



Hvordan utgjør dagens bruk av PMCer et demokratisk problem?

En studie av hvordan dagens bruk av PMCer svekker demokratiske retningslinjer med utgangspunkt i den vestlige verdens demokratiske statsideal.

Ingvild Bjørk Spieler Bugge

Masteroppgave i Statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Tromsø
Høsten 2009

Forord

Det har vært en bratt og noe kronglete vei, med jeg er i mål, og jeg er fornøyd. Det er imidlertid flere som har bidratt til at jeg nå sitter med masteroppgaven min foran meg. Først vil jeg få takke veilederen min Jarle Weigård for hans tålmodighet og stødige tilbakemeldinger. Jeg vil også takke Sissel og Helga for gjennomlesninger, mat og psykisk støtte i innspurten. Jeg vil takke mamma og pappa som hele tiden har heiet på meg. Og til sist, men aller viktigst, vil jeg takke deg, John Olav. Du er mitt lys, og jeg vet ikke hvordan dette skulle gått uten deg. Takk for alt du har bidratt med av betingelsesløs støtte, motivasjon, faglige innspill, latter og masse kjærighet.

Sammendrag

En PMC (*Private Military Company*) er forkortelsen og betegnelsen på et privateid selskap, som tilbyr militære tjenester som vanligvis og tradisjonelt ville vært levert av regulære styrker. Med utgangspunkt i demokratiets hegemoniske plassering som den eneste anerkjente styreformen på verdensbasis tar denne oppgaven utgangspunkt i at man tilsynelatende uproblematisk har økt bruken av private militære tjenester og sikkerhetstjenester de siste årene, når dette i flere henseende bryter med sentrale demokratiske verdier. Det finnes noen uklare lovverk som i prinsippet skal omfatte private sikkerhetselskaper, men det er tilnærmet ingen PMC-ansatte som har måttet stå til rette for ugjerninger eller annen type mislighold begått i tjenesten. Uklarhetene rundt både nasjonale og internasjonale reglementer fører til at bruken av dem kjennetegnes ved mangel på regulering og kontroll med hva selskapene foretar seg. At PMCer i tillegg fungerer utenfor den militære kommandorekken og engasjementsregler som de regulære styrkene må forholde seg til må anses som demokratisk problematisk. Kjøp av disse militære tjenestene behandles på lik linje med militær varehandel, som ikke har de samme kravene til offentlig innsyn som foreligger for bruk av ordinære militære styrker. Myndigheter offentliggjør antall omkomne av de regulære styrkene, men tilsvarende tall for private kontraktører er ikke offentlig tilgjengelige. I tillegg har bransjen nære bånd til vitale myndighetsorgan og offentlige posisjoner, noe som tyder på at bruken av dem ikke *bare* er et resultat av militærets behov og kostnadseffektivisering. PMCene brukes ofte som rådgivere i militærpolitiske beslutningsprosesser, og på grunn av opplysningssensibiliteten og den ofte strategiske betydningen av PMCenes virke, innehar de en særlig gunstig posisjon i forhold til å påvirke politikktutformere og folkevalgte. Dette berører forhold til demokratiske retningslinjer om upartiskhet og habilitet. Det konkluderes med at flere av omstendighetene rundt bruken av PMCer forårsaker demokratisk svikt i systemet. De demokratiske forutsetningene man tar for gitt er styrende for samfunnsliv og politisk virksomhet er ikke tilpasset dagens bruk av PMCer. At myndighetene ikke har klart å tilrettelegge for den omfattende anvendelsen av dem forårsaker at bruken av dem er demokratisk problematisk på flere områder.

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
INNHALDSFORTEGNELSE	4
KAPITTEL 1 - INNLEDNING	7
1.1 INTRODUKSJON	7
1.1.1 PMC	8
1.1.2 PMC-BRUKENS DEMOKRATISKE UTFORDRINGER.....	9
1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	10
1.3 TEORETISK TILNÆRMING	12
1.4 METODISK TILNÆRMING	12
1.4.1 METODISKE TEKNIKKER	12
1.4.3 VALG AV METODE – LITTERATURSTUDIE.....	13
1.4.2 VALG AV EMPIRISK MATERIALE.....	14
1.4.4 VALIDITET OG RELIABILITET	15
1.5 DISPOSISJON	16
KAPITTEL 2 - PMCER — BAKGRUNN OG UTVIKLING	17
2.1 PRIVAT MILITÆR VIRKSOMHET	17
2.1.1 ET HISTORISK FENOMEN	17
2.1.2 HVEM ER DE OG HVA GJØR DE?	18
2.1.3 OMFANG	19
2.1.4 NYTTEEFFEKTER	20
2.2 BAKGRUNNEN FOR BEHOVET	22

<u>KAPITTEL 3 - TEORETISK TILNÆRMING</u>	<u>25</u>
3.1 DET REPRESENTATIVE DEMOKRATIET	26
3.1.1 MAKTDELING	27
3.1.2 LOVEN	29
3.2 RELEVANTE DEMOKRATISKE PROBLEMSTILLINGER	30
3.2.1 DELTAGELSE VERSUS LOBBYISME	31
3.2.2 DEMOKRATIET OG ELITEN	31
3.2.3 MEDIA	33
3.3 DEMOKRATISK LEGITIMITET OG BRUK AV VOLDSMAKT	33
3.3.1 MONOPOL PÅ LEGITIM VOLDSMAKT	34
3.4 TEORETIKERNES TILNÆRMINGER OG IDÉGRUNNLAG	35
3.4.1 NICCOLÒ MACHIAVELLI – DEN MORALSKE INNVENDINGEN	35
3.4.2 IMMANUEL KANT – FOLKETS TILBAKEHOLDENHET MOT OFFENSIV KRIG	35
3.4.3 HABERMAS – REFØYDALISERING OG DEN LIBERALE MODELL	36
<u>KAPITTEL 4 - MANGEL PÅ DEMOKRATISK KONTROLL</u>	<u>39</u>
4.1 RETTSLIG STATUS UNDER INTERNASJONAL LOV	40
4.2 PMCER UNDER NASJONAL LOVGIVING	42
4.2.1. EKSEMPEL: AMERIKANSK LOVGIVING	44
4.2.2 UKLARHETER RUNDT LISENSER OG REGULERING	47
4.3 MANGLENDE KONTROLLMEKANISMER	49
4.3.1 MANGLEDE OPPSYN OG MONITORERING	49
4.3.2 MANGEL PÅ KOMMANDOREKKE	50
4.3.3 MANGEL PÅ ENGASJEMENTSREGLER	52
4.4 OPPSUMMERING	53
<u>KAPITTEL 5 - DET REPRESENTATIVE DEMOKRATIETS MULIGHETER OG BEGRENSNINGER</u>	<u>55</u>
5.1 MAKTDELING, ANSVARLIGGJØRING OG DEMOKRATISK KONTROLL	56
5.1.1 MAKTFORDELING OG PARLAMENTARISK KONTROLL	56
5.1.2 SIKKERHET – EN HINDRING FOR ÅPENHET	58
5.1.3 UNNVIKELSE FRA ”CHECKS AND BALANCES”	59
5.2 DEMOKRATI OG ÅPENHET – UNDEREKSPONERING I MEDIA	61
5.2.1 POLITIKK BY PROXY	64

5.3 DEMOKRATIET OG OFFENSIV KRIGFØRING	66
5.4 OPPSUMMERING	69
<u>KAPITTEL 6 - POLITISK INNFLYTELSE, ANSVAR OG TILREGNELIGHET</u>	<u>71</u>
6.1 POLITISK INNFLYTELSE OG MARKEDSPÅVIRKNING	72
6.1.1 POSISJON – ”SPECIALISTS ON VIOLENCE”	72
6.1.2 KONTAKTER, INHABILITET OG PERSONLIGE INTERESSER	74
6.1.3 DET MILITÆRINDUSTRIELLE KOMPLEKS	77
6.2 DIVERGERENDE MÅL.....	79
6.2.1 ØKONOMISKE MÅL	79
6.2.2 OPERASJONELLE MÅL	80
6.3 LEGITIMITET.....	81
6.4 OPPSUMMERING	83
<u>KAPITTEL 7 - KONKLUSJON.....</u>	<u>85</u>
7.1 KONTROLLMEKANISMER	85
7.2 OPPSYN OG ÅPENHET	86
7.3 POLITISK INNFLYTELSE	86
7.4 OPPSUMMERING	87
<u>KILDER.....</u>	<u>89</u>

Kapittel 1

Innledning

1.1 Introduksjon

Demokratiet som styreform befinner seg i en enestående og hegemonisk posisjon som den etter hvert eneste legitime formen for statsorganisering. Etter slutten av 2. verdenskrig har flere og flere land erklært seg som demokratiske stater, og noen har gått så langt for å bedyre sin demokratiske status at de har inkludert ordet *demokrati* som en del av det offisielle navnet på staten.

