

Norges engasjement i Afghanistan – demokratibyggning eller symbolpolitikk?

- en studie av norsk bistand til den afghanske politireformen

Henning Høgseth

MASTEROPPGAVE
SAMPOL 650



Institutt for sammenliknende politikk

Universitetet i Bergen

September 2008

Forord.....	3
1 Innledning	6
2 Forkortelser	8
3 Teori og metode	9
4 Seksjon 1: Utvikling i internasjonale fredsoperasjoner – en personlig beretning 17	
4.1 Norsk politi i det tidligere Jugoslavia (1992-93)	22
4.2 Hebron – norsk politi på Vestbredden	23
4.3 Kosovo – bevæpnet norsk politi på Balkan	25
4.4 AFGHANISTAN – bilateralt eksperiment?.....	27
5 Seksjon 2: Kontekstuell bakgrunn for politireformen i Afghanistan.....	28
5.1 USAs tilnærming til politireformen.	29
5.2 EUs tilnærming til den afghanske politireformen.....	31
5.3 Norges tilnærming til den afghanske politireformen.	33
5.3.1 CNPA	35
5.3.2 Provincial Reconstruction Team.....	36
5.3.3 Tolkere	38
5.3.4 NORAF utvidelsen.....	39
6 Seksjon 3: Forholdet mellom mandat og praksis for norsk politi i Afghanistan .40	
6.1 Mandatutforming	40
6.2 Erfaringer i Afghanistan	42
6.3 Drøfting.....	51
7 Demokratibygging eller symbolpolitikk?	54
7.1 Hva gjør så NORAF i Afghanistan?	56

Forord

Denne erfaringsbaserte masteroppgaven er skrevet på bakgrunn av mine egne felterfaringer fra Balkan, Midt-Østen og Afghanistan. Jeg tjenestegjorde i det tidligere Jugoslavia 1992-93 som sivilt politi i FN, deretter i byen Hebron i 1994, tilbake til Balkan og Kosovo 1999 og så Afghanistan 2004-05. Alle disse oppdragene hadde forskjellige mandater og arbeidsoppgaver som i mer eller mindre grad passet med situasjonen på bakken i konfliktområdet. Dette forholdet mellom mandat og hva som egentlig skjer i operasjonsområdet, interesserte meg og spørsmålene jeg stilte meg selv var: Hva gjør jeg her og hvorfor er norsk politi engasjert i denne konflikten?

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg fått uvurderlig hjelp fra flere forskere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og fra Internasjonal seksjon i Politidirektoratet (POD). Uten denne støtten, hadde det ikke vært mulig for meg å gjennomføre denne oppgaven. Jeg har fått tilgang til mye av korrespondansen mellom Utenriksdepartementet og Politidirektoratet i forbindelse med Norges støtte til de afghanske myndigheters arbeid med å reformere det afghanske politiet.

Mye av denne korrespondansen er unntatt offentligheten i henhold til Off. Lov. § 6.1. Jeg har derfor katalogisert og nummerert disse skrivenene i et eget arkiv. I alt dreier dette seg om totalt 34 skriv som er gjort anonyme ved bruk av egen arkivkode. (Denne metoden ble godkjent av Terje Berntsen, UiB under en samling 6.september 2008).

Afghanistan er min til nå siste internasjonale erfaring og kanskje også den mest komplekse jeg har deltatt i. Dette skal jeg belyse ut fra mine egne erfaringer som leder for det norske politiprojektet høsten og vinteren 2004-05 og tre studiereiser til Afghanistan 2006-07 i regi av NUPI og Politidirektoratet. Jeg har levd i den troen at det norske politiprojektet kom i gang som følge av Bonn-avtalen fra 2001 og et bilateralt samarbeid mellom norske, tyske og de afghanske myndigheter. Hvordan dette politiprojektet egentlig startet, fant jeg ikke ut av før jeg fikk tilgang til arkivet i Politidirektoratet vinteren 2007-08 og svaret var for meg ganske overraskende. Det viste seg ut i fra korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og Politidirektoratet

at den aktøren som hadde presset på for at Norge skulle ta en lederrolle i Afghanistan for å bygge opp det afghanske grensepolitiet var: USA. Hvorfor ønsket USA at Norge skulle ta denne rollen, all den tid det var Tyskland som på dette tidspunktet var "lead Nation" innen den afghanske politireformen? (UD.2003. Dok. 1/2003. Fortrolig, jfr. Off. Loven § 6.1, 1 ledd.) Denne korrespondansen, som omhandler USA sitt ønske om at Norge skulle ta en lederrolle i forbindelse med opprettelsen av det afghanske grensepolitiet og hvorfor dette ikke ble noe av, vil bli belyst gjennom dokumentanalysen i metodekapitlet i denne oppgaven. Hvorfor USA ønsket at Norge skulle ta lederrollen i oppbyggingen av et afghansk grensepoliti, har jeg ikke gjort til gjenstand for analyse. Politidirektoratet stilte seg i utgangspunktet positiv til dette oppdraget og mente det kunne ligge innenfor det norsk politi hadde kapasitet til å gjøre. Denne henvendelsen ble liggende i Utenriksdepartementet i noe tid og på bakgrunn av henvendelsen fra USA, ble det bestemt å sende et "fact finding team" fra Politidirektoratet til Afghanistan for å vurdere hva norsk politi kunne bidra med i det tyske politiprojektet German Police Project Office (GPPO) opp mot de afghanske myndigheter. Denne reisen ble gjennomført i februar 2003. Ut fra en politifaglig vurdering fra dette teamet, ble det anbefalt at Norge ikke hadde kapasitet til å påta seg ansvaret for oppbyggingen av det afghanske grensepolitiet (Intervju med et medlem av dette teamet 2.9.2008). Det ble derfor besluttet å gjennomføre et pilotprosjekt våren 2003(UD skriv av 12.mars 2002 til POD. Dok. 1/2002) med noen få norske politirådgivere og for en begrenset periode ved Kabul Police Academy.

Den 5.februar 2003 undertegnet daværende Utenriksminister Jan Petersen en autorisasjon til Norges Charge` d`Affairs i Afghanistan Mr. Bjørn Johannessen som gav han fullmakt til å signere en avtale med de afghanske myndigheter (kopi av originaldokumentet. Dok 16/2003):

Agreement between the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Norway and the Interior Ministry of the Transitional Government of Afghanistan regarding the Norwegian contribution to the rebuilding of the Afghan Police Force as Part of the Stability Pact for Afghanistan.

Det er denne avtalen som fortsatt danner grunnlaget for det norske politiprojektet i Afghanistan. I artikkel 2, avtalen består av bare fire artikler, fremgår det hvilke arbeidsoppgaver de norske politirådgiverne skal ha:

Article 2

Activities of the Norwegian personnel

The activities of the Norwegian personnel shall be defined as follows:

1. Advising the Afghan authorities on the establishment of an Afghan police force which is bound by rule-of-law principles and respect for human rights, and on combating drug cultivation, drug processing and drug trafficking, and
2. Assisting in the training of Afghan police recruits, other police personnel, and personnel of other Afghan Law enforcement institutions, in light of principles set out in point 1.

Når en studerer punkt 2.2 nærmere, er det nærliggende å spørre om denne avtalen fortsatt åpner/åpnet for at Norge skulle ta på seg ansvaret for å bygge opp det afghanske grensepolitiet eller ikke. Slik prosjektet har utviklet seg siden oppstarten med pilotprosjektet i 2003 og permanent tilstedeværelse i landet siden våren 2004, er det grunn til å stille spørsmålet om utviklingen har gått i retning av begrepet "Mission Creep", med andre ord; har prosjektet vokst seg for stort og holder det seg innenfor de rammer afghanske myndigheter har bestemt?

1 Innledning

Fokuset i denne masteroppgaven vil fokusere på Norges utenriks – og sikkerhetspolitikk i Afghanistan og da spesielt rettet mot det norske politibidraget (NORAF) til reformen av det afghanske politiet (Taskhil). Når jeg bruker ordet å etablere, er det fordi det å bygge et nasjonalt, sentralstyrt politi i Afghanistan, er sett på som et viktig middel i demokratiseringsprosessen av landet. Etter tre tiår med væpnede konflikter og okkupasjon, finnes det i dag nesten ingen i det afghanske politiet som har noen form for formell politiutdannelse, kun kortere kurs. En annen utfordring er at 70 -80 % av polititjenestemennene/ kvinnene som i dag tjenestegjør i det afghanske politiet verken kan lese eller skrive. En tredje utfordring er hvem disse personene er, eller hva de har gjort før de begynte i politiet. Er de fra kriminelle miljøer? Er det personer som har begått krigsforbrytelser eller andre alvorlige lovbrudd? Er det internasjonale samfunnet med på å segmentere og legitimere et maktapparat som ikke har tillit i befolkningen? I sin bok "Democracy and Human Rights" peker David Beetham på det han kaller "The missing link of power" (Beetham 2000: 101) og forklarer dette med at demokratiassistansetiltak blir gjennomført mot det allerede eksisterende maktapparat i et land uten at en er villig til å reformere dette før tiltakene blir iverksatt. Dette medfører, i følge Beetham, at en segmenterer og legitimerer et maktapparat som fører til hindringer i demokratiseringsprosessen. Noe som blir påpekt i boka "Demokrati – vilkår og virkning" av Midgaard og Rasch.

The fundamental idea of democratic legitimacy is that the authorization to exercise state power must arise from the collective decisions of members of a society who are governed by that power. More precisely – and stated with attention to democracy's institutional character – it arises from the discussions and decisions of members, as made within and expressed through social and political institutions designed to acknowledge their collective authority (Midgaard og Rasch 1998: 7).

Integriteten til giverlandene eller donorene kan det også stilles spørsmål ved. Hva slags policy har de forskjellige aktørene? Er de genuint interessert i demokratibyggning eller er det snakk om hegemoni og global eller regional dominans? (Crawford. 2001: 35). Dette er spørsmål jeg søker svar på i de påfølgende kapitlene.

Norsk politi har deltatt i Peace Support Operations (PSO) siden 1989 i Namibia og gjør det fortsatt i en rekke forskjellige verdensdeler, uten at noen av disse spesifikke oppdragene er analysert i ettertid. Oppgaven er delt inn i tre hovedbolker. For det

første: Hvordan har mandatene fra FNs sikkerhetsråd forandret seg siden 1989? For det andre: Hva det internasjonale samfunnet og da særlig det norske politiet lært av denne utviklingen? For det tredje og hovedfokus i oppgaven: Hva er norsk politi sin rolle i den pågående politireformen i Afghanistan og hva har norsk politi tilegnet seg av erfaring etter nesten 20 år i internasjonal tjeneste? Før jeg går inn på disse hovedbolkene vil jeg gi noen teoretiske og metodologiske overveier til mine problemstillinger.

Det finnes lite empiri som belyser disse spørsmålene i forhold til norsk politi i internasjonale fredsoperasjoner. Derfor mener jeg at denne oppgaven vil være policy relevant og interessant for aktuelle beslutningstakere i oppstarten av nye fredsoperasjoner. Jeg håper denne erfaringsbaserte oppgaven kan bli et første skritt på veien til å systematisere og å nyttiggjøre erfaringer fra norsk politi sin tjeneste i internasjonale operasjoner.

2 Forkortelser

ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
CENTCOM	Central Command (US)
CSTC-A	Combined Security Transition Command - Afghanistan
CNPA	Counter Narcotic Police of Afghanistan
CIVPOL	Civilian Police (United Nations)
ConOps	Concept of Operation
DEA	Drug Enforcement Agency (USA)
EU	European Union
ESDP	European Security and Defence Policy (EU)
EUPOL - A	European Union Police Mission in Afghanistan
FDD	Focus District Development (Afghanistan – USA)
GPPO	German Police Project Office (Afghanistan)
IDP	Internal Displaced People
IFOR	Implementation Force (Nato - Bosnia)
IED	Improvised Explosive Device (Improvisert sprengladning)
ISAF	International Security Assistance Force (Nato – Afg.)
KFOR	Kosovo Force (Nato)
KPS	Kosovo Police Service
LOTFA	Law and Order Trust Fund Afghanistan (UNDP)
OEF	Operation Enduring Freedom (USA)
POD	Politidirektoratet
SFOR	Stabilization Force (Nato - Bosnia)
MoI	Ministry of Interior (Afghanistan)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NORAF	Norwegian Police Support to the Afghan Authorities
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
OSSE	Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa
PRT	Provincial Reconstruction Team (Afghanistan)
PSO	Peace Support Operation
RoL	Rule of Law
SRSG	Special Representative for the Secretary General (UN)
Taskhil	Den afghanske politireformen
TIPH	Temporary International Presence in Hebron
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Program
UN DPKO	United Nations Department for Peacekeeping Operations
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group (Namibia)
UNPROFOR	United Nations Protection Force (Former Yugoslavia)
QRF	Quick Reaction Force (ISAF)

3 Teori og metode

Hvordan en definerer og mener med demokratisk konsolidering og demokratiutvikling, finnes det mange teorier om og kriterier for i litteraturen. En måte å måle demokratisk konsolidering på, er den såkalte ”to-valgs testen” (Beetham 1999: 70). Denne testen viser om politisk ledende partier som taper valg og som deretter er villig til å gi fra seg makten til det vinnende partiet. Lijphart går enda lengre i sin tolking av hva han mener en vellykket demokratisk konsolidering er; et parti må tape valget, gi fra seg makten og ved neste valg vinne tilbake makten – og få den, før en kan snakke om et velfungerende demokrati (Lijphart 1999). Ingen av disse testene eller metodene passer særlig bra til å måle om Afghanistan er i ferd med å få til en demokratisk konsolidering eller ikke. President Karzai ble valgt til makten i oktober 2004, et valg som ble godkjent av FN, og sitter fortsatt med makten. Den store testen på om landet er på vei til å bli et fungerende demokrati kommer høsten 2009 da både kongressen (Loya Jirga) og presidenten er på valg. Imidlertid kan en hevde at utviklingen går i riktig retning. Det har i inneværende presidentperiode ikke vært forsøk på statskupp og det har heller ikke kommet krav fra opposisjonen om at presidenten må gå av.

Det finnes ikke noe samfunn hvor lovgivning alene er nok til å regulere det daglige liv og forhindre uro og vold. En lov må følges opp og derfor er et velfungerende politi og rettsvesen essensielle elementer i et politisk og administrativt system basert på en konstitusjon. Men nesten uansett hvilke styresett et land følger, vil det bli begått lovbrudd. Myndighetenes respons på slike handlinger vil variere etter landets konstitusjon, sedvane, lover og i Afghanistans tilfelle også sharia - lover som har sitt utspring fra Koranen. Generelt sett kan en hevde at uansett hvilke tradisjoner eller former for organisering et lands politi har, er deres hovedoppgaver delt opp tre generelle ansvarsområder; opprettholde ro og orden, hjelpe og assistere i nødssituasjoner av alle slag, forebygge og etterforske kriminelle handlinger (ICRC 1998). Politiet er gitt vide fullmakter av landets myndigheter og er i fredstid det eneste organet staten har som kan utøve vold mot egen befolkning for å opprettholde ro og orden. Max Weber stiller som et av sine krav til en stat følgende: ”Monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory” (Weber 1958: 78). Om Afghanistan fyller dette vilkåret i dag, kan diskuteres all den tid Operation Enduring

Freedom (OEF) pågår for fullt i landet og USA har egne fengsler for pågrepne afghanere inne i sine leire i landet. Det finnes tre grunnleggende prinsipper for utøvende politimyndighet som er anerkjent og vedtatt i de internasjonale menneskerettighetene og det handler om lovlighet, nødvendighet og proporsjonalitet.

- *Har den bestemte politiaksjonen hjemmel i lovverket?*
- *Er det ut fra en politifaglig og juridisk vurdering nødvendig å utføre politiaksjonen?*
- *Er den makt som brukes eller som er planlagt brukt proporsjonal i forhold til den aktuelle situasjonen?*

Bare når svaret er ja på samtlige tre spørsmål, oppfyller politiaksjonen de juridiske krav og kan derfor rettferdiggjøres.

Som mine eksempler viser, er det ofte store forskjeller på hva som står i en Sikkerhetsresolusjon fra FN, hvilken politisk vilje det er til å gjennomføre disse og hva som egentlig skjer på bakken i operasjonsområdet. For å belyse disse forholdene har jeg benyttet meg av artikkelen "Peacekeeping: Organized Hypocrisy?" i European Journal of International Relations fra 2007, skrevet av Michael Lipson (Lipson 2007). I denne artikkelen drøfter Lipson om fredsoperasjoner er en form for dobbeltmoral eller skinnhellighet satt i system. For å underbygge denne hypotesen bruker han blant annet folkemordet i Rwanda i 1994 og konflikten i det tidligere Jugoslavia som caser, noe som i siste tilfelle passer godt inn i min oppgave all den tid jeg tjenestegjorde i dette konfliktområdet og fikk merke denne forskjellen på hva politikerne sier, bestemmer og så ikke utfører. Gapet mellom hva som bestemmes og hva som egentlig blir utført, kan forsterkes når presset mot FN om å gjøre noe med en konflikt eller en humanitær krise, når det egentlig ikke er noen internasjonal politisk enighet eller villighet til å iverksette det som er bestemt i Sikkerhetsrådet. I forbindelse med Rwanda - krisen i 1994 pekte Michael Barnett på følgende i forbindelse med FN resolusjon 918 av 17. mai 1994:

Passing resolutions that did not stand a chance of being implemented, and sending emissaries into field to try to produce a cease-fire when it was clear that none would be had – these and other diplomatic undertakings can be reasonably and rightly justified on grounds that attempts had to be made. But these activities also served another function: they helped to hide the UN's reluctance to act. Consider the council's endless meetings.

Although their ostensible purpose was to try to achieve collective action, they also served to hide collective inaction (Barnett. 2002: 143-4).

Med andre ord, diskusjoner og avgjørelser følger FNs normer, samtidig som dette blir brukt for å skjule at det egentlig ikke er noen politisk vilje til å gjøre noe, som igjen resulterer i at lite eller ingen ting blir iverksatt i konfliktområdet.

Etableringen av ”Safe Havens”, altså sikre områder i Bosnia & Hercegovina på 1990-tallet, er et annet eksempel på misforholdet mellom det som bestemmes i Sikkerhetsrådet, hvilke ressurser som blir stilt til rådighet og det som ”*de facto*” skjer i operasjonsområdet.

David Rieff beskriver dette i sin bok ”Slaughterhouse: Bosnia and the failure off the West”:

As was often the case with United Nations resolutions on Bosnia, the stated purpose of a given decree was rarely the same as its real goal. The Safe Havens policy was adopted after the Bosnian Serbs had turned Srebrenica into a real killing ground. In France, in particular, there was great pressure on the Mitterand government for military intervention, and pressure was building in Britain. In the view of many observers at the United Nations, in and out of the Secretariat, the French and British had to be seen to be doing something, and designating some towns in Bosnia demonstrated resolve without actually committing the United Nations and NATO to very much (Rieff 1996: 173).

