjonsordre tyder på en tilsvarende forståelse fra NATOs side. Svekkelse av militær kapasitet ble derfor ansett som en militær fordel, både av NATO og av Norge. På denne bakgrunn ble også logistikk-, kommando- og kontrollfasiliteter mv. vurdert å være militære mål.⁵⁶⁶ Utvalgets gjennomgang av de konkrete målene som ble bombet av norske fly, viser at kun objekter som eksempelvis kommando- og kontroll-

installasjoner og luftforsvarssystemer ble definert som mål for flytoktene utført av Norge. Det innebærer at kun militære objekter var identifisert som mål i målpakkene som ble lagt fram av NATO. Personer var ikke inntatt som mål i de framlagte målpakkene. NATO uttalte i etterkant av Gaddafis død at alliansen ikke utfører angrep rettet mot personer.⁵⁶⁷ Utvalget har derfor primært vurdert reglene som omhandler angrep mot objekter. Dette forholdet innebærer ikke at det ikke kunne være personer i, eller i nærheten av, de objekter som var mål for angrepene.

På bakgrunn av ovenstående er utvalget av den oppfatning at det ikke var i strid med humanitærretten at såkalt strategiske mål ble bombet under operasjonene, så lenge disse målene enkeltvis tilfredsstilte de kravene som humanitærretten stiller, og som i grove trekk er beskrevet over. Det vises også til utvalgets tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 i kapittel 5.

10.4.3.2 Forhåndsplanlagte mål

Vurderingene av de enkelte målene startet som regel med at målene som ble nominert til behandling i målvurderingsmøtene (*Joint Targeting Working Group*) – JTWG, ble lagt ut via NATOs datasystem for behandling av målutvalgelse. Målpakkene ble i sin helhet gjort tilgjengelige på dette systemet. Det var stor variasjon med hensyn til tid for å vurdere målpakkene. NATOs generelle prosedyrer legger opp til at nomineringsprosessen skjer før det utarbeides ordre for flytokt (Air Tasking Orders – ATO). Normal tidsramme for utvikling av ordre for flytokt er 48 og 72 timer.⁵⁶⁸ Utvalgets gjennomgang har vist at prosessen ble vurdert å ta for lang tid. Ofte var de militære målene flyttet før de kunne påvirkes. Det ble derfor lagt vekt på å gjennomføre prosessen raskere, slik at det gikk kortere tid mellom nominering av mål til flyene kunne slippe bomber på det. Det kunne være mange mål som skulle behandles i målvurderingsmøtet, i enkelte tilfeller inntil ti mål. Noen ganger ble målpakkene gjort tilgjengelige for vurdering i datasystemet kun kort tid før målvurderingsmøtet.⁵⁶⁹ Det var derfor ofte tidspress forbundet med gjennomføring av vurderinger i RCH-teamet i forkant av møtene.

Det framgår av arkivmaterialet som utvalget har fått tilgang til, at de rettslige vurderingene av målene

⁵⁶⁵ I rapportens punkt 5.8 er spørsmålene knyttet til forståelsen av mandatet fra FNs sikkerhetsråd behandlet. Konklusjonen i kapittel 5, dvs. at mandatet forutsatte at humanitærretten kom til anvendelse på den væpnede konflikten mellom de av NATOs medlemsland som deltok i konflikten, og Libya, innebærer her derfor at mål som er lovlige etter humanitærretten, var å regne som lovlige mål i konflikten i Libya.

⁵⁶⁶ Se eksempelvis Generalmajor Morten Haga Lunde. *FOHs rolle i Operation Odyssey Dawn og Operation Unified Protector*. Sæveraas og Owesen (red). *Norsk luftmakt over Libya – suksess uten innflytelse?* Side 95. Trondheim: Akademika Forlag, 2012 og NATO "Statement on Libya Following the Working lunch of NATO Ministers of Defence with non-NATO Contributors to Operation Unified Protector", datert 8. juni 2011.

⁵⁶⁷ Pressemelding fra NATO 20. oktober 2011. https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_10/20111021_111021-oup-up-date.pdf

⁵⁶⁸ Beskrivelsen bygger på NATO Standard AJP-3.9 Allied Joint Doctrine for Joint Targeting Edition A Version 1 April 2016 og AD 80-70, Campaign Synchronization and Targeting in ACO, 12 January 09 (NR).

⁵⁶⁹ Melding fra Forsvaret til UD datert 19. mai 2011. *Targeting-prosessen i Operation Unified Protector*. (B)

konsentrerte seg om følgende problemstillinger:⁵⁷⁰

- Er det foreslåtte målet et lovlig militært mål?
 - Hvilken etterretning ligger til grunn for målet? Her ble det foretatt vurderinger av kildene, både antall og kvalitet. Det ble også gjort vurderinger knyttet til når, og eventuelt hvor lenge, observasjonene var blitt gjort. Dette ble spesielt vurdert når målene var sivile objekter brukt av militære styrker.
 - Hvilken militær fordel gir det å bombe målet? Målpakkene inneholdt beskrivelser av den forventede militære fordel som ble forventet oppnådd ved bombingene.
- Hvilken risiko foreligger for sivile følgeskader?
 - Målpakkene inneholdt vurderinger av følgeskader og vurderinger av hvilke våpen som skulle benyttes (CDE). RCH-teamets vurdering var at CDE-metodologien ikke ga alle svar. Humanitærretten og nasjonale retningslinjer innebar at det måtte gjøres selvstendige nasjonale vurderinger av risikoen for følgeskader. Et eksempel på dette er at metodologien ikke inkluderer vurderinger av skader ved sekundære eksplosjoner i målet. Dette var relevant i de tilfeller det var antatt at det var lagret ammunisjon i bygningene som skulle bombes. Det ble i disse tilfellene gjort egne vurderinger av RCH-temaet.
 - Målpakkene inneholdt vurderinger av risikoen for sivile følgeskader. Slike vurderinger kunne blant annet være basert på observasjoner av sivil aktivitet i målområdet, såkalte *pattern of life* (POL)-vurderinger. POL-beskrivelsene ble også gjennomgått av RCH-teamet. Vurderingene inkluderte hyppighet og tidsrom for observasjon av målområdet og av beskrivelser av fare for sivile følgeskader lagt til grunn i målpakken.
 - Hvilke følger har ødeleggelse av objektet for sivilbefolkningen? I tilfeller der objekter foreslått som mål ble brukt til både militære og sivile formål, vil det være spørsmål om hvilke negative effekter bombing av målet vil skape for sivilbefolkningen. Dette spørsmålet kunne også melde seg når et sivilt objekt utelukkende ble brukt til militære formål.

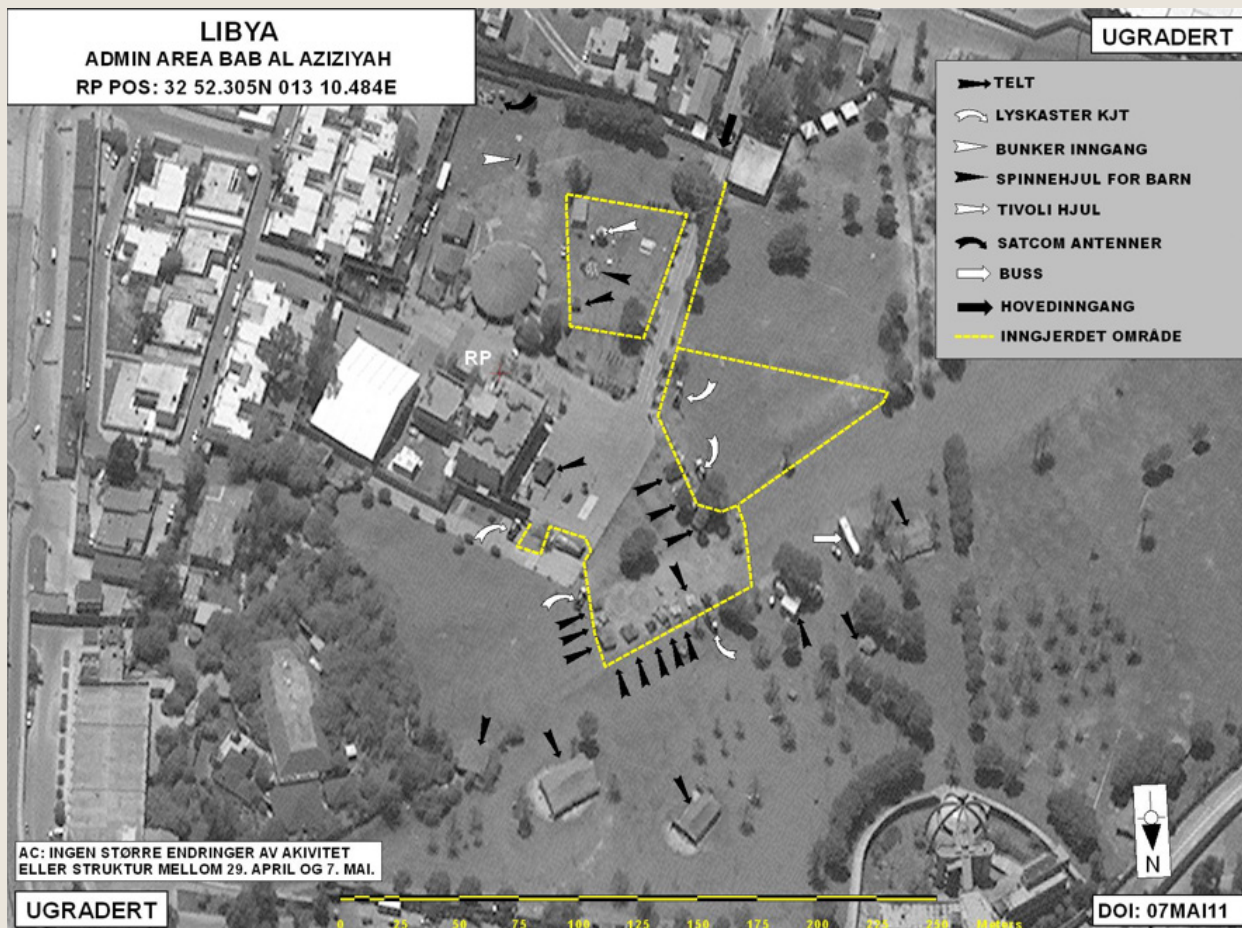
- Hvilke forholdsregler kan treffes for å redusere risikoen for sivile følgeskader?
 - Målpakkene inneholdt vurderinger av tiltak som skulle redusere risiko for sivile følgeskader. Disse tiltakene ble i hovedsak utledet fra CDE-metodologien. Et eksempel på et slikt tiltak var restriksjoner med hensyn til tidspunkt for angrep. Dersom det var en vei i nærheten der POL tilsa at det var trafikk på dagtid, kunne det bli lagt restriksjoner slik at angrep kun var tillatt om natten. Som nevnt over, var RCH-teamets vurdering at CDE-metodologien krevde ytterligere nasjonale vurderinger. Et aktuelt tiltak for eksemplet nevnt over ville kunne være å stille krav om observasjon av målområdet like før angrep fant sted, slik at eventuelle biler på veien kunne oppdages og angrepet utsettes eller stanses.
- Er den militære våpenbruken forholdsmessig?
 - Hvilke konkrete resultater hadde vurderingene som ble gjort av RCH-teamet? For det første resulterte vurderingene i konkrete spørsmål, som ble rettet til det operasjonelle hovedkvarteret i JTWG-møtene. I forkant av møtene hadde nasjoner som bidro med fly til offensive operasjoner, ofte samtaler for å luftte synspunkter på de foreslåtte målpakkene og koordinere sine budskap. Spørsmålene fra nasjonene bidro i mange tilfeller til å endre teksten i målpakkene og dessuten til å iverksette konkrete tiltak for å skaffe ytterligere etterretning eller for ytterligere å redusere risiko for sivile følgeskader.

På neste side beskrives et praktisk eksempel på forhåndsplanlagt målbekjempelse. I løpet av mai 2011 ble det gjennomført flere angrep i Tripoli. Eksemplet under bygger også på åpen informasjon fra NATO.⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Se Morten Haga Lunde i Sæveraas og Owesen, 2012, side 99, for en mer omfattende oppsummering av vurderingspunkter i tillegg til internasjonal humanitærrett.

⁵⁷¹ NATO-pressemelding. 01.05.11. https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_72972.htm?selectedLocale=en

PRAKTISK EKSEMPEL PÅ FORHÅNDSPLANLAGT MÅLBEKJEMPELSE



Angrepet ble gjennomført i begynnelsen av mai 2011 mot mål i Tripoli. Området var en nøkkelnode for regimetilknyttede styrker i Tripoli og fungerte som en av flere kommandolokasjoner for det libyske lederskapet. Det sentrale elementet på området var ledelsesbygget. Det var flere VIP-bygninger og installasjoner for satellitt-kommunikasjon på området, men disse ble ikke utpekt som mål eller truffet. Ødeleggelse av ledelsesbygget svekket regimets evne til å utføre kommando og kontroll ved at et alternativt anlegg ble ødelagt. Dette svekket den overordnede militære effektiviteten. Es analytikere ble gitt i oppdrag å se på området over noe tid, og det ble avdekket at regimet rigget opp noe som så ut som et tivoli/en samling lekeapparater. Det ble også påvist mye aktivitet i området. Dette ble rapportert til NAW. I dialog med høyere enhet ble det som en konsekvens besluttet at våpnene skulle leveres et stykke bort fra tivoliområdet, og at en annen flyvning skulle droppe bomber på et mål i nærheten for å skremme vekk eventuelle sivile i området

Direkte overført video fra droner og bemannede fly indikerte at det ikke var sivile i målområdet da angrepet ble gjennomført. I tillegg ble angrepet gjennomført om natten for å redusere faren for at tilfeldig forbipasserende sivile skulle være i målområdet. Det ble benyttet flere mindre sprengladninger mot en enkelt bygning for å redusere risikoen for skader mot nærliggende bygninger.¹

¹ Gjennom den beskrevne kvalitetssikringen bidro E-tjenestens etterretningsstøtte-bidrag til at man unngikk å ramme det som ble vurdert å være menneskelige skjold. Eksemplet illustrerer også enkelte av de forholdsregler som ble tatt i prosessen.

10.4.3.3 Dynamiske mål

Omtrent to tredeler av målene som ble bombet av norske fly, ble angrepet under gjennomføring av såkalte SCAR-tokt.⁵⁷² Dette innebærer angrep på mål som ble funnet i forhåndsdefinerte søkeområder. Slik målbekjempelse kalles dynamisk målbekjempelse.⁵⁷³ I instruksen til *Red Card Holder* fastsettes det at norsk personell skulle være til stede i operasjonsrommet ved det taktiske luftoperasjonshovedkvarteret når norske fly fløy offensive oppdrag. I de tilfellene der pilotene oppdaget potensielle mål, ble det gjennomført en autorisasjonsprosess. Den svarte i hovedsak til prosessen som ble gjennomført for forhåndsplanlagte mål, men var forkortet. Pilotene foretok en vurdering av om det fantes sivile personer eller bygninger innenfor en radius som definert i CDE-metodologien. Pilotene selv kunne autorisere angrep som lå innenfor såkalt nivå 1 og 2 i CDE-metodologien. Nivå 1 betyr at det trekkes en radius rundt målet som er utregnet på bakgrunn av skadepotensiale for ikke presisjonsstyrte bomber. Nivå 2 krever bruk av presisjonsstyrt ammunisjon og radius er derfor mindre enn ved CDE nivå 1. I tilfeller der det ble observert eller var grunn til å anta at det fantes sivile personer eller infrastruktur innenfor radius etter CDE nivå 2, var det påkrevd med autorisasjon fra høyere kommandonivå ved det taktiske luftkomponenthovedkvarteret. Det var i disse tilfellene at *Red Card Holder* befant seg i operasjonsrommet. *Red Card Holder* deltok i prosessene fram mot autorisering av målene. I mange tilfeller ble *Red Card Holder* støttet av militærjurist i disse vurderingene.⁵⁷⁴

Proessen for kvalitetssikring innbar at flere mål ikke ble angrepet.⁵⁷⁵ Utvalgets inntrykk er at man på norsk side valgte å unnlate å engasjere mål når det forelå tvil ved noen av vurderingene i prosessen. Dette var etter utvalgets oppfatning et bidrag til å sørge for etterlevelse også av relevante humanitærrettslige forpliktelser.

Når det var mulig, foretok pilotene vurderinger av målet fra luften, primært for å oppdage sivil aktivitet i målområdet. Dersom det oppsto usikkerhet på grunn av observasjoner pilotene gjorde, unnlot de å angripe. Det vises for øvrig til vurderingen i avsnittet over.

⁵⁷² Se rapportens punkt 9.1.1.

⁵⁷³ Se eksempelvis Andersen, Morten og Ødegaard, Geir (red). *Militære fellesoperasjoner – en innføring*. Side 268. Oslo: Abstrakt Forlag, 2016.

⁵⁷⁴ Informasjon sammenstilt på bakgrunn av utvalgets intervjuer 17. og 18. januar samt 27. april 2018. Nordskog og Haga Lunde i Sæveraas og Owesen, 2012. Intervju med Per Thore Bråten i *Juristkontakt*. <http://www.juristkontakt.no/asset/pdf-issues/2012/Juristkontakt-2012-1.pdf>

⁵⁷⁵ Nordskog i Sæveraas og Owesen, 2012. Side 108. Utvalgets intervjuer 17. og 18. januar samt 27. april. 2018.

10.4.4 Utvalgets vurdering av forholdsregler og prosedyrer

Eksemplet over illustrerer vurderinger som ble gjort og forholdsregler som ble tatt under operasjonene over Libya, også av det norske personellet. Utvalget har gjennom de intervjuene som er gjennomført, og det foreliggende arkivmaterialet en klar oppfatning av at tilsvarende forholdsregler ble tatt der norske fly gjennomførte angrep mot krevende mål. Vi er også av den oppfatning at det norske personellet regelmessig fremmet krav om at det skulle treffes konkrete forholdsregler i de tilfeller de fant det nødvendig.

Innledningsvis under OOD måtte *Red Card Holder* be om juridisk støtte til sitt team. En militærjurist ble sendt til Ramstein fra Bodø noen dager uti operasjonen. Det er utvalgets vurdering at en erfaren militærjurist burde ha vært med fra oppdragets begynnelse, særlig i lys av FSTs presisering om at FOH skulle treffe nødvendige tiltak for å implementere internasjonal humanitærrett. Et RCH-team satt opp med nødvendig støtte fra en militærjurist vil før deployering trolig kunne forberede seg i felleskap og avklare sentrale spørsmål i forkant av oppdraget, også i tilfeller der det er kort tid til deployering. Opplysningene som er tilgjengelige for utvalget, peker i retning av at RCH-temaets oppdrag ble samvittighetsfullt og godt utført, ikke minst når det tas hensyn til at teamet hadde begrenset tid til rådighet for forberedelser.

Innføring av rutiner som sikret ytterligere nasjonal kvalitetssikring av prosedyrene lagt til grunn for de amerikansk-ledede operasjonen og av NATO, framstår både som nødvendig på bakgrunn av de nasjonale forutsetningene i den kongelige resolusjonen av 23. mars og etterfølgende presiseringer fra FD, forsvarsledelsen og FOH, og som et adekvat tiltak for å sikre etterlevelse av nasjonale folkerettslige forpliktelser. Utvalget vil her særlig peke på de tiltak som ble truffet for å kvalitetssikre det foreliggende faktiske grunnlaget for målnominering, herunder krav om innsyn i etterretningsgrunnlaget for enkelte mål, og konkrete krav om forholdsregler som ble stilt ved gjennomføringen av angrepene. Det ble rutinemessig rettet henvendelser til det norske etterretningselementet på Kreta for å etterspørre eventuell tilleggsmåling som kunne benyttes i vurderingene over. Evaluering av etterretningsgrunnlaget for mål som ble behandlet, ble betraktet som en praktisk utfordring ved gjennomføringen av OUP, særlig for mål betegnet som kommando- og kontrollinstallasjoner.

Den norske luftvingens bidrag for å sikre nasjonal kontroll med bruken av norske fly og våpen er beskrevet over i punkt 9.4.3. Den norske luftvingen, inkludert etterretningselementet, var også ledd i kjeden som sørget for etterlevelse av humanitærretten.

Etterretningselementet spilte en betydelig rolle når det gjaldt å bidra med tilleggsinformasjon fra nasjonale kanaler til konkrete i mål, i tillegg til å bidra med kontrollspørsmål som ble brakt inn i målutvelgelsesprosessen via RCH-teamet. Utvalget finner også at pilotene som fløy de faktiske toktene, bidro i positiv retning som ledd i kjeden som sikret etterlevelse av humanitærrettslige forpliktelser. Pilotenes treningsstandard og profesjonsetikk er trolig to vesentlige faktorer som lå til grunn for en restriktiv og kritisk holdning til utførelsen av oppdraget. «*Er det tvil, så er det ikke tvil*» er et mantra som går igjen i uttalelser fra pilotene.⁵⁷⁶

10.5 Utvalgte problemstillinger

Det er enkelte regler i humanitærretten – og på tilknyttede områder i folkeretten – som har skapt debatt både under Libya-operasjonene og i etterkant av dem. Det har vært reist spørsmål om humanitærrettens definisjon av sivile og vært fremsatt krav om erstatning for skader som er forårsaket i Libya. Det har også vært fremsatt påstander om straffansvar, både for beslutningen om å delta i operasjonen og i forbindelse med enkeltangrep.⁵⁷⁷ Utvalget vil i denne delen av kapitlet kort redegjøre for de humanitærrettslige reglene som er relevante for spørsmålene nevnt over, og vurdere den norske etterlevelsen av de aktuelle reglene. I tillegg vil utvalget redegjøre kort for funn fra eksterne undersøkelser av bombingene i Libya og hva de kan si om den norske militære maktbruken.

10.5.1 Humanitærrettens definisjon av sivile

Den generelle beskyttelsen som tilkommer sivile personer i en væpnet konflikt, er omhandlet i punkt 10.3.3.2. Både etter humanitærretten og FN-resolusjon 1973 skal sivile beskyttes.

10.5.1.1 Sivile som deltar direkte i fiendtlighetene

Et aktuelt spørsmål i Libya var knyttet til de libyske opprørernes status. Skulle opprørerne anses som sivile som skulle beskyttes, eller deltok de direkte i fiendtlighetene slik at de mistet sin sivile beskyttelse? For Norges del ble opprørerne ikke ansett som sivile med krav på beskyttelse, noe som innebar at angrep kunne rettes mot dem dersom det var nødvendig for å beskytte sivile, dette både etter mandatet og krigens

folkerett.⁵⁷⁸

10.5.1.2 Menneskelige skjold

Menneskelige skjold er sivile eller andre beskyttede personer som enten blir stilt opp mot sin vilje, eller som stiller seg opp frivillig ved et militært mål, for å beskytte det mot angrep.⁵⁷⁹ Personer som ikke stiller seg opp frivillig, skal anses som beskyttede sivile og kan dermed ikke angripes.⁵⁸⁰ Personer som derimot frivillig opptrer som menneskelige skjold, vil kunne oppfylle definisjonen av direkte deltakelse i fiendtlighetene.⁵⁸¹ Som nevnt over, innebærer dette at vedkommende mister sin beskyttelse som sivil og kan angripes lovlig. Det framgår i FDs skriv om rettslige rammebetingelser at beskyttelsen skulle opprettholdes selv om deltakelsen var frivillig. Spørsmålet om menneskelige skjold var aktuelt ved vurderingene av enkelte mål i Libya. På bakgrunn av informasjon som er tilgjengelig for utvalget, ser det ut til at både NATO og norsk personell i de aktuelle tilfellene vurderte at personene var beskyttet uansett om de var frivillige menneskelige skjold eller ikke.⁵⁸²

10.5.1.3 Objekter med særskilt beskyttelse

Sivile objekter er objekter som ikke oppfyller definisjonen av militære mål, og de skal dermed ikke angripes. Slike objekter skal beskyttes mot angrep generelt, og har det som kalles generell beskyttelse.⁵⁸³ Enkelte sivile objekter har særskilt beskyttelse etter sin art, enten fordi objektet er spesielt sårbart i en væpnet konflikt, fordi det vil føre til stor risiko for sivile tap dersom det angripes, eller fordi objektets funksjon er livsviktig for sivilbefolkningen.⁵⁸⁴ Det dreier seg eksempelvis om kulturminner eller steder som tjener religiøse formål⁵⁸⁵, og om objekter som er uunnværlige for sivilbefolkningen som avlinger og jordbruksområder for matvareproduksjon.⁵⁸⁶

Noe av kritikken rettet mot operasjonene i Libya slår ned på angrep på objekter av betydning for sivilbefolkningen og den totale summen av ødelagt infrastruktur.⁵⁸⁷ For operasjonen var det utarbeidet lister over godkjente mål med objekter som hadde særskilt beskyttelse. Et eksempel på dette var det sentrale

578 Utvalgets intervjuer i desember 2017.

579 Manualen, s. 56.

580 Ibid.

581 Ibid.

582 Intervjuer 17. og 18. januar 2018.

583 Manualen s. 143, avsnitt 7.21.

584 Manualen s. 143 flg.

585 Konvensjon om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt av 14. mai 1954 med tilleggsprotokoller.

586 TPI artikkel 54. Se Manual i krigens folkerett, punkt 7.22 flg. om dette.

587 En av kildene som viser skader etter krigshandlingene, er vedlegg IV til ICIL-rapporten. Tilgjengelig fra: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A_HRC_19_68_AnnexIV.pdf

576 Se eksempelvis Henriksrud, Paal. «Norske jagerfly over Libya i 2011 - Nasjonal kontroll i skarpe operasjoner». *Tidsskriftet Militære studier*. Oslo: Forsvarets Stabsskole (2014): 94. Utvalgets høringer 17. og 18. januar 2018.

577 Se eksempelvis sak i Nettavisen: <https://www.nettavisen.no/politikk/anmelder-jens-jonas-og-grete-for-krigsforbrytelser/3593717.html>

vannledningsnett. Det var også utarbeidet lister over typer mål som var forbudt etter sin art.⁵⁸⁸

Konsekvensen av at et objekt har en særskilt beskyttelse, kan blant annet være at objektet ikke kan angripes i det hele tatt, eller at det oppstår sterke restriksjoner når angrep kan gjennomføres. Ved angrep på objekter som er uunnværlige av hensyn til sivilbefolkningens overlevelse, vil den forventede sivile følgeskaden være alvorlig og konkret. Dette innebærer at det må foreligge en større militær nytteverdi for at angrepet skal kunne være forholdsmessig.⁵⁸⁹ Angrep på slike objekter er derfor i utgangspunktet forbudt.⁵⁹⁰

Denne beskyttelsen omfatter kun objekter som er *uunnværlige* for sivilbefolkningen. Det vil si at sivilbefolkningen ikke vil kunne klare seg uten det aktuelle objektet. Dersom det i et område er flere kornmottak som sivilbefolkningen har mulighet til å benytte, vil et angrep mot ett av kornmottakene mest sannsynlig ikke være forbudt fordi objektet ikke vil være *uunnværlig*. Det må derfor foretas en helt konkret vurdering av det enkelte objektet, der objektet også ses i sammenheng med andre objekter og mulige alternativer for sivilbefolkningen i området.

Utvalget har ikke datagrunnlag for å kunne konkludere når det gjelder enkelte mål. Imidlertid tyder reguleringer i ordrer og planverk og de foreliggende prosedyrene for CDE-vurdering på at det ble foretatt vurderinger av de potensielle målenes betydning for sivilbefolkningen. Det foreligger også konkrete begrensninger på objekter, både spesielt og generelt. Intervjuene som er gjennomført, tyder på at vurderinger av sivilbefolkningens framtidige behov for objekter nominert som mål ble vurdert og løftet fram som problemstillinger fra norsk side i målutvelgelsesprosessen.

10.5.2 Erstatning for skader påført av militæroperasjonene i Libya

10.5.2.1 Erstatning for skader påført av norske våpen
Handlinger som gjennomføres i væpnet konflikt, og som er i samsvar med humanitærrettens regler, vil være lovlige krigshandlinger og vil ikke utløse erstatningsplikt.⁵⁹¹ Dersom humanitærrettens regler for væpnet konflikt brytes, skal den stat som er ansvarlig for bruddet, om nødvendig ha erstatningsplikt.⁵⁹² Den

enkelte stat vil være ansvarlig for alle handlinger begått av personer som er en del av statens væpnede styrker.⁵⁹³ Dette innebærer at dersom norske styrker bryter humanitærrettens regler, vil Norge eventuelt måtte betale erstatning til motparten.

Ofre for krigsforbrytelser vil kunne ha krav på erstatning, og ICC kan idømme slik erstatning.⁵⁹⁴ Enhver handling som ikke er i samsvar med humanitærrettens regler, vil ikke være en krigsforbrytelse. Det er kun grove brudd på humanitærrettens regler som vil kunne være en krigsforbrytelse.⁵⁹⁵ Samtlige brudd på humanitærrettens regler, også brudd som ikke utgjør en krigsforbrytelse, vil likevel kunne være brudd på nasjonal lovgivning, og vil også kunne medføre erstatningsplikt.

Det er i etterkant av operasjonene i Libya blitt spurt om Norge burde betale erstatning for de skadene norske våpen påførte libysk eiendom. FDs syn på dette var at det ikke foreligger noen rettslig plikt til å betale erstatning for lovlige krigshandlinger.⁵⁹⁶ Det foreligger ingen juridisk plikt til å betale erstatning for lovlige krigshandlinger.⁵⁹⁷

10.5.2.2 Krigsetterlatenskaper

Krigsetterlatenskaper er en betegnelse på skadelige objekter som blir liggende igjen etter en væpnet konflikt.⁵⁹⁸ Det skilles mellom ulike kategorier av krigsetterlatenskaper, som eksempelvis eksplosive og giftige krigsetterlatenskaper. For operasjonene i Libya er det eksplosive krigsetterlatenskaper som er aktuelt, og framstillingen begrenses derfor i det følgende til eksplosive krigsetterlatenskaper.

Norge har siden 2005 vært bundet av Protokoll om eksplosive krigsetterlatenskaper (Protokoll V).⁵⁹⁹ Eksplosive krigsetterlatenskaper defineres i Protokoll V artikkel 2 som konvensjonelle våpen og ammunisjon som inneholder sprengstoff.⁶⁰⁰

Så snart som mulig etter at de aktive kamphandlingene

588 SACEUR Oplan 10310 (NS), med påfølgende endringer og justeringer.

589 Manualen, s. 143 avsnitt 7.21.

590 TPI artikkel 54 nr. 2.

591 International Law Commission's Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001) har en gjennomgang av hvilke statshandlinger som kan pådra en stat ansvar. http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf

592 TP artikkel 91.

593 Ibid.

594 Roma-vedtektene for ICC, artikkel 75.

595 Manualen, s. 279 avsnitt 14.46.

596 Skriv fra FD datert 31. juli 2012. «Vedrørende opplysninger om bombing av sivile mål i Libya».

597 Se eksempelvis regel 150 i Den internasjonale Røde Korskomiteens (ICRC) sedvanerettsstudie, som fastsetter at erstatningsplikten oppstår dersom krigshandlingene er ulovlige. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_ru_rule150

598 Larsen, Kjetil Mujezinovic. «Krigsetterlatenskaper». I *Store norske leksikon*. 19. desember 2013. <https://snl.no/krigsetterlatenskaper>.

599 Protokoll om eksplosive krigsetterlatenskaper til FN-konvensjon om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan gjøre nødvendig skade eller som kan ramme vilkårlig (Protokoll V).

600 Med unntak av miner, minefeller og andre innretninger som er definert i den reviderte protokoll II til denne konvensjonen av 3. mai 1996, jf. protokollens artikkel 2 nr. 1.

i en væpnet konflikt er innstilt, skal eksplosive krigs-etterlatenskaper merkes og ryddes, fjernes eller destrueres.⁶⁰¹ Denne forpliktelsen påhviler først og fremst den parten som har kontroll over det aktuelle territoriet, men også de statene som ikke har kontroll over territoriet, er forpliktet til å gi støtte til arbeidet så langt det er mulig.⁶⁰²

Det var få våpen levert av norske jagerfly som feil-funksjonerte i løpet av operasjonen, kun en håndfull missiler.⁶⁰³ Av disse var det bare et fåtall som var udetonert. Det norske bidraget har dokumentert disse tilfellene som ledd i den rutinemessige oppdrags-rapporteringen til NATO. I tillegg er det nasjonalt ført register over alle tokt og hvordan våpnene funksjonerte mot målene. Alle disse dataene er frigitt til internasjonale mekanismer som håndterer krigsetterlatenskaper.⁶⁰⁴ Norske myndigheter har fulgt etablerte rapporterings-prosedyrer for å sikre at den begrensede mengden våpen som ikke detonerte under operasjonene i Libya, ikke representerer en risiko for libysk sivilbefolkning.

10.5.3 Straffansvar for norsk personell

Norsk personell i OUP hadde status som stridende, og stridendes krigshandlinger i samsvar med humanitær-retten er lovlige og kan ikke straffes.⁶⁰⁵ Handlinger som går ut over humanitærrettens grenser, er derimot ikke lovlige krigshandlinger og vil kunne utgjøre brudd på nasjonal lovgivning.⁶⁰⁶ Nasjonalt straffansvar er omtalt i FDs skriv om de rettslige rammene for norsk personell i NATO-operasjonen. Det framgår der at norsk personell var underlagt norsk jurisdiksjon, herunder alminnelige straffelov og disiplinærloven.⁶⁰⁷ Kommandoansvar, det vil si det ansvar for at de handlinger som utføres, er lovlige etter humanitærretten, tilligger militære sjefer i den formelle kommandokjeden for operasjonen. Norsk personell som ikke var en del av den operative kommandokjeden, ville her ha falt inn under norsk jurisdiksjon og norske straffebestemmelser.

Handlinger som innebærer grove brudd på humanitær-retten, kan også være en krigsforbrytelse.⁶⁰⁸ FN-resolusjon 1970 ga ICC jurisdiksjon over konflikten i Libya. Det inkluderte NATO og alliansens operasjon. Norge har ratifisert ICCs vedtekter, noe som innebærer at norsk personell som deltok i operasjonene, i teorien kunne ha blitt etterforsket og straffeforfulgt av ICC dersom det forelå mistanke om brudd på et av ICCs straffebud.

601 Protokoll om eksplosive krigsetterlatenskaper artikkel 3 nr. 2.

602 Ibid., artikkel 3 nr. 1.

603 Norsk arkiv med *mission reports* (H) og intervjuer 17. og 18. januar 2018.

604 Skriv fra FOH (H).

605 Se Manualen, kapittel 14 og side 279.

606 Ibid., s. 279.

607 Norsk straffelov har bestemmelser om krigsforbrytelser i kapittel 16.

608 Manualen, s. 279.

ICCs jurisdiksjon er komplementær til nasjonal straffe-jurisdiksjon.⁶⁰⁹ Dette innebærer at ICC kun skal tre i funksjon der staten mangler evne eller vilje til å gjennomføre etterforskning eller straffeforfølgning nasjonalt, eller der nasjonal etterforskning eller straffeforfølgning ikke er effektiv eller blir ugrunnet forsinket.⁶¹⁰ Dette prinsippet om komplementaritet gjelder uavhengig av grunnlaget som saken er blitt henvist til ICC på, og gjelder dermed også når det er FNs sikkerhetsråd som har henvist saken, slik tilfellet var for Libya.⁶¹¹ Ved behov for etterforskning eller straffeforfølgning skal norske myndigheter ivareta dette. I tillegg defineres krigsforbrytelser videre i norsk lovgivning enn i Roma-vedtektene, noe som gir Norge anledning til å straffeforfølge i stor grad, og bidrar til å redusere risikoen for at en sak knyttet til norsk personell vil bli behandlet av ICC.

10.5.4 Eksterne undersøkelser av NATOs operasjoner

På bakgrunn av vedtak i FNs menneskerettighetsråd 25. februar 2011 ble det nedsatt en undersøkelses-kommisjon, International Commission of Inquiry on Libya (ICIL), som blant annet skulle undersøke eventuelle brudd på internasjonal rett fra NATOs side.⁶¹² I sammen-draget til rapporten konkluderes det som følger:

"The Commission concluded that North Atlantic Treaty Organization (NATO) conducted a highly precise campaign with a demonstrable determination to avoid civilian casualties. On limited occasions, the Commission confirmed civilian casualties and found targets that showed no evidence of military utility. The Commission was unable to draw conclusions in such instances on the basis of the information provided by NATO and recommends further investigations."

Kommisjonen fant fem tilfeller av angrep der det ble vurdert som sannsynlig at angrepene hadde resultert i sivile følgeskader. Et skriftlig tilsvar fra NATO som redegjør for de konkrete angrepene som har vært i fokus for kommisjonens rapport, finnes som et vedlegg til FN kommisjonens rapport.

HRWs rapport fra mai 2012 undersøkte sivile dødsfall som resultat av NATOs bombing i Libya. HRWs undersøkelser legger til grunn at 72 sivile personer ble drept som følge av angrep fra NATO i åtte konkrete tilfeller. Nesten halvparten av dødsfallene stammet fra ett angrep, som ble gjennomført 8. august 2011, vel en uke

609 Roma-vedtektene, artikkel 1.

610 Ibid, artikkel 17.

611 Cassese`s International Criminal Law, Third Edition, Oxford, side 297.

612 Rapport fra FNs undersøkelseskommisjon for Libya datert 8. mars 2012. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A.HRC.19.68.pdf>

etter at Norge ikke lenger hadde fly i aksjon over Libya.⁶¹³ NATO blir i rapporten kritisert for ikke å frigi opplysninger som gjør det mulig for HRW å undersøke NATOs vurderinger, dvs. vurderingene som lå til grunn for klassifiseringen av disse målene som lovlige militære mål. Rapporten legger til grunn at de tiltakene som NATO innførte, i stor grad reduserte antallet sivile dødsfall som oppsto som følge av NATOs militære operasjoner.

I forbindelse med NATOs gjennomgang av spørsmålene fra HRW og FN ble Norge, via FD og FST, forespurt om data i forbindelse med de konkrete angrepene der det var mistanke om sivile følgeskader. Forsvaret gjennomførte en intern gjennomgang av målene som Norge hadde bombet, for å sjekke om norske fly hadde gjennomført angrep mot noen av målene der det forelå mistanke om sivile følgeskader. Den interne gjennomgangen viste at norske fly ikke hadde gjennomført angrep mot de målene som ble undersøkt. Disse opplysningene ble formidlet til NATO.⁶¹⁴ Utvalget har ingen grunn til å tvile på at opplysningene som ble gitt, er riktige. Utvalgets gjennomgang viser at norske styrker har registrert samtlige angrep i Libya, og at våpen som ikke har truffet eller ikke har detonert, er nøyaktig registrert. Det er derfor lite sannsynlig at Norge er ansvarlig for følgeskader forårsaket i angrep som har vært gjenstand for internasjonale undersøkelser.

10.6 Oppsummering og anbefalinger

Norge klassifiserte konflikten som en internasjonal væpnet konflikt der libyske regimestyrker var motpart. En internasjonal væpnet konflikt eksisterer når det foregår voldshandlinger mellom stater.⁶¹⁵ Det anses som sikker rett at det foreligger en væpnet konflikt mellom stater i tilfeller der de benytter væpnet makt mot hverandre.⁶¹⁶ Det er utvilsomt slik at bombing av libyske militære mål ved bruk F-16 og missiler vil kvalifisere som væpnet maktbruk mot en annen stat i denne sammenheng.

Utvalgets gjennomgang tyder på at det norske personellet har arbeidet systematisk og etter beste evne for å etterleve de humanitærrettslige forpliktelsene som Norge er bundet av. De fleste angrepene som har vært gjenstand for kritikk for å ha forårsaket unødige

sivile dødsfall, skjedde etter at norske jagerfly var trukket tilbake. Det foreligger derfor ingen holdepunkter for å hevde at norske tokt har skjedd utenfor rammene av Norges humanitærrettslige forpliktelser, eller at det foreligger utilsiktede sivile dødsfall som resultat av norske flytokt. Samtidig kan det ikke med 100 % sikkerhet utelukkes at norske tokt har ført til sivile tap, for man har ikke hatt personell til stede på bakken.

Personellet som tok del i prosessene for å kvalitetssikre norsk våpenbruk, hadde lang erfaring. Erfaring var trolig en viktig faktor for utfallet. Kvaliteten på det norske styrkebidraget, herunder godt egnede fly og ammunisjon for denne type oppdrag, viser etter utvalgets syn sitt fulle potensial først i kombinasjon med god relevant fagkompetanse. Dette er ikke bare viktig hos den enkelte pilot, men også på et mer overordnet nivå, særlig hos *Red Card Holder* og militærjuristen. God fagkompetanse muliggjør også i større grad gode og raske avgjørelser, noe som ofte er helt avgjørende i militære operasjoner. Det anses derfor som avgjørende at Forsvaret legger til rette for, og prioriterer, relevant utdanning og kunnskapsbygging for sitt personell. Resultatet etter Libya-operasjonen bærer mer preg av at rett person tilfeldigvis kom på rett plass, enn av at system og prosedyrer sikret rett kompetanse på rett sted til rett tid.

Utvalgets konklusjoner er således sammenfallende med rapportene fra ICIL og HRW. Gjennom operasjonene var det klart fokus på å unngå tap av sivile liv.

Utvalget finner grunn til å kommentere enkelte forhold i tilknytning til disse rapportene, dvs. forhold som har relevans for utvalgets mandat. For det første legger rapportene fram opplysninger som tyder på at opprørsstyrkene også gjorde seg skyldige i angrep som ikke overholdt krigens regler, og derved også innebar en risiko for sivile og sivilt befolkede områder. Utvalget finner ikke grunn til å betvile informasjonen fra rapportene på disse punktene. Imidlertid ble det fra norsk side slått fast at det var Gaddafi og hans regime som utgjorde den primære trusselen mot sivile.⁶¹⁷ For det andre er det sammenfallende kritikk i begge rapportene når det gjelder mangler ved opplysningene som NATO la fram om vurderingene av hvorfor sivile objekter ble regnet som lovlige militære mål på grunn av militær bruk. I sitt svarbrev til ICIL har NATO gjort rede for sine vurderinger i forbindelse med de enkelte målene det er reist spørsmål om fra ICILs side, men alliansen har ikke redegjort for informasjon og etterretning som lå til grunn for vurderingene av målene. Den norske innsatsen for å kvalitetssikre det faktiske

613 Rapporten er tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/report/2012/05/13/unacknowledged-deaths/civilian-casualties-natos-air-campaign-libya>

614 Forholdet er bekreftet gjennom flere av utvalgets intervjuer. Skriftlig kilde: Diverse *mission reports* (NS).

615 Fellesartikkel 2 til Genève-konvensjonene av 1949.

616 Se ICTY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-A, 2 October 1995, para. 70.

617 Skriv fra FD. Overordnede rettslige rammebetingelser for den norske deltakelsen i JTF Odyssey Dawn. Datert 24. mars. 2011.

grunnlaget for hvert enkelt mål blir derfor et vesentlig forhold for å avgjøre om alle fornuftige tiltak ble truffet for å sikre at mål som skulle angripes, faktisk var lovlige militære mål. Utvalget har her fått stadfestet at norsk personell stilte krav om innsyn og ytterligere informasjon når det ble ansett som nødvendig. Utvalget vil poengtere at kompetanse er avgjørende for overholdelse av krigens regler. Systematisk arbeid for å utvikle kunnskap både om humanitærretten og målutvelgelsesprosessen, bør rettes mot de miljøene i Forsvaret og FD og UD som har ansvar for å planlegge, lede og gjennomføre operasjoner der militærmakt skal anvendes. Utvalget ønsker også å påpeke at enighet mellom sentrale aktører om forståelsen av de folkerettslige rammer som gjelder for en internasjonal operasjon, og enighet om hvordan humanitærretten skal etterleves, bygger opp under respekten for regelverket.

De rettslige rammene for operasjonen og de konkrete kravene som stilles til nasjonale vurderinger av militær maktbruk gjennomført av norsk personell, må være skriftlig avklart før gjennomføring. De grunnleggende folkerettslige rammene for militær maktanvendelse må fastsettes på kompetent politisk nivå slik at personellets status er avklart. Dette er av avgjørende betydning i de tilfeller der det utføres krigshandlinger.

Norsk *Red Card Holder* bør ha kompetanse både innenfor humanitærrett og målutvelgelse. Forholdet bør ses i sammenheng med den utdanning som er foreskrevet i det militære utdanningsløpet.

Red Card Holder er etter utvalgets syn avhengig av å ha tilgang til en militærjulist helt fra operasjonens start. Militærjurister som støtter *Red Card Holder*, må ha god kompetanse i humanitærrett generelt og særlig god kompetanse på områder som regler for målvalg og engasjementsregler, samt god kunnskap om målutvelgelsesprosesser. I tilfeller som Libya, der det var tale om en luftoperasjon, vil god kunnskap om luftoperasjoner og de særlige hensyn som gjør seg gjeldende ved slike operasjoner, også være avgjørende.

Sett i sammenheng innebærer punktene over at det bør vurderes å utarbeide et felles utdanningsopplegg slik at nødvendig kompetanse foreligger sammen med planer for hvordan den skal benyttes i praksis.

Det vises for øvrig til de anbefalte tiltakene i kapittel 9 om den militære gjennomføringen.





11.

Politisk og sivil innsats

11.1 Innledning

Da det internasjonale samfunnet grep inn i Libya i mars 2011, var norske myndigheter tydelige på at den militære innsatsen måtte være en del av en helhetlig strategi. Hvordan arbeidet Norge internasjonalt for å fremme sine synspunkter og prioriteringer i internasjonale fora? Hva gjorde Norge konkret for å bidra til situasjonen i Libya på det ikke-militære området? Hadde Norge forutsetninger for å påvirke koordineringen av politiske og militære virkemidler?

Dette kapitlet omhandler den norske sivile innsatsen i Libya i 2011 samt beslutningsprosessene som lå til grunn. I det legger utvalget ikke-militære virkemidler slik som diplomati, humanitær bistand, freds- og forsoningsarbeid og arbeid for å fremme menneskerettigheter og demokrati.

Selv om Norge bidro betydelig til den militære operasjonen, var Norge fortsatt kun én aktør blant mange i de politiske diskusjonene om Libya. Et lite land som Norge vil ha begrenset innflytelse. En utfordring ved å delta i militære operasjoner som i Libya, er at vi i praksis samtidig har liten mulighet til å påvirke den politiske retningen. I dette kapitlet vil vi beskrive og vurdere hvordan norske myndigheter forholdt seg til dette dilemmaet.

Videre vil vi kort beskrive innsatsen i Libya etter at OUP ble avsluttet i oktober 2011. Dette ligger utenfor utvalgets mandat, men tas med for å gi en overordnet framstilling av temaet.

11.2 Norske målsettinger

Da Norge besluttet å bidra militært til operasjonene i mars 2011, var regjeringens klare holdning at den militære innsatsen måtte være en del av en helhetlig strategi. Det var regjeringens syn at militære virkemidler alene ikke ville legge til rette verken for en fredelig løsning av konflikten eller politisk reform i

Libya.⁶¹⁸ Det ble flere ganger understreket at resolusjon 1973 ikke kun dreide seg om bruk av militærmakt, men også om humanitære og politiske aspekter.⁶¹⁹ Det var en klar erkjennelse av begrensningene knyttet til bruk av militærmakt. Statsminister Stoltenberg sa følgende om temaet 29. mars: «Bruken av militærmakt leder i seg selv ikke til en politisk løsning på de sammensatte konfliktene i Libya. Ja, en militær intervensjon kan i seg selv gjøre slike konflikter dypere.»⁶²⁰ Regjeringen arbeidet målrettet for å løfte fram de humanitære og politiske aspektene og for med dette bidra til en helhetlig strategi for Libya i 2011.

Et hovedbudskap, som også var sentralt i den norske innsatsen, var å bidra til å finne en politisk løsning på konflikten. Her fulgte man to spor: et offisielt spor med deltakelse i Kontaktgruppen for Libya, og et hemmelig freds- og forsoningsspor. I det offisielle sporet forsøkte Norge å fremme sine synspunkter i de ulike møtene i Kontaktgruppen for Libya, samt i bilaterale samtaler med andre land og organisasjoner.

En oppfølging av det politiske sporet ble ansett som stadig viktigere for å motvirke den økende splittelsen om Libya i Sikkerhetsrådet. Å støtte FN hadde vært en målsetting i seg selv for det militære bidraget. Man fryktet blant annet at en slik splittelse ville påvirke Sikkerhetsrådets effektivitet og handlekraft på negativt vis. Gahr Støre uttalte følgende om den politiske prosessen i mai 2011:

«Utviklingen på bakken og de internasjonale meningsforskjellene har gitt Gaddafi kort på hånden. Situasjonen preges av stillstand som bare kan løses opp ved å komme videre langs det politiske sporet. Det er derfor avgjørende å intensivere arbeidet for å samle inter-

618 Stortinget. «Redegjørelse av statsministeren om situasjonen i Libya og Norges deltakelse i den internasjonale koalisjonsstyrken.» 29. mars 2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110329/1>

619 Stortinget. «Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om situasjonen i Libya og norsk innsats.» 9. mai 2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110509/1>

620 Statsminister Stoltenbergs redegjørelse, 29. mars 2011.

nasjonal enighet om et veikart for den videre prosessen. Norge arbeider aktivt for dette, bilateralt overfor nærstående land og gjennom multilaterale organisasjoner.»⁶²¹

Det var også viktig for Norge å sikre deltakelse og eierskap i prosessene for de regionale organisasjonene, herunder hovedsakelig Den arabiske liga og Den afrikanske union. En ytterligere målsetting, som i stadig større grad ble formulert i løpet av sommeren 2011, var behovet for en godt koordinert og FN-ledet internasjonal innsats i postkonflikt-Libya.

Videreføringen av disse målsettingene framgår også av den kongelige resolusjonen av 17. juni, der det ble besluttet å videreføre et redusert militært bidrag fram til 1. august. I resolusjonen ble det understreket at man fra norsk side la stor vekt på å avstemme de ulike tiltakene – politiske, sanksjonsmessige, humanitære og militære – for å oppnå den beste løsningen på lang sikt. Nødvendigheten av en politisk løsning ble også framhevet i den kongelige resolusjonen.⁶²²

11.3 Fred og forsoning

Det var to offisielle hovedspor knyttet til forsøkene på å finne politiske løsninger. Det første var FN-sporet, ledet av FNs spesialutsending Abdul Ilah al-Khatib. Det andre initiativet kom fra Den afrikanske union, og var det mest profilerte og offentlige av de ulike prosessene. I tillegg til disse to, forsøkte en rekke enkeltland å bidra med tilrettelegging for en politisk løsning. Norge var ett av disse landene.

Norsk freds- og forsoningsarbeid har lange tradisjoner, men styrket seg særlig etter den kalde krigen. Arbeidet har vært motivert av et ønske om å bidra til konfliktløsning globalt, både for å sikre norske interesser og fordi det har blitt oppfattet som et moralsk ansvar og en etisk plikt å ta vår del av ansvaret. Formålet har vært å bidra til å redusere menneskelig lidelse og forhindre væpnet konflikt. Norsk sikkerhet påvirkes av globale sikkerhetsutfordringer, og Norge har både kapasitet og krefter til å bidra. Særlig gjelder dette på områder der Norge har spesielle forutsetninger for «å gjøre en forskjell». Norge er et lite land uten fortid som kolonimakt, og har heller ikke økonomiske eller strategiske interesser av betydning i konfliktområder. Et tredje viktig aspekt har vært internasjonal troverdighet og tilgang. Utenriksminister Gahr Støre formulerte det slik

i 2008: «Vårt aktive engasjement gir derfor tilgang til sentrale internasjonale beslutningstakere og -arenaer som er viktige for Norge også i andre sammenhenger. Dette er en tilgang vi alltid har behov for.»⁶²³ Siden 1993 har Norge vært engasjert i en rekke fredsprosesser, blant annet i Midtøsten, Sudan, Sri Lanka, Filippinene og Colombia.⁶²⁴

Det norske fred- og forsoningsinitiativet i Libya startet ved en forespørsel til UD 10. mars 2011.⁶²⁵ Medlemmer av Gaddafis familie ønsket Norges hjelp til å starte politiske forhandlinger. Forespørselen ble raskt presentert for utenriksminister Gahr Støre, som ga sitt samtykke til at UD kunne følge opp. Etter ønske fra libysk side reiste representanter fra UD til Tripoli kort tid etter for et møte med Gaddafis sønn, Seif al-Islam. Møtet fant sted rett etter at resolusjon 1973 var blitt vedtatt 17. mars. Dette første møtet dreide seg i stor grad om håndteringen av resolusjon 1973, men Seif al-Islam ga også sitt samtykke til at det ble startet en forhandlingsprosess mellom regimet og opposisjonen. Norge ville legge til rette for denne, og det ville bli gjort i all hemmelighet. Kun et knippe personer var informert i UD, og Gahr Støre var selv tungt involvert. Amerikanske myndigheter ble hele veien holdt informert, blant annet gjennom direkte kontakt mellom Gahr Støre og Clinton.

Etter 17. mars ble det avholdt flere møter mellom partene, herunder fire møter i Oslo. Partene var langt på vei enige om løsningen, nemlig at Gaddafi selv måtte trekke seg. Dette kunne gjøres frivillig, med «æren i behold». Regimet som sådant ville bestå ved å inngå samarbeid med opposisjonen. Vurderingen i det norske forhandlingsteamet var at regimeendring ikke var ønskelig: man fryktet at dette ville føre til fullt sammenbrudd i Libya. Analysen var basert på at opposisjonen var fragmentert, og at Gaddafi fremdeles hadde mange tilhengere som måtte involveres i en politisk prosess. På norsk side oppfattet man at løsningen fikk støtte av Seif al-Islam og andre sentrale personer i regimet. Gaddafi selv nektet imidlertid. Oppfatningen på norsk side var at Gaddafi var isolert og omgitt av en håndfull personer som også filtrerte informasjonen som kom. Hans tilnærming var basert på råd fra hans nærmeste

621 Statsminister Stoltenbergs redegjørelse, 29. mars 2011.

622 Kongelig resolusjon. «Fullmakt til videre deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)». 17. juni 2011.

623 Stortinget. «Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren». 20. mai 2008. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080520/1/>

624 Regjeringen. «Norges engasjement i fredsprosesser siden 1993». 8. november 2016. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenriks-saker/fred-og-forsoning/innsiktsmappe/etter_1993/id732943/

625 Framstillingen av det norske freds- og forsoningsinitiativet er i sin helhet basert på utvalgets høringer 22. desember 2017 og 27. februar 2018. Den norske freds- og forsoningsinnsatsen er også kort beskrevet her: Støre, Jonas Gahr. «Ante vi hva vi gjorde da vi sendte F-16 fly til Libya i mars 2011?» Aftenposten. 24. mars 2015. <https://www.aftenposten.no/mening/kronikk/i/6qx0/Ante-vi-hva-vi-gjorde-da-vi-sendte-F-16-fly-til-Libya-i-mars-2011--Jonas-Gahr-Store>

krets og en tro på at regimet faktisk hadde en viss støtte internasjonalt. Dette bygget blant annet på avtalen om innstilling av landets kjernefysiske program fra 2003 og den tette kontakten med en rekke vestlige land etter dette. I april/mai var oppfatningen i UDs forhandlingsteam at Gaddafi ikke forsto alvorret i situasjonen.

Etter hvert som situasjonen endret seg på bakken, påvirket dette også forhandlingene. På norsk side opplevde man det som et vendepunkt da konflikten i Libya gikk fra militær stillstand til betydelig framgang for opposisjonen i juni 2011. Man hadde før dette fryktet at landet kunne bli delt i to, og at borgerkrigen ville kunne bli en fastfrost konflikt. Opprørernes framgang var kombinert med at enkelte koalisjonspartnere, herunder særlig Frankrike og Storbritannia, framsto som stadig mer innstilt på regimeendring. USA hadde blitt holdt løpende orientert om forsøkene på å finne en politisk løsning, men valgte på dette tidspunktet å innta en tilbaketrukket rolle. Opposisjonen var dermed på offensiven, og ble mindre villig til å forhandle. I midten av juni var det en økende erkjennelse i UDs forhandlingsteam av at forhandlingene kom til å slå feil, og at det mest sannsynlige utfallet av konflikten ville være at opposisjonen overtok makten.

Forhandlingsprosessen fortsatte likevel, men strandet kort tid etter. Inntrykket i UD var at dette først og fremst skyldtes at Gaddafi nektet. Det er også blitt hevdet at USAs taushet og tilbaketrukkne rolle i de militære operasjonene ble tolket av regimet som mottakelighet for tanken om at Gaddafi beholdt makten.⁶²⁶ Enkelte i regimet mente også at Sikkerhetsrådets godkjenning av ICC-jurisdiksjon i resolusjon 1970 fjernet regimets insentiv til å gå inn i seriøse forhandlinger.