Ideen er at ved å påberope seg de demokratiske prinsippene, legitimeres styresettet og dermed statsmaktens politikk og beslutninger. Av verdens 198 land, er det kun Vatikanstaten, Saudi Arabia, Myanmar og Brunei som offentlig innrømmer at de ikke er demokratiske (FN 2009). Uavhengig av verdens selvproklamerte demokratier vet vi at det er svært mange stater som undertrykker disse verdiene, og for dette må de tåle mye kritikk og noen ganger økonomiske eller andre former for sanksjoner fra det internasjonale samfunn. President George W. Bush og hans regjering (2001-2009) brukte i sin retorikk demokratispredning som ett av hovedargumentene for å samle støtte til krigen i Irak, etter at det viste seg at man ikke fant masseødeleggelsesvåpen der som først antatt (Birkeland 2009:55, Mazarr 2003).

Dette sier noe om hvor sterkt ideen om det demokratiske styringsidealet står i verden, og særlig i Vesten. Selv om demokratiene i Vesten anses for å være både robuste og stabile, er det viktig å opprettholde en debatt om, og et søkelys på praksisen også i Vestens demokratier slik at de holdes til standarden de setter for andre.

Med utgangspunkt i Vestens demokratiske triumf, synes det særlig interessant at man nettopp her tilsynelatende uproblematisk har økt bruken av private militære tjenester og sikkerhetstjenester de siste årene, når dette i flere henseende bryter med sentrale demokratiske verdier. I dagens vestlige demokratier tar man for eksempel for gitt at staten tar ansvar for at man har et velfungerende rettssystem hvor individer må stå til ansvar for sine handlinger. Slik lovverket praktiseres i dag, er dette snarere unntaket enn regelen når det kommer til *Private Military Companies* (PMCer) på oppdrag i utlandet. Det finnes noen uklare lovverk som i prinsippet skal omfatte dem, men som vi skal se er det tilnærmet ingen PMC-ansatte som har

måttet stå til rette for ugjerninger eller annen type mislighold begått i tjenesten (Gaston 2008, Scahill 2007a).

Videre ser vi at kjøp av disse militære tjenestene fungerer på lik linje med militær varehandel, som ikke har de samme kravene til parlamentarisk oppsyn og offentlig innsyn som foreligger for bruk av ordinære militære styrker. Det er ikke vanskelig å finne tall på hvor mange amerikanske soldater som befinner seg i for eksempel Irak, men tilsvarende tall for private kontraktører er ikke offentlig tilgjengelige. I tillegg har bransjen nære bånd til vitale myndighetsorgan og offentlige posisjoner, noe som tyder på at bruken av dem ikke ”bare” er et resultat av behov og kostnadseffektivisering.

Jeg vil se nærmere på hvordan bruken av PMCer forårsaker utfordringer i forhold til å ivareta de demokratiske retningslinjene, som man i vestlige demokratier tar for gitt ligger til grunn for statsorganisering og styresett. Dette ved å belyse hvordan PMCer brukes, og identifisere de mest sentrale områdene hvor bruken av dem forårsaker demokratiske problemer.

1.1.1 PMC

En PMC (*Private Military Company*) er forkortelsen og betegnelsen på et privateid selskap som lever av å levere ulike former for tjenester relatert til sikkerhetsbransjen. Betegnelsen kan også stå for *Private Military Contractors*, og referer da enten til enkeltkontraktører som jobber i det private militære selskapet eller selskapet selv. En av verdens ledende og mest innflytelsesrike organisasjoner innenfor reformering, organisering og statlig kontroll av militært personell, tjenester og praksiser er *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF). De benytter denne PMC-definisjonen:

“Businesses that offer specialised services related to war and conflict, including combat operations, strategic planning, intelligence collection, operational and logistic support, training, procurement and maintenance.”

(DCAF 2009)

En annen betegnelse som brukes er PSC eller PMSC (*Private Security Company/Private Military Security Company*), som referer til private selskaper som leverer sikkerhetsstøtte-tjenester, og ikke direkte kombattanttjenester, men selskapene overlapper hverandre.

Fordi fokuset i denne oppgaven ikke er hva de ulike selskapene gjør, men heller omstendighetene rundt hvordan de blir brukt, vil betegnelsen PMC bli brukt som en

samlebetegnelse på selskaper som tilbyr militære tjenester som vanligvis og tradisjonelt ville vært levert av de regulære troppene. Dette kan for eksempel være utførelse av militære stridsoperasjoner, militær rådgiving og trening, vedlikeholding av våpensystemer, innsamling og analyse av etterretning, samt hjelp til all form for logistisk støtte for de militære styrkene (Kinsey 2006:16).

Selskapene overlapper i stor grad hverandre, og som fellesdefinisjon bruker Privatemilitary.org selv denne definisjonen:

Private Military Companies can be defined as legally established multinational commercial enterprises offering services that involve the potential to exercise force in a systematic way and by military means and/or the transfer or enhancement of that potential to clients.

(Privatemilitary.org 2009)

Selskapene varierer i størrelse, oppdragsevne, ledelse og struktur, og også hvordan de forholder seg til etiske retningslinjer. Til felles har de at de selger en rekke militære tjenester og støttetjenester kommersielt: eskortering og sikring av bygninger eller personell, logistiktjenester, strategisk planlegging, etterretningstjenester, militær trening og skolering og mer direkte stridsrelaterte oppdrag. Disse tjenestene har tradisjonelt vært underlagt nasjonale sikkerhetsstyrker og andre statlige sikkerhetsstrukturer, men har den senere tiden blitt aktivt benyttet både av nasjonale myndigheter, NGOer og andre private aktører. I kapittel to vil det bli gitt en mer inngående innføring om fenomenet.

1.1.2 PMC-brukens demokratiske utfordringer

Bruken av PMCer skaper demokratiske utfordringer på flere områder, og gjennom denne litteraturstudien har jeg søkt å identifisere de mest problematiske. Jeg vil drøfte disse opp mot eksisterende normer for demokratiske prinsipper og praksiser.

Den første utfordringen som tas opp til drøfting er omstendighetene rundt det mangelfulle lovverket PMCene har å forholde seg til. Uklarhetene rundt både nasjonale og internasjonale reglementer fører til at bruken av dem kjennetegnes ved mangel på regulering og kontroll med hva selskapene foretar seg (Ortiz 2007:55, Singer 2003a). I direkte forlengelse av problematikken rundt demokratisk kontroll ser jeg relevansen av å diskutere betydningen av den militære kommandorekken og handlingskodekser (*codes of conduct*), og

se på hvordan PMCene forholder seg til det militære kommandosystemet, som er den direkte tilknyttingen mellom militære handlinger og politisk ledelse.