FNs Sikkerhetsrådsresolusjoner 819, 824 og 836 av 1993 gav fullmakt til etablering av de såkalte ”Safe Havens” i Srebrenica og fem andre byer, men var mer av symbolsk verdi og ikke knyttet til effektive tiltak på bakken, selv om SCR 836 hadde et klart kapittel VII mandat. Force Commander i FNs Protection Force (UNPROFOR) (Høyeste militære sjef i en FN operasjon) hadde bedt Sikkerhetsrådet om 34 000 soldater til å oppfylle disse tre resolusjonene og sikre lokalbefolkningen mot overgrep og angrep, han fikk bare 7600.¹ Selv om mandatet var robust, ble Force Commander ikke gitt de ressurser som var nødvendig for å utføre oppdraget og det hele endte med tragedien i Srebrenica og at NATO tok over det militære ansvaret fra FN i Bosnia gjennom sine operasjoner Implementation Force (IFOR) senere Stabilisation Force (SFOR).

¹ Se http://www.un.org/depts/dpko/dpko/co_mission/unprofor_b.htm

Kan de samme erfaringene overføres til FN og NATOs operasjoner i Afghanistan (UNAMA og ISAF) når det gjelder forholdet mellom mandat, det internasjonale samfunnet har forpliktet seg til igjennom blant annet ”The Afghanistan Compact” fra møtet i London 31. januar til 1. februar 2006² og toppmøte i Paris sommeren 2008 og det som faktisk skjer i konfliktområdet? I Sikkerhetsrådets resolusjon 1386 av 20. desember 2001 står det følgende i paragraf 5:

” Acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

5. Calls upon all Afghans to cooperate with the International Security Assistance Force and relevant international governmental and non-governmental organizations, and welcomes the **commitment of the parties to the Bonn Agreement to do all within their means and influence to ensure security**, including to ensure the safety, security and freedom of movement of all United Nations personnel and all other personnel of international government and non-government organizations deployed in Afghanistan;”.

På dette tidspunktet gjaldt denne resolusjonen bare for Kabul med omegn og derfor var det enkelt for Sikkerhetsrådet å få vedtatt denne FN operasjonen. I slutten av 2001 og begynnelsen av 2002 var det vel ingen i FN, NATO eller politikerne her hjemme som kunne forutse eller tenke seg at International Security Assistance Force (ISAF) innen 5. oktober 2006 skulle ekspandere slik at de dekket hele Afghanistan.³ Utfordringen for det internasjonale samfunnet og de afghanske myndighetene er at SCR 1386, med tilleggsresolusjoner, fortsatt gjelder, med de forpliktelsene det medfører eller burde ha medført.

Barnett R. Rubin skriver i sin bok ”The Fragmentation of Afghanistan følgende:

[...]the international impact of domestic conflicts can be as far-reaching as the domestic impact of international conflicts. If the international community does not find a way to rebuild Afghanistan, a floodtide of weapons, cash, and contraband will escape that state’s porous boundaries and make the world less secure for all (Rubin 2002: 280).

Det Rubin forutså i 2001/02 synes å passe konflikten i dagens Afghanistan litt for godt. De internasjonale styrkene i landet representert med ISAF og OEF, i samarbeid med afghanske sikkerhetsstyrkers kamp mot Taliban og andre bevæpnede grupperinger tok en alvorlig vending natt til onsdag 3. september 2008, da internasjonale styrker gjennomførte en militæroperasjon med bruk av helikoptre og bakkestyrker inne i Pakistan.⁴ Denne operasjonen er verken bekreftet eller benektet av

² Se http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf

³ Se <http://www.nato.int/issues/isaf/>

⁴ Se http://www.rferl.org/content/pakistan_us_border_raid/1196279.html

amerikanske myndigheter. Dette er i så fall den første offisielle bakkeoperasjon inne i Pakistan siden kampen mot Al-Qaida og Taliban startet i oktober 2001. Hva slags politiske følger dette får internt i Pakistan med dagens skjøre politiske styre og i forholdet til USA, gjenstår å se, men det var dette Rubin advarte mot i 2001.

Metodene som vil bli benyttet, er kvalitativ metode med en case studie, støttet opp av dokumentanalyse, dybdeintervjuer og deltakende observasjon (Yin 2003). En kvantitativ spørreundersøkelse gjort under et feltbesøk i Afghanistan i mai 2007 vil også i noen grad bli brukt. Alle disse metodene som nevnt over har alle sine styrke og svakheter som jeg vil kort komme inn på.

Dokumentanalyse: Fordelene med denne metoden er at en får eksakte datoer, steder og hvem som har vært tilstede eller hvem som har produsert dokumentet. Ulempene i mitt tilfelle er at flere av dokumentene er møtoreferater hvor tolk er benyttet. Spørsmålet en da kan stille er hvor korrekt er denne informasjonen?

Dybdeintervjuer: Fordelen med denne metoden er at en får en personlig tilbakemelding fra personer som er direkte involvert i konflikten eller operasjonen. Disse betraktningene kan på den andre side være farget av hvor intervjuobjektet står i konflikten og kan være lite objektive. Bruk av tolk under intervjuene kan også i mitt tilfelle forsterke dette, all den tid jeg ikke kan etterkontrollere hva som egentlig har blitt oversatt og dette gjelder begge veier.

Deltakende observasjon: Gjennom mine erfaringer som sivil politimann gjennom fire forskjellige fredsoperasjoner, har gitt meg en unik mulighet til å observere hva som skjer fra dag til dag i et konfliktområde. Utfordringene for meg er at jeg også blir preget av hvor jeg er i organisasjonen og derfor kanskje ikke har hatt den nødvendige distansen til konflikten for at mine observasjoner blir så objektive som ønskelig.

Spørreundersøkelsen: Den spørreundersøkelsen som i liten grad brukes i oppgaven, har for få respondenter til å kunne vise til noen signifikante funn, men den gir grunnlag for noen gode refleksjoner over norsk politi sin innsats i Afghanistan.

Spørsmålene det søkes svar på er Norges forhold til FN, NATO, EU og de afghanske myndighetene gjennom det norske politibidraget i Afghanistan. Jeg vil bruke mine egne erfaringer fra andre konfliktområder som eksempler og argumenter for å belyse kompleksiteten og dilemmaene det internasjonale samfunnet møter i sitt arbeid med å understøtte de afghanske myndigheters utfordringer med å etablere Afghan National Police (ANP).

Jeg kunne ha valgt Kosovo som case, med de utfordringene som nå følger med en mulig overgang fra en FN operasjon til at EU har satt seg som fore å ta over 15. juni 2008, men jeg valgte vekk denne konflikten da den pr d.d. ikke er løst i FNs Sikkerhetsråd (september 2008). Mitt valg av case studie falt på politireformen i Afghanistan. I tillegg vil jeg benytte meg av dokumentanalyse av over 50 korrespondanser/dokumenter mellom Politidirektoratet og Utenriksdepartementet og andre involverte instanser så som EU og de afghanske myndigheter. De fleste av disse dokumentene er unntatt offentlighet, men er katalogisert og arkivert av meg. Jeg vil jeg også triangulere min oppgave (Ringdal 2001: 115), ved å bruke en kvantitativ metode. Dette vil jeg gjøre ved å benytte meg av en spørreundersøkelse som ble sendt elektronisk ut til 33 norske polititjenestemenn/kvinner med erfaring fra Afghanistan. 15 av disse svarte på henvendelsen, noe som umuliggjør generalisering, men gir allikevel noen interessante funn. Denne undersøkelsen ble gjennomført våren 2007. I tillegg er en betydelig del av min metode basert på elite intervjuer av personer som har vært eller fortsatt er sentrale innen det norske politiprojektet og blant afghanske myndighetspersoner. Disse intervjuene er blitt gjennomført i Norge og under mine tre studieturer til Afghanistan i 2006-08 etter at jeg sluttet som leder for politiprojektet februar 2005. Et av intervjuene klarte jeg å få gjennomført med den afghanske vise innenriksministeren Abdul Hadi Khalid på et fly mellom Kabul og Dubai i 2007. Hovedfokuset mitt vil være norske myndigheters beslutningsprosesser før det norske politiprojektet startet og hva som har skjedd underveis. En av mine utfordringer ved at jeg har valgt det norske politibidraget til den afghanske politireformen, er at prosessen som studeres er pågående og vil heller ikke være avsluttet innen tidsrammen for min oppgave. Dette vil gi meg noen aktualitetsproblemer, men hovedfokuset vil være den tilnærmingen jeg har beskrevet ovenfor (Marsteintredet, L. 10.03.07 UiB). Gjennom to og et halvt år som politistipendiat ved Norsk Utenrikspolitiske Institutt (NUPI) har jeg deltatt på mange ulike seminarer og møter

som igjen har gjort at jeg har bygd et godt nettverk av personer som jobber i eller med Afghanistan konflikten. Dette nettverket brukes nesten daglig til å holde meg oppdatert om situasjon i landet og i regionen. Mandag 2.juni 2008 holdt den nye Special Representative for the Secretary General (SRSG) for United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Kai Eide, et seminar ved NUPI, hvor han kom med sine betraktninger om situasjonen i Afghanistan. Gjennom sitt innlegg la han vekt på tre hovedutfordringer i tiden fremover:

- Styrke institusjonsbyggingen i landet og da med særlig fokus på politiet og rettsvesenet.
- Energiutvikling
- Jordbruksutvikling

Eide fremhevet flere ganger i sitt innlegg at Afghanistan var et politisk prosjekt som kun kan gjennomføres med dyp forankring i den afghanske befolkningen.

For å forsøke å få svar på spørsmålene og problemstillinger rundt internasjonale fredsoperasjoner norsk politi har deltatt i, arrangerte NUPI og Politidirektoratet i samarbeid et ”Lessons Learned” seminar 28. og 29. mars 2006 (POD 2006 dok. 022/2109.1/06). På dette seminaret deltok det i alt 49 polititjenestemenn/kvinner som alle hadde innehatt en eller annen form for lederposisjon i samtlige FN, OSSE eller andre type internasjonale oppdrag norsk politi har deltatt i siden FNs Transition Assistance Group-operasjon i Namibia i 1989-90 (UNTAG). Et slikt seminar for å utveksle erfaringer og samle informasjon, har aldri vært gjennomført verken før eller siden. Spørsmålet er om slike seminarer har noe for seg, all den tid slik informasjonsinnhenting ikke er satt i system og gjort tilgjengelig for norsk politi generelt. Noe som også fremgår av rapporten til Signe Astrup Arnesen ” Så ute – høste hjemme?”(Arnesen 2005). Deltakerne hadde en erfaringsbakgrunn som gikk fra ”Police Adviser” i FNs Department for Peacekeeping Operations (DPKO), altså leder for alle FNs sivile politioperasjoner (CIVPOL) til vanlig feltarbeid ute i operasjonene. Deltakerne ble på forhånd bedt om å ta med seg alle typer sluttrapporter de hadde skrevet. Det viste seg at ingen hadde noen gang blitt spurt om å skrive en ”Lesson Learned” rapport etter avsluttet utenlandsoppdrag. Med andre ord, det finnes ingen empiri som beskriver hva norsk politi har tilegnet seg av erfaringer og kompetanse i internasjonale operasjoner siden starten i Namibia og frem til dags dato. Det eneste

kontingentleder for hvert oppdrag er pålagt å skrive, er en sluttrapport etter endt tjenesteperiode. Dette er en mer eller mindre teknisk rapport som beskriver hvem som var hvor og hvilken stilling vedkommende hadde i operasjonen. Sett på bakgrunn av at Norge har hatt over 200 polititjenestemenn/kvinner i en kapitel VII operasjon i Kosovo siden 1999, er det ganske forunderlig at denne kompetansen ikke har blitt tatt vare på og benyttet i forebyggende kriminalitetsbekjempelse her hjemme. Store ressurser er blitt brukt her hjemme for å kartlegge og bekjempe organisert kriminalitet med utspring fra Balkan, på samme tid har det tjenestegjort et betydelig antall norske polititjenestemenn/kvinner i dette område som en har forsøkt å kartlegge fra Norge, uten at denne unike erfaringen og personkunnskapen er blitt benyttet i norsk politi. Det er kun i noen få enkelte konkrete kriminalsaker som er blitt utført i Norge og gjerningsmannen har flyktet til Balkan, slik kontakt har blitt opprettet. Så forsøket med å samle sammen mange "Lesson Learned" rapporter på dette NUPI seminaret mislyktes på grunn av en enkelt faktor: Det finnes ingen slike rapporter! Bare masse taus kunnskap som innehas av den enkelte og som bare kommer til nytte hvis vedkommende velger å reise ut igjen i en ny fredsoperasjon.

FN gjennom DPKO opprettet i 2005 en enhet de kalte "Lessons Learned Unit" som et forsøk på å samle inn og bearbeide felterfaring til bruk i fremtidige operasjoner. FN har nå skiftet navn på denne enheten til "Best Practice Unit", noe som langt på vei må være en innrømmelse av at dette arbeidet ikke har lyktes.

4 Seksjon 1: Utvikling i internasjonale fredsoperasjoner – en personlig beretning

I dette kapittelet vil jeg bruke mine felterfaringer fra fire selvopplevde fredsoperasjoner og knytte disse til de forskjellige mandatene vi opererte under og i hvilken grad disse passet til konflikten.

Under den kalde krigen ble FNs fredsbevarende operasjoner i hovedsak benyttet for å overvåke våpenhviler mellom stater. Disse operasjonene krevde samtykke fra de stridende parter og FN styrkene hadde kun lov å bruke makt i selvforsvar, altså en kapittel VI operasjon. Dette betyr at operasjonen er hjemlet i *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice* som trådte i kraft 24.oktober 1945 og mandatet er gitt av FN's sikkerhetsråd. Disse tradisjonelle fredsbevarende operasjonene fra denne perioden kalles gjerne "første generasjons" fredsoperasjoner.

Det en gjerne kaller "andre generasjons" fredsoperasjoner startet etter Berlinmurens fall og det skifte dette medførte på det internasjonale sikkerhetspolitiske klima. Rent praktisk medførte dette skifte i internasjonal politikk at det ble mulig å iverksette FN resolusjon 435 av 1979 i Namibia, altså 10 år etter at denne resolusjonen ble fattet av FNs Sikkerhetsråd.

UNTAG ble gjennomført i Namibia 1989 – 90 og regnes som den første multifunksjonelle FN operasjon og blir omtalt som en av FNs mest vellykkede operasjoner. I denne operasjonen deltok det militære styrker, sivilt politi og et betydelig innslag av sivile eksperter. Oppdraget til UNTAG var å sikre Namibias uavhengighet gjennom frie og rettferdige valg, noe også FN klarte. Operasjonen startet i april 1989 og ble avviklet i mars 1990, dette var den første FN operasjonen norsk politi deltok i. Det var i alt 20 politiobservatører fra Norge som tjenestegjorde i UNTAG, alle menn. Kjønnsperspektivet i internasjonale operasjoner og rekruttering av kvinner til politiet har siden den gang utviklet seg og som resulterte i FN resolusjon 1325 (2000). Denne resolusjonen omhandler kvinner, fred og sikkerhet. Norge lanserte sin egen handlingsplan i mars 2006: "Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og

sikkerhet”.⁵ Regjeringen har forpliktet seg gjennom denne handlingsplanen å øke rekrutteringen av kvinner til fredsoperasjoner, i internasjonale organisasjoner som FN, NATO, EU og OSSE. Her hjemme er Politihøgskolen gitt pålegg om å fortsette sitt vellykkede arbeid med å rekruttere flere kvinnelige studenter til grunnutdanningen (37 prosent av studentene ved Politihøgskolen var kvinner ved opptaket høsten 2005). Ut fra oversikten nedenfor fra Politidirektoratet, fremgår det ikke hvor mange polititjenestekvinner som har deltatt i disse operasjonene, men kvinner har siden 1992 deltatt i samtlige operasjoner Norge har avgitt politipersonell til. Jeg vil senere komme tilbake til dette tema om kvinner, fred og sikkerhet i forbindelse med norsk politi i Afghanistan.

”Tredje generasjons” fredsoperasjoner utviklet seg på slutten av 1990 tallet gjennom FN sine operasjoner i Kosovo (UNMIK) og Øst-Timor (UNTAET), hvor begge disse operasjonene ble gitt et kapittel VII mandat fra FNs Sikkerhetsråd (Bellamy og Williams 2004). Dette betyr ”de facto” at FN tok over administrasjonen over provinsen Kosovo og landet Øst-Timor, med alle de utfordringer og vanskeligheter dette førte med seg. Øst-Timor ved at FN trakk seg ut for tidlig og måtte etter en tid rykke inn i landet igjen og Kosovo som erklærte seg uavhengig i mars 2008 med påfølgende indre uro og delt internasjonalt syn på om Kosovo skal anerkjennes som et land eller ikke. Erfaringene fra disse to operasjonene er kanskje en av grunnene til at FNs Sikkerhetsråd ikke har autorisert en kapittel VII operasjon i provinsen Darfur i Sudan, men noe som kan karakteriseres som en kapittel VI ½ operasjon. Altså ikke en operasjon med alle fullmakter til å benytte seg av de midlene som er nødvendig for å få slutt på stridigheter, men med et utvidet selvforsvarsmandat for operasjonen, noe som igjen kan skape større forvirring enn avklaring i forhold til engasjementreglene for soldatene.

Hvordan disse tre generasjonsbegrepene brukes, varierer i litteraturen. FNs Sikkerhetsråd kategoriserte i 2005 fremtidige utfordringer for å opprettholde fred og stabilitet i seks kategorier: *”Preventive diplomacy, Peacemaking, Peacekeeping, Peace-enforcement, Peace-building and Sanctions”* (United Nations Police

⁵ Se www.publikasjoner.dep.no

Handbook. 2005). Det ligger utenfor denne oppgaven å definere og analysere disse begrepene opp mot aktuelle konflikter og operasjoner.

