

Samarbeid eller samrøre?

Norsk politi og militære sammen om politiopplæring i Afghanistan

Halvor A. Hartz



Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Norwegian Institute of International Affairs

NUPI-notat 764

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2009
ISBN: 978-82-7002-248-9

Alle synspunkter står for forfatternes regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artikkene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2 d
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Norge
Internett: www.nupi.no
E-mail: pub@nupi.no
Fax: 22 36 21 82
Tel: 22 99 40 00

Samarbeid eller samrøre?

Norsk politi og militære sammen om politi-
opplæring i Afghanistan

Halvor A. Hartz
Politistipendiat, NUPI



Innhold

1 Introduksjon	7
2 Politibistand og Afghanistan.....	9
Globale trender for politiets rolle i sikkerhetsreformen (SSR)	9
SSR i Afghanistan.....	9
Nato som aktør i politiopplæring	12
EUs rolle i politiopplæringen.....	12
Norsk politibistand i Afghanistan	13
Koordinering av den internasjonale politibistanden	14
Norsk bruk av Police Mentoring Team.....	15
Police Mentoring Team – oppsetting og oppdrag.....	16
3 Juridiske hensyn.....	19
Bruk av makt og tvangsmidler i Afghanistan	19
Andre lands definisjon av sitt nærvær i Afghanistan.....	20
Status til norske militære i Afghanistan.....	20
Borgerkrig eller kriminalitetsbekjempelse.....	22
De norske politirådgivernes status i Afghanistan	23
4 Grenseoppganger mellom politi og militære generelt	25
Regulering av samarbeid mellom militære og politi i Norge	25
Samarbeidsformer	25
Norsk jurisdiksjon vedrørende uniformert personell	26
5 Situasjonen i Faryab og utfordringene knyttet til politibistanden i provinsen.....	27
Eksisterende samarbeid.....	27
6 Anbefalinger	31
Mulig oppsetning av norsk PMT	31
Konsentrasjon av innsatsen.....	32
Fagfolk i politimentoring	32
Kategorier norske PMT-er i Faryab.....	32
7 Konklusjon.....	35
FORKORTELSER.....	37

1 Introduksjon

Våre myndigheter har bestemt at norske militære styrker og norske polititjenestemenn samtidig skal drive opplæring og mentorering av afghansk politi i Faryab. Fram til i dag har norsk politikk vært å skille klart mellom oppdragene som blir gitt til våre to uniformerte etater. En endring som innebærer at militære enheter skal drive politiopplæring parallelt med at norske polititjenestemenn gjør det samme, er et brudd med denne tradisjonen. Denne endringen nødvendiggjør en klargjøring av deltakernes faglige og rettslige status siden militære i egenskap av å være stridende opererer under helt andre regler enn det polititjenestemenn gjør.

Norske militære yter væpnet bistand til afghansk politi. Hjemmelen for dette finnes blant annet i folkerettens regler for interne væpnede konflikter. Men er de norske militære klar over når de deltar i borgerkrig og når de må forholde seg til reglene for kriminalitetsbekjempelse? Kjenner de norske politirådgiverne til hvor grensene går for sin deltakelse i operasjoner ledet av sikkerhetsstyrkene?

Scenario

Afghanistan våren 2010. Et norsk Police Mentoring Team (PMT) har havnet i skuddveksling med Taliban da de sammen med et amerikansk PMT fulgte med en patrulje fra afghansk politi (ANP) på oppdrag i distriktet. Etter timers skuddveksling med væpnede menn som skjøt fra posisjoner i en liten landsby, ble flystøtte påkalt og bomber sluppet over landsbyen. Ingen fra sikkerhetsstyrkene kom til skade. I dagene som fulgte, framsatte lokale ledere påstander om at sivile – også barn – var blitt drept som følge av ildgivningen fra de internasjonale sikkerhetsstyrkene. De norske soldatene hadde besvart ilden med de midlene de hadde til rådighet. De norske politimentorene opplevde at de måtte gjøre sitt for å berge livet og besvarte ilden med sine våpen, det vil si tohånds automatrifler. Amerikanerne beskjøt landsbyen med sine våpen og tilkalte flystøtte. Hele tiden beskjøt ANP målet med automatrifler og rakettvåpen.

Hva er et sannsynlig etterspill av en slik aksjon? Ingen følger for ANP, bare nok en dag på jobben. Den amerikanske PMT-en besto i hovedsak av militært personell fra CSTC-A og dermed tilhørende Operation Enduring Freedom. De er per definisjon i krig og har hjemmel for sine handlinger i folkeretten. Norsk militært personell er kombattante men ikke i krig, deres handlinger kan hjemles i folkerettens bestemmelser for borgerkrig. De norske politimentorene er ikke stridende og har ikke krav på den beskyttelsen som folkeretten gir. Derfor vil det sannsynlig bli innledet etterforskning ved norske påtalemyndigheter for å avklare om vilkårene for nødrett var til stede, om de hadde forvoldt andres død, om maktanvendelsen var proporsjonal og for å avdekke om polititjenestemennene hadde gjort noe annet straffbart eller klanderverdig.

Norge har siden 2002 bistått afghanske myndigheter i deres arbeid med å få til godt styresett og med å skape sikkerhet for befolkningen. 490 norske militære tjenestegjør i Afghanistan, og flere titalls sivile nordmenn bistår gjennom forskjellige bistandsprosjekter. Blant disse

er det norske polititjenestemenn, for tiden 21 politirådgivere fordelt på Kabul og Meymaneh. Det er besluttet politisk at Norge skal stille PMT i Faryab som bidrag til FDD-prosessen.¹

Av hensyn til den enkeltes rettigheter og ansvar er det viktig at alle som deltar i en eller annen form for bistandsarbeid i Afghanistan, både militære og sivile, er seg bevisst sin rolle og sin juridiske status. De som er autorisert til å bruke maktmidler må forstå hvilke regler og rammer de kan anvende makt innenfor. Ellers kan de komme i ansvarsforhold som kan få alvorlige strafferettslige og erstatningsmessige konsekvenser for den enkelte.

Forsvarsdepartementet og Norges Røde Kors publiserte i august 2009 resultatene fra en spørreundersøkelse som Synovate Norge hadde gjennomført blant norske soldater og offiserer. Undersøkelsen målte kunnskapen om krigens folkerett. Selv om den viste bedring i forhold til tilsvarende undersøkelse i 2004, uttalte både forsvarsminister og generalsekretæren i Norges Røde Kors at kunnskapsnivået måtte heves.

Før Norge stiller PMT-er til disposisjon for politireformen i Afghanistan – enten de er rent militære, rent politimessige eller blandede – må status og rolle for deltakende enheter og deres personell avklares og bli forstått av dem det gjelder, også av dem som skal disponere teamene.

I regjeringens strategidokument for innsats i Faryab slås det fast at rollene til de sivile og militære aktørene skal tydeliggjøres.² Det blir en stor utfordring å definere dette skillet når det i praksis legges opp til operasjoner der politi og militære får samme oppdrag.

Denne rapporten tar utgangspunkt i disse dilemmaene og gir en vurdering av mulige løsninger. Rapporten gir først et oversiktsbilde av situasjonen i Afghanistan og de internasjonale bidragene på politisiden. Så diskuteres juridiske forhold og grenseoppgang mellom politi og militære enheter. Til slutt skisseres utfordringer knyttet til den norske politibistanden i Faryab. Rapporten konkluderer med anbefalinger til norske myndigheter.

¹ FDD (*Focused District Development*) er politidelen av den landsomfattende sikkerhetsreformen som nå pågår i Afghanistan og som USA finansierer med USD 6,5 milliarder. Programmet som styres av *Combined Security Transition Command Afghanistan* ble startet i 2007 og skal i løpet av fem år sikre at alle Afghanistans polititjenestemenn får en minimumsopplæring og at politiet tilføres nødvendig utstyr og infrastruktur. FDD er nærmere beskrevet i kapittel 2 av denne rapporten.

² "Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan", juni 2009.

2 Politibistand og Afghanistan

Globale trender for politiets rolle i sikkerhetsreformen (SSR)

Siden sivilt politi ble et av elementene i fredsbevarende operasjoner, har politiet hatt en distinkt rolle forskjellig fra den militære komponenten. Selv om det fantes sivilt politi innenfor de militære strukturene i FN-operasjonene i Kongo (1963) og på Kypros (1974), var det først ved operasjonen i Namibia i 1989 at FN organiserte politiet som egen enhet, da kalt Civpol.