Sett fra norsk side var det ingen motsetning mellom Norges militære engasjement og forsøket på å finne en politisk løsning. Formålet med den militære innsatsen var å beskytte sivile og presse Gaddafi til forhandlingsbordet. Håpet var å komme fram til en politisk løsning som gjorde at den militære operasjonen kunne avsluttes. Det norske freds- og forsoningsinitiativet la imidlertid ingen føringer på mulige løsninger – Norge hadde utelukkende en tilretteleggerrolle. Man hadde videre et inntrykk av at partene i forhandlingene heller ikke så Norges militære deltakelse som problematisk, men heller som del av et nødvendig press på Gaddafi.

Norges initiativ var som nevnt kun ett av flere. Utvalget

⁶²⁶ Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side 152.

vil under gi en kort gjennomgang av to av de øvrige initiativene som er offentlig kjent.

Den afrikanske union (AU) engasjerte seg tidlig i Libya-konflikten og fordømte Gaddafi-regimets bruk av vold mot egen befolkning. Unionen var samtidig skeptisk til bruk av militærmakt, og ønsket heller å finne en politisk løsning. På AUs freds- og sikkerhetsråds møte om Libya 10. mars, ble det opprettet en ad hoc-komiteé på høyt nivå for Libya. Komiteen besto av fem afrikanske statsoverhoder og AU-kommisjonens formann, Jean Ping. På samme møte vedtok også freds- og sikkerhetsrådet det som skulle bli kjent som AUs veikart for fred. Veikartet la blant annet opp til våpenhvile, humanitær tilgang og gjennomføring av nødvendige politiske reformer.

Ad hoc-komiteen skulle etter planen reise til Tripoli 20. mars for dialog med partene. Reisen lot seg ikke gjennomføre på grunn av de påbegynte militær-operasjonene.⁶²⁷ Ad hoc-komiteen fortsatte likevel sitt arbeid og fikk gjennomført et møte med Gaddafi 10. april. På dette møtet ga Gaddafi sin prinsipielle tilslutning til AUs veikart, inkludert våpenhvile og forhandlinger. Da komiteen (unntatt Sør-Afrikas president Zuma) møtte NTC i Benghazi dagen etter, skal NTC ha avvist planen, da den ikke innebar Gaddafis umiddelbare avgang.⁶²⁸ Det sistnevnte, nemlig at AUs veikart ikke sier noe om Gaddafis avgang, er blitt trukket fram som det mest problematiske ved AUs forhandlingsforsøk. AU selv mente at Gaddafis avgang var implisitt, og at planen var at Gaddafi måtte overlate makten til en form for overgangsstyre fram til nye institusjoner var på plass.⁶²⁹ Det var samtidig uklart om Gaddafi måtte forlate landet, eller om han kunne bli i en form for internt eksil.⁶³⁰

Ad hoc-komiteen gjorde et nytt forsøk i mai, og Sør-Afrikas president Zuma presenterte forslagene for Gaddafi i Tripoli 30. mai. Gaddafi skal da ha gått med på ikke å ta del i forhandlingene, men insisterte samtidig på å bli værende i landet. Beskjeden fra NTC var også den samme som tidligere; de mente Gaddafi hadde mistet all legitimitet og måtte gå av umiddelbart.

⁶²⁷ African Union. "Communiqué of the meeting of the AU high-level ad hoc committee on Libya." 19. Mars 2011. <http://www.dirco.gov.za/docs/2011/au0322.pdf>

⁶²⁸ De Waal, Alex. "The African Union and the Libya Conflict of 2011". *World Peace Foundation*. 19. desember 2012. <https://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2012/12/19/the-african-union-and-the-libya-conflict-of-2011/>

⁶²⁹ Ping, Jean. "African Union role in the Libyan crisis." *Pambazuka News*. 15. desember 2011. <https://www.pambazuka.org/governance/african-union-role-libyan-crisis>

⁶³⁰ De Waal, *ibid.*

Etter dette fortsatte AU sine forsøk, men ettersom situasjonen utviklet seg på bakken, ble det raskt klart at tiden hadde rent ut for en politisk løsning. Som under det norske freds- og forsoningsinitiativet, ble NTC etter hvert så styrket at de ikke så noe behov for å forhandle så lenge Gaddafi fortsatt satt ved makten.⁶³¹ Mye tyder også på at president Zuma kom på kant med ledelsen i NTC.⁶³² I tillegg til usikkerheten knyttet til Gaddafis avgang har analytikere pekt på flere andre problematiske sider ved AUs initiativ, blant annet splittelsen innad i AU.⁶³³ Det faktum at AU ikke fikk noe drahjelp fra NATO-land, er også blitt trukket fram som en grunn til at initiativet mislyktes.⁶³⁴ Mens AUs initiativ mottok kritikk, særlig i vestlige land, for å ha bidratt til å beskytte Gaddafi og dermed til å forlenge konflikten, pekte AU selv på at organisasjonen kun ønsket å finne en fredelig løsning.⁶³⁵ En utbredt oppfatning i AU og flere afrikanske land var at NATO-land direkte forhindret deres forhandlingsforsøk.

Et annet offentlig kjent, men mindre profilert initiativ, var det russiske. Etter et møte mellom presidentene Obama og Medvedev i Deauville 26. mai, startet Russland forsøk på å få Gaddafi til å gå av og forlate landet.⁶³⁶ Den russiske spesialutsendingen Margelov reiste både til Tripoli og Benghazi, men kom heller ingen vei. NTC insisterte på at Gaddafi måtte gå av, og regimet på at opposisjonen måtte legge ned våpnene, før forhandlinger kunne starte.⁶³⁷ Et siste forsøk fra russisk side innebar å sende lederen av Verdenssjakkforbundet, Kirsan Ilyumzhinov, til Tripoli for å spille sjakk med Gaddafi. Heller ikke dette førte fram.⁶³⁸

Det er kjent at en rekke andre land også bidro med ulike initiativer, blant annet Tyrkia. FN-utsending Khatibs forsøk førte heller aldri fram. Når norske myndigheter uttalte seg om politiske prosesser, var det de formelle og åpne prosessene de viste til, dvs. FNs og AUs initiativer. Det norske initiativet ble holdt hemmelig, og var som nevnt et begrenset spor i en kontekst av flere liknende initiativ fra enkeltland.

631 Gelot, Linnéa. "Role and Impact on the African Union". I *Political Rationale and International Consequences of the War in Libya*, redigert av Dag Henriksen og Ann Karin Larssen, 269-285. Oxford: Oxford University Press, 2016. Side 281.

632 Fabricius, Peter. "Four years after the Libyan revolution, what happened between South Africa and Libya remains a mystery." *Institute for Security Studies*. 28. mai 2015. <https://issafrica.org/iss-today/what-ended-zumas-mediation-in-libya>

633 De Waal, *The African Union and the Libya Conflict of 2011*.

634 Ibid.

635 Ping, *African Union role in the Libyan crisis*.

636 Barry, Ellen. "In Shift, Russia Agrees to Try to Talk Qaddafi Into Leaving." *The New York Times*. 27. mai 2011. <https://www.nytimes.com/2011/05/28/world/europe/28russia.html>

637 Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side 149-150.

638 Ibid., side 150.

Gaddafi-regimet kom med flere våpenhvileforslag i løpet av konflikten. Det første kom rett etter vedtaket av resolusjon 1973, 18. mars. 30. april uttrykte Gaddafi selv et ønske om våpenhvile og forhandlinger med NATO. 26. mai, samtidig som møtet mellom Obama og Medvedev fant sted, kom statsminister al-Baghdadi al-Mahmoudi med et nytt forslag, som innebar å etablere våpenhvile, innføre en grunnlov og tilby erstatning til krigsofre. Gaddafi personlig var ikke nevnt som en del av det politiske veikartet.⁶³⁹ Dersom dette var blitt gjennomført, ville det ha utgjort en regimeendring ettersom Gaddafi selv ville fratruke og en grunnlov ville bli innført. Al-Mahmoudi uttalte likevel på pressekonferansen samme dag: "*Muammar Gaddafi is the leader of the Libyan people, if Muammar Gaddafi goes all the Libyan people go.*"⁶⁴⁰ NATO viste til at alliansen ikke anså forslaget som troverdig, og at regimet fortsatte sine angrep mot sivile på bakken.⁶⁴¹ Forslaget av 26. mai ble også avvist av opprørerne, som på dette tidspunktet opplevde større framgang på bakken.

Det er i ettertid vanskelig å vurdere hvor realistisk et slikt forhandlingsspor ville være. I det arkivmaterialet utvalget har fått tilgang til samt høringsene, finnes ingen spor av vurderinger av regimets våpenhvileforslag, men omfattende vurderinger av den militære innsatsen. Dette gjør det vanskelig for utvalget å vurdere koordineringene av de militære og politiske sporene.

11.4 Kontaktgruppen for Libya

11.4.1 Opprettelsen av Kontaktgruppen

Storbritannias utenriksminister William Hague var 29. mars vert for et møte om Libya i London, der formålet var å diskutere gjennomføringen av resolusjonene 1970 og 1973. Av de i overkant 40 utenriksministre og representanter for regionale organisasjoner som deltok, var blant annet NATO-land, flere arabiske land, FN, Den arabiske liga (LAS) og Organisasjonen for islamsk samarbeid (OIC). Utenriksminister Gahr Støre deltok fra Norge. På møtet ble Kontaktgruppen for Libya opprettet. Kontaktgruppens formål skulle være å sikre den internasjonale innsatsen politisk ledelse og retning, i tett samarbeid med FN, AU, LAS, OIC og EU. Gruppen skulle også være et forum for å koordinere det internasjonale samfunnets innsats knyttet til Libya

639 Chulov, Martin. "Libyan regime makes peace offer that sidelines Gaddafi". *The Guardian*. 26. mai 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/may/26/libyan-ceasefire-offer-sidelines-gaddafi>

640 Reuters. *Libya ready for ceasefire, demands end to NATO strikes*. 26. mai 2011. <https://uk.reuters.com/article/uk-libya-ceasefire/libya-ready-for-ceasefire-demands-end-to-nato-strikes-idUK-TRE74P6C120110526>

641 NATO. Press briefing on Libya. 27. mai 2011. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_74826.htm

og en arena for kontakt med libyske aktører.⁶⁴² De sistnevnte aktørene var i praksis NTC. Et viktig formål med gruppen var å legge politisk press på Gaddafi-regimet. Norge støttet opprettelsen av Kontaktgruppen, og Gahr Støre oppfordret i møtet alle parter til å «*dreie fokus over fra det militære til det sivile og politiske*».⁶⁴³

Prioriteringene på norsk side var å legge til rette for våpenhvile og politisk prosess, samt å bidra til god planlegging av framtidig internasjonal innsats og giverkoordinering.⁶⁴⁴ Man ønsket også å bidra til aktiv involvering av både arabiske og afrikanske land, inkludert LAS og AU. Ved opprettelsen av Kontaktgruppen sa Norge seg villig til å dele ett roterende skandinavisk sete i gruppen. Dette etter klare signaler om at de skandinaviske landene ikke kunne regne med å få hvert sitt sete. Håpet på norsk side var at ordningen kunne bidra til mer dynamikk. Med færre representanter rundt bordet håpet man at gruppen ville kunne arbeide mer målrettet og effektivt.⁶⁴⁵ Siden de skandinaviske landene i stor grad har sammenfallende utenrikspolitiske målsettinger, er slike ordninger relativt vanlige. Danmark hadde det skandinaviske setet de fire første månedene, og Norge tok så over i august 2011. Selv om Norge ikke satt ved bordet de første fire månedene, hadde Norge representanter i den skandinaviske delegasjonen.

11.4.2 Møtene i Kontaktgruppen

Det første møtet i Kontaktgruppen ble holdt 13. april i Doha, med Qatar og Storbritannia som vertskap. Representanter fra 21 land og organisasjoner deltok. Samtlige delegasjoner møtte på utenriksministernivå bortsett fra USA. Også Ban Ki-moon og AUs generalsekretær Jean Ping deltok. Den politiske prosessen var et hovedtema, og det var bred enighet om at Gaddafi hadde mistet all legitimitet. Møtet bar preg av behovet for å legge ytterligere press på Gaddafi. Både Tyrkia og AU presenterte sine veikart for en politisk løsning. I utenriksminister Hagues konkluderende uttalelse framgikk det blant annet at representantene bekreftet sin støtte til en våpenhvile, en politisk løsning og FNs spesialutsendings arbeid med dette.

NTC, ved fungerende statsminister Mahmoud Jibril, deltok også på møtet. Han ba om økt press på Gaddafi og anerkjennelse av NTC som det libyske folks eneste

legitime representanter. Det var ikke enighet i Kontaktgruppen om en slik anerkjennelse av NTC: man valgte heller å beskrive NTC som en legitim partner ("*legitimate interlocutor*"). Det ble videre besluttet å etablere en midlertidig finansieringsmekanisme (TFM) for å kunne bistå NTC med hensyn til rådets finansielle behov på kort sikt.⁶⁴⁶ Sanksjonene mot Libya hadde også rammet NTC, noe som hindret rådet i å tilby grunnleggende tjenester til innbyggerne i områder det kontrollerte. Det var behov for store summer for blant annet å beholde elektrisitet, betale lønninger til offentlig ansatte osv. For NTC var det av legitimitetshensyn også politisk viktig å få midler til drift av offentlige tjenester.⁶⁴⁷

Neste møte i Kontaktgruppen ble holdt 5. mai i Roma. Italia var vertskap sammen med Qatar, og representanter fra 22 land og organisasjoner deltok. Formannsuttalelsen var i stor grad sammenfallende med uttalelsen fra det første møtet. Retningslinjer for finansieringsmekanismen ble godkjent av gruppen, og givere ble invitert til å bidra. Kuwait kunngjorde at de ville gi 180 millioner USD.⁶⁴⁸ Qatar signaliserte at de ville bidra med 400–500 millioner USD, og USA ville gi rundt 90 millioner USD. Norge tok ikke stilling til om man ønsket å bidra til mekanismen, men var opptatt av at det ble en ansvarlig ordning som sikret innsyn, i samsvar med resolusjonene 1970 og 1973.⁶⁴⁹ USA kunngjorde også at landet startet en prosess for å undersøke om deler av Libyas fryste midler kunne frigis og tilfalle NTC.⁶⁵⁰ For Norge var det også viktig at gruppen støttet FN som koordinerende aktør, og at spesialutsending al-Khatib ble identifisert som knutepunkt for den politiske prosessen.⁶⁵¹

Det tredje møtet i Kontaktgruppen fant sted i Abu Dhabi 9. juni. Her var De forente arabiske emirater vertskap sammen med Italia, og representanter fra over 40 land og organisasjoner deltok. Gruppen hadde dermed est betydelig ut fra det første møtet i april, noe som bidro til frustrasjon hos flere. Samtidig var det færre utenriksministre til stede, noe som fikk enkelte til å spørre om interessen for Kontaktgruppen var i ferd med å avta. I formannsuttalelsen fra møtet ble det presentert en rekke elementer for det nye Libya, blant annet at Gaddafi måtte gå av, at regimets maktbruk mot sivile måtte opphøre umiddelbart, at militære

642 Foreign and Commonwealth Office. "London Conference on Libya: Chair's statement." 29. mars 2011. <https://www.gov.uk/government/news/london-conference-on-libya-chairs-statement>

643 Regjeringen. «Krever politisk løsning på krisen i Libya». 29. mars 2011. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/krever-politisk-løsning-på-krisen-i-libya/id637001/>
Se Gahr Støres innlegg her: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konferanse_libya/id637002/

644 Regjeringen. «Innlegg på Libya-konferansen.» 29. mars 2011.

645 Utvalgets høringer 22. desember 2017 og 8. mai 2018.

646 Formannsuttalelsen: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_04/20110926_110413-Libya-Contact_Group-Doha.pdf

647 UDs referat fra møtet, ikke datert.

648 Formannsuttalelsen: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_559.pdf

649 Stortinget, Gahr Støres redegjørelse, 9. mai 2011.

650 Myers, Steven Lee og Donadio, Rachel. "U.S. Seeks to Aid Libyan Rebels With Seized Assets." *The New York Times*. 5. mai 2011.

<https://www.nytimes.com/2011/05/06/world/africa/06dipl.html>
651 Stortinget, Gahr Støres redegjørelse, 9. mai 2011.

styrker måtte trekke seg tilbake, og at en politisk overgangsprosess måtte starte basert på NTCs politiske veikart. Gaddafi-regimets våpenhvileforslag fra 26. mai ble ikke nevnt i uttalelsen, og utvalget har heller ikke funnet noe som tyder på at det ble diskutert.

NTC, igjen representert ved Jibril, gjentok her sitt ønske om å bli anerkjent som den eneste legitime representant for det libyske folk, og det var på dette møtet flere medlemmer som imøtekom ønsket. I et eget møte med den norske delegasjonen advarte representanten fra LAS mot å tro at NTC reelt sett var representativt. Han viste til at kun 25 % av Libyas befolkning bodde i NTC-kontrollerte områder, og han stilte seg tvilende til NTCs vilje til å inkludere samtlige deler av befolkningen i en overgangsfase. Norge inntok hele veien en tilbakeholden tilnærming til dette spørsmålet. Jibril uttrykte også frustrasjon over den manglende økonomiske støtten, og viste til at dette kunne bidra til å svekke NTC til fordel for destabiliserende og ekstremistiske krefter i landet.⁶⁵² Finansieringsmekanismen ble likevel formelt opprettet. Flere land hadde allerede bidratt, herunder Bahrain, Italia, Kuwait, Qatar, Spania, Tyrkia and USA.⁶⁵³ I første omgang fikk NTC kun tilgang til 300 millioner USD fra Kuwait og Qatar, noe som fra NTCs side ble ansett som langt fra tilstrekkelig.⁶⁵⁴

Det fjerde møtet i Kontaktgruppen ble holdt 15. juli i Istanbul, med Tyrkia og De forente arabiske emirater som vertskap. Representanter fra 32 land og sju organisasjoner deltok. I formannsuttalelsen ble det framsatt følgende overordnede prinsipper for overgangsfasen: 1) Gaddafis avgang, 2) respekt for Libyas territoriale integritet og suverenitet, 3) rettferdighet for libyere som har opplevd overgrep under konflikten, men ikke hevnangrep, og 4) inkluderende, libyskeid og representativ overgangsprosess.⁶⁵⁵ Etter planen skulle NTC ha lagt fram en plan for postkonfliktfasen, noe rådet likevel ikke gjorde. Intern splid skal ha vært en av årsakene. NTC ble videre for første gang omtalt som legitim myndighet ("*the legitimate governing authority*"), noe som skjedde etter amerikansk press.⁶⁵⁶ Rett i etterkant av møtet kunngjorde USA at landet anså NTC som Libyas rettmessige myndigheter, noe som ville bidra i prosessen med å frigi beløpet på 34 milliarder

USD som var fryst i amerikanske banker.⁶⁵⁷

Et gjennomgående tema i kontaktgruppemøtene var hvordan man skulle forholde seg til NTC. Formuleringen "*the legitimate governing authority*" var gjenstand for betydelig diskusjon. Norge var ett av landene som inntok en mer tilbakeholden tilnærming til spørsmålet. I UD var man klar over at NTC ikke var representativt for hele landet, og rådet først og fremst hadde støtte i øst. Norge var imidlertid i klart mindretall.⁶⁵⁸

15. august tok Norge over det roterende skandinaviske setet. I forkant av dette hadde UD lagt opp til mer systematisk kontakt med andre medlemmer av Kontaktgruppen, regionale organisasjoner, FN og NTC⁶⁵⁹, dette i tråd med norske prioriteringer, nemlig å bidra til aktiv involvering av regionale organisasjoner. Etter at NTC tok kontroll over Tripoli, anerkjente også Norge NTC som den legitime myndigheten i Libya 23. august.⁶⁶⁰

Et femte møte på embetsnivå (politiske direktører i stedet for utenriksministre) ble holdt i Istanbul 25. august på tyrkisk initiativ. Møtet kom i stand på kort varsel fordi opposisjonen hadde tatt kontroll over Tripoli. Norge ledet møtet sammen med Tyrkia. På møtet var det bred enighet om at NTC var den eneste legitime representanten for Libya. LAS anerkjente også NTC på møtet, og inviterte de nye representantene til ligaens neste møte. Et sentralt tema for møtet var frigjøring av fryste midler, slik at statsapparatet var sikret drift i overgangsfasen. Det var også enighet om at FN måtte ta hovedansvaret for internasjonal koordinering av assistanse, men at denne måtte baseres på libyske planer. Budskapet til NTC var at rådet måtte utarbeide konkrete planer for postkonfliktfasen.⁶⁶¹ Utenriksminister Gahr Støre uttalte etter møtet:

«Det er nå viktig at libyerne selv er i sentrum for å legge planer for det nye Libya. De må gjøre sine prioriteringer og det internasjonale samfunn må støtte opp om disse på en god og helhetlig måte. Møtet i dag viser at det er bred enighet om veien videre for Libya.»⁶⁶²

652 UDs referat fra møtet, ikke datert.

653 Formannsuttalelsen: <http://www.voltairenet.org/article170858.html>

654 Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side 132.

655 Formannsuttalelsen: https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_07/20110926_110715-Libya-Contact-Group-Istanbul.pdf

656 Internt UD-notat. «Libya – Fjerde møte i kontaktgruppen, Istanbul 15. juli 2011.» 15. juli 2011.

657 Quinn, Andrew. "Seeking to free funds, U.S. recognizes Libya rebels." *Reuters*. 15. juli 2011. <https://www.reuters.com/article/us-libya-meeting-usa/seeking-to-free-funds-u-s-recognizes-libya-rebels-idUSTRE76E2QF20110715>

658 Utvalgets høringer, bl.a. 8. mai 2018.

659 Internt UD-notat. «Libya. Planlegging for norsk sete i Kontaktgruppen. Behov for avklaringer.» 1. juli 2011.

660 Regjeringen. «Norge anser overgangsrådet i Libya som legitim myndighet.» 23. august 2011. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/libya_ntc/id652749/

661 Internt UD-notat. «Libya – Møte i Kontaktgruppen på embetsnivå, Istanbul 25. august 2011». 25. august 2011. Formannsuttalelsen fra møtet finnes her: http://www.mfa.gov.tr/conclusions-of-the-libya-contact-group-meeting_-istanbul_-25-august-2011.en.mfa

662 Regjeringen. «Viktige skritt videre for nytt Libya». 25. august 2011. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt_libya/id653445/

Det siste møtet i Kontaktgruppen fant sted som et toppmøte i Paris 1. september. President Sarkozy og statsminister Cameron ledet møtet sammen. Representanter fra mer enn 60 land og organisasjoner deltok, herunder statsminister Stoltenberg fra Norge. Formålet var å stake ut kursen framover samt å stille krav til NTC om å respektere menneskerettighetene og sikre en inkluderende prosess.⁶⁶³ NTC ble også oppfordret til å fokusere på forsoning i postkonfliktfasen.⁶⁶⁴ I formannsuttalelsen ble det vist til den libyske delegasjonslederen Jalils presentasjon av planene for overgangsfasen, og at målet var å bygge et nytt demokratisk og pluralistisk Libya. I uttalelsen ble også betydningen av å frigi fryste midler understreket.⁶⁶⁵ Som medlem av Sikkerhetsrådet blokkerte Sør-Afrika rådets arbeid med å få frigitt disse midlene. Etter betydelig press fra USA gikk Sør-Afrika til slutt med på å frigi 1,5 milliarder USD til NTC.⁶⁶⁶

Enda et toppmøte om Libya ble holdt 20. september i New York, der også Stoltenberg deltok fra Norge. Møtet ble ledet av FNs generalsekretær Ban Ki-moon, og over 70 stats- og regjeringssjefer var invitert. Deltakerne på møtet gav sin fulle støtte til NTC, som var representert ved blant annet Mustafa Abdel Jalil og Mahmoud Jibril. President Obama hadde også et eget bilateralt møte med Jalil.⁶⁶⁷ På toppmøtet ble NTC oppfordret til å påse at en overgangsregjering som reflekterte mangfoldet i Libya, ble etablert så raskt som mulig. Det nye Libya måtte være forent, demokratisk og pluralistisk og vise respekt for menneskerettigheter og rettssikkerhet.⁶⁶⁸ Stoltenberg understreket også at Libyas nye myndigheter hadde et «stort ansvar for å utvikle et nytt og mer demokratisk Libya».⁶⁶⁹

Det var videre enighet om at Libya fortsatt hadde behov for internasjonal støtte, og at FN måtte lede dette arbeidet. Sikkerhet, humanitær bistand og demokratifremme var hovedprioriteringene. Prosessen skulle være inkluderende og basert på libysk eierskap og nyte godt av effektiv internasjonal assistanse. I sitt

innlegg understreket Stoltenberg FNs lederrolle og betydningen av libysk eierskap. Han oppfordret til en bred og inkluderende prosess, der også kvinner måtte delta. Videre tilbød han norsk støtte til kompetansebygging innen forvaltning av petroleumsressurser. NTC-leder Jalil trakk også i sitt innlegg fram at Libya ikke var et tradisjonelt bistandsland, og at landet først og fremst hadde behov for teknisk assistanse for å utvikle et nytt og demokratisk Libya.⁶⁷⁰ Se mer om postkonfliktplanene i punkt 11.6 i dette kapitlet.

På møtet kunngjorde flere, herunder USA, EU og Østerrike, at de var i ferd med å gjenåpne eller etablere ambassader i Tripoli. FNs spesialrepresentant Ian Martin ville også reise til Tripoli samme uke for å etablere FNs nye støtteoperasjon, UNSMIL.

I etterkant av høynivåmøtet ble det holdt et møte på høyt embetsnivå for å diskutere prinsipper og rammer for den videre internasjonale innsatsen. Det var enighet om at FN, Verdensbanken og EU skulle samordne oppfølgingen. De nye libyske myndighetene hadde også valgt ut områder der det var nødvendig med internasjonal støtte. Det ble igjen understreket fra FNs side at innsatsen måtte være behovsdrivet.⁶⁷¹ Som vi skal komme tilbake til senere, motsatte Libyas overgangsmyndigheter seg et sterkt internasjonalt nærvær. Det var også manglende vilje til å presse fram dette hos sentrale aktører.

11.4.3 Norges rolle i Kontaktgruppen

I UD ble Kontaktgruppen ansett som nyttig for å markere internasjonal enighet, opprettholde presset på Gaddafi og gi NTC et internasjonalt møtested. Møtene fungerte også som en arena for bilaterale Libya-samtaler i tillegg til de offisielle møtene. I UD mente man dermed at gruppen delvis hadde oppfylt sitt formål.⁶⁷²

Samtidig var det åpenbart at Norges muligheter for innflytelse i gruppen var svært begrensede til tross for at vi bidro betydelig på det militære området.

På norsk side erkjente man også at det var åpenbare spenninger innad i gruppen og mellom Kontaktgruppen og deler av FNs sikkerhetsråd (f.eks. Sør-Afrika) og regionale aktører som LAS og AU.⁶⁷³ De sistnevnte organisasjonene ble oppfattet som negative til gruppen, og man hadde ikke greid å involvere dem i tilstrekkelig grad. Særlig gjaldt dette AU, som allerede fra starten av

663 NRK. *Paris-møte staker ut kursen i Libya*. 31. august 2011. <https://www.nrk.no/urix/paris-mote-staker-ut-kursen-i-libya-1.7772913>

664 BBC. *Paris conference urges Libya reconciliation*. 1. september 2011. <http://www.bbc.com/news/world-africa-14744073>

665 Formannsuttalelsen: <https://www.gov.uk/government/news/paris-conference-on-libya-chairs-statement>

666 Chivvis, Christopher S. *Toppling Qaddafi. Libya and the Limits of Liberal Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2014. Side 164.

667 Cooper, Helene og MacFarquar, Neil. "Obama Praises Libya's Post-Qaddafi Leaders at U.N." *The New York Times*. 20. september 2011. <https://www.nytimes.com/2011/09/21/world/obama-meets-with-world-leaders-at-united-nations.html>

668 FN. "Chairman's Statement. High Level Meeting on Libya." 20. september 2011. http://www.un.org/News/dh/infocus/North_Africa/Chairman_Statement_High_Level_Meeting_On_Libya_20110920.pdf

669 Regjeringen. "Statsministeren deltar på Libya-toppmøte i New York." 20. september 2011. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministeren-deltar-pa-libya-toppmote/id654994/>

670 Rapport fra FN-delegasjonen. «Høynivåmøte om Libya 20. september 2011.» 21. september 2011.

671 Ibid. Rapport fra FN-delegasjonen, 21. september 2011.

672 Internt UD-notat. «Libya. Planlegging for norsk sete i Kontaktgruppen. Behov for avklaringer.» 1. juni 2011.

673 Internt UD-notat. «Utenriksministerens samtale med svensk og dansk kollega 8. juni.» 7. juni 2011.

hadde vært kritisk til Kontaktgruppen. Norge hadde oppfordret AU til å engasjere seg i Kontaktgruppen, noe som blant annet ble understreket av statssekretær Barth Eide da han deltok som observatør på AUs møte i Addis Abeba 25. mars.⁶⁷⁴ Det var betydelig misnøye blant AU-land med det de oppfattet som manglende konsultasjon om Paris-møtet 19. mars og den raske beslutningen om å starte bombing av Libya. Ingen afrikanske land hadde deltatt i Paris, og AU deltok heller ikke på møtet i London 29. mars.⁶⁷⁵

Videre mente man at Kontaktgruppen verken var operativ nok eller la til rette for reelle substansdiskusjoner. Gruppen este ut, og ble ikke det effektive organet man hadde håpet på. Det var også enkelte spenninger i det skandinaviske samarbeidet, samt frustrasjon på norsk side over ikke å kunne sitte ved bordet og målbære norske synspunkter. På norsk side var det dermed en erkjennelse av at rotasjonsordningen ikke hadde fungert på tilfredsstillende vis, og at man trolig hadde vært for beskjeden da man godtok denne. Gruppen var uansett for stor til å kunne fungere som et operativt og effektivt organ, og Norge hadde heller ikke hatt mulighet til å fremme sine egne prioriteringer ved bordet. Samtidig var det en oppfatning på norsk side av at gruppen uansett ikke greide å skape den politiske retningen den skulle, med eller uten norsk deltakelse.⁶⁷⁶

11.5 Norsk kontakt med Det nasjonale overgangsrådet i Libya (NTC)

Norske myndigheter hadde kontakt med NTC, blant annet ved flere besøk i Benghazi. Det første møtet på politisk nivå ble holdt 19. april mellom statssekretær Barth Eide og den London-baserte NTC-representanten Guma al-Gumaty. Kort tid etter dette vurderte UD hvordan Norge burde forholde seg til NTC. Norsk anerkjennelse var ikke aktuelt av folkerettslige årsaker, basert på etablert norsk praksis. Man anså det likevel ikke dette som et hinder for at Norge, i en overgangsfase fram til valg ble avholdt, kunne støtte NTC som en legitim samtalepartner og aktør, dette på basis av at NTC hadde en faktisk kontroll og utøvde ansvar i sine områder, samt at Gaddafi-regimet hadde mistet legitimitet.⁶⁷⁷ Norge ønsket dermed å støtte NTC uten å anerkjenne rådet formelt som Libyas rettmessige myndigheter.

674 Regjeringen. «Innlegg på Den afrikanske unions møte.» 25. mars 2011. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/afrikanske_union/id636880/

675 Gelot, side 280.

676 Utvalgets høringer 22. desember 2017 og 8. mai 2018.

677 Internt UD-notat. «Libya. Norsk holdning til Overgangsrådet.» 4. mai 2011.

I mai 2011 hadde flere land anerkjent NTC, enten som «den eneste legitime representanten for det libyske folk» eller som «en legitim representant». Blant disse var Frankrike, Italia, Qatar, Maldivene, Kuwait og Gambia. Andre land hadde gitt NTC politisk eller finansiell støtte, blant annet USA, Storbritannia, Spania og Danmark. I UD's vurdering av valg av norske virkemidler ble det understreket at NTC ikke var et produkt av en demokratisk prosess, og at rådet heller ikke kunne anses som representativt for hele landet. Samtidig ble det påpekt at NTC på dette tidspunktet representerte det eneste reelle og troverdige alternativet til Gaddafi, og at NTC selv presiserte at rådet kun hadde en rolle i en overgangsperiode. Det ble antatt at NTC ikke hadde ambisjoner om å overta etter Gaddafi-regimet, og at rådet sluttet seg til demokratiske verdier og prinsipper. NTCs al-Gumaty hadde på møtet med Barth Eide skissert en bred og inkluderende politisk prosess mot et kommende valg. På bakgrunn av dette var vurderingen i UD at norsk støtte til NTC framsto som det beste tiltaket for å bidra til en varig politisk løsning i Libya. Norsk støtte ble gitt i form av politisk støtte, ikke finansiell.⁶⁷⁸

I juni besøkte Barth Eide Benghazi, og 22. juni møtte han igjen al-Gumaty. Møtet bidro til å formalisere det norske tilbudet om postkonfliktsamarbeid. Norge ville tilby støtte innen institusjons- og kapasitetsbygging samt til petroleumsforvaltning. I møtet understreket også Barth Eide norsk støtte til NTC selv om det ikke var aktuelt med formell anerkjennelse.

Etter at NTC tok kontroll over Tripoli, kunngjorde Gahr Støre 23. august at Norge anerkjente NTC som den legitime myndigheten i Libya.⁶⁷⁹

11.6 Humanitær bistand

Som nevnt var det en norsk prioritet å løfte fram det humanitære og sivile perspektivet i resolusjon 1973 i ulike fora. I et internt UD-notat datert 24. mars påpekes det at beskyttelse av sivile og sikring av humanitær tilgang var de sentrale formålene i resolusjon 1973, og at det var disse som gjorde at vestlige, arabiske og afrikanske land kunne forenes om teksten. Å forhindre at det humanitære perspektivet forsvant ble dermed vurdert som sentralt for å beholde den brede internasjonale støtten.⁶⁸⁰ Det humanitære perspektivet ble også framhevet flere ganger av norske myndigheter, blant annet av Gahr Støre

678 Ibid.

679 Regjeringen. «Norge anser overgangsrådet i Libya som legitim myndighet.» 23. august 2011. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/libya_ntc/id652749/

680 Internt UD-notat. «Libya. Den humanitære krisen. Forslag til norske initiativ.» 24. mars 2011.

i hans redegjørelse for Stortinget 9. mai.

I 2011 startet Norge også å gi humanitær bistand til Libya, noe man ikke hadde gjort tidligere. Landet ble ikke vurdert som et «bistandsland», og ble i 2011 (som nå) klassifisert av OECD som et «øvre mellominntektsland». ⁶⁸¹ Libyas BNP per innbygger lå i 2010 på 14 000 USD, noe som var ett av Afrikas høyeste. ⁶⁸²

Norge ga totalt 80 millioner kroner i humanitær bistand til Libya i 2011. De første 50 millionene ble kunngjort 3. mars, og var særlig rettet mot å avhjelpe situasjonen på grensen mellom Libya og Tunisia. Et stort antall gjestearbeidere strømmet ut av Libya, og kapasiteten på grensen var i ferd med å nå bristepunktet. Formålet med den norske støtten var å bidra til å unngå en humanitær krise og hindre destabilisering av situasjonen i Tunisia. Støtten ble kanalisert via blant annet FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM), Verdens helseorganisasjon (WHO), FNs befolkningsfond (UNFPA) og Den internasjonale Røde Kors-komiteen. ⁶⁸³

Av øvrige norske tiltak på dette tidspunktet var blant annet støtte til Norges Røde Kors' kirurgiske team på fire personer, som arbeidet i Benghazi. Flyktninghjelpen, NORCAP og Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap var også til stede på bakken. ⁶⁸⁴

I april ble det besluttet å gi ytterligere 30 millioner i humanitær bistand. Støtten gikk i hovedsak til humanitær tilgang, beskyttelse av sivile samt fullføring av humanitær evakuering av tredjelandsborgere. Dette var i tråd med FNs reviderte nødhjelpsappell, som ble kunngjort 1. april. Støtten ble hovedsakelig kanalisert gjennom Den internasjonale Røde Kors-komiteen, IOM og UNHCR. På dette tidspunktet ble humanitær tilgang i myndighetskontrollerte områder vurdert som en av de største utfordringene. Situasjonen på grensen til Tunisia og Egypt ble også ansett som en prioritert, da man ville forhindre en enda større byrde for disse nabolandene. ⁶⁸⁵

Utenriksminister Gahr Støre redegjorde for den humanitære innsatsen, samt betydningen av det humanitære perspektivet, i sin redegjørelse for

Stortinget 9. mai. På det tidspunktet var 60 av de 80 millionene blitt utbetalt, mens man ventet på humanitær tilgang i vest for å frigjøre den resterende bistanden. Gahr Støre påpekte samtidig at det ikke var en humanitær krise i Libya, unntatt i områder med intense kamphandlinger. Dette var også blitt bekreftet av lederen av Den internasjonale Røde Kors-komiteen. ⁶⁸⁶

Utover i konflikten skiftet norsk fokus fra humanitær bistand til spørsmålet om hvordan man kunne støtte postkonflikt-Libya, noe Gahr Støre også understreket i sin redegjørelse 9. mai. ⁶⁸⁷ Dette var basert på at Libya hadde betydelige egne ressurser og ikke var vurdert som et bistandsland, et argument som også ble framhevet av NTC. Vurderingen i UD var at gjenoppbyggingsarbeidet i Libya kunne finansieres av Libya selv, men at det i denne sammenheng ville være sentralt å gjøre tilgjengelig de fryste midlene som ble anslått til å være av størrelsesorden 150-165 milliarder USD. ⁶⁸⁸ Dette ble tidlig ansett som første prioritet, og Norge sendte 31. august søknad til FNs sanksjonskomité om frigivelse av USD 370 millioner på norske konti som hadde vært fryst siden mars. ⁶⁸⁹ Sanksjonskomiteen godkjente 14. september Norges anmodning om å frigiv midlene til fordel for den libyske sentralbanken. ⁶⁹⁰

Videre ville eventuelle norske bidrag baseres på anmodninger fra libysk side. Norske myndigheter fant det naturlig å fokusere på kompetansebygging på områder der Norge hadde særlige forutsetninger for å bidra, herunder særlig petroleumsforvaltning. Andre prioriterte områder var fremme av demokrati og menneskerettigheter, med særlig fokus på kvinners rettigheter, og videre humanitær innsats. ⁶⁹¹ Utvalget vil senere i dette kapitlet komme tilbake til hvordan norsk engasjement ble videreført etter intervensjonen.

11.7 Norsk og internasjonal innsats i postkonflikt-Libya

11.7.1 Innledning

På norsk side presiserte man i løpet av 2011 at Libya, uavhengig av hvordan konflikten ville ende, kom til å ha

681 OECD. «DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2011 flows.» <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20used%20for%202011%20flows.pdf>

682 CIA World Factbook 2011. <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2011/index.html>

683 Regjeringen. «50 millioner kroner i nødhjelp til Libya.» 3. mars 2011. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/libya_hjelp/id635111/

684 Internt UD-notat. «Den humanitære krisen i Libya. Forslag til norsk støtte.» 3. mars 2011.

685 Internt UD-notat. «Den humanitære krisen i Libya. Forslag til økt norsk støtte, særlig til FNs reviderte appell og ICRC.» 4. april 2011.

686 Stortinget, Gahr Støres redegjørelse, 9. mai 2011.

687 Ibid.

688 Internt UD-notat. «Libya – mulige norske innsatsområder i et postkonfliktengasjement.» 1. september 2011.

689 Regjeringen. «Ber FN frigi frosne Libya-midler i Norge.» 1. september 2011. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ber-fn-frigi-frosne-libya-midler-i-norge/id653874/>

690 Regjeringen. «FN frigir Libya-midler i Norge.» 14. september 2011. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fn-frigir-libya-midler/id654538/>

Selve frigivelsen skjedde etter at sanksjonskomiteen hadde opphevet sanksjonene mot den libyske sentralbanken, i desember 2011.

691 Internt UD-notat. «Libya – mulige norske innsatsområder i et postkonfliktengasjement.» 1. september 2011.

behov for langsiktig støtte fra det internasjonale samfunnet. Gahr Støre understreket i redegjørelsen 9. mai at FN burde ta ledelsen i arbeidet med å koordinere den internasjonale støtten for å bidra til demokrati, stabilitet og fremme av menneskerettigheter. Han uttalte blant annet følgende: «Vi vil støtte at FN planlegger for et slikt ansvar, i samarbeid med de regionale organisasjonene.» Man var tidlig klar over at et eventuelt regimefall i Libya ville kunne skape store utfordringer. Dette spørsmålet ble diskutert i større detalj i kapittel 6.

Som vi så i kapittel 4, har utviklingen i Libya etter 2011 i stor grad gått i feil retning. Betydelige deler av kritikken mot intervensjonen i 2011 rettes mot den manglende oppfølgingen etter at NATO avsluttet militæraksjonen i Libya. Det var konflikt i Libya da det internasjonale samfunnet intervenerte i mars 2011, og det er fortsatt konflikt i dag. I hvor stor grad militæroperasjonene i 2011 er årsaken til dagens situasjon er vanskelig å si. Det er bred enighet om at det internasjonale samfunnets oppfølging av Libya etter 2011 har vært mangelfull.

FN planla i utgangspunktet en fredsbevarende styrke i Libya. Dette lot seg ikke gjennomføre, hovedsakelig av to grunner: manglende rettslig grunnlag, dvs. ikke enighet blant de faste medlemmene av Sikkerhetsrådet om et eventuelt FN-mandat, og manglende vilje hos libyske overgangsmyndigheter. For å sette inn en fredsbevarende styrke må det foreligge enten en sikkerhetsrådsresolusjon eller en invitasjon fra landets myndigheter. I dette tilfellet hadde man ingen av delene. I tillegg var det en klar mangel på politisk vilje til å presse saken ytterligere fra de største aktørene, herunder USA, Frankrike og Storbritannia. Heller ikke blant arabiske land var det ønske om internasjonalt nærvær i Libya.

Under vil vi kort gjennomgå planleggingen av postkonflikt-fasen. Utvalget vil ikke vurdere postkonflikt-fasen i seg selv eller evaluere de norske tiltakene som ble iverksatt i denne fasen. Vi vil likevel gi en oversikt over implementeringen av planene for postkonflikt-fasen. Formålet er å sette den norske innsatsen i Libya i 2011 inn i en større sammenheng som kan være relevant for framtidig norsk militær og sivil internasjonal innsats.

11.7.2 Internasjonal planlegging og oppfølging

Som beskrevet tidligere i dette kapitlet, var det enighet i NATO og mellom landene som deltok i de militære operasjonene i Libya i 2011, om at FN skulle lede og koordinere den internasjonale innsatsen i postkonflikt-Libya. Dette var også et norsk ønske.

Allerede i april 2011 utnevnte FNs generalsekretær en spesialrepresentant, Ian Martin, for å koordinere

postkonfliktplanleggingen. Samtlige relevante deler av FN, inkludert Verdensbanken, startet med foreløpig planlegging og analyser den våren, men det var stor usikkerhet knyttet til hva slags mandat FN kunne få for fasen etter den internasjonale intervensjonen. Det skyldtes både den stadig økende splittelsen i FNs sikkerhetsråd samt uklarhet om hvilke libyske aktører man skulle forholde seg til.⁶⁹²

Planleggingen i FN ble gjort i samråd med EU og NATO. Utfordringen hele veien var at NTC ønsket å styre overgangsperioden selv uten påvirkning utenfra. NTC ønsket et visst FN-engasjement velkommen, men ingen «støvler på bakken». Det var ikke aktuelt å invitere til noe militær tilstedeværelse. Dette gjorde det umulig med et tradisjonelt fredsbevarende bidrag. Selv FNs forslag om 200 ubevæpnede observatører for å overvåke en våpenhvile møtte motstand hos NTC.⁶⁹³ Siden det i FNs sikkerhetsråd heller ikke var enighet om et eventuelt vedtak om en fredsbevarende styrke, ble FNs engasjement i Libya dermed utformet etter rammer lagt av libyske overgangsmyndigheter.

FNs sikkerhetsråd vedtok 16. september 2011 resolusjon 2009, som opprettet FNs støtteoppdrag i Libya, UNSMIL.⁶⁹⁴ Oppdraget er politisk og ikke en fredsbevarende operasjon, og er underlagt FNs avdeling for politiske saker (DPA). UNSMIL har hovedkontor i Tunis og ledes av den til enhver tid sittende spesialrepresentanten for Libya. Oppdraget ble opprettet etter ønske fra libyske overgangsmyndigheter, og bygger på et prinsipp om nasjonalt libysk eierskap.⁶⁹⁵ Ifølge mandatet fra 2011 skulle UNSMIL bistå Libya med blant annet å gjenopprette offentlig sikkerhet, fremme rettsstatsprinsipper, gjennomføre politisk dialog, hjelpe fram nasjonal forsoning og starte en grunnlovs- og valgprosess samt koordinere bistand fra multilaterale og bilaterale aktører.⁶⁹⁶ FNs oppdrag er blitt forlenget flere ganger, sist i 2017 for perioden fram til september 2018 (resolusjon 2376).⁶⁹⁷

Den første tiden var FNs innsats konsentrert om de tre områdene der NTC ønsket støtte: valggjennomføring, sikkerhet og overgangsjustis.⁶⁹⁸ Valget i 2012 ble

692 Martin, Ian. "The United Nations' Role in the First Year of the Transition." I *The Libyan Revolution and its Aftermath*, redigert av Peter Cole og Brian McQuinn. London: Hurst & Company, 2015. Side 128-129.

693 Martin, side 130-131.

694 FNs sikkerhetsråd. Resolusjon 2009. 16. september 2011. <http://unsct.org/en/resolutions/doc/2009>

695 UNSMILs mandat: <https://unsmil.unmissions.org/mandate>

696 Se hele resolusjonen med mandatet her: <https://www.un.org/press/en/2011/sc10389.doc.htm>

697 FNs sikkerhetsråd. Resolusjon 2376. 14. september 2017. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF-CF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2376.pdf

698 Martin, side 130.

gjennomført med betydelig FN-støtte og ble jevnt over ansett som vellykket. Det viktige arbeidet med å gjenopprette offentlig sikkerhet inkluderte reform og utvikling av politi- og sikkerhetsstyrker, integrering av militskrigere og opprettelse av myndighetskontroll over de store mengdene våpen som florerte i landet. Her lyktes man ikke, og FNs spesialutsending Ian Martin har erkjent at FNs største nederlag var den manglende framgangen i sikkerhetssektoren.⁶⁹⁹

FN spiller fortsatt i dag en hovedrolle i arbeidet med å tilrettelegge for politiske forhandlinger. Arbeidet ledes nå av FNs spesialutsending, Ghassam Salamé, som tok over stillingen i juni 2017. Etter omfattende møtevirksomhet i Libya la Salamé fram en ny handlingsplan for landet i forbindelse med FNs generalforsamling i september 2017. Planen baserte seg på at den såkalte *Libyan Political Agreement* (LPA) fortsatt utgjorde kjernen for en politisk løsning, men la opp til enkelte mindre endringer i avtalen samt folkeavstemning om grunnlov og nye valg. Salamé arbeider fortsatt langs disse linjene, og planen har bred støtte internasjonalt. Ifølge Salamés tidsplan skal det senere i 2018 holdes en folkeavstemning om grunnlov og valg i 2019. Mye tyder på at prosessen kan trekke ut i tid.⁷⁰⁰ Norge har hele veien aktivt støttet FNs spesialutsendingers arbeid med å få på plass politiske løsninger, og har understreket betydningen av en inkluderende prosess.⁷⁰¹

I NATO kom postkonfliktplanlegging på agendaen i mai 2011, og ble diskutert regelmessig etter dette.⁷⁰² Det var tidlig enighet om at FN burde ta ledelsen av innsatsen i Libya, og at NATOs rolle måtte være begrenset. Man ønsket ingen «NATO-støvler på bakken», først og fremst fordi det ikke var appetitt blant sentrale allierte for et langvarig militært engasjement i Libya, men også fordi man fryktet at en slik militær tilstedeværelse ikke ville aksepteres av libyerne. Synet på NATOs begrensede rolle hadde bred oppslutning og lå blant annet til grunn for forsvarsministrenes diskusjoner under ministermøtet i juni.⁷⁰³ Premisset for diskusjonen i NATO sommeren 2011 var derfor at NATO ikke skulle lede postkonfliktinnsatsen, og drøftelsene dreide seg dermed i stor grad om grensene for NATOs videre

engasjement.⁷⁰⁴ Det var på dette tidspunktet en viss bekymring for at det ville oppstå et maktvakuum etter Gaddafis fall, og at det ville ta tid før en eventuell FN-operasjon var på plass. Samtidig var det også klart at ingen medlemsland var villige til å påta seg oppgaven som rammeverksnasjon i en overgangsfase eller til å bidra med bakkestyrker i en NATO-operasjon.⁷⁰⁵

Den norske holdningen var at FN måtte ta hovedansvaret for å koordinere og planlegge oppfølgingen av Libya etter intervensjonen. Det ble understreket at det var Kontaktgruppens og FNs sikkerhetsråds oppgave å bidra til en helhetlig politisk plan for Libya.⁷⁰⁶

Heller ikke i FN var det noe ønske om et NATO-bidrag, men det ble diskutert mellom NATO og FN hvordan NATO eventuelt kunne bidra til å hjelpe den organisasjonen eller landet som tok hovedansvaret. Det var hyppige konsultasjoner og utveksling av informasjon mellom NATO, FN og EU, og det var enighet om at FN og Kontaktgruppen for Libya skulle ta ledelsen i postkonfliktfasen. Et eventuelt NATO-bidrag måtte vurderes ut fra tre vilkår: klart definerte behov på et område der man kunne gjøre en forskjell, solid rettslig forankring og støtte fra libyske myndigheter.

En tilbakevendende diskusjon i NATO var også spørsmålet om NATO burde iverksette formell forsiktig planlegging av situasjonen post-Gaddafi. NATO hadde tidlig startet uformell planlegging av en slik situasjon, i tilfelle NATO likevel måtte inn i én eller annen rolle. Bekymringen var at Gaddafis regime plutselig skulle falle, og at det så ville oppstå et maktvakuum før en eventuell FN-operasjon var på plass. Fragmentert, uorganisert vold ble ansett som en stor trussel. Det var likevel ingen medlemsland som var villige til å påta seg oppgaven som rammeverksnasjon i en overgangsfase eller bidra med bakkestyrker i en eventuell NATO-operasjon.⁷⁰⁷ På bakgrunn av forståelsen av at NATO ikke ville ha en ledende rolle, ble man enig om å iverksette en formell planleggingsprosess i august. Man la opp til en begrenset NATO-rolle, hovedsakelig av støttende art, og behovet for et klart FN-mandat ble understreket. Et nøkkelbudskap i denne perioden, også fra norske myndigheters side, var behovet for å drive forventningsstyring overfor FN og andre aktører om

699 Martin, side 150.

700 The Economist Intelligence Unit. «Country report. Libya.» Generert 24. april 2018. http://country.eiu.com/FileHandler.ashx?issue_id=626647246&mode=pdf

701 Internett UD-notat. «Libya – norske prioriteringer» (F). 23. desember 2015.

702 Gjennomgangen av NATOs planlegging er basert på 18 rapporter fra NATO-delegasjonen i perioden mai-september 2011. Noen av disse nevnes spesifikt i fotnoter under.

703 Rapporter fra NATO-delegasjonen: «NATOs forsvarsministermøte 8-9.6.11» (B). 31. mai 2011. «NATOs operasjon i Libya forlenget med 90 dager» (B). 3. juni 2011. «NATO. Rådssdiskusjon om Libya» (B). 8. juni 2011.

704 Rapport fra NATO-delegasjonen. «NATO. Rådsmøte om NATOs mulige post-konflikt rolle i Libya 22. juni» (B). 24. juni 2011.

705 Rapport fra NATO-delegasjonen. «NATO. Libya – uformelt møte» (B). 14. juli 2011.

706 Flere rapporter fra NATO-delegasjonen samt instruks fra UD til NATO-delegasjonen: «Libya. Instruks til møte i NATOs råd 27. mai 2011» (B). 27. mai 2011.

707 Rapport fra NATO-delegasjonen. «NATO. Libya – uformelt møte» (B). 14. juli 2011.

UNITED NATIONS SUPPORT MISSION IN LIBYA

United Nations Support Mission in Libya, UNSMIL, er en politisk misjon som ble opprettet 16. september 2011 ved sikkerhetsrådsresolusjon 2009 (2011). Resolusjonen og opprettelsen kom etter anmodning fra myndighetene i Libya. Bakgrunnen for anmodningen var at myndighetene i Libya ønsket støtte i arbeidet med å stabilisere og utvikle landet i postkonfliktperioden. Misjonen bidrar blant annet ved å støtte libyske institusjoner, gir humanitær assistanse og følger opp ivaretagelsen av menneskerettighetene i landet. Misjonens mandat er blitt endret og utvidet flere ganger etter opprettelsen. Det nåværende mandatet følger av sikkerhetsrådsresolusjon 2376 (2017), som utvider mandatet til 15. september 2018.

Kilde: <https://unsmil.unmissions.org>

hva NATO reelt sett kunne bidra med.⁷⁰⁸

Budskapet videre var en FN-ledet prosess med libysk eierskap og styring. FNs generalsekretær bekreftet i slutten av august at FN var innstilt på å ta lederrollen i postkonfliktfasen. I NATO holdt Norge en lav profil når det gjaldt spørsmålet om militær støtte til en eventuell postkonfliktoperasjon. Norge ønsket ikke å bidra militært til en eventuell NATO-operasjon i postkonflikt-Libya.⁷⁰⁹

11.7.3 Norsk engasjement

Som tidligere nevnt ble Libya ikke definert som et bistandsland. Norge forsøkte likevel å få på plass et program for finansforvaltning, som skulle sørge for en mer effektiv forvaltning av petroleumssektoren, og som sikret innsyn. Arbeidet pågikk fra 2011 til 2013, med blant annet ekspertutveksling, men stagnerte så på grunn av den ustabile politiske situasjonen i Libya.⁷¹⁰ En rekke møter var da blitt avholdt, men med stadig nye samtalepartnere på libysk side. Norge stilte seg i 2011 til rådighet for en eventuell rolle som koordinator for internasjonal støtte til Libya, uten at dette resulterte i noe konkret.⁷¹¹ Norge har også senere stilt seg til rådighet for å bistå FNs spesialutsending på enkelte

708 Rapporten fra NATO-delegasjonen:

«NATO. Libya – uformelt møte» (B). 9. august 2011

«Libya. Drøfting i NATOs råd 10. august» (B). 11. august 2011.

«NATO. Libya. Møte i Rådet 31.08.11». 1. september 2011.

709 Baseres på 14 rapporter fra NATO-delegasjonen fra 31. mai 2011 til 1. september 2011.

710 Internt UD-notat. «Libya – oversiktsnotat desember 2014.» 12.12.14.

711 Utvalgets høringer, bl.a. 08.05.18.

områder, uten at dette er blitt fulgt opp.⁷¹²

Norge ga også støtte til enkelte prosjekter i Libya i årene etter 2011, primært på det humanitære området. Blant annet ble det gitt støtte til mineryddingsprosjekter i regi av både Norsk Folkehjelp og Mines Advisory Group (MAG). I 2016 og 2017 var norsk støtte rettet mot stabilisering og tiltak som kan gi økt nasjonal oppslutning om den pågående politiske prosessen og den libyske samlingsregjeringens (GNA) arbeid, blant annet en UNDP-administrert stabiliseringsfasilitet for Libya.⁷¹³ Denne støtten skal, etter det utvalget kjenner til, videreføres for 2018.

11.7.4 Manglende lederskap og oppfølging etter intervensjonen?

Det er en utbredt oppfatning, både blant regionale aktører og NATO-land, av at det internasjonale samfunnet ikke gjorde nok for å følge opp Libya etter den internasjonale intervensjonen. Bakgrunnen for dette var først og fremst manglende politisk vilje, både hos libyske overgangsmyndigheter og blant sentrale allierte. NTC hadde en klar og uttalt motstand mot internasjonal støtte og internasjonalt nærvær. Sentrale allierte, herunder USA, Frankrike og Storbritannia, hadde ikke politisk vilje til å presse fram en løsning. De ønsket ikke å gjenta feilene fra Irak, og ville denne gangen sikre at libyerne selv styrte prosessen og etablerte eierskap til den.⁷¹⁴ Dette var også FNs tilnærming. Kritikere hevder at denne tilnærmingen var naiv og uansvarlig. De peker på at NTC på ingen måte var representativt for den libyske befolkningen, og dermed ikke burde ha fått muligheten til å legge så sterke føringer på FN og det internasjonale samfunnet. Mange av dem var libyere som hadde levd lenge i eksil, og som ikke hadde noen plattform i det libyske samfunnet. Videre framholdes det at NTC heller ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og erfaring til å styre prosessen, og at det libyske samfunnet var for splittet til å kunne gjennomføre en demokratisk overgangsprosess uten tungt internasjonalt engasjement. På den annen side er det vanskelig å se for seg hvordan det internasjonale samfunnet kunne ha tvunget en ikke-ønsket stabiliseringsprosess på libyske myndigheter, uten noe rettslig grunnlag og uten noen sentrale land som pådrivere. Det kunne ha vært lagt mer press på NTC, men det var ikke nok interesse blant de faste medlemmene av Sikkerhetsrådet til å drive dette fram.