Tabell 1: NORSK POLITIPERSONELL I FREDOPERASJONER 1989 - 2003

1989 – 1990	UNTAG/Namibia	20	politiobservatører
1992 – 1993	ONUSAL/El Salvador	5	politiobservatører
1992 – 1993	UNTAC/Cambodia	31	politiobservatører
1992 – 1995	UNPROFOR/ Jugoslavia	107	politiobservatører
1994 – 1995	ONUMOZ/Mosambik	11	politiobservatører
1994 – 1997	TIPH I/Hebron	15	politiobservatører
1994 – 1999	UNDP/El Salvador	4	politiinstruktører
1994 – 2003	MINURSO/Vest Sahara	16	politiobservatører
1995 – 2002	UNIPTF/Bosnia	156	politiobservatører
1995 – 2001	WEU/Brussel	2	politirådgivere
1996 – 1999	FN/DPKO New York	1	politirådgiver
1996 – 1997	UNTAES/Croatia	70	politiobservatører
1996 – 1998	TRC/Sør-Afrika	6	politietterforskere
1997 – 2001	MAPE/Albania	16	politiekspert
1997 -	TIPH II/Hebron	95	politiobservatører
1998 – 2001	MINUGUA/Guatemala	5	politiobservatører
1998 – 1999	UNPSG/Croatia	15	politiobservatører
1998 – 1999	UNOMSIL/Sierra Leone	1	politirådgiver
1998 – 2002	OSSE/Croatia	25	politiobservatører
1999 – 2004	OSSE/Kosovo	27	politiinstruktører
2000 – 2001	Riksadv. Albania	1	politirådgiver
2000 –	UNMIK/Police/Kosovo	105	polititjeneste m./k.
2000 – 2001	FN/DPKO New York	1	politirådgiver
2000 –	UNAMSIL/Sierra Leone	16	politirådgivere/instr
2000 – 2002	UNTAET/Øst-Timor	13	politirådgivere
2001 – 2002	FN/DPKO New York	1	politirådgiver
2001 –	OSSE/Serbia og Montenegro	13	politirådgivere
2001 –	OSSE/Makedonia	14	instrukt/rådgivere
2002 –	UMISET/Øst-Timor	5	politirådgivere
2003 – 2006	FN/DPKO New York	1	politirådgiver
2003 –	UNMIL/Liberia	6	politirådgivere
2003 --	EUPM/Bosnia og Herzegovina	14	politirådgivere
2004 –	EUPOL Proxima/Makedonia	5	politirådgivere
2004 –	OSSE/Kroatia	1	politirådgiver

Totalt 818 tj. menn/-kvinner pr. juni 2004

(Kilde: Politidirektoratet)

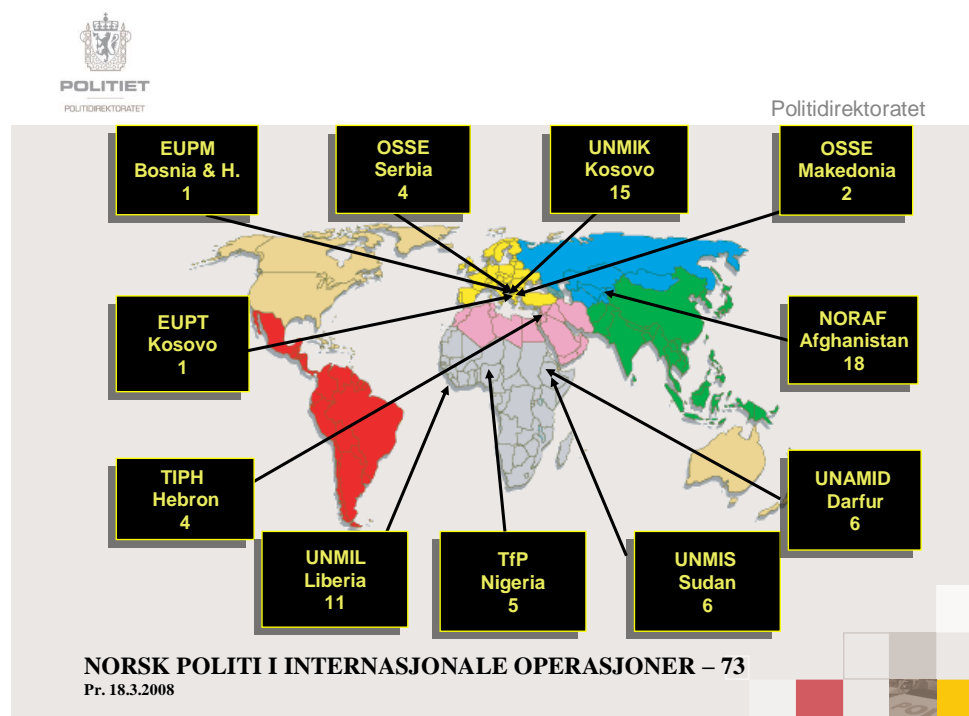
Denne listen er under oppdatering i Politidirektoratet. Siden 2004 har det kommet til to nye operasjoner som norsk politipersonell deltar i, nemlig FN sine operasjoner i Sudan og det bilaterale politiprojektet mellom Norge og Afghanistan (NORAF). Dette vil si at over 1 000 norske polititjenestemenn/ kvinner har erfaring fra internasjonal krisehåndtering. Spørsmålet er om denne kompetansen blir benyttet og

tatt vare på i det norske politiet? Signe Astrup Arnesen har sett på dette spørsmålet gjennom sin undersøkelse ”Så ute, høste hjemme?” (Arnesen 2005) hvor hun tegner et ganske nedslående bilde av politiets utnyttelse av internasjonalt ervervet kompetanse.

Hvordan blir så en FN operasjon til? Etter at FNs Sikkerhetsråd har vedtatt og autorisert en operasjon, kan flere ting skje. Det ene er at FN gjennomfører oppdraget selv, eller at de kan gi oppdraget til en regional organisasjon slik som Nato gjennom sin ISAF styrke i Afghanistan eller den Afrikanske Union (AU) i Sudan. Eller en kombinasjon av dette, slik FN og AU nå i disse dager bygger opp sin hybrid operasjon i Darfur er også en mulighet. Velger FN å ta oppdraget selv, er det ”United Nations Department of Peacekeeping Operations” (UN DPKO) som får det operasjonelle ansvaret for å planlegge, utføre og kontrollere operasjonen. Etter at DPKO har mottatt oppdraget, settes det ned et ”assessment team” som består av militære offiserer, sivilt politi og en rekke sivile eksperter innen finans, administrasjon, ledelse og lignende. Dette teamet får så i oppdrag å operasjonalisere mandatet fra Sikkerhetsrådet. Dette gjøres ved at teamet reiser til de områdene mandatet for operasjonen gjelder for. Hensikten med denne vurderingsreisen er å skaffe FN et så godt beslutningsgrunnlag som mulig for oppstart og gjennomføring av operasjonen. Her vurderes det hvor mange som trengs i det sivile FN politiet, størrelsen på de militære styrkene og hvilke sivile funksjoner som må dekkes for å kunne gjennomføre oppdraget. Når dette teamet er tilbake i FN hovedkvarteret, starter jobben med å utarbeide en ”Concept of Operation” (ConOps), altså en operasjonsplan på hvordan jobben skal gjøres innenfor de juridiske rammer som er gitt av Sikkerhetsrådet. Deretter sender DPKO ut noe de kaller ”notes verbal” til medlemslandene og ber om støtte til denne operasjonen i form av personell, utstyr og penger. FN har ikke egne midler for å drive fredsoperasjoner og må be om midler fra ”donor nations” (giverland) til sine mange operasjoner. Denne henvendelsen blir så mottatt i Norges faste FN delegasjon i New York (”permanent mission”) hvor det i frem til i 2007 ikke var noen politirådgiver, men to norske militære offiserer som vurderte og saksbehandlet alle oppdrag som gjaldt norsk sivilt politi i fredsoperasjoner. Dette ble forandret i 2007 ved at Utenriksdepartementet (UD) fjernet den ene militærrådgiverstillingen og opprettet en politirådgiverstilling. Delegasjonen vurderer denne henvendelsen fra DPKO og sender den til UD. I Utenriksdepartementet blir det tatt en politisk beslutning om Norge skal stille politirådgivere til rådighet for FN. Politidirektoratet som har det operative ansvaret for

sivilt politi i internasjonale operasjoner, se oversiktskart, foretar en kapasitetsvurdering. Det norske Storting har bestemt at inntil 1 prosent av det norske politiet kan avgis til slike oppdrag (St.meld. nr. 18 1999-2000). Dette betyr i overkant av 80 polititjenestemenn/kvinner og som det fremgår av oversikten nedenfor, begynner en nå å nærme seg den grensen (Dybdeintervju av 22.2.08).

Figur 1. Kart over norsk politi i internasjonale operasjoner



(Kilde: Politidirektoratet 18.3.2008)

Etter at DPKO har fått tilbakemeldinger fra medlemslandene om hvem som kan og vil stille med politipersonell i en spesifikk operasjon, begynner arbeidet med å velge ut donor land. Dette er en politisk prosess som krever at vurderingsteamet har gjort en grundig jobb. For å illustrere dette, er det ikke politisk mulig å sende tyrkiske eller greske politirådgivere til FN operasjonen på Kypros.

Tradisjonelt sett er ikke deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner en del av norsk politi sine hovedoppgaver, men i tråd med regjeringens generell utenrikspolitikk har Justisdepartementet funnet det naturlig at norsk politi bidrar til fred og stabilitet også utenfor Norges grenser. Rettsvesen, politi og fengselsvesen er av stor betydning for demokratiutviklingen i land som har vært igjennom krig og krisesituasjoner. Det er en

økende forståelse i det internasjonale samfunnet for å satse på politi og justisreformer og øke disse kompetanse anses som avgjørende for å fremme demokrati og menneskerettigheter. Norge er det eneste landet i Afghanistan som bidrar med rådgivere innen hele rettskjeden, med de etiske dilemmaene det fører med seg.

4.1 Norsk politi i det tidligere Jugoslavia (1992-93)

Mandat og oppgaver til sivilt politi i en fredsoperasjon er veldig varierende og mandatet er ikke alltid tilpasset situasjonen i konfliktområdet. Jeg tjenestegjorde selv i United Nations Protection Force (UNPROFOR) i den serbisk okkuperte delen Krajina som er en del av Kroatia i 1992-93. Denne første FN operasjonen i det tidligere Jugoslavia fikk sitt mandat av FNs Sikkerhetsråd den 21.februar 1992 gjennom resolusjon 743 og oppgaven til FN politiet var å ”monitorere” det serbiske politiet og bistå med repatriering av internt fordrevne personer i Kroatia (IDP). Den norske politi- kontingenten (20 stk) ble samlet til en ukes forkurs i regi av Justisdepartementet før avreise med militært transportfly direkte til Beograd. Forkurset var lagt opp veldig teknisk med vaksiner, tilpassing av uniformer, pass etc. og nesten ikke et ord om konflikten. En av våre mange utfordringer var: Hva betyr det å ”monitorere” et annet lands politi? Det fantes ingen retningslinjer fra FN på hvordan dette skulle gjøres, det viktigste for FN var å få flest mulig UNCIVPOL (United Nations Civilian Police) ut i operasjonsområdet, noe også FN klarte. Utfordringene for oss som ble sendt ut i distriktene var mange og direkte livsfarlig. Vi ble kjørt fra Beograd til byen Knin i Krajina i serbiske busser og med serbisk bevæpnet politieskorte. Lite visste vi om skjebnen til alle de menneskene vi så langs veien på vår tur igjennom Bosnia-Herzegovina. Vi hadde rett og slett ikke begrep om hva som foregikk.

Etter noen dager i Knin ble vi norske UNCIVPOL fordelt på fem forskjellige småbyer langs ”confrontation line”. Dette viste seg å ikke være noen annet enn det som på godt norsk kalles frontlinjer. Vi hadde jo hørt på forhånd at det hadde vært noen uroligheter i området, men vi visste jo ikke at vi skulle bli innblandet i direkte krigshandlinger, bli beskyttet av artilleri, raketter, håndvåpen og utplassering av miner på veiene vi brukte. Vi ble plassert i de forskjellige byene og bussen reiste videre. Der sto vi i en by som het Benckovac, fem norske polititjenestemenn, uten kjøretøy, samband,

tolker, et sted å jobbe ut fra etc. Kortversjonen er: Vi manglet absolutt alt for å kunne begynne å jobbe. Kanskje ikke så rart at 63 FN personell ble drept eller omkom i ulykker i den perioden jeg jobbet i det tidligere Jugoslavia. Totalt ble 213 medlemmer av UNPROFOR drept eller døde av andre grunner,⁶ før NATO tok over oppdraget i 1995 med sin IFOR styrke. Totalt tjenestegjorde 107 norske polititjenestemenn/kvinner i UNPROFOR og ingen ble drept eller alvorlig skadet. UNPROFOR hadde et fredsbevarende mandat, men det var ingen fred å bevare, det er vel kanskje hovedgrunnen til at FN mistet så mange av sine medarbeidere i denne perioden. Hvorfor ble den norske politikontingenten sendt inn så tidlig i dette konfliktområde? Etter ett års tjeneste i UNPROFOR kom den første norske politikontingenten hjem til Norge i april 1993. Representanter fra Justisdepartementet tok imot oss og plasserte oss på hotel ei natt for å gjennomføre legesjekk for samtlige og så ble det gitt tre dager fri før samtlige returnerte til sine respektive politidistrikt for aktiv tjeneste. Rutinene ved hjemkomst etter internasjonal tjeneste er nå betydelig bedre ivaretatt av Politidirektoratet, gjennom blant annet obligatorisk de-brief, karantenetid før en kan søke ut igjen og tilbud om profesjonell hjelp tilpasset eget behov.

4.2 Hebron – norsk politi på Vestbredden

Temporary International Presence in the city of Hebron (TIPH) var mitt andre internasjonale oppdrag. Bakgrunnen for dette oppdraget var den pågående “Oslo prosessen” om fred i Midt-Østen og massakren i Ibrahimi moskeen i februar 1994 hvor en amerikansk bosetter, Baruch Goldstein, drepte 29 palestinere før han selv ble drept. FN`s Sikkerhetsråd fordømte massakren og ønsket en internasjonal observatørstyrke til byen, hjemlet gjennom resolusjon 904/1994. Yasser Arafat annonserte at PLO ville trekke seg fra videre fredsforhandlinger, hvis ikke en slik internasjonal observatørstyrke ble utplassert i byen Hebron. Den 31. mars 1994 undertegnet representanter fra PLO og den israelske regjering en avtale om å etablere internasjonale observatører i Hebron (TIPH). Norge, Danmark og Italia ble anmodet om å stille observatører til TIPH. Hvorfor disse tre landene ble valgt ligger utenfor denne oppgaven å besvare, men oppstarten av denne operasjonen må ha kommet som et betydelig politisk ønske om å komme raskt på plass i Hebron og ikke en politifaglig

⁶ Se <http://www.un.org/depts/dpko/fatalities>

vurdering. Vi norske politiobservatørene ble forespurt på en fredag og allerede onsdag påfølgende uke var vi på Vestbredden. Hovedoppgavene til TIPH skulle være å bidra til stabilitet og ro i byen Hebron, uten at TIPH fikk noe utøvende mandat fra FN eller partene i konflikten. Det skulle kun observeres og rapporteres om brudd på de internasjonale menneskerettighetene til begge partene i konflikten. Allerede den 8. mai 1994 var TIPH på plass i Hebron, etter en stor innsats fra de tre respektive landene som deltok.⁷ Det ble innleid et fly som fraktet utstyr og personell til Israel, slik at alle medlemmene av TIPH (120 personer) ankom samtidig til Israel for deretter å kjøre i kortesje inn på Vestbredden og til byen Hebron, under et enormt internasjonalt presse oppbud. Mandatet vårt ble fulgt til punkt og prikke. Vi skrev et uttall av rapporter om hendelser i byen og den 16. mai skjedde den mest dramatiske episoden for den perioden TIPH I var i byen. Midt på dagen i sentrum av Hebron kom det til sammenstøt mellom palestinere og israelere, noe som ikke var uvant skulle det vise seg. Det som var spesielt med denne hendelsen var at sivile israelere åpnet ild med skytevåpen mot palestinerne, hvorpå 16 palestinere ble truffet av prosjektiler. Jeg var øyenvitne til starten av denne hendelsen. Ingen av de som ble truffet av disse kulene døde, men flere blei hardt skadd. Resultatet av denne konfrontasjonen, var at de israelske myndighetene innførte et generelt portforbud i Hebron og som i begynnelsen også gjaldt TIPH. Ledelsen i TIPH protesterte kraftig overfor de israelske myndighetene og etter et døgn kunne observatørene igjen bevege seg rundt i byen. Portforbudet ble opphevet for palestinerne etter nesten tre døgn hvor over 100 000 palestinere hadde blitt nektet å bevege seg utendørs. Mandatet til TIPH I var for tre måneder. Når denne avtalen skulle re - forhandles mellom PLO og den israelske regjering, ble ikke partene enige om noen forlengelse av mandatet for TIPH I og organisasjonen forlot Hebron den 8.august 1994. Hvorfor denne avtalen ikke blei forlenget, er det ikke lett å svare på. Kanskje våre rapporter var for kritiske og ærlige overfor begge parter? TIPH II ble etablert i 1996 og denne internasjonale observatørstyrken består den dag i dag med medlemmer fra Norge, Italia, Danmark, Sverige, Sveits og Tyrkia. To medlemmer av TIPH har mistet livet som følge av skuddskader etter et bakhold, utført av ukjente gjerningsmenn, frem til i dag. TIPH I hadde et klart mandat, alle observatørene hadde internasjonal erfaring fra før, finansiering, logistikk var på plass og operasjonen ble avsluttet på den dagen den

⁷ For mer informasjon, se www.tiph.org.

skulle, slik sett er dette vel den mest (teknisk) vellykkede operasjonen jeg har vært med på. Hva vi egentlig oppnådde med vår tre måneders operasjon i Hebron, er det vanskeligere å måle. En positiv måleindikator er jo at TIPH kom tilbake i 1996 og fortsatt er i byen. Lederen for TIPH I, en norsk politioverbetjent, skrev en evalueringsrapport i ettertid som ble sendt til Utenriksdepartementet. Jeg kontaktet rapportskriver om denne rapporten og fikk opplyst av han at den var unntatt offentlighet og jeg kontaktet derfor ikke UD i et forsøk på å få en kopi, all den tid dette oppdraget ikke er mitt hovedfokus.