Siden 1989 har det blitt lansert flere titalls fredsoperasjoner under FNs ledelse hvor politikomponenten har vært organisert som en egen enhet. *UN Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) har satt opp og drevet politistyrken under FN-paraplyen med egen *Police Commission* som sjef og som rapporterer til *Special Representative of the Secretary General* (SRSG). Etter hvert har også regionale organisasjoner – slike som OSSE og EU – påtatt seg operasjoner med egen politikontingent, men i mindre skala enn FN. I tillegg har mange land bidratt til statsbygging i konfliktområder ved å gi støtte til politioppbygging bilateralt. Australia har bistått flere mindre stillehavsland, mens Storbritannia og Frankrike har bistått med politireformer i sine tidligere kolonier. Andre eksempler på bilateral bistand til reformering av politistyrker i land hvor det har vært krig eller uroligheter, er den som USA sammen med en koalisjon av villige har gitt politiet i Irak. I dag pågår en rekke fredsbevarende operasjoner hvor sikkerhetsreform – *Security Sector Reform* (SSR) – inngår som en viktig del av innsatsen, og alle de foran nevnte variantene er i bruk.

SSR i Afghanistan

I Afghanistan er den internasjonale bistanden til SSR et resultat av at afghanske myndigheter har invitert organisasjoner og enkeltland til å bistå med statsbygging, herunder reform og oppbygging av militærvesenet og politiet. Nærværet til de internasjonale militære styrkene er i tillegg autorisert av FN gjennom en serie resolusjoner i Sikkerhetsrådet.

Både nasjonalt og internasjonalt er det knyttet store forhåpninger til at ANA og ANP etter hvert skal fylle sine roller som sikkerhetsleverandører i Afghanistan. I amerikansk *exit strategy* er fungerende afghanske sikkerhetsstyrker et viktig element, noe som har blitt ytterligere understreket i president Obamas nye strategi for Afghanistan. Nato-land og ”tredjeland” uttaler også stadig klarere at ambisjonene for å

etablere et velfungerende Afghanistan er senket, men at fungerende afghanske sikkerhetsstyrker er målet og dermed *end state* også for deres militære nærvær. Det arbeides med å øke antallet hoder både i ANA og ANP. Mest mulig effektive og kompetente afghanske sikkerhetsstyrker blir sett på som noe av det viktigste av virkemidler til å holde landet sammen og som dermed i sin tur rettferdiggjør uttrekning av internasjonale sikkerhetsstyrker.

SSR i Afghanistan dreier seg om to elementer, den afghanske hæren *Afghan National Army* (ANA) og det afghanske politiet *Afghan National Police* (ANP). Det finnes flere politistyrker i tillegg til dem som går under forkortelsen ANP. Grensepolitiet – *Afghan National Border Police* (ABP), opprørspolitiet – *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP), det sentrale narkotikapolitiet – *Counter Narcotics Police Afghanistan* (CNPA), i tillegg til flere spesialavdelinger. Det opereres også med begrepet uniformert politi – *Afghan Uniformed Police* (AUP), det brukes når det er behov for å skille dem som er uniformert, fra dem som ikke er det. ANA, som naturlig nok sorterer under Forsvarsdepartementet (MoD), består i dag av ca 82.000 mann av en planlagt styrke på 134.000. ANP sammen med de andre politistyrkene teller ca 95.000 og sorterer under Innenriksministeriet (MoI).

De fleste afghanske soldatene og polititjenestemennene mottar regulær lønn til rett tid, gjennom et UNDP-administrert fond (LOTFA). Lønnsnivået er slik at tjenestemannen kan fø sin familie på lønna. For den ”menige” politimann ligger den på ca USD 120 i måneden, for øverste ledere ca USD 800. Siden Afghanistan ikke har fungerende system for inndrivelse av skatter og avgifter, er ikke landet selv i stand til å finansiere sine sikkerhetsstyrker. LOTFA finansieres ved donasjoner fra en rekke nasjoner, hvor Japan og USA er hovedbidragsytere. Nesten alt utstyr, infrastruktur og opplæring til ANA og ANP blir gitt eller finansiert av USA.

Straks etter Talibans fall i 2001 gikk USA i gang med å bygge opp ANA. Europeerne og ”tredjeland” skulle ta seg av oppbyggingen av de sivile elementene i Afghanistan, herunder politiet. Det gikk flere år uten at det skjedde noe av betydning på politisiden, og da valgte USA selv å ta ansvaret for å bygge opp ANP. I 2007 lanserte de gjennom *Combined Security Transition Command Afghanistan* (CSTC-A) – som er et underbruk av *Operation Enduring Freedom* (OEF) – en fem års plan for reform av det afghanske politiet, inklusive påtalemyndighetene. CSTC-A skal i tillegg til å være ansvarlig for oppbyggingen av ANA også gis ansvaret for å reformere ANP slik at det skulle bli i stand til å fungere som en nasjonal politistyrke. For å skaffe politikompetanse til sin organisasjon satte CSTC-A ut kontrakter til sikkerhetsfirmaer som kunne levere politiinstruktører, slike som DynCorp

og XE Services.³ Politireformen fikk navnet *Focused District Development* (FDD) og for provinsen Kabul kalles reformen *Capitol Jumpstart*.

Hæren har kommet lenger i sin oppbygging enn politiet, siden ANA begynte prosessen fem år før ANP. Den pågående FDD- og Capitol Jumpstart-prosessen (heretter samlet under begrepet FDD) lider under en rekke mangler. Den viktigste er mangelen på politimentorer som skal mentorere polititjenestemennene etter at de har gjennomgått et åtte ukers kurs i treningsleir. USA, som både driver og betaler FDD-prosessen, har ikke klart å sette opp et tilstrekkelig antall *Police Mentoring Teams* (PMT). De mangler politifolk til å bemanne de i alt ca 400 PMT-ene som er beregnet behov for hele landet. Som en midlertidig løsning har USA enkelte steder satt inn militære kamphenheter som PMT.

Siden oppstarten av FDD i 2007 har USA arbeidet aktivt på alle nivåer mot Nato-land og ”tredjeland” for at de skal avlaste amerikanerne med PMT. Til å begynne med fikk ikke USA særlig respons på disse henvendelsene. Med skifte av administrasjon i USA (Obama) og med ny innenriksminister (Atmar) i Afghanistan ble det mye vanskeligere for Nato-landene og ”tredjeland” ikke å bidra i FDD-prosessen. Det ble åpenbart for stadig flere at verken de bilaterale politibistandsprogrammene som enkelte land holdt på med, eller EUs politimisjon (EUPOL-A) hadde tilstrekkelig omfang. FN ved UNAMA har bare fire politirådgivere og er derfor ingen avgjørende faktor i dette bildet. Etter hvert som bidragslandene erkjenner at fungerende afghanske sikkerhetsstyrker er den sikreste billetten til å kunne trekke ut egne soldater i overskuelig framtid, velger nå stadig flere land å etterkomme USAs anmodninger om bistand i FDD-prosessen.⁴ Det står klart for stadig flere aktører at dette er det eneste programmet som kan bidra til noen vesentlig forbedring av det afghanske politiet.

USA har i sine henvendelser pekt på at det er ønskelig at de enkelte bidragslandene stiller PMT-er i områder der de allerede har militære avdelinger. Flere land har etterkommet dette, blant annet Tyskland, som har etablert PMT-er i tilknytning til sine militære avdelinger i RC Nord. Av Norge er det forventet at landet påtar seg ansvar for å sette opp PMT-er i Faryab, siden det er der vi har vårt største militære nærvær. I Faryab er det 14 politidistrikter, i tillegg kommer Ghormach.