Manglende støtte og påtrykk fra regionale aktører,

712 Internt UD-notat, «Libya – norske prioriteringer» (F). 23.12.15.

713 Norge har ifølge UNDP bidratt med 2 178 000 USD til stabiliseringsfasiliteten: <http://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/operations/projects/sustainable-development/stabilization-facility-for-libya/>

714 Utvalgets møter i Washington, D.C., 17.-19. april 2018.

samt at USA og sentrale allierte heller ikke hadde appetitt på et langvarig engasjement, var andre viktige årsaker til den manglende oppfølgingen av Libya. USA ønsket ikke å bli «sittende fast» i et nytt nasjonsbyggingsprosjekt, og mente Europa måtte ta hovedansvaret for Libya. Amerikanske myndigheter hadde hele veien inntatt en tilbaketrukket rolle, og de ga klart uttrykk for en forventning om at pådriverne Frankrike og Storbritannia tok lederskap i postkonfliktfasen.⁷¹⁵ Angrepet på det amerikanske konsulatet i Benghazi i 2012 da blant annet den amerikanske ambassadøren, Chris Stevens, mistet livet, preget også i stor grad amerikansk tilnærming til Libya. Hendelsen bidro til å øke den politiske vurderingen av risiko forbundet med amerikansk nærvær og engasjement i landet. Denne skjellsettende hendelsen kombinert med den forverrede sikkerhetssituasjonen bidro til å legge betydelige begrensninger på handlingsrommet for amerikansk engasjement, noe som etter hvert også gjorde seg gjeldende for andre land.

Andre kriser i regionen, som Syria, bidro også til å vende oppmerksomheten bort fra Libya. Ettersom valg gjennomføringen i Libya sommeren 2012 ble ansett som relativt vellykket, oppsto det et inntrykk av at utviklingen var på rett vei. Kombinert med det faktum at Libya hadde betydelige finansielle ressurser, bidro dette til at Libya rykket ned på flere lands prioriteringsliste. Kritikere har pekt på at man ikke hadde tilstrekkelig forståelse av de dype splittelsene i det libyske samfunnet og den totale mangelen på institusjoner, og at man derfor heller ikke forsto hvor vanskelig overgangsprosessen ville bli.⁷¹⁶

Flere involverte i intervensjonen i 2011 har erkjent at oppfølgingen i ettertid var for dårlig. I NATOs egen erfaringsrapport fra april 2012 påpekes det at det var lite strategisk koordinering mellom relevante aktører når det gjaldt håndteringen av Libyas behov etter intervensjonen. Det understrekes at FN skulle koordinere innsatsen, men at det var utfordrende å utforme en helhetlig plan for både multilateral og bilateral støtte, samtidig som man sikret libysk eierskap.⁷¹⁷ Et flertall av de personene utvalget har snakket med, både i Norge og i utlandet, erkjenner også at det ble gjort feil i postkonfliktfasen. Flere har pekt på at beslutningen om å intervenere militært i Libya var riktig, men at man undervurderte hvor splittet landet var, og hvor liten kontroll overgangsmyndighetene hadde. Flere har gjort oppmerksom på at man i større grad skulle ha insistert

på å bistå på en mer systematisk måte fra starten av, blant annet innen sikkerhetssektoren med støtte til avvæpning, demobilisering og integrering av militsene i en nasjonal hær.

11.8 Utvalgets vurderinger

Ikke overraskende er det betydelig mindre materiale tilgjengelig som omhandler Norges sivile innsats i Libya, sammenliknet med den militære.

Det er utvalgets vurdering at det norske freds- og forsoningsinitiativet utgjorde et konstruktivt bidrag til arbeidet med å få til en politisk løsning, dette til tross for at forsøket ikke lyktes. Gjennom dialogen med partene i konflikten viste Norge, ikke bare i ord, men også i praksis, at man arbeidet for en forhandlet løsning på konflikten. Freds- og forsoningsinitiativet kan derfor betraktes som et mål i seg selv for å oppfylle Sikkerhetsrådets mandat om beskyttelse av sivile.

Det er blitt hevdet at Norges initiativ på det politiske området sto i strid med vårt bidrag i de militære operasjonene. Utvalget mener at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom disse to sporene. Som det har framgått i utvalgets høringer, bidro det militære bidraget til å legge et nødvendig press på Gaddafi og øke troverdigheten bak en forhandlet løsning. At forsøket mislyktes, skyldtes først og fremst Gaddafis motvilje, men også manglende støtte til en politisk løsning blant sentrale allierte. Når alt kom til alt, var avstanden mellom partene for stor, og Norge som et lite land hadde ikke styrke nok alene til å tvinge fram en løsning. Utvalget mener også det er positivt at denne rapporten bidrar til å belyse dette arbeidet.

Når det gjelder Norges deltakelse i Kontaktgruppen for Libya, framstår det som noe uklart hva Norge faktisk gjorde for å fremme sine oppfatninger. Det var åpenbart vanskelig for Norge å målbære egne synspunkter når man ikke hadde en plass ved bordet. Man hadde akseptert å dele et sete i Kontaktgruppen med Sverige og Danmark, og ønsket å bidra konstruktivt til at gruppen kunne være effektiv. Det kan stilles spørsmål ved om denne beskjedenheten var fornuftig. Utvalget mener det ville ha vært naturlig at Norge hadde hatt en egen plass ved bordet og dermed kunne ha bidratt til å styrke diskusjonen på de feltene som var prioritert på norsk side.

Samtidig er det viktig å ha en realistisk tilnærming til mulighetene for reell norsk innflytelse i et slikt forum. Norge var ikke bare én av mange ved bordet, men involvert i en prosess preget av manglende lederskap og uenighet om prioriteringer. Gruppen endte aldri opp

⁷¹⁵ Se eksempelvis: Goldberg, Jeffrey. «The Obama Doctrine.» The Atlantic. April 2016. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

⁷¹⁶ Utvalgets møter i Washington og New York, 16.–20. april 2018.

⁷¹⁷ NATO. "Libya – Lessons from Operation Unified Protector." 13. april 2012.

med å utføre reell politisk styring, men fungerte heller som et internasjonalt forum for utveksling av synspunkter og dialog med den libyske opposisjonen, og der erklæringene fra møtet utgjorde et minste felles multiplum. Kontaktgruppen klarte aldri å koordinere det militære sporet med de politiske virkemidlene. Man kan spørre seg om norske myndigheter hadde urealistiske forventninger til hva Kontaktgruppen kunne oppnå.

Når det gjelder det norske forholdet til og kontakten med NTC, er det utvalgets vurdering at regjeringen hadde en reflektert og balansert tilnærming. Det var forståelse på norsk side av at NTC ikke nødvendigvis var representativt for hele Libya, men samtidig måtte man forholde seg til det faktum at rådet var det eneste organiserte alternativet til Gaddafi-regimet. Norsk tilnærming var dermed tilbakeholden, i alle fall sammenliknet med sentrale alliertes, men samtidig sørget man for å opprettholde kontakt og vise støtte.

Den norske humanitære bistanden framstår også for utvalget som hensiktsmessig. Utvalget har få forutsetninger for å vurdere hvordan bistanden eventuelt kunne ha vært utformet på annen måte. Det faktum at norsk humanitær bistand ble gitt i tråd med FNs ønsker framstår som fornuftig.

Utviklingen i Libya har åpenbart ikke gått i riktig retning etter avslutningen av militærintervensjonen i 2011. En vurdering av i hvor stor grad dette skyldtes de militære operasjonene Norge var med på, ligger utenfor utvalgets mandat. Det ble lagt planer for postkonfliktfasen våren og sommeren 2011, både i FN og i NATO, men planene ble ikke iverksatt. Når det gjaldt NATO, inntok Norge en noe tilbakeholden rolle da man mente at det var FN som burde lede planleggingen og koordineringen av postkonfliktfasen. Grunnen til at planene ikke ble gjennomført, var både manglende vilje på libysk side samt det faktum at det ikke var mulig å få et FN-mandat for en fredsbevarende styrke. Manglende vilje blant allierte spilte åpenbart også en stor rolle.

Spørsmålet er om Norge kunne ha gjort mer for å presse fram en bedre koordinering og oppfølging. Utvalget har begrenset informasjon om dette, og det er dermed vanskelig å se hvordan Norge eventuelt kunne ha handlet annerledes for å bidra bedre til dette arbeidet. Norge er et lite land til tross for en betydelig innsats i Libya. Man har få påvirkningsmuligheter i en situasjon der utviklingen drives av blant annet USA, Frankrike og Storbritannia. Det er utvalgets inntrykk at Norge brukte de mulighetene som fantes til å argumentere for god koordinering av postkonfliktinnsatsen, men at det ble klart for norske myndigheter at andre land ikke hadde politisk vilje til å bidra til en koordinert

tilnærming ledet av FN.

Når det gjelder norsk tilnærming til NATOs planlegging, mener utvalget det er kommet klart fram at Norge ikke ønsket å bidra med bakkestyrker til en eventuell stabiliseringsstyrke i postkonflikt-Libya. Begrunnelser som er blitt trukket fram, har blant annet vært kapasitetsutfordringer både innad i NATO og i det norske forsvaret samt en oppfatning av at FN og regionale aktører hadde komparative fortrinn når det gjaldt koordineringen av stabiliseringsfasen. På norsk side var vurderingen at Norge verken hadde kapasitet eller ressurser til å bidra på dette området, etter å ha bidratt så betydelig til Libya-operasjonen. Andre virkemidler enn de militære ble derfor vektlagt på norsk side. Det er likevel utvalgets vurdering at norske myndigheter, på samme måte som andre allierte, ikke anså det som hensiktsmessig at NATO skulle lede stabiliseringsarbeidet.



Foto: Lars Magne Hovtun, Forsvarets mediesenter

12.

Konklusjoner og erfaringer

12.1 Innledning

I tillegg til å gjennomgå og evaluere den norske deltakelsen i Libya-operasjonen skal utvalget identifisere erfaringer og læringspunkter. Utvalgets rapport skal «*utgjøre erfaringsgrunnlag for fremtidige norske engasjementer i internasjonale operasjoner*» og «*bidra til en opplyst offentlig debatt om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*».

Dette kapitlet oppsummerer konklusjoner og anbefalinger fra de fire områdene uthevet i mandatet:

1. beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget
2. det folkerettslige grunnlaget for de norske militær-operasjonene i Libya og etterlevelsen av humanitærrettslige forpliktelser
3. norske bidrag til NATOs beslutningsprosesser og nasjonal kontroll med de norske styrkenes gjennomføring av operasjonene
4. den politiske og sivile innsatsen

Rapporten legger fram særlig viktige anbefalinger og læringspunkter for framtidig deltakelse i internasjonale operasjoner for beslutningstakere på hvert område. En nærmere omtale og begrunnelse finnes i rapportens ulike tematiske kapitler.

12.2 Beslutningsprosesser og beslutningsgrunnlag

12.2.1 Konklusjoner

Utvalgets gjennomgang viser at de norske beslutningene om militær deltakelse i Libya-operasjonen var preget av flere unike forhold:

- Både FN, NATO og våre nærmeste allierte mente at militær maktbruk var nødvendig.
- Sikkerhetsrådet hadde greid å komme til enighet om et mandat for bruk av militærmakt for å beskytte sivile.
- Det forelå støtte fra regionale aktører, herunder Den arabiske liga
- Et norsk bidrag til en militær intervensjon hadde støtte fra samtlige partier på Stortinget

Kombinasjonen av disse forholdene ledet til beslutningen om et substansielt norsk styrkebidrag som spilte en betydelig rolle i de første seks månedene av Libya-operasjonen. Norske kampfly slapp 588 bomber, et omfang som savner sidestykke i norsk historie. Dette utgjorde 10 % av alle bombene i NATOs operasjon. Sammen med andre faktorer førte denne NATO-operasjonen til at det libyske regimet falt. Utvalgets evaluering av de norske beslutningsprosessene og beslutningsgrunnlaget har lagt betydelig vekt på at det dreide seg om premisser for beslutninger med et alvorlig innhold, og som etter hvert medvirket til betydelige omveltninger i Libya. Det å treffe avgjørelse om å sende norske styrker for å delta i internasjonale operasjoner er en av de mest alvorlige beslutninger en regjering kan ta. Når det treffes beslutning av en slik karakter, krever nødvendig opplysning av saken et best mulig beslutningsgrunnlag. På den bakgrunn har utvalget undersøkt hvordan norske myndigheter vurderte innsatsen i Libya i forhold til en rekke momenter som har betydning for militær maktanvendelse. Utvalget har undersøkt norske myndigheters vurderinger av innsatsen i Libya sett i forhold til nasjonale interesser, situasjonen på bakken i Libya, behovet for militær innsats, målsettingen for militær innsats, exitstrategi, forholdet mellom militære og politiske virkemidler, regional støtte, ressursbruk, innflytelse og kontroll over militær maktbruk samt konstitusjonelle og folkerettslige rammer.

Utvalgets evaluering har vist at norsk militær innsats i Libya ble ansett for å være viktig for sentrale norske interesser. Gjennom den militære innsatsen viste Norge vilje og evne til å gjennomføre FNs vedtak og til å støtte NATO og sentrale allierte i NATO-samarbeidet. I tillegg kunne Norge gjennom militær innsats også vise støtte til globale initiativ for å beskytte sivile.

Videre viser utvalgets gjennomgang av beslutningsgrunnlaget at norske myndigheter i liten grad hadde en egen, selvstendig forståelse av situasjonen i Libya før den endelige beslutningen ble truffet 23. mars 2011. Langt på vei ble situasjonsforståelsen beskrevet i FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1970/2011 og 1973/2011 lagt til grunn av norske myndigheter. Ved vurdering av behovet for militær innsats bygget norske myndigheter

både på FNs vedtak og på sentrale alliertes vurderinger, både i NATO og i andre fora.

Utvalgets evaluering viser også at regjeringens målsettinger for den militære innsatsen i Libya var å gjennomføre FNs vedtak, beskytte sivile og vise støtte til NATO og nære allierte innenfor NATO. I beslutningen som ble truffet ved kongelig resolusjon i ekstraordinært statsråd 23. mars 2011, var det likevel kun én uttrykt målsetting: gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011. I den kongelige resolusjonen ble det heller ikke presisert hva det innebar å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjonen utover at forsvarsministeren fikk fullmakt til å stille seks norske kampfly til disposisjon for en internasjonal operasjon.

Utvalget har funnet at regjeringen ved oppstart av operasjonene ikke hadde noen klar exitstrategi, annet enn en selvpålagt tidsbegrensning på tre måneder, som etter hvert ble forlenget med nye tre måneder. Etter hvert ble exitstrategien basert på et sett kriterier definert av NATO, dvs. kriterier som regimet i Libya måtte oppfylle for at operasjonen skulle avsluttes.

Arkivmateriale fra 2011 viser at regional støtte spilte en viss rolle for norske beslutningstakere. Det var likevel også klart for sentrale beslutningstakere at den regionale støtten ikke var entydig, den gjaldt først og fremst støtte til en flyforbudssone. Fra aktører i regionen som Den arabiske liga ble det blant annet også fremmet kritikk mot det vide mandatet i sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011, som ga medlemsstatene adgang til å iverksette alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder. Den forbeholdne støtten fra enkelte regionale aktører ble også formidlet til Stortinget før det ble gjort vedtak om norsk styrkebidrag.

Det er klart at regjeringen la til grunn at FNs sikkerhetsrådsresolusjon var et tilstrekkelig folkerettslig grunnlag for bruk av militærmakt i Libya. Etter det utvalget kjenner til, ble regjeringen imidlertid ikke forelagt noen skriftlig vurdering av hvilke rammer sikkerhetsrådsresolusjonen satte for anvendelse av militærmakt. Videre er det heller ingen skriftlige kilder som tilsier at regjeringen vurderte hva slags konflikt Norge ble part i, før det ble truffet beslutning om å sende kampfly til Libya. For øvrig vises det til utvalgets konklusjoner og anbefalinger nedenfor om det folkerettslige grunnlaget for operasjonene og etterlevelse av humanitærretten.

Utvalgets evaluering av beslutningsprosessene viser videre at norske myndigheter søkte å gjennomføre FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 både med militære, økonomiske, humanitære og diplomatiske midler. På den måten ble den militære innsatsen sett i sam-

menheng med den politiske og sivile innsatsen da beslutningen om å delta i militæroperasjonene ble truffet. Som utvalget utdyper nedenfor, var det politiske sporet og det militære sporet imidlertid ikke tilstrekkelig koordinert internasjonalt.

Da det ble truffet beslutning om å delta i Libya-operasjonen, var det klart at deltakelsen ville påføre staten betydelig utgifter. Kostnadene ble likevel undervurdert og ble langt høyere enn først antatt.

Gjennomgangen av beslutningsprosessen viser at det fra norsk side ble satt som en uttrykkelig forutsetning for deltakelse i operasjonene at norske styrker skulle være underlagt norsk kontroll. Det ble så langt utvalget kjenner til, ikke satt som noen forutsetning for norsk deltakelse at Norge skulle sikres mer innflytelse i NATOs operasjon enn den innflytelsen Norge allerede hadde som NATO-medlem og gjennom nordmenn som tjenestegjorde i NATOs kommandostruktur. Utvalgets konklusjoner og anbefalinger om norsk innflytelse og kontroll i operasjonene gjennomgås nedenfor.

Endelig viser utvalgets evaluering at ingen norske fly utførte noen oppdrag før Stortinget var blitt konsultert 22. mars 2011 og beslutning var fattet i ekstraordinært statsråd 23. mars 2011, i samsvar med Grunnlovens krav. Den forholdsvis korte tiden som gikk fra vedtaket av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 17. mars til norske fly deployerte til Kreta 21. mars, ga begrensede muligheter for drøftelser i regjering. Det er heller ingen holdepunkter i arkivmaterialet eller i høringene utvalget har gjennomført for at det ble foretatt noen vurdering av spørsmålet om operasjonene i Libya var en beslutning om «krig», og om det i så fall var en krig til landets forsvar, jf. Grunnloven § 26 første ledd. Gjennomgang av arkivmateriale viser at ingen medlemmer av regjeringen protesterte mot beslutningen i statsråd.

For øvrig har utvalget gjort observasjoner om prosessene og grunnlaget for beslutningen om å delta i Libya-operasjonen. Observasjonene er beskrevet nedenfor.

Den unike utenrikspolitiske situasjonen som forelå da Sikkerhetsrådet godkjente bruk av militærmakt for å beskytte sivile i Libya, gjorde det krevende for regjeringen å stå på sidelinjen ved vurderingen av om Norge skulle bidra militært til operasjonene. Til tross for skepsis til et militært bidrag i deler av regjeringen, forelå det få motforestillinger mot at Norge skulle delta. Et sterkt mediepress bidro også til det. Risikoen ved ikke å handle ble vurdert som større enn risikoen ved å la være.

Krisehåndtering skjer alltid i et høyt tempo og er beheftet med mye usikkerhet. Når det gjaldt Libya,

evnet Norge å treffe beslutninger hurtig og deployere på svært kort tid. Utvalget mener det er avgjørende å bevare evnen til å handle raskt når situasjonen krever det, samtidig som beslutninger må treffes på forsvarlig grunnlag.

Som vi har vist i denne rapporten, sto norske myndigheter overfor flere utfordringer, særlig knyttet til forståelsen av utviklingen i Libya. Norge hadde svært begrenset kunnskap om Libya da opprøret startet i februar 2011. I slike situasjoner må beslutningstakere ofte basere seg på informasjon fra media og andre land. Dette kan føre til et mer sårbart informasjonsgrunnlag. Dermed er det viktig å legge til rette for motforestillinger og kontrollspørsmål når beslutninger treffes under tidspress. Det vil ikke alltid være mulig å gjennomføre fullstendige analyser og konsekvensutredninger i en tidlig fase. Likevel bør beslutningstakere tilstrebe en systematisk tilnærming til egen situasjonsforståelse, målsetninger, og mulig exit-strategi før beslutninger om deltakelse treffes.

Det er spesielt to faktorer som ofte undervurderes i slike beslutningsprosesser: varigheten av oppdraget og det politiske etterspillet etter en militær intervensjon i en intern konflikt.⁷¹⁸ Disse faktorene er særlig viktige ved beslutninger om å slutte seg til en militær operasjon sammen med andre deltakere, siden Norge ikke vil kunne styre hvordan de øvrige deltakerne vil handle. Man vil dermed stå overfor flere usikkerhetsfaktorer som Norge har begrenset mulighet til å påvirke.

Det er en styrke ved det norske politiske systemet at det er mulig for regjeringen å ta beslutninger på kort varsel innen utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette gir en handlefrihet, effektivitet og fleksibilitet som er nødvendig i internasjonal krisehåndtering. Ordningen med at Stortinget konsulteres, men at det ikke kreves samtykke eller vedtak om norsk deltakelse i operasjoner i utlandet, bidrar til å ivareta denne fleksibiliteten og samtidig forankre viktige beslutninger. Det er viktig at mekanismene for informasjonsdeling mellom regjering og Storting videreutvikles for å tilrettelegge for felles situasjonsforståelse og hurtighet når situasjonen krever det. Konsultasjon med Stortingets organer bør skje så snart som mulig etter at en tilråding er forankret i regjeringen.

Utvalgets gjennomgang har vist at selv om regjeringens konsultasjon med Stortinget i mars 2011 fungerte tilfredsstillende og fleksibelt for sentrale aktører, indikerer de offentlige reaksjonene på beslutningsprosessen at det utenfor kretsen av sentrale aktører

oppsto usikkerhet om regjeringen hadde opptrådt konstitusjonelt riktig i forhold til Stortinget. Et sentralt spørsmål i det etterfølgende offentlige ordskiftet var om konsultasjonen ble gjennomført i tide når norske styrkebidrag alt var annonsert og norske fly var sendt ut av landet. En kort bestemmelse i Stortingets forretningsorden om at Stortinget bør konsulteres før viktige beslutninger treffes, gir offentligheten liten veiledning om konsultasjonsplikts betydning i konstitusjonell praksis, og om krav som stilles og ikke stilles til konsultasjonstidspunktet. Det er utvalgets vurdering at tvil knyttet til beslutningsprosessen og hva konsultasjonsordningen innebærer, er uheldig, og at tiltak for å klargjøre rammebetingelsene og kommunisere disse til allmennheten vil være et viktig grep for å bevare tilliten til det norske politiske systemet.

I de senere årene er norsk deltakelse i internasjonale operasjoner ofte blitt møtt med innvendinger knyttet til forståelsen av Grunnloven §§ 25 og 26. Grunnlovens ordlyd åpner for tolkning, og dagens konstitusjonelle praksis kan etter utvalgets oppfatning skape unødvendige kontroverser knyttet til grunnlovsmessigheten av deltakelse i internasjonale operasjoner. Grunnlovens bestemmelser bør dermed gi klarere uttrykk for gjeldende rett når det gjelder hvilke internasjonale operasjoner norske styrker kan brukes til, og når og hvordan Stortinget skal involveres.

12.2.2 Anbefalinger og læringspunkter

- Norske myndigheter bør arbeide systematisk for å sikre et bredest mulig beslutningsgrunnlag, herunder bygge opp under en organisasjonskultur som legger til rette for mer systematisk analyse av ulike scenarier og ukjente variabler. Mulige tiltak er:
 - etablering av såkalte *red teams*, som har i oppdrag å påpeke utfordringer og konsekvenser av en intervensjon.
 - bruk av sjekklister i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag. Slike lister kan være av stor verdi i krisesituasjoner, der en ensidig tolkning av et ufullstendig faktagrunnlag kan svekke situasjonsforståelsen og evnen til å tilpasse handlemåter. Sjekklister vil også kunne bidra til en mer systematisert gjennomgang av sentrale spørsmål og sortering av ulike risikofaktorer. Dette kan hjelpe beslutningstakere til raskt å identifisere de mest komplekse og utfordrende aspektene de må håndtere. Utvalget mener at følgende prinsipielle problemstillinger bør drøftes av regjeringen i forbindelse med beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner:

⁷¹⁸ Se eksempelvis Freedman, Lawrence. *The Future of War: A History*. Penguin Press, 2017.

1. Berører krisen våre nasjonale interesser?
2. Har vi tilstrekkelig forståelse av krisesituasjonen?
3. Har vi en klart definert målsetting for norske styrkebidrag?
4. Har vi et tilstrekkelig folkerettslig grunnlag?
5. Er norske målsettinger i samsvar med målsettingene til andre deltakere?
6. Har vi en definert exitstrategi?
7. Foreligger det et klart definert militært behov?
8. Inngår det norske bidraget i en ramme som kobler politiske og militære virkemidler?
9. Er det samsvar mellom vår militære innsats og vår innflytelse på politisk og strategisk nivå?
10. Overskuer vi de politiske og ressursmessige konsekvensene av å engasjere oss?

- Kongelige resolusjoner som omhandler norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner, bør som hovedregel offentliggjøres for å bidra til større tillit til regjeringens beslutningsgrunnlag. En kongelig resolusjon som vedtar deltakelse i internasjonale operasjoner, bør i tillegg til nødvendige fakta, begrunnelser for innsatsen, og beskrivelser av økonomiske og administrative konsekvenser, inneholde følgende:

1. vurdering av det folkerettslige grunnlaget for å delta i operasjonen
2. rammer for bruk av norsk militærmakt, herunder kommando og kontroll
3. vurdering av om kravene i Grunnloven § 25 blir oppfylt og om operasjonen er en «krig» i Grunnlovens forstand, og i så fall hva som gjør at den er «til forsvar av landet»
4. målsettinger
5. varighet av innsatsen

- Målsettingene med deltakelsen i en operasjon bør fastsettes i en form som kan utsettes for demokratisk kontroll og innsyn, og slik at de kan omsettes i militær strategi. Eventuelle endringer i målsettinger bør være tilsvarende klare og også forankres på måter som tilrettelegger for demokratisk kontroll. Dette betyr i praksis at målsettingene bør legges fram for Stortinget i konsultasjon og nedfelles i den kongelige resolusjonen.
- Grunnloven §§ 25 og 26 bør revideres slik at de gir et mer dekkende uttrykk for gjeldende rett. Det vil

skape klarere og mer forutsigbare rammer for bruk av Forsvaret utenfor landets grenser.

- Konsultasjon bør suppleres med regelmessige redegjørelser for åpent Storting for å tilrettelegge for offentlig debatt, medvirkning og demokratisk kontroll.

12.3 Det folkerettslige grunnlaget og etterlevelse av humanitærretten

12.3.1 Konklusjoner

Etterlevelse av humanitærrettens regler er av avgjørende betydning for legaliteten og legitimiteten for norske styrker og de operasjonene de deltar i. Den nasjonale forståelsen av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 var at den ga et klart folkerettslig mandat for maktanvendelse. Dette var viktig for regjeringens beslutningsprosess.

Av demokratiske hensyn bør norske myndigheter, i skriftlig form, foreta selvstendige folkerettslige vurderinger av rammer og grunnlag for militær maktbruk utenfor Norges grenser. Den norske forståelsen av sikkerhetsrådsresolusjon 1973/2011 ble ikke uttrykt skriftlig. Utvalget mener at den norske forståelsen av mandatet bør framgå av den kongelige resolusjonen, og vurderingene bør så langt som mulig offentliggjøres, slik som vurderingen av det folkerettslige grunnlaget for kampen mot ISIL.⁷¹⁹

Utvalget har konkludert med at det norske styrkebidraget etterlevde Norges humanitærrettslige forpliktelser under gjennomføringen av operasjonene. Det er viktig med kompetansebygging og kompetanseforvaltning for personell som gjennomfører tiltak og prosedyrer i henhold til humanitærrettens krav. Utvalget har også vurdert at det, for å kunne sørge for etterlevelse at humanitærrettslige forpliktelser, stilles krav til kompetanse på tvers av fagkategorier i Forsvaret.

12.3.2 Anbefalinger og læringspunkter

- Det er en grunnleggende forutsetning for etterlevelse av folkerettslige forpliktelser i væpnede konflikter at personell som har ansvar for vurderinger knyttet til gjennomføring av militære angrep, har nødvendig kompetanse for å utøve funksjonen de er tildelt, og for å håndtere ansvaret som følger med oppdragene de løser. Luftoperasjoner som Libya-operasjonen krever at *Red Card Holder*, liaisonoffiserer og militærjurister har spesifikk kompetanse for de oppgavene de skal utføre, og kjenner hverandres ansvar og fagfelt. De bør kurses før deployering.

⁷¹⁹ Gjengitt på <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/isil1.pdf>

- Det bør foreligge konkret fagansvar både for å sikre nødvendig kompetanse innenfor metodisk målbekjempelse og humanitærrett. Det er også en grunnleggende forutsetning for etterlevelse av humanitærretten at det foreligger uttalt enighet i det norske myndighetsapparatet om reglene og reglenes anvendelse.
- Norske myndigheter bør foreta en klar rettslig klassifisering av konflikter som et norsk styrkebidrag skal delta i.

12.4 Norsk medvirkning til NATOs beslutningsprosesser og nasjonal kontroll

12.4.1 Konklusjoner

Norge bidro aktivt i NATOs beslutningsprosesser og drøftelser om Libya i 2011. Norske myndigheter forsøkte å påvirke prosessene både formelt og uformelt. Det er en fordel for Norge at rammer og prosedyrer er kjent. Dette gir mulighet til påvirkning på alle nivåer ved planlegging og gjennomføring av operasjoner. Det faktum at Norge var ett av få land som deltok i den «spisse enden», bidro til å gi oss bedre tilgang og informasjon, samt mulighet til å utøve innflytelse som vi ellers ikke ville ha hatt. Fraværet av et klart amerikansk lederskap i denne operasjonen ga større spillerom for europeiske allierte.

Det er uansett grunn til å ha realistiske forventninger til hva slags rolle Norge kan spille i en slik operasjon, selv med et så betydelig bidrag som i Libya-operasjonen. Utvalgets vurdering er at norske myndigheter var seg bevisst de dilemmaene som følger med det å være et relativt lite land i en operasjon som i stor grad styres av stormaktene. Dette kunne imidlertid ha blitt kommunisert tydeligere utad og problematisert ytterligere internt i regjeringen. Å trekke fram disse problemstillingene vil skape en mer informert og nyansert offentlig debatt om forventninger og reelle rammevilkår for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner.

Norske vurderinger på militærstrategisk nivå burde i større grad ha vært skriftliggjort. Det inkluderer tydeliggjøring av politiske målsettinger og videre en vurdering av situasjonen og oppdraget gitt fra det politiske nivået. Basert på dette bør det komme tydelige instruksjoner og ordrer til underliggende enheter, inkludert vurderinger om juridiske forhold og retningslinjer for strategisk kommunikasjon. Dette bør deretter videreføres i tydelige ordrer og instruksjoner fra det fellesoperative nivået til dem som er ute i militære operasjoner. Dette er svært viktig for å sikre felles forståelse på alle nivåer og for notoritet.

Norge valgte et regime for kontroll av sitt styrkebidrag basert på negativ kontroll. Det var et bevisst valg å legge det norske styrkebidraget under de reguleringer som fulgte av koalisjonens og NATOs planer, ordrer og instruksjoner. Norge prioriterte innsikt i, og mulighet til å stoppe, anvendelsen av norske fly dersom den var i strid med norske rettslige eller politiske rammebetingelser. Det er utvalgets vurdering at liaisonoffiseren ved *Joint Force Command Naples*, NATOs fellesoperative nivå i Napoli, RCH-teamet og avdelingsrepresentantene ved luftkomponenthovedkvarteret ved Poggio Renatico spilte avgjørende roller i denne sammenheng. De norske flyene hadde høyt operasjonstempo og gjennomførte sine oppdrag med en høy grad av presisjon og profesjonalitet. Det er flere eksempler på konkrete oppdrag som ikke ble utført, eller mål som ikke ble engasjert fordi norske offiserer vurderte kvalitetssikringen av informasjonen som utilstrekkelig. En viktig erfaring fra Libya-operasjonen er at Norge bør videreutvikle kompetanse og kapasitet til å delta i internasjonale operasjoner ved å stille personell i relevante stillinger i NATOs kommandostruktur, og videre sørge for tilstrekkelig støtte innen etterretning, operasjonsledelse, planutvikling og militær rett.

12.4.2 Anbefalinger og læringspunkter

- Norge bør videreutvikle kompetanse og kapasitet for å delta i internasjonale operasjoner ved å stille personell i relevante stillinger i kommandostrukturen, og sørge for tilstrekkelig nasjonal støtte til deployert personell innen etterretning, metodisk målbekjempelse og militær jus.
- Legitimitet er en grunnleggende forutsetning for å kunne nå overordnede målsettinger ved bruk av militærmakt som virkemiddel. Norge er et lite land med begrenset evne til å sette den internasjonale dagsordenen. Det er derfor viktig at nasjonale målsettinger defineres sammen med nasjonale vurderinger om hvordan norske styrkebidrag er ment brukt for å nå disse målsettingene. I en flernasjonal operasjon kan statene som avgir bidrag til operasjonen, ha ulike målsettinger. Det vil styrke legitimiteten å klargjøre hva en slik ulikhet med hensyn til målsettinger innebærer, og hvordan de skal håndteres.

12.5 Politisk og sivil innsats

12.5.1 Konklusjoner

Det politiske sporet og det militære sporet i Libya-konflikten var utilstrekkelig koordinert. Kontaktgruppen fungerte ikke slik den skulle, og ingen av de ulike politiske sporene lyktes. Enkelte regionale aktører kritiserte NATO-intervensjonen og anså at den kom i

veien for et politisk spor ledet av AU. Selv om aktører har ulike syn på muligheten for en forhandlet løsning og det foreligger risiko for at et forhandlingsspor kan brukes som treneringstaktikk av et regime, bør koordinering av militære og politiske spor prioriteres. Koordineringen av disse sporene ble også krevende for NATO. Det var ulike syn innad i NATO-koalisjonen på behovet for en forhandlet løsning.

Et særlig utfordrende aspekt ved Libya-konflikten var pulverisering av eierskap og ansvar for konsekvensene av intervensjonen som, enten helt eller delvis, førte til Gaddafi-regimets fall. En sentral utfordring i internasjonale operasjoner er eierskap til konflikten etter at den intensive militære kampanjen er over. Postkonfliktfasen er svært krevende med alt hva den innebærer av stabilisering og politiske prosesser, særlig etter et regimes fall eller kollaps. Flere land satte sin lit til FN, men ga ikke FN mandat og ressurser til å spille den nødvendige rollen. NATO inntok en svært begrenset rolle, noe som også var i tråd med norske ønsker om at FN skulle ha lederrollen. Pådriverlandene for intervensjonen ønsket heller ikke å påta seg mer ansvar i en koordinert stabiliseringsprosess etter regimets fall.

Det ble særlig krevende for Norge at Kontaktgruppen ikke tok en mer proaktiv rolle for å forberede stabiliseringsfasen underveis i operasjonen. Et fungerende politisk spor kunne ha ført til en mindre kaotisk overgangsprosess i Libya enn det som ble tilfellet.

12.5.2 Anbefalinger og læringspunkter

- Norge burde ha insistert på større innflytelse i Kontaktgruppen. Norske perspektiver på en politisk løsning burde ha fått mer plass. Det norske fokuset på det politiske sporet er en viktig funksjon i en militær koalisjon. Med et så betydelig militært bidrag, bør Norge kreve en plass ved bordet når politiske løsninger diskuteres.
- Norge bør argumentere for bedre koordinering av politiske og militære virkemidler i internasjonale operasjoner. Dette er særlig viktig med tanke på postkonfliktbehandling.
- Norge bør fortsette arbeidet med å stille kontrollspørsmål i internasjonale operasjoner når norske myndigheter opplever at deres synspunkter får begrenset innflytelse.

12.6 Oppsummerende vurderinger av spørsmålet om regimeendring

I kapittel 2 presenterte utvalget fire ulike perspektiver knyttet til spørsmålet om regimeendring. I det følgende

gis utvalgets oppsummerende vurdering av disse.

En konsekvens av at Norges og NATOs maktbruk bekjempet mål som svekket regimets militære evne til å true sivilbefolkningen, var at det libyske regimet også ble svekket i den borgerkrigen som pågikk mellom regimet og opprørerne. Dette førte til slutt til regimeendring. Etter utvalgets vurdering hadde Norges deltakelse i OOD og OUP et tilstrekkelig folkerettslig grunnlag fordi operasjonen ble vurdert som nødvendig for å beskytte sivile. Regimeendring ble derfor en konsekvens av en militæroperasjon som hadde som mål å beskytte sivile.

Norge deltok i militære operasjoner som, sammen med andre faktorer, gjorde at Gaddafi-regimet falt. Det er vanskelig å fastslå i hvilken grad OUP bidro til dette. Utvalget har ikke hatt forutsetninger for å kunne skille effekten av NATO-operasjonen fra effekten av de øvrige bidragene til konflikten, herunder Gaddafi-regimet, opprørsstyrkene og de parallelle militæroperasjonene som blant annet ga opprørerne direkte støtte. Det framstår likevel som åpenbart at NATO-operasjonen var av avgjørende betydning for regimets fall.

Norske beslutningstakere hadde ikke definert regimeendring som en målsetting, verken på beslutningstidspunktet eller i løpet av operasjonen, men var klar over at regimeendring var en mulig konsekvens av den militære operasjonen. Det er vanskelig for utvalget å fastslå når norske myndigheter anså at regimeendring, i form av en fullstendig utskifting av Gaddafi-regimet, ville være det mest sannsynlige utfallet. Det må ha blitt stadig klarere i løpet av operasjonen. I den første fasen (slutten av mars til midten av april) ble regimeendring ansett som ett av flere mulige utfall, og i den andre fasen (midten av april til midten av juli) som et sannsynlig utfall. I den avsluttende og tredje fasen (midten av juli til slutten av oktober) må regimeendring ha vært et overveiende sannsynlig utfall. Det var i alle fall tilfellet etter at opprørsstyrkene tok kontroll over Tripoli i slutten av august, da også Norge anerkjente NTC som Libyas legitime myndighet.

Utvalget mener det var åpenbart at andre allierte hadde regimeendring som mål, og at norske myndigheter kjente til dette. Det må ha utgjort et dilemma for dem. Spørsmålet om regimeendring og meningsforskjellene mellom ulike allierte land ble likevel lite problematisert og diskutert på norsk side.

Det norske synet på regimeendring i Libya har vært et særlig utfordrende forhold å beskrive og vurdere i denne rapporten. Dette skyldes blant annet mangel på skriftlige kilder som beskriver norske myndigheters syn på spørsmålet og på slutttilstanden for operasjonen mer

generelt. Norske politikere diskuterte innledningsvis utfordringene knyttet til hvordan en operasjon som førte til regimets fall, ville kunne skape en vanskelig og uoversiktlig situasjon i Libya. Vurderingen var at det kunne være ulike utfall, som representerte ulike typer regimeendring, fra en framforhandlet løsning til en fullstendig utskiftning av Gaddafi-regimet. Man var klar over at en forlenget konflikt ville skape større utfordringer for postkonfliktoppfølgingen. Utvalget har likevel ikke funnet skriftlig materiale som viser hvordan norske myndigheter eller NATO vurderte postkonfliktkonsekvensene av de ulike utfallene. Det er utvalgets vurdering at regjeringen burde ha utarbeidet skriftlige vurderinger av disse spørsmålene, både i den innledende fasen og underveis i operasjonen.

12.7 Evalueringer av norsk innsats i fremtiden

Systematisk evaluering av internasjonal innsats på regjeringsnivå kan bidra til å sikre kontinuerlig forbedring av saksbehandlingen mellom departementene og underliggende etater. Det er også viktig at disse erfaringene gjøres kjent for å bidra til en opplyst offentlig debatt. Utvalget anbefaler at departementene iverksetter en mer systematisk evaluering av norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, at UD og FD systematiserer arbeidet med å evaluere norsk innsats i pågående operasjoner, og at dette blir en integrert del av regjeringens behandling av spørsmålet om fornyelse eller forlengelse av mandatet.

Forkortelser

AU	Den afrikanske union	ICIL	International Commission of Inquiry on Libya, Den internasjonale undersøkelses-kommisjonen for Libya, nedsatt av FN
AWACS	Boeing E-3 Sentry, også kjent som AWACS, et amerikansk fly for overvåking, ildledning og elektronisk krigføring. Også Airborne Warning and Control System, radarsystem påmontert fly	ICISS	The International Commission on Intervention and State Sovereignty, Den internasjonale kommisjon for intervensjon og statssuverenitet
CAOC	Combined Air Operations Centre	ICJ	International Court of Justice, Den internasjonale domstolen, FNs øverste juridiske organ
CDE	Collateral Damage Estimate, beregning av utilsiktede sivile følgeskader ved militært angrep	ICRC	International Committee of the Red Cross, Den internasjonale Røde Kors-komiteen
DUUFK	Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé	ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Det internasjonale krigsforbryttertribunalet for det tidligere Jugoslavia
E-tjenesten	Etterretningstjenesten, Norges sivile og militære utenlandsetterretningstjeneste	IOM	International Organization for Migration, Den Internasjonale organisasjon for migrasjon
EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol	JFACC	Joint Forces Air Component Command, luftkomponentkommando
EU	Den europeiske union	JFCNP	Joint Force Command Naples
FD	Forsvarsdepartementet	JTF	Joint Task Force
FO	Stortingets forretningsorden	LAS	The League of Arab States, Den arabiske liga
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter, Reitan nær Bodø	NAC	North Atlantic Council, NATOS råd, det øverste politiske organet i NATO
FST	Forsvarsstaben	NATO	North Atlantic Treaty Organization, forsvarsorganisasjon basert på Atlanterhavspakten, som ble undertegnet 4. april 1949 i Washington D.C.
FN	De forente nasjoner	NAW	Norwegian Air Wing, den norske luftvingen på Kreta
GCC	Gulf Cooperation Council, Golfrådet eller Samarbeidsrådet for de arabiske statene ved Persiabukta, består av Bahrain, De forente arabiske emirater, Kuwait, Oman, Qatar og Saudi-Arabia	NK	Nestkommanderende
GNA	Government of National Accord, den libyske samlingsregjeringen i 2015		
HRW	Human Rights Watch		
ICC	International Criminal Court, Den internasjonale straffedomstolen		

NMR SHAPE	Norges militære representant til SHAPE
NTC	National Transitional Council, det nasjonale overgangsrådet i Libya
OIC	Organisation of Islamic Cooperation, Organisasjonen for islamsk samarbeid
OHCHR	UN High Commissioner for Human Rights, FNs høykommissær for menneskerettigheter
OOD	Operation Odyssey Dawn, amerikansk-ledet koalisjonsoperasjon
OUP	Operation Unified Protector, NATO-ledet koalisjonsoperasjon
POL	Pattern of life, observasjoner av sivil aktivitet ved bombemål
RCH	Red Card Holder, offiserer med kontroll-funksjon og myndighet til å stanse bruk av norske styrker
ROE	Rules of Engagement, regler for maktbruk, engasjementsregler
R2P	Responsibility to Protect, ansvar for å beskytte
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe, øverste sjef for NATOs hovedkommando Allied Command Operations (ACO), som er ansvarlig for alle operasjoner innen hele alliansens ansvarsområde
SCAR	Strike Coordination and Reconnaissance, SCAR-tokt er dynamiske tokt
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SACEURs hovedkvarter, Casteau, Belgia
SMK	Statsministerens kontor
SP	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
TPI	Tilleggsprotokoll I til Genève-konvensjonene av 1949
TPII	Tilleggsprotokoll II til Genève-konvensjonene av 1949

UNCHR	FNs høykommissær for flyktninger
UD	Utenriksdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme, FNs utviklingsprogram
UNFPA	United Nations Population Fund, FNs befolkningsfond
USD	United States Dollar, amerikansk dollar
USAFRICOM	United States Africa Command, USAs Afrikakommando
USCENTCOM	United States Central Command
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya, FNs støtteoppdrag i Libya
WHO	World Health Organization, Verdens helseorganisasjon

Forkortelser som er benyttet for å beskrive graderingsnivået på dokumenter i arkivmaterialet

NATO SECRET	(NS)
NATO CONFIDENTIAL	(NC)
NATO RESTRICTED	(NR)
HEMMELIG	(H)
KONFIDENSIELT	(K)
BEGRENSET	(B)
Unntatt offentlighet	(UO)

Mandat for evaluering av norsk deltagelse i Libya-operasjonen i 2011

1. Bakgrunn for og avgrensning av mandatet

Vinteren og våren 2011 gikk det en bølge av opprør mot sittende regimer gjennom deler av Nord-Afrika og Midtøsten, også kalt *den arabiske våren*. I Libya spredte opprøret mot den sittende presidenten Gaddafi seg i februar 2011.

Gaddafis sikkerhetsstyrker slo hardt ned på protestene. Gaddafis brutale framferd foranlediget FNs sikkerhetsrådsresolusjon S/RES/1973 (2011) om håndhevelse av våpenembargo, flyforbudssone og beskyttelse av sivile. Resolusjonen inneholdt ingen krav om eller åpning for en langsiktig fredsbevarende eller stabiliserende innsats som kunne ha påvirket utviklingen i Libya etter 2011.

Den politiske situasjonen og sikkerhetssituasjonen i Libya i dag er uoversiktlig og krevende.

Stortinget ba 18. april 2017 regjeringen om å «*ta initiativ til å gjennomføre en evaluering i egnet form av den norske militære og sivile deltakelsen i operasjonen i Libya i 2011.*» (jfr. Innst. 248 S (2016-2017)).

I tråd med dette vedtaket har regjeringen besluttet å nedsette et uavhengig utvalg som skal gjennomgå de norske militære og sivile bidragene til operasjonen i Libya, samt de nasjonale beslutningsprosessene som lå til grunn for disse. Målsettingen er å trekke lærdommer av innsatsen for framtidig norsk innsats i internasjonale operasjoner. Slike lærdommer kan bidra til en opplyst offentlig debatt om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Norske militære og sivile bidrag til utenlandsoppdrag varierer i form, omfang og varighet. Den internasjonale militære operasjonen i Libya varte fra 19. mars 2011 til 31. oktober samme år. Norge deltok i den militære operasjonen mot Gaddafis regime fra 24. mars til 1. august 2011, først som del av en begrenset koalisjon (Odyssey Dawn), og fra 31. mars som del av Nato-operasjonen Operation Unified Protector (OUP). Norges sivile innsats i perioden var, blant annet av sikkerhetshensyn, meget begrenset.

Utvalgets oppgaver

- Utvalget skal evaluere den nasjonale beslutningsprosessen og beslutningsgrunnlaget for Norges bidrag til og senere avvikling av deltakelse i Odyssey Dawn og OUP innenfor de tidskritiske rammer utviklingen i Libya og den internasjonale reaksjonen satte. Dette inkluderer norske bidrag til beslutningsprosessen i Nato og norske vurderinger av beslutningsgrunnlaget.
- Utvalget skal videre gjennomgå og vurdere norsk etterlevelse av operasjonens mandat, herunder relevante folkerettslige spørsmål som hvorvidt innsatsen var i tråd med det folkerettslige grunnlaget for operasjonen, nemlig FNs sikkerhetsrådsresolusjon S/RES/1973 (2011). Utvalget skal også se på etterlevelse av prosedyrer fastsatt for regjeringens konsultasjon med Stortinget.

- Utvalget skal videre gjennomgå og vurdere spørsmål knyttet til norsk kontroll over norske bidrag (operasjonskonseptet).
- Utvalget skal også evaluere spørsmål knyttet til gjennomføringen av militære operasjoner i lys av norske forpliktelser etter internasjonal humanitærrett.
- Funnene fra utvalgsarbeidet skal utgjøre et erfaringsgrunnlag for framtidige norske engasjementer i internasjonale operasjoner, særlig med henblikk på at det også fremover må forventes å oppstå tidskrisiske og komplekse internasjonale krisesituasjoner.
- Det foreligger allerede internasjonale gjennomganger av FNs og Natos beslutningsprosesser og Natos gjennomføring av de militære operasjonene i Libya. Utvalget kan trekke vekslers på disse som bakgrunn for vurderingene av de norske beslutningsprosessene.
- Evalueringen skal være avgrenset til tidsrommet mars 2011 til og med august 2011, fra Norge vurderte og besluttet deltakelse i de militære operasjonene og fram til avslutningen av de norske bidragene.

2. Rammer for arbeidet og tilgang til informasjon

- Utenriksministeren og forsvarsministeren utnevner utvalgsleder og inntil tre utvalgsmedlemmer med relevant kompetanse innen blant annet internasjonal politikk, folkerett, statsrett, Libya, sikkerhetspolitikk og militære operasjoner. Utvalget tildeles et budsjett og administrativ støtte som vil fordeles likt mellom UD og FDs ordinære budsjetter.
- Utvalget kan knytte til seg et sekretariat på tre medlemmer, fra hhv. UD, FD og Forsvaret, som identifiseres av de respektive departementer/etater. Disse vil være avgitt til utvalget på fulltid i mandatperioden og være underlagt utvalgets ledelse.
- Utvalget kan knytte til seg eksperter som på ad hoc basis kan bistå i evalueringsarbeidet.
- Utvalgets medlemmer må være sikkerhetsklarerte og autoriserte for Hemmelig. Utvalget skal gis standard klausulert tilgang (forskerinnsyn) til gradert materiale. Slikt materiale vil måtte gjennomgås i de departementer hvor materialet befinner seg, og kan ikke bringes med ut av departementene.
- Utvalget iverksetter sitt arbeid så raskt som mulig etter at rammene for gjennomføring av oppdraget er lagt, og leverer en endelig rapport til utenriksministeren og forsvarsministeren innen seks måneder fra oppstart.
- Sluttrapporten skal kunne offentliggjøres i sin helhet og skal ikke inneholde gradert informasjon eller informasjon som gjør det mulig å identifisere militært personell eller tilskrive enkeltangrep bestemte nasjoner eller personer. Oppdragsgiverne skal forelegges utkastet for manuskriptkontroll av samme type som gjennomføres når forskere gis tilgang til gradert materiale, for å sikre at rapporten ikke inneholder slik informasjon.

Personer utvalget har gjennomført høringer eller samtaler med

1. Bjørn Grydeland
2. Bård Vegar Solhjell
3. Eddie Groenen
4. Emanuel Mignot
5. Erik Gustavsson
6. Espen Barth Eide
7. Geir Standahl
8. Grete Faremo
9. Hans Jørgen Nordskog
10. Hans Olav Sandnes
11. Harald Sunde
12. Heiko Thoms
13. Ine Eriksen Søreide
14. Ingvard Havnen
15. James Appathurai
16. Jamie Shea
17. Jan A. Olsen
18. Jarl Eirik Hemmer
19. Jarle Nergaard
20. Jean-Dominique Dulière
21. Jennifer Tierny
22. Jens Stoltenberg
23. John Manza
24. Jonas Gahr Støre
25. Ketil Olsen
26. Knut Hauge
27. Kristian Lyssand
28. Liv Signe Navarsete
29. Massimo Ambrosetti
30. Mihai P. Carp
31. Morten Haga Lunde
32. Morten Høglund
33. Morten Wetland
34. Nick Pickard
35. Nina Frisak
36. Rolf Einar Fife
37. Stefanie Babst
38. Steffen Kongstad
39. Steven Hill
40. Svein Efstad
41. Vegard Ellefsen
42. Wegger Strømmen
43. Kristin Halvorsen
44. Trine Skei Grande
45. John Peder Egenæs
46. Mads Harlem

47. Steinar Essén
48. Hedda Langemyr
49. Cecilie Hellestveit
50. Geir Ulfstein
51. Tor-Inge Harbo
52. Eirik Holmøyvik
53. Martin Yttervik
54. Henrik Thune
55. Tom Rykken
56. Kai Eide
57. Finn Kristian Hannestad
58. Tayé-Brook Zerihoun
59. Antoine Michon
60. David Clay
61. Alexander Zouev
62. Stephen Mathias
63. David Hutchinson
64. Jürgen Shultz
65. Norma Chan
66. Denise O'Brien
67. Ayaka Suzuki
68. Jian Pak
69. Reza Afshar
70. Elmahdi S. Elmajerbi
71. Elizabeth Dibble
72. Derek Chollet
73. Will Roebuck
74. Jonathan Winer

75. James Townsend
76. Eric Pelofsky
77. Karl Mueller
78. Joan Polaschik
79. Yael Lempert
80. Robert Kravinsky
81. Frederic Wehrey
82. Deborah Jones
83. Karim Mezran
84. Ben Fishman
85. Mazin Ramadan
86. Mohamed Abdel Aziz
87. Nabil Elaraby
88. Amr Moussa
89. Zahra Langhi
90. Hossam Zaki
91. Tarek Dahroug
92. Nabil Fahmy
93. Ali Ahmed Essaie
94. Sheikh Saleh Habimana
95. Janne Haaland Matlary
96. Per Marius Frost-Nielsen
97. Tormod Heier
98. Dag Henriksen
99. Per Thore Bråthen

Tjenestemenn i Etterretningstjenesten er ikke oppført i listen over, grunnet de særlige behov for skjerming av dette personelletts identitet.

Kronologi

18. desember 2010

- De første demonstrasjonene bryter ut i Tunisia etter at en gateselger satte fyr på seg selv i protest mot et brutalt og korrupt politi. Anses som starten på den såkalte arabiske våren/opprørsbølgen i Nord-Afrika og Midtøsten.

14. januar 2011

- Tunisias president Ben Ali går av og reiser i eksil til Saudi Arabia.

20. januar

- Møte i DUUFK. Situasjonen i Midtøsten er ikke tema.

25. januar

- Store demonstrasjoner finner sted i flere byer i Egypt. Anses som starten på opprøret/revolusjonen i landet.

11. februar

- Egypts president Mubarak går av. Militærrådet (SCAF) tar over makten.

Medio februar

- Større demonstrasjoner starter i Libya, først i Benghazi, og utvikler seg til væpnet kamp mot Gaddafi. Flere voldelige konfrontasjoner, særlig øst i landet.

19. februar

- Utenriksminister Støre uttaler at Norge fordømmer voldsbruken i Libya.

20. februar

- Opprørerne kunngjør at de har tatt kontroll over Benghazi.

21. februar

- Gaddafis sønn, Seif al-Islam, holder tale på libysk TV. Prøver å roe ned situasjonen, forsvarer sin far og regimet.
- Nestleder av Libyas FN-delegasjon i New York, Ibrahim Dabbashi, går av sammen med flere kolleger. Holder pressekonferanse der han bl.a. anklager Gaddafi for krigsforbrytelser.

22. februar

- Gaddafi holder tale, truer med å «rense Libya hus for hus».
- Den libyske ambassadøren til USA går over til opprørerne.
- Den arabiske liga beslutter å suspendere Libya som medlem.
- Norge fordømmer på det sterkeste libyske myndigheters overgrep mot egne borgere.
- FNs sikkerhetsråd fordømmer voldsbruk mot sivile i Libya.

23. februar

- President Obama uttaler seg om Libya.
- Den afrikanske union (AU) fordømmer volden i Libya og vedtar å sende en delegasjon til landet.
- EUs høyrepresentant Ashton fordømmer voldsbruken i Libya på vegne av EU og en rekke andre land (herunder Norge).
- FNs generalsekretær fordømmer menneskerettighetsbrudd i Libya.

25. februar

- FNs menneskerettighetsråd vedtar en resolusjon som fordømmer libyske myndigheters brudd på grunnleggende menneskerettigheter.
- Møte i FNs sikkerhetsråd om fred og sikkerhet i Afrika, herunder Libya. FNs generalsekretær redegjør for situasjonen og oppfordrer Sikkerhetsrådet til å handle. Libyas FN-ambassadør, Shalgam, holder også innlegg, der han kunngjør at han hopper av og gir sin støtte til demonstrantene.
- Ekstraordinært møte i NATOs råd om situasjonen i Libya. Forsiktig planlegging iverksettes.
- USA fryser Gaddafis midler ved utstedelse av en presidentordre.

Sent februar

- Vestlige land evakuerer sine borgere fra Libya.

26. februar

- FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1970 vedtas. Den internasjonale straffedomstolen (ICC) bes etterforske forbrytelser mot menneskeheten i Libya. Etablering av våpenembargo og innføring av andre restriksjoner samt iverksettelse av sanksjoner mot ledende representanter for det libyske regimet.

27. februar

- Opprettelsen av Det nasjonale overgangsrådet (NTC) kunngjøres i Benghazi.

28. februar

- NATO fortsetter forsiktig planlegging for å styrke situasjonsforståelsen og utvikle alternativer mht. opprettelse av en eventuell flyforbudssone.
- EU forbyr salg av våpen og ammunisjon til Libya og fryser midler tilhørende Gaddafi og fem medlemmer av hans familie.

1. mars

- FNs generalsekretær, Ban Ki-moon, uttrykker stor bekymring i FNs generalforsamling og oppfordrer til handling.
- FNs generalforsamling vedtar enstemmig å suspendere Libya fra Menneskerettighetsrådet.

2. mars

- Gaddafi holder en tre timer lang tale, fordømmer demonstrantene og oppfordrer sine støttespillere til å «kjempe til den siste mann».
- USAs forsvarsminister Gates argumenterer mot flyforbudssone i Senatet.
- Møte på ministernivå i Den arabiske liga. Fordømmer regimets voldsbruk i Libya. Konsultasjoner mellom ligaen og sentrale NATO-land om mulig flyforbudssone er i gang.