4.3 Kosovo – bevæpnet norsk politi på Balkan

Kosovo krisen vinteren og våren 1999 skapte mange politiske diskusjoner og dilemmaer i Norge. Skulle Norge delta i Nato operasjonen eller ikke? Var Norge i krig eller ikke? Det ligger utenfor min oppgave å komme inn på disse temaene. Det jeg skal forsøke å belyse, er norsk politi sin oppstart i FN sin UNMIK operasjon (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo). Denne operasjonen var og er hjemlet i FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1244/1999, og har et klart kapittel VII mandat, noe som kom som en overraskelse på norske myndigheter. Dette betyr at FN politiet har full politimyndighet i provinsen og de er til daglig bevæpnet. Jeg ble sendt til Kosovo i juni 1999 (ubevæpnet) av Politidirektoratet som spesialrådgiver for UN Police Commissioner (PC), altså ”*de facto*” politidirektøren for Kosovo, som for øvrig var en norsk Lensmann. Vi var en del av et lite UN Advance Team som ble ledet av Special Representative for the Secretary General (SRSG) Sergio Viera De Mello (han ble senere drept av ei bilbombe i Bagdad 19.august 2003). På dette tidspunktet var vi tre polititjenestemenn som skulle legge til rette for og planlegge for 3 700 UNMIK Police i Kosovo. Samtidig ble vi bedt om å være med på planleggingen av å etablere et nytt politi, Kosovo Police Service (KPS). Vi skulle også forsøke å finne egnede steder i provinsen hvor UNMIK kunne etablere politistasjoner. I slutten av juni 1999 stod jeg på broen i byen Mitrovica da franske soldater fra NATOs Kosovo Force (KFOR) kom og begynte å etablere kontrollposter på broen. På dette tidspunktet var det stor bevegelse av lokalbefolkningen over broen. Jeg kommenterte denne etableringen av disse kontrollpostene til min norske kollega og ga til uttrykk for at dette er ikke noe lurt og at det vil skape ytterligere konflikter. Fra denne dag ble Mitrovica delt i to – av NATO. I et debattinnlegg jeg hadde i Dagsavisen 6. februar

2007 "Har NATO redusert splittelsen?" beskriver jeg denne hendelsen ytterligere (Høgseth 2007c). Arbeidet vårt var meget utfordrende og krevende, men daglig kom det flere FN politi til Kosovo. I starten kom de fleste direkte fra FN tjeneste i Bosnia-Herzegovina og kunne derfor settes rett inn i arbeid etter en kort sikkerhetsoppdatering. Etter noen uker ble min norske kollega erstattet av en dansk kollega og arbeidet fortsatte for fullt. Derfor kom ordren fra Politidirektoratet den 12.juli 1999 som en stor overraskelse for meg: "Du er med øyeblikkelig virkning beordret hjem. Norsk politi skal ikke delta i en kapittel VII operasjon for FN". Som eneste norske polititjenestemannen i Kosovo på denne tiden, trodde jeg først det hele berodde på en misforståelse. Police Commissioner henvendte seg til DPKO som igjen tok kontakt med den norske delegasjonen i FN og anmodet om at jeg måtte få fortsette i operasjonen grunnet min kompetanse. Etter et døgn kom svaret fra norske myndigheter: Norge skal ikke delta med bevæpnet politipersonell i UNMIK. Så den 15.juli satt jeg på flyet hjem til Norge og prøvde å finne svar på hvorfor jeg var sendt hjem. Før vi to norske polititjenestemennene ble avgitt til UN Advance Team, var det klart at denne operasjonen hadde et kapittel VII mandat fra FNs Sikkerhetsråd. Hadde ikke de norske myndighetene lest mandatet eller ble det tatt for gitt at KFOR skulle håndtere alle situasjoner som kunne innebære bruk av skytevåpen? Etter et betydelig politisk press fra FN om å stille norsk politipersonell til rådighet for UNMIK, ble det nedsatt et "fact finding team" som reiste til Kosovo for å vurdere situasjonen. Dette teamet utarbeidet en rapport hvor de pekte på diverse dilemmaer ved å avgi bevæpnet norsk politipersonell til en kapittel VII operasjon for FN. Disse betenkningene og vurderingene ble samlet i en rapport som daværende Justisminister Dørum hadde bestilt. Etter en kort vurdering bestemte statsråden at Norge skulle stille til disposisjon 20 polititjenestemenn/kvinner for FN sin UNMIK operasjon i Kosovo. Med dette som bakgrunn ble den første norske bevæpnede politikontingent noensinne, selektert, trent og sendt til Kosovo. Jeg har ikke lest eller sett denne rapporten, så hvilke politifaglige råd og anbefalinger som ble gitt, kan jeg ikke svare på. Det ble politisk besluttet at Norge skulle delta i UNMIK, noe Norge for øvrig fortsatt gjør. Fra oppstarten i 1999 og frem til 2008 har flere enn 200 norske polititjenestemenn/kvinner tjenestegjort for FN og OSSE i Kosovo, uten at denne kompetansen er brakt tilbake eller benyttet i arbeidet mot organisert kriminalitet her hjemme.

4.4 AFGHANISTAN – bilateralt eksperiment?

11. september 2001 og angrepene mot World Trade Center og Pentagon i USA var starten på en militær operasjon rettet mot Afghanistan for å fjerne Taliban fra makten og nedkjempe Al-Qaida. Operasjonen fikk navnet Operation Enduring Freedom (OEF) og ble innledet 7.oktober 2001 med rakett - og flyangrep fra styrker fra USA og Storbritannia. Denne operasjonen fortsatte inn i 2002 med hjelp av bakkestyrker fra Nordalliansen og som førte til at Taliban – regimet falt og Al-Qaida medlemmer flyktet fra landet eller ble tatt til fange. Et stort antall av dem som ble tatt til fange, ble fløyet ut av landet og satt i arrest på den amerikanske Guantanamo-basen på Cuba, hvor et betydelig antall fortsatt sitter i forvaring (2008). Denne fangebehandlingen strider mot Genèvekonvensjonene og de internasjonale menneskerettighetene. Denne operasjonen kan på mange måter sies å være mislykket, da verken Osama bin Laden eller lederen av Taliban, Mulla Omar ble pågrepet (Høgseth 2006a).⁸

5. desember 2001 undertegnet representanter for det afghanske folket en avtale i Bonn (Tyskland) – ”Bonn avtalen” (S/res/1383 2001) Denne avtalen la grunnlag for å etablere statsinstitusjoner og innsette Hamid Karzai som midlertidig president i Afghanistan (S/2001/1154). Avtalen la også grunnlag for støtte fra utenlandske militærstyrker som skulle opprettholde sikkerheten i Kabul – med mulighet for å utvide operasjonene til distrikter utenfor hovedstaden. FN’s Sikkerhetsråd godkjente en slik internasjonal styrke – International Security Assistance Force (ISAF) – med resolusjon 1386 (S/res/1386 2001). Dette var og er en ren kapittel VII operasjon, delegert til NATO under kapittel VIII i FN’s Charter. Det betyr at FN godkjenner operasjonen og deretter delegerer utførelsen til en regional organisasjon, i dette tilfellet NATO. ISAFs sine militære styrker begynte å komme på plass i Kabul januar 2002. Det som ofte glemmes når det gjelder ”Bonn - avtalen” er at den er en avtale mellom ”vinnerne”, den er ingen fredsavtale og har aldri vært det. I 2006 uttalte den første UN SRSG Mr. Brahimi, som selv var med på å utforme avtalen, at den største

⁸ En hendelse som ikke har fått så stor oppmerksomhet internasjonalt, men som har blitt en offentlighet høytidsdag i Afghanistan, er drapet på Ahmed Shah Massoud (Tajik), ofte kalt: ”Løven fra Pansjir”. Han ble hardt skadet/drept 9.september av to personer som utgav seg for å være journalister, ved at de hadde fylt kameraene med sprengstoff og detonerte sprengstoffet under det såkalte intervjuet med Massoud, noe som resulterte i at de også ble drept. Det strides om hvorvidt Massoud ble drept på stedet eller at han døde av skadene en dag senere. Uansett er dette drapet veldig interessant av forskjellige grunner. Hva hadde skjedd i Afghanistan hvis bare Massoud hadde blitt drept og angrepene 11.september hadde mislykkes? Hadde Taliban fortsatt sittet med makten i Afghanistan i dag? Ble mytene rundt attentatet mot Massoud brukt som en avledningsmanøver for å lettere å kunne utføre angrepene 11.september? Disse spørsmålene ligger utenfor min oppgave å svare på, men de gir noen interessante refleksjoner.

feilen som ble gjort i denne prosessen, var at Taliban ble utelukket fullt og helt fra avtalen (Hansen 2001) og som potensiell aktør i konflikten (Høgseth 2007a).

5 Seksjon 2: Kontekstuell bakgrunn for politireformen i Afghanistan

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvordan det internasjonale samfunnet har engasjert seg i den afghanske politireformen og hvilke samordningsmekanismer eller mangel på sådanne som innvirker på reformen.

Det afghanske politiet, Afghan National Police (ANP) skal bli en styrke på inntil 82 000 polititjenestemenn/kvinner fordelt ut over landet og organisert i regioner og områder parallelt med den øvrige sivile administrasjonen. Politiet er organisert under innenriksdepartementet (MoI).

Ved Bonn konferansen 5. desember 2001 og siden en G8 konferanse i Tokyo i 2002 ble fem land tildelt ulike ansvarsområder i henhold til behovene for reform av sikkerhetssektoren: Storbritannia påtok seg ansvaret for å bekjempe narkotikaproduksjonen, USA tok ansvaret med å bygge opp en ny afghansk hær, Afghan National Army (ANA), noe de langt på vei har gjort og som mange hevder har gått på bekostning av ANP (Kilde: Samtale med tidligere Innenriksminister Ali A. Jalali under en konferanse i Berlin november 2006). Italia skulle få på plass ”*Rule of Law*”, noe de i stor grad ikke har lyktes med. Japan tok ansvaret for avvæpning, demobilisering og reintegrering (DDR). Dette var mislykket all den tid det fortsatt er ca. 1800 forskjellige bevæpnede grupper i landet (Sky 2007). Tyskland ble såkalt ”*lead nation*” for politireformen i Afghanistan. I januar/februar 2006 ble holdt en stor internasjonal giverlandskonferanse i London, hvor det internasjonale samfunnet forpliktet seg gjennom en femårsplan, ”*London Compact*”, å bidra med betydelig støtte til Afghanistan. Under denne konferansen ble uttrykket ”*lead nation*” byttet ut med ”*key nation*”, en ikke så forpliktende form som tidligere. Tyskerne hadde da en strategisk mulighet til å forbedre den internasjonale koordineringen av politibistand til Afghanistan, men denne muligheten klarte de ikke å benytte. Resultatet ble at de forskjellige land, inkludert Norge, fortsatte å gjøre sine egne små prosjekter, mer eller mindre koordinert med tyskerne. Dette ble forsøkt rettet på 15. juni 2007 da Tyskland

satt med formannskapet i EU og hvor de klarte å få flyttet ansvaret fra seg og overføre operasjonen til en operasjon under kommando av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). Denne operasjonen har fått navnet EUPOL-Afghanistan (EUPOL-A). For å gi et klarere bakteppe vil det nedenfor redegjøres for noen vurderinger rundt de to aktørene som anses som viktigst når det gjelder internasjonal assistanse til politireformen i Afghanistan, nemlig USA og EU.

5.1 USAs tilnærming til politireformen.

Etter hvert som amerikanerne fikk mer støtte fra ISAF med reformen av ANA, begynte de i økende grad å fokusere på politireformen. På grunn av sitt store engasjement, personellmessig og finansielt, ble *de facto* den ledende internasjonale aktøren innen politireformen. Høsten 2007 ble ansvaret for den afghanske politireformen fra amerikansk hold, flyttet fra State Departement og til Pentagon, med en tidsramme på 4 år og ett budsjett på i overkant av 6 milliarder dollar. Denne reformen har amerikanerne kalt Focus District Development (FDD) og går i korthet ut på å reformere ett og ett av Afghanistans 32 politidistrikter. Denne prosessen ble startet i november 2007 og pågår nå for fullt. Flere private sikkerhetsfirmaer slik som Dyncorp, Blackwater og ICITAP har fått kontrakter fra Pentagon til å utføre den praktiske opplæringen. Det interessante er at EU har inntatt en holdning hvor de nærmest ikke vedkjenner seg denne reformen (NORAF 2008 månedsrapporter). Selv om denne FDD prosessen får mye positiv omtale, er det flere som uttrykker en bekymring for amerikanernes militære tilnærming til politireformen. ANP omtales som om det var en militær enhet og de ulike gradsbetegnelser og begrep som brukes innen ANP i dag er militær terminologi, eksempelvis bruker en betegnelsen politisoldater. I MoIs strategidokument om reformen av ANP (datert november 2006), som amerikanerne i stor grad har påvirket utformingen av, fremkommer det ingen diskusjon om at politiets primære oppgaver er å sørge for lov og orden, trygghet for innbyggerne, forebyggende politiarbeid og moderne rolleforståelse for de som skal tjenestegjøre i ANP. Derimot handler det først og fremst om å sikre Afghanistans grenser ved hjelp av terroristbekjempelse, bekjempe opprør osv. Videre gjør en ingen distinksjon mellom det nasjonale Forsvaret og det afghanske politiet. En går så langt i dette skrevet som å si følgende: "[t]he coalition forces, ANA and the ANP continue to

wage war against armed groups promoting the use of terrorist activities to achieve their goals” (side 9). Altså et paramilitært afghansk politi.

Selv om amerikanerne har lagt vekt på trening av det afghanske politiet, avgrenser dette seg til praktiske polititeknikker og mangler fokus på utviklingen av politiets opptreden, etiske standarder og respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Tatt i betraktning amerikanernes finansielle og personellmessige tyngde, deres tilnærming til politireformen, samt formen på MoIs strategidokument og dets operasjonskonsept, er det med andre ord en stor utfordring å bygge opp et sivilt politi slik vi kjenner det. Kanskje er vår kulturforståelse og vår kjennskap til afghansk samfunnsliv forøvrig så begrenset at dette skaper gnisninger mellom det internasjonale samfunnet og det afghanske folk, uten at vi er i stand til å se det?

Under en konferanse i Kabul 9.mars 2002 som hadde tittelen ”*A Vision of Human Rights in the New Afghanistan*”, uttalte nåværende President Karzai følgende om sikkerhetssituasjonen, sitat:

Since assuming the responsibilities entrusted to me in Interim Administration, I have had the occasion to hear from hundreds of people from places throughout Afghanistan. Without exception, they have sought the same thing: security and respect for their human rights. Not one Afghans has come in the first instance to ask for food, or for any other material thing. The first request is always for security. Certainly, they seek not to be harmed physically, not to be punished, or beaten, or thrown in jail. But they also seek security more broadly-general security, political security, security in their rights, security for their life, social security, security in all parts of the country (Karzai 2002, oversatt fra Dari til engelsk)

Denne videre definisjonen som President Karzai talte om under denne konferansen, gjenspeiler seg i amerikanernes egne kritiske bemerkninger om deres egen innsats og erfaringer så langt i FDD prosessen. Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A) som er det høyeste militære samarbeidsorganet i landet, ledet av en amerikansk general, uttrykte sine bekymringer om dette i et skriv av 4.januar 2008. De sier følgende om sin egen innsats:

Issue: Rule of Law (ROL) and other improvements concurrent to police reforms.
Discussion: There is no systematic process for “building” the reforming districts in terms of the ROL, local governance, and public works improvements needed within the districts.

Det internasjonale samfunnet har deltatt i reformen av det afghanske politiet siden vinteren 2001-02 og fra da og frem til i dag, er det kun et land, nemlig Norge som

bidrar med rådgivere på alle trinn i rettsskjeden (Styrkebrønnen), UD personell på utviklingssiden og politirådgivere. Alle disse norske bidragene jobber tett sammen med det norskledede Provincial Reconstruction Team (PRT) i Maymaneh. Hvorfor har ikke slike initiativ kommet fra flere bidragsland? Er det et resultat av den fem pilarer strukturen FN valgte i starten eller er det andre grunner til at utviklingen ikke har kommet lenger? (Sky. 2007).

5.2 EUs tilnærming til den afghanske politireformen

Tyskland har vært "*lead nation*" når det gjelder politireformen i Afghanistan gjennom sitt German Police Project Office (GPPO) prosjekt siden Bonn konferansen i desember 2001. I løpet av 2006 gjennomførte EU to *fact finding missions* til Afghanistan for å se på muligheten for å etablere en operasjon under ledelse av EU. Tyskland var i utgangspunktet skeptisk til en slik operasjon, men støttet så en slik etableringen fullt ut. En kan spekulere på om dette hadde noe med at Tyskland skulle overta formannsvervet i EU og så da en mulighet for å kvitte seg med ansvaret for den afghanske politireformen og overføre den til EU med æren i behold. Dette må gitt mine kilder forbli en spekulasjon. Våren 2007 bestemte EU seg for å ta over oppdraget fra Tyskland og iverksette en ESDP operasjon (EUPOL-A) som skulle starte 15.juni 2007. Tredjeland som Norge, Australia og Canada ble invitert til å delta med personell i en slik operasjon. Basert på tilgjengelige dokumenter og egen deltakelse ved et ESDP møte i Brussel i april 2007, er det formålstjenelig med noen bemerkinger til denne prosessen og hvordan EU ser for seg å gjennomføre en slik operasjon, fordi denne EUPOL-A enda ikke er operativ pr august 2008, selv om det ut fra deres hjemmesider gis et inntrykk av at denne operasjonen er i full gang.⁹ Under dette EU møtet i Brussel, møtte det også en delegasjon fra NATO. Disse offiserene ble i løpet av møtet ganske forundret all den tid EU hadde tatt det for gitt at de kunne nyttegjøre seg ISAF sin infrastruktur i Afghanistan. EUPOL-A er ingen *Berlin Plus* operasjon. Berlin plus avtalen mellom EU og NATO innebærer at EU kan nyttegjøre seg NATOs ressurser i en operasjon (slik det ble gjort i Bosnia), slik at operasjonen blir gjennomført på så enkel og praktisk måte som mulig:

[...] the view of EU-led Crisis Management Operations (CMO) makes use of NATO planning support or NATO capabilities and assets for the execution of any operations (NATO og EU 2002).

⁹ <http://cionsilium.europa.eu>

En mulig årsak til at dette ikke er en Berlin plus-operasjon, er forholdet mellom Tyrkia og Hellas om Kypros, men på en annen side deltar begge disse landene med militære styrker i ISAF. Dette fraværet av avtale har gitt seg utslag i at det fortsatt ikke forefinnes noen ”*Technical Agreement*” mellom EUPOL – A og det norske PRTet i Maymaneh pr.juli 2008. I følge NORAF sin månedsrapport av juli 2008, fremgår det at EUPOL-A kun har nådd 68 % av autorisert mandat og kun rundt 30 av disse rådgiverne jobber aktivt opp mot det afghanske politiet, men de har så strenge egensikkerhetsregler at deres evne til å møte i Innenriksministeriet og Kabul Police Academy er strengt begrenset. I forbindelse med at EU begynte å planlegge sin operasjon i Afghanistan, ble det bestemt av norske myndigheter, ved Utenriksdepartementet, å øke det norske politibidraget fra 8 til 18 medlemmer (UD 2007 dok. 1/2007 unntatt off. § 5.1). Disse 18 politirådgiverne skulle stilles til disposisjon for EUPOL – A, men per medio august 2008 er det kun 2 i av disse blitt ansatt av EU (NORAF 2008 månedsrapport august). EU har kun akseptert 5 norske politirådgivere i sin operasjon, så det bilaterale prosjektet NORAF fortsetter sin virksomhet for fullt. Hvorfor EU kun aksepterer 5 norske polititjenestemenn, er noe usikkert. Under mine samtaler med UD representanter fra Canada og Australia 23. april 2007 (EU møte), hvor begge disse landene også var villig til å avgi politipersonell til denne EU operasjonen, kom det fram relevante opplysninger. Hadde EU akseptert de 18 norske, ca 40 canadiske og noen australske politirådgivere i sin operasjon som våren 2007 (EU 2007 ConOps - restricted) hadde et mandat på totalt 163 medlemmer, hadde maktforholdet internt i EUPOL –A blitt uakseptabelt for EU og også for disse tre landene. Dette begrunnes med at ingen av de fem godt kvalifiserte norske politirådgiverne som søkte lederstillinger i EU operasjonen, fikk det. De to norske politirådgiverne som ble akseptert og som nå jobber for EU, har kun saksbehandlerfunksjoner.

Når en ser både USA og EUs foreliggende og tilgjengelige dokumenter, er det oppsiktsvekkende at det knapt nevnes at politireformen skal gjøre Afghanistan til et tryggere land å bo i for det afghanske folk. USA sin tilnærming er veldig militarisert og ledes av Pentagon gjennom sin organisasjon Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A), derfor kan EU sin tilnærming være en motvekt i så måte. På den annen side virker det ikke som den internasjonale politibistanden så

langt ikke har definert noen felles visjon sammen med de afghanske myndighetene om hva slag politi man ønsker å etablere i landet. Ut fra tilgjengelig dokumentasjon virker det som om noen (USA) ønsker å bygge opp Afghan National Police som en slags sikkerhetsstyrke og i mindre grad fokusere på å utvikle et demokratisk politi med lokal forankring og som har tillit blant sin egen befolkning.