USA har et eget PMT i Faryab. Dette laget er stasjonert i Meymaneh og har vært på plass siden før opprettelsen av FDD og har utgjort det

³ Tidligere Blackwater, skiftet navn i 2009.1

⁴ Italia, Frankrike, Nederland, Tyskland og Canada er land som har etablert PMT-er innenfor FDD.

eneste permanente amerikanske politibidraget i Faryab-provinsen. Sammen med noen andre offiserer og mannskaper fra CSTC-A har de vært lokalisert i ANAs leir i Meymaneh. I tillegg til militært personell fra den amerikanske nasjonalgarden har PMT-et også bestått av to politirådgivere. De amerikanske politirådgiverne er sivile amerikanere med bakgrunn fra amerikansk politi på kontrakt med det amerikanske kontraktørselskapet DynCorp. Deres oppdrag har vært å drive opplæring av personell fra ANP og ABP i Faryab, noe de har gjort i nært samarbeid med bl.a. de norske politirådgiverne som til enhver tid har vært stasjonert i PRT Meymaneh.

Nato som aktør i politiopplæring

For å imøtekomme USAs uttrykte krav til europeerne om å delta sterkere i opplæringen av afghanske sikkerhetsstyrker har Nato opprettet *Nato Training Mission Afghanistan* (NTM-A).⁵ Med dette tok alliansen på seg oppgaver direkte relatert til opplæring av politistyrker.

At Nato skal involvere seg direkte i politiopplæring, er nytt og avviker helt fra tilnærmingen som militæralliansen har hatt i tidligere fredsstøtteoperasjoner. I Bosnia og Kosovo definerte Nato seg selv aktivt vekk fra politibistandsrollen. En slik endring i hvilke oppgaver Nato tar på seg får direkte konsekvens for deltakerlandene, også for de norske militære styrkene som ikke tidligere har drevet politiopplæring og mentorering av politistyrker⁶.

EUs rolle i politiopplæringen

Helt siden oppstarten i juni 2007 har EUs ESDP-misjon EUPOL-A slitt med mandat og organisasjon. Etter at EUPOL-A til å begynne med ikke forholdt seg til FDD i det hele tatt, har organisasjonen etter siste lederskifte høsten 2008 innrettet sin virksomhet slik at aktiviteten i større grad er synkronisert med FDD. I august innskjerpet EUPOL-A at organisasjonen i større grad skulle rendyrke sitt mandat og konsentrere seg om bistand på sentral- og provinsnivå.⁷ Organisasjonen er i vesentlig grad konsentrert i Kabul og er representert i provinsene hovedsakelig ved at politirådgivere som arbeidet bilateralt er rehattet eller dobbelthattet. Styrken skal bestå av 400 internasjonale, men bare ca 250 stillinger er besatt. Av disse 250 er ca 160 politirådgivere. EUPOL-A lider under restriktive sikkerhetsregler som i stor grad hindrer medlemmene i å operere sammen med ANP. Den sliter òg med at den ikke klarer å rekruttere tilstrekkelig med kvalifisert perso-

⁵ Kunngjøring av Natos statsledere under toppmøtet i Strasbourg-Kehl 4.4.09.

⁶ Norske spesialsoldater har drevet opplæring av spesialstyrker i det afghanske politiet nok så systematisk over tid. Om dette arbeidet har ikke forfatteren funnet publikasjoner, noe som tyder på at det ikke har vært noen åpen debatt om de prinsipielle sidene ved dette.

⁷ A-DIRECTIVE 2 – 20002, av 17. august 2009.

nell fra EUs medlemsland. Som følge av dette har EUPOL-A en marginal rolle i SSR-prosessen i Afghanistan.

De fleste landene – også EU-land som Tyskland – har endret planene sine, som først gikk ut på å fase all politibistand inn i EUPOL-A. I stedet har de valgt å la sine PMT-mannskaper stå utenfor EUPOL-A-paraplyen. Alle de norske politirådgiverne i Faryab har siden sist årsskifte vært tilknyttet EUPOL-A. Som følge av en endring av EUPOL-As prioriteringer foretatt våren 2009 er det ikke anledning til å benytte politirådgivere knyttet til EUPOL-A som mannskap til PMT.

Norsk politibistand i Afghanistan

Det norske politiprojektet NORAF har bistått afghansk politi siden 2003. Først som et supplement til det tyske bilaterale prosjektet ved den sentrale politiskolen, senere har oppgavene utvidet og endret seg. Størrelsen på kontingenten ble i 2007 – som en del av den erklærte norske økningen på sivil side til Afghanistan – doblet fra 9 til 18 politirådgivere, et tall som senere er økt til 23. For tiden tjenestegjør 21 norske polititjenestemenn i den norske politikontingenten i Afghanistan, de siste to skal på plass i løpet av inneværende år.

Den norske politikontingenten administreres på vegne av Politidirektoratet (POD) av en kontingentleder som er stasjonert i Kabul. Kontingentlederen har den operative kontrollen over de norske politirådgiverne, unntatt for dem som er avgitt til de internasjonale organisasjonene, henholdsvis UNAMA, EUPOL-A og CSTC-A. For disse har kontingentlederen fortsatt arbeidsgiveransvaret på vegne av POD.

De norske politirådgiverne driver etter rapportskriverens oppfatning med oppgaver som kommer det afghanske politiet til nytte. I forhold til mange andre lands prosjekter har de norske politirådgiverne forholdsvis mye *face time* med dem de bistår. Prosjektet har et godt rykte, både i det afghanske politiet, i det internasjonale miljøet og hos oppdragsgiveren norsk UD. Prosjektet bruker prosentvis lite kapasitet på egenorganisering og administrasjon. Det meste av det NORAF holder på med er erfaringsoverføring som er nyttig for de afghanske motakerne, både i dagens situasjon og i en framtidig mer ideell situasjon for afghansk politi.

En av de fremste styrkene til NORAF er at den raskt kan legge om virksomheten og tilpasse seg etterspørselen. Medlemmene er i prinsippet generalister som kan brukes til det aller meste innenfor aktuelle politidisipliner. Det er kort vei fra kontingenten til beslutningstakerne i Oslo, og det er forholdsvis enkelt å tilpasse seg endrede behov og nye politiske føringer. Prosjektet disponerer innkvarterings- og trans-

portkapasitet både i Kabul og i Meymaneh. NORAF praktiserer et fornuftig sikkerhetsregime som gjør at de har nødvendig fleksibilitet og har kunnet operere kontinuerlig hele den tiden de har vært til stede i Afghanistan.

De norske politirådgiverne brukes likevel ikke optimalt, målt ut fra hva som gagnar afghanerne best. De stadig skiftende prioriteringene helt siden oppstarten og fram til i dag har ført til en fragmentert og lite helhetlig innsats. Resultatene blir lite varige, og virksomheten er lite forutsigbar. Brennglasset har ikke blitt holdt rolig lenge nok til at varig virkning oppstår. Mange av beslutningene om omdisponeringer er truffet på bakgrunn av ønsker om å etterkomme øyeblikkelige behov som der og da framstår som akutte og bedre enn andre og pågående.

Det foreligger ingen dokumentasjon på at den norske bistanden har hatt noen effekt på ANP som institusjon. Hovedårsaken til dette er at det ikke har eksistert noen samlet internasjonal tilnærming til oppbyggingen av det afghanske politiet, og det enkelte bistandslandet – Norge inkludert – har deltatt på områder de selv til enhver tid har definert som hensiktsmessig. Norges innsatsområder har skiftet i takt med endrede prioriteringer hos forskjellige premissgivere som har liten kunnskap og erfaring i politibistand, og deltakelsen har ikke inngått i noen overordnet eller varig strategi.

Beslutningsgrunnlaget for disposisjonene av politirådgiverne er ikke kunnskapsbasert. Dette til tross for at det både nasjonalt og internasjonalt finnes forskningsbasert kunnskap om etablering av politi i fredsstøtteoperasjoner. I tillegg til academia finnes det fagmiljøer og enkeltpersoner med bred erfaring som norske myndigheter med fordel kunne trukket på når strategien for bruken av norske politirådgivere skal legges.

Koordinering av den internasjonale politibistanden

Det er åpenbart for alle at koordineringen av bistanden til Afghanistan er mangelfull, også innenfor politisektoren. De fleste studier, rapporter og reportasjer som omhandler måten bistandsarbeidet i Afghanistan praktiseres på, konkluderer med det.⁸ Dette inntrykket deles av dem som arbeider i den norske politikontingenten. Fram til i dag har de enkelte bidragsyterne kommet med den bistand de har lyst til eller synes de kan bidra med. Det har vært tatt lite hensyn til om det de kommer med er det som behøves, eller om det er andre som kommer med det samme. Afghanske sentralmyndigheter har ikke oversikt over alle bis-

⁸ "Cops or Robbers", AREU, juli 2007, "Reforming Afghanistan's Police", ICG, august 2007, "Afghanistan: Europe's Forgotten War", ECFR, januar 2008, "Revitalizing our Efforts Rethinking our Strategies", Center for the Study of the Presidency, januar 2008, "Securing Afghanistan", USIP, januar 2009.

tandsprogrammene som drives rundt om i landet, og pågående reformer innenfor politiet er i liten grad forankret hos afghanske myndigheter. Det foreligger heller ingen samlet strategi for politiopplæring i Afghanistan, åtte år etter Talibans fall.