3. mars

- NATOs råd gir NATOs militære organer oppdrag å utvikle handlingsalternativer.
- Den internasjonale straffedomstolen kunngjør at den har startet etterforskning av bl.a. Gaddafi og hans nærmeste familie.
- Obama uttaler seg om Libya: volden må stoppe, Gaddafi må gå av.
- Golfrådet (Gulf Cooperation Council – GCC) ber FNs sikkerhetsråd om å etablere en flyforbudssone over Libya.
- Utenriksdepartementet kunngjør at Norge gir 50 millioner kroner i nødhjelp til Libya.

4. mars

- FNs nødhjelpskordinator, Valerie Amos, uttaler seg om Libya og ber bl.a. om full humanitær tilgang.

5. mars

- NTC erklærer at rådet er den eneste legitime representant for det libyske folk.

6. mars

- Gaddafi starter en motoffensiv og gjeninntar i løpet av de neste ti dagene en rekke byer, bl.a. Brega, Zawiya og Bin Jawad.

7. mars

- Golfrådet kunngjør at Gaddafi har mistet sin legitimitet som leder av Libya, og ber om flyforbudssone.

8. mars

- NATO trapper opp overvåkingen i Middelhavet og libysk luftrom ved å deployere AWACS-fly.
- Situasjonen i Libya og ulike handlingsalternativer, herunder en mulig flyforbudssone, drøftes uformelt i FNs sikkerhetsråd.
- Organisasjonen for islamsk samarbeid kunngjør at den støtter en flyforbudssone, men utelukker utenlandske militæroperasjoner på bakken.
- NTC-representanter møter en gruppe i Europa-parlamentet. Ber om politisk anerkjennelse og begrenset militær assistanse, f.eks. flyforbud.

9. mars

- Møte i DUUFK. Orientering om NATOs forsvarsministermøte 10.–11. mars, herunder status for alliert militær planlegging av en eventuell operasjon i Libya.

10. mars

- Frankrike anerkjenner NTC som Libyas rettmessige myndigheter.
- AU vedtar et veikart for å løse krisen i Libya. Fordømmer igjen voldsbruken, men avviser militær intervensjon.

10.–11. mars

- Forsvarsministermøte i NATO, bl.a. Libya sto på agendaen. Enighet om tre vilkår for intervensjon. Godkjenner deployering av ytterligere maritime kapasiteter til Middelhavet og utvikling av strategisk plandirektiv for iverksettelse av våpenembargoen.

11. mars

- Ekstraordinært møte i Det europeiske råd om Libya. Ber Gaddafi gå av umiddelbart.
- Regjeringen vedtar forskrift om målrettede sanksjoner mot det libyske regimet, basert på sikkerhetsråds-resolusjon 1970.
- Forsvarsstaben (FST) fremmer anbefaling om mulige bidrag.

12. mars

- Den arabiske liga ber FNs sikkerhetsråd etablere en flyforbudssone i Libya.

14. mars

- G8-møte i Paris. Libya diskuteres. Storbritannia og Frankrike presser på for handling, mens Tyskland og Italia er skeptiske.
- Utenriksminister Clinton møter NTC-representant Jibril i Paris.

- NATOs militærkomité fremmer anbefaling om etablering av en flyforbudssone.
- FNs høykommissær for menneskerettigheter kunngjør at han har mottatt flere rapporter om bl.a. henrettelser, tortur og voldtekter i Libya.
- FNs sikkerhetsråd avholder lukkede konsultasjoner om Libya og drøfter en mulig flyforbudssone. Libanesisk initiativ.

15. mars

- Gaddafi vinner terreng på bekostning av opprørerne. Starter motoffensiv mot Ajdabiya sør for Benghazi.
- Utenriksminister Clinton møter generalsekretær i Den arabiske liga Amr Moussa i Kairo, får lovnader om militære bidrag og støtte fra regionen.
- President Obama holder møte i Det nasjonale sikkerhetsråd. Enighet om å støtte en sikkerhetsrådsresolusjon som gir mandat til bruk av militær makt for å beskytte sivile.

16. mars

- Utenriksminister Støre svarer på spørsmål om Libya i Stortingets muntlige spørretime. Uttrykker skepsis til flyforbudssone.

17. mars

- Gaddafi holder ny tale, uttaler bl.a. at regimestyrkene vil «komme i kveld», og at de vil finne alle.
- FNs nødhjelpskoordinator, Valerie Amos, uttrykker bekymring for bruken av eksplosiver i Libya samt for konsekvensene for sivile ved et eventuelt angrep på Benghazi.
- FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (S/RES/1973 (2011)) vedtas. Pålegger etablering av en flyforbudssone over libysk luftrom og tillater bruk av «alle nødvendige midler» for å beskytte sivilbefolkningen mot trusler om angrep.
- Norge gir sin støtte til S/RES/1973 (2011).

18. mars

- Gaddafi-regimet kunngjør en umiddelbar våpenhvile. Fortsatte angrep fra regimestyrker rapporteres likevel fra bakken. Våpenhvileforslaget tas ikke seriøst.
- Obama uttaler seg om Libya. Stiller ultimatum til Gaddafi.
- FST fremmer oppdatert anbefaling om mulige bidrag. 132 Luftving varsles om å klargjøre et bidrag (varslingsordre).
- Forsvarsminister Faremo indikerer på radio at Norge vil bidra, men ikke hvordan.
- Konsultasjoner i statsministerboligen (Stoltenberg, Støre, Faremo, Sunde, Barth Eide). Stoltenberg i kontakt med Halvorsen og Navarsete via telefon.

19. mars

- Utenriksminister Støre informerer de parlamentariske lederne på Stortinget via telefon tidlig om morgenen. Støtte til regjeringens beslutning.
- SV-leder Halvorsen gir sin støtte til norsk deltakelse.
- Møte i Paris mellom 18 land og fire organisasjoner. Beslutter å stille styrker til disposisjon for en militær operasjon.
- Statsminister Stoltenberg kunngjør i Paris at Norge vil bidra i militæropasjonen med inntil seks F-16 kampfly.
- Deployeringsordre til Forsvaret.
- Koalisjonsoperasjonen Odyssey Dawn starter, franske, britiske og amerikanske styrker deltar.
- NATO holder styrkegenereringskonferanse i SHAPE for håndheving av flyforbudssonen. Norge melder inn sine seks F-16-fly.
- AUs adhockomité for Libya møtes i Nouakchott. Planlegger et besøk til Libya dagen etter, men dette lar seg ikke gjennomføre pga. militæropasjonen.

20. mars

- Forparti på om lag 40 støttepersonell fra Forsvaret deployer med C-130 Hercules.
- Gaddafi sier i en TV-uttalelse at Libya vil forsvare seg selv mot aggresjonen.
- Operasjonsplan for håndheving av våpenembargo vedtas i NATO.
- Den arabiske ligas generalsekretær, Amr Moussa, kritiserer både resolusjon 1973 og militæropasjonen. Mener Den arabiske liga kun ba om flyforbudssone, ikke en bred militæropasjon for å beskytte sivile.

21. mars

- Libya-bidraget behandles på regjeringsskonferanse.
- Seks F16-fly reiser fra Bodø til Europa. Endelig destinasjon ikke klar. Omdirigering fra Sigonella på Sicilia til Souda Bay på Kreta.
- Amr Moussa går tilbake på sin kritikk av militæropasjonen etter et møte med FNs generalsekretær Ban Ki-moon. Uttaler at han støtter resolusjon S/RES/1973 (2011) og militæropasjonen.

22. mars

- Møte i DUUFK. Oppdatering om situasjonen i Libya og oppfølging av uformell dialog om regjeringens beslutning om å bidra.
- NATO vedtar operasjonsplan for håndheving av flyforbudssonen.

23. mars

- Beslutning treffes formelt i form av kongelig resolusjon. Forsvarsministeren gis fullmakt til å delta med militære bidrag i Libya.
- Statsminister Stoltenberg svarer på spørsmål om Libya i Stortingets muntlige spørretime.

24. mars

- NATO vedtar operasjonsplan for beskyttelse av sivile i Libya.
- Første norske tokt over Libya.
- FNs generalsekretær orienterer Sikkerhetsrådet om Libya i et lukket møte.

25. mars

- AU-møte om Libya i Addis Abeba med involverte land. Statssekretær Barth Eide deltar for Norge.

27. mars

- NATO kunngjør at alliansen tar over militær-operasjonen i Libya fra 31. mars. Hensikten er å iverksette alle deler av resolusjon 1973.

29. mars

- Møte i London ledet av utenriksminister Hague. 40 land deltar. Kontaktgruppen for Libya/Friends of Libya opprettes.
- Statsminister Stoltenberg redegjør for operasjonen i Stortinget, med påfølgende debatt.
- NTC publiserer sin åttepunktsplan for Libya i The Guardian.

30. mars

- Forsvarsminister Faremo besøker den norske styrken på Kreta.
- Libyas utenriksminister Moussa Koussa hopper av til Storbritannia (senere Qatar).

31. mars

- NATO overtar kommandoen over operasjonen i Libya under navnet Operation Unified Protector (OUP).

4. april

- Møte i DUUFK. Orientering om bl.a. internasjonal koordinering og behovet for politisk løsning.

6. april

- FNs nødhjelpskoordinator, Valerie Amos, uttrykker bekymring for den humanitære situasjonen i Misrata.

10.–11. april

- AUs ad hoc komité besøker Tripoli (Gaddafi) og Benghazi (NTC) i et forsøk på å framforhandle en våpenhvile. Avtalen avvises av NTC.

11. april

- Regjeringen drøfter Libya i forkant av NATOs uformelle utenriksministermøte.
- Møte i DUUFK. Oppdatering om situasjonen i Libya, militært og politisk.

13. april

- Møte i Kontaktgruppen for Libya i Doha.

14. april

- NATOs uformelle utenriksministermøte drøfter Libya i Berlin. Beslutning om å anvende alle nødvendige ressurser og sikre maksimal operasjonell fleksibilitet for å iverksette FN-mandatet inntil følgende vilkår er møtt: alle angrep mot sivile og befolkede områder opphører, Gaddafi-regimet trekker tilbake alle militære og paramilitære styrker, og det gis full humanitær tilgang.
- Møte i Kairo mellom FN, EU, Den arabiske liga, AU og Organisasjonen for islamsk samarbeid for å koordinere internasjonal innsats. Fortsatt støtte til resolusjon S/RES/1973 (2011).
- The New York Times publiserer en felles kronikk av Obama, Sarkozy og Cameron, der bl.a. krav til Gaddafi presenteres.

19. april

- Statssekretær Barth Eide møter NTCs representant til Storbritannia, Guma al-Gumaty, i Oslo.

20. april

- FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) kunngjør at humanitær tilstedeværelse vil etableres i Tripoli etter avtale med regimet, dette etter at nødhjelpskoordinator Amos har besøkt Tripoli og Benghazi.

25. april

- Deler av Gaddafis residens i Tripoli, Bab al-Aziziya, bombes av NATO-styrker.

26. april

- AU diskuterer Libya på ministernivå.

27.–29. april

- En undersøkelseskomisjon fra Menneskerettighetsrådet besøker Libya.

28. april

- Libya-bidraget behandles på regjeringskonferanse.

30. april

- Gaddafis sønn Saif al-Arab blir drept i et NATO-luftangrep i Tripoli.
- Gaddafi tilbyr forhandlinger og våpenhvile i en tale.

4. mai

- Libya-bidraget behandles på regjeringskonferanse.
- ICCs hovedanklager Moreno-Ocampo legger fram sine funn relatert til Libya i møte med Sikkerhetsrådet.

5. mai

- Møte i Kontaktgruppen for Libya i Roma.

9. mai

- Utenriksministeren og forsvarsministeren redegjør for operasjonen i Stortinget, med påfølgende debatt.
- FNs nødhjelpscoordinator, Valerie Amos, holder innlegg om Libya i Sikkerhetsrådet.

12. mai

- Deler av Gaddafis residens i Tripoli, Bab al-Aziziya, bombes av NATO-styrker. Bygget fungerte som militær kommandosentral.

18. mai

- FNs nødhjelpscoordinator, Valerie Amos, uttaler seg om Libya i forbindelse med kunngjøringen av FNs «flash appeal» for nødhjelp til Libya.

19. mai

- President Obama omtaler Libya i sin Midtøsten-tale, og beskriver NTC som troverdig og legitimt.

21. mai

- Møte i Addis Abeba mellom AU og medlemmer av Sikkerhetsrådet.

22. mai

- EUs høyrepresentant Ashton åpner EU-kontor i Benghazi. Gir støtte til NTC, men ikke anerkjennelse som Libyas myndigheter.

24. mai

- FD ber FST om å planlegge for forlengelse av bidraget.

26. mai

- Libyas statsminister, Al-Baghdadi al-Mahmoudi, presenterer et nytt våpenhvileforslag. Tas ikke seriøst av NATO eller NATO-allierte.

27. mai

- G8-toppmøtet drøfter situasjonen i Libya.
- Regjeringens sikkerhetsutvalg drøfter Libya

28. mai

- Statsministeren besøker den norske styrken på Kreta.

30. mai

- Sør-Afrikas president Zuma besøker Gaddafi i Tripoli for å diskutere en mulig exitstrategi.

1. juni

- NATO kunngjør at Libya-operasjonen forlenges med 90 dager.
- Libyas oljeminister hopper av til Italia.

6. juni

- Regjeringen drøfter videre norsk innsats i Libya. Diskuterer «et annet og mindre omfattende bidrag etter 24. juni».
- Møte i DUUFK. Fokus på byrdefordeling og behovet for fortsatt norsk innsats, men ikke konkret på hvordan.

7. juni

- Gaddafi holder en radiotale, der han bl.a. nekter å overgi seg.
- Forsvarsministeren holder pressekonferanse om norsk innsats i Libya. Ønske om økt åpenhet. Ukentlige oppdateringer fra Forsvaret annonseres.

8. juni

- NATOs forsvarsministermøte drøfter Libya.
- I forbindelse med Merkels besøk i Washington, D.C. uttrykker Obama og Merkel enighet om at Gaddafi må gå av.

9. juni

- Møte i Kontaktgruppen for Libya i Abu Dhabi.
- Undersøkelleskommissjonen fra Menneskerettighetsrådet ferdigstiller sin første rapport. Konkluderer med at Gaddafi-regimet har begått krigsforbrytelser.
- Regjeringen drøfter Libya på regjeringskonferanse.

10. juni

- Møte i DUUFK. Informasjon om at Norge vil redusere antall F-16-fly fra seks til fire, og at hele kampflybidraget vil avsluttes 1. august. St.prop. og kgl.res. om overskridelse av bevilgningen på forsvarsbudsjettet vil bli fremmet.
- Regjeringen offentliggjør så om nedtrekket i en pressemelding.

13. juni

- Tyskland anerkjenner NTC.

14. juni

- Sør-Afrikas president Zuma kritiserer NATO for å misbruke FN-mandatet.

15. juni

- Mauritania's utenriksminister holder innlegg på vegne av AUs adhocgruppe for Libya i FNs sikkerhetsråd.

17. juni

- Kongelig resolusjon om videreføring av et redusert norsk bidrag.

18. juni

- Møte i Kairo mellom FN, EU, Den arabiske liga, AU og

Organisasjonen for islamsk samarbeid. Fokus på FNs lederrolle i planleggingen for et postkonflikt-Libya.

22. juni

- Barth Eide møter NTC v/al-Gumaty igjen.

23. juni

- Regjeringen drøfter Libya og norsk innsats etter 1. august 2011.

26. juni

- AUs adhockomit e m etes i Pretoria. Utarbeider et rammeverk for en politisk lösning i Libya.

27. juni

- ICC utsteder arrestordrer på Gaddafi, s onnen Saif al-Islam og svogeren Abdullah al-Zanussi.

30. juni

- M ete i DUUFK. Oppdatering om situasjonen i Libya og norsk innsats etter 1. august.

1. juli

- Regjeringen kunngjør at Norge vil bidra med om lag ti offiserer til kommandostrukturen fra 1. august og tre måneder fram i tid. Norge vil også videreføre bidraget på om lag 20 personer stasjonert på NATOs overvåkningsfly.
- Etter m ete i Malabo presenterer AU sitt forslag til politisk lösning i Libya.

15. juli

- M ete i Kontaktgruppen for Libya i Istanbul. Deltakelse fra bl.a. utenriksminister Clinton. Enighet om å forholde seg til NTC som rettmessige myndigheter i Libya.

16. juli

- USA v/Jeff Feltman, *Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs*, m eter representanter for det libyske regimet i Tunis. Krever at Gaddafi går av.

22. juli

- AUs forslag til politisk lösning oversendes Sikkerhetsrådets president via FNs generalsekretær.

1. august

- Norge avslutter sitt kampflybidrag til operasjonen.

15. august

- Norge tar over det skandinaviske setet i Kontaktgruppen for Libya.
- I en TV-tale oppfordrer Gaddafi libyere til å kjempe mot opprørsstyrkene.

20. august

- Oppr rsgrupper innleder offensiv mot Tripoli og tar kontroll over byen i l opet av få dager.

23. august

- Regjeringen kunngjør at Norge anser at NTC er den legitime myndigheten i Libya.

25. august

- M ete i kontaktgruppen for Libya på embetsnivå i Istanbul. Norge vertskap sammen med Tyrkia.

1. september

- Toppm ete i kontaktgruppen for Libya i Paris. Sarkozy og Cameron vertskap. Formål er å diskutere Libyas framtid med NTC. Stoltenberg deltar fra Norge.
- Regjeringen drøfter Libya. Proposisjon om tilleggsbevilgning av merutgiftene forbundet med innsatsen.

2. september

- M ete i DUUFK. Situasjonen i Libya og status for videreføringen av NATOs operasjon.
- Giverm ete for Libya i Paris. NTC vertskap. Enighet om en «arbeidsdeling» mellom FN, EU og Det internasjonale valutafondet (IMF) i postkonflikt-Libya.

16. september

- FNs sikkerhetsråd vedtar sikkerhetsrådsresolusjon 2009 og etablering av United Nations Support Mission i Libya (UNSMIL), og opphever noen av sanksjonene. Viderefører mandatet om beskyttelse av sivile.
- FNs generalforsamling anerkjenner NTC som Libyas representant.
- M ete i DUUFK. Kort oppdatering, ingen spørsmål.

20. september

- H yniv am ete om Libya, FNs generalsekretær vert. Fokus på demokratisk prosess, støtte til Libya framover. Stoltenberg deltar fra Norge.

21. september

- NATO vedtar å forlenge OUP med 90 dager, med forbehold om behov.

23. september

- Prop. 150 S (2010–2011) om merutgifter til norske styrkers deltakelse i Libya-operasjonen legges fram.

4. oktober

- M ete i DUUFK. Drøfter bl.a. opphevelse av sanksjoner mot Libya og norsk engasjement i Libya etter konflikten.

6. oktober

- NATOs forsvarsministre drøfter situasjonen i Libya og vilkår for å avslutte OUP med partnerland.

10. oktober

- FNs nødhjelpskordinator, Valerie Amos, uttrykker bekymring for den humanitære situasjonen i Sirte.

20. oktober

- Gaddafi tas til fange og blir drept av opprørsgrupper i Sirte.
- Utenriksminister Støre uttaler at Gaddafis død representerer et historisk vendepunkt for Libya, og at Norge nå vil støtte Libya i forsonings- og gjenoppbyggingsarbeidet.

26. oktober

- Innst. Stortinget 25 S (2011–2012) om finansieringen av Libya-innsatsen.

27. oktober

- FNs sikkerhetsråd vedtar enstemmig sikkerhetsrådsresolusjon 2016.

28. oktober

- NATO vedtar å avslutte alle militære operasjoner innen 31. oktober.

31. oktober

- OUP avsluttes.

**Security Council**Distr.: General
26 February 2011**Resolution 1970 (2011)****Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on
26 February 2011**

The Security Council,

Expressing grave concern at the situation in the Libyan Arab Jamahiriya and condemning the violence and use of force against civilians,

Deploring the gross and systematic violation of human rights, including the repression of peaceful demonstrators, expressing deep concern at the deaths of civilians, and rejecting unequivocally the incitement to hostility and violence against the civilian population made from the highest level of the Libyan government,

Welcoming the condemnation by the Arab League, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note of the letter to the President of the Security Council from the Permanent Representative of the Libyan Arab Jamahiriya dated 26 February 2011,

Welcoming the Human Rights Council resolution A/HRC/RES/S-15/1 of 25 February 2011, including the decision to urgently dispatch an independent international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya, to establish the facts and circumstances of such violations and of the crimes perpetrated, and where possible identify those responsible,

Considering that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,

Expressing concern at the plight of refugees forced to flee the violence in the Libyan Arab Jamahiriya,

Expressing concern also at the reports of shortages of medical supplies to treat the wounded,

* Second reissue for technical reasons (10 March 2011).

11-24558* (E)



Please recycle The recycling symbol, a triangle of arrows forming a circle.

Recalling the Libyan authorities' responsibility to protect its population,

Underlining the need to respect the freedoms of peaceful assembly and of expression, including freedom of the media,

Stressing the need to hold to account those responsible for attacks, including by forces under their control, on civilians,

Recalling article 16 of the Rome Statute under which no investigation or prosecution may be commenced or proceeded with by the International Criminal Court for a period of 12 months after a Security Council request to that effect,

Expressing concern for the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya.

Mindful of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security under the Charter of the United Nations,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, and taking measures under its Article 41,

1. *Demands* an immediate end to the violence and calls for steps to fulfil the legitimate demands of the population;

2. *Urges* the Libyan authorities to:

(a) Act with the utmost restraint, respect human rights and international humanitarian law, and allow immediate access for international human rights monitors;

(b) Ensure the safety of all foreign nationals and their assets and facilitate the departure of those wishing to leave the country;

(c) Ensure the safe passage of humanitarian and medical supplies, and humanitarian agencies and workers, into the country; and

(d) Immediately lift restrictions on all forms of media;

3. *Requests* all Member States, to the extent possible, to cooperate in the evacuation of those foreign nationals wishing to leave the country;

ICC referral

4. *Decides* to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court;

5. *Decides* that the Libyan authorities shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor pursuant to this resolution and, while recognizing that States not party to the Rome Statute have no obligation under the Statute, urges all States and concerned regional and other international organizations to cooperate fully with the Court and the Prosecutor;

6. *Decides* that nationals, current or former officials or personnel from a State outside the Libyan Arab Jamahiriya which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the exclusive jurisdiction of that State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in the

Libyan Arab Jamahiriya established or authorized by the Council, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by the State;

7. *Invites* the Prosecutor to address the Security Council within two months of the adoption of this resolution and every six months thereafter on actions taken pursuant to this resolution;

8. *Recognizes* that none of the expenses incurred in connection with the referral, including expenses related to investigations or prosecutions in connection with that referral, shall be borne by the United Nations and that such costs shall be borne by the parties to the Rome Statute and those States that wish to contribute voluntarily;

Arms embargo

9. *Decides* that all Member States shall immediately take the necessary measures to prevent the direct or indirect supply, sale or transfer to the Libyan Arab Jamahiriya, from or through their territories or by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned, and technical assistance, training, financial or other assistance, related to military activities or the provision, maintenance or use of any arms and related materiel, including the provision of armed mercenary personnel whether or not originating in their territories, and decides further that this measure shall not apply to:

(a) Supplies of non-lethal military equipment intended solely for humanitarian or protective use, and related technical assistance or training, as approved in advance by the Committee established pursuant to paragraph 24 below;

(b) Protective clothing, including flak jackets and military helmets, temporarily exported to the Libyan Arab Jamahiriya by United Nations personnel, representatives of the media and humanitarian and development workers and associated personnel, for their personal use only; or

(c) Other sales or supply of arms and related materiel, or provision of assistance or personnel, as approved in advance by the Committee;

10. *Decides* that the Libyan Arab Jamahiriya shall cease the export of all arms and related materiel and that all Member States shall prohibit the procurement of such items from the Libyan Arab Jamahiriya by their nationals, or using their flagged vessels or aircraft, and whether or not originating in the territory of the Libyan Arab Jamahiriya;

11. *Calls upon* all States, in particular States neighbouring the Libyan Arab Jamahiriya, to inspect, in accordance with their national authorities and legislation and consistent with international law, in particular the law of the sea and relevant international civil aviation agreements, all cargo to and from the Libyan Arab Jamahiriya, in their territory, including seaports and airports, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe the cargo contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of this resolution for the purpose of ensuring strict implementation of those provisions;

12. *Decides* to authorize all Member States to, and that all Member States shall, upon discovery of items prohibited by paragraph 9 or 10 of this resolution,

seize and dispose (such as through destruction, rendering inoperable, storage or transferring to a State other than the originating or destination States for disposal) items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of this resolution and decides further that all Member States shall cooperate in such efforts;

13. *Requires* any Member State when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 11 above, to submit promptly an initial written report to the Committee containing, in particular, explanation of the grounds for the inspections, the results of such inspections, and whether or not cooperation was provided, and, if prohibited items for transfer are found, further requires such Member States to submit to the Committee, at a later stage, a subsequent written report containing relevant details on the inspection, seizure, and disposal, and relevant details of the transfer, including a description of the items, their origin and intended destination, if this information is not in the initial report;

14. *Encourages* Member States to take steps to strongly discourage their nationals from travelling to the Libyan Arab Jamahiriya to participate in activities on behalf of the Libyan authorities that could reasonably contribute to the violation of human rights;

Travel ban

15. *Decides* that all Member States shall take the necessary measures to prevent the entry into or transit through their territories of individuals listed in Annex I of this resolution or designated by the Committee established pursuant to paragraph 24 below, provided that nothing in this paragraph shall oblige a State to refuse its own nationals entry into its territory;

16. *Decides* that the measures imposed by paragraph 15 above shall not apply:

(a) Where the Committee determines on a case-by-case basis that such travel is justified on the grounds of humanitarian need, including religious obligation;

(b) Where entry or transit is necessary for the fulfilment of a judicial process;

(c) Where the Committee determines on a case-by-case basis that an exemption would further the objectives of peace and national reconciliation in the Libyan Arab Jamahiriya and stability in the region; or

(d) Where a State determines on a case-by-case basis that such entry or transit is required to advance peace and stability in the Libyan Arab Jamahiriya and the States subsequently notifies the Committee within forty-eight hours after making such a determination;

Asset freeze

17. *Decides* that all Member States shall freeze without delay all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the individuals or entities listed in annex II of this resolution or designated by the Committee established pursuant to paragraph 24 below, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, and decides further that all

Member States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the individuals or entities listed in Annex II of this resolution or individuals designated by the Committee;

18. *Expresses* its intention to ensure that assets frozen pursuant to paragraph 17 shall at a later stage be made available to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya;

19. *Decides* that the measures imposed by paragraph 17 above do not apply to funds, other financial assets or economic resources that have been determined by relevant Member States:

(a) To be necessary for basic expenses, including payment for foodstuffs, rent or mortgage, medicines and medical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges or exclusively for payment of reasonable professional fees and reimbursement of incurred expenses associated with the provision of legal services in accordance with national laws, or fees or service charges, in accordance with national laws, for routine holding or maintenance of frozen funds, other financial assets and economic resources, after notification by the relevant State to the Committee of the intention to authorize, where appropriate, access to such funds, other financial assets or economic resources and in the absence of a negative decision by the Committee within five working days of such notification;

(b) To be necessary for extraordinary expenses, provided that such determination has been notified by the relevant State or Member States to the Committee and has been approved by the Committee; or

(c) To be the subject of a judicial, administrative or arbitral lien or judgment, in which case the funds, other financial assets and economic resources may be used to satisfy that lien or judgment provided that the lien or judgment was entered into prior to the date of the present resolution, is not for the benefit of a person or entity designated pursuant to paragraph 17 above, and has been notified by the relevant State or Member States to the Committee;

20. *Decides* that Member States may permit the addition to the accounts frozen pursuant to the provisions of paragraph 17 above of interests or other earnings due on those accounts or payments due under contracts, agreements or obligations that arose prior to the date on which those accounts became subject to the provisions of this resolution, provided that any such interest, other earnings and payments continue to be subject to these provisions and are frozen;

21. *Decides* that the measures in paragraph 17 above shall not prevent a designated person or entity from making payment due under a contract entered into prior to the listing of such a person or entity, provided that the relevant States have determined that the payment is not directly or indirectly received by a person or entity designated pursuant to paragraph 17 above, and after notification by the relevant States to the Committee of the intention to make or receive such payments or to authorize, where appropriate, the unfreezing of funds, other financial assets or economic resources for this purpose, 10 working days prior to such authorization;

Designation criteria

22. *Decides* that the measures contained in paragraphs 15 and 17 shall apply to the individuals and entities designated by the Committee, pursuant to paragraph 24 (b) and (c), respectively;

(a) Involved in or complicit in ordering, controlling, or otherwise directing, the commission of serious human rights abuses against persons in the Libyan Arab Jamahiriya, including by being involved in or complicit in planning, commanding, ordering or conducting attacks, in violation of international law, including aerial bombardments, on civilian populations and facilities; or

(b) Acting for or on behalf of or at the direction of individuals or entities identified in subparagraph (a).

23. *Strongly encourages* Member States to submit to the Committee names of individuals who meet the criteria set out in paragraph 22 above;

New Sanctions Committee

24. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council consisting of all the members of the Council (herein “the Committee”), to undertake to following tasks:

(a) To monitor implementation of the measures imposed in paragraphs 9, 10, 15, and 17;

(b) To designate those individuals subject to the measures imposed by paragraphs 15 and to consider requests for exemptions in accordance with paragraph 16 above;

(c) To designate those individuals subject to the measures imposed by paragraph 17 above and to consider requests for exemptions in accordance with paragraphs 19 and 20 above;

(d) To establish such guidelines as may be necessary to facilitate the implementation of the measures imposed above;

(e) To report within thirty days to the Security Council on its work for the first report and thereafter to report as deemed necessary by the Committee;

(f) To encourage a dialogue between the Committee and interested Member States, in particular those in the region, including by inviting representatives of such States to meet with the Committee to discuss implementation of the measures;

(g) To seek from all States whatever information it may consider useful regarding the actions taken by them to implement effectively the measures imposed above;

(h) To examine and take appropriate action on information regarding alleged violations or non-compliance with the measures contained in this resolution;

25. *Calls upon* all Member States to report to the Committee within 120 days of the adoption of this resolution on the steps they have taken with a view to implementing effectively paragraphs 9, 10, 15 and 17 above;

Humanitarian assistance

26. *Calls upon* all Member States, working together and acting in cooperation with the Secretary General, to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in the Libyan Arab Jamahiriya, and requests the States concerned to keep the Security Council regularly informed on the progress of actions undertaken pursuant to this paragraph, and expresses its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to achieve this;

Commitment to review

27. *Affirms* that it shall keep the Libyan authorities' actions under continuous review and that it shall be prepared to review the appropriateness of the measures contained in this resolution, including the strengthening, modification, suspension or lifting of the measures, as may be needed at any time in light of the Libyan authorities' compliance with relevant provisions of this resolution;

28. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Annex I

Travel ban

1. Al-Baghdadi, Dr Abdulqader Mohammed
Passport number: B010574. Date of birth: 01/07/1950.
Head of the Liaison Office of the Revolutionary Committees. Revolutionary Committees involved in violence against demonstrators.
2. Dibri, Abdulqader Yusef
Date of birth: 1946. Place of birth: Houn, Libya.
Head of Muammar Qadhafi's personal security. Responsibility for regime security. History of directing violence against dissidents.
3. Dorda, Abu Zayd Umar
Director, External Security Organisation. Regime loyalist. Head of external intelligence agency.
4. Jabir, Major General Abu Bakr Yunis
Date of birth: 1952. Place of birth: Jalo, Libya.
Defence Minister. Overall responsibility for actions of armed forces.
5. Matuq, Matuq Mohammed
Date of birth: 1956. Place of birth: Khoms.
Secretary for Utilities. Senior member of regime. Involvement with Revolutionary Committees. Past history of involvement in suppression of dissent and violence.
6. Qadhaf Al-dam, Sayyid Mohammed
Date of birth: 1948. Place of birth: Sirte, Libya.
Cousin of Muammar Qadhafi. In the 1980s, Sayyid was involved in the dissident assassination campaign and allegedly responsible for several deaths in Europe. He is also thought to have been involved in arms procurement.
7. Qadhafi, Aisha Muammar
Date of birth: 1978. Place of birth: Tripoli, Libya.
Daughter of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
8. Qadhafi, Hannibal Muammar
Passport number: B/002210. Date of birth: 20/09/1975. Place of birth: Tripoli, Libya. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
9. Qadhafi, Khamis Muammar
Date of birth: 1978. Place of birth: Tripoli, Libya.
Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Command of military units involved in repression of demonstrations.

10. Qadhafi, Mohammed Muammar
Date of birth: 1970. Place of birth: Tripoli, Libya.
Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
11. Qadhafi, Muammar Mohammed Abu Minyar
Date of birth: 1942. Place of birth: Sirte, Libya.
Leader of the Revolution, Supreme Commander of Armed Forces.
Responsibility for ordering repression of demonstrations, human rights abuses.
12. Qadhafi, Mutassim
Date of birth: 1976. Place of birth: Tripoli, Libya.
National Security Adviser. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
13. Qadhafi, Saadi
Passport number: 014797. Date of birth: 25/05/1973. Place of birth: Tripoli, Libya.
Commander Special Forces. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Command of military units involved in repression of demonstrations.
14. Qadhafi, Saif al-Arab
Date of birth: 1982. Place of birth: Tripoli, Libya.
Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
15. Qadhafi, Saif al-Islam
Passport number: B014995. Date of birth: 25/06/1972. Place of birth: Tripoli, Libya.
Director, Qadhafi Foundation. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Inflammatory public statements encouraging violence against demonstrators.
16. Al-Senussi, Colonel Abdullah
Date of birth: 1949. Place of birth: Sudan.
Director Military Intelligence. Military Intelligence involvement in suppression of demonstrations. Past history includes suspicion of involvement in Abu Selim prison massacre. Convicted in absentia for bombing of UTA flight. Brother-in-law of Muammar Qadhafi.

Annex II

Asset freeze

1. Qadhafi, Aisha Muammar
Date of birth: 1978. Place of birth: Tripoli, Libya.
Daughter of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
2. Qadhafi, Hannibal Muammar
Passport number: B/002210. Date of birth: 20/09/1975. Place of birth: Tripoli, Libya. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
3. Qadhafi, Khamis Muammar
Date of birth: 1978. Place of birth: Tripoli, Libya.
Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Command of military units involved in repression of demonstrations.
4. Qadhafi, Muammar Mohammed Abu Minyar
Date of birth: 1942. Place of birth: Sirte, Libya.
Leader of the Revolution, Supreme Commander of Armed Forces.
Responsibility for ordering repression of demonstrations, human rights abuses.
5. Qadhafi, Mutassim
Date of birth: 1976. Place of birth: Tripoli, Libya.
National Security Adviser. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime.
6. Qadhafi, Saif al-Islam
Passport number: B014995. Date of birth: 25/06/1972. Place of birth: Tripoli, Libya.
Director, Qadhafi Foundation. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Inflammatory public statements encouraging violence against demonstrators.

**Security Council**Distr.: General
17 March 2011**Resolution 1973 (2011)****Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on
17 March 2011***The Security Council,**Recalling* its resolution 1970 (2011) of 26 February 2011,*Deploring* the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011),*Expressing* grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties,*Reiterating* the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population and *reaffirming* that parties to armed conflicts bear the primary responsibility to take all feasible steps to ensure the protection of civilians,*Condemning* the gross and systematic violation of human rights, including arbitrary detentions, enforced disappearances, torture and summary executions,*Further condemning* acts of violence and intimidation committed by the Libyan authorities against journalists, media professionals and associated personnel and *urging* these authorities to comply with their obligations under international humanitarian law as outlined in resolution 1738 (2006),*Considering* that the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity,*Recalling* paragraph 26 of resolution 1970 (2011) in which the Council expressed its readiness to consider taking additional appropriate measures, as necessary, to facilitate and support the return of humanitarian agencies and make available humanitarian and related assistance in the Libyan Arab Jamahiriya,*Expressing its determination* to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel,*Recalling* the condemnation by the League of Arab States, the African Union, and the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference of the serious violations of human rights and international humanitarian law that have been and are being committed in the Libyan Arab Jamahiriya,

11-26839 (E)



Please recycle A recycling symbol consisting of three chasing arrows forming a triangle.

Taking note of the final communiqué of the Organisation of the Islamic Conference of 8 March 2011, and the communiqué of the Peace and Security Council of the African Union of 10 March 2011 which established an ad hoc High Level Committee on Libya,

Taking note also of the decision of the Council of the League of Arab States of 12 March 2011 to call for the imposition of a no-fly zone on Libyan military aviation, and to establish safe areas in places exposed to shelling as a precautionary measure that allows the protection of the Libyan people and foreign nationals residing in the Libyan Arab Jamahiriya,

Taking note further of the Secretary-General's call on 16 March 2011 for an immediate cease-fire,

Recalling its decision to refer the situation in the Libyan Arab Jamahiriya since 15 February 2011 to the Prosecutor of the International Criminal Court, and *stressing* that those responsible for or complicit in attacks targeting the civilian population, including aerial and naval attacks, must be held to account,

Reiterating its concern at the plight of refugees and foreign workers forced to flee the violence in the Libyan Arab Jamahiriya, *welcoming* the response of neighbouring States, in particular Tunisia and Egypt, to address the needs of those refugees and foreign workers, and *calling on* the international community to support those efforts,

Deploring the continuing use of mercenaries by the Libyan authorities,

Considering that the establishment of a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya constitutes an important element for the protection of civilians as well as the safety of the delivery of humanitarian assistance and a decisive step for the cessation of hostilities in Libya,

Expressing concern also for the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya,

Welcoming the appointment by the Secretary General of his Special Envoy to Libya, Mr. Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib and supporting his efforts to find a sustainable and peaceful solution to the crisis in the Libyan Arab Jamahiriya,

Reaffirming its strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of the Libyan Arab Jamahiriya,

Determining that the situation in the Libyan Arab Jamahiriya continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Demands* the immediate establishment of a cease-fire and a complete end to violence and all attacks against, and abuses of, civilians;

2. *Stresses* the need to intensify efforts to find a solution to the crisis which responds to the legitimate demands of the Libyan people and *notes* the decisions of the Secretary-General to send his Special Envoy to Libya and of the Peace and Security Council of the African Union to send its ad hoc High Level Committee to Libya with the aim of facilitating dialogue to lead to the political reforms necessary to find a peaceful and sustainable solution;

3. *Demands* that the Libyan authorities comply with their obligations under international law, including international humanitarian law, human rights and refugee law and take all measures to protect civilians and meet their basic needs, and to ensure the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance;

Protection of civilians

4. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and *requests* the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;

5. *Recognizes* the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, requests the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph 4;

No Fly Zone

6. *Decides* to establish a ban on all flights in the airspace of the Libyan Arab Jamahiriya in order to help protect civilians;

7. *Decides further* that the ban imposed by paragraph 6 shall not apply to flights whose sole purpose is humanitarian, such as delivering or facilitating the delivery of assistance, including medical supplies, food, humanitarian workers and related assistance, or evacuating foreign nationals from the Libyan Arab Jamahiriya, nor shall it apply to flights authorised by paragraphs 4 or 8, nor other flights which are deemed necessary by States acting under the authorisation conferred in paragraph 8 to be for the benefit of the Libyan people, and that these flights shall be coordinated with any mechanism established under paragraph 8;

8. *Authorizes* Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above, as necessary, and *requests* the States concerned in cooperation with the League of Arab States to coordinate closely with the Secretary General on the measures they are taking to implement this ban, including by establishing an appropriate mechanism for implementing the provisions of paragraphs 6 and 7 above,

9. *Calls upon* all Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to provide assistance, including any necessary over-flight approvals, for the purposes of implementing paragraphs 4, 6, 7 and 8 above;

10. *Requests* the Member States concerned to coordinate closely with each other and the Secretary-General on the measures they are taking to implement

paragraphs 4, 6, 7 and 8 above, including practical measures for the monitoring and approval of authorised humanitarian or evacuation flights;

11. *Decides* that the Member States concerned shall inform the Secretary-General and the Secretary-General of the League of Arab States immediately of measures taken in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above, including to supply a concept of operations;

12. *Requests* the Secretary-General to inform the Council immediately of any actions taken by the Member States concerned in exercise of the authority conferred by paragraph 8 above and to report to the Council within 7 days and every month thereafter on the implementation of this resolution, including information on any violations of the flight ban imposed by paragraph 6 above;

Enforcement of the arms embargo

13. *Decides that* paragraph 11 of resolution 1970 (2011) shall be replaced by the following paragraph : “Calls upon all Member States, in particular States of the region, acting nationally or through regional organisations or arrangements, in order to ensure strict implementation of the arms embargo established by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011), to inspect in their territory, including seaports and airports, and on the high seas, vessels and aircraft bound to or from the Libyan Arab Jamahiriya, if the State concerned has information that provides reasonable grounds to believe that the cargo contains items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, *calls upon* all flag States of such vessels and aircraft to cooperate with such inspections and authorises Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections”;

14. *Requests* Member States which are taking action under paragraph 13 above on the high seas to coordinate closely with each other and the Secretary-General and *further requests* the States concerned to inform the Secretary-General and the Committee established pursuant to paragraph 24 of resolution 1970 (2011) (“the Committee”) immediately of measures taken in the exercise of the authority conferred by paragraph 13 above;

15. *Requires* any Member State whether acting nationally or through regional organisations or arrangements, when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 13 above, to submit promptly an initial written report to the Committee containing, in particular, explanation of the grounds for the inspection, the results of such inspection, and whether or not cooperation was provided, and, if prohibited items for transfer are found, further requires such Member States to submit to the Committee, at a later stage, a subsequent written report containing relevant details on the inspection, seizure, and disposal, and relevant details of the transfer, including a description of the items, their origin and intended destination, if this information is not in the initial report;

16. *Deplores* the continuing flows of mercenaries into the Libyan Arab Jamahiriya and *calls upon* all Member States to comply strictly with their obligations under paragraph 9 of resolution 1970 (2011) to prevent the provision of armed mercenary personnel to the Libyan Arab Jamahiriya;

Ban on flights

17. *Decides* that all States shall deny permission to any aircraft registered in the Libyan Arab Jamahiriya or owned or operated by Libyan nationals or companies to take off from, land in or overfly their territory unless the particular flight has been approved in advance by the Committee, or in the case of an emergency landing;

18. *Decides that* all States shall deny permission to any aircraft to take off from, land in or overfly their territory, if they have information that provides reasonable grounds to believe that the aircraft contains items the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraphs 9 and 10 of resolution 1970 (2011) as modified by this resolution, including the provision of armed mercenary personnel, except in the case of an emergency landing;

Asset freeze

19. *Decides* that the asset freeze imposed by paragraph 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply to all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the Libyan authorities, as designated by the Committee, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and *decides further* that all States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the Libyan authorities, as designated by the Committee, or individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or entities owned or controlled by them, as designated by the Committee, and directs the Committee to designate such Libyan authorities, individuals or entities within 30 days of the date of the adoption of this resolution and as appropriate thereafter;

20. *Affirms* its determination to ensure that assets frozen pursuant to paragraph 17 of resolution 1970 (2011) shall, at a later stage, as soon as possible be made available to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya;

21. *Decides* that all States shall require their nationals, persons subject to their jurisdiction and firms incorporated in their territory or subject to their jurisdiction to exercise vigilance when doing business with entities incorporated in the Libyan Arab Jamahiriya or subject to its jurisdiction, and any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, and entities owned or controlled by them, if the States have information that provides reasonable grounds to believe that such business could contribute to violence and use of force against civilians;

Designations

22. *Decides* that the individuals listed in Annex I shall be subject to the travel restrictions imposed in paragraphs 15 and 16 of resolution 1970 (2011), and *decides further* that the individuals and entities listed in Annex II shall be subject to the asset freeze imposed in paragraphs 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011);

23. *Decides* that the measures specified in paragraphs 15, 16, 17, 19, 20 and 21 of resolution 1970 (2011) shall apply also to individuals and entities determined by the Council or the Committee to have violated the provisions of resolution 1970

(2011), particularly paragraphs 9 and 10 thereof, or to have assisted others in doing so;

Panel of Experts

24. *Requests* the Secretary-General to create for an initial period of one year, in consultation with the Committee, a group of up to eight experts ("Panel of Experts"), under the direction of the Committee to carry out the following tasks:

(a) Assist the Committee in carrying out its mandate as specified in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) and this resolution;

(b) Gather, examine and analyse information from States, relevant United Nations bodies, regional organisations and other interested parties regarding the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

(c) Make recommendations on actions the Council, or the Committee or State, may consider to improve implementation of the relevant measures;

(d) Provide to the Council an interim report on its work no later than 90 days after the Panel's appointment, and a final report to the Council no later than 30 days prior to the termination of its mandate with its findings and recommendations;

25. *Urges* all States, relevant United Nations bodies and other interested parties, to cooperate fully with the Committee and the Panel of Experts, in particular by supplying any information at their disposal on the implementation of the measures decided in resolution 1970 (2011) and this resolution, in particular incidents of non-compliance;

26. *Decides* that the mandate of the Committee as set out in paragraph 24 of resolution 1970 (2011) shall also apply to the measures decided in this resolution;

27. *Decides* that all States, including the Libyan Arab Jamahiriya, shall take the necessary measures to ensure that no claim shall lie at the instance of the Libyan authorities, or of any person or body in the Libyan Arab Jamahiriya, or of any person claiming through or for the benefit of any such person or body, in connection with any contract or other transaction where its performance was affected by reason of the measures taken by the Security Council in resolution 1970 (2011), this resolution and related resolutions;

28. *Reaffirms* its intention to keep the actions of the Libyan authorities under continuous review and underlines its readiness to review at any time the measures imposed by this resolution and resolution 1970 (2011), including by strengthening, suspending or lifting those measures, as appropriate, based on compliance by the Libyan authorities with this resolution and resolution 1970 (2011).

29. *Decides* to remain actively seized of the matter.

Libya: UNSCR proposed designations

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
Annex I: Travel Ban			
1	QUREN SALIH QUREN AL QADHAFI	Libyan Ambassador to Chad. Has left Chad for Sabha. Involved directly in recruiting and coordinating mercenaries for the regime.	
2	Colonel AMID HUSAIN AL KUNI	Governor of Ghat (South Libya). Directly involved in recruiting mercenaries.	

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
Annex II: Asset Freeze			
1	Dorda, Abu Zayd Umar	Position: Director, External Security Organisation	
2	Jabir, Major General Abu Bakr Yunis	Position: Defence Minister	Title: Major General DOB: --/--/1952. POB: Jalo, Libya
3	Matuq, Matuq Mohammed	Position: Secretary for Utilities	DOB: --/--/1956. POB: Khoms
4	Qadhafi, Mohammed Muammar	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	DOB: --/--/1970. POB: Tripoli, Libya
5	Qadhafi, Saadi	Commander Special Forces. Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime. Command of military units involved in repression of demonstrations	DOB: 25/05/1973. POB: Tripoli, Libya
6	Qadhafi, Saif al-Arab	Son of Muammar Qadhafi. Closeness of association with regime	DOB: --/--/1982. POB: Tripoli, Libya
7	Al-Senussi, Colonel Abdullah	Position: Director Military Intelligence	Title: Colonel DOB: --/--/1949. POB: Sudan

Entities

1	Central Bank of Libya	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.
---	-----------------------	--

S/RES/1973 (2011)

<i>Number</i>	<i>Name</i>	<i>Justification</i>	<i>Identifiers</i>
2	Libyan Investment Authority	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	a.k.a: Libyan Arab Foreign Investment Company (LAFICO) Address: 1 Fateh Tower Office, No 99 22nd Floor, Borgaida Street, Tripoli, Libya, 1103
3	Libyan Foreign Bank	Under control of Muammar Qadhafi and his family and a potential source of funding for his regime.	
4	Libyan Africa Investment Portfolio	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	Address: Jamahiriya Street, LAP Building, PO Box 91330, Tripoli, Libya
5	Libyan National Oil Corporation	Under control of Muammar Qadhafi and his family, and potential source of funding for his regime.	Address: Bashir Saadwi Street, Tripoli, Tarabulus, Libya

Ref nr
Saksnr 2011/00704- /FD II 5/JEH/
Dato 23.03.2011

Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)

1 Bakgrunn

FNs sikkerhetsråd vedtok 17. mars 2011 resolusjon 1973. Denne konstaterer at libyske myndigheter ikke følger opp forpliktelsene i FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1970 (2011) blant annet om umiddelbar stans i voldshandlingene. Resolusjonen viser til omfattende og systematiske overgrep mot sivilbefolkningen, og minner om de libyske myndighetenes ansvar for å beskytte den libyske befolkningen. Den viser til vedtak av 12. mars 2011 av Den arabiske ligas råd, der FNs sikkerhetsråd ble anmodet om å etablere en flyforbudssone og sikring av områder mot angrep i Libya med sikte på å beskytte sivilbefolkningen. Resolusjon 1973 er vedtatt med hjemmel i FN-paktens kapittel VII, som åpner for iverksettelse av bindende tiltak for alle FNs medlemsland.

Resolusjonen krever en umiddelbar stans i angrepene på sivile, understreker betydningen av en politisk løsning som imøtekommer det libyske folkets legitime krav, og krever libysk etterlevelse av folkeretten og iverksettelse av tiltak for å beskytte befolkningen. Resolusjonen gir i paragraf 4 fullmakt til FNs medlemsland som har underrettet FNs generalsekretær til å iverksette alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som trues av angrep i Libya, inklusive byen Benghazi. Resolusjonen utelukker dog eksplisitt enhver form for utenlandsk okkupasjonsstyrke på noen som helst del av libysk territorium. Resolusjonen anerkjenner også Den arabiske ligas viktige rolle når det gjelder å opprettholde fred og sikkerhet i regionen.

Resolusjonen etablerer videre i paragraf 6 en flyforbudssone over Libya, med unntak av særskilt tillatte flyvninger blant annet for humanitære formål. Den gir i paragraf 8 fullmakt til FNs medlemsland som har underrettet FNs generalsekretær og generalsekretæren i Den arabiske liga til å iverksette alle nødvendige tiltak for å håndheve flyforbudssonen som er etablert i henhold til paragraf 6.

Som følge av resolusjon 1973 har FNs medlemsland et klart folkerettslig mandat for bruk av militær makt for å beskytte sivilbefolkningen på de vilkår som er angitt. Alle FNs medlemsland er i paragraf 9 oppfordret til å gi bidrag til gjennomføring av resolusjonen. Det foreligger derfor en klar anmodning fra FNs sikkerhetsråd om å gi slike bidrag.

2 Internasjonal innsats

19. mars 2011 ble det avholdt et toppmøte i Paris, med deltakelse av europeiske og arabiske stater, foruten USA, Canada, EU, FN og Den arabiske liga, for å legge grunnlaget for gjennomføring av militære tiltak i samsvar med resolusjon 1973. En rekke land signaliserte konkrete militære bidrag, herunder Norge.

Samme kveld iverksatte USA, Storbritannia og Frankrike en operasjon under navnet ODYSSEY DAWN, der de angrep libyske mål med fly og kryssermissiler. Denne operasjonen ledes foreløpig av den amerikanske Afrika-kommandoen i Stuttgart og sjefen for de amerikanske marinestyrkene i Europa. Nasjonale hovedkvarter i Storbritannia og Frankrike har også vært involvert i de innledende fasene av denne operasjonen. Antall deltakende stater er økende.

USA ønsker å overføre kommandoen til en internasjonal kommando så snart som mulig. Det er fremdeles usikkert hvorvidt og i hvilken utstrekning NATO vil ha en spesifikk rolle i den forbindelse. Samtidig er det ansett klart ønskelig å muliggjøre deltakelse av arabiske stater. Norge vil arbeide for en bredest mulig koalisjon med deltakelse fra regionen. Norske militære bidrag vil derfor være forberedt på å delta i et samarbeid mellom vestlige og arabiske stater.

I samsvar med kravene i resolusjon 1973 har Norge 21. mars 2011 formelt underrettet generalsekretæren i FN og generalsekretæren i Den arabiske liga om at norsk side har til hensikt å delta i gjennomføringen av tiltak i henhold til resolusjonen. Det ble samtidig meddelt at Norge i den forbindelse vil foreta en tett samordning med andre relevante stater og med FNs generalsekretær, i samsvar med resolusjonens prosedyrer.

3 Norske militære bidrag

Norge har iverksatt forberedelsene av en styrke på seks F-16 kampfly med nødvendige støttefunksjoner for å delta i operasjonene for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011) for en periode på inntil tre måneder. Styrken er inntil videre underlagt norsk nasjonal kommando.

Denne styrken ble deployert fra Norge 21. mars 2011 til basen Souda Bay på Kreta hvor ytterligere forberedelser pågår.

4 Forutsetninger for kommandooverføring

Departementet legger opp til at man fra norsk side tilbyr militære bidrag som nevnt i pkt 3 til operasjonen ODYSSEY DAWN og eventuelle etterfølgende operasjoner i henhold til resolusjon 1973, og at denne kapasiteten stilles under overkommando som ikke er norsk, eventuelt NATO, når forutsetningene for dette er til stede.

Norsk innsyn i og kontroll med oppdrag for norske styrker vil være helt sentrale krav for Norge for å delta i et kommandoarrangement utenfor NATO-rammen. Man vil også arbeide aktivt for å etablere en bidragsyterkomité for de deltakende nasjoner.

Det er videre en klar forutsetning for deltakelse at norske bidrag inngår i et kommando- og kontrollarrangement som ivaretar norske krav, herunder at norsk lov og norske folkerettslige forpliktelser legges til grunn for det norske bidragets gjennomføring av operasjoner, at norsk personell er underlagt norsk jurisdiksjon, at reglene for maktbruk vurderes som tilfredsstillende og at en vil ha norske offiserer i posisjoner hvor man kan hindre norske styrkebidrag i å gjennomføre oppdrag som er i strid med norske forpliktelser og begrensninger.

5 Forholdet til Grunnloven § 25

Grunnloven § 25 bestemmer at Kongen er øverstkommanderende for Norges væpnede styrker, og at disse ikke må overlates i fremmede makters tjeneste. Den historiske begrunnelse for bestemmelsen var å hindre leiesoldatvirksomhet. Regelen er også til hinder for at regjeringen stiller tropper fritt til disposisjon for en fremmed regjering uten at dette skjer for å utføre internasjonale oppgaver som også skal ivareta Norges ideelle interesser eller sikkerhetspolitiske behov. Som ledd i gjennomføring av slike internasjonale oppgaver og på nærmere angitte forutsetninger, er ikke Grunnloven § 25 til hinder for deltakelse i operasjoner i utlandet, selv under annen nasjonal kommando. Organisering av kommandoansvar må i så fall vurderes ut fra de behov som foreligger i den enkelte situasjon. I vurderingene må inngå operasjonens karakter og folkerettslige grunnlag, men også styrkenes sammensetning.

Bestemmelsen har vært vurdert en rekke ganger i forhold til norsk deltakelse i ulike operasjoner, både under alliert felleskommando og under annen stats kommando. Det er sikker konstitusjonell praksis at bestemmelsen ikke hindrer deltakelse i kollektive krisehåndterings- og sikkerhetsordninger, inkludert i koalisjonsoperasjoner hvor kommando over norske styrker overføres til en annen stat og ikke en internasjonal organisasjon. Blant eksemplene på slike kollektive arrangementer er selve FN-paktens opprinnelige sikkerhetssystem og deltakelse i en rekke

FN-operasjoner, deltakelse i Tysklandsbrigaden, Korea-krigen, NATOs kommandosystem og deltakelse i en rekke NATO-operasjoner, innsatsen under Gulf-operasjonene i 1991 (amerikansk kommando), deltakelse i flere EU-ledede operasjoner og bidrag til den amerikanskledede operasjonen i Afghanistan 2002-2006.

Norske militære bidrag til de aktuelle operasjoner for å gjennomføre FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011) anses å være i samsvar med Grunnloven § 25, på nærmere angitte forutsetninger. I vurderingen tillegges det vekt at deltakelsen skjer med et klart og avgrenset mandat fra FNs sikkerhetsråd, og at det er i norsk og internasjonal interesse at vi bidrar til oppfyllelsen av resolusjonen og beskyttelse av sivilbefolkningen i samsvar med resolusjonens krav. De nærmere forutsetningene for norsk deltakelse er omtalt i pkt. 4 i foredraget her.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kostnadene knyttet til det militære bidraget beskrevet i pkt. 3 i foredraget her er svært vanskelig å beregne på det nåværende tidspunkt. Et tentativt anslag har beregnet kostnadene for bidraget til å beløpe seg til om lag 70 millioner kroner, men utgifter til blant annet erstatning av brukt ammunisjon ligger ikke inne i dette anslaget. Det er også stor usikkerhet knyttet til antall flytimer og behov for infrastrukturutbedringer på basen.

Gitt den svært korte tiden til både planlegging av hele operasjonen og norsk deltakelse, er dette anslaget kun basert på erfaringstall fra deltakelse i tidligere operasjoner med tilsvarende styrkebidrag. Det kan derfor forventes at kostnadsberegningene endres etter hvert som mer detaljert planlegging foreligger.