5.3 Norges tilnærming til den afghanske politireformen.

I løpet av 2002 ble det som nevnt tidligere i oppgaven, bestemt av norske myndigheter å iverksette et pilotprosjekt innen politiutdanning i Afghanistan.

Pilotprosjektet i 2003 besto av 5 politiinstruktører (POD 2003. doc 03/00774) fra forskjellige politidistrikter og som hadde gjennomført instruktørutdanning ved Politihøgskolen innen temaene menneskerettigheter og ledelse (15 studiepoeng). Denne utdannelsen av totalt 10 instruktører ble delvis finansiert av Utenriksdepartementet. I forbindelse med dette pilotprosjektet, ble det oversatt leksjonsopplegg på språket Dari her i Norge før oppstarten i Kabul 2003. Det kan derfor trygt hevdes at ingen norske polititjenestemenn/kvinner har fått en bedre forberedelse til et internasjonalt oppdrag, som disse fem fikk. Kravet om instruktørutdannelse for norsk politipersonell før innsettelse i Afghanistan er siden fraveket, av praktiske og økonomiske grunner. Prosjektet består i dag av 18 medlemmer og med en rotasjon på hver 6 og 12 måned, er det ikke mulig å få dette til, men den pedagogiske bakgrunnen de første fem instruktørene hadde, har falt bort. Før prosjektet startet, ble det inngått en avtale mellom de afghanske myndigheter og Norge den 5. februar 2003 (UD 2003. dok. 16/03) Denne avtalen regulerer de juridiske forholdene til de norske politirådgiverne og de lokalt ansatte afghanerne. Den regulerer også forhold som autoriserer norsk politipersonell til å bære våpen, men da bare til bruk i selvforsvar. Denne avtalen gjelder fortsatt (per august 2008) og er interessant på mange måter, spesielt ved at norsk politipersonell deltar på felles patruljer med Forsvaret i PRT'en i Maymaneh. Dette og andre forhold rundt denne avtalen vil bli berørt senere i oppgaven. Pilotprosjektet ble gjennomført i perioden april – juni 2003 ved Kabul Police Academy, med tett samarbeid med GPPO og de afghanske myndigheter. Etter at oppdraget ble avsluttet sommeren 2003 ble det skrevet en evalueringsrapport (Dahlen 2003) hvor det ble konkludert med at prosjektet

burde videreføres. I løpet av høsten 2003 ble det bestemt at prosjektet skulle videreføres og oppstart skulle være første halvdel av 2004. Arbeidsoppgavene skulle være de samme som det pilotprosjektet hadde hatt og instruktørantallet skulle økes fra 5 til 8. Etter mye forarbeid, kursing, møter med GPPO og afghanske myndigheter, var NORAF på plass i Kabul medio mai 2004. All logistikk så som leie av biler, hus og ansettelse av lokale tolker (dilemmaet med bruk av lokale tolker vil bli et eget tema senere i oppgaven) gikk gjennom et privat internasjonalt sikkerhetsfirma, ”Global Security”. På dette tidspunktet ble ikke et slikt samarbeid sett på som noe kontroversielt, dette firmaet ble for øvrig leid inn av UNAMA for å sikre valglokaler i forbindelse med presidentvalget i Afghanistan oktober 2004. Forholdet til dette sikkerhetsfirmaet ble avvirket 1. august 2004 i full enighet mellom partene etter at bestilte biler hadde kommet, hus og arbeidskontrakter var overført til NORAF. Situasjonen i dag i Afghanistan er helt annerledes når det gjelder private sikkerhetsaktører, det blir stadig flere slike sivile firmaer som tilbyr sine tjenester til de afghanske myndigheter og det internasjonale samfunnet. Etter manges mening gjorde President Karzai et feilgrep høsten 2004, da han sparket sine afghanske livvakter og hyret inn et amerikansk sikkerhetsfirma for å ivareta sin egen sikkerhet. Presidenten ble utsatt for massiv kritikk fra sine egne for denne avgjørelsen. Et annet aspekt ved bruk av sivile sikkerhetsselskaper, er EUs oppsiktsvekkende avgjørelse om å leie inn et sivilt bevæpnet internasjonalt sikkerhetsselskap som skulle ivareta ”Head of Mission” i ESDP operasjonen sin personlige sikkerhet (EU 2007 CONOPS – restricted) i Afghanistan. Jeg tillot meg på EU møtet i Brussel i april 2007 å stille spørsmål om hvilke faglige og politiske vurderinger som lå bak en slik avgjørelse og om det var klarert med de afghanske myndighetene. Hva slags signal hadde ikke dette gitt hvis det hadde blitt gjennomført? Lederen for EUPOL-A operasjonen stiller med internasjonale bevæpnede livvakter i møte med det afghanske politiet og afghanske myndigheter, de samme som en skal bygge opp et lokalt eierskap og tillit til, virker uheldig.

Sommeren 2004 gjennomførte politiinstruktørene i NORAF et stort antall tre ukers kurs for afghanske politiledere. Disse kursene var delt opp i tre temauker, den første var en grunnleggende innføring i menneskerettigheter, den andre handlet om ledelsesprinsipper og den tredje var mer operasjonell. Det ble inngått en avtale om at 600 politiledere skulle gjennom denne kurspakken, noe som også ble oppnådd i løpet

av høsten. Utfordringen for de norske, tyske og ungarske politiinstruktørene var at de ikke visste hvem disse personene var, hva slags bakgrunn de hadde og om de kunne lese eller skrive. I tillegg foregikk denne undervisningen med hjelp av tolk, noe som ikke gjorde situasjonen noe lettere. De samme utfordringene møtte UNMIK Police i Kosovo i 1999. Hvem er det egentlig vi, det internasjonale samfunnet, trener opp og legitimerer som et lands nye politi? Kursene var veldig populære blant de afghanske politioffiserene, det var for de fleste første gangen de fikk et papir som bekreftet at de hadde deltatt på et anerkjent kurs. Etter hvert kurs var det nemlig høytidelig avslutning med utdeling av kursbevis, gjester fra Innenriksministeriet og seansen ble alltid filmet og sendt på TV. Utfordringen er at alle disse deltakerne som har deltatt på slike kurs, ikke er registrert, i hvert fall ikke hos de internasjonale aktørene. Denne mangelen på dokumentert erfaring vanskeliggjør oppfølging og etterutdanning av de som har fullført grunnleggende kurs.

5.3.1 Counter Narcotic Police Afghanistan (CNPA)

Sommeren 2004 utviklet NORAF seg videre i to retninger som ikke var planlagt eller var innenfor prosjektets opprinnelige arbeidsoppgaver. Den ene retningen kom i stand etter at en av de norske politirådgiverne traff noen engelske kolleger under et møte som jobbet ved CNPA (Counter Narcotic Police Afghanistan) og fra da av var prosjektet involvert i rådgivning innen narkotikabekjempelse i Afghanistan. Denne rådgivningen opp mot ledelsen i CNPA har siden ekspandert og det er i dag (per september 2008) tre norske politirådgivere som jobber fulltid med narkotikabekjempelse i landet. Dette begynte som et resultat av at Storbritannia er "lead nation" innen narkotikabekjempelsen i Afghanistan og de spurte rett og slett etter norsk ekspertise, noe de fikk. Jeg mener ikke med dette å si at det var feil å avgi norsk politipersonell til disse oppgavene. Men med alle de etiske og moralske dilemmaer det er å jobbe med tunge narkotikasaker i et gjennomkorrupt system, burde dette vært gjenstand for en grundig drøfting i Norge før slik assistanse blir gitt. For å illustrere dette så er det ingen andre enn sjåførere og kurerer som er blitt dømt i narkotikasaker frem til i dag. For å bruke et eksempel på hvilke etiske dilemmaer de internasjonale politirådgiverne møter, så ble det under min tid i Kabul pågrepet en mann i besittelse av 4,2 kilo heroin. Etter fremstilling i retten ble vedkommende

dimittert av dommeren med den begrunnelse at denne heroinen var til personlig forbruk.

5.3.2 Provincial Reconstruction Team

Den andre retningen prosjektet tok sommeren 2004, startet med en anmodning om å stille en norsk politirådgiver til disposisjon i det britisk ledede PRT i byen Mazar el Sharif, for å starte politiopplæring sammen med britene.¹⁰

PRT er et ”konsept” som ikke er noe konsept, bare en felles betegnelse på noe som er vidt forskjellig. PRTer ble etablert av Operation Enduring Freedom (OEF- USA) som et operasjonskonsept for egne styrker, og denne betegnelsen benytter også ISAF på sine team ute i provinsene. Dette er små enheter som består av militære og sivile elementer som skal bistå lokale myndigheter i deres arbeid med å gjenoppbygge og styrke sikkerheten i egne områder. PRTer som virkemiddel i denne prosessen er blitt kritisert fra flere hold, da hvert bidragsland løser oppdragene på forskjellige måter (noen arbeider bare militært, andre både militært og sivilt). Ikke-statlige hjelpeorganisasjoner (NGOer) har vært og er meget kritiske til at noen av disse teamene har valgt å kjøre hvite biler. Organisasjonene mener dette kan bidra til å viske ut skillelinjene mellom militære styrker og sivile hjelpeorganisasjoner i Afghanistan (Høgseth 2006a).

ISAF og USA har pr. april 2008 26 PRTer rundt om i Afghanistan, som alle jobber forskjellig og under forskjellige NATO lands ledelse. Norge har hatt ansvaret for et PRT i byen Maymaneh i Faryab provinsen i nord Afghanistan siden årsskiftet 2005-06. Denne oppgaven tok Norge på seg etter anmodning fra Storbritannia, fordi britene ville frigjøre egne styrker for operasjoner sør i Afghanistan. Paradoksalt nok har Norge i ettertid blitt kritisert for ikke å bidra i sør.

Den norske politirådgiveren var på plass i Mazar el Sharif i begynnelsen av august 2004. Under NATO toppmøtet i Ankara, Tyrkia 28-29 juni 2004, ble det bestemt at

¹⁰ Denne politiskolen ferdigstilles først i løpet av høsten 2008 (NORAF juni 2008).

ISAF skulle overta kommandoen for region Nord den 9. september 2004. Med andre ord hadde Norge en bevæpnet norsk politirådgiver i et britisk ledet PRT i Operation Enduring Freedom i noen uker. Snakker en her om symbolpolitikk eller reell demokratiassistanse? Denne politirådgiveren tjenestegjorde i Mazar el Sharif frem til august 2005 og han ble ikke erstattet med en ny norsk polititjenestemann. Grunnen til dette var at POD ville gjøre en grundig vurdering av politiets rolle i et PRT. Som følge av at norsk ISAF tok over PRT'en i Maymaneh ett halvt år etterpå, ble det bestemt å avgi en norsk polititjenestemann som rådgiver i politifaglige spørsmål til PRT'en. Denne ordningen varte frem til angrepet på den norske PRT'en 7. februar 2006 (Høgseth 2006b). Politiets rolle ble igjen gjenstand for vurdering og rollefordelingen ble mer klarlagt mellom politiet og Forsvaret. Det er i dag (september 2008) fem norske politirådgivere i det norske ledete PRT'et i Maymaneh. Alle disse fem skulle vært overført fra NORAF til EUPOL – A i fjor sommer, men EU har ennå ikke klart å forhandle frem en ”technical agreement” med NATO om hvilke rolle disse politirådgiverne skal ha, forlegning, sikkerhet etc. , noe som skulle ha vært på plass da ESDP operasjonen startet 15. juni 2007. Derfor fortsetter de norske politirådgiverne med sine bilaterale prosjekter i provinsen, i tett samarbeid med afghanske myndigheter og amerikanske politiinstruktører som jobber med Focus District Development (FDD) programmet, med god støtte av det norske Forsvaret og representanter for Styrkebrønnen og Utenriksdepartementet. Hvordan dette vil bli når en gang EU tar over kommandoen over disse fem, er pr. i dag helt uvisst all den tid EU ikke vil vedkjenne seg amerikanernes FDD prosess. EUPOL – A er pr 15. juni 2008 fortsatt ikke operativ og har store interne administrative oppgaver å løse (NORAF. 2008) før de i det hele tatt får gjort noe operasjonelt. Har EU påtatt seg et oppdrag som har utviklet seg i en retning av hva en betegner som ”*Mission creep*”? Uttrykket ble første gang brukt i moderne tid av *Washington Post* og *New York Times* i 1993 etter at 16 amerikanske soldater ble drept i Mogadishu, Somalia under den pågående FN operasjonen i landet. Uttrykket forklarer et prosjekt eller operasjon som utvikler seg ut over sitt opprinnelige mandat, ofte etter en vellykket start, for deretter å ekspandere ut over sine rammer og kapasitet til en mister kontroll over situasjonen. Uttrykket ble i starten bare brukt for å beskrive militære operasjoner, men har i den senere tid også blitt benyttet til å forklare kraftige økninger i byråkratiske systemer.

5.3.3 Tolker

Bruk av lokale tolker i Afghanistan og i andre internasjonale operasjoner er av avgjørende betydning for å få utført oppdraget, noe som igjen reiser noen etiske og moralske dilemmaer. Hvem er disse personene som blir rekruttert som tolker og hva slags tolketjeneste er det som blir levert, er evige dilemmaer. Mange av disse tolkene er godt utdannet og kommer fra ressurssterke familier, nettopp derfor burde de som utgangspunkt ikke vært brukt som tolker. Det er yrkesgrupper som lærere, leger, advokater etc. som tar seg jobb som tolk og en kan vanskelig kritisere dem for deres valg all den tid de tjener opptil ti ganger mer å jobbe som tolk enn å bli i sin normale jobb. En snakker her om begrepet ”brain drain” eller hjerneflukt. Det at de som skulle vært med å bygge opp igjen landet, i stedet jobber de som tolker for det internasjonale samfunnet for å bygge seg opp kapital til å forlate landet eller rett og slett jobber for internasjonale organisasjoner så lenge de er i landet deres. Kulturforståelse er her også vesentlig, noe medlemmene i NORAF smertelig fikk erfare. Ved oppstarten av det norske politiprojektet ble det ansatt 6 lokale tolker, derav ei ung jente på under 20 år. Bruk av kvinnelig tolk var for oss helt nødvendig for at prosjektet skulle komme i gang med et av satsningsområdene, nemlig kontakt med de få kvinnene som jobber i det afghanske politiet og sette i gang prosesser for å øke denne andelen. Det ble diskutert mye rundt ansettelsen av den kvinnelige tolken og hennes far som var oberst i Forsvarsdepartementet, godkjente at hun kunne jobbe som tolk for det norske politiprojektet. Hun fikk en månedslønn på 400 dollar, hennes far hadde på dette tidspunktet ca 80 dollar i måneden, om lønn hadde noe med den tragiske utfallet denne ansettelsen hadde, eller den var kulturelt betinget, er usikkert. Hun ble ansatt som tolk sommeren 2004 og jobbet som tolk for NORAF frem til september 2005, hvor hun høyst sannsynlig, etter å ha hentet sin månedslønn, ble tatt av dage av nære slektninger. Den offisielle dødsårsaken var matforgiftning, men noen etterforskning med påfølgende obduksjon ble aldri gjennomført. NORAF har ikke siden da ansatt kvinnelige tolker. Denne utfordringen uten kvinnelige tolker løses i stor grad i dag ved at det hele tiden er kvinnelige norske politirådgivere som jobber i prosjektet i kombinasjon med en satsning på engelsk språkoplæring blant de kvinnelige afghanske politioffiserene, noe som har visst seg vellykket (NORAF 2008. månedsrapport av mai).

5.3.4 NORAF utvidelsen

Våren 2007 (UD 2007. Unntatt off. § 5.1 dok 1/2007) ble det bestemt på politisk nivå å doble den norske politiinnsatsen i Afghanistan. Beslutningen om å doble det norske politibidraget har en direkte sammenheng med Soria Moria- erklæringen fra Regjeringen Stoltenberg om norske soldater i Afghanistan (Kilde anonym). Vinteren og våren 2007 ble Norge utsatt for et betydelig internasjonalt politisk press om å sende norske soldater til Sør-Afghanistan. Disse henvendelsene var umulig å etterkomme all den tid SV satte ned foten og sa nei. På den andre side utvidet NATO sin ISAF operasjon gjennom fire faser i 2005-06 og i den forbindelse ble Norge anmodet om å ta over PRTet i Maymaneh fra Storbritannia og å stille en Quick Reaction Force (QRF) i regionhovedkvarteret til ISAF i byen Mazar el Sharif, noe Norge etterkom ved å flytte hele sitt styrkebidrag fra Kabul region og opp til Nord-Afghanistan. Derfor er kritikken mot Norge om ikke å delta i sør, noe historieløs. Justisdepartementet og Politidirektoratet ble da kontaktet med en forespørsel om det var mulig å doble det norske politibidraget til Afghanistan, noe fagdepartementet og direktoratet responderte positivt på. Som en følge av denne beslutningen nedsatte Politidirektoratet en arbeidsgruppe som skulle reise til Afghanistan og gjøre en vurdering av hvor det var mest hensiktsmessig og operasjonelt mulig å utplassere disse ekstra 9 norske politirådgiverne. Denne arbeidsgruppen, som jeg selv var en del av, gjennomførte reisen til Kabul og Maymaneh i slutten av april og begynnelsen av mai 2007 og rapporten "NORAF – lærdommer og anbefalinger" ble overlevert til Politidirektoratet den 15.mai 2007 (POD 2007. Unntatt Off. § 6.2). De fleste av våre anbefalinger ble siden fulgt opp av POD i forbindelse med økningen av den norske politikontingenten til Afghanistan. NORAF prosjektet skal i løpet av høsten 2008 gjennomgås på nytt i samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Politidirektoratet for å se om de norske politiressursene blir brukt og utnyttet på en mest hensiktsmessig og faglig måte.

6 Seksjon 3: Forholdet mellom mandat og praksis for norsk politi i Afghanistan

Til nå har vi sett at erfaringene har vært veldig varierende når det gjelder forholdet mellom mandatet og hva som egentlig skjer i operasjonsområdet. Nå skal vi se på hvordan mandatet til NORAF passer med hva prosjektet er engasjert i og hvilke utfordringer dette medfører.

6.1 Mandatutforming

Som nevnt i innledningen har jeg fått tilgang og kopiert korrespondansen mellom det norske Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Politidirektoratet, tyske og afghanske myndigheter i forbindelse med den norske politibistanden til Afghanistan. Denne korrespondansen omfatter 32 brev og møtereferater som er samlet og systematisert i kronologisk rekkefølge i eget arkiv. Det har aldri tidligere vært utført en slik systematisk gjennomgang av oppstarten og iverksettelsen av en Peace Support Operation (PSO) for norske polititjenestemenn/kvinner slik jeg gjør i denne erfaringsbaserte oppgaven.