I 2006 ble det opprettet et organ som skulle koordinere all internasjonal politibistand til Afghanistan, *International Police Coordination Board* (IPCB). Dette organet er bare så nyttig som bidragsyterne gjør det til, og det koordinerer bare de programmene som blir meldt inn. Som nevnt står USA for mer enn 90 % av politibistanden, en bistand som IPCB ikke koordinerer.

I enda større grad enn hva som er tilfelle for den norske politibistanden er den samlede internasjonale bistanden på politisiden preget av adhocløsninger. I stedet for en samlet strategi basert på kunnskap ervervet gjennom flere tiår rundt om i verden, drives politibistanden i Afghanistan av personer og institusjoner hvor faglig kunnskap og erfaring i hovedsak er fraværende. FDD-prosessen ledes av velmenende militære, og EUs politioperasjon sliter med å rekruttere politirådgivere med relevant erfaring. I sum gjør dette at kvaliteten på bistanden for dem som skal ha nytte av den – det afghanske politiet – blir langt fra optimal.

I fravær av et FN med tilstrekkelig mandat og ressurser til å koordinere politireformen er det bare den USA-drevne FDD-prosessen som har tilstrekkelig omfang i materiell og tid til å sikre et nødvendig løft for ANP. Derfor gagnar det afghansk politi best at de øvrige politiresursene som bidragslandene yter i Afghanistan blir stilt til rådighet for å gjøre FDD mest mulig effektiv.

Norsk bruk av Police Mentoring Team

Det norske forsvarets respons på anmodningen om å bidra til PMT er å sette opp ett slikt team fra første halvår 2010, med utgangspunkt i eksisterende strukturer i det norske forsvaret. Et slikt PMT vil bli satt opp som et militærpolitilag (MP-lag), bestående av seks MP-grenaderer og to offiserer med politibakgrunn.⁹ Et slikt PMT kan operere ut fra PRT Meymaneh og er ment å ha kapasitet til å gi tilstrekkelig faglig råd til lokale politienheter i ett politidistrikt i Faryab, og samtidig være i stand til å ta hand om egen nærsikring.

Norske sivile myndigheters respons på samme henvendelse er å øke det totale antallet norske politirådgivere i Afghanistan og å omdisponere flere av dem til Faryab for at de skal kunne inngå i PMT-er i denne provinsen. Beslutningen om denne føringen for bruken av de

⁹ FD mai 2009.

norske politiressursene ble tatt i statssekretærutvalget i april 2009. Med bakgrunn i denne beslutningen er det nedsatt en arbeidsgruppe med embetsmenn fra de tre involverte departementene (UD, FD og JD) som skal utarbeide forslag til rammene for norske PMT-er.

I arbeidsgruppens mandat legges det ikke opp til at man ved utarbeidelsen av direktiver for PMT-er skal benytte seg av erfaringer fra tidligere operasjoner eller at man skal nyttiggjøre seg forskningsbasert kunnskap om politimentoring. Mandatet krever at man undersøker hvordan andre land har organisert sine PMT-er, uten at det spesifikt skal undersøkes om disse opererer kunnskapsbasert. Heller ikke er det i mandatet spesielt bedt om noen utredning av hvorvidt det vil oppstå politiske eller juridiske problemer om Norge skulle blande militært personell med politi i sine PMT-er.

Police Mentoring Team – oppsetting og oppdrag

Et Police Mentoring Team er i utgangspunktet en liten gruppe politirådgivere som skal mentorere det lokale politiet i sin tjenesteutførelse. Det innebærer blant annet at PMT-et følger med ANP ut på oppdrag. FDD forutsetter en mentoringsperiode på tre til seks måneder etter at politidistriktets personell har kommet tilbake fra opplæring. Tidsrommet de vil være gjenstand for aktiv mentorering vil variere ut fra forskjellige lokale forutsetninger. Er tjenesteutførelsen god blir mentoringsperioden kortere, er den dårlig blir den lengre. Standard måte å sette opp et PMT er med tre til fire politirådgivere og seks til åtte livvakter. Livvaktene (*Close Protection*) utgjøres av militært personell i militære kjøretøyer, mens politirådgiverne er personell med politibakgrunn.

Ledelsen i FDD er av den oppfatning at enkelte av politidistriktene er så vidt godt fungerende at det ikke anses som nødvendig å gi mannskapene i disse åtte ukers opplæring i treningssenter. Skulle det vise seg å være tilfelle for noen distrikter i Faryab, noe som vil bli bedømt av ekspertteam kalt DART, kan tjenestemenn fra disse distriktene bli kurset på hjemstedet. Dette kaller amerikanerne i FDD-prosessen for *Fast Track*-politidistrikter. Men også disse distriktene har behov for PMT.

Det er langt fra ideelt at politirådgivere beveger seg rundt på jobb i noe som framstår som en militær kolonne. At befolkningen ikke skal se forskjell på politi og militæret, strider mot det som har vært en allmennlig oppfatning både i akademia og i norsk politi. Det har vært viktig å etablere et klart skille mellom disse to etatene, både visuelt og ved tildeling av oppdrag.

I Afghanistan er situasjonen noe spesiell ved at det ikke hersker noen alminnelig forståelse i befolkningen om at politi og militære er to forskjellige maktorganer. Dette er blitt forsterket ved at det internasjonale nærværet har blandet disse oppgavene og rollene helt siden oppstarten. Ingen andre nasjoner opererer foreløpig med PMT-er bestående utelukkende av sivile politifolk. Enten består et PMT av militært organisert politi (gendarmeri tilhørende forsvaret) eller av regulære militære med sivilt politi som ”passasjerer”.

3 Juridiske hensyn

Bruk av makt og tvangsmidler i Afghanistan

Det er de afghanske sikkerhetsstyrkene som har ansvaret for sikkerheten i Afghanistan. Fordi statsadministrasjonen og landets sikkerhetsstyrker fungerer dårlig, har de invitert militære styrker fra andre land til å bistå dem i dette arbeidet.

Primært er det afghansk politi (ANP) som skal sikre lov og orden og bekjempe kriminalitet. ANP og de andre politistyrkene er på grunn av manglende kapasitet ennå ikke i stand til å fylle denne rollen på egen hånd. De afghanske militære styrkene – ANA – er fortsatt under oppbygging, og deres kapasitet har så langt gått med til operasjoner mot opprørsgrupper i nært samarbeid med utenlandske militære enheter fra OEF og ISAF.

Den offisielle norske definisjonen av konflikten i Afghanistan er at det er en *intern væpnet konflikt*, som er den folkerettslige definisjonen på borgerkrig. Dermed kommer Internasjonal Humanitær Rett (IHR) til anvendelse slik den er etablert i fellesartikkel 3 i Genèvekonvensjonene (GK) og i sedvanerett.¹⁰ Dette innebærer at afghanske sikkerhetsstyrker (ANSF) har status som *lovlig stridende*, som er det samme som kombattante. Dermed kan ANSF angripe opprørere som gruppe, uten at soldatene eller polititjenestemennene holdes personlig ansvarlig for at de i slike aksjoner har måttet ta liv. Opprørerne har ifølge folkeretten ikke kombattantstatus, noe som for eksempel ikke gir dem rettigheter som krigsfanger ved pågrepelse eller krav på immunitet for lovlige krigshandlinger på vegne av en stat. Taliban og andre væpnede motstandere defineres etter afghansk rett som kriminelle, og de holdes ansvarlig i henhold til afghansk straffelovgivning.

Normalt er ikke polititjenestemenn å betrakte som kombattante. Folkeretten åpner imidlertid for at dersom politiet opererer som stridende enheter etter vanlige militære prinsipper, så får de likevel status som lovlig stridende.¹¹ Slik situasjonen er i Afghanistan i dag, hvor politiet

¹⁰ Det er blitt mer alminnelig å bruke begrepet *Internasjonal Humanitær Rett* (IHR) der hvor man tidligere brukte begrepet *folkeretten*. På den måten inkorporeres også etablert *sedvanerett*, som utgjør en viktig del av dette rettsområdet.