Utgiftene vil måtte dekkes av bevilgningen under kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter i statsbudsjettet for 2011. Det vil være behov for en tilleggsbevilgning tilsvarende utgiftene til operasjonen. Da det ikke vil være tid til å innhente tilleggsbevilgning fra Stortinget før operasjonen settes i verk, må det med hjemmel i bevilgningsreglementet § 11 annet ledd, annet og tredje punktum, ved kongelig resolusjon gis samtykke til overskridelse av bevilgningen under kapittel 1792, post 01 med inntil 70 mill. kroner. Det forutsettes at det så snart som mulig fremmes forslag for Stortinget om tilleggsbevilgning.

7 Andre konsekvenser

Det norske militære bidraget vil ikke svekke norsk militær beredskap eller ivaretagelse av prioriterte militære oppgaver i norske områder.

Utkast til kongelig resolusjon er utarbeidet i samråd med Utenriksdepartementet og Finansdepartementet.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r:

1. Forsvarsministeren gis fullmakt til å stille til rådighet en styrke på seks F-16 kampfly med nødvendige støttefunksjoner for en periode på inntil tre måneder i operasjoner for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011).
2. Forsvarsdepartementet bemyndiges til å foreta de nødvendige beslutninger, herunder beslutninger om kommandooverføring i tråd med pkt. 4 i foredraget her, i forbindelse med iverksetting av norsk deltakelse.
3. Bevilgningen i statsbudsjettet for 2011 under kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter, overskrides med inntil kr. 70 000 000,-.
4. Regjeringen vil så snart som mulig fremme overfor Stortinget forslag om tilleggsbevilgning for dekning av merutgifter knyttet til deltakelsen.

Forsvarsdepartementet
Statsråd: Grete Faremo

KONGELIG RESOLUSJON

Ref nr

Saksnr 2011/00704 /FD II 3/RUK/

Dato 17. juni 2011

Fullmakt til videre deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)

1 Bakgrunn

I ekstraordinært statsråd 23. mars 2011 ble det gitt fullmakt til forsvarsministeren til å stille til rådighet en styrke på seks F-16 kampfly med nødvendige støttefunksjoner for en periode på inntil tre måneder i operasjoner for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011). Tremåneders-perioden utløper 24. juni 2011.

Den norske styrken ble deployert fra Norge 21. mars 2011 til basen Souda Bay på Kreta. Styrken deltok fra 24. mars i koalisjonsoperasjonen Odyssey Dawn under amerikansk ledelse. 30. mars ble den norske styrken underlagt NATO-kommando og inngår nå i NATO-operasjonen Unified Protector, hvis mandat er det samme som mandatet til Odyssey Dawn: håndhevelse av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011).

17.06.11 BJS

2 Vurdering av den internasjonale innsatsen i Libya

NATOs råd vedtok 1. juni 2011 å videreføre de militære operasjonene i Libya for en ny tremåneders-periode fra 24. juni. Norges innsats i Libya bidrar til å svekke regimets militære kapasitet og har dermed vært viktig for å begrense Gaddafis mulighet til å angripe egen sivilbefolkning, noe han fortsatt har kapasitet til. Det er viktig at Norge fortsatt bidrar for å få til en akseptabel sikkerhetssituasjon for Libyas befolkning. Samtidig er vi opptatt av en god alliert byrdefordeling.

Nødvendigheten av en politisk løsning står sentralt i FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011). Det pågår ulike prosesser for å finne frem til en politisk løsning på konflikten. Det jobbes aktivt for å finne en felles plattform for en våpenhvile og påfølgende politisk prosess, men så langt virker det ikke som våpenhvile er nært forestående. Det er stadig bredere internasjonal enighet om at Gaddafi har mistet sin legitimitet og derfor må gå av, men det er ulike oppfatninger om Gaddafis avgang må være en forutsetning for våpenhvile eller et resultat av en

politisk prosess. Sjefsanklageren i den internasjonale straffedomstolen har begjært arrestordre mot Gaddafi, noe som ytterligere har lagt press på regimet.

FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 setter ingen tidsfrist. Det er heller ikke satt noen tidsfrist for Norges støtte til gjennomføring av resolusjonen. Norge legger vekt på at gjennomføringen skjer i tråd med resolusjonsteksten, og at de militære operasjonene ikke utvides utover dette.

Gjennom Sikkerhetsrådsresolusjonene 1970 og 1973 er det iverksatt et bredt spekter av politiske, sanksjonsmessige, humanitære og militære virkemidler for å beskytte sivilbefolkningen i Libya. Fra norsk side legges det stor vekt på at de ulike tiltakene avstemmes mot hverandre for å oppnå den beste løsningen på lang sikt for det libyske folket og regionen som sådan.

Norge har bidratt med 80 mill. kroner i humanitær bistand overfor Libya, kanalisert gjennom FN og ICRC. En ytterligere styrking av den humanitære innsatsen vil kunne bli aktuelt. Fra norsk side har vi også fulgt opp Sikkerhetsrådets sanksjoner overfor regimet i Tripoli.

De samlede tiltak har hatt en virkning, og vi har nå en situasjon hvor Gaddafi-regimet i økende grad isoleres og presses både innen- og utenfra. Regimets mangel på ressurser vil over noe tid redusere Gaddafis mulighet til å true og begå overgrep overfor den libyske befolkningen. Gaddafi-regimet opplever nå betydelige problemer. Inntektene har stoppet opp. Våpenembargoen er effektiv, selv om det rapporteres om noe tilsig av våpen og soldater fra Tsjad. Gaddafis militære avdelinger har store mangler på blant annet drivstoff. Tiden arbeider mot regimet, og det antas at trusler om vold avholder flere fra å desertere og ta avstand fra regimet. NATO har nylig gjennomført en strategisk gjennomgang av operasjon Unified Protector hvor det blant annet er konkludert med at den militære innsatsen for å gjennomføre resolusjon 1973 har bidratt til å betydelig svekke det libyske regimets evne til å ramme egen sivilbefolkning.

Samtidig er det lite som tyder på at Gaddafi har endret sin intensjon om fortsatt å bruke militærmakt mot egen befolkning for å gjenopprette kontroll over hele landet. Regimestyrkene har vist evne til å endre sin militære strategi for å oppnå sine målsetninger, herunder bruk av sivile kjøretøyer og plassering av militære kapasiteter i nærheten av tett befolkede områder. For å kunne begrense regimestyrkenes evne til å ramme sivilbefolkningen, er det satt inn nærstøttekapasiteter som kamphelikopter.

Situasjonen i Libya er dynamisk og uforutsigbar og det ingen klare holdepunkter for hvor lenge den militære kampanjen må fortsette. Det er imidlertid viktig at den internasjonale koalisjonen holder sammen og at det militære presset opprettholdes.

3 Norske militære bidrag etter 24. juni 2011

Norge vil fortsette å støtte gjennomføringen av alle deler av FN Sikkerhetsråds resolusjon 1973. Situasjonen i Libya gjør det fortsatt påkrevd med en militær operasjon som kan bidra til beskyttelse av sivile. Norge vil bidra til NATOs operasjon Unified Protector med inntil 4 kampfly. Det norske bidraget vil bli meldt inn med en varighet til og med 1. august 2011. NATO vil videre bli varslet om at det norske kampflybidraget endelig avsluttes på dette tidspunkt.

Det norske bidraget trappes ned og kampflybidraget avsluttes endelig 1. august i lys av Norges til nå betydelige bidrag til gjennomføringen av Sikkerhetsrådsresolusjon 1973. Hensynet til flyvåpenets videre operative evne og luftforsvarets evne til å støtte andre norske styrkebidrag gjør det også naturlig å trappe ned bidraget og begrense det i tid.

Det norske kampflybidraget vil fortsatt operere innenfor rammene av mandatet gitt i FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1973. Formålet med den militære operasjonen er å bidra til beskyttelse av sivile, fullt innenfor rammen av folkeretten.

4 Forutsetninger for videre norsk deltakelse

Det vil fortsatt være et helt sentralt krav fra norsk side at vi har innsyn i og kontroll med oppdrag som gis norske styrkebidrag i operasjonen. Dette ivaretas i operasjon Unified Protector. Deltakelse i den NATO-ledede operasjonen ivaretar også andre norske krav og forutsetninger, herunder at norsk lov og norske folkerettslige forpliktelser legges til grunn for det norske bidragets gjennomføring av operasjoner, at norske personell er underlagt norsk jurisdiksjon, og at reglene for maktbruk vurderes som tilfredsstillende. Vi vil fortsatt ha norske offiserer i posisjoner hvor man kan hindre norske styrkebidrag i å gjennomføre operasjoner som er i strid med norske forpliktelser og begrensninger.

Videre deltakelse med norske styrkebidrag vil for øvrig skje innenfor rammen av Grunnloven § 25, som beskrevet i kgl. res. 23. mars 2011.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Merutgiftene til videre norsk deltagelse vil måtte dekkes av bevilgningen under kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter i statsbudsjettet for 2011. Det vil være behov for en tilleggsbevilgning tilsvarende merutgiftene til operasjonen.

Det ble i kgl. res. 13. mai 2011 gitt samtykke til å overskride bevilgningen under kapittel 1792, post 01 med 261 mill. kroner for inndekning av merutgiftene til norsk deltagelse i operasjon Unified Protector i perioden 24. mars – 24. juni 2011. Fordi tilleggsbevilgning for forlenget norsk deltagelse til 1. august 2011 først vil kunne behandles i

Stortinget i høstsesjonen, må det med hjemmel i, bevilgningsreglementet § 11 annet ledd, annet og tredje punktum, ved kongelig resolusjon gis samtykke til overskridelse av bevilgningen under kapittel 1792, post 01 med inntil ytterligere 100 mill. kroner.

6 Andre konsekvenser

Det norske militære bidraget vil ikke svekke norsk militær beredskap eller ivaretagelse av prioriterte militære oppgaver i norske områder.

Utkast til kongelig resolusjon er forelagt Utenriksdepartementet og Finansdepartementet.

Forsvarsdepartementet

tilrår:

1. Forsvarsministeren gis fullmakt til å stille til rådighet en styrke på inntil 4 F-16 kampfly med nødvendige støttefunksjoner fra 24. juni 2011 til 1. august 2011 i operasjoner for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011).
2. Forsvarsdepartementet bemyndiges til å foreta de nødvendige beslutninger i forbindelse med videre deltakelse med norske militære bidrag som nevnt i pkt. 1.
3. Bevilgningen i statsbudsjettet for 2011 under kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter, overskrides med inntil 100 mill. kr, slik at samlet overskridelse på posten blir inntil 361 mill. kroner.
4. Regjeringen vi så snart som mulig, fremme overfor Stortinget forslag om tilleggsbevilgning for dekning av merutgifter knyttet til deltakelsen.

Forsvarsdepartementet

tilrår:

1. Forsvarsministeren gis fullmakt til å stille til rådighet en styrke på inntil 4 F-16 kampfly med nødvendige støttefunksjoner fra 24. juni 2011 til 1. august 2011 i operasjoner for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011).
2. Forsvarsdepartementet bemyndiges til å foreta de nødvendige beslutninger i forbindelse med videre deltakelse med norske militære bidrag som nevnt i pkt. 1.
3. Bevilgningen i statsbudsjettet for 2011 under kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter, overskrides med inntil kr. 100 mill. kr 000 000,-, slik at samlet overskridelse på posten blir inntil 361 mill. kroner.
4. Regjeringen vi så snart som mulig, og senest i forbindelse med nysaldering av budsjettet høsten 2011, fremme overfor Stortinget forslag om tilleggsbevilgning for dekning av merutgifter knyttet til deltakelsen.

Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner

Professor Christoffer Conrad Eriksen

0	Bakgrunn	222
1	Innledning	222
2	Oversikt over Grunnlovens bestemmelser om forsvarsmakten	224
3	Kort om den juridiske metoden i utredningen	226
4	Politiske normer og interne retningslinjer	227
5	Rammer for regjeringens beslutningsprosess	228
5.1	Oversikt	228
5.2	Hvilke bidrag til internasjonale operasjoner utløser krav til statsrådsbehandling?	229
5.3	Hvilke disposisjoner krever forutgående behandling i statsråd?	230
5.4	Krav til beslutningsgrunnlaget	231
6	Rammer for hvilke utgifter regjeringen kan pådra staten	233
6.1	Grunnloven § 75 bokstav d og bevilgningsreglementet	233
6.2	Særskilte budsjettvedtak som hjemler overskridelser og omdisponeringer	233
6.3	Tilleggsbevilgninger	233
6.4	Uomgjengelig nødvendige utgifter	233

7	Grunnlovens krav til Stortingets samtykke ved visse disposisjoner	234
7.1	Oversikt	234
7.2	Forøkning og forminskning av forsvarsmakten	235
7.3	Bruk av landvernet og øvrige tropper utenfor rikets grenser	236
	7.3.1 Bakgrunn – landvern og linjetropper etter forsvarslovens ikrafttredelse i 2017	236
	7.3.2 Hva mentes med «Landeværnet» og «Linjetropper» høsten 1814?	237
	7.3.3 Forarbeidene fra 1814 – Novembergrunnloven	238
	7.3.4 Forarbeidene fra 1908	239
	7.3.5 Stortingets grunnlovstolkning	239
	7.3.6 Oppsummering	239
7.4	Traktater som krever Stortingets samtykke	240
	7.4.1 Grunnloven § 26 annet ledd	240
	7.4.2 Om uttrykket «traktat»	240
	7.4.3 Traktater som krever Stortingets samtykke	241
8	Regler for regjeringens konsultasjon med Stortinget om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner	242
8.1	Bakgrunn og oversikt	242
8.2	Hva menes med konsultasjonsplikt sett i forhold til andre konstitusjonelle plikter?	243
8.3	Konsultasjon – konstitusjonell praksis eller en konstitusjonell plikt?	244
	8.3.1 Innledning – om rettskildebildet	244
	8.3.2 Stortingets forretningsorden § 16 annet ledd	244
	8.3.3 Konstitusjonell praksis	246
	8.3.4 Særlig om konsultasjonspraksis ved deltakelse i internasjonale operasjoner	247
8.4	Tidspunkt for konsultasjon	249
9	Hvilke rammer setter Grunnloven for overføring av kommando over norske styrker i utlandet?	250
9.1	Grunnloven § 25 – oversikt	250
9.2	Kongens befalingsmyndighet og internasjonale operasjoner	251
9.3	Forbudet mot å overlate styrker i fremmede makters tjeneste	251
9.4	Kommandooverføring – nyere praksis	252
10	Rammer for hvilke internasjonale operasjoner Norge kan delta i – krig til forsvar av landet	253
10.1	Bakgrunn og oversikt	253
10.2	Uttrykket «krig»	253
	10.2.1 Grunnlovens krigsbegrep	253
	10.2.2 Uttrykket «krig» i Eidsvollsgrunnloven	254
	10.2.3 Kort om tolkningshistorien frem til 1917	254
	10.2.4 Uttrykket «krig» i forarbeidene til grunnlovsendringen i 1917	255
	10.2.5 Stortingets tolkning av «krig» i Grunnloven etter 1917	255
	10.2.5 Samfunnsutvikling – folkerett	256
	10.2.6 Sammenfatning	257
10.3	Om «forsvar av landet»	257
11	Sammenfatning – forholdet mellom Grunnlovens ordlyd og gjeldende rett	260

0 Bakgrunn

I forbindelse med Libya-utvalgets arbeid har jeg blitt bedt om å utrede konstitusjonelle rammer for beslutninger om norske styrkebidrag til militære operasjoner utenfor Norges grenser («internasjonale operasjoner»). I dette vedlegget presenteres utredningen av disse konstitusjonelle rammene.

Etter avtale med Libya-utvalget er utredningen utarbeidet som et rammeverk for utvalgets vurdering av den norske beslutningen om å bidra med norske styrker til operasjonene i Libya i 2011. Det innebærer at utredningen ikke har gått lenger inn i de spørsmål som drøftes, enn det som har vært nødvendig for å gi et rammeverk for utvalgets vurderinger.

Jeg har utført arbeidet med utredningen som medlem av Libya-utvalget og ikke som et frittstående utredningsoppdrag. Arbeidet er av den grunn utført innenfor en begrenset tidsramme. Synspunkter og vurderinger i utredningen står for min egen regning.

1 Innledning

Med «konstitusjonelle rammer» menes de rammer som konstitusjonens rettsregler setter for statsmaktene. Fordi ordet «konstitusjon» og synonymmer som «forfatning» og «statsforfatning» kan brukes på flere måter er det nødvendig å klargjøre hva som her menes med konstitusjonens rettsregler.¹

I formell forstand brukes ordet «konstitusjon» om regler som kan tolkes ut av Grunnloven, og andre regler med tilsvarende overordnet trinnhøyde. I Norge er dermed Grunnloven fundamentet for den formelle konstitusjonens rettsregler. Videre har visse rettsregler

som bygger på statsmaktens praksis, i Norge blitt ansett som konstitusjonell sedvanerett, med samme trinnhøyde som Grunnloven.²

I materiell forstand betegner ordet «konstitusjon» den formelle konstitusjonen, i tillegg til regler av lavere trinnhøyde, som likevel er av grunnleggende betydning for statsmaktens organisasjon og virksomhet og forholdet mellom statsmaktene og borgerne.³

Denne utredningen omfatter konstitusjonens rettsregler i materiell forstand. Bakgrunnen for denne begrepsbruken er at det i Norge er bestemmelser om statsmaktens virksomhet i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål som ikke har samme trinnhøyde som Grunnloven, men som likevel har grunnleggende betydning for denne delen av statsmaktens virksomhet. For å utrede rammer for beslutninger om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner er det hensiktsmessig å se de grunnleggende reglene for disse beslutningene under ett, uavhengig av hvilken formell trinnhøyde reglene har. På den bakgrunn handler denne utredningen om de grunnleggende rettslige rammene for norske statsmakters beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner, enten rammene bygger på Grunnlovens bestemmelser, statsmaktens praksis eller andre grunnlag.⁴

Utredningens tema er konstitusjonelle rammer for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Jeg avgrenser mot konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i slike operasjoner som ikke gjelder beslutning om å delta med styrkebidrag. Blant annet behandler jeg ikke konstitusjonelle rammer for statsmaktens myndighet (kompetanse) til å beordre norske borgere til internasjonale operasjoner, eller konstitusjonelle rammer for norske styrkers gjennomføring av internasjonale operasjoner.

¹ I den juridiske litteraturen skilles det blant annet mellom konstitusjon i formell og materielle forstand, se Fredrik Sejersted, «Det elastiske panser. Om utviklingen av den norske statsforfatningen 1814–2014», i Eirik Holmøyvik (red.), *Tolkninger av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, 2013, s. 35–109, Benedikte Moltumyr Høgberg, *Statsrett. Kort forklart*, 2. utgave, 2016, s. 13–14, og Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave, 2017, s. 37–38, og s. 59–70.

² Det å bruke ord som «konstitusjon» og «forfatning» om noe annet enn de rettsregler som kan utledes fra de formelt vedtatte bestemmelsene i Grunnloven, har blitt møtt med kritikk, se Smith 2017, s. 37–38, s. 59–70 og 124–132. Uavhengig av hvilke rettsvitenskapelige begreper om rettsreglene som er hensiktsmessige, har likevel statsmaktens praksis i Norge blitt ansett som grunnlag for regler med samme trinnhøyde som Grunnloven. Det legges også til grunn i denne utredningen.

³ Se Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, 2017, s. 27–28.

⁴ Selv om det i rettsvitenskapen sondres mellom reglens grunnlag, er ikke disse sondringene nødvendigvis så skarpe i praksis. Det kan være flytende grenser mellom de rettsregler som bygger på Grunnlovens bestemmelser, og de som bygger på statsmaktens praksis. Vesentlige deler av det som har vært ansett som konstitusjonell sedvanerett, har i dag blitt nedfelt i Grunnloven. Dessuten er statsmaktens praksis relevant å legge vekt på ved grunnlovstolkning, se for eksempel Sejersted 2013, s. 92 flg., Høgberg 2016, s. 19–22, Andenæs og Fliflet s. 57–62, og Smith 2017, s. 121–123. Og innholdet i Grunnloven kan også påvirkes av utfylende regler på lavere nivå, se Sejersted 2013 s. 97–104 og Andenæs og Fliflet 2017 s. 68–69.

Det er en rekke konstitusjonelle regler som setter rammer for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. I denne utredningen redegjør jeg for de særskilte reglene som kommer til anvendelse når det treffes beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Det omfatter først og fremst bestemmelsene i Grunnloven §§ 25 og 26 om forsvarsmakten, utenriksstyret og Kongens adgang til å begynne krig til landets forsvar. I tillegg redegjør jeg for enkelte generelle konstitusjonelle regler som forholdsvis ofte ser ut til å reise særlige spørsmål ved beslutninger om styrkebidrag:

For det første reiser kravet om statsrådsbehandling av saker av «viktighet» i Grunnloven § 28 spørsmål om formene for beslutning om styrkebidrag. Fordi slike beslutninger ofte er av alvorlig karakter, er det grunn til å undersøke i hvilken grad beslutninger om styrkebidrag også er saker av viktighet, som skal behandles i statsråd. Og skal beslutning om styrkebidrag behandles i statsråd, oppstår det også et spørsmål om hvilke krav som da stilles til beslutningsgrunnlaget. For det andre kan reglene i Stortingets bevilgningsreglement ofte reise spørsmål når det treffes beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner.⁵ Dette fordi beslutningene pådrar staten ekstra utgifter samtidig som beslutningene av og til må tas under tidspress, slik at det kan være vanskelig å fremme sak om tilleggsbevilgning før beslutning om styrkebidrag fattes. For det tredje ser det også ut til at bestemmelsen i Stortingets forretningsorden om at regjeringen bør konsultere Stortinget om viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske saker, reiser spørsmål når det treffes beslutning om styrkebidrag til internasjonale operasjoner.⁶ Enkelte har reist spørsmål om hvorvidt disse prosedyrene har blitt etterlevd når slike beslutninger er fattet. Etterlevelse av prosedyrer for konsultasjon er også fremhevet i Libya-utvalgets mandat og blir av den grunn også behandlet forholdsvis inngående i denne utredningen.

Jeg behandler ikke generelle konstitusjonelle regler som i og for seg kan ha betydning for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner, men som stort sett ikke har reist spesielle spørsmål når det treffes slike beslutninger. Det gjelder blant annet generelle regler om forholdet mellom regjering og Storting i Grunnloven § 15, Grunnloven § 1 om norsk selvstendighet og Grunnloven § 115 om avståelse av suverenitet. Fra disse bestemmelsene kan det utledes rettslige rammer for regjeringens virksomhet og statens internasjonale samarbeid, som også gjelder som rammer for beslutninger om norske styrkebidrag til

internasjonale operasjoner.⁷ Rammene for regjeringens virksomhet og statens internasjonale samarbeid gjelder imidlertid for alle saksfelt og har ikke i de siste tiårene reist særskilte spørsmål ved beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner.⁸ De særlige konstitusjonelle spørsmålene som oppstår ved norsk deltakelse i EUs militære krisehåndteringsoppgaver og EUs innsatsstyrker, blir ikke drøftet i denne utredningen.⁹

De grunnleggende rettsreglene som gjelder beslutning om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner, gir et stort spillerom for skjønn, både for regjeringens interne arbeid og for regjeringens parlamentariske opptreden overfor Stortinget. Innenfor de rettslige rammene er likevel ikke skjønnet uten begrensninger. Med parlamentarismen har det også vokst frem en rekke politiske normer som legger føringer for det parlamentariske forholdet mellom regjering og Storting. Det er også fastsatt instruks og retningslinjer for regjeringens arbeid.¹⁰ Selv om temaet for denne utredningen er de grunnleggende rettslige rammene, vil jeg også komme inn på sentrale politiske normer og interne retningslinjer for regjeringen som har betydning for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Bakgrunnen for dette utdypes nedenfor.

Utredningen er delt inn i til sammen elleve kapitler. I de tre første kapitlene gir jeg en oversikt over Grunnlovens bestemmelser om forsvarsmakten (kapittel 2), den

5 Se Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

6 Se Stortingets forretningsorden § 16 annet ledd.

7 Plikten etter Grunnloven § 15 for regjeringen og den enkelte statsråd til å innlevere sin avskjedsskknad når Stortinget vedtar mistillit, vil også ha betydning for beslutninger om styrkebidrag, i den forstand at regjeringen vanligvis vil ha en interesse av å treffe beslutninger som ikke utfordrer stortingsflertallets oppfatninger i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Grunnloven § 1 er også antatt å sette noen grenser for i hvilket omfang norske styrker kan settes under utenlandsk kommando. Videre angir Grunnloven § 115 en prosedyre for suverenitetsavståelse som også kan brukes for overføring av kommando til internasjonale organisasjoner, i den grad kommandooverføringen må anses som en overføring av suverenitet.

8 Etter 1945 har det vært et stort flertall på Stortinget bak de beslutningene som har blitt truffet om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner, og ingen i regjeringen har dermed utfordret stortingsflertallet ved beslutning om norske styrkebidrag. Videre har spørsmålet om hvorvidt Grunnloven § 1 setter rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, først og fremst kommet på spissen når norske styrker settes under kommando av internasjonale organisasjoner. Se blant annet Stortingsmelding nr. 89 (1951) Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner. Se også Eirik Holmøyvik, «Bruk av norske styrker utenfor Norge – statsrettslige utfordringer i fortid og notid», *Jussens Venner* 2012, s. 184–214, som blant annet drøfter hvorvidt overføring av kommando over norske styrker må anses som suverenitetsavståelse, som etter omstendighetene kan kreve Stortingets samtykke etter prosedyrene i Grunnloven § 115.

9 For beskrivelse av Norges samarbeid med EU på dette feltet, se NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor, s. 730–738.

10 Se instruks fastsatt for Regjeringen ved kgl.res. 23. mars 1909 med senere endringer (Regjeringsinstruksen) og følgende hefter med retningslinjer utarbeidet av Statsministerens kontor (SMK): «Om r-konferanser» 2018, «Om statsråd» 2017, og «Om forholdet til Stortinget» 2015, se <https://www.regjeringen.no/no/dokument/veiledninger_brosjyrer/id438822/?ownerid=875>

juridiske metoden som utredningen bygger på (kapittel 3), og presiserer hva som menes med politiske normer og interne retningslinjer for regjeringens arbeid, og hvorfor disse normene og retningslinjene omtales i denne utredningen (kapittel 4).

Videre skiller jeg mellom konstitusjonelle rammer for henholdsvis regjeringens interne beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner (kapittel 5), hvilke utgifter regjeringen kan pådra staten ved deltakelse i internasjonale operasjoner (kapittel 6), regjeringens plikt til å innhente Stortingets samtykke for visse disposisjoner (kapittel 7), regjeringens plikt til å konsultere Stortingets organer om deltakelse i internasjonale operasjoner (kapittel 8), overføring av kommando over norske styrker i utlandet (kapittel 9), og hvilke typer internasjonale operasjoner norske styrker kan delta i (kapittel 10).

Til slutt presenterer jeg helt kort en sammenfattende oppsummering av forholdet mellom Grunnlovens ordlyd og gjeldende konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner (kapittel 11).

2 Oversikt over Grunnlovens bestemmelser om forsvarsmakten

De konstitusjonelle rammene for norske bidrag til internasjonale operasjoner bygger på flere rettskildfaktorer. Generelle bestemmelser i Grunnloven om forholdet mellom regjering og Storting, statsmaktenes egen praksis, lovgivning, Stortingets forretningsorden og reelle hensyn er alle relevante faktorer for å fastlegge de grunnleggende reglene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Grunnlovens bestemmelser om forsvarsmakten, krigføring og utenriksstyret i §§ 25 og 26 står likevel i en særstilling. Bestemmelsene gir Kongen, det vil si regjeringen, befalingsmyndighet over forsvarsmakten, de fastsetter grenser for hvordan denne myndigheten kan brukes, og de krever også samtykke fra Stortinget ved visse disposisjoner.

Paragraf 25 regulerer hvem som har befalingsmyndighet, grenser for bruk av denne myndigheten, og hvilke disposisjoner som krever Stortingets samtykke. Paragraf 26 handler om utenriksstyret og adgangen til å bruke forsvarsmakten til krig.

For å kunne presentere hovedinnholdet i Grunnloven §§ 25 og 26 er det nødvendig å gi en kort oversikt over den historiske utviklingen av bestemmelsene. Historikken er relevant fordi bestemmelsene er revidert flere ganger og dermed bygger på en rekke forskjellige

vedtak fattet på ulike tidspunkter.

Hovedelementene i gjeldende Grunnlov §§ 25 og 26 ble vedtatt allerede 17. mai 1814. Senere revisjoner har medført at dagens Grunnlov §§ 25 og 26 inneholder bestemmelser som ble vedtatt ved inngåelsen av unionen med Sverige høsten 1814, oppløsning av denne unionen sommeren 1905, forberedelse til forsvarsreformen i 1909, endringer i syn på krig som politisk virkemiddel under første verdenskrig (1914–1918), og ønske om å kodifisere Stortingets medvirkning til inngåelse av traktater (1931). Nedenfor følger en kort oversikt over den temmelig sammensatte tilblivelseshistorien til det som i dag er ordlyden i Grunnloven §§ 25 og 26.

Ordlyden i Eidsvollsgrunnloven § 25 bestemte at Kongen hadde høyeste befaling over «Rigets Land- og Søemagt», og at denne ikke måtte «overlades i Fremmede Magters Tjeneste». Videre fremgikk det av Eidsvollsgrunnloven § 26 at «Kongen har Ret til at begynde Krig». Utover at forsvarsmakten ikke måtte overlates i fremmede makters tjeneste, inneholdt ikke Eidsvollsgrunnloven noen konstitusjonelle begrensninger av Kongens kommandomyndighet, heller ikke begrensninger i kompetanse til å beslutte at norske styrker skulle benyttes utenfor Norges grenser. Befalings- og krigsmyndigheten var dermed et kongelig prerogativ.

Bare noen måneder etter vedtakelsen av Eidsvollsgrunnloven ble det klart at norske myndigheter måtte akseptere at Norge ble innlemmet i en union med Sverige.

Ved inngåelsen av unionen høsten 1814 var det fra norsk side bekymring for at den svenske kongen ville få for stor kontroll over det norske forsvaret, og det ble på den bakgrunn vedtatt flere begrensninger i kongens myndighet over forsvarsmakten i den Grunnlov som gjaldt for Norge i den norsk-svenske unionen fra 4. november 1814 («Novembergrunnloven»). Dette begrenset flere sider av det prerogativ den norske kongen hadde hatt over forsvarsmakten fra 17. mai 1814 til 4. november 1814.

Novembergrunnlovens begrensninger i kongens myndighet over forsvarsmakten innebar blant annet et forbud mot å øke eller minske forsvarsmakten uten Stortingets samtykke,¹¹ forbud mot å bruke norske tropper i angrepskrig uten Stortingets samtykke,¹² og et absolutt forbud mot bruk av landvernet og øvrige norske tropper som ikke hørte til linjetropper, utenfor Norges

11 Novembergrunnloven § 25 første ledd annen setning.

12 Novembergrunnloven § 25 tredje ledd.

grenser.¹³ Novembergrunnloven §§ 25 og 26 inneholdt også andre særskilte bestemmelser om forsvarsmakten i unionen og forholdet mellom det norske og svenske statsråd når kongen ville begynne krig.

Det er klart at Novembergrunnlovens begrensninger av Kongens myndighet ble innført fordi Stortinget ønsket å kontrollere den svenske unionskongens myndighet over det norske forsvaret. Etter hvert som den personlige kongemakten ble svekket, gjaldt begrensningene først og fremst regjeringens myndighet. Da unionen med Sverige ble oppløst i 1905, ønsket ikke Stortinget å oppheve alle begrensningene på det som nå var den norske Kongens, det vil si den norske regjeringens myndighet.¹⁴ Og etter 1905 ble det på mindre enn 15 år foretatt to materielle endringer i grunnlovsbestemmelsene om forsvarsmakten, før bestemmelsene om utenriksstyret ble supplert i 1931, ved tilføyelse av et nytt annet ledd i Grunnloven § 26. Helt kort kan innholdet i disse grunnlovsendringene oppsummeres slik:

- Opphevelse av det absolutte forbudet mot å bruke landvernet utenfor Norges grenser (1908). Som ledd i forberedelsene til en hærreform ble det besluttet å endre Grunnloven slik at Stortinget kunne samtykke til å bruke landvernet og øvrige norske tropper som ikke hørte til linjetroppene, utenfor Norges grenser. Bestemmelsen er nå plassert i Grunnloven § 25 annet ledd.
- Opphevelse av Stortingets adgang til å samtykke i angrepskrig, og begrensning av Kongens kompetanse til å begynne krig (1917).¹⁵ Kongens kompetanse til å begynne krig ble begrenset til «Landets Forsvar». Begrensningen ble plassert i Grunnloven § 26 første ledd.
- Regjeringens kompetanse til å inngå visse traktater ble betinget av Stortingets samtykke (1931). Bestemmelsen ble plassert i Grunnloven § 26 annet ledd.

Etter 1931 har ikke Grunnloven §§ 25 og 26 blitt endret utover rene språklige revisjoner.¹⁶ Ordlyden i bestemmelsene om forsvarsmakten og krigsmyndigheten er følgelig ikke tilpasset den situasjon at Norge er medlem av FN, at Forsvaret er integrert i NATO, og at Forsvaret siden 1945 har deltatt med om lag 100 000 personer i om lag 100 internasjonale operasjoner.¹⁷ De aller fleste

av disse har vært fredsbevarende operasjoner i regi av FN, men også i andre typer operasjoner, enten for å gjennomføre vedtak truffet av FNs sikkerhetsråd eller operasjoner i samarbeid med allierte uten uttrykkelig FN-mandat. I flere større operasjoner har norsk personell vært del av en større styrke satt under utenlandsk kommando innenfor rammene av FN, NATO eller allierte land.

Da Stortinget i 1920 for første gang besluttet at norske styrker skulle bidra til en militær operasjon etter anmodning fra en internasjonal organisasjon, ble beslutningen karakterisert som ekstraordinær.¹⁸ I dag er det ikke lenger ekstraordinært at norske styrker bidrar til internasjonale operasjoner. Internasjonale operasjoner har blitt en del av hverdagen, både i norsk utenriks- og forsvarspolitik og ikke minst for militært personell i Norge. Det ser også ut til at det har blitt flere og flere norske borgere som deltar i internasjonale operasjoner. Fra 1945 til år 2000 var det i gjennomsnitt ca. 1000 personer per år som deltok i internasjonale operasjoner.¹⁹ Etter år 2000 er det tilsvarende gjennomsnittstallet mer enn fordoblet, til om lag 2500 personer per år.²⁰ I løpet av de siste tiårene har operasjonene i utlandet også blitt skarpere, i den forstand at norske personell har deltatt i flere militære kamphandlinger med den konsekvens at flere norske borgere og andre har mistet livet.²¹ Våren 2018 er Norge involvert i minst tretten internasjonale operasjoner.²²

På Stortinget har det vært bred enighet om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, i snart 100 år. I flere saker har Stortinget gitt uttrykkelig samtykke til deltakelse i internasjonale operasjoner i samarbeid med blant annet Folkeforbundet, FN, NATO og allierte stater.²³ Når samtykke ikke har vært innhentet, har

¹³ Novembergrunnloven § 25 sjette ledd.

¹⁴ Noen særskilte bestemmelser om forsvarsmakten i unionen og forholdet mellom det norske og svenske statsråd når Kongen ville begynne krig, var det åpenbart ikke lenger behov for, og de ble også tatt ut av Grunnloven i 1905.

¹⁵ Stortingets adgang til å begynne angrepskrig var frem til grunnlovsendringen i 1917 plassert i Grunnloven § 25 annet ledd.

¹⁶ I perioden 1940–45 var imidlertid de normale prosedyrene satt ut av kraft som et resultat av Tysklands okkupasjon av Norge.

¹⁷ Se nettstedet <https://itjenestefornorge.no/>. Nettstedet er etablert av Forsvaret.

¹⁸ Se Stortingets beslutning 2. desember 1920. Saken gjaldt norske styrkebidrag til Folkeforbundets ekspedisjon til Vilnius for å sikre gjennomføring av en folkeavstemning om selvstendighet for bestemte områder.

¹⁹ Se Innst. S. nr. 152 (1999–2000), s. 1. Her refereres det (i år 2000) til at det siden 1947 var 55 000 nordmenn som hadde deltatt i internasjonale fredsoperasjoner, noe som gir et gjennomsnitt per år i perioden 1945–2000 på 1000 personer per år.

²⁰ Når det er mer enn 100 000 norske kvinner og menn som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner etter 1945, og ca. 55 000 av disse tjenestegjorde før år 2000, er det ca. 45 000 personer som må ha tjenestegjort fra år 2000 til 2018. Det gir et gjennomsnitt for denne siste perioden på ca. 2500 personer per år.

²¹ Se for eksempel operasjonene i Kosovo 1999–2018 (over 900 soldater sendt ut som samlet bataljon), Afghanistan 2001–2018 (til sammen 9000 tusen soldater, F-16-fly og helikoptre), Libya (seks F-16-fly, over 500 bomber), Irak 2014–2018 (kapasitetsbyggende soldater, kirurger og spesialsoldater). All informasjon er hentet fra <itjenestefornorge.no>.

²² Dette er operasjoner i Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Egypt, Kosovo, Mali, Sør-Sudan, Irak, Jordan, Litauen, Middelhavet (Triton), Midtøsten (United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)), NATOs stående mineryddingsstyrke, NATOs stående fregattstyrke. All informasjon er hentet fra <https://itjenestefornorge.no/>.

²³ Se kapittel 8.3.4 nedenfor.

regjeringen stort sett konsultert Stortingets organer før det har blitt truffet beslutning om å delta i internasjonale operasjoner, uten at Stortinget har protestert. Videre har Stortinget støttet de langtidsplaner for Forsvaret som regjeringen har lagt frem, hvor det har vært redegjort for behov for deltakelse i internasjonale operasjoner og konkrete tilpasninger av Forsvaret til slike operasjoner. Endelig har også Stortinget uttrykkelig sluttet seg til konkrete anbefalinger og tilrådinger om tilpasning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner fremsatt av regjeringen.²⁴

Selv om det har vært bred enighet på Stortinget om at Forsvaret skal brukes til internasjonale operasjoner, betyr ikke det at eldre grunnlovsbestemmelser om forsvarsmakten kan settes til side når det treffes beslutning om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Når det treffes slike beslutninger innenfor rammen av gamle grunnlovsbestemmelser, oppstår det imidlertid en rekke rettsspørsmål som må løses på grunnlag av et sammensatt og til dels svært gammelt og langt på vei utdatert rettskildemateriale. Som denne utredningen viser, skaper denne rettskildesituasjonen flere uklarheter om innholdet i de konstitusjonelle rammene for beslutninger om å delta i internasjonale operasjoner.

3 Kort om den juridiske metoden i utredningen

De konklusjoner som trekkes i denne utredningen, bygger på analyser av flere typer av rettskildedefaktorer. Særlig sentralt i analysene står Grunnloven §§ 25 og 26, men også andre bestemmelser i Grunnloven som er relevante for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. I tillegg trekkes det også inn drøftelsene andre rettskildedefaktorer som statsmaktens praksis, rettsoppfatninger og reelle hensyn, i samsvar med prinsipper for juridisk metode som det stort sett er enighet om blant jurister.

I statsrettsteorien har det vært delte meninger om hvorvidt regler som bygger på statsmaktens praksis uten uttrykkelig støtte i Grunnlovens ordlyd, kan ha samme trinnhøyde som Grunnloven. Denne utredningen kan ikke gå inn i dette temaet på noen teoretisk måte. Men i kapitlet om regjeringens konsultasjonsplikt er det nødvendig å komme inn på et beslektet, men mer konkret tema, nemlig den konstitusjonelle betydningen av den praksis som går ut på at regjeringens konsulterer Stortingets organer før det treffes viktige beslutninger i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

²⁴ Se for eksempel St.meld. nr. 38 (1998–1999) og Innst. S. nr. 152 (1999–2000).

De særlige metodespørsmålene dette temaet reiser, kommer jeg tilbake til i kapittel 8.

Videre reiser tolkningen av Grunnloven §§ 25 og 26 noen felles metodespørsmål. Ingen av bestemmelsene handler om rettigheter, men om institusjonelle forhold. Videre regulerer begge bestemmelsene statsmaktens kompetanse og tolkes stort sett av Stortinget, ikke av domstolene. Det reiser spørsmål om det rent juridisk er noen rammer for den tolkning av bestemmelsene som det til enhver tid sittende stortingsflertallet mener er riktig. Svaret må være at det er noe som setter grenser for hvor langt det til enhver tid sittende flertallet på Stortinget kan gå i å omfortolke Grunnloven, før Grunnloven i realiteten er tilsidesatt.²⁵ Selv om slike grenser kan være vanskelige å håndheve, vil et vesentlig poeng med Grunnloven forsvinne, om innholdet i de enkelte bestemmelsene kan endres ad tolkningsvei, med et mindre flertall enn det som skal til for å endre Grunnloven etter prosedyrene i Grunnloven § 121.

Tolkning av grunnlovstekst har mye til felles med tolkning av andre lovtekster.²⁶ Som et utgangspunkt må Grunnloven tolkes på samme måte som lovtekster, selv om Grunnloven har faktiske egenskaper som gjør at grunnlovstolkningen ofte får særtrekk sammenlignet med lovtolkning.²⁷ Som annen lovtolkning må også tolkningen av grunnlovsteksten ta utgangspunkt i den mening den vedtatte teksten har etter alminnelig språklig forståelse (ordlyd).²⁸ Ordlydens mening er likevel bare en etappe på veien mot en tolkning av hva en regel går ut på.²⁹

Av de særtrekk som ofte gjør seg gjeldende ved grunnlovstolkning, har grunnlovstekstens alder særlig betydning for tolkning av grunnlovsbestemmelsene om forsvarsmakten og krigsmyndigheten. Fordi flere deler av disse bestemmelsene er fra 1814, er det denne tidens språkbruk som må være utgangspunktet for tolkningen av ordlyden i bestemmelsene.³⁰

Tolkningen av ordlyden i bestemmelsene om forsvarsmakten og krigsmyndigheten vil gi et utgangspunkt for å fastlegge innholdet i de konstitusjonelle reglene på dette området. I tillegg skal det ved tolkningen også legges vekt på andre argumenter. Ved tolkning av eldre grunnlovsbestemmelser har Høyesterett blant annet

²⁵ Se nærmere Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon*, 2002, s. 58–65.

²⁶ For analyse av både fellestrekk og faktisk særtrekk ved grunnlovstolkning, se Alf Petter Høgberg og Benedikte Moltumyr. Høgberg, «Tolkning av Grunnloven», *Jussens Venner* 2013, s. 193–226.

²⁷ Høgberg og Høgberg 2013, s. 195–201. Se også Carl August Fleischer, «Prinsipper for grunnlovsfortolkning», *Lov og rett* 1969, s. 433–452, på s. 434–436.

²⁸ Se for eksempel Smith 2017, s. 96.

²⁹ Se Høgberg og Høgberg 2013, s. 202.

³⁰ Se for eksempel Fleischer 1969, s. 437.

lagt vekt på grunnlovsbestemmelsenes historiske formål, basert på gjennomgang av bestemmelsenes forarbeider og dens historiske bakgrunn.³¹ Tilsvarende må også gjelde ved tolkning av Grunnloven §§ 25 og 26.

Ved tolkning av eldre grunnlovsbestemmelser kan det likevel ikke bare legges vekt på ordlyd, formål og forarbeider som er flere hundre år gamle. Det må legges vekt på statspraksis, samfunnsutvikling, og reelle hensyn på tolkningstidspunktet.³² Også Grunnloven må kunne tolkes dynamisk, selv om det vil avhenge av den enkelte bestemmelse hvor langt hver enkelt kan utvikles gjennom tolkning.³³

Høyesterett har i flere saker lagt til grunn at Stortingets eget syn skal tillegges stor vekt ved tolkning av institusjonelle bestemmelser som angår forholdet mellom statsmaktene og deres innbyrdes arbeidsmåte og fordeling av myndighet.³⁴ Dette har også betydning for tolkningen av Grunnloven §§ 25 og 26, som regulerer forholdet mellom regjeringens og Stortingets kompetanse over forsvarsmakten. Ved tolkning av Grunnlovens institusjonelle bestemmelser har Høyesterett også lagt på vekt på hva som etter de aktuelle samfunnsforholdene er nødvendig, og hvilke reelle hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte situasjon.³⁵ I tillegg kan også juridisk teori være et relevant tolkningsmoment.³⁶

Selv om konstitusjonell praksis, samfunnsutvikling og aktuelle reelle hensyn skal tillegges vekt, betyr ikke det at ordlyden i eldre grunnlovsbestemmelser bare er et utgangspunkt uten selvstendig vekt. Høyesterett har blant annet lagt til grunn at stortingsflertallets grunnlovstolkning ikke nødvendigvis får avgjørende vekt, selv ved tolkning av institusjonelle bestemmelser.³⁷ Som fremholdt av flertallet i Høyesterett i Rt. 2010 s. 535 (Opplysningsvesenets fond) kan ordlyden i eldre grunnlovsbestemmelser myntet på helt andre samfunnsforhold enn dagens forhold fortsatt tillegges vesentlig vekt, og fortsatt sette skranker for Stortinget som lovgiver. Og bestemmelsene om forsvarsmakten og krigsmyndighet i Grunnloven §§ 25 og 26 er også så konkret utformet at det er grunn til å tillegge ordlyden og forarbeidene særlig vekt, sammenlignet med mer

generelle bestemmelser som Grunnloven § 28, som regulerer hvilke saker som skal behandles i statsråd. Ved tolkning av den sistnevnte bestemmelsen vil konstitusjonell praksis og aktuelle reelle hensyn være mer sentrale tolkningsmomenter.

På denne bakgrunn er det klart at innholdet i de konstitusjonelle rammene for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner må fastlegges på grunnlag av et bredt spekter av rettskildefaktorer. Denne utredningen presenterer sentrale deler av det relevante rettskildematerialet og viser hvilke slutninger dette materialet gir grunnlag for.

4 Politiske normer og interne retningslinjer

Selv om temaet for denne utredningen er de grunnleggende rettslige rammene for beslutning om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, behandles også enkelte ikke-rettslige normer som gjelder regjeringens interne arbeid og det parlamentariske forholdet mellom regjering og Storting.

Med ikke-rettslige normer menes her oppfatninger om hvordan noe bør være, som er anerkjent som grunner for en bestemt handlemåte, men som ikke i seg selv gir grunnlag for rettslige sanksjoner.³⁸ For forholdet mellom regjering og Storting kan oppfatninger om hvordan denne relasjonen bør være, gi regjeringen grunn til å innhente samtykke fra Stortinget eller å konsultere Stortinget i større utstrekning enn regjeringen er rettslig forpliktet til. Videre er det grunn til å tro at slike vurderinger vil bli preget av om det er en mindretallsregjering eller en flertallsregjering som sitter ved makten.

For regjeringens interne prosesser kan normative oppfatninger blant annet dreie seg om hvilke fora som bør behandle hvilke saker, hvilke krav som bør stilles til saksforberedelsen osv., uten at avvik nødvendigvis medfører noen rettslige sanksjoner. Slike oppfatninger om hvordan regjeringens arbeid bør foregå, er blant annet samlet og utgitt av Statsministerens kontor. Dette omfatter blant annet følgende hefter (utgivelsesårstall i parentes). «Om forholdet til Stortinget» (2015), «Om statsråd» (2017) og «Om r-konferanser» (2018).

Det er flere grunner til at ikke-rettslige normer er relevante for analyser av de konstitusjonelle rammene for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale

31 Se førstvoterende med tilslutning fra flertallet i Rt. 2010 s. 535.

32 Se for eksempel Rt. 1952 s. 1089.

33 Se generelt Sejersted 2013, s. 71–91.

34 Se særlig Rt. 1952 s. 1089 og Rt. 1976 s. 57.

35 Se for eksempel Rt. 1952 s. 1089 og mer generelt Eirik Holmøyvik, «Tolkninger i Grunnlova» i Holmøyvik (red.), *Tolkninger av Grunnlova*, 2013, s. 11–34.

36 Se generelt Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave ved Jan Helgesen, 2001, s. 269 flg., og særlig om betydning av juridisk teori for grunnlovstolkning på s. 275–279.

37 Se Rt. 1987 s. 473 og Rt. 2010 s. 535. For nærmere omtale av disse «unntakene», se Smith 2017, s. 108.

38 Spørsmålet om hva som kan anerkjennes som normer, har gitt opphav til en omfattende akademisk litteratur. En formulering som favner en rekke forskjellige teorier, er at normer er utsagn som sier noe om hvordan noe bør være, og som anerkjennes som grunn for handling.

operasjoner. For det første er politiske normer for forholdet mellom regjering og Storting relevante for juridiske analyser av en rekke konstitusjonelle spørsmål, også spørsmål om hva som er rammene for beslutning om styrkebidrag. For det andre er retningslinjer for regjeringens interne arbeid relevante for tolkningen av de konstitusjonelle rammene for regjeringens beslutninger, også beslutningene om styrkebidrag.

Som argumenter for at politiske normer for forholdet mellom regjering og Storting har konstitusjonell betydning, har Sejersted blant annet vist til at grensen mellom politikk og juss ikke alltid er skarp, at politiske normer kan bli rettsliggjort gjennom konsekvent praksis, og at politiske normer er viktige i seg selv, idet brudd kan medføre kritikk.³⁹ Selv om Sejersteds analyse gjaldt konstitusjonelle kontrollregler, er observasjonene om forholdet mellom politikk og juss av generell karakter, og er også relevante for analyser av konstitusjonelle rammer for beslutning om styrkebidrag til internasjonale operasjoner.

Retningslinjer for regjeringens interne arbeid er relevante for tolkning av de konstitusjonelle rammene for regjeringens beslutninger fordi de formelle bestemmelsene om slike beslutninger i Grunnloven og regjeringsinstruksen er gamle og til dels utdaterte. De interne og oppdaterte retningslinjene utgitt av SMK må derimot antas å være tettere knyttet til nyere praksis. Ved tolkningen av de formelle bestemmelsene vil derfor de interne retningslinjene som bygger på nyere praksis, være særlig sentrale tolkningsmomenter.

For å si noe om hvilke politiske normer og regjeringsinterne retningslinjer som gjelder, er det nødvendig å klargjøre metoden for å identifisere disse normene. Et utgangspunkt må være at normene gjelder i den grad det rent faktisk finnes en utbredt normativ oppfatning om hvordan noe bør gjøres,⁴⁰ enten det er i regjeringen eller i forholdet mellom regjering og Storting. For å klarlegge om det faktisk finnes slike normative oppfatninger, og om de er utbredt, kan det som Sejersted fremholder, blant annet undersøkes om utsagn fra sentrale aktører fremstår som «generelle, autoritative og representative for flere enn avsender», eller om

«det i praksis over tid kan påvises noenlunde faste handlingsmønstre, av en slik karakter at regelmessig-

heten kan forklares ut fra normative oppfatninger».⁴¹

Selv om grensen ikke nødvendigvis er skarp mellom rettslige og ikke-rettslige normer, har det betydning om normer klassifiseres som rettslige eller ikke-rettslige. På statsrettens område er det i utgangspunktet bare brudd på rettslige normer som kan gi grunnlag for påtale i riksstret og konstitusjonelt ansvar. Brudd på rettslige normer kan også gi grunnlag for en kvalifisert og skjerpet kritikk, sammenlignet med brudd på andre normer.⁴²

5 Rammer for regjeringens beslutningsprosess

5.1 Oversikt

Etter Grunnloven er det Kongen som har kompetanse til å treffe beslutning om norsk deltakelse i militære operasjoner i utlandet. Grunnloven § 25 første ledd bestemmer at det er Kongen som har den øverste befalingsmyndighet over forsvarsmakten, og Grunnloven § 26 bestemmer at Kongen kan begynne krig til forsvar av landet. Det er klart at Kongen i Grunnloven §§ 25 og 26 ikke lenger skal tolkes som Kongens person, men Kongen i statsråd, det vil si regjeringen.

I praksis vil regjeringens reelle beslutninger tas i regjeringskonferanse, eller på grunnlag av drøftelser i andre regjeringsfora. Grunnloven krever likevel at det er visse beslutninger som på grunn av sitt innhold skal behandles i statsråd. Og skal en sak først behandles i statsråd, gjelder det enkelte krav til beslutningsgrunnlaget for statsrådsbeslutningene, «kongelige resolusjoner». I tillegg til selve beslutningen skal resolusjonene omfatte den innstilling som beslutningen bygger på (statsrådsforedraget), og en tilråding.

Sakene som behandles i statsråd, gir mulighet for demokratisk kontroll av regjeringen idet «statsrådets protokoller og alle offentlige innberetninger og papirer» skal forelegges Stortinget, jf. Grunnloven § 75 bokstav f. Stortinget har ikke bare anledning til å gjennomgå selve protokollen, men også alle andre offentlige dokumenter, herunder kongelige resolusjoner. Vanlig praksis er at kongelige resolusjoner hvert halvår oversendes kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget.⁴³

Nedenfor drøftes først hvilke bidrag til internasjonale operasjoner som kan gjøre det nødvendig å treffe

39 Se Sejersted 2002, s. 43 flg. Selv om Sejersteds tema er konstitusjonelle kontrollregler, har denne presentasjonen av forholdet mellom juss (rettslige normer) og politikk (ikke-rettslige normer) generell interesse, også for regulering av beslutninger om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner.

40 Sejersted 2002, s. 46.

41 Sejersted 2002, s. 46–47.

42 For nærmere analyse av forskjeller mellom rettslige og politiske normer, se Sejersted 2002, s. 48–50.

43 SMK 2017, «Om statsråd», s. 35.

beslutning om norsk deltakelse i statsråd (punkt 5.2). Deretter gjennomgås regler som stiller krav til tidspunkt for statsrådsbehandling ved planlegging og gjennomføring av norske bidrag til internasjonale operasjoner (punkt 5.3). Endelig gjennomgås krav til det grunnlag statsrådsbeslutninger skal bygge på (punkt 5.4).

5.2 Hvilke bidrag til internasjonale operasjoner utløser krav til statsrådsbehandling?

Etter Grunnloven § 28 første setning skal saker av «viktighet» behandles i statsråd. Etter Grunnloven § 28 annen setning kan likevel egentlige militære kommando-saker etter nærmere bestemmelser unntas fra behandling i statsråd.

I utgangspunktet må regjeringen selv i betydelig grad kunne avgjøre hvorvidt en sak er av slik viktighet at statsrådsbehandling er nødvendig.⁴⁴ Det er likevel noen saker som uansett skal behandles i statsråd.⁴⁵ Er det tale om å utøve kompetanse som Grunnloven uttrykkelig har lagt til Kongen eller Kongen i statsråd, må saken i utgangspunktet være av «viktighet».

Etter Grunnloven § 26 første ledd er retten til å begynne «krig» lagt til Kongen, og beslutning om å begynne krig skal derfor treffes av Kongen (i statsråd).⁴⁶ Tilsvarende må beslutning om å delta med styrker i en internasjonal operasjon som innebærer «krig» etter Grunnloven § 26, også treffes i statsråd.

Skal Norge bidra til internasjonale operasjoner som ikke er «krig» etter Grunnloven § 26, vil spørsmålet om hvorvidt saken er av en «viktighet» som krever statsrådsbehandling, bero på en sammensatt vurdering av en rekke momenter, blant annet om det er et nytt styrkebidrag til en ny operasjon, og arten, omfanget, varigheten og risikoen ved operasjonen. For øvrig sier ikke SMKs retningslinjer noe om prosessen ved beslutning om deltakelse i internasjonale operasjoner, slik at spørsmålet ikke kan løses på grunnlag av retningslinjene. Gjennomgåelse av saker behandlet i statsråd viser at i praksis blir norske styrkebidrag til nye internasjonale

operasjoner stort sett behandlet i statsråd.⁴⁷ Utgangspunktet må også være at beslutning om å stille en større norsk styrke til disposisjon for en internasjonal operasjon, satt opp for å delta i kamphandlinger, er en sak av «viktighet» som skal behandles i statsråd, uavhengig om det er tale om «krig» i Grunnlovens forstand.

Selv om nye norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner i utgangspunktet skal behandles i statsråd, kan unntaket i Grunnloven § 28 annen setning likevel komme til anvendelse når det er tale om å sende militært tilsatte og forsvarsmateriell ut av landet. I praksis er likevel ikke denne særregelen anvendelig ved større norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner fordi beslutninger om deltakelse i operasjoner av et visst omfang har andre enn rent militære virkninger, ikke minst økonomiske konsekvenser, og virkninger i forholdet til andre land. Følgelig er beslutning om å stille med et større norsk bidrag til en internasjonal operasjon hvor norske styrker skal settes opp for å delta i kamphandlinger, ikke bare en kommandosak, men en sak av viktighet, som skal behandles i statsråd.⁴⁸

Enhver beslutning om norsk deltakelse i en internasjonal operasjon vil imidlertid ikke være en sak av «viktighet» i Grunnlovens forstand.