Jeg vil videre se på hvordan bruken av PMCer forholder seg til demokratiske verdier om åpenhet og demokratiske prinsipper om parlamentarisk oppsyn, både i forhold til folkevalgte representanters rolle og i forhold til opinionens krav om innsyn slik at de har mulighet til å påvirke politikkkutforming. I arbeidet med å belyse områder rundt bruken av PMCer i forhold til demokratiske retningslinjer, har jeg også søkt å vende blikket inn mot de teoretiske diskusjonene. Av særlig interesse fant jeg en problematisering rundt demokratiets opprettholdelse i forhold til outsourcing av militære tjenester. De anerkjente politiske teoretikerne Immanuel Kant og Niccolò Machiavelli hevdet at forsvaret hadde en spesiell demokratisk rolle gjennom sin tilknytning til folket på den ene siden og som statens maktmiddel og forsvarer av territorium på den andre. Vi skal se om bruken av PMCer forringer demokratiets posisjon ved å svekke den statsinterne maktstrukturen. Bruken av PMCer settes her opp mot teoretikernes påstand om det nasjonale forsvarets unike rolle i det velfungerende demokratiet.

Videre skal vi se på hvordan rollen PMCene har som rådgivere i militærpolitiske beslutningsprosesser. På grunn av opplysningssensibiliteten og den ofte strategiske betydningen av PMCenes virke, innehar de en særlig gunstig posisjon i forhold til å påvirke politikkkutformere og folkevalgte. Dette berører forhold til demokratiske retningslinjer om upartiskhet og habilitet.

Disse utgjør hovedområdene jeg vil drøfte i denne oppgaven. Innenfor hvert av de nevnte områdene ønsker jeg å sette søkelyset på hvordan bruken av PMCer stiller seg i forhold til grunnleggende demokratiske prinsipper, som er utgangspunktet og referanseverdien for hvordan det er ment å fungere i forhold til verdiene for vår statsorganisering. Dette er prinsipper som tas for gitt, og det er derfor avgjørende at man kan ha en åpen og pågående debatt om disse prinsippenes gyldighet og faktiske anerkjennelse.

1.2 Problemstilling og avgrensning

Gjennom denne oppgaven vil jeg drøfte bruken av PMCer opp mot etablerte demokratiske verdier for samfunnsorganisering. Private militære selskaper er et globalt fenomen og de opererer både nasjonalt og internasjonalt. I denne oppgaven vil jeg først og fremst fokusere på bruken av PMCer i utenlandsoperasjoner ettersom de demokratiske problemene synes å

komme særlig til syne her. Vi kan også registrere en spesielt stor økning av dette fenomenet med invasjonene av Afghanistan 2001/2002 og Irak 2003 (Avant 2004b, Singer 2003b).

Oppgaven vil være sterkt forankret i et demokratiteoretisk rammeverk, hvor jeg ønsker å problematisere vår tids bruk av PMCer opp mot demokratiske standarder vi bygger samfunnet på og rundt. Dette er verdier så innarbeidet og anerkjent at man gjennom det internasjonale samfunn (FN) eller som medlem av en ”*coalition of the willing*¹” er med å finansiere krigføring som har som ett av sine uttalte overordnede mål å innføre og etablere stabilitet gjennom demokratiske styresett og verdier, jamfør Irak og Afghanistan.

Med utgangspunkt i sentrale demokratiske prinsipper for statsorganisering og ideer om hvordan staten og innbyggerne er knyttet sammen gjennom forsvaret, vil denne oppgaven drøfte bruken av PMCer i internasjonale operasjoner opp mot tradisjonelle demokratiske verdier. Denne diskusjonen er svært viktig i den akademiske debatten om hvilke demokratiske utfordringer vi står ovenfor også i dagens vestlige verden. Fordi dette er et globalt fenomen, vil forholdene i diskusjonen også ha relevans utover konteksten den blir presentert i gjennom denne oppgaven. Denne studien vil dessuten kunne bidra til at man videre kan undersøke hvordan man bedre kan tilrettelegge for at bruken av PMCer både gjøres hensiktsmessig og demokratisk. Problemstillingen for denne avhandlingen er:

Hvordan utgjør dagens bruk av PMCer et demokratisk problem?

Av anvendt empiri har jeg benyttet en stor samling beskrivelser og analyser om PMCer, fortrinnsvis amerikanske, men også andre staters. Mye av empirien bygger sine eksempler og påstander fra Irak. Dette først og fremst fordi det er her vi finner de fleste og største selskapene, hvilket har gjort dem til gjenstand for interesse fra forskere og kritikere. Hensikten er å etablere et solid grunnlag for en inngående behandling og diskusjon rundt rammene for dagens bruk av PMCer. Dessuten er det amerikanske demokratiet kanskje det mest profilerte i verden, kjent for sine lange demokratiske tradisjoner og veletablerte institusjoner (Avant 2005:113, Rasch 2008:9).

Selv om USA til en viss grad er utgangspunktet for denne oppgaven, benyttes det også empirisk materiale fra den eksisterende debatten i det offentlige rom som ikke er tuftet på amerikanske forhold, men som bidrar til å belyse områder av relevans for

¹ ”*Coalition of the willing*” ble først brukt av Bill Clinton i 1994 om en mulig operasjon mot Nord-Korea, men er nok mest kjent fra George W. Bush. Begrepet referer til landene som støttet den amerikanskledede operasjonen i Irak i mars 2003.

problemstillingen. Hensikten er å rette søkelyset mot hvordan bruken av PMCer er problematiske i forhold til opprettholdelsen av de demokratiske verdiene vi i så stor grad tar for gitt at opprettholdes. Selv om det er flere interessante problemstillinger ved privat bruk av PMCer, vil jeg i denne oppgaven konsentrere meg om myndigheters bruk av PMCer, ettersom det er her de demokratiske verdiene først og fremst svekkes. I tillegg vil det i hovedsak være myndighetens bruk av PMCer utenfor statens egne grenser som vil diskuteres i oppgaven, selv om mange av de demokratiske utfordringene bruken av dem forårsaker, også gjør seg gjeldende ved nasjonalt bruk.

1.3 Teoretisk tilnærming

Oppgaven er forankret i et demokratiteoretisk rammeverk, som også er utgangspunktet for problemstillingen. Forståelsen av demokratiets funksjon og opprettholdelsen av det demokratiske idealet gjennom *folkestyret* er rammen og utgangspunktet for diskusjonen rundt bruken av PMCer. Det vil derfor gis plass for en innføring og gjennomgang av sentrale aspekter ved demokratiet som styreform, dets utforming, prinsipper og utfordringer, dette for å etablere en solid forståelse av grunnlaget for oppgavens problemstilling og drøftingsdel.

Videre vil jeg ta i bruk noen utvalgte politiske tenkere som på ulike måter gir sine bidrag til problematikken rundt bruken av privat militærmakt. Niccolò Machiavelli og Immanuel Kant vil bidra med sine ideer om det nasjonale forsvarets unike demokratiske funksjon. Jürgen Habermas problematiserer den uklare avgrensingen mellom offentlig og privat i sine teorier om det reføydaliserte samfunn, hvor han mener for mye offentlig makt samles på private hender.

1.4 Metodisk tilnærming

1.4.1 Metodiske teknikker

Denne oppgaven har som mål å belyse demokratisk problematiske sider ved bruken av PMCer, og faller inn under Hart sin kategori for *opplysende evaluering*. Denne har til hensikt å gjøre essensielle deler av en type handlingsmønster eller holdninger i en gitt kontekst tilgjengelig for videre betraktning:

The aim is to enlighten policy makers or practitioners to the dynamics of behaviours in comparable situations in order that those behaviours can be understood and attended to in a more appropriate way. A range of evidence, often qualitative, is employed.