¹¹ Utgangspunktet er at politiet ikke er en del av de væpnede styrkene. Tilleggsprotokoll I til GK artikkel 43 (3) åpner likevel for at partene i konflikten kan innlemme politiet i sine væpnede styrker. De skal i så fall underrette de andre partene i konflikten om dette. Denne bestemmelsen gjelder for *internasjonale* væpnede konflikter; noen tilsvarende bestemmelse finner man ikke for *intern* væpnet konflikt.

settes inn som enheter med automatrifler og RPG-er mot opprørere, så oppfyller antakelig ANP folkerettens krav til kombattante.

Det er et problem at de samme polititjenestemennene som er kombattante også skal utføre helt ordinære politioppdrag. Siden det ofte er vanskelig å skille organiserte opprørere (f.eks. Taliban) fra vanlige kriminelle, må det være ytterst problematisk å slå fast hvilke oppdrag som dekkes av IHR og hvilke som må hjemles i internasjonale menneskerettigheter og vanlig lovgivning som gjelder for kriminalitetsbekjempelse. Det kan ikke være anledning for ANP å definere enhver væpnet kriminell som opprører for dermed å anvende maktmidler som gjelder for intern væpnet konflikt. I kampen mot opprørerne er de bundet av reglene i GK, som gir større fullmakter enn dem politiet må forholde seg til i vanlig kriminalitetsbekjempelse. Det er derfor viktig at politiet i sin ordinære tjenesteutførelse er seg bevisst at de ikke kan anvende makt som om de er i en intern væpnet konflikt, men at det er kravene i internasjonale menneskerettigheter og landets lovgivning om maktanvendelse som må legges til grunn. Den samme distinksjonen må gjøres av dem som skal bistå afghansk politi i deres arbeid, det vil si de utenlandske militære styrkene og politi som følger ANP i deres operasjoner.

I Afghanistan forsøker ANA og ANP i sin kamp mot opprørere å fordele oppgavene seg imellom etter vanlige prinsipper for samarbeid mellom militære og politi. Ved planlagte fellesoperasjoner står ANA for områdesikring, mens ANP iverksetter tvangstiltak mot de mistenkte. Ofte blir styrkene overfalt, og da er ikke disse rollene lette å skille på. Men da kommer også nødrett og selvforsvarsbestemmelser til anvendelse og gjør slik rolledistinksjon mindre aktuell.

Andre lands definisjon av sitt nærvær i Afghanistan

Noen land som deltar med militære styrker i Afghanistan, eksempelvis USA, Storbritannia og Frankrike, er klare på at de er i krig. Andre igjen, med Tyskland som det beste eksempelet, er svært nøye med å definere seg vekk fra alle termer som kan gi inntrykk av at de tyske styrkene deltar i krig eller krigshandlinger. De omtaler egne falne soldater som ulykkestilfeller og bruker reglementer for sin virksomhet som gjelder i fredstid.

Status til norske militære i Afghanistan

Folkeretten skiller mellom retten til bruk av væpnet makt på en annen stats territorium og hvilke regler som gjelder i en væpnet konflikt. Det er ikke tvil om at de norske militære styrkene i Afghanistan har lov til å bruke dødelig makt mot Taliban i Afghanistan. De er invitert av af-

ghanske myndigheter, og tilstedeværelsen er sanksjonert av FN. De praktiske vilkårene for nærværet er regulert i en *Status of Forces Agreement* (SOFA) med utgangspunkt i en Nato-standard.

For å anvende maktmidler på lovlig måte trenger de norske militære en hjemmel. Retten til selvforsvar og nødrett er universell, slik at når norske styrker blir angrepet, har de rett til å bruke proporsjonale maktmidler for å forsvare seg. Mandatet som ISAF – og dermed den norske militære komponenten i Afghanistan – har fått fra FNs sikkerhetsråd, går ut på å assistere *Afghan National Security Forces* (ANSF).¹² Nivået for maktanvendelsen i de enkelte tilfeller er regulert i engasjementsreglene (ROE).

Den offisielle hjemmelen for at norske soldater kan bruke maktmidler mot opprørere er gitt ved at afghanske myndigheter har anmodet dem om bistand i den pågående borgerkrigen. Dermed slår GKs bestemmelser for slike konflikter inn også for de norske styrkene. Dersom norske soldater bistår ANSF i bekjempelse av opprørere, må en kunne anta at de kan ta liv uten å bli holdt personlig ansvarlig.

Offensive operasjoner iverksatt av ANSF kan dermed støttes direkte av norske militære. Hvis norske militære styrker planlegger og gjennomfører aksjoner hvor maktanvendelse inngår, uten at det er samordnet med afghanske myndigheter, vil det i beste fall bli et definisjonsspørsmål om handlingen er hjemlet i mandatet. Det kan hevdes at en slik aksjon kan defineres som generell assistanse til afghanske myndigheter og på den måten hjemlet.

Det offisielle norske synet er at Norge ikke er i *krig*, det som folkeretten definerer som *internasjonal væpnet konflikt*.¹³ Norske styrker deltar på den afghanske regjeringens side i en intern væpnet konflikt og er pålagt å følge folkerettens bestemmelser som kommer til anvendelse i slike konflikter. Folkeretten gir dermed de norske soldatene status som lovlig stridende (kombattante), mens de som kjemper på Talibans side ikke får slik status.

Hvis norske militære bistår ANSF i ordinære politioppdrag som ikke med rimelighet kan defineres som kamp mot organiserte opprørere, følger det at heller ikke deres "assistanse" kan være dekket av GKs bestemmelser for intern væpnet konflikt. I så fall må også de forholde seg til alminnelige straffeprosessuelle bestemmelser som gjelder i Afghanistan. I og med at menneskerettighetene (MR) gjelder både i krig og fred, må inngripen fra nasjonale og internasjonale sikkerhetsstyrker ikke gå ut over de begrensningene for maktutøvelse som er nedfelt i

¹² Samlebegrep for afghanske hær- og politistyrker.

¹³ Statssekretær i FD Espen Barth Eide i VG 7.6.09.

de internasjonale MR-instrumentene. Det betyr at de norske militære ved bistand til ordinære politipoppdrag må forholde seg til et langt mer finmasket regelverk enn de ellers opererer innenfor.

Nasjonale lovhjemler regulerer afghansk politisk bruk av maktmidler. Disse reglene ligger innenfor internasjonalt aksepterte standarder for en stats rett til maktanvendelse. Afghansk lovgivning har antakelig også gode nok lovhjemler som regulerer afghansk militær maktanvendelse, også ved bruk mot egne borgere på eget territorium, altså i støtte til politioppdrag. En naturlig konsekvens av dette for norske militære styrker vil være at de til enhver tid må operere innenfor de lovbegrensningene som gjelder for de styrkene de assisterer.

Borgerkrig eller kriminalitetsbekjempelse

Hvis den offisielle norske definisjonen av soldatenes status er riktig, så deltar norske militære styrker i Afghanistan i enkelte operasjoner i borgerkrig, i andre situasjoner med politibistand. Denne bistanden gis innenfor gjeldende ROE med alle midler for maktanvendelse, fra håndvåpen via grovkalibrede våpen, kanoner og med flybomber. Kravene til proporsjonalitet i maktanvendelsen ved politiaksjoner er strengt regulert i internasjonale MR-instrumenter som Norge og Afghanistan og de fleste andre land er bundet av.

Siden ordinær bistand (*assistance*) til ANSF vanligvis ikke fører til rapportering annet enn innad i Forsvaret/ISAF, er ikke offentligheten kjent med om de norske soldatene føler seg bundet av restriksjonene som pålegges dem når de bistår i vanlig kriminalitetsbekjempelse.