Er det snakk om å bidra med en enkeltperson i en observatørrolle med begrenset risiko, er det ikke opplagt at saken er av «viktighet» etter Grunnloven § 28. I praksis forekommer slike enkeltpersonsbidrag, som blant Norges bidrag i 1947 til FNs spesialkomité for Balkan (UNSCOB). Bidraget besto av en oberst som var oppnevnt av og rapporterte direkte til FNs generalsekretær.

Men også beslutning om å sende enkeltpersoner til tjeneste i internasjonale operasjoner kan etter omstendighetene være en sak av «viktighet». Treffes det beslutning om å sende enkeltpersoner til risikofylte oppdrag og/eller oppdrag som innebærer at Norge må anses for å delta i en «krig» etter Grunnloven § 26, vil det være en sak av viktighet som vil kreve statsrådsbehandling.

44 Se Rt. 1992 s. 1401, på s. 1413.

45 For en oversikt over saker som alltid skal behandles i statsråd, og saker som det kan være nødvendig å behandle i statsråd, se SMK 2017, «Om statsråd».

46 Se kapittel 10 for en nærmere redegjørelse for hva som er «krig» i Grunnlovens forstand.

47 Se Ann Karin Larssen, «Beslutningsprosesser ved deltakelse i NATO-operasjoner – en oversikt» i Gjert Lage Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*, 2010, s. 189–212, på s. 207–208. Det er imidlertid vanskelig å verifisere om alle norske bidrag til internasjonale operasjoner blir behandlet i statsråd, fordi enkelte beslutninger kan være unntatt offentlighet. Det er også vanskelig å få oversikt over behandlingsmåten fordi det ikke er vanlig at regjeringen offentliggjør kongelige resolusjoner om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Opplysninger om statsrådsbehandling av internasjonale operasjoner må derfor bygge på gjennomgåelse av publikasjonen «Offisielt fra statsråd» og regjeringens egne pressemeldinger.

48 Se også Holmøyvik 2012, s. 184–214, på s. 193.

5.3 Hvilke disposisjoner krever forutgående behandling i statsråd?

Beslutning om substansielle styrkebidrag til internasjonale operasjoner består av flere faser, som ofte kan deles opp i planlegging og forberedelse, innmelding av norske bidrag til en internasjonal organisasjon (styrkegenerering), kunngjøring av norsk deltakelse, forflytning av norsk personell utenfor Norges grenser, eventuell overføring av visse kommandofunksjoner til allierte militære sjefer, og en operativ iverksettelse. Dette reiser spørsmål om det er disposisjoner i denne planleggingen og gjennomføringen som krever forutgående beslutning i statsråd.

Er norsk deltakelse i internasjonal operasjon en sak av viktighet som skal behandles i statsråd, må utgangspunktet være at det norske bidraget heller ikke kan begynne operativ iverksettelse før det er truffet beslutning i statsråd. Når Grunnloven bestemmer at saker av viktighet skal behandles i statsråd, må forutsetningen være at det treffes beslutning i statsrådet før beslutningen gjennomføres. Unnlater regjeringsmedlemmer å oppfylle sin konstitusjonelle plikt til å legge saker av viktighet frem i statsråd, kan de pådra seg konstitusjonelt ansvar for å ha bevirket noe som er strid med Grunnloven, jf. ansvarlighetsloven § 11.

Hva operativ iverksettelse består i, vil avhenge av den enkelte operasjon. Som et utgangspunkt må den operative iverksettelsen begynne fra det tidspunkt norsk personell begynner å utøve bestemte funksjoner som ledd i utførelsen av en internasjonal operasjon, enten det er tale om å ivareta sikkerhet ved gjennomføring av valg, eskortere andre lands bombefly, eller å beskytte sivile mot militære angrep.

Avhengig av arten og omfanget av det norske bidraget kan det også være nødvendig å statsrådsbehandle saker allerede før et norsk bidrag har begynt å utøve funksjoner i en internasjonal operasjon. Det er helt klart at kommando over nye norske styrkebidrag til en ny internasjonal operasjon ikke kan delegeres til allierte sjefer før det er truffet beslutning i statsråd. Når Grunnloven § 25 legger befalingsmyndighet til Kongen, må overføring av deler av denne kompetansen til allierte militære sjefer også besluttes av Kongen (i statsråd). Treffes beslutning om kommandooverføring av en statsråd alene uten uttrykkelig fullmakt, vil vedkommende risikere konstitusjonelt ansvar. En annen sak er at Grunnloven § 1 også setter grenser for arten av den kommando Kongen kan overføre til allierte militære sjefer, og at det for visse former for kommandooverføring kan være nødvendig å innhente

Stortingets samtykke enten etter Grunnloven § 26 annet ledd eller Grunnloven § 115.⁴⁹

Videre kan det reises spørsmål om hvorvidt innmelding av styrker til internasjonale organisasjoner som FN, NATO og EU krever forutgående statsrådsbehandling. Hvorvidt en styrkeinnmelding er en sak av «viktighet» etter Grunnloven § 28, vil bero på en vurdering av flere momenter, blant annet omfanget av styrkene som meldes inn, hva styrkene skal brukes til, om det er første gangs innmelding av norske styrker til en operasjon, hvem som har anmodet om å melde inn norske styrker, og til hvem anmodningen er rettet, sikkerhetspolitisk kontekst, økonomiske og beredskapsmessige konsekvenser.

I nyere tid ser det ut til at vanlig praksis har blitt at det først og fremst er styrkeinnmeldinger til nye operasjoner som bli behandlet i statsråd.⁵⁰ Effektivitetshensyn tilsier også at regjeringen må ha et visst skjønn med hvilke former for styrkeinnmelding som skal behandles i statsråd. Er det nødvendig for planlegging av en ny operasjon å komme raskt til klarhet om hvilke bidrag de enkelte land kan stille med, tilsier det at man heller ikke bør vente med å melde inn styrker til saken er behandlet i statsråd. Imidlertid er det i prinsippet mulig å avgi en betinget erklæring, hvor det tas forbehold om statsrådsbehandling. En styrkeinnmelding med forbehold må antas å imøtekomme effektivitetshensyn i de alle fleste saker.

Videre tilsier kontrollhensyn at styrkeinnmeldinger til nye operasjoner blir behandlet i statsråd. For at Stortingets skal kunne føre en effektiv kontroll med at regjeringen følger opp løfter overfor Stortinget, opprettholder beredskap og forvalter Forsvaret slik Grunnloven krever, er det av interesse for Stortinget å kunne etterprøve hvilke styrker regjeringen har gitt tilsagn om til nye internasjonale operasjoner, og om omfanget er stort eller lite, og om det skjer endringer fra ett år til et annet i hvilke styrker som stilles til disposisjon når det kommer anmodninger om norske bidrag til nye internasjonale operasjoner. Fordi Stortinget kan utøve kontroll ved gjennomgåelse av statsrådsprotokollene, jf. Grunnloven § 75 bokstav f, vil det bli enklere å kontrollere denne delen av regjeringens virksomhet dersom styrkeinnmeldingen også behandles i statsråd.

I en planleggings- og forberedelsesfase kan det også være nødvendig å treffe beslutninger om blant annet innkalling eller utsendelse av personer, eventuelt flytting

⁴⁹ Se Holmøyvik 2012

⁵⁰ Se Larssen 2010, s. 207–208. Etter 2010 viser *Offisielt fra statsråd* at det ved kongelig resolusjon er besluttet å bidra med norske styrker blant annet til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011) om Libya (23. mars 2011) og en internasjonal koalisjon mot ISIL i Irak (26. september 2014).

av materiell som fly, båter osv. Statsrådsbehandling av slike beslutninger kan også være nødvendig dersom andre mangler kompetanse til å treffe nødvendige avgjørelser. Forflytting av materiell eller beordring av norske styrker til å foreta noe som ikke ligger innenfor forsvarsministerens instruksjonsmyndighet eller forsvarsjefens alminnelige kommando, vil av den grunn kreve beslutning i statsråd, med mindre det er tale om egentlig kommandosak etter Grunnloven § 28 annen setning.⁵¹ Hvorvidt beslutning om innkalling eller utsendelse av personer, eventuelt flytting av materiell som fly, båter osv., er innenfor den alminnelige kommandomyndighet som er delegert til forsvarssjefen, eller forsvarsministrenes instruksjonsmyndighet, eller om det er en egentlig militær kommandosak, vil bero på flere faktorer, både hvor mange personer det er aktuelt å innkalle eller utsende, hva slags materiell det er tale om å flytte på, det stedet personer og materiell eventuelt skal sendes til, og hvilke beredskapsmessige virkninger beslutningene har. Det er i praksis antatt at forsvarsministeren og forsvarssjefen har myndighet til å treffe forberedende tiltak («prudent planning»), også styrkeforflytninger, som ikke har viktige beredskapsmessige, samfunnsmessige eller politiske konsekvenser. I den utstrekning verken forsvarssjefen eller forsvarsministeren har kompetanse til å treffe nødvendige beslutninger om forberedelse eller planlegging, og det ikke er tale om en egentlig militær kommandosak, må også slike beslutninger treffes i statsråd, før de blir iverksatt.

5.4 Krav til beslutningsgrunnlaget

Grunnloven har ingen uttrykkelige bestemmelser som stiller krav til det beslutningsgrunnlaget som regjeringen bygger på, når det i statsråd treffes beslutning om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Eventuelle konstitusjonelle krav til beslutningsgrunnlag må bygge på slutninger fra Grunnlovens bestemmelser om statsrådenes ansvar, ansvarlighetsloven, relevant praksis og reelle hensyn.

Historisk og prinsipielt er demokratisk kontroll et hovedhensyn for å stille krav til grunnlaget for statsrådsbeslutninger. Når det i innstillingen til en kongelig resolusjon angis hvilke faktiske forhold, hensyn og avveininger tilrådingen bygger på, får også Stortinget mulighet til å kontrollere det regjeringen har bygget på, og om det har blitt fulgt opp i praksis.

Ved internasjonale operasjoner er grunnlaget for statsrådsbeslutningene særlig viktig, idet en kongelig resolusjon med innstilling og tilråding er et sentralt dokument, ikke bare for å autorisere bruk av militær-

makt utenfor Norges grenser og eventuelle vilkår for slik maktbruk, men også for å fastsette de økonomiske rammene for den militære innsatsen og hva som er formålet med bruken av militærmakt. Ved fastsettelse av de økonomiske rammene for en ny internasjonal operasjon kan det imidlertid være betydelig usikkerhet om kostnadene, særlig dersom det er tale om styrkebidrag til en operasjon som ikke kan sammenlignes med styrkebidrag til tidligere operasjoner.

Leses Grunnlovens bestemmelser i sammenheng med ansvarlighetsloven og regjeringsinstruksen, er det klart at det stilles visse krav til det grunnlaget regjeringen bygger på ved beslutning om å delta i internasjonale militære operasjoner.

Om saksbehandlingen i statsrådet bestemmer Grunnloven § 28 at innstillinger i saker av viktighet skal foredras av det medlemmet av statsrådet hvis fag saken hører inn under. Normalt vil spørsmål om norsk deltakelse foredras av forsvarsministeren.

Etter ordlyden er det ingen bestemmelser i Grunnloven som stiller uttrykkelig krav til innholdet i innstillingen som legges frem for statsrådet. Forutsetningsvis følger det likevel av Grunnloven § 30 tredje ledd at den statsråd som foredrar en sak, har plikt til å opplyse øvrige medlemmer av statsrådet om forhold av betydning for saken. Uten en slik opplysningsplikt har de øvrige statsrådene ikke mulighet til å protestere mot beslutningen, jf. Grunnloven § 30 tredje ledd. Denne opplysningsplikten er også forutsatt i ansvarlighetsloven § 9. Statsråder som under behandlingen av en sak unnlater «å gi opplysninger som har betydning for saken», kan risikere konstitusjonelt ansvar. Etter ansvarlighetsloven § 4 rammer bestemmelsen også den uaktsomme unnlatsen.

Grunnloven stiller imidlertid ikke krav om at de øvrige statsrådsmedlemmene må opplyses gjennom statsrådsforedraget. I praksis blir det enkelte regjeringsmedlems opplysningsplikt overfor de øvrige medlemmer av regjeringen også oppfylt lenge før statsrådsbehandlingen, gjennom regjeringsnotater (r-notater) og drøftelser i regjeringens fora som regjeringskonferansene.

Utover de krav Grunnloven stiller, er det fastsatt en instruks for regjeringen som stiller krav til innstillinger til statsråd i regjeringsinstruksen, fastsatt ved Kongelig resolusjon 23. mars 1909, med senere endringer. Regjeringsinstruksen § 4 bestemmer at i enhver sak som forelegges Kongen til avgjørelse, «har den foredragende statsråd nøiaktig å fremstille sakens beskaffenhet tillikemed de vesentligste omstendigheter som bør komme i betraktning ved dens avgjørelse samt å

⁵¹ Se Instruks for forsvarssjefen, fastsatt ved Kronprinsreg.res. 28. november 2003 med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet del II.

fremsette bestemt innstilling om, hvad der efter hans formening bør besluttes i saken.» Bestemmelsen i regjeringsinstruksen er imidlertid gammel og utdatert og har i praksis svært begrenset betydning.

Videre har SMK utarbeidet retningslinjer for statsrådsbehandlingen. Formålet med retningslinjene er å sikre en felles praksis og ensartet utforming av statsråds sakene.⁵² Retningslinjene er imidlertid bare veiledende, og ikke-bindende. Likevel, avvik fra retningslinjene kan kvalifiseres som pliktbrudd i den grad retningslinjene gir uttrykk for langvarig og konsekvent praksis som har kvaliteter som gjør praksisen bindende.

SMKs retningslinjer for statsrådsbehandling omfatter også retningslinjer for innstillingen til statsrådet (statsrådsforedraget), jf. Grunnloven § 28 første setning:

«Foredraget må være så utfyllende at det danner et godt beslutningsgrunnlag i saken. Det må blant annet redegjøres for hva saken gjelder, forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende, hvilke avveininger departementet har gjort, og hva som har vært avgjørende for departementets tilråding i saken.»⁵³

Retningslinjene konkretiserer bestemmelsen i regjeringsinstruksen om at statsråd i innstillingen til statsråd har plikt til «nøiaktig å fremstille sakens beskaffenhet tillikemed de vesentligste omstendigheter som bør komme i betraktning ved dens avgjørelse». I den grad konkretiseringen ikke bare er et forsøk på å sikre en felles praksis og ensartet utforming av statsråds sakene i fremtiden, men også gir uttrykk for den praksis som har vært ansett som riktig og fulgt over lang tid på en konsekvent måte, kan SMKs retningslinjer om statsrådsforedraget gi uttrykk for rettslig forpliktende normer. Brudd på SMKs retningslinjer vil imidlertid ikke nødvendigvis belys at regjeringsmedlemmene har unnlatt å gi «opplysninger som har betydning for saken», jf. ansvarlighetsloven § 9.⁵⁴

For å oppfylle kravene i retningslinjene er det klart at

52 SMK 2017, «Om statsråd», s. 1.

53 SMK 2017, «Om statsråd», punkt 9.4.

54 SMKs retningslinjer stiller ikke bare krav om å nevne opplysninger som har betydning for saken, men krever også at det skal nevnes forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende, hvilke avveininger departementet har gjort, og hva som har vært avgjørende for departementets tilråding i saken. Retningslinjene for statsrådsforedraget vil derfor normalt gå vesentlig lenger enn den opplysningsplikten det enkelte statsrådsmedlem har etter ansvarlighetsloven. Etter omstendighetene kan det likevel være sammenfall mellom den konstitusjonelle opplysningsplikten og SMKs retningslinjer for statsrådsforedraget. Det å gi opplysninger som «har betydning for saken» etter ansvarlighetsloven, kan i noen saker innebære at det må redegjøres for hva saken gjelder, forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende, hvilke avveininger departementet har gjort, og hva som har vært avgjørende for departementets tilråding i saken.

statsrådsforedrag om deltakelse i internasjonale operasjoner som et minimum må redegjøre for at saken gjelder en internasjonal operasjon, og hva slags operasjon det er tale om. Det er mer uklart hva det vil innebære at foredrag om deltakelse i internasjonale operasjoner skal redegjøre for «forskjellige hensyn som gjør seg gjeldende, hvilke avveininger departementet har gjort, og hva som har vært avgjørende for departementets tilråding i saken».

Skal statsrådsforedraget redegjøre for hensyn som gjør seg gjeldende, bør det i hvert fall nevnes hensyn som har vært sentrale ved vurdering av norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, for eksempel politiske, folkerettslige, konstitusjonelle, militære, beredskapsmessige og økonomiske hensyn. I den sammenheng bør det av foredraget også fremkomme om Norge blir part i en konflikt, og i så fall om hva slags type konflikt. Og blir Norge part i en internasjonal væpnet konflikt, bør det også fremgå om Norge ved å delta i en operasjon begynner «krig» i Grunnlovens forstand. Spørsmålene om hva slags konflikt Norge blir part i, og om det treffes beslutning om «krig», angår både hva saken gjelder, og hvilke hensyn som gjør seg gjeldende. Arten av konflikten har videre betydning for norske soldaters risikoeksponering og rettslig beskyttelse. Og besluttes det å begynne «krig», stiller Grunnloven § 26 første ledd krav om at krigen må være til forsvar av landet.

Kravet om at statsrådsforedraget skal redegjøre for avveiningen som er foretatt, og hva som har vært avgjørende for tilrådingen i saken, kan ikke tolkes for vidt. Avveiningen som er foretatt, vil i hvert fall komme til uttrykk i den tilrådingen som foredraget leder til. For å redegjøre for hva som har vært avgjørende for tilrådingen, bør det likevel, som et minimum, nevnes hvilke faktiske forhold og vurderinger tilrådingen bygger på. Det innebærer at foredraget som ligger til grunn for beslutning om styrkebidrag til en internasjonal operasjon, bør nevne hvilken situasjonsforståelse tilrådingen bygger på, hva et norsk bidrag skal bestå av, hvordan kommando og kontroll over bidraget vil bli ivaretatt, hva det er antatt at bidraget vil koste, hvordan kostnaden skal dekkes, hva som er målsettingene med norsk deltakelse i den internasjonale operasjonen, varighet av innsatsen, og eventuelt varighet før ny beslutning ved kongelig resolusjon må treffes.

6 Rammer for hvilke utgifter regjeringen kan pådra staten

6.1 Grunnloven § 75 bokstav d og bevilgningsreglementet

Det følger av Grunnloven § 75 bokstav d at det tilkommer Stortinget å bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter. Det innebærer at Stortinget i plenum både fastsetter statsbudsjettet og regler for behandling og gjennomføring av budsjettet (bevilgningsreglementet).

I utgangspunktet må Grunnloven § 75 d tolkes slik at Stortingets budsjettvedtak er en ramme for hvilke utgifter regjeringen kan pådra staten, slik at regjeringen ikke pådrar staten utgifter som ikke er bevilget. Regjeringen skal følgelig sørge for at statens utgifter ikke blir større enn det er grunnlag for i statsbudsjettet som vedtas av Stortinget. Det gjelder også for utgifter som påløper ved deltakelse i internasjonale operasjoner.

Bevilgningsreglementet fastsetter nærmere regler for hvor store kostnader som kan påløpe ved virksomhet som ikke allerede er dekket i det vedtatte statsbudsjettet.

6.2 Særskilte budsjettvedtak som hjemler overskridelser og omdisponeringer

Det er klart at Stortinget gjennom budsjettvedtak kan gi Kongen myndighet til både å overskride og å omdisponere innenfor budsjetttrammene.

Etter bevilgningsreglementets § 5 kan budsjettvedtak gi hjemmel for overskridelser og omdisponeringer dersom det brukes bestemte stikkord i vedtakene. Fremgår det av budsjettvedtaket at det er foretatt en «overslagsbevilgning», gir det hjemmel til å overskride bevilgningen mot etterfølgende fremlegg for Stortinget. Og brukes stikkordet «kan nyttes under», gir det hjemmel til å overskride den bevilgningen stikkordet henviser til, mot tilsvarende innsparing under den bevilgningen det henvises fra.

I praksis gir Stortingets budsjettvedtak regjeringen et visst handlingsrom til å dekke noen utgifter til internasjonale operasjoner som ikke allerede er omfattet av budsjettvedtakene.

6.3 Tilleggsbevilgninger

Selv om Stortingets budsjettvedtak gir regjeringen noe handlingsrom til å dekke utgifter til uforutsette internasjonale operasjoner, er ikke handlingsrommet ubegrenset. Er det tale om å yte et norsk bidrag til en internasjonal operasjon som det ikke er bevilget penger til, og bidraget er av en slik art og et slikt omfang at det verken foreligger hjemmel eller muligheter for over-

skridelser eller omdisponering, skal regjeringen i utgangspunktet fremme forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning, jf. bevilgningsreglementet § 11.

6.4 Uomgjengelig nødvendige utgifter

For ekstraordinære utgifter over fem millioner kroner kan Kongen i statsråd etter bevilgningsreglementets § 11 annet ledd annen setning samtykke i at det pådras utgifter uten budsjettmessig dekning, dersom det er «uomgjengelig nødvendig å pådra seg utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning». Dette er et unntak fra hovedregelen om at regjeringen ikke skal pådra stater utgifter uten budsjettmessig dekning.

Hvorvidt vilkåret «uomgjengelig nødvendig» er oppfylt, vil måtte bero på de konkrete omstendighetene. Det kan ikke utelukkes at utgifter til internasjonale operasjoner er «uomgjengelig nødvendig å pådra seg før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning».

I finanskomiteens innstilling om det gjeldende bevilgningsreglementet vedtatt 26. mai 2005 utdypes bakgrunnen for bestemmelsen om at Kongen i statsråd kan samtykke i budsjettoverskridelser som er «uomgjengelig nødvendige». Det fremgår her at bestemmelsen var en nyskaping i bevilgningsreglementet fra 2005, men at den nye bestemmelsen ikke tok sikte på å endre tidligere praksis. Den nye bestemmelsen skulle videreføre gjeldende ordning ved å ta vilkårene for bruk av unntakshjemmelen inn i bestemmelsen. Om adgangen til å foreta budsjettmessig overskridelse etter de tidligere reglene (i merknadene omtalt som gjeldende reglement) uttaler komiteen følgende:

«For saker som gjelder en «større sum», skal forslag om tilleggsbevilgning legges fram for Stortinget «om mulig før utgiften blir pådratt», jf. gjeldende § 11 annet ledd første punktum. Dersom saken er av en slik karakter at det er nødvendig å legge den fram for Stortinget, har forvaltningen normalt ikke adgang til å pådra utgifter før Stortinget har gitt en tilleggsbevilgning. Formuleringen «om mulig før utgiften blir pådratt» i gjeldende reglement, åpner likevel for at dette kan skje i unntakstilfeller. De nærmere vilkårene går ikke fram av bestemmelsen. I praksis har en imidlertid lagt til grunn at unntaksbestemmelsen kan brukes i hastesaker der det ikke anses mulig å vente med enhver utbetaling inntil Stortinget har gitt en tilleggsbevilgning. Slike hastesaker kan være helt nødvendige tiltak pga. brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Det kan også gjelde forpliktelser som oppstår ved dom eller voldgift, og der forfall inntreffer før Stortinget kan fatte vedtak. Kongens myndighet i slike situasjoner er ikke begrenset til noe bestemt beløp, men det

forutsettes at de utbetalinger som foretas i mellomtiden, begrenses til det helt nødvendige. Samtykke til å pådra utgifter uten bevilgningsmessig dekning kan således i første omgang gis ved kongelig resolusjon, men det må fremmes proposisjon om tilleggsbevilgning så snart som mulig etterpå.»⁵⁵

Etter vedtakelsen av det nye bevilgningsreglementet i 2005 klargjorde Finansdepartementet i rundskriv R-2005-110 (R-110) sin tolkning av flere unntaksbestemmelser i reglementet, også Kongen i statsråds ekstraordinære fullmakt til å samtykke i budsjettoverskridelser. Departementet uttaler i rundskrivet:

«Etter det nye bevilgningsreglementet § 11 annet ledd annet og tredje punktum kan Kongen i statsråd samtykke i at det pådras utgifter uten bevilgningsmessig dekning for høyere beløp enn 5 mill. kroner dersom det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Videre kreves at det må fremmes forslag om tilleggsbevilgning så snart som mulig etterpå, og at utgiftene må begrenses til det strengt nødvendige inntil Stortinget har vedtatt ny bevilgning.

Fullmakten kan som nevnt bare brukes når det er uomgjengelig nødvendig å pådra utgifter før Stortinget kan gi tilleggsbevilgning. Dette kan for eksempel være situasjonen i forbindelse med brann, ulykker eller andre akutte situasjoner. Dersom det til tross for en akutt situasjon er mulig å vente på Stortingets bevilgning, kan imidlertid fullmakten ikke brukes. Det må i denne forbindelse tas hensyn til at proposisjoner kan fremmes like raskt som kongelige resolusjoner, og at Stortinget har muligheter til å forserer behandlingen i spesielle saker. I enkelte tilfeller kan det også være mulig å avvente Stortingets behandling uten tidstap ved å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke. Når fullmakten benyttes, skal det fremmes bevilgningsforslag for Stortinget så snart som mulig. Inntil Stortinget har ferdigbehandlet forslaget om tilleggsbevilgning, må utgiftene begrenses til det som er strengt nødvendig.»

Selv om Finansdepartementets tolkning ikke er rettslig bindende, er uttalelsen relevant å ta hensyn til ved tolkningen. Legges Finansdepartementets tolkning til grunn, kan ikke Kongen bruke adgangen til å samtykke i budsjettoverskridelser ved deltakelse i internasjonale operasjoner, dersom det er mulig å vente på Stortingets bevilgning. Når Finansdepartementet videre viser til at proposisjoner kan fremmes like raskt som

kongelige resolusjoner, og at Stortinget har muligheter til å forserer behandlingen i spesielle saker, tilsier det at Kongens adgang til å samtykke til budsjettoverskridelser kun kan brukes i helt spesielle unntakstilfeller. Og som departementet også nevner, kan det «også være mulig å avvente Stortingets behandling uten tidstap ved å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke».

Ved deltakelse i internasjonale operasjoner som det haster å sette i gang med, kan det oppstå situasjoner hvor det ikke er mulig å vente på Stortingets bevilgning før styrker må på plass. Hvorvidt det er mulig å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke, må vurderes konkret i den enkelte situasjon.

Det kan også reises spørsmål ved om det for den norske stat er «uomgjengelig nødvendig» å delta i internasjonale operasjoner før Stortinget har mulighet til å gi en tilleggsbevilgning. Det er klart at Norges allianseforpliktelser og medlemskap i FN forutsetter at Norge kan bidra til internasjonale operasjoner, også på kort varsel. For statens del kan det likevel ikke være «uomgjengelig nødvendig» å delta i enhver internasjonal operasjon. Som drøftet ovenfor må vurdering av hvilke operasjoner Norge skal delta i, tas av regjeringen dersom det er en sak av «viktighet» etter Grunnloven § 28, og er deltakelsen i operasjonen et viktig utenrikksspørsmål eller sikkerhetspolitisk spørsmål, må også regjeringen, som utdypet nedenfor, konsultere Stortinget før det tas beslutning om deltakelse i operasjonen. Men beslutter regjeringen at Norge skal delta i en internasjonal operasjon, eventuelt etter å ha konsultert Stortinget, vil det etter omstendighetene kunne være «uomgjengelig nødvendig» å sette styrkene inn i operasjonen før Stortinget får behandlet en sak om tilleggsbevilgning. Om det er mulig å forberede de nødvendige tiltakene med forbehold om Stortingets samtykke, må vurderes konkret.

7 Grunnlovens krav til Stortingets samtykke ved visse disposisjoner

7.1 Oversikt

Kongens befalingsmyndighet over forsvarsmakten og rett til å begynne krig gir den utøvende makt en særrett, et prerogativ. Bakgrunnen for at Grunnloven ga den utøvende makt denne myndigheten, var først og fremst behovet for effektivitet og hemmelighet i beslutninger om militære disposisjoner.⁵⁶ Grunnloven bestemmer likevel at Kongens, det vil si regjeringens,

⁵⁵ Se Innst. S. nr. 187 (2004–2005), s. 15.

⁵⁶ Se Eirik Holmøyvik, *Maktfordeling og 1814*, 2012 s. 463 og 465–466.

myndighet over Forsvaret ikke kan utøves helt uavhengig av Stortinget. Hensynet til demokrati blir ivaretatt gjennom Stortingets kontrollfunksjon og bevilgningssmyndighet. I tillegg krever Grunnloven også at Stortinget samtykker i visse typer disposisjoner. Av særlig betydning for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner er Grunnlovens krav til samtykke fra Stortinget ved henholdsvis forøkning og forminskning av forsvarsmakten, anvendelse av landvern og øvrige tropper som ikke er linjetropper utenfor rikets grenser, og ved inngåelse av traktater som er av særlig stor viktighet, eller som gjør det nødvendig med ny lov eller stortingsbeslutning.

Selv om Grunnloven gir regjeringen kompetanse over forsvarsmakten, står regjeringen fritt til å innhente Stortingets samtykke til internasjonale operasjoner utover de tilfellene hvor det er bestemmelser i Grunnloven som krever at det innhentes slikt samtykke. Frem til 1960-årene ser det ut også ut til at det ble innhentet samtykke fra Stortinget før det ble truffet beslutning om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner.⁵⁷

I forbindelse med norske styrkebidrag til operasjonen «Enduring Freedom» i Afghanistan i 2001 var det enkelte stortingsrepresentanter som tolket Grunnloven slik at regjeringen i denne saken hadde plikt til å innhente samtykke fra Stortinget.⁵⁸ Synspunktet fikk imidlertid ikke støtte av flertallet på Stortinget eller av regjeringen. Senere har det både i 2012 og 2016 blitt fremmet forslag om å endre Grunnloven slik at det kreves samtykke fra Stortinget for å anvende forsvarsmakten utenfor rikets grenser.⁵⁹ Ingen av forslagene har imidlertid blitt bifalt.⁶⁰ Dette har befestet den rettsstilstand at regjeringen ikke har en generell rettsplikt til å innhente Stortingets samtykke til enhver bruk av forsvarsmakten utenfor Norge. Derimot kan regjeringen i kraft av særskilte bestemmelser ha plikt til å innhente slikt samtykke, også når det treffes beslutning om styrkebidrag til internasjonale operasjoner.

Selv om regjeringen ikke har en generell rettsplikt til å innhente Stortingets samtykke til enhver bruk av forsvarsmakten utenfor Norge, legger det parlamentariske forholdet mellom regjering og Storting politiske føringer for anvendelsen av forsvarsmakten. En regjering som beslutter å stille et norsk styrkebidrag til

en internasjonal operasjon uten å ha nødvendig støtte i Stortinget, kan risikere mistillit i Stortinget, jf. Grunnloven § 15.⁶¹

I det følgende gjennomgås rekkevidden av de særskilte bestemmelsene i Grunnloven §§ 25 og 26 som krever at regjeringen innhenter Stortingets samtykke, og som kan få anvendelse når det treffes beslutning om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Det gjelder bestemmelsene som stiller krav til samtykke fra Stortinget ved forøkning eller forminskning av forsvarsmakten (punkt 7.2), bruk av landvern og øvrige tropper utenfor rikets grenser (punkt 7.3), og inngåelse av traktater som er av særlig stor betydning, eller som nødvendiggjør ny lov eller stortingsbeslutning (punkt 7.4).

Jeg går spesielt grundig inn i bestemmelsen som gjelder Stortingets samtykke til bruk av landvern og øvrige tropper utenfor rikets grenser. Dette fordi departementet i forarbeidene til den nye forsvarsloven av 12. august 2016 har antatt at loven vil kunne øke Kongens mulighet til å sende eldre årsklasser av vernepliktige til krig utenfor riket. Som det fremgår av drøftelsene nedenfor i punkt 7.3, er det grunn til å stille spørsmål ved denne antakelsen.

7.2 Forøkning og forminskning av forsvarsmakten

Etter ordlyden i Grunnloven § 25 annen setning kan ikke regjeringen forøke eller forminske rikets land- eller sjømakt uten Stortingets samtykke. Det er klart at regjeringen heller ikke kan forøke eller forminske luftmakten uten Stortingets samtykke. Dette fremgår klarere av den nynorske ordlyden i § 25, som i stedet for uttrykket «land- og sjømakt» bruker uttrykket «forsvarsmakta», som også omfatter luftmakt.

Bestemmelsen i Grunnloven § 25 annen setning kom inn i Novembergrunnloven høsten 1814 etter forhandlinger mellom de norske representantene på Det første overordentlige storting og svenske utsendinger. I disse forhandlingene om tilpasning av den norske Grunnloven til unionen med Sverige var § 25 sentral fordi det på Stortinget var betydelig skepsis mot å gi den svenske kongen og statsrådet for stor makt over det norske forsvaret.⁶² Selv om samtykkekravet ble

57 Se kapittel 8.3.4 nedenfor.

58 Se nærmere Holmøyvik 2012, på s. 194–199 som redegjør for ulike synspunkter i synet på kompetansefordelingen mellom regjering og Storting ved beslutning om norske styrkebidrag.

59 Se Dokument 12:3 og 12:3 B (2011–2012) og Dokument 12:45 (2015–2016).

60 Se Innst. 287 S (2015–2016) og Innst. 247 S (2017–2018).

61 I etterkrigstidens statsrettsteori ble det også tatt til orde for at parlamentarismen nærmest hadde utvisket prerogativene, og at Stortinget nærmest hadde full frihet til å tolke grunnlovsbestemmelsene uavhengig av ordlyd og historiske data. I følge Eckhoff var prerogativene «forfatningsrettslige anakronismer som er blitt bevart fordi det hittil ikke har vært tilstrekkelig sterkt praktisk behov for helt å bortfortolke eller endre de nevnte grunnlovsbud». Torstein Eckhoff, «Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814–1964», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1964, s. 171–231, på s. 222. I dag står maktfordelingssystemet i Grunnlovens ordlyd sterkere, og grunnlovstolkningen har blitt mer tekstbunden, se Holmøyvik 2013 på s. 14–21.

62 Se nærmere nedenfor om tolkningen av Grunnloven § 25 annet ledd.

innført for å hindre unionskonges makt over det norske forsvaret, ble bestemmelsen om at Stortinget må samtykke til disposisjoner som forøker eller forminsker forsvaret, opprettholdt også etter unionsoppløsningen i 1905.

For deltakelse i internasjonale operasjoner er det først og fremst forbudet mot å forminske forsvarsmakten uten Stortingets samtykke som har interesse. Det kan reises spørsmål ved om et stort norsk bidrag til en internasjonal operasjon vil ha den virkning at forsvarsmakten forminskes i Norge slik at det er nødvendig å innhente Stortingets samtykke.

Hvorvidt et stort norsk bidrag til en internasjonal operasjon vil ha den virkning at forsvarsmakten «forminskes» i § 25s forstand, ser ikke ut til å være omtalt i forarbeidene til bestemmelsen. Høsten 1814 ble det fra norsk side fremmet en rekke forslag for å beholde norsk kontroll over forsvarsmakten, uten at alle de enkelte forslagene verken ble utredet i detalj eller debattert inngående.⁶³

Etter alminnelig språklig forståelse betyr ordet «forminske» å gjøre mindre i omfang, mengde eller antall. Dette tilsier at forbudet kan rette seg mot tiltak som reduserer både mengde og omfang av norske styrker, og det norske forsvarets materiell, herunder rene kvantitative reduksjoner av visse typer materiell. I utgangspunktet kan Stortinget i kraft av lovgivende og bevilgende myndighet fastsette grenser for hvor store de norske styrkene skal være, ved å regulere vernepliktslovgivning og budsjetter. Ordlyden i § 25 stadfester derfor den ordningen som allerede følger av Grunnlovens kompetansefordeling mellom regjering og Storting.

Videre må bestemmelsen som forbyr forminskning uten Stortingets samtykke, ramme disposisjoner som går ut på å gi bort materiell som støtte til internasjonale operasjoner. Det vil for eksempel åpenbart være i strid med Grunnloven § 25 annen setning om regjeringen gir bort fly, båter eller rakettutstyr av en viss mengde til internasjonale operasjoner uten først å innhente Stortingets samtykke.

Ordlyden i § 25 første ledd annen setning sier ikke noe om hvorvidt forbudet bare retter seg mot tiltak som fører til at forsvarsmakten blir redusert i et visst tidsrom, eller om det kun retter seg mot tiltak som fører til en varig reduksjon av forsvarsmakten. Ordlyden sier heller ikke noe om hvorvidt det å bruke

forsvarets materiell og personer i operasjoner utenfor rikets grenser skal anses som en handling som fører til at forsvarsmakten forminskes.

En naturlig språklig forståelse tilsier imidlertid at det å «forminske» forsvarsmakten er noe annet enn å bruke forsvarsmakten til bestemte formål. Selv om forsvarsevnen på kort sikt kan bli mindre ved at materiell og personer settes i tjeneste utenfor landet, betyr ikke det nødvendigvis at forsvarsmakten som sådan er forminset. Men også det å sette en del av forsvarsmakten ut av landet kan etter omstendighetene anses som forminskning av forsvarsmakten, dersom det medfører at sentrale funksjoner ikke lenger blir ivaretatt.

Tolkningspraksis gir heller ikke holdepunkter for at forbudet mot å forminske forsvarsmakten gjelder bruk av forsvarets materiell i internasjonale operasjoner. Det ser ut til at det først og fremst har vært reagert mot at det treffes beslutninger om mer varige reduksjoner av forsvarsmakten uten Stortingets samtykke. For eksempel har Stortinget fremholdt at det uten deres samtykke ikke kan besluttes å nedlegge (eller å anlegge) festninger, og å selge marinefartøy.⁶⁴

På denne bakgrunn tilsier verken ordlyd, forarbeider eller praksis at Grunnloven § 25 annen setning krever at Stortingets samtykke innhentes når norsk personell og materiell sendes ut av landet for å bidra til tidsbegrensede internasjonale operasjoner, så lenge sentrale funksjoner for forsvaret av Norge blir ivaretatt. Men er det tale om et norsk styrkebidrag som medfører at sentrale funksjoner for forsvaret av Norge ikke lenger blir ivaretatt, krever ordlyden i Grunnloven § 25 annen setning at Stortingets samtykke innhentes.

7.3 Bruk av landvernet og øvrige tropper utenfor rikets grenser

7.3.1 Bakgrunn – landvern og linjetropper etter forsvarslovens ikrafttredelse i 2017

Bestemmelsen om at Stortinget skal samtykke til at andre tropper enn linjetropper brukes utenfor Norges grenser, er i seg selv et krav om stortingssamtykke til visse styrkebidrag i internasjonale operasjoner. Treffes det beslutning om å delta i internasjonale operasjoner med landvern og øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene, skal Stortingets samtykke innhentes. Spørsmålet ordlyden reiser, er først og fremst hvilke tropper som faller inn under betegnelsen «[l]andvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene».

⁶³ For en oversikt over de forslagene som ble tatt videre med de svenske utsendingene, se *Storthingsforhandlinger 1814*, 1. overordentlige Storthing 24. oktober, s. 325 flg.

⁶⁴ Se nærmere Torkel Halvorsen Aschehoug, *Norges nuværende Statsforfatning*, anden udgave, bind II 1892, s. 497–499.

Frem til 2017 var forsvaret inndelt i oppbud, og det fremgikk av vernepliktslovgivningen at landvernet omfattet de ti eldste årsklassene. I forsvarsloven som trådte i kraft 2017, ble inndeling i oppbud opphevet. Forsvarsdepartementet antok i høringsnotatet til lovutkastet at det i Grunnloven ikke var noe forbud mot at loven opphevet skillet mellom landvern og linjetropper. Og når lovgivningen ikke skiller mellom landvern og linjetropper, ser departementet ut til å anta at regjeringen kan anvende alle militært tilsatte utenfor Norges grenser uten å måtte innhente Stortingets samtykke:

«I Ot.prp. nr. 40 (1953) er det presisert at inndelingen i oppbud, slik som loven er utformet, bare får betydning i relasjon til Grunnloven § 25.

(...)

Forsvarets inndeling i oppbud er ikke relevant for dagens organisering av Forsvaret og Forsvarets operative struktur. En regulering av dette i dagens lov har liten hensikt. Grunnloven § 25 andre ledd bygger på et skille mellom linjen og landvernet, men krever ikke et slikt skille. Departementet mener derfor at dette ikke må reguleres i en ny lov. Slik dagens lov er formulert, har Stortinget en formell vetorett når det gjelder bruk av de eldste årsklassene ved krigføring utenfor riket. Når bestemmelsen om inndelingen i oppbud ikke videreføres, vil det teoretisk sett kunne øke Kongens mulighet til å sende eldre årsklasser av vernepliktige til krig utenfor riket. Departementet mener imidlertid at dette vil ha liten praktisk betydning. For å synliggjøre i loven at Kongen ikke kan bruke de eldste årsklassene utenfor Norge uten Stortingets samtykke, kan dette eventuelt sies uttrykkelig i loven. Hensikten med dette, var at landet ikke skulle tømmes for militære styrker hvis linjen ble brukt utenfor riket.»⁶⁵

Høringsnotatet åpner for at det kan sies uttrykkelig i loven at Kongen ikke kan bruke de eldste årsklassene utenfor Norge uten Stortingets samtykke. Den vedtatte lovteksten har likevel ingen krav til slikt samtykke fra Stortinget.

Det departementet ikke nevner i det nevnte høringsnotatet, er at betegnelsene «landvern» og «linjetroppene» i Grunnloven § 25 annet ledd ikke bare skal tolkes i lys av den til enhver tid gjeldende lovgivning. Begrepene er

elementer i en grunnlovsbestemmelse som har et innhold som må tolkes uavhengig av lovgivningen. Det betyr at selv om lovgivningen ikke lenger benytter betegnelsene «landvern» og «linjetropper», kan regjeringen fortsatt ha en konstitusjonell plikt, etter Grunnloven § 25 annet ledd, til å innhente Stortingets samtykke, før visse deler av forsvarsmakten anvendes utenfor landets grenser. For å klarlegge hvorvidt regjeringen fortsatt har en slik konstitusjonell plikt, må man tolke Grunnloven § 25 annet ledd i lys av det relevante rettskildematerialet. I det følgende gjennomgås hovedelementene i dette rettskildematerialet og de slutninger som dette materialet gir grunnlag for å trekke.

Først gjennomgås det meningsinnholdet ordene «Landeværet» og «Linjetropper» hadde høsten 1814, da det ble vedtatt at Grunnloven skulle forby anvendelse av landvern og andre tropper utenfor rikets grenser. Deretter gjennomgås forarbeidene til og formålet med bestemmelsen, både slik den ble vedtatt i 1814, og slik den ble endret i 1908 slik at den åpnet for at Stortinget kunne samtykke i at landvernet og andre tropper ble anvendt utenfor rikets grenser. Endelig gjennomgås også Stortingets egen tolkning av bestemmelsen.

7.3.2 Hva mentes med «Landeværet» og «Linjetropper» høsten 1814?

Betegnelsene «Landeværet» og «Linjetropper» var innarbeidete i forsvaret lenge før 1814, i det dansk-norske eneveldet. Videre var det klart at eneveldets bestemmelser om landvern og linjetropper fremdeles gjaldt i Norge høsten 1814. På det tidspunktet var det ennå ikke gitt noen nye lov om forsvarsmakten, og det fulgte av Grunnloven § 94 at eneveldets regulering fortsatt gjaldt. Det er på den bakgrunn vanskelig å se for seg at ordene landvern og linjetropper kunne ha noe annet meningsinnhold i Norge høsten 1814 enn det som var fastsatt i de da gjeldende dansk-norske bestemmelsene.

I det dansk-norske eneveldet bygget organiseringen av forsvarsmakten på Christian IVs *Norske Lov* (1604), som igjen bygget på den enda eldre Magnus Lagabøtes landslov. Og i disse eldre lovtekstene ble også ordet landvern brukt, men på en annen måte enn i 1814.

I Christian IVs *Norske Lov* het andre bolk «Landeværnsbolken», og det fremgikk her at almuen var en del av landvernet, og på landet var også gårdene påbudt å ha visse våpen avhengig av gårdstypen. Men ved kongelig beslutning 15. januar i 1742 ble et nytt norsk landvern etablert, og termen «landvern» fikk en helt ny betydning. Landvernet skulle nå være en del av den stående hæren, og besto vanligvis av mannskaper som hadde gjennomført (udtjent) tjeneste i linjetropper eller

⁶⁵ I Prop. 102 L (2015–2016) fremgår det at forholdet til Grunnloven i forkant av høringen ble vurdert av lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

feltarmeen.⁶⁶ Formålet med det nye landvernet var å sørge for tilstrekkelig militærmakt til å kunne forsvare landet ved å tilbakedrive eller oppholde en fiende inntil danske tropper kunne komme med forsterkninger.⁶⁷ Det var klart at landvernet ikke kunne kommanderes utenfor rikets grenser.⁶⁸

På papiret besto det nye landvernet av om lag 1/3 av den norske hæren, nesten 10 000 soldater, mens det var noe over 20 000 soldater i linjetroppene.⁶⁹ Utover på 1700-tallet og på begynnelsen av 1800-tallet ble forsvaret omorganisert flere ganger, med den følge at det var stadige endringer i hvilke deler av den stående hæren som skulle anses som landvern. Ifølge de bestemmelser som gjaldt i 1814, skulle det til hvert linjeregiment være en landvernsbataljon bestående av linjetropper som allerede hadde gjennomført (udtjent) tjeneste.⁷⁰ Landvernet utgjorde i 1810 en styrke på 9310 soldater, mens linjetroppene utgjorde 23 831 soldater.⁷¹ Selv om landvernet formelt sett var en stor del av forsvaret, var realiteten på bakken at landvernet på begynnelsen av 1800-tallet manglet både organisering og utstyr.

7.3.3 Forarbeidene fra 1814 – Novembergrunnloven

Ved forhandlingen som førte frem til tilpasningen av Grunnloven til unionen mellom Norge og Sverige høsten 1814, ble forbudet mot å anvende norske tropper utenfor Norges grenser et sentralt spørsmål.⁷² På Stortinget ble det vedtatt at den norske forhandlingsposisjonen på dette punktet blant annet skulle være at norske tropper ikke måtte brukes utenfor Sveriges grenser uten Stortingets samtykke.⁷³ Stortingets forslag til endring av § 25 ble raskt meddelt de svenske utsendingene, og noen dager senere ble det svenske tilsvaret lest opp for Stortinget.

I utgangspunktet var det svenske svaret avvisende mot de tillegg til Grunnloven § 25 som Stortinget hadde foreslått. De svenske utsendingene hadde allerede på forhånd uttrykt det prinsipielle standpunkt at folket hadde rett til å beslutte hvor stor stridsmakten skulle være, og hvilke midler som skulle stilles til krigsmaktens

disposisjon, men at folket ikke kunne innskrenke Kongens rett til å disponere over den krigsmakten som var stilt til Kongens disposisjon.⁷⁴ De svenske utsendingene kom likevel det norske forslaget i møte på flere punkter, og presenterte et forslag til flere tillegg til Grunnloven §§ 25 og 26. Tillegget innskrenket kongens makt på noen områder og krevde samtykke fra Stortinget blant annet for å forøke og forminske krigsmakten og for å gå til angrepskrig. De tilleggene som ble presentert av de svenske utsendingene, ble også vedtatt av Stortinget noen dager senere, 4. november 1814, og er som det fremgår ovenfor, fortsatt bestemmelser i gjeldende Grunnlov. Men i de svenske utsendingenes forslag var forbudet mot å bruke landvernet og øvrige tropper som ikke hørte til linjetroppene, ikke nevnt. Det kom inn som resultatet av den debatten som foregikk på Stortinget etter at det nevnte svenske tilsvaret var blitt lest opp.

Det er ikke mange spor i debatten av diskusjoner om et forbud mot å bruke landvernet og andre tropper utenfor Norges grenser. Men representanten Thomas Bryn pekte på at for det norske rikets del ville «Fri-Batallioner, Landeværn og frivillige Korps havde Styrke til at modsætte fiendtligt Overfald på dets egne Grændser».⁷⁵ Bryns posisjon var altså at landvern og øvrige tropper som ikke hørte til linjetroppene, hadde tilstrekkelig styrke til å kunne forsvare landet.

Etter debatten stemte et flertall for at det burde foretas ytterligere endringer i Grunnloven § 25, og etter en serie avstemninger ble det flertall for de svenske utsendingenes forslag til § 25, med et nytt siste ledd.⁷⁶ Det nye siste leddet hadde følgende ordlyd: «Landeværnet og de øvrige Norske Tropper, som ikke til Linietropper kunne henregnes, maae aldrig bruges udenfor Norges Grændser.»⁷⁷ I lys av Bryns innlegg ser det ut til at uttrykket «de øvrige Norske Tropper som ikke til Linietropper kunne henregnes» i hvert fall omfattet «Fri-Batallioner» og «frivillige Korps». For øvrig var forslaget sannsynligvis forholdsvis enkelt å akseptere fra svensk side. Det fulgte jo allerede av formålet med det eksisterende norske landvernet i 1814 at dette ikke skulle brukes utenfor rikets grenser.

Ut ifra debatten i Stortinget er det klart at formålet med det nye tillegget til Grunnloven § 25 var å sikre tilstrekkelig militær styrke for å kunne motsette seg fiendtlig overfall mot Norge. Unionskongen skulle ikke under

66 Se Jens Christian Berg, *Historisk underretning om Landværet*, 1830, s. 199–200.

67 Se Berg 1830, s. 200.

68 Se Berg 1830, s. 200.

69 Se Berg 1830, s. 211–212.

70 Se Rs. 22. februar 1810 No 14 og Rs. 29. mai 1810 No 3, sitert etter Aschehoug 1892, s. 511.

71 Se Berg 1830, s. 222–223.

72 På dagsordenen for Stortingets forhandlingskomité var spørsmålet om kongens rett til å bruke landmakten utenfor Norges grenser ett av til sammen ni dagsordenpunkter, se *Storthingforhandling 1814*, 1. overordentlige Storthing 24. oktober, s. 316–317 (dagsordenpunkt 5).

73 *Storthingforhandling 1814*, 1. overordentlige Storthing 25. oktober, s. 354–355.

74 *Storthingforhandling 1814*, 1. overordentlige Storthing 24. oktober, s. 487.

75 *Storthingforhandling 1814*, 1. overordentlige Storthing 1. november, s. 508.

76 *Storthingforhandling 1814*, 1. overordentlige Storthing 1. november, s. 523–525.

77 *Storthingforhandling 1814*, 1. overordentlige Storthing 1. november, s. 525. Det som til slutt ble vedtatt, var i innhold samsvarende med deler av Hegermanns innlegg under Riksforsamlingen på Eidsvold datert 21. april 1814.

noen omstendighet kunne svekke den norske forsvarsevnen for mye.

7.3.4 Forarbeidene fra 1908

Det absolutte forbudet mot bruk av landvernet og øvrige tropper som ikke hørte til linjen, ble stående frem til 1908. Da besluttet Stortinget å endre bestemmelsen slik at Stortinget selv kunne gi samtykke til bruk av landvernet og øvrige tropper utenfor Norges grenser. Bakgrunnen for endringen var omorganisering av Hæren.

Det var et svært knapt grunnlovsforslag som lå til grunn for endringen.⁷⁸ Den etterfølgende innstillingen fra konstitusjonskomiteen og debatten i Stortinget var heller ikke særlig omfattende.⁷⁹ Men den forholdsvis beskjedne debatten som ble ført, var temmelig sprikende. Bakgrunnen var at det var fremmet en serie med forslag til endringer av Grunnloven § 25, og flere av forslagsstillerne snakket mer om sine egne forslag enn om forslaget som til slutt fikk flertall. På den bakgrunn er det vanskelig å trekke andre slutninger fra endringene i 1908 enn at forbudet mot å bruke landvernet og andre tropper som ikke hører inn under linjetroppene, utenfor Norges grenser, ikke lenger skulle være absolutt, men betinget av et samtykke fra Stortinget.

7.3.5 Stortingets grunnlovstolkning

Etter 1814 har Stortinget foretatt en rekke omorganiseringer av forsvaret gjennom ordinære lovvedtak. Som ledd i omorganiseringene har også forholdet mellom landvern og linjetropper blitt endret i flere omganger. Mens det i 1814 skulle være en landvernsbataljon til hvert linjeregiment, ble det i 1887 bestemt at landvernet i stedet skulle bestå av fire årsklasser, mens det fra 1889 var seks årsklasser. Slik utviklet Stortinget tolkningen av Grunnlovens bestemmelser om landvern gjennom lovgivningen.

Selv om Stortingets vurderinger tillegges betydelig vekt ved grunnlovstolkning, er det også grenser for hvor langt Stortingets egen tolkning kan fjerne seg fra grunnlovsbestemmelseres ordlyd, før Stortingets egen praksis er grunnlovsstridig. Det er klart at ingen av endringene i oppsettet av landvernet på 1800-tallet var i strid med ordlyden i eller formålet med forbudet mot å bruke landvernet utenfor rikets grenser. Forsvaret hadde fortsatt et landvern av en viss størrelse, som hadde en viss evne til å forsvare landet for det tilfelle at linjetroppene skulle bli sendt ut av riket.

Ved den hærordningen som ble besluttet i 1909, var det imidlertid klart at forholdet mellom landvern og

linjetropper ville gjennomgå mer dyptgripende endringer. Den nye hærordningen medførte at årsklassene som tidligere hadde blitt definert som landvern, skulle slås sammen med linjetroppene, og at det skulle opprettes et nytt landvern bestående av de åtte eldste årsklassene (13.–20.). I realiteten innebar dette en massiv utvidelse av linjetroppene med tidligere landvernstropper. For å unngå en situasjon hvor Grunnloven begrenset muligheten til å bruke hele linjen, med det som tidligere hadde vært landvern, fattet Stortinget vedtak om å endre Grunnloven § 25, slik at Stortinget ved eventuelt behov kunne samtykke til å bruke alle deler av de nye linjetroppene, inklusive tidligere landvernsmenn, utenfor rikets grenser.

Reorganiseringene av forsvaret senere på 1900-tallet medførte ingen vesentlige endringer i forholdet mellom landvern og linjetropper.

Forsvarsloven som trådte i kraft 1. juli 2017, har imidlertid ikke bare endret forholdet mellom landvern og linjetropper, men visket ut skillet i lovgivningen. Selv om departementets syn var at denne endringen medførte at landvernet var bortfalt, slik at hele forsvarsmakten i prinsippet kunne anvendes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke, er det ikke opplagt at den vurderingen ble delt av Stortinget. Det er ingen sikre holdepunkter for at Stortinget tok uttrykkelig standpunkt til lovens konstitusjonelle konsekvenser da den ble vedtatt.

7.3.6 Oppsummering

Bestemmelsen om landvernet i Grunnloven § 25 annet ledd må som andre grunnlovsbestemmelser tolkes på selvstendig grunnlag. I denne tolkningen har det betydning hva som i lovgivningen omtales som linjetropper og landvern, men lovgivningens definisjoner er ikke avgjørende for grunnlovstolkningen.

I lys av det opprinnelige formålet med bestemmelsen i Grunnloven § 25 annet ledd, som var å ivareta Norges forsvarsevne, er det ikke opplagt at regjeringen uten samtykke fra Stortinget kan beordre en stor del av Forsvaret til operasjoner i utlandet, selv om lovgivningen ikke lenger skiller mellom landvern og linjetropper. Det støttes også av ordlyden lest med det meningsinnhold den hadde i 1814. Det var i 1814 klart at ordlyden i bestemmelsen hadde et meningsinnhold som innebar et forbud mot å anvende hele den organiserte Hæren utenfor rikets grenser. Selv om uttrykkene landvern og linjetropper i Grunnloven § 25 ikke lenger finnes i lovgivningen, betyr ikke det at det ikke er noen grenser for hvor stor del av forsvarsmakten som regjeringen kan anvende utenfor rikets grenser uten å måtte innhente Stortingets samtykke. Som Colban fremholder,

⁷⁸ Dok. nr. 77 for 1905/1906.

⁷⁹ Se Indst. S. nr. 55 og S.tid. (7 d.) 609–624.

ville det være «meningsløst å finne ut av hvilke av de nåværende styrker som svarer til det som var linjetropper i 1814, og hvilke ikke. Man bør heller søke å finne ut hvorledes grl. § 25, annet ledd, bør tolkes hvis bestemmelsen skal tjene sitt formål».⁸⁰

Selv om formålet med Grunnloven § 25 annet ledd er klart nok, å sikre tilstrekkelig militær styrke for å kunne motsette seg fiendtlig overfall mot Norge, er det uklart hva dette helt konkret innebærer. På tross av utdatert ordlyd og et svært generelt formål synes det likevel å være grunnlag for å trekke en sikker konklusjon.

Den ordinære lovgivningen kan ikke fjerne det krav om samtykke Grunnloven stiller for å anvende hele Forsvaret utenfor rikets grenser. Grunnloven § 25 annet ledd krever at så lenge det er et forsvar, så skal det alltid være en viss del som ikke kan brukes utenfor Norges grenser uten Stortingets samtykke.⁸¹ Er det behov for å gi regjeringen frihet til å bruke hele forsvaret utenfor rikets grenser, uten først å innhente Stortingets samtykke, bør Grunnloven § 25 annet ledd oppheves. Forsvarslovens ikrafttredelse i 2017 har ikke gitt regjeringen større frihet til å sende tropper ut av Norge uten Stortingets samtykke.