(Hart 1998:46)

Det er viktig å klargjøre forskningens intensjon, ettersom man kun gjennom å forstå denne er i stand til å evaluere forskningens kvalitet (Hart 1998:45). Med litteraturstudie som metodisk utgangspunkt er det nødvendig å inneha en bred oversikt over temaet slik at man som forsker har forutsetning for å velge ut relevante ideer og informasjon av empirisk verdi, og logisk sette dette i en teoretisk kontekst som gir mening til tankerekken (Hart 1998:9).

Denne oppgaven vil søke å svare på den gitte problemstillingen ved bruk av litteraturstudie som metodisk rammeverk. Oppgavens hensikt er å sette søkelyset på en utbredt politisk løsning som bærer ulike betenkeligheter med seg i sin utforming. For å møte rammene for denne oppgaven har jeg valgt å rette søkelyset mot et sett av demokratiske utfordringer som har kommet frem gjennom inngående studier av fenomenet. Disse funnene er deretter tatt opp for drøfting med bakgrunn i normative demokratiske samfunnsidealene. Empirien settes opp mot det demokratiske rammeverket, for slik å danne grunnlaget for en drøfting av funnene og sette implikasjonene av disse inn i den relevante konteksten. Jeg ser det slik at fenomenet er egnet studert fra ulike innfallsvinkler med bakgrunn i et sammensatt utvalg av empiriske kilder.

1.4.3 Valg av metode - litteraturstudie

I en litteraturstudie søker man opp mye litteratur om temaet av interesse. Ut fra den tilgjengelige informasjonen som er samlet inn gjør man seg opp en mening om hvilket felt man finner interessant for videre fordypning, da dette gjerne er viet for lite oppmerksomhet i den eksisterende litteraturen. Etter at man har funnet ut hva som skal være hovedfokuset, etablerer man mer spesifikke målsettinger i forhold til det videre arbeidet (Hart 1998:26-27, 2001:3, McNabb 2004:135).

Selv om litteraturstudier bygger på annen litteratur, har den en viktig iboende kritikerverdi, i tillegg til at den skal være en kilde til vitenskapelig materiale i seg selv (Denscombe 1998, McNabb 2004:453). Denne litteraturstudien har til hensikt å belyse, problematisere og drøfte myndigheters bruk av PMCer, for deretter og sette empirien opp mot gjeldende demokratiske prinsipper. Dette vil bidra til å skape et nytt vitenskapelig grunnlag å basere kunnskap, ny forskning og forskningskritikk på, ettersom bruken av dem stadig vil

prøves opp mot demokratiske prinsipper. Oppgaven vil videre gi leseren en overordnet forståelse av hvordan posisjonene til de ulike aktørene er, kan være, og i noen grad burde vært i forhold til emnet, som ifølge McNabb (2004:453) og Piantanida og Garman (1999) er de strategiske målene ved en litteraturstudie.

Denne oppgaven søker å gå etter i sømmene hvordan dagens bruk av PMCer utgjør et demokratisk problem. For å kunne drøfte denne problemstillingen forutsettes god kunnskap om Vestens forståelse av hva dette innebærer. Gjennom en litteraturstudie av ulike teoretiske perspektiver og tidligere innsamlet empirisk materiale, vil jeg identifisere hvor bruken av PMCer utgjør et problem for basale demokratiske prinsipper og retningslinjer. Jeg mener denne er den best egnede måten å undersøke denne problemstillingen på, ettersom jeg ikke innehar eller kan innhente opplysninger om emnet ved direkte observasjon, og fordi jeg heller ikke ser det som nødvendig å bruke tid og ressurser på å innhente informasjon som forskere før meg allerede har hentet inn. Dessuten strekker denne problemstillingen seg over et så bredt underlag av opplysninger at jeg ser litteraturstudien som den best egnede metoden for å besvare problemstillingen.

1.4.2 Valg av empirisk materiale

Det empiriske materialet som er benyttet i denne oppgaven er bevisst hentet fra mange ulike kilder, for eksempel ulike forskningsarbeider, fagpublikasjoner, rapporter, avisartikler, undersøkende journalistikk og annen tilgjengelig dokumentasjon vedrørende bruken av disse selskapene. Dette for at leseren skal gis et godt grunnlag for å gjøre opp en egen mening om tankerekker og slutninger som trekkes gjennom oppgaven. Selv om en del av informasjonen rundt bruken av PMCer er unndratt offentligheten, og dermed ikke er tilgjengelig, er temaet etter hvert såpass godt belyst gjennom åpne kilder at det gir et tilstrekkelig grunnlag for å kunne trekke noen konklusjoner på bakgrunn av det tilgjengelige materiale. Det er uansett grunn til å tro at opplysninger som inngår i de utilgjengelige kildene i stor grad bekrefter de åpne, ettersom majoriteten av disse er svært kritiske til fenomenet PMCer. På bakgrunn av ulike studier og rapporter om PMCer og deres aktiviteter, har jeg valgt den gitte problemstillingen fordi jeg mener dette er et aspekt som bør vies mer oppmerksomhet.

Faren i denne type studier er gjerne at man kun ser etter empiri som støtter opp under ens antagelser om hva man kommer til å finne. Litteraturstudien som metode krever at forskeren har et godt kunnskapsgrunnlag om fenomenet som studeres, slik at de relevante aspektene av temaet eller fenomenet kan undersøkes på en helhetlig men avgrenset måte.

Dette står i kontrast til bruk av for eksempel casestudier hvor det empiriske materiale blant annet kan ta form av enkeltstående intervjuer eller andre informative kilder med et klarere naturlig avgrenset interessefelt. For denne studien har jeg allerede i problemstillingen lagt til grunn en antagelse om at dagens bruk av PMCer *utgjør* et demokratisk problem, slik at forskningen kan fokuseres mot *hvor* og *hvorfor* disse foreligger i stedet for *om* de foreligger, som det tidlig i forskningsprosessen fremsto som ganske klart at de gjør. Det empiriske materialet er hentet fra en rekke ulike kilder som underbygger dette gjennom å drøfte ulike aspekter ved bruken av private sikkerhetselskaper.

1.4.4 Validitet og reliabilitet

Reliabiliteten avhenger av hvordan dataene oppgaven bygger på er samlet inn. For at oppgaven skal være reliabel, skal datamaterialet være både pålitelig og nøyaktig. Når denne oppgaven bygger på annen litteratur og andres innsamlede data, kan det ikke garanteres for eventuelle feilaktige opplysninger eller fortolkningspåvirkning fra forfattere av originalkildene. For å redusere denne potensielle svakheten, har jeg søkt å oppdrive flere ulike og uavhengige kilder som støtter og underbygger opplysninger og hendelser som tas i bruk i analysen. Fremlagte eksempler og uttalelser som jeg bygger mine argumenter på er lagt frem i oppgaven med kildehenvisninger og er dermed etterprøvbare, slik at den kritiske leser selv kan gjøre seg opp en formening om materialet og argumentasjonsrekkene er holdbare. Jeg har også søkt å oppdrive data av motstridende karakter til det jeg har forventet å finne, for ytterligere å styrke oppgavens reliabilitet.

Oppgavens validitet avhenger av at den måler det som den er ment å måle. Validiteten betegner dataenes relevans eller gyldighet i forhold til problemstillingen (Hellevik 1999:183). Ettersom noe av informasjonen rundt bruken av PMCer ikke er tilgjengelig for allmennheten, legges en automatisk begrensning i oppgavens kildegrunnlag. Jeg har søkt å sikre oppgavens validitet gjennom å oppdrive en mengde relevante uavhengige kilder. Fordi alle litteraturkildene som oppgaven bygger på er offentlig tilgjengelige er empirien etterprøvbare, hvilket betyr at studien kan etterprøves, og at man gjennom kildene kan kontrollere for autenticitet og relevans. Kritik og uenighet vil derfor eventuelt falle på argumentasjonsrekken, og ikke kildegrunnlaget jeg bygger min analyse og konklusjon på. Jeg har lagt stor vekt på at informasjonen i kildeverktøyet både er pålitelig og relevant i forhold til det oppgaven søker å besvare, da dette er avgjørende for oppgavens vitenskapelige karakter.