Det er enkelt å finne eksempler på at norske militære enheter under tjenesteutførelse i Afghanistan har påberopt seg – eller nytt godt av – status som kombattante. Ett eksempel er fra en pressemelding publisert på Forsvarets egen nettside den 3.6.2009 med overskriften ”Norske soldater i skuddveksling”. Der står det bl.a. : ”...De norske og afghanske styrkene besvarte ilden og tilkalte flystøtte, og det ble sluppet fem bomber fra fly. Flere opprørere ble drept i kampene som varte i litt over tre timer. I henhold til rapportene fra operasjonen skal ingen sivile personer ha kommet til skade, ...” Her skilles det mellom *opprørere* og *sivile*. Ved å foreta dette skillet er opprørerne definert inn som lovlige mål for militæraksjon i henhold til folkerettens bestemmelser for intern væpnet konflikt.

Så fremt ingen stiller spørsmål ved denne aksjonen vil det ikke bli åpnet etterforskning, for eksempel for å finne ut hvor mange som ble drept og såret, om det virkelig bare var opprørere og ikke sivile som ble drept, osv. Dersom dette hadde vært en aksjon som ikke var hjem-

let i folkeretten utført av noen som ikke var kombattante, ville saken automatisk og uten anmeldelse bli gjenstand for etterforskning mot alle individene som deltok, for blant annet å avdekke eventuelle straffbare forhold.

De norske politirådgivernes status i Afghanistan

Norsk politis nærvær i Afghanistan er regulert av en bilateral avtale mellom afghanske og norske myndigheter, inngått i 2003. Det må antas at den SOFA som regulerer de norske militære styrkenes nærvær, ikke gjelder for politirådgiverne. Blant annet slår avtalen om politibistand fast at de norske politirådgiverne gis immunitet mot rettsforfølgelse i Afghanistan, rett til å bære våpen, skattefrihet m.m. Avtalen klargjør også at hensikten med tilstedeværelsen av de norske politirådgiverne er at de skal bistå afghanske myndigheter med å forbedre politiet i landet.

Det er helt klart at de norske politirådgiverne ikke har mandat til å drive utøvende politivirksomhet. De har dermed ingen hjemmel for å utøve makt eller iverksette tvangstiltak mot noen i Afghanistan. Skytevåpen de er utstyrt med, er ment brukt til selvforsvar.

Som en hovedregel er ikke politifolk kombattante i en klassisk krigssituasjon. De norske politirådgiverne med nåværende roller og avtaleverk har ikke status som kombattante. Utformingen av sikkerhetsrådsresolusjonene utelukker ikke at norske politirådgivere kan bistå afghanske sikkerhetsstyrker direkte i myndighetsutøvelsen, om nødvendig med direkte bruk av maktmidler.¹⁴ Begrensningen ligger i den bilaterale avtalen. Den eneste lovlige maktanvendelsen de norske politirådgiverne kan benytte seg av under tjeneste i Afghanistan, er makt anvendt i selvforsvar.

¹⁴ SCR 1386, som omhandler opprettelsen av ISAF, og senere SCR om Afghanistan henviser til FN-paktens kapittel VII, som legitimerer bruk av nødvendige maktmidler.

4 Grenseoppganger mellom politi og militære generelt

Regulering av samarbeid mellom militære og politi i Norge

I SSR har politiet og militære tradisjonelt forsøkt å fylle det eksisterende sikkerhetsgapet fra hver sin kant. Det militære oppdraget er vanligvis løst etter relativt kort tid, mens politibistanden er langvarig. Etter hvert griper arbeidsoppgavene inn i hverandre, og det oppstår profesjonsstrid og uklarheter om hvem som skal løse de enkelte oppgavene. Det er derfor viktig at det etableres samarbeidsformer som tar hensyn til etablerte prinsipper, samtidig som de tilpasses den aktuelle situasjonen. I Norge har det vært ansett som politisk viktig at forskjellen på rollene til våre to uniformerte enheter har vært nøye definert. Hver gang det har vært kompetansediskusjoner, har dette blitt tillagt stor prinsipiell vekt. Menstadkonflikten, myndighetenes bruk av makt mot demonstranter før utbyggingen av Altavassdraget og nå sist diskusjonene omkring kampen mot terror har tydelig vist at både lovgivende og utøvende myndigheter ønsker å skille nøye på rollene.

Samarbeidsformer

Det er lang tradisjon for samarbeid mellom de to eneste etatene som er gitt anledning til å anvende vold lovlig, nemlig politi og militære. Politiets bistand til Forsvaret er regulert generelt ved at politiets oppgave er å beskytte all lovlig virksomhet. Grovt sett skal politiet stå for myndighetshåndhevelse inne i landet, mens det militære skal bruke maktmidler mot en fiende som kommer utenfra.

For å klargjøre rollefordelingen er prosedyrene for de militære styrkenes bistand til politiet blitt regulert ved en kongelig resolusjon av 2003, "Forsvarets bistand til politiet". Instruksjonen gjelder både i krig og fred. Den skiller mellom tre bistandstyper: 1) *administrativ bistand*, som omfatter bistand til transport eller annen administrativ støtte som ikke involverer Forsvaret i den politimessige operative oppgaveløsningen; 2) *operativ bistand*, som omfatter bistand i forbindelse med ulykker, naturkatastrofer, uskadeliggjøring og fjerning av eksplosiver og liknende; og 3) *håndhevelsesbistand*, som omfatter bistand til etter søking og pågrepelse av farlige personer, samt ved fare for anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.

Det er ikke noe i instruksen som indikerer at det er tatt høyde for at det er tenkt på at den skulle få anvendelse for hvordan enheter fra det norske forsvaret skal bistå norsk politi under fredsbevarende operasjoner i utlandet. I instruksen har stedlig politimester (PM) en framtreddende rolle, i og med at bistand fra Forsvaret bare kan finne sted på anmodning fra PM. For tilfellet Afghanistan måtte dette i så fall gjelde sjefen for den norske politikontingenten eller stedlig afghansk politimester. I og med at den norske politikontingenten ikke har utøvende politimyndighet eller ansvar for leveranse av polititjenester, virker ikke dette særlig relevant. At en norsk kongelig resolusjon skal ha virkning for Forsvaret dersom det skulle komme en bistandsanmodning fra afghansk politimester, er heller ikke opplagt. Instruksen gir likevel en pekepinn på hvordan norske ansvarlige myndigheter rent prinsipielt ser for seg Forsvarets bistand til politiet.

Norsk jurisdiksjon vedrørende uniformert personell

Politiets virksomhet er regulert i en rekke lover og instruksjoner, slik som politiloven, straffeprosessloven, påtaleinstruksjonen, politiinstruksjonen, våpeninstruksjonen m.m. Rettighetene til polititjenestemannen er ivaretatt gjennom lover og avtaler som gjelder for arbeidslivet og for ansatte i offentlig virksomhet. Politiloven har ingen bestemmelser som regulerer virksomheten utenfor Norge, men det er lagt til grunn at norske lover og regler kommer til anvendelse så langt det er praktisk også for polititjenestemenn som er frivillig beordret til tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner.

Norsk uniformert personell under opphold i Afghanistan nyter som nevnt immunitet overfor afghansk lovgivning, men står ansvarlig overfor hjemlige myndigheter. Mistanke om straffbare forhold begått av norske soldater etterforskes av militærpolitiet eller, i mer alvorlige saker, av norsk politi, og eventuell tiltale tas ut av norske påtalemyndigheter og saken føres for norske domstoler. Norsk politi vil ved anmeldelse eller mistanke om straffbare forhold bli etterforsket av norsk politi eller av Spesialenheten for politisaker, og en eventuell sak vil bli ført for ordinære domstoler i Norge.

5 Situasjonen i Faryab og utfordringene knyttet til politibistanden i provinsen

Eksisterende samarbeid

Helt siden 2005 har norske politirådgivere vært knyttet til den norskledede PRT-en i Meymaneh. Antallet har variert fra en til sju. I dag er det sju politirådgivere i Meymaneh, og det vurderes å øke antallet. I tillegg til de norske politirådgiverne tjenestegjør en latvisk politimann i PRT-en.

Politirådgiverne i Meymaneh har operasjonelt vært underlagt kontingentsjefen for den norske politikontingenten. Hele politikontingenten i Meymaneh er for tiden tilsluttet EUPOL-A. Den operative ledelsen er for disse vedkommende i EUPOL-A, mens personalansvaret ligger hos kontingentsjef NORAF. Teamleder for de norske politirådgiverne i Meymaneh er utpekt av POD, og den samme personen er også av EUPOL-A definert som teamleder, også for den latviske politirådgiveren. Denne teamlederen har inngått i PRT-ens ledergruppe.