Det kan reises spørsmål ved om bestemmelsen i Grunnloven § 25 annet ledd må være begrenset til Hæren. Med det meningsinnhold bestemmelsen hadde i 1814, refererte ordlyden kun til Hæren, i motsetning til andre deler av § 25, som også gjaldt Sjøforsvaret. Dette tilsier at bestemmelsen i 1814 ikke gjaldt Sjøforsvaret. Samfunnsendringer etter 1814 tilsier imidlertid at bestemmelsen i dag må tolkes utvidende, slik at dagens Sjøforsvar og Luftforsvar er omfattet. For forsvar av landet er ikke Hæren like sentral i dag som den var i 1814, i dag er både Sjøforsvaret og Luftforsvaret minst like viktig for forsvarens som Hæren, som ledd i et totalforsvar. Det er av den grunn ikke sikkert at regjeringen står fritt til å anvende vesentlige deler av Sjøforsvaret eller Luftforsvaret utenfor rikets grenser uten først å innhente Stortingets samtykke. Og i praksis vil bruk av vesentlige deler av Sjøforsvaret og Luftforsvaret utenfor rikets grenser støte an mot andre konstitusjonelle begrensninger, ikke minst Stortingets bevilgningsmyndighet. Grunnloven bør likevel endres dersom det likevel er ønskelig med en konstitusjonell forsikring om at Stortingets samtykke må innhentes før det foretas disposisjoner som gjør at det ikke lenger er tilstrekkelig militær styrke i alle våpengrener for at man skal kunne motsette seg fiendtlig overfall mot Norge.

80 Erik Colban, *Stortinget og utenrikspolitikken*, 1961, s. 85.

81 Colban 1961, s. 85.

7.4 Traktater som krever Stortingets samtykke

7.4.1 Grunnloven § 26 annet ledd

Dersom norsk deltakelse i en internasjonal operasjon innebærer inngåelse av traktat, kan beslutning om styrkebidrag kreve at regjeringen innhenter Stortingets samtykke. Det følger av Grunnloven § 26 annet ledd at traktater som er av særlig stor viktighet, eller som nødvendiggjør ny lov eller stortingsbeslutning, først blir bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke til dette.

Bestemmelsen i Grunnloven § 26 annet ledd kom inn i Grunnloven i 1931. Formålet var å kodifisere konstitusjonell praksis som da hadde festet seg.⁸² Hvorvidt norsk deltakelse til en internasjonal operasjon omfattes av bestemmelsen, forutsetter at det er inngått en «traktat» i Grunnlovens forstand.

Etter ordlyden er Grunnloven § 26 annet ledd bare en gyldighetsregel. Konsekvensen av at samtykke ikke blir innhentet, er tilsynelatende at traktaten «ikke blir bindende». Etter folkeretten er det imidlertid klart at traktater kan bli bindende selv om nasjonale konstitusjonelle regler er overtrådt. Dette tilsier at samtykkekravet i bestemmelsen må forstås slik at meningen er å pålegge regjeringen en plikt til å innhente Stortingets samtykke, før traktat blir inngått.⁸³

7.4.2 Om uttrykket «traktat»

Uttrykket «traktat» i Grunnloven § 26 annet ledd må omfatte de traktater som skal forelegges Stortinget, jf. Grunnloven § 75 g. Traktatbegrepet i Grunnloven § 26 annet ledd er likevel ikke begrenset til de traktater som legges frem for Stortinget etter Grunnloven § 75 g. Uttrykket «traktat» i Grunnloven § 26 annet ledd må tolkes i sammenheng med folkerettslige regler. I statsrettsfremstillingen til Andenæs og Fliflet omfatter begrepet traktat i Grunnloven § 26 annet ledd «enhver avtale som etter sitt innhold skaper folkerettslige plikter og rettigheter for partene».⁸⁴ Det må være helt uten betydning om ordet «traktat» er brukt i den aktuelle avtalen. I folkeretten kan forpliktelser og rettigheter etableres på ulike måter, gjennom skriftlige avtaler som kan gis titler som traktat, overenskomst, protokoll, pakt, konvensjon, avtale osv. Og folkerettslige plikter og

82 Se Innst. S. nr. 47 – 1931.

83 Se også Smith 2017, s. 241. Det har også vært hevdet at Grunnloven § 26 annet ledd er utslag av et mer generelt prinsipp om plikt til å innhente Stortingets samtykke også i andre utenrikspolitiske saker enn traktatinngåelse. Selv om et slikt generelt prinsipp ble lagt til grunn i Stortinget ved behandling av regjeringens okkupasjon av Øst-Grønland i 1933, har et slikt prinsipp blitt avvist i senere konstitusjonell praksis og teori. For en oppdatert diskusjon med oversikt over referanser til tidligere teori, se Ida Galtung Andenæs, *Regjeringens plikt til å innhente Stortingets samtykke til norske militær-operasjoner*, upublisert masteroppgave UiO, 2018, s. 55–59.

84 Andenæs og Fliflet 2017, s. 368.

rettigheter kan etableres gjennom notevekslinger, brev, meldingsblanketter og annen korrespondanse. Uttrykket «traktat» i Grunnloven § 26 annet ledd må også kunne omfatte muntlige avtaler som etablerer folkerettslige plikter og rettigheter.⁸⁵

Deltakelse i internasjonale operasjoner kan medføre en rekke ulike typer av avtaler om blant annet styrkenes rettslige status i det land de utplasseres i, kjøp eller leie av materiell osv. Hvorvidt et norsk styrkebidrag til en internasjonal operasjon i seg selv er et utslag av en avtale om et slikt styrkebidrag, vil avhenge av omstendighetene i og rundt den enkelte operasjon.

7.4.3 Traktater som krever Stortingets samtykke

Etter ordlyden i Grunnloven § 26 annet ledd er det tre typer traktater som krever samtykke fra Stortinget for at de skal være bindende. Enten må traktaten være av «særlig stor viktighet», kreve «ny lov», eller en «stortingsbeslutning».

Ved deltakelse i internasjonale operasjoner vil alternativene «særlig stor viktighet» eller «stortingsbeslutning» kunne være aktuelle. Det later ikke til at deltakelse i internasjonale operasjoner har forutsatt lovendringer.

Hvilke traktater som krever Stortingets samtykke fordi de er av «særlig stor viktighet», vil måtte bero på skjønn. Uttrykket «særlig stor viktighet» må tolkes i lys av språket i den opprinnelige bestemmelsen fra 1931, hvor det het: «Sager af særlig Vigtighed». Forarbeidene gir ikke uttrykk for at den moderniserte bokmålsversjonen av Grunnloven skulle innebære endring av meningsinnholdet i bestemmelsen. Og den nynorske språkversjonen av Grunnloven § 26 annet ledd er nærmere den opprinnelige ordlyden, idet den bruker uttrykket «særlig viktige saker». Selv om den moderniserte Grunnloven kan gi inntrykk av noe annet, er det altså ikke nødvendigvis avgjørende hvor stor viktigheten er, så lenge det er tale om en sak som er av særlig viktighet.⁸⁶

Videre har det i teorien vært hevdet at den skjønsmessige vurderingen av om saken er av særlig viktighet, bør begrenses til bare den rettslige betydningen av traktaten.⁸⁷ Det er imidlertid vanskelig å se for seg at det ved vurdering av om en traktat er viktig, skal ses bort fra blant annet utenrikspolitiske og økonomiske forhold. Det standpunktet som Andenæs har inntatt, om at vurderingen av traktatens viktighet må vurderes ut ifra en totalbedøm-

melse, er derfor også etter mitt syn det riktige.⁸⁸

Traktater som krever samtykke fordi de forutsetter «stortingsbeslutning», er enklere å identifisere. Vilkåret er oppfylt dersom det kreves en beslutning i Stortinget i plenum, for eksempel en ny bevilgning.

Etter omstendighetene er det klart at norske styrkebidrag kan anses som noe som er så viktig at det krever samtykke fra Stortinget. Videre kan norske styrkebidrag også pådra kostnader som det kan være nødvendig å tilleggsbevilge gjennom en ny stortingsbeslutning, jf. kapittel 6 ovenfor.

Ved vurderingen av om en traktat er av en slik art at samtykke er nødvendig å innhente, må utgangspunktet for vurderingen være de forpliktelsene eller rettighetene som traktaten etablerer. Er disse forpliktelsene eller rettighetene av særlig stor viktighet, eller krever de stortingsbeslutning, skal Stortingets samtykke innhentes.

Videre: Inngås det en folkerettslig forpliktende avtale om at Norge skal bidra til en internasjonal operasjon i et visst tidsrom, skal Stortingets samtykke innhentes dersom norsk oppfyllelse av avtaleforpliktelsen krever en tilleggsbevilgning. Dette gjelder selv om avtalen isolert sett ikke er av særlig stor viktighet. Omvendt kreves det at samtykke innhentes dersom avtalen er av særlig stor viktighet, men uten at det er nødvendig med tilleggsbevilgning eller annen stortingsbeslutning for å oppfylle avtalens forpliktelser.

Det kan reises spørsmål ved om det kreves samtykke til traktater som ikke regulerer den norske deltakelsen i en internasjonal operasjon, men som er en del av det rettslige rammeverket rundt operasjonene, for eksempel avtaler som regulerer hvilken status norske styrker har i utlandet. Er slike avtaler i seg selv av en slik art at de er av særlig stor viktighet eller krever stortingsbeslutning, må det være klart at samtykke fra Stortinget skal innhentes. Avtaler om norske styrkers status i utlandet og andre deler av det rettslige rammeverket i en operasjon kan også trekkes inn som momenter i en helhetsvurdering av om en traktat om norsk deltakelse i en internasjonal operasjon er av særlig stor viktighet.⁸⁹

85 Se Andenæs 2018, s. 60–61.

86 Se også Andenæs 2018, s. 77.

87 For en diskusjon, se Johs. Andenæs, «Stortingets medvirkning ved avslutning av traktater», *Jussens Venner* 1978, s. 213–228, på s. 225–226.

88 Se konklusjonen i Andenæs 1978, på s. 226, og Andenæs 2018, s. 68, med referanser til Justisdepartementets lovavdeling, tolkningsuttalelser 12.02.2007 og 06.03.2013.

89 Se Andenæs 2018, s. 81.

8 Regler for regjeringens konsultasjon med Stortinget om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner

8.1 Bakgrunn og oversikt

I 1917 ble det opprettet en særskilt komité på Stortinget med mandat til å drøfte blant annet utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål med regjeringen. I noe endret form lever denne komiteen videre i dag som den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK).⁹⁰ Mens de fleste saker om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner frem til 1960 ser ut til å ha blitt fremmet for Stortinget for å innhente samtykke, har regjeringen etter dette stort sett involvert Stortinget gjennom konsultasjoner, før det har vært tatt beslutning om å delta i internasjonale operasjoner.

Det fremgår av Stortingets forretningsorden (FO) § 16 annet ledd at regjeringen «bør» konsultere DUUFK i viktige spørsmål om utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Det er likevel ikke opplagt at regjeringen har en konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget i alle viktige spørsmål om internasjonale operasjoner. Hvis det er tale om konstitusjonell plikt, kan det medføre konstitusjonelt ansvar for regjeringer og enkeltstatsråder som unnlater å konsultere DUUFK i situasjoner hvor denne plikten gjelder.

Hvorvidt konsultasjonsplikten er en konstitusjonell plikt, er langt på vei et spørsmål som først og fremst har teoretisk interesse. Regjeringer som unnlater å konsultere Stortinget i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, må uansett regne med kritikk. Om konsultasjonsplikten ikke er en konstitusjonell norm, er den altså uansett en politisk forventning om at regjeringen skal konsultere Stortinget i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Videre er det grunn til å tro at Stortinget i de fleste saker vil slå seg til å ro med å reise kritikk, eventuelt stille mistillitsforslag, dersom regjeringen unnlater å konsultere tinget. I Norge har terskelen for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende vært svært høy etter siste riksretts sak i 1926–27.

Selv om det langt på vei er av teoretisk interesse om hvorvidt konsultasjonsplikten er en konstitusjonell plikt, er ikke spørsmålet helt uten praktisk betydning, heller ikke når det treffes beslutning om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Skulle regjeringen uten å konsultere Stortinget treffe beslutning om å delta i en internasjonal operasjon med betydelige deler av forsvarets kapasiteter i en væpnet konflikt med en

annen stat, kan det ikke utelukkes at det vil bli reist spørsmål om statsrådenes konstitusjonelle ansvar.

Videre har spørsmålet om hvorvidt konsultasjonsplikten er konstitusjonell eller ikke, også betydning for vurdering av konsultasjonspliktenes rekkevidde. Har konsultasjonsplikten en konstitusjonell kjerne, må rekkevidden av denne kjernen vurderes på grunnlag av juridisk metode. Er konsultasjonsplikten kun en politisk norm, må rekkevidden vurderes på grunnlag av en tolkning av denne politiske normen.⁹¹

Den videre fremstillingen er inndelt slik: Først peker jeg helt kort på hva en eventuell konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget vil innebære sett i forhold til andre konstitusjonelle plikter som regjeringen har overfor Stortinget (punkt 8.2). Deretter drøfter jeg hvorvidt regjeringen har en konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget ved beslutning om å delta i internasjonale operasjoner, eller om det i stedet er tale om en konstitusjonell praksis som ikke er rettslig, men politisk forpliktende, slik at unnlattelse uansett kan medføre kritikk (punkt 8.3). Endelig drøfter jeg på hvilket stadium i beslutningsprosessen konsultasjon skal finne sted når det er tale om beslutninger om å delta i internasjonale operasjoner (punkt 8.4).

I den rettsvitenskapelige litteraturen har flere forfattere tatt til orde for at det er en konstitusjonell rettsnorm som i sin kjerne krever at regjeringen skal konsultere Stortinget om visse utenriks- og sikkerhetspolitiske saker.⁹² Standpunktet er likevel omstridt. Enkelte forfattere har også hevdet at regjeringen ikke har en konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget, og at regjeringens konsultasjoner med Stortinget i stedet er et utslag av en forholdsvis fast praksis, som ikke har etablert en konstitusjonell norm.⁹³

Når man skal vurdere om regjeringen har en konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget ved beslutning om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, er det flere rettskildefaktorer som er relevante, blant annet Stortingets forretningsorden med forarbeider, Stortingets egen praksis, og reelle hensyn. Dette er materiale som er grundig analysert i en rikholdig juridisk litteratur. Fredrik Sejersted har i boken *Kontroll og konstitusjon* (2002) foretatt en omfattende gjennomgang av store deler av det relevante materialet, og jeg viser i stor utstrekning til denne analysen nedenfor. For å drøfte de særskilte spørsmålene som reiser seg ved konsultasjoner om norsk deltakelse i internasjonale

⁹⁰ For analyse av komiteens virkemåte, se Andreas Løvold, *Innenriksl Utenriks. Den utvidete utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus*, hovedoppgave UiO 2002.

⁹¹ Kapittel 4 peker på noen hovedforskjeller mellom tolkning av rettslig og politiske normer.

⁹² Se Per Stavang, «Den utvida utanriksnemnda», i *Festskrift til Torstein Eckhoff 1986*, s. 630–647, og Sejersted 2002, s. 553–654.

⁹³ Se Colban, 1961, s. 39–42, og Holmøyvik 2012, s. 197–198.

operasjoner, er det likevel nødvendig å gjennomgå hovedelementer i det relevante rettskildematerialet, hvilke slutninger som kan trekkes fra dette materialet, og hvilken vekt det er grunn til å legge på de enkelte slutningene. I tillegg til det rettskildematerialet som er gjennomgått av Sejersted og andre, trekkes det her inn enkelte supplerende kilder og argumenter. Videre gjennomgås også noen eksempler på konsultasjonspraksis som gjelder beslutninger om internasjonale operasjoner som ikke tidligere har vært undersøkt.

8.2 Hva menes med konsultasjonsplikt sett i forhold til andre konstitusjonelle plikter?

Med konsultasjonsplikt menes her en plikt som, hvis den gjelder, innebærer at regjeringen gjennom visse former skal gi informasjon til Stortinget, selv om Stortinget ikke har saken til behandling og ikke inviteres til å fatte vedtak.⁹⁴ Denne konsultasjonsplikten vil være konstitusjonell i den utstrekning unnlattelse av å konsultere i seg selv kan medføre konstitusjonelt ansvar.

Det er flere særtrekk som skiller en konsultasjonsplikt fra andre plikter som regjeringer har overfor Stortinget.

For det første vil en plikt for regjeringen til å konsultere Stortinget være forskjellig fra den plikt regjeringen har til å fremlegge forslag til vedtak for Stortinget, blant annet i budsjettsaker. Når regjeringen konsulterer Stortinget, er det ikke nødvendig at regjeringen fremlegger forslag til vedtak for Stortinget. En konsultasjonsplikt vil være oppfylt når Stortinget får informasjon på den måten som plikten krever, og er i den forstand også en form for opplysningsplikt, men, som utdypet nedenfor, en annen opplysningsplikt enn den som i dag er nedfelt i Grunnloven § 82. Konsultasjon gir regjeringen anledning til å høre Stortingets oppfatning om den informasjon som fremlegges, og forutsetter ikke at regjeringen først har tatt standpunkt til det spørsmålet som konsultasjonen gjelder.

For det andre er en konsultasjonsplikt forskjellig fra regjeringens plikt til å innhente Stortingets samtykke, blant annet i saker som gjelder forøkning og forminsk-

ning av forsvarsmakten og bruk av landvernet og andre tropper som ikke hører til linjetroppene, utenfor rikets grenser. I motsetning til plikt om å innhente Stortingets samtykke krever ikke konsultasjon at Stortinget treffer vedtak, og standpunktene som fremkommer i konsultasjonen, er heller ikke rettslig forpliktende for regjeringen.

For det tredje er det også en forskjell mellom konsultasjonsplikter for regjeringen og regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Regjeringens opplysningsplikt etter Grunnloven § 82 første setning gjelder de saker som regjeringen fremlegger for Stortinget, og gir ikke i seg selv regjeringen plikt til å gå til Stortinget med opplysninger. Men har regjeringen plikt til å oversende en sak om deltakelse i internasjonale operasjoner til Stortinget fordi beslutningen krever samtykke, følger det av opplysningsplikten i Grunnloven § 82 at alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saken, skal fremlegges for Stortinget. Plikt til å konsultere gjelder noe annet, det handler om regjeringens plikt til å informere Stortinget, selv om det ikke er fremlagt en sak for Stortinget. Men legger regjeringen først frem opplysninger for Stortinget eller dets organer som ledd i en konsultasjon, følger det av Grunnloven § 82 annen setning at intet medlem av statsrådet skal fremlegge uriktige eller villedende opplysninger.

Forbudet mot å fremlegge uriktige eller villedende opplysninger gjelder ikke bare opplysninger som gis når Stortinget får en sak til behandling, men også når regjeringen konsulterer DUUFK om saker som formelt sett ikke er lagt frem for Stortinget, inklusive deltakelse i internasjonale operasjoner.

Ved vurderingen av kvaliteten på opplysningene Stortinget får i en konsultasjonsprosess, må det videre kunne ha en viss betydning at regjeringen har et særlig informasjonsansvar, fordi det er regjeringen som går til Stortinget, og som derfor kjenner saken og tidspresset best.⁹⁵ Som Sejersted fremholder, må det ved konsultasjoner «gis så mye opplysninger at rådgivningsprosessen blir reell».⁹⁶

For det fjerde er en konsultasjonsplikt forskjellig fra den plikten regjeringen har til å gi informasjon som Stortinget krever å få tilgang til. Ved deltakelse i internasjonale operasjoner kan Stortinget benytte flere fremgangsmåter for å få informasjon fra regjeringen. Grunnloven § 75 bokstav h gir Stortinget rett til å kreve at enhver, også statsrådene, informerer om statssaker. Innkallingsretten brukes imidlertid sjelden, og det er i dag andre prosedyrer som brukes for å innhente informasjon fra regjeringen, som blant annet

94 Dette begrepet om konsultasjonsplikt bygger på Sejersted 2002, s. 565–566. Det har også nær sammenheng med en side av det Smith omtaler som «aktiv opplysningsplikt», se nærmere Eivind Smith, *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*, 1997, s. 34–39 og s. 150–152. Hvorvidt en konsultasjonsplikt er oppfylt, vil avhenge av om Stortinget har fått informasjon, og i hvilken form Stortinget har mottatt informasjonen. En konsultasjonsplikt kan for eksempel kreve at informasjon gis skriftlig som en stortingsmelding eller muntlig, enten det er til Stortinget i plenum i form av en redegjørelse eller til en komité, for eksempel den utvidede utenriks- og forsvarskomité (DUUFK). Derimot vil den uformelle informasjonen som formidles av regjeringen til parlamentariske ledere på Stortinget gjennom personlige møter, telefonsamtaler eller SMS, ikke kunne anses som konsultasjon med Stortinget eller dets organer.

95 Sejersted 2002, s. 663.

96 Sejersted 2002, s. 663.

interpellasjoner, spørretimer, redegjørelser og komitéhøringer. De nevnte prosedyrene er også brukt av Stortinget for å få informasjon om internasjonale operasjoner.

8.3 Konsultasjon – konstitusjonell praksis eller en konstitusjonell plikt?

8.3.1 Innledning – om rettskildebildet

Det er ingen generell bestemmelse i lov eller Grunnlov som forplikter statsrådene til å konsultere Stortinget før det fattes viktige utenriks- eller sikkerhetspolitiske beslutninger.⁹⁷

Hvorvidt regjeringen har en plikt til å konsultere Stortinget før det treffes beslutning om viktige internasjonale operasjoner, må etter dette vurderes på grunnlag av andre kilder enn Grunnlov og lov. Nedenfor vurderes hvorvidt en slik plikt kan bygges på bestemmelsen i Stortingets forretningsorden § 16 annet ledd eller konstitusjonell praksis.

8.3.2 Stortingets forretningsorden § 16 annet ledd

Innledning

Stortingets forretningsorden (FO) § 16 annet ledd har i dag følgende ordlyd:

«Den utvidete utenriks- og forsvarskomite har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Slik drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes. I særlige tilfeller kan komiteen avgi innstilling til Stortinget.»

Det som er kjernen i dagens bestemmelse i FO § 16

⁹⁷ I enkelte deler av lovgivningen er det likevel forutsatt at regjeringen skal konsultere med Stortingets organer før det fattes visse utenrikspolitiske beslutninger. Lov om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler [sanksjonslova] gir regjeringen hjemmel til å iverksette straffesanksjonerte sanksjoner mot «tredjestatar eller rørsler». I departementets proposisjon er det forutsatt at kompetansen til å iverksette sanksjoner skal kunne anvendes «der dette er ønskeleg etter ei samla vurdering og etter konsultasjonar med organa i Stortinget», se Ot.prp. nr. 10 (2000–2001), s. 2. Videre ble det i komitébehandlingen av lovforslaget i Stortinget stilt skriftlig spørsmål fra komiteens leder til utenriksministeren om hvorvidt lovforslaget i tilstrekkelig grad ivaretok demokratiens hensyn. I utenriksministerens skriftlige svar ble det blant annet uttalt: «En vesentlig forutsetning er samtidig at hensynet til Stortingets kompetanse i realiteten trekkes sentralt inn, jf forutsetningen på side 2, spalte 1 om at Regjeringen i tilfelle skal handle «etter konsultasjoner med organa i Stortinget». Jeg vil understreke at de synspunkter som fremheves i Stortingets organer i denne konsultasjonsprosessen selvsagt vil bli tillagt avgjørende vekt.» Både spørsmål og svar er vedlegg til komiteens innstilling, se Innst. O. nr. 50 (2000–2001) Innstilling fra utenrikskomiteen om lov om iverksettning av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler.

annet ledd, ble vedtatt i 1923, sammen med en utvidelse av konstitusjonskomiteens mandat og sammenheng i utenriksaker.⁹⁸ Den nye konstitusjons- og utenrikskomiteen bygget igjen videre på ordningen med en utenrikskomité etablert i 1922, som igjen bygget videre på spesialkomiteen for utenriksaker etablert i 1917.⁹⁹

Mandatet for 1917-komiteen var løst formulert. Oppgaven skulle være sammen med regjeringen å drøfte landets utenrikspolitiske stilling og andre relaterte spørsmål.¹⁰⁰ Som et resultat av en endret parlamentarisk situasjon i begynnelsen av 1920-årene ble opposisjonens innflytelse sterkere, og det ble i den forbindelse vedtatt å omorganisere spesialkomiteen for utenriksaker til en midlertidig utenrikskomité. I Stortingets forretningsorden ble det nå blant annet fastsatt at komiteens mandat var å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, og en instruks om at slike drøftelser bør finne sted før viktige beslutninger fattes.¹⁰¹

Da den midlertidige komiteen ble erstattet av den nye konstitusjons- og utenrikskomiteen i 1923, ble bestemmelsen om konsultasjon for det alt vesentlige videreført, og den har stått nærmest uforandret frem til i dag.

Hvorvidt bestemmelsen i FO § 16 annet ledd gir regjeringen en plikt til å konsultere Stortinget i viktige utenrikspolitiske saker, reiser problemstillinger på forskjellig plan. For det første er det et spørsmål om hvorvidt Stortinget i plenum ved å treffe vedtak om forretningsorden har kompetanse til å pålegge regjeringen plikter på et sakfelt hvor Grunnloven gir Kongen kompetanse. For det andre: Hvis Stortinget har slik kompetanse, skal FO § 16 annet ledd tolkes som en rettslig konsultasjonsplikt. Begge spørsmål har vært drøftet i juridisk litteratur uten at det har blitt enighet om hvordan spørsmålene skal besvares. Nedenfor redegjøres kort for noen sentrale momenter i vurderingen av spørsmålene.

Kompetansespørsmålet

Det er klart at Stortinget ikke kan pålegge regjeringen generell konsultasjonsplikt i alle saker, det ville undergrave regjeringens stilling og Stortingets kontrollmuligheter.¹⁰² På enkeltområder er det likevel mindre betenkelig at Stortinget pålegger regjeringen en plikt til å konsultere. Det er heller ikke uten videre grunnlovstridig at Stortinget i plenum gir bestemmelser om fremgangsmåten ved utøvelsen av en myndighet som

⁹⁸ Se Dok. 1 (1922).

⁹⁹ Se Stavang 1986, s. 630–647.

¹⁰⁰ St.tid. 22. januar 1917, s. 61.

¹⁰¹ Se nærmere Løvold 2002, s. 13–15.

¹⁰² Se Sejersted 2002, s. 571.

Grunnloven uttrykkelig henlegger til Kongen.¹⁰³

Selv om det ut ifra en streng ordlydstolkning av Grunnloven kan se ut som både forsvarsmakten og utenrikspolitikken ligger uttrykkelig til Kongen, er det i dag anerkjent at Stortinget som lovgiver har kompetanse til å regulere vesentlige sider av både forsvaret og utenriksstyret. Det forhold at Stortinget som lovgiver kan regulere spørsmål på prerogativenes område, er også et argument for at Stortinget heller ikke bør være avskåret fra å regulere spørsmål om saksbehandling på prerogativenes område gjennom plenarvedtak.¹⁰⁴

Det er heller ingen bestemmelser som krever at Stortingets kompetanse til å fastsette normer om regjeringens saksbehandling må utøves gjennom lov eller Grunnlov. Hvorvidt regjeringen skal konsultere med Stortinget, er et forhold mellom statsmaktene, og vil ikke være et inngrep overfor noen som krever hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113.

Videre er det som Sejersted fremholder, klart at Stortinget gjennom plenarvedtak har kompetanse til å treffe bindende beslutninger for regjeringen når beslutningene har et kontrollformål. Det gjelder også på prerogativenes område. Denne kontrollkompetansen kan også gi Stortinget et grunnlag for å pålegge regjeringen en konsultasjonsplikt på utenriks- og sikkerhetspolitikens område.¹⁰⁵ Regjeringens konsultasjoner med Stortinget kan et stykke på vei ses som et virkemiddel for å ivareta Stortingets kontroll, like gjerne som et ønske om å styre fra Stortingets side.¹⁰⁶ Spesielt ved beslutning om deltakelse i internasjonale operasjoner kan det være mer nærliggende å se konsultasjon med Stortinget som en form for forhåndskontroll enn som adgang for Stortinget til å styre regjeringen. På grunn av behov for hemmeligholdelse av militær informasjon vil Stortinget i slike saker ikke ha det samme beslutningsgrunnlaget som regjeringen, og vil av den grunn neppe overstyre regjeringen. Men ved konsultasjon om deltakelse i internasjonale operasjoner får Stortinget anledning til å kontrollere at regjeringen har foretatt nødvendige vurderinger, før beslutning blir fattet.

Men selv om Stortinget anses for å ha en kompetanse til å pålegge regjeringen plikt gjennom Stortingets egen forretningsorden, må det være en grense for hvor langt Stortinget kan binde regjeringen. Hensynet til forhåndskontroll kan ikke begrunne plikter som hindrer regjeringen i å utøve den kompetanse som Grunnloven

uttrykkelig legger til Kongen. Hvis Stortinget gjennom plenarvedtak kunne stikke for mange kjepper i hjulene for regjeringens kompetanseutøvelse, ville det konstitusjonelle ansvarsforholdet mellom regjeringen og Stortinget bli uklart.

I den grad Stortinget kan pålegge regjeringen en konsultasjonsplikt gjennom Stortingets forretningsorden, må det etter mitt syn være tale om en svært begrenset kompetanse, som kun kan brukes som grunnlag for å pålegge regjeringen en temmelig begrenset konsultasjonsplikt.

Gir FO § 16 annet ledd grunnlag for plikt?

Forutsatt at Stortinget i plenum har kompetanse til å pålegge regjeringen en konsultasjonsplikt gjennom bestemmelser i Stortingets forretningsorden, er det spørsmål om denne kompetansen er utøvd ved vedtakelsen av det som i dag er FO § 16 annet ledd. Også dette spørsmålet har vært omstridt, både i teori og praksis.¹⁰⁷

I utgangspunktet er det klart at bestemmelser i Stortingets forretningsorden ikke kan gi forskrifter eller plikter utenfor Stortingets eget virkeområde. Ønsker Stortinget å pålegge regjeringen konstitusjonelle plikter, må utgangspunktet være at det må treffes vedtak i grunnlovsform. Men Stortinget kan gjennom plenarvedtak likevel gi pålegg om saksbehandling som også er bindende for regjeringen slik som bevilgningsreglementet. Det kan derfor hevdes at det avgjørende ikke bør være hva overskriften for plenarvedtaket er. Så lenge Stortinget gjennom plenarvedtak kan gi pålegg til regjeringen om saksbehandling, kan det ikke ha betydning at pålegget gis som bestemmelse i Stortingets forretningsorden.

Alminnelig språklig forståelse av ordlyden i FO § 16 annet ledd trekker imidlertid i retning av at regjeringen ikke har en rettslig plikt til å konsultere Stortinget. I bestemmelsen i FO § 16 annet ledd heter det kun at regjeringen «bør» konsultere Stortinget, ikke at Stortinget skal konsulteres. Dersom Stortinget mener at regjeringen skal konsultere Stortinget, kunne dette vært sagt uttrykkelig.

103 Se Frede Castberg *Norges Statsforfatning II*, s. 62.

104 Se Sejersted 2002, s. 571.

105 Se Sejersted 2002, s. 573–574.

106 Sejersted 2002, s. 573.

107 I saken om okkupasjonen av Øst-Grønland gir Stortinget selv motstridende signaler. Se Inns. S. nr. 166 (1933) s. 38, som hevder at bestemmelsen i FO er bindende, mens Innst. O. XXX. (1933), s. 5 hevder at bestemmelsen i seg selv ikke er rettslig bindende. Videre har en rekke juridiske forfattere hevdet at Stortingets forretningsorden ikke gir uttrykk for en rettslig plikt til konsultasjon. Se Colban 1961, s. 39–42, Frede Castberg, «Bokanmeldelse: Erik Colban, Stortinget og utenrikspolitikken», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1963, s. 190–191, Per Helset, *Hemmelighold og demokrati i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* 1981, s. 68, og Holmøyvik 2012, s. 184–214, s. 197, og Andenæs og Fliflet 2017, s. 364–365. Motsatt har det også vært hevdet at bestemmelsen i Stortingets forretningsorden gir uttrykk for en rettslig plikt, se Stavang 1986 og Sejersted 2002, s. 579–580.

Stavang mener imidlertid at ordlyden ikke skal tolkes etter alminnelig språklig forståelse, men i samsvar med parlamentarisk språkbruk. Det tilsier ifølge Stavang at «bør» betyr «skal».¹⁰⁸ Et argument mot Stavangs synspunkt er imidlertid at det i Stortingets forretningsorden er flere bestemmelser som bruker uttrykket «skal».¹⁰⁹ Det er derfor ikke opplagt at det i forretningsorden ikke er noen meningsforskjell mellom «bør» og «skal».

Formålet med bestemmelsen i FO § 16 annet ledd kan derimot være et sterkere argument for at regjeringen har en rettslig konsultasjonsplikt. Som det fremgår av Stortingets egne forarbeider, er formålet med konsultasjon ikke bare å skape «betryggelse» alene for regjeringen, men også for allmennheten og Stortinget selv, for blant annet å «øke folkets tillit til, at der i disse viktige spørsmål gjordes det som burde gjøres og intet annet».¹¹⁰ Formålet om å øke folks tillit vil ikke fullt ut bli ivaretatt om det ikke også er en rettslig plikt for regjeringen til å konsultere Stortingets organer i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål.

I forarbeidene til bestemmelsen om konsultasjon i Stortingets forretningsorden er også den svenske konsultasjonsordningen og forarbeidene til denne omtalt. Her fremgår det blant annet at den svenske regjeringen burde tilpliktes å konsultere konstitusjonsutskottet. I og med at den norske ordningen i noen grad bygget på den svenske, hevder Stavang at de svenske forarbeidene også trekker i retning av at den norske ordningen med konsultasjon bygget på de svenske forutsetningene om konsultasjonsplikt for regjeringen. Men forarbeider til andre lands bestemmelser er uansett ingen viktig rettskildefaktor i norsk rett, og argumentet som bygger på forarbeidene til den svenske modellen, må derfor uansett ha temmelig begrenset vekt.

Det er klart at regjeringen i praksis har konsultert med Stortinget i samsvar med bestemmelsen i FO § 16 annet ledd. Det kan hevdes at denne praksisen i seg selv er et argument for at regjeringen har fått en plikt til å konsultere Stortinget i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. Betydningen av dette argumentet drøftes nærmere nedenfor i avsnittet om konsultasjonspraksisen.

Selv om den parlamentariske språkbruken, formålsbetraktninger, praksis og deler av den juridiske teorien kan trekke i retning av at bestemmelsen i FO § 16 annet ledd skal tolkes som en rettslig plikt for regjeringen til å konsultere DUUFK i viktige utenrikspolitiske saker, er det ikke et helt klart grunnlag for en slik plikt. Stortingets

kompetanse til å pålegge regjeringen plikter på prerogativenes område gjennom plenarvedtak er begrenset. Videre tilsier ordlyden i FO § 16 etter alminnelig språklig forståelse ikke noe mer enn at regjeringen bør foreta konsultasjoner, ikke at regjeringen skal konsultere.

Når bestemmelsen i FO § 16 annet ledd ikke gir et klarere rettslig grunnlag for en eventuell plikt for regjeringen til å konsultere Stortinget, kan det også reises spørsmål ved om denne plikten kan være av konstitusjonell karakter, i den forstand at overtredelse gir Riksretten grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende. Flere forhold tilsier at svaret må være nei. For det første er bestemmelsen fastsatt i Stortingets forretningsorden, og ikke i Grunnloven, og den har dermed ikke samme trinnhøyde som formelle konstitusjonelle regler. For det andre krever Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) etter artikkel 7 klar hjemmel for straff, og dette hjemmelskravet er tolket strengt av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). I og med at EMK gjelder som norsk rett med forrang foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2, har også norsk Høyesterett det siste tiåret stilt strenge krav til lovhjemmel for straff, blant annet med henvisning til EMK artikkel 7 og Grunnloven § 96. I lys av denne rettsutviklingen i retning av et skjerpet legalitetsprinsipp på strafferettens område er det ikke opplagt at det er tilstrekkelig klar hjemmel for å ilegge eventuelle statsråder som unnlater å konsultere Stortinget i viktige utenrikspolitiske saker, et konstitusjonelt straffeansvar, med mindre hjemmelen for en konsultasjonsplikt blir klarere.

På det grunnlag er mitt syn at Stortinget gjennom bestemmelsen i FO § 16 annet ledd ikke har fastsatt en konstitusjonell plikt for regjeringen til å konsultere Stortingets organer i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske saker.

8.3.3 Konstitusjonell praksis

Det er på det rene at regjeringen har konsultert med Stortingets organer i svært mange viktige utenrikspolitiske saker i over 100 år. Hvorvidt denne praksisen i seg selv har etablert en bindende rettslig norm, er likevel omstridt.¹¹¹ For at praksis i det hele tatt kan være rettslig normdannende i konstitusjonelle spørsmål, er de tradisjonelle kriteriene at det må dreie seg om langvarig og konsekvent praksis som er utslag av en rettsoppfatning (*opinio juris*).¹¹² Det er uomtvistet at konsultasjonspraksisen er langvarig og stort sett konsekvent, men det

108 Se Stavang 1986, s. 634–635.

109 Se for eksempel FO § 3, hvor ordet «skal» forekommer fire ganger.

110 Dok 1 (1922), s. 2.

111 Fredrik Sejersted har fremholdt at praksis har etablert konsultasjonsplikt som konstitusjonell sedvanerett «i særlige viktige saker, som det er særskilt påkrevet at Stortinget informeres om», se Sejersted 2002, s. 581. Eirik Holmøyvik er imidlertid mer skeptisk, se Holmøyvik 2012, s. 197–198.

112 Se nærmere Sejersted 2002, s. 75–78.

kan reises spørsmål ved om praksisen er utslag av en konstitusjonell rettsoppfatning.

Det som er klart, er at Stortinget i flere saker har reagert skarpt når konsultasjoner ikke har funnet sted før viktige beslutninger har blitt fattet.

Den skarpeste reaksjonen mot regjeringens manglende konsultasjon har fra Stortinget kommet i saken om regjeringen Kolstads og senere regjeringen Hundseids okkupasjonen av Øst-Grønland. Også i senere saker har Stortinget reagert skarpt på det som har vært oppfattet som manglende konsultasjoner. I den såkalte Crotale-saken kom den utvidede utenrikskomiteen igjen med skarp kritikk av regjeringen for manglende konsultasjon. Saken gjaldt et forsøk fra regjeringens side på å bruke innkjøp av et fransk luftvernsystem (Crotale) som et kort i forhandlingen i frihandelsavtalen med EF i 1973. Det Stortinget reagerte på, var at regjeringen ikke hadde forelagt denne forhandlingsstrategien for Stortinget, selv om strategien kunne innebære at Norge i realiteten ville bli forpliktet til å kjøpe inn det franske rakettsystemet. Flertallet i komiteen mente at regjeringen burde ha konsultert komiteen om et slikt forhandlingsopplegg som kunne resultere i en forpliktelse for Norge. Statsminister Korvald beklaget også overfor komiteen at konsultasjoner ikke hadde blitt foretatt. For øvrig var det flere ulike formuleringer av kritikk i de enkelte fraksjonene.

Arbeiderpartiets fraksjon viste til at «selv om forhandlinger med fremmede stater er Regjeringens ansvarssområde, er det konstitusjonell sedvane at Regjeringen i forhandlinger av denne art rådfører seg med Stortingets organer både om opplegget av forhandlingene og om forhandlingenes gang».¹¹³ Høyres fraksjon mente at «Regjeringen på forhånd burde ha drøftet sitt planlagte initiativ med den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, selv om det neppe besto noen konstitusjonell forpliktelse til det».¹¹⁴ Utfallet av saken ble at Arbeiderpartiet fremmet et mistillitsforslag mot regjeringen, som ikke ble bifalt.

I enkelte nyere saker har også Stortinget reagert når regjeringen har unnlatt å konsultere om viktige utenrikspolitiske spørsmål, blant annet om GATT-forhandlingene i 1988 og beslutningen om ikke å sende norske styrker til Sør-Afghanistan i 2006.¹¹⁵

Uttalelsene i sakene om Øst-Grønland og Crotale gir et

¹¹³ Se Innst. S. nr. 352 (1972–73), s. 1191.

¹¹⁴ Se Innst. S. nr. 352 (1972–73), s. 1194.

¹¹⁵ Se Fredrik Sejersted, «Internasjonalisering og europeisering» i *Stortingets historie 1964–2014*, s. 225–256. Om reaksjonen på unnlatt konsultasjon i saken om styrkebidraget til Sør-Afghanistan, se også Larssen 2010.

visst grunnlag for at konsultasjonspraksisen er forankret i en rettsoppfatning. Det tilsier at konsultasjonspraksisen i enkelte saker, i bestemte situasjoner, er en konstitusjonell norm. Det kan derfor ikke utelukkes at unnlatt konsultasjon vil bli ansett som brudd på en konstitusjonell plikt som i ekstraordinære situasjoner kan medføre konstitusjonelt straffeansvar.

Forsøk på å gjøre konstitusjonelt straffeansvar gjeldende for statsråder på grunnlag av sedvanerett vil imidlertid også kunne møte motstand i det straffereettslige legalitetsprinsippet. På samme måte som det er problematisk å ilegge straffeansvar for statsråder for brudd på en uklar hjemmel i Stortingets forretningsorden, vil det også være problematisk etter EMDs og norsk Høyesteretts tolkning av EMK å straffe på grunnlag av en regel med grunnlag i sedvane, selv om det dreier seg om en konstitusjonell sedvane.

Etter mitt syn er likevel praksis så innarbeidet og anerkjent at det er tilstrekkelig grunnlag for å gjøre statsråder konstitusjonelt ansvarlige for å unnlate å konsultere Stortinget i saker som tinget oppfatter for å være i kjernen av konsultasjonsplikten. På det grunnlag er jeg enig med Sejersted i at konsultasjonsplikten har et konstitusjonelt grunnlag i særlig viktige saker som det er særskilt påkrevet at Stortinget informeres om.¹¹⁶

8.3.4 Særlig om konsultasjonspraksis ved deltakelse i internasjonale operasjoner

Uavhengig av om regjeringen bare har en politisk forpliktelse eller også en rettslig forpliktelse til konsultasjon om viktige utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske spørsmål, er det klart forpliktelsen også vil omfatte saker som angår norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Inntrykket er også at regjeringen konsulterer Stortinget i spørsmål som angår norsk deltakelse i internasjonale operasjoner.

Frem til og med 1945 ser det også ut til at Stortinget ble involvert mer enn bare som konsultasjonsorgan, idet Stortinget ikke bare ble forelagt informasjon om planer om å sende norske styrker til internasjonale operasjoner. Stortinget ble også bedt om å samtykke til norsk deltakelse i følgende operasjoner utenfor Norges grenser:

- Bistand til Danmarks forsvar mot angrep fra Preussen (1848). Troppen ble ikke sendt i krigen, men det ble senere sendt norske styrker til området for å håndheve den da inngåtte våpenhvileavtalen.¹¹⁷
- Folkeforbundets «Vilnaekspedisjon» (1920).¹¹⁸ Stortinget samtykket, men bidraget ble likevel ikke

¹¹⁶ Sejersted 2002, s. 581.

¹¹⁷ Se Kgl. Prp. 22. mai 1848.

¹¹⁸ Se Stortingets beslutning 2. desember 1920.

sendt på grunn av endringer i de internasjonale forholdene.

- Okkupasjon av den britiske sonen i Tyskland (1946).¹¹⁹
- Oppsett og drift av feltsykehus i Korea i samarbeid med Norges Røde Kors (1951).¹²⁰
- FNs vaktstyrker i Midtøsten (1956).¹²¹

De siste tiårene ser det imidlertid ut til at spørsmål om norske bidrag til internasjonale operasjoner først og fremst har blitt forelagt Stortingets organer gjennom konsultasjon med DUUFK. Det lar seg ikke gjøre å verifisere eksempler fra nyere tid fordi møtene i DUUFK er hemmelige. Frem til 1985 er imidlertid referatene fra møtene i komiteen, som da het den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité (DUUK), offentlig tilgjengelige. Disse referatene viser at Stortingets organer har blitt konsultert om norsk deltakelse i flere internasjonale operasjoner. Noen eksempler illustrerer hvordan konsultasjonene har foregått:

I 1951 ble DUUK i flere møter konsultert om et mulig norsk styrkebidrag med en bataljon på opptil 1000 personer til Koreakrigen. Anmodning fra FN ble lagt frem for komiteen 29. juni 1951, men den mest omfattende konsultasjonen ble gjennomført i møte 23. august 1951. Regjeringen hadde ikke tatt stilling til spørsmålet før konsultasjonen verken 29. juni eller 23. august, og forsvarsministeren uttalte også i komiteen 23. august at han gikk ut ifra at «Regjeringen meget nødig vil ta stilling til dette uten at man har fått rådført seg med denne komite om sakens realitet».¹²² Drøftelsene i komiteen den 23. august var svært omfattende og munnet ikke ut i en klar konklusjon, men i en anbefaling om at man burde avklare de internasjonale forventningene. Komiteens formann la til grunn at komiteen igjen ville bli konsultert før beslutning ble fattet, om ikke Stortinget satt sammen. På møte 23. oktober 1951 ble saken igjen tatt opp, og regjeringen hadde trukket den foreløpige konklusjon at Norge ikke skulle sende en bataljon, men stille til disposisjon 50–100 «eksperter i vinterkrig». Konklusjonen ble ikke imøtegått av noen i komiteen.

I 1960 ble DUUK konsultert om det norske styrkebidraget til Kongo før norske styrker ble sendt ut av landet. Det ble lagt til grunn at det ikke var nødvendig å sammenkalle Stortinget midt i ferien for å innhente samtykke.¹²³ Derimot ble komiteen sammenkalt i ferien for konsultasjon om en rekke spørsmål. Konsultasjonen ble imidlertid først foretatt etter at beslutningen om å sende

norske flyvere var fattet i ekstraordinært statsråd.

I 1978 ble DUUK konsultert om det norske bidraget til FN-styrkene i Libanon, men først etter at et kompani på om lag 750 personer hadde blitt sendt ut av landet og var i gang med å utføre tjeneste i Libanon.¹²⁴ Det var tale om et kompani som i mange år hadde vært klargjort for FN-innsats. Konsultasjonen gjaldt imidlertid ikke det kompaniet som hadde blitt sendt ut, men en forespørsel fra FN om ytterligere styrkebidrag. Bakgrunnen for operasjonen i Libanon var en sikkerhetsrådsresolusjon om øyeblikkelig opprettelse av en FN-styrke 19. mars 1978. Allerede 22. mars hadde regjeringen truffet beslutning i statsråd om å gi

Forsvarsdepartementet fullmakt til omgående å sende en bataljon til FN-styrken. Når det kom henvendelse fra FN om at Norge skulle stille med ytterligere bidrag, ble imidlertid komiteen konsultert før regjeringen hadde truffet beslutning i statsråd. Ingen i komiteen reagerte da på at Stortinget ikke hadde blitt konsultert om det første styrkebidraget på 750 mann.

Sakene om norske styrkebidrag til Korea, Kongo og Libanon viser at det i lang tid har blitt gjennomført konsultasjoner i spørsmål om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Hovedinntrykket er at konsultasjoner har blitt gjennomført når Stortingets samtykke ikke har blitt innhentet. Det er likevel ikke en helt konsekvent praksis at Stortinget konsulteres eller gir samtykke til alle operasjoner. Beslutningen om å sende en bataljon til Libanon på i alt 750 personer ble fattet uten at det ble innhentet samtykke fra Stortinget og uten at Stortingets organer ble konsultert. Regjeringen fikk heller ingen kritikk i komiteen for denne fremgangsmåten.

Selv om det gjennom åpne kilder ikke er mulig å verifisere konsultasjonspraksis etter 1985, har det vært offentlig kjent at regjeringen har gjennomført konsultasjoner med Stortingets organer ved beslutningen om å delta i luftoperasjonene i Kosovo og tidligere Jugoslavia (1999), operasjonene i Afghanistan i 2001, og det ble også gjennomført konsultasjoner med DUUFK ved beslutning om å delta i operasjonene i Libya i 2011. Og det er også offentlig kjent at regjeringen fikk kritikk for ikke å ha konsultert DUUFK før det ble tatt beslutning om å avslå anmodning om å stille styrker til disposisjon i Sør-Afghanistan i 2006.

Sakene fra de to siste tiårene viser at det fortsatt gjennomføres konsultasjoner om deltakelse i internasjonale operasjoner, og at det også kan bli reist

119 Se hemmelig St.prp. nr. 34 (1945–46).

120 Se St.prp. nr. 25 (1951).

121 Se St.prp. nr. 132 (1956).

122 Se referat 23. august 1951.

123 Se Lovavdelingens uttalelse s. 18. juli 1960, Jnr. 1383-60E.

124 Se referat fra møte i DUUK 6. april 1978.

kritikk dersom regjeringen ikke konsulterer Stortinget om avslag på anmodning om å stille flere styrker til disposisjon for en operasjon som allerede er i gang. Den offentlig tilgjengelige praksis er imidlertid svært spinkel sett i forhold til de mange internasjonale operasjonene som Norge i de siste tiårene har deltatt i, slik at det er vanskelig å trekke sikre slutninger fra sakene om Kosovo (1999) Afghanistan (2001), Sør-Afghanistan (2006) og Libya (2011).

Selv om regjeringen i 2006 fikk kritikk for ikke å ha konsultert Stortingets organer om avslag på anmodning om å stille flere styrker til disposisjon for operasjonene i Sør-Afghanistan, gir ikke denne saken alene grunnlag for å oppstille en rettslig norm om at det alltid skal konsulteres om avslag på anmodninger om å øke norske styrkebidrag til operasjoner som allerede er i gang. Stortingsdebatten om spørsmålet gir i seg selv ikke noe klart uttrykk for en slik rettsoppfatning. Derimot blir det i debatten fra flere partier i opposisjon gitt uttrykk for en politisk forventning om at regjeringen bør konsultere med Stortingets organer, før visse anmodninger om styrkebidrag blir avslått. Statsråden bekrefter også langt på vei at denne forventningen skal bli imøtekommet i senere saker. For øvrig er konsultasjoner om avslag på anmodninger om norske styrkebidrag også i overensstemmelse med den fremgangsmåten som ble fulgt da det ble besluttet å avslå anmodning om å stille med et kompani til operasjonen i Korea i 1951 (se ovenfor).

8.4 Tidspunkt for konsultasjon

Uavhengig av om regjeringens konsultasjoner bare har et politisk eller også et rettslig grunnlag, er det et spørsmål om når konsultasjoner skal eller bør skje. Ordlyden i FO § 16 annet ledd sier at konsultasjonen skal skje «før» viktige beslutninger fattes. Ved deltakelse i internasjonale operasjoner reiser dette spørsmål om hvilket stadium i beslutningsprosessen DUUFK skal konsulteres på. Er det tilstrekkelig at konsultasjon skjer før operasjon iverksettes, eller bør konsultasjon skje på et tidligere stadium?

Forarbeidene og en del praksis trekker i retning av at konsultasjonen skal foregå på et forholdsvis tidlig stadium. Av forarbeidene til etableringen av den faste utenrikskomiteen fremgår det at i saker «av større betydning for land og folk» bør mer «intime og friere drøftelser finne sted [...], før enten regjering eller storting beslutter noget eller foretar noget av betydning».¹²⁵

I den ovennevnte Crotale-saken var også spørsmålet

om tidspunkt for konsultasjon sentralt. Det var helt på det rene at regjeringen ikke hadde foretatt seg noe som hadde blitt folkerettslig forpliktende for Norge. Likevel mente flertallet i komiteen at konsultasjon burde ha vært foretatt. Regjeringsfraksjonen forsvarte likevel at det ikke var blitt konsultert i og med at det ikke var tale om formelt å binde norske myndigheter: Ifølge denne fraksjonen var det ikke kritikkverdig at komiteen ikke var blitt konsultert, blant annet fordi det ikke hadde skjedd noe som «binder norske myndigheter i den videre behandling av Crotale-saken».¹²⁶ Flertallet var ikke uenig i at det formelt sett ikke vare tale om binding av norske myndigheter, men rettet likevel skarp kritikk mot regjeringen for å ha unnlatt å konsultere.

I juridiske teori har flertallets standpunkt blitt støttet. Sejersted fremholder at det er vanskelig å være enig i regjeringsfraksjonens standpunkt, og viser blant annet til at uttrykket «viktige beslutninger» i § 13 ikke bare kan sikte til formelle vedtak, men at det også må omfatte «andre avgjørelser som regjeringen eller den enkelte statsråd (utenriksministeren) treffer».¹²⁷ Og det kan heller ikke vær riktig at norske myndigheter ikke ville ha blitt bundet dersom regjeringen hadde lyktes i å sammenkoble forhandlingen med EF og kjøpet av Crotale-systemet. En frihandelsavtale med EF inngått under forutsetning av at Norge ville kjøpe Crotale-systemet, ville i realiteten også ha bundet Norge til å kjøpe Crotale-systemet, selv om det ennå ikke forelå noen folkerettslig eller privatrettslig avtale.

Eksempler på praksis fra beslutninger om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner viser imidlertid at regjeringen ikke alltid gjennomfører forutgående konsultasjon, og at Stortinget ikke alltid kritiserer regjeringen når konsultasjonen ikke blir gjennomført før det treffes beslutninger. Konsultasjonene både i den ovennevnte Kongo-saken og i Libanon-saken ble foretatt etter at det i statsråd var besluttet at norske styrker skulle delta i operasjonene. Og det ble ikke i noen av disse sakene rettet spørsmål til eller reist kritikk av regjeringen i DUUK for ikke å ha gjennomført konsultasjoner på et tidligere stadium.

Det som er felles for operasjonene i Kongo (1960) og Libanon (1978), er at beslutningene ble truffet under tidspress, og at FN involverte seg etter anmodning fra landets myndigheter. For FN hastet det å få styrker på plass både i Kongo og Libanon for å komme myndighetene til unnsetning. Dette indikerer at det har vært en viss aksept for at konsultasjon om bidrag til internasjonale operasjoner som haster, ikke nødvendigvis må foretas før det blir truffet beslutning eller tatt skritt som

¹²⁵ Se Dok 1 (1922), s. 3.

¹²⁶ Se Innst. S. nr. 352 1972–73, s. 1192.

¹²⁷ Sejersted 2002, s. 587.

binder norske myndigheter. Det kan likevel ikke trekkes for vidtrekkende slutninger fra to saker forholdsvis langt tilbake i tid. I tillegg hadde FN involvert seg både i Kongo og Libanon etter anmodning fra landets myndigheter, og Norge ble av den grunn ikke involvert i en væpnet konflikt med en annen stat gjennom deltakelse i operasjonene. Praxis i disse sakene er derfor heller ikke nødvendigvis relevant for operasjoner hvor Norge blir part i en væpnet konflikt med en stats myndigheter og det utføres kamphandlinger på denne statens territorium.

Videre tilsier ordlyden i Stortingets forretningsorden, forarbeidene til bestemmelsen og øvrig praksis at det i utgangspunktet skal gjennomføres konsultasjoner ikke bare før formelle vedtak treffes, men også før det blir tatt skritt som er kostbare å gå tilbake på. Ved beslutning om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner som er saker av viktighet etter Grunnloven § 28, må utgangspunktet være at det ikke bare skal konsulteres før det treffes beslutning i statsråd, men også før det tas skritt som ikke kan gjøres om uten at det påløper politiske kostnader, for eksempel gjennom styrkeinnmeldinger til NATO eller FN og offentlige meddelelser. Men basert på Kongo- og Libanon-sakene kan det likevel reises spørsmål om hvorvidt denne generelle normen må nyanseres når FN treffer hastevedtak om å komme et lands myndigheter til unnsetning med internasjonale styrker.

Som utdypet ovenfor må det rettslige innholdet i regjeringens konsultasjonsplikt overfor Stortinget i stor grad fastlegges gjennom praksis, slik rettskildesituasjonen er nå. Det har derfor betydning for pliktens innhold at Stortinget i praksis ikke har stilt et konsekvent krav om konsultasjon før regjeringen har truffet formelle vedtak i statsråd om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, når det ifølge FN har hastet med å etablere operasjonene for å støtte et lands myndigheter.