1.5 Disposisjon

For å kunne svare på hvordan dagens bruk av PMCer utgjør et demokratisk problem vil jeg først gi leseren en innføring i fenomenets bakgrunn og utvikling i kapittel 2. Deretter kommer kapittel 3 som inneholder det som representerer oppgavens teoretiske rammeverk. Her vil det legges frem noe demokratiteori, samt andre demokratiske aspekter og problematiseringer som vil være relevante for analysen i kapittel 4, 5 og 6.

I kapittel 4 vil jeg se på PMCers rettslige status og mangelen på demokratisk kontroll. Jeg vil se nærmere på lovverkene PMCer brukes under, samt drøfte noen utvalgte kontrollmekanismer som er ment å ivareta demokratiske aspekter ved bruk av militært personell. Herunder vil jeg drøfte hvordan monitoreringen av selskapene foregår, og hvordan den militære kommandorekke og militære handlingskodekser fungerer i forhold til bruken av PMCer.

I kapittel 5 vil jeg ta for meg hvordan det representative demokratiets begrensninger blir særlig gjeldende gjennom bruken av PMCer. Det representative demokratiet fungerer fordi man har institusjonaliserte demokratiske prinsipper som maktdeling og politisk åpenhet som ligger til grunn for det. I dette kapitlet vil jeg se på hvordan bruken av PMCer forholder seg til disse prinsippene, ettersom denne ikke er underlagt de samme retningslinjene som de regulære styrkene. I tillegg vil jeg diskutere hvorvidt teoriene til Kant og Machiavelli om forsvarets unike og uerstattelige funksjon for demokratiets opprettholdelse står i forhold til bruken av PMCer.

I kapittel 6 drøftes politisk innflytelse, ansvar og tilregnelighet rundt hvordan PMCene opererer, skaffer seg kontrakter og i det hele tatt interagerer med politiske myndigheter. Den politiske innflytelsen PMCene har går langt utover det man kan normalt ville forsvare innen privat lobbyvirksomhet, og posisjonen de gis lar dem få stor innflytelse over viktige prioriteringer og politiske spørsmål. Det synes som at de nære kontaktene mellom nøkkelpersoner i viktige posisjoner og sikkerhetsbransjen er en sentral faktor for den ekspanderende bruken av denne typen selskaper. Disse faktorene påvirker i hvilken grad man kan anse bruken av PMCer som legitim og setter spørsmålstegn ved de demokratiske forutsetningene for bruken av dem.

I kapittel 7 vil jeg samle trådene fra de foregående kapitlene, og oppsummere de mest fremtredende forhold som er demokratisk problematiske rundt dagens bruk av private militære selskaper.

Kapittel 2

PMCer – bakgrunn og utvikling

2.1 Privat militær virksomhet

Privat militær virksomhet har foregått langt tilbake i tid. Formen den har foregått i har endret seg med samfunnsorganiseringen, og gir ulike utslag i ulike deler av verden. I det kommende kapittelet vil jeg gi en innføring i hva en PMC er, hva de gjør, hvordan de opererer, samt bakgrunnen for deres fremvekst de siste tjue årene. For å forstå kritikken av bruken av PMCer ser jeg det som avgjørende at leseren har en grunnforståelse av hva fenomenet er.

2.1.1 Et historisk fenomen

Utleie av militære tjenester har pågått i svært lang tid. De første offisielle referansene til leiesoldatvirksomhet dateres helt tilbake til historien om kong Shulgi av Ur, fra år 2097 før vår tidregning (Singer 2003b:20). Ifølge Michael Roberts bidro leiesoldater til dannelsen av den moderne staten, ettersom de var de første til å samle seg i store hærstyrker, og fordi staten begynte å monopolisere krigføring og bygge opp sine egne forsvarstropper.² Etter at ”statenes æra” begynte forsvant likevel ikke leiesoldatene fullstendig. I 1854 leide Storbritannia 16.500 tyske, italienske og sveitsiske leiesoldater til Krimkrigen, som er en av flere leiesoldatarmeer vi vet kjempet for ulike makthavere (Havnelid 2006:30, Thomson 1994:86-89).

Den amerikanske regjeringen har en lang historie med å kjøpe private militære tjenester, men disse besto frem til begynnelsen av 2. verdenskrig i logistikkjenester, samt våpen- og militærmateriell anskaffelse. Når rustningsindustrien begynte å vokse henvendte også regjeringen seg til private leverandører for mindre våpen og lignende (Avant 2005:114).

Når statssystemet virkelig erobret jorden i det 20. århundre utviklet normene mot den private militære virksomheten seg, og trakk selskapene seg tilbake for en periode, men dette var bare midlertidig (Havnelid, 2006: 30, Thomson 1994:94). Peter Singer kaller denne perioden ”*the individualisation of the private market*” (2003b:37). De hadde et mørkt og illegitimt rykte på seg, noe som ikke kan sies om dagens PMCer. Selskapene blir innleid av

² For utdyping av nasjonsbyggingsprosessens natur se: Rokkan, Stein, Kirsti Sælen og Joan Warmbrunn (1973).

den mest demokratiske og militært avanserte av alle stater for å bistå denne og andre i nasjonale så vel som internasjonale operasjoner (Havnelid 2006:31).

2.1.2 Hvem er de og hva gjør de?

Man kan skille mellom ulike typer militære kontraktører, selv om jeg ikke kommer til å gjøre det i denne oppgaven. Det er likevel et stort spenn i hva de gjør, hvor store er, hvor etiske de er og hvordan de er organisert. Selskapene består av alt fra små nasjonale selskaper med et par ansatte, til flernasjonale selskaper med tusenvis av ansatte (AIV 2007:10, Flückiger 2008:13). De ulike PMCene spesialisere seg på ulike oppgaver, noen på militær trening og instruksjon, noen på leveranser av militære støttetjenester og logistikk, mens andre er forberedt på stridsoppdrag. Særlig rett etter den kalde krigen var det flere PMCer som solgte direkte krigføringstjenester til svake og fattige stater rundt om i verden, og da særlig i Afrika.

I to henseender skiller de seg dramatisk fra det nasjonale forsvaret: De drives kommersielt, og de har mulighet til å selge tjenestene sine til en rekke klienter, også ikke-statlige aktører (Alexandra et al. 2008:1, Wulf 2008: 191-192). Som kommersiell foretaksomhet kan man rent teknisk definere PMCer som leiesoldatorganisasjoner (Alexandra et al. 2008:2). Denne definisjonen må likevel nyanseres ettersom de gjennom sin organisasjonsstruktur tar forhåndsregler som uttalt gjør det mulig å begrense og kontrollere deres virke gjennom nasjonale og internasjonale reguleringer, og ansvarliggjøre dem overfor eiere og andre interesserte parter (Alexandra et al. 2008:2). PMCer blir ofte kalt for 'moderne leiesoldater', og har for mange et negativt fortegn på grunn av de tvilsomme rettslige forholdene de jobber under, mangel på gjennomsiktighet og det store antall spørsmål rundt deres lovlighet og legitimitet. I dag er selskapene organisert som lovlige bedriftsforetak og tilbyr et vidt spekter av tjenester til en variert kundegruppe. De tilhører ofte en større enhet, enten større selskaper eller finansielle institusjoner, og omgrupperer seg ofte med nye navn i et miljø med skiftende økonomiske forbindelser (Matlary og Østerud 2007:16).