Det første skrevet som omhandler norsk politibistand til Afghanistan daterer seg tilbake til 12.mars 2002 (UD 2002. dok 1/2002.) hvor Utenriksdepartementet anmoder Politidirektoratet om å stille 2 eksperter på internasjonale politioperasjoner og opplæring av internasjonalt politi til et møte i Berlin 15.mars s.a. etter invitasjon fra det Tyske Utenriksdepartementet, brev datert 7.3.2002. Det norske Utenriksdepartementet begrunner viktigheten av å delta i oppbyggingen av et demokratisk politikorps i Afghanistan på følgende måte:

I lys av vårt medlemskap i FNs sikkerhetsråd, vårt formannskap for Afghan Support Group, og vår aktive deltakelse i operasjonene mot internasjonal terrorisme, legger Departementet stor vekt på å bidra til å trygge en stabil utvikling i Afghanistan. Norge er blant et mindre antall land som på grunn av vår kompetanse innen CIVPOL er spesielt invitert til å delta i oppbyggingen av et nytt politikorps i Afghanistan.

Dette er med andre ord oppdragsbrevet fra UD som skulle bli starten på det norske politibidraget til de afghanske myndighetene. I dette brevet tilkjenner UD at Norge kan bidra med inntil 5 politiinstruktører og inntil 7,5 millioner norske kroner til utstyr for oppbygging av et nytt politikorps i Afghanistan. Denne summen er veldig

interessant av flere grunner. For det første: Når det norske pilotprosjektet startet våren 2003, fulgte det ikke med noen frie midler til innkjøp av utstyr til ANP. For det andre: Når NORAF startet for fullt igjen i mai 2004, fulgte det heller ikke med noen frie midler. Etter søknad til UD sommeren 2004, fikk prosjektet stilt til disposisjon 10 000 USD for oppgradering og brønnboring i politidistrikt 4 i Kabul (jeg hadde ansvaret for dette prosjektet og gjennomførte det med bruk av lokale håndverkere). For det tredje: I 2008 gir Norge 750 millioner norske kroner til den sivile oppbyggingen av Afghanistan, men bare litt over 30 millioner NOK (6 millioner USD) går til justissektoren i sin helhet. Ikke ei krone går direkte til UNDPs Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA) (UD 2008). Norge gir altså ingen direkte støtte til ANP i 2008 og har heller ikke gjort det de siste årene. Dette samsvarer ikke med de midlene som ble stilt til disposisjon i 2002 for opprettelsen av NORAF og derigjennom direkte støtte til oppbyggingen av ANP.

Oppdragbrevet fra Utenriksdepartementet til Politidirektoratet kom i mars 2002 og ansvaret for å utvikle kursopplegg, praktisk gjennomføring og oversettelser av manualer ble gitt til Politihøgskolen. Dette arbeidet pågikk frem til januar 2003, hvor amerikanerne ønsket at Norge skulle påta seg ansvaret for å bygge opp det afghanske grensepolitiet (UD 2003. Dok 1/2003 av 9.1.2003 Fortrolig, jfr. Off.loven § 6.1,1. ledd). Som det fremgår av intervjuene, ble amerikanernes anmodning ikke etterkommet grunnet manglende kompetanse og kapasitet innen grensepolitioppbygging i det norske politiet.

Når det gjelder de femten dokumentene som omhandler spørsmålet om norsk lederrolle i oppbyggingen av det afghanske grensepolitiet, er det særlig et referat fra et møte mellom representanter fra Utenriksdepartementet (Norge) og viseminister Mohammad Omar Babrakzay for grense- og klan/stammespørsmål (Afghanistan) som jeg finner veldig interessant. Dette møtet ble avholdt i Kabul 10.2.2003 (UD 2003. arkiv 03-07 saksnr. 03/469 dok 9). Under dette møtet brukte viseminister Babrakzay tid på å forklare stammesamfunnets mekanismer i grenseområdene mellom Afghanistan og Pakistan. Han satte fokus på at befolkningen i disse områdene hadde sine egne lover og tradisjoner og at de ikke forholdt seg til statelige lover verken fra Pakistan eller Afghanistan. Han pekte videre på de utfordringer det ville være å etablere et nytt afghansk grensepoliti som hadde liten eller ingen lokal forankring.

Babrazay sitt råd i spørsmålet om å opprette et grensepoliti, var å bygge på eksisterende maktstrukturer ved å etablere et stammepoliti fremfor å innføre et nytt og for de lokale klanene, ukjent maktapparat uten lokal forankring.

Denne vurderingen fra viseministeren er etter min mening kjernen til mange av utfordringene i dagens Afghanistan. Det internasjonale samfunnet hadde ikke- og har heller ikke tilegnet seg nok landkunnskap og kulturforståelse til å iverksette tiltak som kan bedre sikkerhetssituasjonen for den jevne afghaner, i samråd med de afghanske myndighetene og lokale tradisjoner. Ett unntak kan sies å være amerikanernes ”Focus District Development” (DDR) program som forsøker å utvikle distrikt for distrikt og da ikke bare med fokus på politiet, men hele samfunnsstrukturen. Noen PRTer , deriblant den som ledes av Norge i Faryab provinsen, har samme fokus, men det er ingen felles forståelse innad i NATO om hvordan disse teamene skal forholde seg til sivil utvikling.

6.2 Erfaringer i Afghanistan

Underveis i arbeidet med denne oppgaven har jeg møtt mange høytstående afghanske myndighetspersoner inkludert tre på ministernivå og hatt flere samtaler med disse om utviklingen i Afghanistan og da med særlig fokus på oppbyggingen av det afghanske politiet. To av disse semi - strukturerte intervjuene vil jeg bruke i denne oppgaven. I tillegg fikk jeg, som en av få, møte den ideologiske lederen av Taliban, ”*The Father of Taliban*” Maulana Sami ul-Haq, utenfor byen Peshawar i Pakistan høsten 2004. Grunnen til at jeg reiste til Pakistan, var at jeg ønsket å starte et samarbeid mellom Universitet i Peshawar og Kabul Police Academy. Noe jeg mente kunne bidra til samarbeid mellom afghansk og pakistansk politi. I denne prosessen fikk jeg uvurderlig hjelp av den Norske Ambassaden i Pakistan og det var også ambassade personell som skaffet meg adgang til Maulana Sami ul-Haq. Formålet med turen var å møte ledelsen ved Universitet i Peshawar og diskutere et eventuelt samarbeid, noe jeg også gjorde og de stilte seg i utgangspunktet positivt til mitt forslag. Dette samarbeidet ble aldri videreført grunnet for lite personell i NORAF og for mange og nye oppgaver disse politirådgiverne fikk. Så møtet med Maulana Sami ul-Haq kom som en overraskelse og bonus på denne reisen. Møtet ble holdt på hans berømte ”madrassa” (religiøs skole) Darul uloom Haqqania, i byen Akora Khattak. Han ble i

løpet av samtalen gjort kjent med mine planer om et samarbeid mellom Peshawar og Kabul. Det kom ikke som noen stor overraskelse da han uttrykte støtte til et slikt samarbeid.

Mitt første intervjuobjekt har jeg møtt tre ganger, første gang var i september 2004 da jeg selv var leder for NORAF og deretter i forbindelse med mine reiser til Afghanistan, møtt han i mai 2006 og i november 2007. Hans navn er Sayed Kamal Sadaat han er Generalmajor og sjef for Counter Narcotic Police Afghanistan (CNPA), altså den mannen som leder den operative politiinnsatsen mot narkotikaproduksjon over hele Afghanistan. General Sadaat fikk sin første norske politirådgiver høsten 2004 og det har siden den gang øket antallet slik at det i dag (juni 2008) er tre norske politirådgivere som jobber på heltid innen CNPA, en av disse følger Generalen i hans daglige virke. Møtet med han 1.mai 2006 kl 1600 ble veldig spesielt og beskriver på en god måte hva slags innvirkning slike internasjonale politirådgivere kan ha i enkeltsaker, som igjen kan bidra til en riktig utvikling for et lands politi. Dette møtet ble arrangert av de to norske politirådgiverne som på den tiden jobbet i CNPA. Jeg ble på forhånd forklart at det på dette tidspunktet foregikk en maktkamp mellom General Sadaat og vise – innenriksminister Daoud. Denne maktkampen hadde sitt utspring i at Daoud hadde pågrepet 3 polititjenestemenn fra CNPA, med sin egen sikkerhetsstyrke, og plassert dem i fengselet til CNPA med ordre at de skulle sitte der inntil videre. Det fantes ingen bevis, beslag eller dokumenter som rettet noen som helst slags mistanke mot disse tre tjenestemennene.¹¹

En halv time etter at vårt møte hadde startet, ankom det en 14 manns stor delegasjon fra Parlamentet, ledet av distriktsguvernør Jamshid Khan, med krav om at disse tre polititjenestemennene straks måtte løslates. Dette besøket måtte ha blitt rapportert til Daoud, for det gikk ikke mange minuttene før han ringte General Sadaat og forklarte Generalen at hans tid som sjef var over, hvis han løslot de tre arresterte. Generalen var sterkt preget av denne samtalen og han forklarte at han fryktet for sitt eget liv, hvis han løslot de tre. Han rettet derfor et direkte spørsmål til meg (det står ”police

¹¹ Som en bisetning kan det nevnes at denne vise- innenriksministeren har vært forsøkt fjernet fra sin stilling siden 2004 av det internasjonale samfunnet, grunnet sterke bevis på at vedkommende selv er dypt involvert i narkotikaomsetning, noe han nettopp i kraft av sin stilling er satt til å bekjempe. Det har ikke lyktes det internasjonale samfunnet pr. medio juni 2008 å øve press overfor President Karzai for å få fjernet han fra hans stilling. En av teoriene om hvorfor han ikke er avsatt, er at han er Tajik og at han har en meget sterk stilling i denne befolkningsgruppen (en stor del av ”Nordalliansen”).

adviser” som tittel i service passet mitt fra UD): ”Hva gjør jeg nå?” Det var jo ikke akkurat det jeg hadde tenkt meg skulle bli utfallet på intervjuet og jeg følte situasjonen bli meget spent blant de som var tilstede i rommet (Ragnhild Muriaas, UiB 09.207 ”Strategier for informasjonsinnsamling i annen kulturell kontekst” og Yin 2003). Vi tre norske polititjenestemennene snakket kort sammen og ga Generalen et klart svar: ”I følge afghansk lov og internasjonale menneskerettigheter, er disse tre polititjenestemennene fengslet på feilaktig grunnlag og må derfor straks løslates”. Han ble også gitt råd om å opplyse vise – innenriksministeren, at det i tillegg til parlamentsdelegasjonen, var tre internasjonale politirådgivere tilstede på kontoret som fulgte utviklingen i saken. Når denne opplysningen nådde frem til vise – innenriksministeren, roet stemningen seg og det ble gjort avtaler om nye møter i saken dagen etter. (De tre afghanske polititjenestemennene ble løslatt etter tre dager, uten noen begrunnelse og overført til en annen enhet og Generalen beholdt sin jobb). Før vi forlot Generalen den kvelden, uttrykte han en stor takknemmelighet ved at vi hadde støttet han og han var usikker på utfallet av saken hvis så ikke hadde vært tilfelle. Fordi han fryktet for sitt eget liv, valgte jeg å ikke oppsøke han noe mer under dette besøket. Viser denne saken at de internasjonale politirådgiverne er med på å selvforsterke et allerede skakkjørt og korrumpert system slik Thomas Carothers beskriver i sin bok ”*Aiding Democracy Abroad. The Learning curve*” (Carothers 1999)? Denne problemstillingen vil jeg komme tilbake til under drøftningskapittelet.

Selv om kvelden stort sett gikk med til å løse saken med de tre pågrepne, ble det allikevel tid til å stille noen spørsmål rundt temaet internasjonale politirådgivere sin betydning i oppbyggingen av det afghanske politiet. Det han var kritisk til, var den korte tiden (6 mnd i 2006) disse rådgiverne var i landet. I tillegg etterlyste han økonomisk støtte i kjølvannet av denne rådgiverbistanden, ikke bare støtte i forbindelse med kjøretøy og annet teknisk utstyr. Når jeg traff han på nytt i november 2007 var han like fornøyd med de internasjonale rådgiverne og han var meget fornøyd med at tjenestetiden for de norske politirådgiverne var utvidet til 12 måneder, noe som han følte skapte en mye bedre kontinuitet og bedre tillit mellom dem og han. Generalen var fortsatt kritisk til manglende økonomisk støtte fra de norske politirådgiverne og det var vanskelig å få forklart at Norge bidrar med betydelige midler på den sivile bistandssiden i Afghanistan (500 millioner kroner i 2006 og 750 mill. i 2008), men gir ikke direkte støtte til Law and Order Trust Found Afghanistan

(LOTFA som administreres av UNDP). I tillegg hadde han mottatt topp moderne teknisk utstyr fra Storbritannia til laboratoriet ved CNPA, men det hadde ikke fulgt med noen opplæring, så de ante ikke hva de skulle gjøre med dette utstyret. Han uttrykte i tillegg frustrasjon over korrupsjon innen egne rekker og over at det ikke fantes en egen enhet til å etterforske slike saker. Hvis han virkelig mente alvor med denne bekymringen for korrupsjon innen egne rekker, hvorfor tok han da ikke noen grep for å stanse korrupsjonen? Kanskje ikke så lett når en selv er en del av det gamle maktsystemet og er avhengig av tillit blant disse for å beholde jobben. I tillegg er ledelsen i det afghanske politiet fullstendig klar over at de internasjonale politirådgi verne ikke har noen sanksjonsmuligheter eller ris bak speilet i kampen mot korrupsjon og annen ulovlig virksomhet innad i det afghanske politiet. Dette stiller noen etiske dilemmaer ved vår tilstedeværelse.

Mitt neste intervjuobjekt er tidligere innenriksminister Ali Ahmad Jalali. Han har bakgrunn som oberst i ANA og var ansvarlig for oppbyggingen av ANP og grensepolitiet i den perioden han var innenriksminister fra 2003 til 2005. Jeg møtte han første gang i Kabul 2004 og siste gang på en workshop i Berlin 14-16 desember 2006. Han er nå Distinguished professor at National Defense University, Washington DC og blir omtalt som en mulig presidentkandidat i neste valg. Før han ville gå inn på politireformen spesielt ønsket han å komme inn på tre faktorer han mente var viktig for utviklingen eller mangel på sådan i Afghanistan. For det første pekte han på det faktum at Taliban aldri var en del av fredsprosessen i Bonn avtalen fra 2001. Som følge av dette hadde de trukket seg tilbake til naboland, reorganisert seg og fortsatte kampene derfra. Dette hadde resultert i at lokale og internasjonale styrker ikke var så opptatt av fredsoppbygging, men snarere fredsopprettende operasjoner over store deler av Afghanistan. For det andre har aldri det regionale aspektet blitt gjenstand for en seriøs vurdering, derfor kan Taliban operere nærmest fritt fra nabolandene til Afghanistan. Uten en regional strategi på plass, så han ingen løsning på sikkerhetsutfordringene i Afghanistan. Han nevnte ikke Pakistan spesielt, men jeg tolket det dit hen at det var der den største utfordring var. For det tredje pekte han på det faktum at det internasjonale samfunnet hadde fulgt den såkalte "light – footprint" strategien til FN, etter Operation Enduring Freedom (OEF) operasjonen høsten 2001. Han beskrev denne OEF operasjonen som et ønske om en "a quick and cheap military victory followed by quick and cheap peacebuilding", som ikke har blitt fulgt opp med

nødvendige sivile og militære ressurser. Når det gjaldt politireformen spesielt mente han at en først måtte ta noen valg og stille seg noen spørsmål. Er oppbyggingen av ANP en del av etableringen av et rettssystem og derfor en sivil oppgave, eller skal ANP være et instrument i kampen mot terrorisme og dermed en mer militær oppgave? Han pekte på at oppbyggingen av ANP i begynnelsen etter 11.september 2001 ikke hadde vært en prioritert oppgave og som derfor lå flere år bak oppbyggingen av ANA. Han gikk så langt som å si at ANP hadde blitt en ”Dumping ground for ANA”. Poenget var at de som ikke ble kvalifisert til å tjenestegjøre i ANA ble overført til ANP. Han pekte videre på den utviklingen ANP hadde vært igjennom siden 2003 hvor det internasjonale samfunnet, representert med det tyske GPPO prosjektet, hvor NORAF var en del av, hadde lagt en langsiktig plan for trening og utvikling av et sivilt godt utdannet politi. I 2005 forandret dette seg ved at USA ble sterkere involvert og utdanningen av ANA gikk nå (desember 2006) inn i en mer militarisert retning, noe han mente hadde forsterket seg i det siste og beskrev nå Innenriksministeriet mer eller mindre som en kopi av Forsvarsdepartementet. Som en følge av at forskjellige ”lead nation” hadde tatt ansvar for forskjellige deler av utviklingen innen hele rettskjedene og den nesten totale mangelen på institusjonsbygging i Afghanistan, hadde ført til at utviklingen gikk veldig sakte og var i det store og det hele ikke koordinert. Følgen dette hadde fått, mente han, var at nesten halvparten av de som hadde gjennomgått en eller annen form for politiopplæring hadde sluttet i ANP og fått seg jobb i ANA eller i de forskjellige militsene til provinsguvernørene mot mye bedre økonomiske betingelser. Noen hevder også at et betydelig antall av de som har gjennomgått opplæring, fått uniformer, radioer, våpen etc. har gått over eller tilbake til Taliban (Høgseth 2008a; Høgseth 2007a).

For å gå tilbake i tid til begynnelsen av 2003 og amerikanernes ønske om at norsk politi skulle påta seg opplæringen av det afghanske grensepolitiet (ANBP), fant jeg det nødvendig å intervju en av deltakerne i det første ”fact finding teamet” som reiste til Afghanistan 31.1.03, politiinspektør Bjørn Jenseter (POD). Hovedformålet med denne turen, forklarte han, var å undersøke om norsk politi hadde kapasitet og kunnskap nok til å påta seg oppdraget med å lære opp ANBP. Bakgrunns materialet fra denne turen er femten brev og møtereferater mellom norske, amerikanske, tyske og afghanske myndigheter (POD –UD 2003. eget arkiv skriv 1 til 15). Intervjuobjektet forklarte at det var dissens i gruppen om Norge skulle påta seg dette oppdraget eller

ikke, men ut fra en politifaglig vurdering ble det anbefalt overfor norske myndigheter at norsk politi verken hadde kapasitet eller kunnskap til å påta seg dette oppdraget. Som en følge av denne anbefalingen, ble det derfor besluttet å bidra med noen få politiinstruktører til Kabul Police Academy for en tidsavgrenset periode, som et bilateralt prosjekt mellom Afghanistan, Tyskland og Norge. Dette prosjektet ble startet 5.april og avsluttet 15.juni 2003 og en evalueringsrapport ble skrevet i ettertid av lederen for dette oppdraget (POD ref. 03/00774 – ugradert).