PRT-sjef har helt siden opprettelsen vært en norsk militær offiser med grad av oberstløytnant. Formelt har ikke PRT-sjefen operasjonell kontroll eller kommandomyndighet over politirådgiverne. Imidlertid har han sikkerhetsansvar for alle som bor i leiren, også politiet og øvrig sivilt personell. Ingen som bor i PRT-leiren kan bevege seg utenfor gjerdene uten at det skjer innenfor de sikkerhetsbestemmelsene som PRT-sjefen til enhver bestemmer. Grunnen til at hans sikkerhetsregime også gjelder utenfor leiren, er ut fra resonnementet om at det blir hans oppgave å unnsette beboere som måtte bli utsatt for noe på sin ferd utenfor leiren. Siden kravene til nærsikring og prosedyrer for å bevege seg utenfor leiren er betydelige, samtidig som antallet enheter tilgjengelige for nærsikring er begrenset, fører dette i praksis til innskrenking på bevegelsesmulighetene for de sivile som er knyttet til PRT-en.

Politirådgiverne i Meymaneh har skaffet seg anledning til på egen hånd å bevege seg i Faryab med egne kjøretøy uten eskorte fra militære. Kravene som PRT-sjefen har stilt for at dette kan skje, er at politiet setter opp to kjøretøyer, at politirådgiverne lærer seg Forsvarets sambands- og sikkerhetsprosedyrer og at de har med seg tohåndsvåpen. Dette har i praksis bare vært mulig når det har befunnet seg fire eller

flere politirådgivere i Meymaneh. All annen bevegelse i provinsen – unntatt i Meymaneh by – kan bare skje ved at politirådgiverne inngår i militære konvoier eller patruljer.

Det har vist seg at oppgavefordeling og rolleforståelse mellom norske militære og norske politirådgivere har variert fra kontingent til kontingent. Politirådgiverne har hevdet at de skal være ”motpart” til det afghanske politiet i Faryab. Ikke alle PRT-sjefer har i praksis delt dette synet og da har det oppstått misnøye, i alle fall blant politirådgiverne. Flere PRT-sjefer har etablert møteforum med provinsspolitimester og tatt med seg politirådgiveren til disse møtene. Andre har møtt med politimesteren uten å underrette politirådgiver. Politirådgivernes (teamleders) syn har vært at den lokale militære sjefen for ANA er den rette møtemotpart for PRT-sjefen, og at politimesteren er forbeholdt teamleder for politirådgiverne.

Da de første politirådgiverne ble deployert til PRT Meymaneh, ble de av den militære ledelsen betraktet som PRT-sjefens politirådgivere. Etter en avklaring mellom de berørte departementer (UD, FD og JD) på statssekretærnivå våren 2007 ble det slått fast at politiet og de andre sivile enhetene lokalisert til PRT Meymaneh ikke var operativt underlagt den militære sjefen. Lederne for de forskjellige sivile etatene fikk etter dette status som autonome, og det ble da opprettet en ledelsesgruppe ved PRT-en hvor teamleder for politiet inngikk på like fot med lederen for UDs stedlige ansatte.

I praksis er det likevel ikke likhet i ledergruppa. Den militære PRT-sjefen har som ”husvert” og sjef for en langt større enhet mye større tyngde, og ved uenighet kan det være vanskelig for politiets teamleder å få gjennomslag for sitt syn. Særlig siden det er PRT-sjefen som har det siste ordet når det gjelder muligheten til i det hele tatt å bevege seg utenfor murene.

Gjennom tillitsfullt og godt samarbeid, og med felles forståelse av grunnlaget for det internasjonale nærværet i Afghanistan, har det blitt etablert samarbeidsformer som har ført til at både militære og politiet kan være tilfreds. Politirådgivere etablerte uten forutgående klarering fra kontingentsjef eller POD en praksis for at de kunne kvittere ut militære tohånds automatvåpen, ammunisjon, sambandsmidler og annet nødvendig utstyr fra de militære i PRT-en. Etter å ha lært seg de etablerte prosedyrene som de militære enhetene benyttet for tjeneste utenfor leir, fikk politirådgiverne anledning til å bevege seg uten militær eskorte. Dette gjorde dem i stand til i større grad å operere utenfor leir. En positiv effekt av dette har vært at politirådgiverne har kunnet levere mer erfaringsoverføring til ANP og ABP. En annen effekt av dette samarbeidet var at politirådgiverne har kunnet bidra mer til in-

formasjonsinnhenting, noe den militære komponenten har stor nytte av.

Det har vært perioder hvor samarbeidet mellom politirådgiverne og den militære PRT- ledelsen har vært dårlig. Ett eksempel på dette er det som skjedde da PRT-en i februar i 2006 ble angrepet av afghanere med skytevåpen og granater. Da oppsto det i etterkant sterk uenighet mellom norske militære og politi om opptreden og rollefordeling under hendelsen. Gjensidige beskyldninger om innblanding over profesjonsgrensene ble brakt til høyeste hold i embetsverket for de to etatene.

Et annet eksempel på problemer som kan oppstå i samarbeidet mellom politi og militære, var konflikten som oppsto i forbindelse med en operasjon som norsk militært personell deltok i sammen med ANSF høsten 2008, operasjon Tamarkoz 2. Uenigheten som oppsto ved denne anledningen, synliggjorde de prinsipielle skillene mellom politi og militære og hvilke problemer som raskt kan oppstå når rolleforståelsen ikke er klar nok. Ved denne anledningen hevdet de norske politirådgiverne at de var holdt utenfor planleggingen, selv om de var tiltenkt en rolle i operasjonen. Politiets syn var at Tamarkoz 2 var en planlagt militær operasjon som skulle utføres av ANA og ANP i samarbeid med norske ISAF-styrker. Politiet mente at det ikke var aktuelt for norske politirådgivere å delta i operasjonen, med den begrunnelse at slik deltakelse ikke lå innenfor det mandatet som de norske politirådgiverne arbeider under. Politirådgivernes misnøye med PRT-ledelsen i denne saken ble omtalt i norske medier.¹⁵

Samarbeidet mellom militære og politiet går stort sett greit i PRT Meymaneh. Likevel viser erfaringen at det ikke er helt problemfritt og at det finnes kimer til konflikt. Selv om politirådgiverne gis det faglige ansvaret for PMT-ene, har likevel den militære sjefen det endelige trumfkortet og sitter med "showstopperen" siden han i egenskap av sikkerhetsansvarlig kan stanse en hvilken som helst aktivitet som politiet legger opp til. Dette er det viktig å forstå når man planlegger enda tettere samarbeid mellom etatene, noe som PMT-er med utgangspunkt i PRT Meymaneh nødvendigvis må føre til.

¹⁵ Bergens Tidende 20.5.09.

6 Anbefalinger

Mulig oppsetning av norsk PMT

Norsk politibistand i Afghanistan vil bli mest effektiv ved at den konsentreres i tid og rom. I mangel av et landsomfattende FN-drevet politibistandsprosjekt er det bare ett stort nok eksisterende program som afghanerne kan håpe på, nemlig FDD. Dette programmet har en struktur og en varighet som gjør at de som går inn og påtar seg PMT-roller vet at de kan holde på med dette i et område over tid, i hvert fall inntil tre år. Eierne av FDD-prosessen – den afghanske innenriksministeren og amerikanerne – har bedt spesielt om at Norge engasjerer seg ved å etablere PMT-er i Faryab, siden vi har en PRT der og fordi det ikke er andre aktører som har kapasitet til å påta seg den oppgaven i denne provinsen. Tyskland, som har den største militære komponenten i RC Nord, har selv satt opp PMT i tilknytning til FDD i andre provinser i nord og oppfordrer sterkt Norge til å gjøre det samme i Faryab.

Den norske utenriksministeren opplyste i forbindelse med omleggingen av USAs strategi i vår at Norge vurderer å påta seg rollen som politimotor i FDD-prosessen over hele Faryab-provinsen.¹⁶ Det er vanskelig å si nøyaktig hvor mange PMT-er som behøves i Faryab og Ghowrmach; det vil avhenge av hvilke sykluser de enkelte distriktene kommer med på. Men det trengs flere enn tre, men ikke nødvendigvis ett for hvert av de femten politidistriktene.