Dagens PMCer bidrar heller som oftest ikke i direkte kamp slik som de gjorde på 1990-tallet, men noen av oppgavene de hyres for å utføre er svært utsatt for skuddveksling eller deltagelse i defensiv kamp. Dette kan for eksempel være oppgaver som å sikre amerikanske, britiske eller NATOs militærbaser, ambassader, veisperringer, kjøretøy eller personer (Alexandra et al. 2008:2, Gaston 2008:226). I internasjonale operasjoner ledet av vestlige, rike stater er PMCene først og fremst ansatt for å ta seg av militære støttetjenester og ikke kombattantoppgaver (Gaston 2008:224, Schaller 2007:345, Singer 2003b, Matlary og

Østerud 2007:16-17). Vi finner likevel flere eksempler fra Irak hvor sikkerhetskонтраktører har havnet, provosert og uprovosert, i direkte kamp. Dette innebærer at PMCene beveger seg inn på en oppdragsportefølje som vanligvis er underlagt det konvensjonelle forsvaret.

PMCene er organisert som lovlige bedriftsforetak og tilbyr et vidt spekter av tjenester til en variert kundegruppe, og de ansetter personell med ulike kvalifikasjoner i forhold til tjenestene de tilbyr (Matlary og Østerud 2007:16). Fordi selskapene ofte tar oppdrag for militæret og ofte opererer i konfliktområder, er tidligere militært personale en veldig attraktiv rekrutteringsbase ettersom disse allerede har relevant kunnskap og stridserfaring. Mens vanlige amerikanske eller britiske soldater har en gjennomsnittslønn på 70 USD dagen, betaler en PMC i Irak vanligvis sine ansatte fra 500 til 1500 USD (Dearden og Mathieu 2006). Både den amerikanske og britiske militærledelsen er bekymret for at ulikhetene i lønn skal føre til at det blir for fristende for mange kvalifiserte militæransatte å heller ta hyre hos en PMC (Drews 2007:339). Kjøperen av PMCenes tjenester kan være alt fra legitime suverene stater, respekterte multinasjonale selskaper og humanitære NGOer (*Non-Governmental Organizations*) til diktatorer og narkotikakarteller som kan utgjøre en trussel mot statsmaktens suverenitet og strukturen i det internasjonale systemet (AIV 2007:9-10, Avant 2004a:26).

2.1.3 Omfang

Fremveksten og den økende bruken av private militære selskaper og sikkerhetsselskaper er en av de største og viktigste forandringene vi har sett innenfor internasjonale sikkerhetsanordninger de siste tretti årene (Alexandra et al. 2008:1). Tidligere var det utelukkende det statlige militæret som tok seg av operasjoner og tjenester av denne typen.

Ifølge den investigerende forfatteren Peter Singer er det amerikanske PMCer som er de absolutt største aktørene på det internasjonale sikkerhetsmarkedet, og det er en stor industri: Fra 1994 til 2002 inngikk US Defense Departement 3000 kontrakter med privateide militære selskaper. Disse hadde en samlet estimert verdi på 300 milliarder dollar (Steinhoff 2008:19, Singer 2003b:59). Den voldsomme ekspansjonen i bransjen de siste ti årene har ført til en større interesse for bransjen generelt og den manglende reguleringen av den spesielt.

Man regner med at det høsten 2008 befant seg rundt 50.000 private bevæpnede ansatte i Irak, men det eksakte antallet er ukjent (Singer 2003b:9). At private selskaper har stått for militære tjenester er ikke nytt, det som er nytt er antallet kontraktører som jobber for staten (Avant 2004b:153). Selv om den store gjenoppblomstring av PMCer ikke med Bush-

administrasjonen, eksploderte imidlertid sektoren med operasjonene i Irak og Afghanistan (Gaston 2008:226). Og det var først etter at George W. Bush i mai 2003 annonserte slutten på de store stridsoperasjonene i Irak, at private kontraktører av alle slag virkelig oversvømte landet (Avant 2004a:21).

Under Gulfkrigen i 1991 var det 1 kontraktør for hver 50 amerikanske soldat, mens i 2003 var forholdet 1 til 10 (Avant 2004b:153). Mot slutten av 2003 var PMCer den antallsmessig nest største bevæpnede styrken i Irak, med den amerikanske hæren som den største, og de britiske styrkene på en tredje plass (Avant 2004b, O'Brian 2007:32).

I desember 2005 utførte *US Army Central Command* en grov undersøkelse som anslo at det fantes 100,000 kontraktører (ikke nødvendigvis bare sikkerhetskontraktører) som jobbet i Irak, sammenlignet med 140,000 amerikanske soldater (Hughes 2007:134). Siden 1990 har PMCer operert på alle kontinenter bortsett fra Antarktis (Singer 2003b:9), og i 2008 solgte militære selskaper tjenester til over 110 land.

Store summer og interesser er på spill når USA outsourcer logistikk- og sikkerhetskontrakter til de private selskapene. Den amerikanske regjeringens største private samarbeidsparter i Irak-krigens tidligste fase, Kellogg, Brown and Root³ (KBR) (som inntil 2007 var en del av Halliburton), har siden 2003 økt til en verdi på mer enn 20 milliarder dollar (AIV 2007:10). Det beryktede selskapet Blackwater har siden 2003 sikret seg kontrakter til en verdi av om lag 1,2 milliarder dollar. I 2007 var Blackwater ett av de største sikkerhetselskapene som opererte i Irak. Selskapet hadde da kontrakter med den amerikanske regjeringen til en verdi av 800 millioner dollar (Sæbø 2007). Blackwater hadde alene kontrakter med regjeringen, betalt med skattebetalernes penger, for over 678 millioner USD bare i Irak fra 2003 til 2008 (Flückiger 2008:16). Også det amerikanske selskapet Dyn Corp, som blant annet engasjerer hundrevis av kontraktører i Afghanistan, har en årlig fortjeneste på rundt 400 millioner dollar (AIV 2007:10).

2.1.4 Nytteeffekter

I neste avsnitt skal vi se at det er flere grunner til at bransjen har hatt den store fremveksten vi har sett de senere år. I debatten rundt bruken av PMCer finnes det mange argumenter for å nettopp bruke PMCer i stedet for det regulære forsvaret.

³ Det må nevnes at Halliburton (inkl. Kellogg, Brown & Root) sjelden, hvis noen gang har deltatt i direkte kamp. De tar seg av logistikk, forsyninger og teknisk og operasjonell støtte for nesten all form for moderne militære utplasseringer for ulike land, inkludert USA, Storbritannia, Frankrike og andre NATO-land (Gaston 2008:225).

I forhold til det økende behovet for styrker til humanitære intervensjoner, hevder forsvarere av PMCer at den private militære bransjen i mange henseende kan påta seg sentrale militære oppgaver. Disse hevder at PMCer både er mer virkningsfulle og mer kostnadseffektive enn tradisjonelle FN-styrker. Et økende antall intellektuelle diskuterer hvilken legitim rolle PMCer, på grunn av sin status, kan ha i konteksten av de ”nye krigene” eller i humanitære intervensjoner. De kan være nyttige der forsvarsstyrkene av ulike grunner ikke ønsker å gå direkte inn med egne tropper, for eksempel når en stat ikke vil skape motstand gjennom partiskhet, og hvor man derfor leier inn styrker som ikke er en direkte del av det nasjonale forsvaret (Baker 2008:30).