Mitt neste intervjuobjekt er den første prosjektlederen for NORAF, tidligere Politimester Per-Jacob Solhaug, som også har vært til stor hjelp i mitt arbeid med dokumentinnsamlingen. Solhaug forklarte at han 20.januar 2004 kl 1700 ble kalt inn til Politidirektøren hvor hun forklarte at hun hadde fått en forespørsel fra Statsminister Bondevik om norsk politi kunne iverksette et opplæringsprosjekt for det afghanske politiet så snart som mulig, noe hun hadde bekreftet at norsk politi kunne gjøre. Hennes spørsmål til Solhaug var kort og konsist: Kan du ta på deg jobben som leder for dette prosjektet og iverksette det så raskt som mulig? Solhaug trengte bare noen få minutters betenkningstid før han takket ja til oppdraget. Regjeringen Bondevik hadde gjort Afghanistan til et samarbeidsland fra 1.1.2004 og herunder stilt en kontingent på inntil 10 norske polititjenestemenn/kvinner til rådighet for utdanning og kompetanseheving av det afghanske politiet. Det neste som så skjedde som var avgjørende for hva det norske politiprojektet i praksis skulle gjøre, kom på et møte i Berlin 13. februar 2004. På dette møtet deltok representanter for det tyske Utenriks – og Innenriksdepartement, den norske ambassaden i Berlin, det norske Utenriksdepartement og Politidirektoratet. De tyske myndighetene ønsket at Norge skulle ta ansvar for et eller flere av følgende 9 temaer i opplæringen av ANP:

- Menneskerettigheter
- Organisasjon og ledelse
- Kvinner i politiet
- Narkotikabekjempelse
- Mentorordning
- Grensepoliti
- Kriminalteknisk etterforskning
- Antiterrorisme

- Trafikkpoliti

Ser en på disse punktene i dag (august 2008) er NORAF snart involvert i alle sammen.

De afghanske myndighetene var *ikke* representert på dette møtet og var dermed ikke i posisjon til å påvirke i hvilken retning opplæringen av ANP skulle gå. Det ble derfor bestemt at prosjektlederen skulle gjennomføre en *Fact Finding Tour* til Kabul for å koordinere innsatsen opp mot de afghanske myndighetene. En slik tur ble gjennomført i tiden 23.februar til 1.mars 2004, hvor det ble avholdt en serie møter med nasjonale og internasjonale aktører som på en eller annen måte var involvert i oppbyggingen av ANP. Etter at denne turen var gjennomført, startet arbeidet med seleksjon og trening av de første åtte norske politirådgiverne som skulle til Afghanistan (POD 2004.skriv 2004/00995-8 016). Prosjektet ble godkjent av Utenriksdepartementet og NORAF etablerte seg i Kabul i begynnelsen av mai 2004. Solhaug ledet dette arbeidet frem til medio september, hvor han ble avløst som kontingentleder og erstattet av meg.

De neste sju intervjuene ble gjort i april-mai 2007 i forbindelse evalueringsturen til Afghanistan på oppdrag for Politidirektoratet. Intervjuene ble gjennomført som en semi – strukturert samtale, hvor de norske politirådgiverne i NORAF ble oppfordret til å komme med sine egne meninger om prosjektet og hvordan de så for seg veien videre for det norske politiprojektet. Disse intervjuene ble anonymisert etter ønske fra respondentene. Disse intervjuene blir understøttet av en strukturert skriftlig spørreundersøkelse som ble sendt til 33 daværende og tidligere medlemmer av NORAF, 15 av disse responderte. Spørreskjemaet finnes som vedlegg til oppgaven.

Det finnes ikke noe entydig svar på hva Norge har oppnådd siden prosjektet startet våren 2003 som et pilot prosjekt og permanent siden våren 2004. Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene svarer en overvekt at de tror prosjektet har vært nyttig med tanke på å forbedre forholdene for Afghanistans befolkning og politi, selv om dette er vanskelig å måle. Det har ikke vært foretatt noen spørreundersøkelser blant dem man har undervist eller mentorert. Noen slik undersøkelse vil være nærmest umulig å gjennomføre, all den tid overvekten av de som har vært på kurs verken kan lese eller skrive. De fleste understreker i den sammenheng at en ikke må ha for store

ambisjoner, men at det trolig er sådd noen frø som vil spire etter hvert. Videre svarer en av respondentene noe som fremstår som representativt for et syn som flere deler:

Norge har oppnådd å støtte, utvikle, undervise og gi opplæring til et annet lands politi i noe som vi i vårt land tar som for gitt, nemlig menneskerettigheter. Jeg vil gjerne tro at ved å sende norsk politi for å lære opp afghansk politi i menneskerettigheter, så vil også sivilbefolkningen nyte godt av dette (ref. respondent i spørreundersøkelsen).

Et par av respondentene mener prosjektet har oppnådd lite for å forbedre forholdene for Afghanistans befolkning, med unntak av den økonomiske fordelene de lokalt ansatte i prosjektet har. Det er ansatt 25 vakter, sjåførere, tolker og renholder i prosjektet. Gjennomgående understrekes det at dersom en ikke mentorerer etter opplæring, har opplæringen liten effekt. Uten mentorering får en heller ikke inntrykk av hvordan befolkningen oppfatter politiet eller blir behandlet av dem. Flere ytret at en tror afghanerne har et godt inntrykk av de norske politirådgiverne og hva NORAF har gjort. Videre påpekes det at det har vært både nyttig og viktig at NORAF har fått innpass på andre områder, så som CNPA.

Det kan synes som at de som har jobbet på prosjekter hvor Tyskland har vært *lead nation*, har opplevd mer frustrasjon og dødtid enn de som har jobbet på prosjekter hvor Storbritannia har hatt ledelsen (narkotikabekjempelse). For de sistnevnte påpekes det gjennomgående at arbeidet har fremstått som meningsfylt og nyttig.

Når det gjelder de fem pilarene prosjektet fokuserer på, fremheves det følgende:

Menneskerettigheter: Kursing i menneskerettigheter var et satsingsområde for NORAF i begynnelsen av prosjektet. De som har tatt del i dette arbeidet mener det har ført til økt bevisstgjøring, men de stiller spørsmålsteget ved etterlevelsen dersom det ikke følges opp med mentorering. Flere av respondentene stiller også spørsmålsteget ved at dette ikke er et satsningsområde i dag.

Undervisning i alminnelig politiarbeid: Det understrekes at en har bidratt til økt forståelse og kunnskap innen internasjonal folkerett og godt politiarbeid. Videre at selve kursdeltakelsen gir inspirasjon til videre tjeneste i politiet, all den tid hovedvekten av de som deltar på kursene aldri har fått noen grunnleggende

politiopplæring. Noen mener det er noe tilfeldig hva en underviser i og etterlyser en klarere plan og strategi for undervisningen.

Ledelse: Det påpekes at det er for mye teori og for lite praksis. De afghanske polititjenestemennene – kvinnene forstår hva det snakkes om, men har vanskeligheter med å implementere denne ledelsesteorien i sin hverdag. Bruk av rollespill og case – studier har vist seg å være veldig populære og lærerike. Ved å bruke slike undervisningsmetoder, settes heller ingen i forlegenhet ved at de ikke kan lese eller skrive.

Narkotikabekjempelse: Flere av respondentene mener at norsk politis tilstedeværelse i det nasjonale narkotikapolitiet i Afghanistan (CNPA) har blitt lagt merke til. Ved å være tilstede i alle ledd i straffesakskjeden, mener disse at prosjektet har oppnådd en positiv innvirkning på rettssikkerheten og dermed også på menneskerettighetene til de som blir arrestert i narkotikasaker. Den norske modellen har blant annet dannet grunnlag for en instruks som ble utarbeidet for å forbedre samarbeidet mellom politiet og statsadvokatembetet. Afghansk politi har dessuten lært at tett samarbeid mellom påtale og politi er løsningen for å effektivt kunne etterforske og irettføre narkotikasaker, samt at en slik samarbeidsform forebygger korrupsjon. Videre har narkotikapolitiet lært å jobbe i og med prosjektrettet etterforskning, bruke kartleggingsmetoder, samt jobbe objektivt og etisk riktig under press. Viktigheten av norske politirådgivere fremgår også av et notat til UD fra den Norske Ambassaden i Kabul datert 07.7.04 hvor de skriver:

Ambassaden mener at stillingen som rådgiver for CNPA er kanskje den viktigste internasjonale stillingen innen anti-narkotika arbeidet, også viktigere en UK's rådgiver i Ministry of Interior (MoI) som i det vesentligste driver med policy. Den rette rådgiveren vil kunne utøve stor grad av påvirkning overfor Director Counter-Narcotics Police of Afghanistan (CNPA) (dok. 2/2007).

Kvinnens rolle i det afghanske politisystemet: Dette er de små skrittets arbeid. Det må jobbes med kvinnesynet generelt og på mange fronter. I så måte blir det påpekt betydningen av å rekruttere kvinner inn på Kabul Police Academy, beholde dem der under utdanningen, få dem ut i jobb hvor det er nødvendig å fortsette oppfølgingen. Videre har flere understreket at selv om det er viktig å rekruttere kvinner i NORAF, blant annet for å sikre inngang til afghanske kvinner, er det også viktig at kvinner er involvert i andre oppgaver slik at en fremstår som rollemodeller. Likeledes kan det gi

en viktig signaleffekt at også norske politimenn er involvert i kvinneprosjekter. (*Det er i dag, august 2008 en norsk kvinnelig politirådgiver i CNPA og en mannlig politirådgiver som jobber heltid med kvinneprosjekter*).

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om det er andre områder som bør prioriteres. De fleste mente at det var mer enn nok å konsentrere innsatsen om de fem pilarene prosjektet allerede prioriterer, men at en bør styrke mentoreringen på alle felt. Noen foreslo likevel at en i større grad burde se på fengselsvesenet og at en også bør være mer involvert i rekrutteringen av nye politistudenter til politiakademiet. Videre ble understreket at den internasjonale koordineringen av den afghanske politireformen må bedres. Dessuten at samarbeidet mellom det norske politibidraget og Styrkebrønnen (Justisdepartementet), særlig innenfor narkotikabekjempelse, burde vært formalisert som ett prosjekt. Mange respondenter understreker at det har vært tilfeldigheter som har ført til at disse to enhetene i perioder har jobbet godt sammen.

6.3 Drøfting

FNs Sikkerhetsråd vedtok gjennom sin resolusjon 34/169 av 17. desember 1979 "Code of Conduct for Law Enforcement Officials". I 1990 kom "The Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials" (United Nations 2002). FN har med andre ord to internasjonale standarder for den norske "Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen)" fastsatt ved Kronprinsregentens Resolusjon av 22.6.1990 med hjemmel i Lov om politiet av 13.mars 1936 § 29 og "Våpeninstruks for politiet" gitt av Justisdepartementet 1.august 1989 som begge senere er tatt inn i den nye politiloven av 4.august 1995. Ved at Norge vedtok "Menneskerettsloven" i 1999, måles vårt eget regelverk opp de internasjonale standardene og justeres hvis de ikke er i samsvar. Disse to FN resolusjonene, med flere, er sentrale bærebjelker for norsk politis internasjonale innsats innen opplæring og trening av lokalt politi i konfliktområder. Når NORAF startet sin virksomhet i 1993, fantes det ikke noen Afghansk konstitusjon eller noen politilov. Først da "The constitution of Afghanistan" ble vedtatt av Loya Jirga 14 Jaddi 1382 (parlamentet 2004) i Kabul og igjennom "The Decree of the President of the Islamic Republic of Afghanistan – The Police Law, 22.september 2005 (Official Gazette No:862), ble det juridiske grunnlaget lagt for Afghan National Police. I praksis skapte dette ingen

praktiske problemer eller store utfordringer og som det senere ble bekreftet i den afghanske konstitusjonens artikkel 7:

The state shall abide by the UN charter, international treaties, international conventions that Afghanistan has signed, and the Universal Declaration of Human Rights (side 7).

Diskusjoner i det internasjonale miljøet om hvilke lover og regler som gjelder i et konfliktområde er ikke ny. Når FN tok over kontrollen av Kosovo i 1999 gjennom sin UNMIK operasjon, var det mange og lange juridiske diskusjoner om hvilket lovverk en skulle forholde seg til. I Afghanistan har imidlertid verken FN, EU eller andre bilaterale politiprojekter noe utøvende mandat, det er det kun NATO gjennom sin ISAF operasjon som har, på vegne av FN. Det som imidlertid gjenstår å se, er hvordan rettssystemet vil tolke artikkel 7 opp mot artikkel 3 i konstitusjonen: "In Afghanistan, no law can be contrary to the beliefs and provisions of the sacred religion of Islam". Om dette betyr at det afghanske rettssystemet vil sette til side de internasjonale menneskerettighetsprinsippene og bruke Sharia lover gjenstår å se. Denne fragmenteringen av lover og regler for det afghanske politiet, illustrerte tidligere Ambassadør for Pakistan/Afghanistan, Janis Bjørn Kanavin under et debatt innlegg ved Den Norske Atlanterhavskomite (DNAK) 1.9.08, hvor han brukte narkotikaloven, som ble skrevet i Boston, som eksempel. Hvordan skal det afghanske politiet (ANP) forholde seg til internasjonale normer og regler, når nasjonale lover blir skrevet i utlandet og nærmest påtvunget de afghanske myndigheter? Hele det internasjonale samfunnet snakker om viktigheten av "*Local Ownership*" (lokalt eierskap) i prosessen for å skape et demokrati og bærekraftig utvikling, men det kan synes som om det er langt imellom festtalene og det som skjer i virkeligheten.

Har det norske politiprojektet i Afghanistan bidratt til en demokratisk utvikling av det afghanske politiet eller er prosjektet blitt tatt til inntekt for å legitimere et allerede gjennomkorrupt maktsystem som var på plass før 11.september 2001? En massiv internasjonal kritikk har blitt rettet mot de afghanske myndighetene for unnfalighet i forbindelse med korrupsjon blant sine egne og liten evne til selv å bygge institusjoner. Mye av denne kritikken er sikkert berettiget, men har noen av kritikerne spurt seg om hvorfor det er slik? Kan det være slik at afghanerne er lei av 30 år med uroligheter og orker ikke å engasjere seg i enda en ny maktkamp de ikke er sikker på utfallet av? Er det så åpenbart for den jevne afghaner at ISAF og det internasjonale samfunnet klarer å skape fred i Afghanistan (Høgseth 2008b)? Når en ser tilbake på de årene som har

gått siden prosjektet startet for fullt i 2004, hvor det på den tiden var ganske fredfullt i Afghanistan og frem til i dag hvor selvmordsbomber og improviserte sprengladninger (IED) i alle former og fasonger blir rettet mot det internasjonale nærværet og afghanske sikkerhetsstyrker, er det grunn til bekymring. I en rapport utgitt av IRIN (UNOCHA) 13.august 2008 fremgår det at 600 afghanske polititjenestemenn har blitt drept i tjenesten de siste fire månedene.¹² Til sammenligning kan det nevnes at det i løpet av hele 2007 ble 1019 ANP drept i tjenesten. Dette betyr at ANP har fire ganger så høye tapstall som Afghan National Army. Hvorfor er det slik? Dette kan i stor grad forklares med at ANP er ute i gatene og distriktene døgnet rundt i små og sårbare enheter, i kontrast til ANA som gjennomfører store samordnende aksjoner med ISAF. I tillegg mangler ANP stort sett alt av utstyr som kunne ha satt dem i stand til å utføre et godt og sikkert politiarbeid. Det er grunn til å spørre seg om de stadig økende tapstallene blant ANP personell, snart vil innvirke på rekrutteringen til det afghanske politiet og hva slags rekrutter er det da som søker inn i politiet, får legitimitet gjennom internasjonal trening og blir så sendt ut i aktiv tjeneste? Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) utga i juli 2007 rapporten "Cops or Robbers? The struggle to Reform the Afghan National Police" skrevet av Andrew Wilder. Wilder argumenterer i sin rapport at hovedutfordringen i reformen av det afghanske politiet, ligger i en politisk vegring til å reformere Innenriksdepartementet. Han skriver i sin rapport:

A major failure of reform efforts over the past five years has been the lack of political will to proceed beyond recognising and talking about the problem of a corrupt, factionalised and criminalised MoI (Wilder 2007).

Denne påstanden har fått støtte i nesten samtlige månedsrapporter fra NORAF siden 2004. Den 29.7.08 kunngjorde President Karzai at han ville gjøre flere endringer og omstrukturere Innenriksministeriet (MoI). Viseminister og sjef for anti-narkotika arbeidet, General Mohammad Daud Daud sin stilling skulle avvikles og Generalen skulle overføres til en nyopprettet stilling som vise- minister for strategi og administrativ politikk. Hva dette i praksis innebærer er det vanskelig å si noe om, men blir denne forflytningen gjennomført, mister General Daud kontrollen med operativ narkotikabekjempelse (NORAF juli 2008). Medlemmer av NORAF har fått innsyn i et dokument hvor det fremgår at CSTC – A (Combined Security Transition Command – Afghanistan) støtter denne omorganiseringen av MoI. I skrivende stund (august 2008) sitter fortsatt General Daud i sin gamle stilling og motsetter seg endringene

¹² Se www.irinnews.org

President Karzai har bestemt. US Central Command (CENTCOM) i samarbeid Drug Enforcement Agency (DEA) og selvfølgelig CSTC – A innfører høsten 2008 et nytt mentorprogram for de som leder CNPA og MoI. De nye mentorene er pensjonerte DEA agenter, kontraktert via ”Blackwater” (verdens største private bevæpnede sikkerhetsfirma) og disse skal rapportere direkte til DEA og CentCom. Dette vil medføre en duplisering av mentorer for de tre generalene i CNPA som i dag mentoreres av norske politirådgivere. Hvordan dette vil utvikle seg utover høsten 2008 er usikkert, men en gjennomgang av Norges rolle i denne nye konstellasjonen synes å være på sin plass. Amerikanerne innfører med dette et system hvor de rapporterer direkte til sitt eget hjemland om utvikling i anti- narkotika arbeidet i Afghanistan. Hvorfor er ikke slike rutiner etablert i Norge? Norge gjennom NORAF, har en unik mulighet til å bringe hjem førstehåndskunnskap om heroinproduksjon og smuglerruter til Europa og dermed også Norge, en mulighet som i dag ikke utnyttes slik den kanskje burde.

7 Demokratibygging eller symbolpolitikk?

I dette kapitlet vil jeg forsøke å oppsummere egne erfaringer og konklusjoner knyttet til norsk politi i internasjonale fredsoperasjoner med hovedfokus på Afghanistan. Og spørsmålet jeg stiller er: Bidrar norsk politi til demokratibygging og utvikling i landet eller er det en form for symbolpolitikk?

Denne oppgaven har satt fokus på tre spørsmål i forbindelse med norsk politi sin deltakelse i fredsoperasjoner siden 1989 og frem til engasjementet i Afghanistan.

Det første spørsmålet er forholdet til det mandatet som blir gitt av FNs Sikkerhetsråd og som legger grunnlaget for hele operasjonen. Når en ser tilbake på UNTAG operasjonen i Namibia i 1989, så var det et rent valgobservasjonsoppdrag. FN politiet skulle monitorere Southwest African Police som var den sør- afrikanske sikkerhetsstyrken i Namibia og som i 1989 ble det nasjonale namibiske politiet. FN politiet skulle også holde kontroll med valglokale og stemmeurnene i hele landet. Valget ble gjennomført og erklært som en suksess, det paradoksale i dette var at ingen av de norske polititjenestemennene som utførte disse to hovedoppdragene hadde noen

forutsetninger eller opplæring i hvordan en overvåker et valg eller en nasjonal sikkerhetsstyrke.