Det er mer usikkert om det er grunnlag for slik utsatt konsultasjon i saker om norsk deltakelse i operasjoner som ikke kommer et lands myndigheter til unnsetning, men som har til formål å beskytte sivilbefolkning mot landets myndigheter. Når det norske forsvaret settes inn mot et lands myndigheter i en internasjonal væpnet konflikt, oppstår det andre politiske og juridiske og militære spørsmål enn når formålet er å støtte et lands myndigheter. Det tilsier en større involvering av Stortinget i slike operasjoner enn i operasjoner som går ut på å støtte et lands myndigheter. Selv om det kan være av vesentlig betydning med rask reaksjon for å sette i gang operasjoner for å beskytte sivilbefolkning mot myndighetene i et land, er det ikke klare holdepunkter i praksis for at konsultasjon i slike saker kan

foretas etter at regjeringen har tatt skritt som i realiteten har bundet Norge til å delta. Hvilke rettslige krav som skal stilles til konsultasjonstidspunktet for norsk deltakelse i operasjoner som ikke støtter myndighetene i et land, vil ut ifra tidligere praksis måtte bero på en sammensatt vurdering av flere forhold. Det vil være relevant å ta i betraktning blant annet hva slags operasjon det er tale om, hvor stort tidspresset er, hvilke interesser som står på spill, hvor omfattende det norske bidraget er, og hvilke signaler regjeringen allerede har fått fra Stortinget og dets organer.

Politisk kan det uansett se ut som regjeringen kan risikere å bli møtt med kritikk dersom den uten å ha konsultert Stortinget om et styrkebidrag trekker en konklusjon og meddeler denne til allierte eller offentligheten. På bakgrunn av Stortingets forretningsorden, forarbeidene, øvrig praksis og kritikken regjeringen fikk i Sør-Afghanistan-saken, ser det etter mitt syn ut til å være en politisk norm at regjeringen bør konsultere Stortinget om nye styrkebidrag eller vesentlige endringer i eksisterende styrkebidrag til internasjonale operasjoner, før det trekkes konklusjoner og det blir tatt skritt for å gjennomføre dem, for eksempel ved formelle svar på anmodning om styrkebidrag og gjennom offentlige meddelelser.

9 Hvilke rammer setter Grunnloven for overføring av kommando over norske styrker i utlandet?

9.1 Grunnloven § 25 – oversikt

Grunnloven § 25 første ledd første setning bestemmer at Kongen skal ha «høyeste befaling» over rikets land- og sjømakt, og i første ledd tredje setning heter det at verken land- eller sjømakt må «overlates i fremmede makters tjeneste».

Etter andre verdenskrig har Norge stort sett deltatt i militære operasjoner i utlandet som ledd i en regional eller internasjonal koalisjon, og har dermed satt norske styrker delvis under andre lands eller internasjonale organers kommando. Ved norsk deltakelse i militære operasjoner i utlandet vil det følgelig ofte oppstå spørsmål om forholdet mellom utenlandsk kommando i operasjonene og bestemmelsene som gir Kongen høyeste befaling over styrkene, og som forbyr at norske styrker overlates i fremmede makters tjeneste.

I det følgende behandles først de begrensningene Kongens befalingsmyndighet setter mot å sette norske styrker under utenlandsk kommando (punkt 9.2). Deretter behandles de begrensningene for slik kom-

mandooverføring som følger av forbudet mot å overlate norske styrker i fremmede makters tjeneste (punkt 9.3). Endelig gjennomgås nyere konstitusjonell praksis om kommandooverføring (punkt 9.4).

9.2 Kongens befalingsmyndighet og internasjonale operasjoner

Bestemmelsen om at Kongen skal ha høyeste befaling over forsvarsmakten i § 25 første ledd første setning, ble vedtatt som en del av Eidsvollsgrunnloven i 1814 og har med unntak av språklig revisjon ikke vært forandret siden. Bestemmelsen må forstås som en regulering av myndighet internt i staten. Den utpeker Kongen, det vil si regjeringen, som øverstkommanderende for forsvarsmakten. Det er imidlertid ikke til hinder for at deler av kommandomyndigheten kan delegeres, innenfor de rammer som Grunnlovens øvrige bestemmelser setter. Alminnelig kommando er delegert til forsvarssjefen. Ved deltakelse i internasjonale operasjoner er det et særlig spørsmål om deler av kommandomyndigheten kan overdras til militære sjefers i operasjonene.

I norsk konstitusjonell teori og praksis har det lenge vært fremholdt at Grunnloven § 25 ikke er til hinder for at norske styrker settes under allierte generalers kommando. Overdragelse av kommando over norske styrker i internasjonale operasjoner har først og fremst blitt sett på som et spørsmål i forbindelse med forbudet mot å overlate norske styrker i fremmede makters tjeneste, jf. § 25 første ledd tredje setning. Det var lenge stort sett forutsatt at bestemmelsen om kongens befalingsmyndighet ikke begrenser adgangen til slik kommandooverføring.

Synspunktet om at bestemmelsen om Kongens befalingsmyndighet ikke begrenser adgangen til kommandooverføring, kom eksplisitt til uttrykk i Castbergs betenkning om felles kommandostruktur i NATO, fremlagt for Stortinget som vedlegg til Innst S. nr. 40 1951. Castbergs begrunnelse var at det ikke kunne være noen fornuftig mening i at bestemmelsen skulle begrense adgangen for Norge til å delta i en internasjonal sikkerhetsorganisasjon som NATO.¹²⁸ I betenkningen la Castberg til grunn at Kongen måtte ha adgang til å delegere kommandomyndighet til offiserer i NATOs kommandostruktur, på samme måte som til norske offiserer. Komiteen la Castbergs betenkning til grunn.

Som Holmøyvik har vist, er likevel overføring av kommando over norske styrker til utenlandske offiserer ikke nødvendigvis forenlig med en streng tolkning av ordlyden i Grunnloven § 25 første ledd.¹²⁹ Formelt sett innebærer kommandooverføring at en kompetanse som

etter Grunnloven ligger til Kongen, blir flyttet ut av landet. Overføring av beføyelser som etter Grunnloven tilligger statens myndigheter, kan begrense Norges selvstendighet, jf. Grunnloven § 1, og er formelt sett en avståelse av suverenitet. Men som Holmøyvik også er inne på, vil en situasjonsbestemt og avgrenset overføring av deler av kommandoen over norske styrker i en bestemt operasjon ligne mer på delegasjon enn avståelse av suverenitet. Og forutsettes det at norske styrker fortsatt skal være under norsk jurisdiksjon og opptre innenfor rammene av norsk rett og folkeretten, er det etter mitt syn ikke snakk om avståelse av suverenitet når det for et bestemt tidsrom overføres begrenset kommando over norske styrker i en bestemt operasjon til militære sjefers som ikke er norske. I nyere konstitusjonell praksis er det som nevnt nedenfor heller ikke lagt til grunn at bestemmelsen om kongens befalingsmyndighet setter grenser for kommandooverføring når det for et bestemt tidsrom overføres begrenset kommando over norske styrker i en bestemt operasjon til militære sjefers som ikke er norske.

9.3 Forbudet mot å overlate styrker i fremmede makters tjeneste

Det kan reises spørsmål ved om det å stille norske styrker under kommando som ikke er norsk, er i strid med forbudet mot at norske styrker overlates i fremmede makters tjeneste, jf. Grunnloven § 25 første ledd tredje setning. Historisk er det klart at formålet med bestemmelsen var å forby utleie av soldater.¹³⁰ Dette historiske formålet rammer ikke ordninger hvor norske soldater settes under utenlandsk kommando enten som ledd i et kollektivt selvforsvar eller for å gjennomføre oppdrag for organisasjoner som Norge er medlem av, og som det er i norsk interesse å utføre.

I norsk konstitusjonell teori og praksis har det lenge vært fremholdt at Grunnloven § 25 ikke er til hinder for at norske styrker settes under allierte generalers kommando. Aschehoug skriver i sin fremstilling av norsk statsrett at forbudet mot å overlate krigsmakten i fremmede makters tjeneste «selvfølgelig ikke er til hinder for at Kongen yder en alliert Stat Hjælp mod en fælles Fiende, selv om det derved blev nødvendigt at sætte nogen Deel af den norske Krigsmagt under Commando af den allierede Stats Feltherre».¹³¹ Tilsvarende synspunkt hevder Morgenstjerne: Forbudet mot å overlate krigsmakten i fremmede staters tjeneste «kan ikke gjælde samvirke med en alliert makt, selv om norske tropper derunder

128 Se Frede Castbergs betenkning inntatt som vedlegg til Innst S. nr. 40 1951, på s. 73.

129 Holmøyvik 2012, s. 204.

130 Se Frede Castbergs betenkning inntatt som vedlegg til Innst S. nr. 40 1951, på s. 72.

131 Aschehoug 1892, s. 512. Men Aschehoug mener at dette forutsetter Stortingets samtykke.

stilles under en fremmed generals kommando».¹³²

Ved norsk tilslutning til NATOs kommandostruktur ble det antatt at forbudet mot å overlate militærmakten i fremmede makters tjeneste ikke utelukket deltakelse i internasjonale operasjoner. I Castbergs betenkning vedlagt Innst S. nr. 40 1951 bygget standpunktet på en historisk formålstolkning av Grunnloven § 25. Castberg viste til det historiske formålet, og bygget på at det i konstitusjonell praksis var akseptert både av Storting og regjering at norske styrker deltok i internasjonale operasjoner, så lenge det dreide seg om en internasjonal ordning som Norge var del i, og som norske myndigheter hadde sluttet seg til ut ifra deres vurdering av hva som tjener Norges interesser.

Den praksisen Castberg bygget, var i første rekke Stortingets beslutning 2. desember 1920 om norsk deltakelse i Folkeforbundets ekspedisjon til Vilna, avtalen mellom den norske London-regjeringen og den britiske regjeringen i 1941 om å sette norske styrker under britisk kommando, tilslutningen til FN i 1945 som bygget på forutsetningen om en FN-styrke (art. 45), og Norges deltakelse i okkupasjon av Tyskland etter 1945, som også skjedde som ledd i en felles kommando. Ved tilslutning til FN ble det også lagt til grunn at det å overlate norske styrker til FNs kommando ikke ville medføre at styrkene ble satt i fremmed makts tjeneste, men at formålet var å trygge FN, og dermed verdens fred og sikkerhet, og indirekte også Norges fred og sikkerhet.¹³³ Når norske styrker settes under utenlandsk kommando i slike situasjoner, kan det også hevdes at norske soldater heller ikke er overlatt i fremmede makters tjeneste, i den forstand at de ikke utfører oppdrag som bare er i den fremmede maktens interesse. Da opptrer fortsatt styrkene for å fremme norske interesser.

9.4 Kommandooverføring – nyere praksis

Synspunktet om at forbudet mot å overlate styrker i fremmede makters tjeneste ikke er til hinder for å sette norske styrker under allierte lands kommando eller internasjonale organisasjoners kommando, har blitt vurdert og lagt til grunn i flere saker de siste tiårene.

I 1991 vurderte Justisdepartementets lovavdeling om hvorvidt utsendelse av et norsk sanitetskompani til Golfkrigen var i strid med forbudet mot å overlate militære styrker i fremmede makters tjeneste i Grunnloven § 25. Lovavdelingen antok at forbudet ikke var til hinder for at det norske sanitetskompaniet ble underlagt engelsk kommando. Det ble i vurderingen lagt vekt

på bestemmelsens historiske formål, og at det var tale om en internasjonal aksjon. Men i motsetning til tidligere tilfeller i norsk konstitusjonell praksis var operasjonen som det norske sanitetskompaniet skulle inngå i, ikke en direkte FN-aksjon. Selv om FN hadde fordømt Iraks okkupasjon av Kuwait og autorisert bruk av alle midler for å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet, hadde ikke FN formelt eller reelt beslutningsmyndighet i de militære operasjonene. Lovavdelingen mente videre at et sanitetskompani var i ytterkanten av det Grunnloven § 25 var ment å ramme, men at saken likevel reiste spørsmål om grensene for Grunnloven § 25 første ledd. På det grunnlag ble det anbefalt at Stortinget ved behandlingen av saken burde bli «uttrykkelig orientert om denne problemstillingen, slik at de kan ta et bevisst standpunkt til spørsmålet».¹³⁴

I forbindelse med Norges deltakelse i Afghanistan-operasjonene avga Utenriksdepartementets rettsavdeling en betenkning 27. november 2001 hvor det heter:

«En konsekvent konstitusjonell praksis siden 1950-tallet, blant annet kommandoforholdene vedrørende den norske deltakelsen under Golf-krigen, bekrefter forståelsen om at Grunnloven § 25 ikke er til hinder for deltakelse i operasjoner i utlandet, selv under annen nasjonal kommando, dersom dette er ledd til ivaretagelse av internasjonale oppgaver som også skal ivareta Norges ideelle interesser eller sikkerhetspolitiske behov.»¹³⁵

Konstitusjonell avdeling i Stortinget støttet Utenriksdepartementets tolkning, og skrev i et notat 4. desember 2001:

«Så langt vi kan bedømme, gir notatet en korrekt beskrivelse av den praksis som har vært fulgt siden 1950-tallet, og som har hatt Stortingets tilslutning. Denne praksis er etter vårt skjønns avgjørende for hvordan den omtalte bestemmelsen bør forstås nå. På dette grunnlag har vi heller ikke noe å innvende mot notatets konklusjon i forhold til den foreliggende sak, nemlig at det ikke kan ses å være noe til hinder i Grunnloven § 25 mot at Norge deltar i ulike typer militære operasjoner i tilknytning til situasjonen i Afghanistan, enten det er under alliert, fremmed stats eller FN-kommando. Notatet legger i denne forbindelse til grunn at operasjonene er forankret i vedtak truffet av internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av.»¹³⁶

I tillegg til dette er det grunn til å nevne at selv om

¹³² Se Bredo Morgenstierne, *Lærebok i den norske statsforfatningsret*, 1927, s. 324. Her viser Morgenstierne til beslutningen om å sende norske kontingenter til Folkeforbundets såkalte Vilnaekspedisjon.
¹³³ Se St.prp. nr. 5 1945, s. 14–15.

¹³⁴ Se Lovavdelings uttalelse jnr. 115/91.

¹³⁵ Sitert etter Innst. 287 S (2015–2016).

¹³⁶ Sitert etter Innst. 287 S (2015–2016).

kommando overføres til andre land eller internasjonale organisasjoner, kan norske myndigheter fortsatt ha en viss kontroll gjennom utforming av engasjementsregler og nasjonale begrensninger i hva styrkene kan brukes til. Slike engasjementsregler og begrensninger kan sette rammer for når militær makt kan anvendes, og hvilken type og grad av militærmakt som kan anvendes i den aktuelle situasjonen.

Engasjementsreglene sier også noe om hvilket nivå i den militære kommandokjeden som har tillatelse til å autorisere maktbruken. Hensikten med engasjementsregler er å sikre at væpnede styrker følger anvendelige rettsregler (etter folkeretten eller nasjonal rett) samt politiske og operasjonelle begrensninger for styrkenes opptreden i en konfliktsituasjon.

Ved overføring av kommando over norske styrker til andre land eller organisasjoner må det være en forutsetning at engasjementsreglene er i overensstemmelse med norsk rett og folkeretten. Hvis engasjementsreglene ikke er i overensstemmelse med norsk rett og folkeretten, vil det kunne oppstå situasjoner hvor norske styrker blir beordret til å foreta handlinger som er i strid med norsk rett, og det vil være utenfor hva Kongen kan delegere sin befalingsmyndighet til. Hvis myndighetene ikke utøves innenfor disse rammene, er det ikke lenger naturlig å se det slik at det er Kongens befalingsmyndighet som er delegert, men i stedet at styrkene er overlatt til noen andres tjeneste. Og da vil forbudet i Grunnloven § 25 være overtrådt.

Hvorvidt det å sette norske styrker under andre lands kommando er i samsvar med Grunnloven § 25, vil etter dette bero på en sammensatt vurdering av blant annet engasjementsreglene, formålet med operasjonen, og om Norge er del av den organisasjon eller alliansen som har kommando over styrkene.

10 Rammer for hvilke internasjonale operasjoner Norge kan delta i – krig til forsvar av landet

10.1 Bakgrunn og oversikt

Grunnloven § 26 første ledd bestemmer at Kongen har rett til å begynne krig til forsvar av landet. Ordlyden i Grunnloven § 26 gir ikke Kongen rett til å begynne krig til andre formål. Dette kapitlet drøfter hvilke rammer bestemmelsen setter for regjeringens kompetanse til å treffe beslutning om at norske styrker skal delta i internasjonale operasjoner. Innebærer norsk deltakelse i en internasjonal operasjon at Norge begynner «krig», følger det av ordlyden i Grunnloven § 26 at regjeringen bare har

kompetanse til å treffe beslutning om deltakelse i en slik krigsoperasjon dersom krigen er «til landets forsvar».

Innholdet i bestemmelsen om at Kongen har rett til å begynne krig til forsvar av landet, har ikke vært et sentralt tema på Stortinget eller i regjeringens meldinger, proposisjoner eller resolusjoner. I forbindelse med den språklige revisjonen av Grunnloven i 2014 ble imidlertid ordlyden i bestemmelsen modernisert og i tillegg oversatt til nynorsk. Mens ordlyden i bestemmelsen før 2014 var at «Kongen har Ret til at ... begynde Krig til Landets Forsvar», heter det nå at «Kongen har rett til å ... begynne krig til forsvar av landet». På nynorsk lyder den relevante delen av bestemmelsen slik: «Kongen har rett til å ... byrje krig til forsvar av landet.» Det forhold at krigsbestemmelsen i Grunnloven § 26 første ledd ble modernisert i 2014, er i seg selv et uttrykk for at bestemmelsen fortsatt har betydning, selv om det er lenge siden den har vært omtalt i konstitusjonell praksis.

For å fastlegge det rettslige innholdet i krigsbestemmelsen i Grunnloven § 26 første ledd må bestemmelsen tolkes i lys av ordlyd og andre relevante tolkningsmomenter. I det følgende tolkes først uttrykket «krig», deretter uttrykket «til forsvar av landet».

10.2 Uttrykket «krig»

10.2.1 Grunnlovens krigsbegrep

Uttrykket «krig» og tilsvarende ord på andre språk, som «Krieg», «war» og «guerre», anvendes i en rekke sammenhenger. Uttrykket brukes blant annet i nasjonal lovgivning, folkerett, historie, statsvitenskap, i tillegg til i dagligspråk.¹³⁷ Betydning av ordet «krig» i andre sammenhenger kan være relevant for tolkning av krig i Grunnlovens forstand. Ordet «krig» i Grunnloven § 26 første ledd må likevel tolkes som et autonomt uttrykk, uavhengig av hva ordet ellers måtte bety.¹³⁸

Kongens rett til å begynne «krig» i Grunnloven § 26 første ledd ble vedtatt allerede på Eidsvoll i 1814. Utgangspunktet for tolkningen av uttrykket må derfor være grunnlovsvedtaket på Eidsvoll i 1814. Den videre tolkningshistorien må forstås på bakgrunn av to grunnlovsendringer, i november 1814 og februar 1917.

Ved inngåelsen av unionen med Sverige i november 1814 fikk Stortinget gjennomslag for en begrensning i unionskongens adgang til å begynne «krig». Denne

¹³⁷ For norske beskrivelser av krig i forskjellige sammenhenger se blant annet Magne Frostad, «Krigsbegrepet i nasjonal rett og enkelte bestemte straffeprosessuelle spørsmål», *Tidsskrift for strafferett* 2011, s. 44–63 og Øyvind Østerud, *Hva er krig?*, Universitetsforlaget 2009.

¹³⁸ Se også Ola Rambjør Heide, «Legal Implications of Norwegian NATO membership» i Juha Rainne (red.), *Legal Implications of NATO Membership*, 2008, s. 163–194, på s. 180 og Holmøyvik 2012, s. 186.

begrensningen gjaldt kun «angrepskrig» og ble tatt inn i et nytt tredje ledd i Grunnloven § 25, med følgende ordlyd: «Til Angrebs-Krig maae Norges Tropper og Roeflotillie ikke anvendes, uden Storthingets Samtykke.»

Etter unionsoppløsningen ble begrensningen i Kongens adgang til å begynne angrepskrig stående frem til 1917. Et kvalifisert flertall på Stortinget samlet seg da om et forslag om å fjerne bestemmelsen om angrepskrig, og i stedet begrense Kongens krigsrett etter Grunnloven § 26 første ledd til «krig til Landets Forsvar».

I det følgende gjennomgås først det historiske utgangspunktet, tolkning av uttrykket «krig» i Eidsvollsgrunnloven i 1814. Deretter gjennomgås den senere tolkningshistorien fra november 1814 og frem til grunnlovsendringen i 1917. Videre gjennomgås Stortingets uttalelser om uttrykket «krig» ved grunnlovsendringen i 1917, senere konstitusjonell praksis og til slutt noen trekk ved utviklingen av krigsbegrepet i folkeretten, som er særlig relevant for tolkningen av uttrykket «krig» i Grunnlovens forstand.

10.2.2 Uttrykket «krig» i Eidsvollsgrunnloven

Forarbeidene til Eidsvollsgrunnloven gir ikke et entydig svar på hva uttrykket «krig» skulle bety. I det grunnlovsutkastet som fikk flertall i konstitusjonskomiteen den 30. april 1814, var krigsbestemmelsen plassert i utkastets § 33. Denne paragrafen ble diskutert i riksforsamlingen 5. mai, og etter at «Adskillige havde yttret deres Formeninge», ble bestemmelsen vedtatt med 90 mot 14 stemmer, uten endringer.¹³⁹

Selv om kildematerialet ikke avklarer hva uttrykket «krig» skulle bety i konstitusjonskomiteens utkast, er det innlegg i debatten som gir noen holdepunkter for tolkningen. I et skriftlig innlegg til diskusjonen fremholdt major Sibbern at Kongen ikke burde ha enerett til å begynne krig. Selv om Sibberns standpunkt ikke fikk flertall, gir innlegget likevel et uttrykk for hvordan uttrykket «krig» ble forstått av enkelte på Eidsvoll i 1814. Det Sibbern tar opp, er kongens «Ret til at erklære Krig»,¹⁴⁰ og han viser også til den reguleringen av Kongens adgang til å «erklære Krig» i den svenske forfatningen av 1772.¹⁴¹ Kongens rett til å begynne «krig» i Grunnloven § 26 første ledd må derfor åpenbart ha omfattet rett til å utstede krigserklæringer. Det er imidlertid ingen kilder fra Eidsvoll i 1814 som tilsier at uttrykket «krig» kun skulle omfatte krigserklæringer.

¹³⁹ Se *Storthingets-Efterretninger 1814-1833*, s. 48-49 og *Riksforsamlingen hovedprotokoll*, 1914, s. 40.

¹⁴⁰ *Riksforsamlingen hovedprotokoll*, 1914, s. 185.

¹⁴¹ *Riksforsamlingen hovedprotokoll*, 1914, s. 186.

10.2.3 Kort om tolkningshistorien frem til 1917

I forbindelse med at Grunnloven ble endret ved inngåelsen av unionen med Sverige, sier forarbeidene lite om hva som skulle anses som «krig», selv om det ble vedtatt at Stortinget måtte samtykke i krig som ble klassifisert som angrepskrig. I perioden fra 1814 til 1917 er det også svært begrenset praksis om tolkning av uttrykket «krig» i Grunnloven.

Ved minst ett tilfelle ser det likevel ut til at det har vært uenighet på Stortinget om hvorvidt det å sende norske tropper for å vokte en våpenhvile i Nord-Slesvig i 1851 ikke bare var «krig», men også en «angrepskrig» etter den dageldende Grunnloven § 25 tredje ledd. Et synspunkt om at det å bevokte en våpenhvile skulle likestilles med angrepskrig, ble imidlertid kritisert i datidens teori. I bind II av det nye hovedverket i norsk statsrett som utgis av Aschehoug i 1879, hevder han at det er «tvilsomt» at det kan være tale om angrepskrig når norske styrker ble sendt til våpenhvileoppdraget etter anmodning fra begge parter.¹⁴²

For øvrig kommenterte Aschehoug uttrykket «krig» i Grunnloven også i bind I av sin statsrettsfremstilling, under behandlingen av reglene for unionens sammensatte statsråd. I Aschehougs fremstilling må «krig» i Grunnloven omfatte en handling som «er et virkeligt Fredsbrud».¹⁴³ Likestilt med dette er de handlinger som gir en fremmed makt en gyldig krigsårsak.¹⁴⁴ Men ifølge Aschehoug vil det ikke være krig i Grunnlovens forstand om den handling det er tale om, kan formodes å «vække Misnøie» hos andre fremmede makter.¹⁴⁵

Videre drøfter Aschehougs bind II blant annet hvilke forhold som faller inn under uttrykket «angrepskrig». Fordi enhver «angrepskrig» etter Grunnloven § 25 var «krig» etter Grunnloven § 26, er Aschehougs tolkning av «angrepskrig» også relevant for tolkning av uttrykket «krig» i Grunnloven § 26 første ledd. Ifølge Aschehoug kan krig begynnes på «Tvende måter enten i ord eller gjerning, enten ved at en magt avgir krigserklæring, eller ved at en magt uten slike erklæringer skrider til krigerske foretagende mot en annen makt. Den stat som begynner krigen på hvilken som helst av disse måter er den angripende.»¹⁴⁶ Det å begynne krigerske foretakender må altså ifølge Aschehoug ses som «krig» i Grunnlovens forstand. Som eksempel på tilfeller som Aschehoug ikke bare regner som krig, men også som angrepskrig, nevnes tilfeller hvor kongen enten

¹⁴² Torkel Halvorsen Aschehoug, *Norges nuværende statsforfatning*, bind II, 1879, s. 333.

¹⁴³ Torkel Halvorsen Aschehoug, *Norges nuværende statsforfatning*, bind I, 1875, s. 241.

¹⁴⁴ Aschehoug, 1875, s. 242.

¹⁴⁵ T.H. Aschehoug, 1875, s. 242.

¹⁴⁶ Aschehoug 1879, s. 332.

anvender norske styrker for å bistå sine forbundsfeller til å oppnå andre militære mål enn forsvar av rikene (Sverige og Norge), eller lar styrkene føres inn på en fremmed stats territorier for å beskytte dem mot fiendtlig overfall.¹⁴⁷ Eksemplene understreker at det for Aschehous' tolkning av «angrepskrig» i Grunnlovens forstand ikke hadde noen betydning om det var utstedt krigserklæring eller ikke.

10.2.4 Uttrykket «krig» i forarbeidene til grunnlovsendringen i 1917

Forarbeidene til endringen av Grunnloven § 26 i 1917 er knappe om hva som menes med uttrykket «krig» i Grunnloven § 26 første ledd. Forslaget som grunnlovsendringen bygget på, ble fremsatt i 1914, uten at det i forslaget var sagt noe om hva som mentes med at Kongen hadde rett til å begynne «krig» til landets til landets forsvar.¹⁴⁸ Det forslaget omhandlet, var heller ikke uttrykket «krig» i seg selv, men at Kongen kun skulle ha rett til å begynne krig «til Landets Forsvar». Forslaget til endringen av Grunnloven § 26 første ledd ble også fremsatt sammen med to alternative forslag til endring av bestemmelsen om angrepskrig i det som da var Grunnloven § 25 annet ledd, enten et absolutt forbud mot angrepskrig eller at adgangen til å gå til angrepskrig ble strøket i sin helhet fra Grunnloven § 25 annet ledd. Som nevnt ovenfor var det det andre alternativet som ble vedtatt.

Selv om forslaget til den grunnlovsendringen som ble vedtatt i 1917, ikke handlet om hva uttrykket «krig» skulle bety, uttalte konstitusjonskomiteens seg likevel om hva «krig» i Grunnloven ville komme til å bety dersom forslaget ble vedtatt. Det heter i konstitusjonskomiteens enstemmige innstilling at det å fjerne bestemmelsen om angrepskrig i Grunnloven § 25 annet ledd, og innskrenke Kongens rett til å begynne krig etter Grunnloven § 26 første ledd til «Krig til Landets Forsvar», «vil gjøre selvforsvar med vaabenmagt til det eneste krigsbegrep, vor grundlov overhodet kjenner».¹⁴⁹ Tatt på ordet betyr utsagnet at «krig» i den nye Grunnloven § 26 første ledd skulle forstås som bruk av våpenmakt, mens uttrykket «til Landets Forsvar» skulle bety at det kun var anledning til å benytte denne våpenmakten til selvforsvar.

Konstitusjonskomiteens tolkning av krigsbegrepet i grunnlovsforslaget ble ikke imøtegått i den etterfølgende stortingsdebatten. Det tilsier at Stortinget som grunnlovsgiver ikke hadde vesentlige motforestillinger mot å vedta en grunnlovsendring som ville gjøre «selvforsvar med vaabenmagt» til det eneste krigsbe-

grep i Grunnloven.

Fra konstitusjonskomiteens innstilling og den etterfølgende stortingsdebatten i 1917 kan det imidlertid ikke trekkes for vidtrekkende slutninger om tolkningen av uttrykket «krig». Det var ikke fremsatt forslag om at «krig» skulle omfatte enhver bruk av våpenmakt. Videre hadde uttrykket «krig» vært i Grunnloven § 26 første ledd helt siden Eidsvollsgrunnloven i 1814. Forarbeidene til grunnlovsendringen i 1917 er av den grunn ikke nødvendigvis avgjørende for tolkningen av et uttrykk som allerede var i Grunnloven. Forarbeidene til grunnlovsendringen i 1917 kan likevel være relevante, som uttrykk for Stortingets tolkning av et eksisterende uttrykk i Grunnloven. Ved tolkning av uttrykket «krig» i Grunnloven § 26 første ledd må det derfor tillegges betydelig vekt at konstitusjonskomiteen i en grunnlovs-sak, uten protester fra Stortinget i plenum, fremholder at våpenmakt til selvforsvar er Grunnlovens eneste krigsbegrep. Det tilsier at uttrykket «krig» skal tolkes som bruk av våpenmakt.

10.2.5 Stortingets tolkning av «krig» i Grunnloven etter 1917

Det er sparsomt med kilder som sier noe om hvordan uttrykket «krig» i Grunnloven § 26 ble forstått på Stortinget etter endringen av bestemmelsen i 1917. Ved den norske tiltredelsen til Folkeforbundet i 1920 ble det imidlertid forutsatt at dette ikke vil være i strid med, men støtte opp under bestemmelsen om at krig bare kan begynnes til landets forsvar.¹⁵⁰ Videre uttalte en enstemmig konstitusjonskomité seg om krigsbestemmelsen i Grunnloven § 26 i behandlingen av et grunnlovsforslag i 1931. Det aktuelle grunnlovsforslaget gikk ut på å forby bruken av forsvarsmakten utenfor rikets grenser og var inspirert av det folkerettslige forbudet mot krig i Kellogg-Briand-pakten (1928), som Norge hadde sluttet seg til i 1929. Konstitusjonskomiteen avviste grunnlovsforslaget av formelle grunner, men uttalte følgende om forholdet mellom Grunnloven § 26 første ledd og Kellogg-Briand-pakten (omtalt som Kelloggpakten i innstillingen):

«Hvad angår § 26, finner komiteens flertall at den tilføielse, som blev gjort i 1917, i virkeligheten begrenser anvendelsen av vår militærmagt på den måde, som Kellogg-paktens art. 1 tilsikter. Slik som §§ 25 og 26 nu lyder i vår grunnlov gir Norge faktisk avkall på «krig som middel i den nasjonal politikens tjeneste» og «fordømmer anvendelsen av krig til ordning av mellemfolkelige tvister.» Det kan efter komiteens flertalls opfatning ikke utledes av

147 Aschehoug 1879, s. 333–334.

148 Se Dok. Nr. 51 for 1914 – Forslag nr. 4.

149 Indst. S. LI 1917 s. 7.

150 Se Betenkning angående spørsmålet om Norges tiltredelse til Folkenes Forbund», inntatt som Bilag 4 til St.prp. nr. 33 1920 (s. 78).

Kellogg-pakten at dens underskrivere under enhver omstendighet «giver Afkald paa Brugen af Krig», således som Norges fredsforening ønsker at det skal uttrykkes i grunnlovens § 25. Komiteens flertall kan ikke være med på å opheve enhver adgang til å føre «Krig til Landets Forsvar», således som forslaget ang. § 26 tilsikter.»¹⁵¹

Hva som omfattes av begrepet «krig» i Kellogg-Briand-pakten, utdypes nedenfor.

I forbindelse med det norske medlemskapet i NATO i 1949 innhentet Utenriksdepartementet en betenkning om statsrettslige rammer for inngåelse av militær allianse. I denne betenkningen utarbeidet av Frede Castberg ble blant annet bestemmelsen om «krig» i Grunnloven § 26 første ledd berørt. Castberg legger til grunn at Kongens rett til å begynne «krig» til landets forsvar uten å forelegge saken for Stortinget gjelder både krigserklæringer og iverksettelse av faktiske handlinger som medfører «krigstilstand».¹⁵²

Etter 1949 ser det ikke ut til at krigsbestemmelsen i Grunnloven § 26 første ledd har hatt noen vesentlig betydning i konstitusjonell praksis. Ved etableringen av NATOs felles forsvarsstyrker og kommandosystem i 1951 ble forholdet til flere grunnlovsbestemmelser utredet, men ikke forholdet til krigsbestemmelsen i Grunnloven § 26 første ledd. En nærliggende forklaring er at det stort sett har vært enighet om at norske styrker ikke har vært brukt i konflikter som har vært ansett som «krig». De siste tiårene har imidlertid Norge deltatt i skarpere operasjoner i væpnede konflikter med andre stater. I kjølevannet av dette har krigsbestemmelsen i Grunnloven § 26 fått ny aktualitet.¹⁵³

Flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har også omtalt flere av operasjonene som Norge har deltatt i de siste tiårene, som krig, blant annet i relasjon til Grunnloven § 26. Ved behandling av grunnlovsforslag om å kreve samtykke til bruk av forsvarsmakten i utlandet uttalte flertallet blant annet: «Med henvisning til Grunnloven §§ 25 og 26 har norske tropper blitt sendt til tre utenlandskriger (Irak, Afghanistan, Libya) de siste ti årene, uten et aktivt vedtak i parlamentet bak seg.»¹⁵⁴ Uttalelsen er generell og sier ingenting uttrykkelig om hva som er krig i Grunnlovens forstand, og har derfor liten selvstendig vekt ved tolkningen av bestemmelsen.

151 Innst. S. nr. 41, s. 14.

152 Se Frede Castberg, «Inngåelse av militær allianse etter norsk statsrett 26. januar 1949» i *Utredninger om folkerettsspørsmål 1942–51 og om inngåelse av traktater 1930–1951*, 1951, s. 328–330, på s. 329.

153 Se Heide 2008, Ståle Eskeland, *De mest alvorlige forbrytelsene*, 2011, s. 130–142, Holmøyvik 2012 og Tor Inge Harbo, «Grunnlovens grense for anvendelse av den norske forsvarsmakten», *Nytt Norsk Tidsskrift* 2018.

154 Se Innst. 287 S (2015–2016), s. 3–4.

Likevel viser uttalelsen at det i relasjon til Grunnloven ikke er fremmed for stortingsflertallet å omtale norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner som krig.

10.2.5 Samfunnsutvikling – folkerett

Som ved tolkning av andre grunnlovsbestemmelser er også samfunnsutviklingen relevant for tolkningen av uttrykket «krig» i Grunnloven § 26 første ledd. For tolkning av uttrykket «krig» er det først og fremst den folkerettslige utviklingen som er relevant fordi krigsbegrepet har en folkerettslig side. I tillegg har også Stortingets konstitusjonskomité, som vist ovenfor, uttrykkelig vist til folkeretten for å angi hva krigsbestemmelsen i Grunnloven § 26 første ledd skulle bety.

Det er imidlertid vanskelig å identifisere ett krigsbegrep i folkerettshistorien tidlig på 1800-tallet. Folkeretten var i denne perioden selv i en brytningstid, hvor naturrettslige forestillinger om rettferdig krig ble forkastet til fordel for et mer instrumentelt syn på krig som en mekanisme for å løse konflikter, med bestemte prosedyrer og rettigheter og forpliktelser for de krigførende partene. Utover på 1800-tallet ble det etter hvert klart at begrepet krig i folkeretten omfattet maktbruk mellom stater.¹⁵⁵ Slik er den tolkningen Aschehoug legger til grunn i statsrettsfremstillingen mot slutten av 1800-tallet på linje med den samtidige folkerettsteorien. Som nevnt la Aschehoug til grunn at bruk av norske militære styrker utenfor Norge måtte anses som «angrepskrig», med mindre det dreide seg om å forsvare unionsrikene (Sverige og Norge). Det som for Aschehoug synes avgjørende for om det foreligger krig, er bruk av norsk militær makt i andre stater.

Mot slutten av 1800-tallet og på begynnelsen av 1900-tallet ble en rekke folkerettslige krigføningsregler kodifisert. Det førte til at krigsbegrepet ble viktigere i folkeretten, men ser ikke ut til å ha hatt betydning for tolkningen av krig i Grunnlovens forstand. Derimot ser det ut til at de folkerettslige initiativene for å begrense krigføring etter første verdenskrig fikk større betydning for Grunnloven, som Folkeforbundet, Kellogg-Briand-pakten og FN noen tiår senere.

Som nevnt ovenfor mente konstitusjonskomiteen i 1931 at krigsbestemmelsen i Grunnloven langt på vei hadde det samme innholdet som artikkel 1 i Kellogg-Briand, som fordømte bruken av krig for å løse internasjonale konflikter.¹⁵⁶ Det har derfor interesse for grunnlovstolkning å se hva det var som var omfattet av paktens krigsforbud.

155 Se for eksempel *Handbuch des Völkerrecht, Krieg und Kriegrecht im Allgemeinen* 1889, s. 175.

156 Kellogg-Briand-pakten (1928), artikkel 1.

Kildene viser at det var omdiskutert om hvorvidt begrepet krig («war») i Kellogg-Briand-pakten omfattet krig i datidens teknisk forstand, som krigserklæring eller krigstilstand, eller om begrepet også omfattet tiltak som falt under terskelen for den tekniske betydningen av krig, som represalier eller militær intervensjon.¹⁵⁷ Statspraksis blant avtalepartene la imidlertid til grunn at krig skulle forstås i den mer utvidede betydningen, det vil si videre enn formelt erklært krig. Stater brukte pakten ikke bare for å fordømme andre staters krigserklæringer, men også for å fordømme reell maktbruk mot andre stater (substantial uses of force).¹⁵⁸

Etter etableringen av FN i 1945 har imidlertid betegnelsen «krig» fått mindre betydning i folkeretten. FN-pakten artikkel 2 nr. 4 forbyr ikke krig, men bruk av «væpnet makt» mellom stater. Og etter internasjonal humanitærrett er det ikke avgjørende for hvilke rettsregler som kommer til anvendelse i en konflikt, om det foreligger krig. Det regelsettet som kommer til anvendelse i krig, kommer også til anvendelse ved internasjonal væpnet konflikt. Disse folkerettslige utviklingstrekkene er forhold som tilsier at uttrykket «krig» i Grunnlovens forstand ikke bør innskrenkes til erklæringer om krig, men også omfatte beslutninger og handlinger som innebærer maktbruk overfor andre stater, og som gjør Norge til part i en internasjonal væpnet konflikt.

10.2.6 Sammenfatning

På grunnlag av ordlyd, forarbeider, konstitusjonell praksis og den folkerettslige utviklingen er det etter mitt syn ikke holdepunkter for at uttrykket «krig» i Grunnlovens forstand kun omfatter Kongens erklæring av krig. Beslutninger og handlinger som innebærer bruk av reell våpenmakt overfor andre stater, og som gjør Norge til part i en internasjonal væpnet konflikt, må også anses som «krig» i Grunnlovens forstand.¹⁵⁹

Skulle Grunnloven § 26 første ledd forby regjeringen å erklære krig mot andre stater hvis formålet var noe annet enn å forsvare landet, men i slike situasjoner tillate regjeringen å bruke våpenmakt overfor andre stater, ville grunnlovsendringen fra 1917 ha et temmelig tomt innhold. Regjeringen ville da i så fall stå ganske fritt til å bruke væpnet makt mot andre stater og bryte FN-pakten, også i saker som ikke dreide seg om «forsvar av landet». En slik tolkning av uttrykket «krig» ville være i strid med tolkningshistorien, formålet med grunnlovsendringen i 1917, og den begrensning av anvendelse av militærmakt som fulgte av Kellogg-Briand-pakten, og som Stortingets konstitusjonskomité mente var sam-

menfallende med begrensningene i Grunnloven § 26.

10.3 Om «forsvar av landet»

Som nevnt ovenfor var det først ved grunnlovsendringen i 1917 at Kongens rett til å begynne krig ble begrenset til «landets forsvar». Det er derfor grunnlovsvedtaket i 1917 som er utgangspunktet for tolkningen av dette uttrykket.

Verken grunnlovsforslaget eller konstitusjonskomiteens innstilling i saken klargjør hva uttrykket «forsvar av landet» skal bety. Ut ifra sammenhengen med forslaget om å fjerne bestemmelsen om angrepskrig i sin helhet var det likevel på det rene at en angrepskrig ikke kunne være en krig til «landets forsvar». Videre fremgår det som nevnt ovenfor av konstitusjonskomiteens innstilling at formålet med bestemmelsen var å gjøre bruk av våpenmakt til selvforsvar til det eneste krigsbegrep i Grunnloven. Krig til forsvar av landets forsvar må derfor i hvert fall omfatte bruk av våpen i selvforsvar mot angrep på det norske territoriet.

Konstitusjonell praksis indikerer også at det er noen grenser for hvilke kriger som må anses å være til landets forsvar. Under andre verdenskrig ble det antatt at regjeringen ikke hadde grunnlovsmessig adgang til å erklære krig med Japan, fordi Grunnloven § 26 bare ga kongen rett til å begynne krig til landets forsvar. Vurderingen ble i første omgang foretatt av embetsverket, men ble forelagt utenriksminister og deretter statsminister som i påtegning i margin erklærte seg enig i vurderingen.¹⁶⁰ Senere under andre verdenskrig erklærte Norge likevel krig mot Japan 6. juli 1945, etter at Tysklands okkupasjon av Norge var opphevet. Det er imidlertid reist spørsmål om hvorvidt krigserklæringen var mer motivert av økonomiske interesser enn av forsvar av landet.¹⁶¹

I statsrettsteorien har det vært antatt at det må ligge innenfor rammene av formålet «til landets forsvar» når Norge styrker forsvarsevnen ved å delta i internasjonale forsvars- og sikkerhetssamarbeid. Oppfatningen ser ut til først å ha blitt formulert av Castberg i den nevnte betenkningen av 26. januar 1949 i forbindelse med norsk medlemskap i NATO. Her fremholder Castberg blant annet følgende resonnement:

«Det trenger ingen nærmere påvisning at Norges eksistens som stat kan stå og falle med andre staters forsvar mot en aggressiv stormakt. I det hele må man fortolke grunnloven § 26 i lys av den internasjonale situasjon som den er i dag, og i dag består der en iøyenspringende på internasjonal

¹⁵⁷ Randall Lesaffer, «Kellogg-Briand Pact (1928)», 2010, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.

¹⁵⁸ Se Lesaffer 2010, som også inneholder en kort men nyansert oversikt over ulike posisjoner i debatten.

¹⁵⁹ Se i samme retning Holmøyvik 2012 og Harbo 2018.

¹⁶⁰ Colban 1961, s. 103–107.

¹⁶¹ Colban 1961, s. 105.

avhengighet i forsvaret mot en angreps- og erobringpolitikk. Det er denne internasjonale solidaritetstanke så vel Folkeforbundet og FN er bygget opp. Også etter at FN-pakten kan en stat bli nødt til faktisk å gå til militær aksjon som fører landet inn i krig. Ganske visst kan et medlem av FN neppe anses forpliktet til å avgjøre noen krigserklæring forut for sin iverksettelse av sanksjoner av den ene eller den annen art overfor en stat som skal rammes av disse sanksjoner etter reglene i FN-pakten. Men faktisk og praktisk kan resultatet bli presis det samme som at Kongen erklærte krig, og det vites ikke at man før inntredelsen i FN – eller før inntredelsen i Folkeforbundet, hvis sanksjonssystem i denne henseende er av samme art – ble gjort gjeldende på noe hold at der skulle ligge noen hindring i bestemmelsen om at krig bare kan begynnes «til landets forsvar».¹⁶²

Legges Castbergs resonnement til grunn, må formålet «til landets forsvar» tolkes i lys av den internasjonale situasjonen og de behov den reiser for å støtte opp under internasjonalt samarbeid til støtte for forsvar av landet. Det tilsier at kriger til landets forsvar bør støtte opp under folkeretten. For øvrig er implikasjonene av Castbergs resonnement at det heller ikke er i strid med Grunnloven § 26 å delta med styrker i en internasjonal operasjon når operasjonen springer ut av at en kollektiv selvforsvarsordning er aktivert, som NATO-pakten artikkel 5.

Ett eksempel er terrorangrepet mot USA 11. september 2001. Det er antatt at angrepet ga grunnlag for å utøve et selvforsvar, både etter folkerettslig sedvanerett og etter FN-pakten art. 51. NATOs generalsekretær fremholdt også den 2. oktober 2001 at NATO-landene var forpliktet til å bidra til selvforsvaret etter NATO-paktens artikkel 5. Operasjonen «Enduring Freedom» i Afghanistan i 2001 kan på den måten ses som et utslag av en kollektiv selvforsvarsordning, som det for Norges del var til «landets forvar» å bidra til.

Fra slutten av «den kalde krigen» ved inngangen til 1990-årene har regjering og Storting lagt til grunn at det for forsvaret av landet er viktig å delta i internasjonale operasjoner. Resonnementet om at deltakelse i internasjonale operasjoner var viktig for forsvaret av Norge, kom tidlig til uttrykk i Forsvarskommisjonen av 1990, ledet av Kåre Willoch, og som avgjorde sin sluttrapport i 1992. Etter å ha beskrevet den endrete sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa i begynnelsen av 1990-årene viser kommisjonen til at etableringen av nye flernasjonale styrker innenfor NATO vil «åpne for nye muligheter når det gjelder forsterkninger til Norge. Dette vil i så fall kunne innvirke

positivt på Norges sikkerhetsmessige situasjon».¹⁶³ Kommisjonen fortsetter videre:

«Norge bør videreføre sin deltakelse i flernasjonale NATO-styrker. Den norske deltakelse i de nye flernasjonale NATO-styrkene bør få et omfang som oppleves som rettferdig i forhold til andre lands bidrag, og den bør ha en kvalitet som er tilpasset de øvrige styrkeelementer. Dette vil i seg selv kunne ha betydning for allierte lands vilje til å komme Norge til unnsetning.»¹⁶⁴

Stortinget vedtok også tidlig i 1990-årene at Norge skulle bidra til NATOs nye flernasjonale innsatsstyrker.¹⁶⁵

Mot slutten av 1990-årene fremmet regjeringen en stortingsmelding om tilpasningen av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner. Et overordnet hensyn for slik tilpasning var at norsk deltakelse i internasjonale operasjoner var viktig for forsvaret av Norge. Det heter i meldingen:

«De overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk er å forebygge krig og medvirke til stabilitet og en fredelig utvikling, å beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press, å ivareta norske rettigheter og interesser, samt å trygge Norges politiske uavhengighet og territoriale integritet; se St meld nr 22 (1997-98), jfr Innst S nr 245 (1997-98). Det er regjeringens syn at det i den nye sikkerhetspolitiske situasjon er av grunnleggende betydning for Norges sikkerhet at vi styrker vår evne til å engasjere oss aktivt i internasjonale militære operasjoner. Det er regjeringens syn at vi gjennom deltagelse i slike operasjoner styrker Norges egen sikkerhetspolitiske stilling, samtidig som vi bidrar til internasjonal fred og stabilitet, økt respekt for menneskerettighetene og håndhevelse av formålet med og prinsippene i FN-pakten.»¹⁶⁶

Ved behandlingen av stortingsmeldingen sluttet forsvarskomiteen seg til regjeringens vurdering av at deltakelse i internasjonale operasjoner var viktig for forsvaret av Norge:

«Komiteen er enig i de prinsipielle målsettingene for deltakelse i internasjonale operasjoner som er skissert i meldingen og vil særlig understreke at dersom Norge skal få sikkerhet fra et større fellesskap, så må vi også være villig til å bidra utenom eget område. Det er også slik at dersom verden

¹⁶² Castberg 1949, s. 329.

¹⁶³ NOU 1992: 12, s. 96.

¹⁶⁴ NOU 1992: 12, s. 96.

¹⁶⁵ Se St.prp. nr. 83 (1992-93) og Innst. S. nr. 241 (1992-93).

¹⁶⁶ St.meld. nr. 38 (1998-99), kapittel 2.4.

gradvis skal kunne utvikle en internasjonal rettsorden så kreves det et internasjonalt «politi» i FNs regi som i overskuelig framtid bare kan etableres ved at nasjonene stiller styrker til disposisjon i det enkelte tilfellet. Komiteen understreker at en slik utvikling i særlig grad er i små lands interesse. Komiteen vil også peke på at deltakelse i internasjonale operasjoner vil gi erfaring som ofte vil ha stor betydning for kvaliteten på det norske forsvaret også i ren nasjonal sammenheng.»¹⁶⁷

Praksis etter år 2000 viser at Stortingets intensjoner er fulgt opp ved at norske styrker har deltatt i en rekke internasjonale operasjoner.

Selv om regjeringen og Stortinget har uttalt at deltakelse i internasjonale operasjoner er viktig for forsvaret av Norge, er ingen av uttalelsene satt i sammenheng med Grunnloven § 26. Det regjering og Storting sier om forsvar av landet, må likevel være relevant ved tolkningen av uttrykket «forsvar av landet» i Grunnloven § 26. Når det etter regjeringens og Stortingets syn er viktig for forsvaret av landet å delta i internasjonale operasjoner, trekker det i retning av at slik deltakelse også må anses som et bidrag til «forsvar av landet» etter Grunnloven § 26. Et annet spørsmål er hvilken vekt regjeringens og Stortingets uttalelser har ved tolkning av Grunnloven § 26. Selv om stortingsflertallet skulle mene at deltakelse i enhver internasjonal operasjon vil bidra til forsvar av landet, er det ikke gitt at slik deltakelse vil være «til forsvar av landet» i Grunnlovens forstand.

I juridisk teori har det vært en diskusjon om hvorvidt Grunnloven § 26 første ledd setter noen grenser for norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner sanksjonert av FNs sikkerhetsråd etter FN-pakten art. 42 jf. 39.¹⁶⁸

Det er klart at det å delta i internasjonale militæroperasjoner for å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet vil være utenfor en snever tolkning av ordlyden i Grunnloven § 26.¹⁶⁹ Det å delta i krig til noe annet enn selvforsvar mot angrep på det norske territoriet er også i strid med det som ble lagt til grunn på Stortinget da Grunnloven § 26 ble endret i 1917. Det er likevel ikke gitt at det å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet ikke har noen sammenheng med «landets forsvar».¹⁷⁰

For det første er «forsvar av landet» i en viss forstand også avhengig av internasjonal fred og sikkerhet. For

det andre ser det ikke ut til at det var formålet med grunnlovsendringen i 1917 å forby norske bidrag til internasjonal fred og sikkerhet. For det tredje har det i hvert fall etter Castbergs betenkning i 1949 vært lagt til grunn at det for Norge er i samsvar med Grunnloven å delta i internasjonale operasjoner for å sikre internasjonal fred og sikkerhet.

For det fjerde har det som nevnt vært lagt til grunn, både av regjering og Storting, at det er viktig for norsk sikkerhet at Norge bidrar til FN-operasjoner utenfor Norge, og at Norge bidrar til NATOs internasjonale operasjoner.

Etter mitt syn må regjeringens og Stortingets uttalelser om hva som er i norsk sikkerhetspolitisk interesse, ha vekt ved vurderingen av hva som er å anse som «forsvar av landet» etter Grunnloven § 26. Norske militære bidrag til NATOs gjennomføring av operasjoner som er autorisert av FNs sikkerhetsråd, må derfor kunne være «til landets forsvar», selv om bidraget ikke er direkte forbundet med forsvar av det norske territoriet. Slike norske styrkebidrag kan bidra til å styrke en global rettsorden og det allianseforholdet som regjering og Storting mener er grunnleggende for norsk sikkerhet, herunder forsvar av det norske territoriet.

Selv om norske militære bidrag til gjennomføring av operasjoner som er autorisert av FNs sikkerhetsråd, kan anses for å være «til landets forsvar», må den enkelte operasjon likevel vurderes konkret. I lys av ordlyden, forhistorien og senere praksis er det heller ikke opplagt at det ligger innenfor rammene av uttrykket «til landets forsvar» å delta i enhver internasjonal militæroperasjon som er autorisert av FNs sikkerhetsråd.

Og selv om norske styrker deltar i en NATO-operasjon for å gjennomføre vedtak truffet av FNs sikkerhetsråd, kan det ikke utelukkes at en slik operasjon, etter omstendighetene, også kan sette Norge i en mer sårbar sikkerhetspolitisk stilling. Det må i så fall også trekkes inn ved vurderingen av hva som er «til forsvar av landet» etter Grunnloven § 26.

Det er heller ikke opplagt at enhver norsk deltakelse i internasjonale operasjoner som kan bidra til å styrke forsvarsevnen, er innenfor rammene av formålet «til landets forsvar». Som Holmøyvik trekker frem, er man i hvert fall i grenseland av formålet «til landets forsvar» når Norge deltar i operasjoner som ikke er et kollektivt selvforsvar, og som mangler autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd, for eksempel NATOs bruk av militærmakt mot Serbia i 1999. Når det mangler autorisasjon fra FN, kan det reises spørsmål ved om operasjonen egentlig er til for å støtte internasjonal fred og sikkerhet. Samtidig er det heller ikke gitt at det forhold at

167 Innst. S. nr. 152 (1999–2000), s. 5.

168 Se Heide 2008, Eskeland 2011, Holmøyvik 2012 og Harbo 2018.

169 Se Harbo 2018.

170 Se også Heide 2008, s. 181–182, Eskeland 2011, s. 129 og Holmøyvik 2012, s. 188.

man handler uten autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd, er ensbetydende med at man ikke bidrar til «forsvar av landet». Som det fremgår av regjeringens og Stortingets uttalelser om internasjonale operasjoner, vil trusselbildet og allianseforhold være relevante hensyn å ta i betraktning ved vurderingen.

11 Sammenfatning – forholdet mellom Grunnlovens ordlyd og gjeldende rett

De formelle og institusjonelle rammene for beslutninger om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner har stort sett vært uforandret de siste 100 årene. I løpet av denne 100-årsperioden har imidlertid forsvarets internasjonale virksomhet endret seg radikalt, i tråd med Stortingets forutsetninger. Det er klart ordlyden i grunnlovsbestemmelsene om anvendelse av forsvarsmakten utenfor rikets grenser skal ha betydelig vekt i tolkningen av bestemmelsene. Lest med vår tids språknormer gir likevel ikke ordlyden i Grunnloven §§ 25 og 26 et dekkende uttrykk for gjeldende konstitusjonelle rammer for beslutninger om styrkebidrag til internasjonale operasjoner.

Ordlyden i Grunnloven § 25 første ledd tredje setning, om at norske styrker ikke skal overlates i fremmede makters tjeneste, stemmer dårlig overens med de siste tiårenes praksis hvor norske styrker regelmessig settes under allierte sjefers kommando.

Ordlyden i Grunnloven § 25 annet ledd som setter rammer for hvilke tropper som kan brukes i internasjonale operasjoner utenfor rikets grenser har blitt vanskeligere å fortolke på grunn av lovendringer. Grunnloven krever fortsatt Stortingets samtykke for anvendelse av «landvern» og øvrige tropper som ikke kan regnes som «linjetropper» utenfor rikets grenser, selv om lovgivningen ikke lenger angir hva som menes med henholdsvis landvern og linjetropper.

Lest isolert, gir en alminnelig språklig forståelse av ordlyden i Grunnloven § 26 første ledd om Kongens rett til å begynne krig til forsvar av landet bare i begrenset grad uttrykk for de rammer som gjelder for hvilke internasjonale operasjoner norske styrker kan delta i. Rettskildematerialet tilsier at uttrykket «krig» ikke bare omfatter krigserklæringer, men også bruk av våpenmakt overfor andre stater. Bestemmelsen skal derfor tolkes som en skranke for Kongens, det vil si regjeringens, myndighet til å treffe beslutning om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Sett i sammenheng med det øvrige rettskildematerialet gir bestemmelsen kun myndighet til å treffe beslutning om at norske styrker

skal utøve våpenmakt mot andre stater når dette bidrar til «forsvar av landet». Rettskildematerialet tilsier videre at uttrykket «forsvar av landet» må tolkes utvidende, og at det etter omstendighetene kan omfatte styrkebidrag som bidrar til å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet og opprettholde militære allianser som er nødvendige for Norges forsvarsevne.

Når ordlyden i Grunnloven lest med vår tids språk gjør det vanskelig å få øye på de gjeldende konstitusjonelle rammene for beslutninger om norske styrkebidrag til internasjonale operasjoner, kan det i seg selv bidra til å skape usikkerhet i offentligheten om innholdet i disse rammene.

Rapport fra Libya-utvalget, nedsatt av
Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet

Last ned rapporten fra: www.regjeringen.no

Publikasjonskode: S-1026 B

ISBN: 978-82-7924-091-4

Design og ombrekking: Konsis Grafisk

Forsidefoto: Torgeir Haugaard,

Forsvarets mediesenter/ANB

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon

09/2018 – opplag 400