Advisory Council on International Affairs (AIV 2007) hevder i sin rapport at det i flere henseende kan vise seg nyttig eller nødvendig å outsource enkelte oppgaver til det private markedet i tider med større behov for disse tjenestene (i likhet med normal businesspraksis innenfor andre bransjer). De noterer seg også vanskelighetene og kostnadene med å uavhengig måtte opprettholde visse kapabiliteter, som for eksempel strategisk lufttransport og lignende (AIV 2007:12). PMCene kan hyre ”rett kompetanse” etter hva kunden etterspør og trenger. Dette er spesielt nyttig i situasjoner hvor det er behov for spesielle egenskaper som f.eks. språkkunnskaper. De har ofte høy kompetanse, og særlig de med lang fartstid fra militæret eller politiet. De er beregnelige og opprettholder en tiltrengt kontinuitet, ettersom fordi de ikke er gjenstand for noen rotasjonsordning eller omplassering til andre, mer pressende oppdrag. Det legges særlig vekt på nytteverdien av PMCer, der de kan gå inn og frigjøre militære styrker til oppgaver og operasjoner som det ikke er mulig for andre sivile eller paramilitære å ta seg av (AIV 2007:12). Selv om denne rapporten ble laget med Nederland som referanse, gjør dette argumentet seg gjeldende også for større militærmakter, selv om disse nødvendigvis forholder seg til problemstillingen med andre utgangspunkt i forhold til kapabiliteter og behov. I rapporten hevdes det også at den private sektoren har vist at den, i prinsippet, kan møte regjeringens etterspørsel på tjenester. Dette fikk IPOA (International Peace Operations Association) formann Doug Brooks til å uttale at *”It is due to innovative utilisation of the private sector that coalitions operations in Afghanistan and Iraq are the best supported, best supplied military operations in history”* (AIV 2007:12, JIPO 2007). Det er på grunn av disse argumentene at det er viktig å få til et styrende rammeverk som regulerer bruken av dem, slik at bruken av dem ikke bryter med demokratiske prinsipper. Under fremlegges noen av argumentene om hvorfor man bør ta i bruk PMCer.

2.2 Bakgrunnen for behovet

Ved siden av at ukjente og nye konfliktlinjer karakteriserte det politiske verdensbildet, gjør Sovjetunionens kollaps og slutten på den kalde krigen at kapitalismen virkelig får vind i seilene med markedsliberalisme og neoliberalisme. Denne uttrykte seg gjennom en statlig privatiseringstrend på 1980-tallet, hvor man så en økning i omfanget av privatisering av tjenester som staten tidligere hadde stått for (Alexandra et al. 2008:2). De fremtredende ideene fra denne tiden resulterte i reformering av den offentlige sektoren, og begrepet ”*New Public Management*” ble lansert med Thatcher i Storbritannia og Reagan i USA (Goldsmith og Eggers 2004).

Da den kalde krigen tok slutt så man en reduksjon i forsvarsbudsjetter både i Sovjetunionen, USA og Europa. De påfølgende nedskjæringene av de militære styrkene etterlot et overskudd av yrkesmilitære som dannet et stort rekrutteringsgrunnlag for PMCene, som samtidig gjorde det mulig å nedbemanne de militære styrkene (Flückiger 2008:17, Matlary og Østerud 2007:15, Singer 2007).

Etter den kalde krigens slutt ser vi også fremveksten av nye konfliktlinjer i internasjonal sikkerhetspolitikk. Dette konfliktbildet grunnet blant annet i de negative effektene av ekstrem fattigdom, økonomisk deprivasjon, arbeidsledighet og etnisk diskriminering (Conteh-Morgan 2004, Shearer 1998b:23). Matlary og Østerud trekker frem fire konkrete grunner til fremveksten av de private sikkerhetselskapene. Den første de peker på er den økte graden av spenning innenfor landegrensene, og særlig i de tidligere kolonier med skiftende allianser på tvers av grensene. Man ser i det hele tatt en generell økning av voldelige uroligheter i såkalte ’*failed states*’, som resulterer i at trusselbildet blir mer uforutsigbart samtidig som det blir vanskeligere å skille interne og eksterne utfordringer.

For det andre ser man en økning av etnisk opprør, borgerkrig og stater på randen av kollaps. Denne problematikken har bakgrunn i bølgene av migrasjon, organisert kriminalitet og regionale eskaleringer av konfliktlinjene. Dette var for eksempel situasjonen i tidligere Jugoslavia tidlig på 1990-tallet.

Et tredje sett av utslagsgivende faktorer er den geopolitiske ustabiliteten som oppstår etter den kalde krigen i de sørlige og sørøstlige delene av Europa, fra Nord-Afrika og Midtøsten og over mot Afghanistan og de islamske statene som tidligere hadde tilhørt Sovjetunionen.

Den siste gruppe utslagsgivende faktorer de trekker frem er de humanitære krisene som oppstår i de underutviklede delene av verden. Ulike typer miljøkatastrofer resulterer i økt behov for humanitær bistand, som i økende grad blir vanskelig å skille fra de politiske

konfliktene, når disse ofte mottar hjelp fra FNs militære styrker eller innleide private sikkerhetskonsulter (Matlary og Østerud 2007:5-6). De nye konfliktlinjene gjorde trusselbildet mer uforutsigbart enn før den kalde krigens slutt. Dette skapte nye og uforutsigbare behov. Fordi det var vanskelig å holde personell og utstyr for alle typer konflikter, var det svært beilelig å kunne leie inn konsulter for oppdukkende oppdrag ved behov. Dette har vært med å danne næringsgrunnlag for det som har vist seg å bli en kjepeindustri.

Masteroppgave i Statsvitenskap
Universitetet i Tromsø

Kapittel 3

Teoretisk tilnærming

Folkestyrets former er mange og forskjelligartede (Midgaard og Rasch 1998:7), og ifølge den britiske politiske filosofen og teoretikeren Bernard Crick er termen *demokrati* ett av de mest vilkårlige politiske uttrykkene man har, ettersom det betyr ulike ting for ulike mennesker (Heywood 2004:225). Det finnes ikke noen fastsatt modell eller fasit for hva et demokrati er, men det liberale demokratiet har som diskurs en hegemonisk posisjon i Vesten som den eneste tenkelige styringsformen. Francis Fukuyama har gått så langt som å proklamere det liberale demokratiets verdenstriumf, og beskrevet det som "*the end of history*". Med dette utsagnet refererer han til striden mellom de politiske idealene for statsorganisering (Heywood 2004:226). Det demokratiske elementet i det liberale demokratiet er idéen om folkets oppslutning uttrykt gjennom stemmegivning, og det er gjennom valgordningen og den allmenne stemmeretten at politisk autoritet legitimeres (Heywood 2004:226-227).

Fundamentet for både problemstillingen og analysedelen i denne oppgaven fordrer at leseren har en grunnleggende forståelse av hvordan et demokrati er tenkt å fungere. Sentrale demokratiske prinsipper og problemstillinger vil derfor bli presentert. Jeg vil videre gå inn på debatten rundt legitim bruk av makt/vold ettersom denne synes svært intrikat i forbindelse med myndighetenes bruk av private militære selskaper. For å opprettholde støtte i folket har myndighetene et iboende behov for å fremstå som legitime, slik at de kan fortsette å styre staten på vegne av folket. Fordi de også har behov for å benytte PMCer, er dette et aspekt som tar inn over seg ulike problemstillinger i forhold til demokratisk legitimitet. Til sist vil jeg trekke frem noen betydningsfulle teoretikere som med sine bidrag vil komplettere rammeverket for denne oppgaven.

3.1 Det representative demokratiet

“A representative system, along with freedom of speech, the press and assembly, has distinct advantages: it provides the mechanism whereby central powers can be watched and controlled; it establishes a forum (parliament) to act as a watchdog of liberty and centre of reason and debate; and it harnesses through electoral competition, leadership qualities with intellect for the maximum benefit of all.”