Den neste store FN operasjonen kom i det tidligere Jugoslavia i 1992 gjennom UNPROFOR. Dette var en "Peacekeeping" operasjon, men verken navnet eller mandatet passet til situasjonen på bakken. Det var ingen fred å holde og FN var ikke i stand til å beskytte sivilbefolkningen. En av UN POLICE sine prioriterte oppgaver gitt av FN, var å bistå i arbeidet med repatriering av internt fordrevne (IDP). De gjorde akkurat det motsatte, fordi det var den eneste måten å hindre at flere hadde blitt voldtatt og drept i konflikten. Dette pågikk frem til 1995 hvor mandatet ble betydelig skjerpet, *les* massakren i Srebrenica og NATO tok over den militære rollen fra FN. Når Kosovo krisen begynte for fullt høsten 1998 og kuliminerte med at NATO satte i gang hva de kalte en "*Humanitarian Air Campaign*" våren 1999, virker det som om FN hadde bestemt seg for ikke å gjøre de samme feilene som ble gjort på tidlig nittitallet i det tidligere Jugoslavia. UNMIK og KFOR fikk derfor et klart kapittel VII mandat fra FNs Sikkerhetsråd gjennom SCR 1244 og FN ble "*de facto*" de som kontrollerte Kosovo fra sommeren 1999. Ser en i dag (august 2008) EU sine forsøk på å overta for FN i Kosovo gjennom sin EULEX operasjon, kan en stille spørsmål om resolusjon SCR 1244 var for sterk og er et hinder for utviklingen i Kosovo. Kan denne erfaringen fra Kosovo ha vært utslagsgivende for FN når Sikkerhetsrådet bestemte seg for kun å etablere en politisk misjon i Afghanistan gjennom UNAMA (SCR 1386 - 2001) og autoriserte en internasjonal sikkerhetsstyrke (ISAF) til de afghanske myndighetene.¹³

NATO fikk et kapittel VII mandat fra FN autorisasjon til å gjøre følgende:

Authorizes, as envisaged in Annex 1 to the Bonn Agreement, the establishment for 6 months of an International Security Assistance Force to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment.

Det var vel på dette tidspunktet ingen verken i FN eller NATO som hadde forestilt seg at ISAF innen 5.oktober 2006, skulle dekke hele Afghanistan. Denne utvidelsen og utviklingen i Afghanistan mener jeg kommer inn under begrepet "Mission Creep", med andre ord: Starten på oppdraget for ISAF gikk veldig bra, med nesten ingen

¹³ Se www.un.org/docs/scres/2001/sc2001.htm

alvorlige hendelser, for så å utvikle seg til noe som snart er ute av kontroll. Kan det samme sies om den afghanske politireformen?

Det andre spørsmålet handler om ”lesson learned”. Har det internasjonale samfunnet og våre politikere lært noe opp gjennom disse årene, eller finner en opp kruttet på nytt i oppstarten av en fredsoperasjon eller det å stille ressurser til disposisjon for FN og EU? For å illustrere dette stilte Norge ett ingeniørkompani til disposisjon for FN til UNAMID operasjonen i Darfur, Sudan. Dette styrkebidraget ble avslått av de sudanske myndighetene av ulike årsaker i mars 2008. For å tilfredsstille Soria Moria erklæringen begynte derfor norske politikere å argumentere for å omdisponere denne styrken til Haiti i stedet, for derigjennom bidra i en FN operasjon. Utfordringen er at denne FN operasjonen er ett rent politioppdrag, som i noen grad har behov for egen styrkebeskyttelse og ikke ett ingeniørkompani (Høgseth 2008b). Er det ikke så nøye med hva slags styrkebidrag Norge stiller med, bare vi viser at vi deltar på en eller annen måte i en FN operasjon eller kan det på den andre side være slik at erfaringene fra FN operasjonene på Balkan fortsatt er med på å styre utviklingen i retning mot Nato og ikke FN operasjoner? (Høgseth 2006c).

7.1 Hva gjør så NORAF i Afghanistan?

NORAF består av 18 politirådgivere som er plassert i henholdsvis Kabul og Maymaneh (august 2008). Det begynte som nevnt tidligere med 5 politirådgivere og har siden 2004 vokst til det antallet de er i dag. Det politiske vedtaket som ble fattet i 2007 (UD 2007.dok. 1/2007) om å doble det norske politibidraget i Afghanistan, medførte ikke at politiprojektet fikk tilført noen egne frie midler til bruk i sine delprosjekter. Norge har utpekt Faryab provinsen i Nord – Afghanistan som sitt satsningsområde for humanitær støtte og sivil oppbygging og vil i de kommende årene bruke flere hundre millioner norske kroner i denne provinsen. Det interessante er at det kun er avsatt beskjedne midler til oppbygging av det afghanske politiet og rettsvesenet/fengselsvesenet i denne provinsen, noe som resulterer i at det er kun små enkeltprosjekt som får støtte og dermed ingen langsiktig bærekraftig utvikling. Norge gir ingen direkte støtte til Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA) som administreres av UNDP. Når en ser det totale bidraget på 750 millioner kroner i 2008 og samme summen hvert år fremover fra Norge til Afghanistan på den sivile side, er

det tydelig at heller ikke Norge vektet innsatsen for å bygge opp politi- og rettsvesenet i landet særlig høyt.

EU overtok, som nevnt tidligere, 15.juni 2007 ansvaret fra det tyske GPPO prosjektet og iverksatte sin EUPOL – A operasjon. Denne operasjonen har pr august 2008 kun nådd ca 60 % prosent av det antallet medlemmer den er autorisert å ha (NORAF juni 200). Paradoksalt nok fikk EU tilbud om at hele NORAF bidraget kunne gå direkte inn i denne operasjonen, noe EU avslo uten noen begrunnelse. Dette har medført at det pr juli 2008 er kun to norske politirådgivere som har fått stilling hos EU. Disse to jobber stort sett med planer og leksjonsopplegg for hva EU skal gjøre den dagen de er operative og klare til å gjøre en innsats i den afghanske politireformen. Canada stilte også sine politirådgivere til disposisjon for EU, noe som også ble avslått, med unntak av noen få som fikk stilling. Dette har medført at Canada har ca 60 politirådgivere som er plassert i Kandahar provinsen, hvor det Canadiske forsvaret er plassert. Disse rådgiverne jobber tett sammen med lokale myndigheter, men det vites ikke hvordan dette er koordinert mellom Innenriksdepartementet, EU og den USA ledede FDD prosessen.

NORAF har en politirådgiver avgitt til en liten rådgivergruppe i politireformen som USA iverksatte på slutten av 2007 (FDD). FDD har som målsetning å utstyre, trene og mentorere hele Afghan National Police innen år 2011 og har i inneværende år fått tilsagn på over 6 milliarder dollar for å gjennomføre dette. Gjennom mine feltstudier til Afghanistan har jeg truffet mange amerikanere som er involvert i politireformen (Taskhil) og alle ønsker Norge og andre internasjonale bilaterale politiprojekter velkomne til delta for fullt i deres FDD prosess. Norges Ambassadør til Afghanistan, Kåre Aas, ble intervjuet av Dagbladet 20.8.08 hvor han ble spurt om hvorfor ikke flere av de norske politirådgiverne var avgitt FDD prosessen, hvorpå han svarte at de norske politirådgiverne skulle inn i EUPOL-A og at det var der de skulle være. Dette ble ikke fulgt opp med spørsmål fra journalistens side. Hvorfor de norske myndighetene er så bestemte på at NORAF skal bli en del av EUPOL – A, når EU ikke aksepterer Norges bidrag, er noe underlig. Fakta på bakken er at EUPO – A ikke er operasjonelle og ser heller ikke ut til å bli det i uoverskuelig framtid. Denne EU operasjonen er fullstendig kjørt på sidelinjen av CSTC-A gjennom sin FDD prosess, noe EU ikke vil vedkjenne seg. FDD programmet mangler imidlertid profesjonelle

internasjonale polititjenestemenn/kvinner som kan bidra i opplæringen og ikke minst like viktig mentorering av det afghanske politiet i mange år fremover. Følges ikke det afghanske politiet opp med en langvarig internasjonal tilstedeværelse, vil politireformen høyst sannsynlig være bortkastet. På bakgrunn av disse kalde fakta om hva som egentlig skjer med den afghanske politireformen (Taskhil), ser jeg to forskjellige løsninger. Den første vil være å stille hele NORAF prosjektet til disposisjon for FDD prosessen. Ved å gjøre det, trenger ikke de norske politirådgiverne i Maymaneh en egen "Technical Agreement" med det norske Forsvaret og kan fortsette med å bistå det afghanske politiet slik de "de facto" gjør i dag (POD 2007. NORAF – lærdommer og anbefalinger) og flere av prosjektets medlemmer kan/bør flyttes fra Kabul til Faryab provinsen. Er det ikke politisk vilje til slike løsninger, er hele NORAF prosjektet en symbolhandling som bør vurderes å legges ned sett ut fra et kost/nytte perspektiv. Den norske politibistanden til de afghanske myndighetene koster et titalls millioner norske kroner pr år å drifte og bør derfor utnyttes på en mest mulig effektiv måte, samtidig må prosjektet få frie midler til disposisjon for å iverksette konkrete tiltak i operasjonsområde som utgjør en forskjell for det afghanske politiet på lang sikt.

Counter Narcotic Police Afghanistan (CNPA) eller med andre ord, den sentrale enheten som har hovedansvaret for all narkotikabekjempelse i landet. I denne enheten bidrar nå NORAF med tre politirådgivere som alle mentorerer sjefen for CNPA og hans to nestkommanderende. Dette arbeidet startet i 2004 og har blitt veldig godt mottatt av ledelsen ved CNPA (se intervju med Sadaat). Hva som nå skjer i forbindelse med at CSTC-A har plassert flere tidligere DEA agenter i CNPA er usikkert pr august 2008 (NORAF august 2008). Er det helt uproblematisk at norsk politi jobber sammen med internasjonale bevæpnede sikkerhetsfirmaer, i dette tilfelle Blackwater, eller bør de norske politirådgiverne trekkes ut av CNPA? Hva slags oppfattelse vil de afghanske politilederne ha av denne dubleringen, når en viktig del av denne mentoreringen har vært å øke lokal kapasitet og eierskap? Denne dubleringen vil kunne føre til en øket trusselsituasjon for de norske politirådgiverne, hvis afghanerne føler at de blir satt under administrasjon. Et bærende prinsipp i Peace Support Operations er "DO NO HARM!". I dette tilfellet mener jeg at det internasjonale samfunnet, i dialog med afghanerne, må komme frem til en løsning om hvordan den internasjonale støtten til CNPA skal gis og av hvem. Dette kan føre til at

de norske politirådgiverne blir overflødige i dette viktige arbeidet i kampen mot narkotikaproduksjonen i Afghanistan. På den annen side blir ikke denne kunnskapen disse politirådgiverne har opparbeidet siden 2004 kanalisert og systematisert hjem til bruk for norsk politi i deres daglige kamp mot narkotikaomsetning. Dette strider mot intensjonen om å utnytte norsk politikompetanse på en best mulig måte både ute i operasjoner og hjemme i Norge.

En hver fredsoperasjon kan medføre uintenderte konsekvenser både for det internasjonale samfunnet og det konfliktområde som berøres. Norsk politi sin innsats i Afghanistan bør gjennomgå en grundig vurdering i forhold til arbeidsoppgaver og hvilken strategi og samarbeidspartnere en velger for fremtiden. Gjøres ikke dette, er hele prosjektet etter min mening en form for symbolpolitikk fra norsk side og i liten grad en del av demokratibygingen i Afghanistan.

APPENDIKS

Spørsmål til tidligere og nåværende ansatte på NORAF

Kort klargjøring: Et kost/nytteperspektiv ligger til grunn for spørsmålene under. Det innebærer at man skal komme frem til en modell for politibistanden som gir de beste/optimale resultatene for Afghanistan, dets befolkning og politi, samtidig som norsk kompetanse og ressurser nyttes på en best mulig måte.

I. Fortid:

1. Hva mener du Norge har oppnådd så langt gjennom sitt bilaterale politiprojekt i Afghanistan (på overordnet nivå)?
2. Mer spesifikt, hvordan vil du vurdere det vi har oppnådd så langt i forhold til de fem pilarene prosjektet bygger på:
 - a. Menneskerettigheter:
 - b. Utdanning:
 - c. Ledelse:
 - d. Narkotikabekjempelse:
 - e. Kvinners rolle i det afghanske politisystemet:
3. Andre lærdommer du vil fremheve?

II Fremtid:

4. Basert på din erfaring, hvordan ville du ha prioritert de fem pilarene i et fremtidig 3-års perspektiv?
5. Er det andre områder som bør prioriteres?
6. I forlengelsen av dette, mener du stillingsbeskrivelsene til de man rekrutterer i tiden fremover bør endres i forhold til dagens stillingsbeskrivelser?
7. Når det gjelder det norske politiengasjementet i Meymaneh, mener du det er mest hensiktsmessig (i fht å oppnå mest mulig i Afghanistan) å krets samle i Meymaneh (Faryab) eller at man viderefører ordningen med å ha tilstedeværelse både i Kabul og Meymaneh?
8. Har du synspunkt på hvordan det internasjonale politiengasjement bør koordineres?
9. Andre forslag/kommentarer?

Litteraturliste og referanser:

- Afghanistan National Development Strategy (2008) <http://www.ands.gov.af/ands>
- Agreement between the Kingdom of Norway and the Interior Ministry of the Transitional Government of Afghanistan. Dated 9.March 2003.
- Arnesen, Signe Astrup (2005) "Så ute, høste hjemme?". Politihøgskolens trykk nr.1/2005
- Barnett, Michael (2002) *Eyewitness to Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Bellamy, Alex J. and Williams, Paul (2004) *Thinking Anew about Peace Operations*. International Peacekeeping, Vol. 11, No.1. ISSN 1353-3312. Taylor & Francis Ltd.
- Beetham, David (2000) *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Carothers, Thomas (1999) *Aiding Democracy Abroad. The learning Curve*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, Ch 5-8
- The Constitution of Afghanistan (2004) Shah M Book Co. P O Box: 1328 Kabul. www.shahmbookco.com
- Crawford, Gordon (2001) *Foreign and Political Reform*. Basingstoke: Palgrave.
- Det Kongelige Justis- og politidepartement. St.meld. 18 (1999-2000) *Om Norges deltagelse i internasjonalt politisamarbeid*. <http://odin.dep.no>
- EUs operasjonskonsept: Council of the European Union, 2.April 2007: *Draft Concept of Operations (CONOPS) for the EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL-Afghanistan)*. Restricted document
- FN (1945) Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, Departement of Public Information, United Nations, NY 10017
- FNs Sikkerhetsråds Resolusjons mandat angående: *Temporary International Presence in the city of Hebron (TIPH)* www.un.org/S/RES/904 (1994).
- FNs Sikkerhetsråds Resolusjons mandat angående: *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)* www.un.org/S/RES/1244 (1999)
- FNs Sikkerhetsråds Resolusjons mandat angående: *International Security Assistance Force (ISAF)* www.un.org/S/RES/1386 (2001)
- FNs Sikkerhetsråds Resolusjons mandat angående: *United Nations Protection Force (UNPROFOR)* www.un.org/S/RES/743 (1992)
- Hartz, Halvor A. (2008) *Månedsrappporter fra NORAF*
- Hartz, Halvor A., Høgseth, Henning og Osland, Kari M. (2007) *NORAF – lærdommer og anbefalinger. En uavhengig vurdering på oppdrag for Politidirektoratet*. Unntatt Off. Lov. § 6.1.
- Hellevik, Ottar (1991) *Forskningsmetode i Sosiologi og Statsvitenskap*. Universitetsforlaget
- Høgseth, Henning (2006a) *Afghanistan – evig krig eller varig fred?* www.nupi.no/Norsk/Publikasjoner/Hvor_hender_det

- Høgseth, Henning (2006b) *De skyter med skarpt!*
<http://www.dagsavisen.no/debatt/article1956199>
- Høgseth, Henning (2006c) *Sudan farligere enn Afghanistan?* Dagbladet 20.mars 2006
www.globel.no/media/2006?m=3&y=2006
- Høgseth, Henning (2007a) *Vinner Taliban?* Kortinfo 1-2007. Den Norske Atlanterhavs Komite. ISSN: 1502-6361
- Høgseth, Henning (2007b) *Forhandle med Taliban?* VG torsdag 18.januar 2007.
http://www2.nupi.no/nor/publikasjoner/populaerpubliseringer/2007/forhandle_med_taliban?
- Høgseth, Henning (2007c) *Har NATO redusert splittelsen?* Dagsavisen 6.februar 2007. <http://hvorhenderdet.nupi.no/content/view/full/1562>
- Høgseth, Henning (2008a) *Taliban vokser på misnøye.* Dagsavisen 13.januar 2008.
http://www2.nupi.no/nor/publikasjoner/populaerpubliseringer/2008/taliban_vokser_paa_misnoeye
- Høgseth, Henning (2008b) *Hvorfor skal vi til Haiti?* Dagsavisen 17.april 2008.
www.dagsavisen.no/meninger/article344009.ece
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy*, Yale University Press, New Haven
- Lipson, Michael (2007) *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?* Sage Publications.
<http://ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/5>
- Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (1998) *Demokrati – vilkår og virkninger*. Oslo: Fagbokforlaget.
- “Mission Creep” (1993) <http://wikipedia.org>
- Nathan, Laurie (2007) *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. University of Birmingham. ISBN: 0 7044 2564 5
- NATO og EU (2002) “Berlin Plus Agreement” <http://www.nato.int/shape>
- Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet (mars 2006). www.publikasjoner.dep.no . Grafia Kommunikasjon 3/2006
- Rieff, David (1996) *Slaughterhouse: Bosnia and the Failure of the West*. New York: Simon & Schuster
- Ringdal, Kristen (2001) *Enhet og mangfold*. Fagbokforlaget
- Rubin, Barnett R. (2002) *The Fragmentation of Afghanistan*. Yale University Press
- Sky, Emma (2007) *Afghanistan case study: The lead nation Approach*. University of Birmingham. ISBN: 0 7044 2564 5
- The Police Law (2005) *The Decree of the President of the Islamic Republic of Afghanistan*. Issue No. 863. Khalid Printing Press Kabul
- United Nations Police Handbook (2005) www.un.org/Depts/dpko/training . Printing by the International Training Centre of the ILO, Turin – Italy
- To Serve and to Protect. (1998) *Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces*. International Committee of the Red Cross. Printed in Switzerland.

Weber, Max (1958. s 78) *Essay in Sociology*. Oxford University Press

Wilder, Andrew (2007) *Cops or robbers? The struggle to reform the Afghan National Police*. www.aneu.org.af

Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research*, Sage Publications