Store deler av Faryab er relativt fredelig, med få eller ingen anslag mot internasjonale hjelpearbeidere eller mot ISAF. Det går an å tenke seg at PMT-er bemannet av norske politirådgivere kan bevege seg i disse områdene på egen hånd uten beskyttelse fra militære. Det har vært etablert ordninger hvor norske polititjenestemenn har adoptert anerkjente prosedyrer for egensikkerhet og lært seg hvordan de skal påkalle assistanse fra ISAF. På denne måten har norske politirådgivere beveget seg på egen hånd i Faryab, med minst fire politirådgivere som har godt operativt nivå, fordelt på to lettpansrede biler med sivil framtoning. Norske politirådgivere har også i betydelig grad operert ved at de har vært passasjerer i norske militære kjøretøyer når disse *Mobile Observation Teams* (MOT) har patruljert i provinsen.

¹⁶ UDs notat om norsk innspill til USA om Afghanistan/Pakistan 20.3.09.

Konsentrasjon av innsatsen

Ved å konsentrere seg om mentorering av en nyutdannet operativ politistyrke i utvalgte politidistrikter i en provins som Faryab vil en styrke ideen om lokalt eierskap. Dette er samme filosofi som Forsvaret legger til grunn i sin satsing på *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT). Ved å følge de lokale sikkerhetsstyrkene i deres daglige arbeid skjer det en direkte kunnskaps- og erfaringsoverføring, samtidig som afghanerne selv har ansvaret for tjenesteproduksjonen.

For at det norske bidraget til PMT i Faryab skal være av betydning og være synlig, bør det settes opp minst tre team som kan være i stand til å operere uavhengig av rotasjoner og permisjoner. Dette bør utgjøre kjernen i den norske politibistanden i Afghanistan de neste to til tre årene.

Fagfolk i politimentorering

Prinsipielt bør politimentorering utføres av fagfolk, det vil si av polititjenestemenn. I Afghanistan, med prekær mangel på PMT-er og en krevende sikkerhetssituasjon, bør en likevel kunne vurdere en annen sammensetning av PMT. Dette kan være særlig aktuelt i områder hvor sikkerhetsrisikoen er for høy for et rent polititeam som ikke har militær kapasitet og kombattant status. Nærsikringen kan i et slikt PMT besørges av ISAF, gjerne norske soldater med politiopplæring. Selve mentoreringen kan likevel besørges av norske politirådgivere som beveger seg i egne biler mellom to militære kjøretøyer. Dette er antakelig en bedre løsning enn et totalt fravær av PMT, eller at PMT utgjøres fullt og helt av bare militære.

Selve mentoreringen av de lokale polititjenestemennene må foregå ved at man under utarbeidelse av konseptet benytter seg av etablert kunnskap om politimentorering og at man er godt kjent med hvordan tjenesteutførelsen skjer i andre lands PMT-er, spesielt innenfor samme provins.

For å få best mulig effekt av tilgjengelige norske ressurser til beste for afghansk politi kan det etableres tre typer norske PMT-er som dekker behovet i fire av femten politidistrikter i Faryab provins. Det antas at amerikanerne fortsetter å holde et PMT i Faryab og at de eller andre nasjoner dekker opp det resterende behovet i provinsen.

Kategorier norske PMT-er i Faryab

A. Norsk militært PMT

Forsvaret planlegger på egen hånd oppsetting av ett PMT basert på MP-lag bestående av seks grenaderer og to offiserer med politibak-

grunn. Dette teamet bør kunne brukes i politidistrikt hvor sikkerhetssituasjonen er ”signifikant” eller høyere.

B. Norsk PMT bestående av bare politi

To norske PMT-er med polititjenestemenn til bruk i politidistrikter med sikkerhetsnivå lavere enn signifikant kunne settes opp etter følgende kriterier for hvert av de to teamene:

- Seks polititjenestemenn med operativ bakgrunn, supplert med eventuelle latviske politirådgivere stasjonert i PRT Meymaneh. Et PMT etter dette konseptet kan ikke bestå av færre enn fire polititjenestemenn. For å sikre operabilitet gjennom en tjenesteperiode må det bestå av minst seks operative polititjenestemenn
- To pansrede kjøretøy (B6) Toyota Land Cruiser eller tilsvarende med ikke-militær signatur.
- Personlig bevæpning med både korte og lange våpen (pistol og automatgevær) for egenbeskyttelse, sambandsutstyr som er kompatibelt med ISAF, GPS og annen nødvendig utrustning for å operere utenfor leir.
- Halve teamet bør rotere skjevt for å sikre kontinuitet.
- Samtrening i forband med aktuelle norske militære enheter forut for og under deployering.

For å sikre full kommando- og kontrollmyndighet over politimentorene slik at de kan disponeres på heltid til PMT, kan de ikke være organisatorisk knyttet til EUPOL-A.

C. Norsk PMT bestående av militære og politi

En blanding av norsk militært personell og norske politirådgivere i PMT kan finne sted etter en forutgående avklaring både prinsipielt, juridisk og praktisk. Faglig sett er en slik løsning mer ideell enn en rent militært oppsatt PMT. En slik løsning setter store krav til god rolleforståelse, og det er nødvendig med samtrening før innsetting i misjonsområdet.

7 Konklusjon

FDD-prosessen er det eneste landsdekkende politireformprogrammet i Afghanistan med nødvendige ressurser og klart definerte mål. Med sin amerikanske og militære innretning er den ikke ideell i sin framtoning, sett med norske og mange andres øyne. Men FDD er det eneste programmet som innen rimelig tid kan bringe hele det afghanske politiet et nødvendig stykke framover. Det er i alles interesse at programmet blir så vellykket som mulig. Derfor er norsk deltakelse i dette programmet den mest fornuftige anvendelsen av våre politiresurser.

Den norske politibistanden i Afghanistan vil bli mest effektiv ved at den i hovedsak blir brukt til mentoringsoppgaver ved utvalgte politidistrikter i Faryab og inngå som en del av FDD-programmet. Politirådgiverne må innstille seg på at også norske militære får samme oppdrag og derfor vil operere som politimentorer, et fagfelt som til nå har vært forbeholdt politiet. For et best mulig resultat kreves det at selve mentoreringen utføres kunnskapsbasert, at man binder seg til deltakelse over tid og at man tar inn over seg utfordringene som ligger i tett samarbeid mellom politi og militære.

Siden forholdene i Afghanistan tvinger fram en situasjon hvor rollene til norsk politi og militære blir blandet, er det av største viktighet at ansvarlige norske myndigheter i forkant avklarer prinsipielle, juridiske og operative uklarheter.

FORKORTELSER

ABP -	Afghan National Border Police
ANA -	Afghan National Army
ANCOP -	Afghan National Civil Order Police
ANP -	Afghan National Police
ANP -	Afghan National Police
ANSF -	Afghan National Security Forces (politi og militære)
CNPA -	Central Narcotic Police Afghanistan
CSTC-A -	Combined Security Transition Command Afghanistan
DART -	District Assessment
DPKO -	UN Department of Peacekeeping Operations
ESDP -	European Security and Defence Policy
EUPOL-A -	EUs politimisjon
FDD -	Focused District Development
GK -	Genèvekonvensjonene
GPS -	Global Positioning System
IHR -	Internasjonal Humanitær Rett
IPCB -	International Police Coordination Board
ISAF -	International Security Assistance Force
MoD -	Forsvarsdepartementet
MoI -	Innenriksministeriet
MOT -	Mobile Observation Teams
MP -	Militærpoliti
MR -	Menneskerettighetene
NORAF -	Norwegian Project for Support of the Police in Afghanistan
NTM-A -	Nato Training Mission Afghanistan
OEF -	Operation Enduring Freedom
OMLT -	Operational Mentoring and Liaison Teams
OSSE -	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
PMT -	Police Mentoring Team
POD -	Politidirektoratet
PRT	
Meymaneh -	Provincial Reconstruction Team Meymaneh
RC Nord -	Regional Command Nord (Afghan istan)
ROE -	Rules of Engagement (engasjementsregler)
RPG -	Rocket Propelled Grenade
SOFA -	Status of Forces Agreement
SRSR -	Special Representative of the Secretary General
SSR -	Security Sector Reform
TP II -	Genèvekonvensjonenes andre tilleggsprotokoll
UNAMA -	United Nations Assistance Mission in Afghanistan