John S. Mill (sitat hentet fra Held 2006:85)

Representasjon innebærer maktdelegering, som tillater organer eller organisasjoner å spesialisere seg, og dermed utføre sine oppgaver mer effektivt. Ulempen med delegasjon er risikoen for at representanten ikke pliktoppfyllende utfører det som var intensjonen med hans virke for myndigheten. Dette kan skyldes at representanten typisk har interesser og insentiver som ikke samstemmer med prinsipalens (her: myndigheten) (Strøm 1998:126).

Delegasjonsproblemer kan derfor oppstå i alle situasjoner der prinsipalen enten ikke kan observere alle handlinger som agenten foretar seg, eller ikke fullt ut kjenner agentens ferdigheter og preferanser eller oppgavens krav (Strøm 1998:126).

Demokrati var opprinnelig ment som *“the people governing themselves, without mediation through chosen representatives...”* (Arblaster 2002:60). Anthony Arblaster mener demokratiet må være tuftet på et reelt folkestyre med størst mulig allmenn deltagelse og kontroll, og kritiserer det representative systemet fordi man på veien mister eller svekker grunnleggende demokratiske aspekter. Flere tidlig-moderne intellektuelle som Burke, Hamilton og Madison har på den andre siden ment at systemet med representasjon kan være et nyttig middel for nettopp å begrense allmenn deltagelse og kontroll, slik at denne kan forbli hos den mer opplyste eliten. Selv om argumentene for å la utdannede styre kan være flere, legger Arblaster vekt på at disse ikke er demokratiske (2002:60).

Debatten om styreformen og *hvor* demokratisk den bør eller kan (skal) være er stadig pågående. Slik storsamfunnet fungerer i dag lar det seg vanskelig gjøre å opprettholde et direkte demokrati, og man har derfor slått seg til ro med det representative demokratiet, og utformet mekanismer for å nettopp ta høyde for argumentene til både Arblaster og Burke, Hamilton og Madison. Dagens representative demokrati er beskyttet av lover og bestemmelser som sikrer den demokratiske hovedidéen om at det fortsatt er *‘folket som styrer’*, selv om dette ikke gjøres direkte (Heywood 2004).

I dagens vestlige verden står det representative demokratiet i en særstilling, fordi det har et tilnærmet diskursmonopol på vår oppfatning av hvordan man skal og bør organisere en stat. Det er ikke før i det 20. århundre at man ser en klar vending i måten man har oppfattet det representative demokratiet på, og gitt det den fullverdige statusen det har i dag. Arblaster spør seg likevel hvorvidt man gjennom det representative systemet når de ambisjonene demokratiet var ment å realisere når man ser hvordan de demokratiske prinsippene utøves i praksis:

”The belief that democracy meant government by the people, or at least by their accountable representatives, was premised on the assumption that governmental power was the power in society, that politics dominated over social and economic life, and that no factional power or interest group could successfully resist the legitimate might of the popular will.”

(Arblaster 2002:61)

De som styrer må nødvendigvis ta selvstendige beslutninger på vegne av folket uten deres eksplisitte samtykke, selv om dette er det demokratiske idealet. For å gjøre det representative demokratiet rustet til å faktisk være et styre av og for borgerne er det noen sentrale prinsipper for denne demokratiske styreformens vi skal se nærmere på.

3.1.1 Maktdeling

Idéen om at man må ha en deling av maktapparatet går helt tilbake til de klassiske greske filosofene. Senere store tenkere som Machiavelli og Locke var også enige i at man måtte ha en slags ”mixed state” eller deling av makten, men det var Montesquieu som virkelig gjorde teorien gjeldende (gjorde den gjeldende). For å bevare alle borgernes frihet må statsmakten organiseres slik at alle samfunnsgruppernes interesser er representert. Montesquieu mente at gjennom maktdelingsprinsippet ville man hindre skjev fordeling av interessegjennomslag, men viktigst var at institusjonsdelingen sikret borgerne mot undertrykkelse. Han hevder at man i et moderne samfunn kun kan nå demokratisk frihet gjennom en nøye gjennomtenkt institusjonalisert separasjon av statens maktapparater (Held 2006:67-68):

”...constant experience shows us that every man invested with power is apt to abuse it, and to carry his authority as far as it will go. (...) To prevent this abuse, it is necessary from the very nature of things that power should be a check to power. A government may be so constituted, as no man shall be compelled to do things to which the law permits.”

(Montesquieu 2001:172)

I et parlamentarisk demokrati har man en tredeling av makten; den utøvende statsmakt; den lovgivende statsmakt; og den dømmende statsmakt. Det er den lovgivende forsamlingen som består av folkets innvalgte representanter, og som derfor er statens øverste myndighetsorgan. For at systemet skal fungere tilfredsstillende må ingen sektor gå utenom deres oppsyn og kontroll, og derfor må regjeringssjefen og statsrådene svare for seg i det folkevalgte organ. Ettersom sikkerhet er en av statens kjerneoppgaver er det parlamentariske overoppsynet med sikkerhetssektoren en essensiell funksjon for å kontrollere og sette grenser for presidentens (evt. regjeringens) utøvende makt (DCAF 2003:18).

I USA er den utøvende myndighet (presidenten) valgt direkte av folket, og ikke dannet på bakgrunn av sammensetningen i Parlamentet/Stortinget, hvilket er tilfellet i parlamentariske demokratier. Fordi presidenten er direktevalgt av folket står han ansvarlig direkte overfor velgerne, og ikke for Kongressen. I amerikansk systemet har de likevel en veletablert og institusjonalisert form for parlamentarisk kontroll gjennom *”checks and balances”*. Kongressen har ene og alene den lovgivende makten i systemet, presidenten er *”commander in chief”*, og har også som oppgave å sørge for at lovene Kongressen vedtar blir gjennomført. Alle lover som blir vedtatt i Kongressen skal dessuten godkjennes av presidenten, som har mulighet til å legge ned veto mot lovforslaget. Hvis dette skjer går loven tilbake til Kongressen, og må stemmes gjennom med 2/3 flertall for at den skal være gyldig. Dette er en del av den konstitusjonelle institusjonaliseringen av maktodelingsprinsippet som er ment å ivareta det demokratiske styresettet (America.gov 2009). Den amerikanske Kongressen har enestående muligheter til saksforberedelser så vel som kontrollaktivitet, og har hatt stor betydning som forbilde for utviklingen av politiske institusjoner over store deler av kloden (Strøm 2008:73). Ved siden av den overordnede maktodelingen på føderalt nivå, har man i USA også innført andre institusjonelle ordninger som skal hindre maktkonsentrasjon og sikre at organer med offentlig makt holder hverandre i balanse (Hylland 2008:23). Disse skal jeg ikke gå videre inn på her.

I Europa har folkestyre omtrent vært ensbetydende mer parlamentarisme de siste 100 år. Ett av parlamentarismens fremste kjennetegn er at det konstitusjonelle ansvaret delegeres

langs en kommandolinje: De stemmeberettigede velger medlemmene av nasjonalforsamlingen, som deretter delegerer myndighet til statsministeren, som i sin tur utvelger regjeringskolleger, som igjen overlater til byråkratiet av tjenestemenn å implementere de ulike politiske vedtakene (Strøm 1998:126). Det er bare den lovgivende forsamling som er folkevalgt, mens alle andre statsinstitusjoner står ansvarlige overfor folkeviljen gjennom denne enkle kommandolinjen (Strøm 1998:126). Parlamentet er suverent og holder den utøvende myndighet ansvarlig for utviklingen, implementeringen og oppsyn med statens anliggende, som for eksempel forsvarssektoren. Parlamentet har dessuten en fundamental rolle med hensyn til å erklære unntaks- eller krigstilstand.

Slik det fungerer i dag er det gjennom budsjettene at parlamentet mest effektivt kan holde kontroll med den utøvende myndighet. Sikkerhetssektoren opptar en betydelig del av statens totalbudsjett, og det er derfor demokratisk essensielt at parlamentet (eller annen lovgivende forsamling) holder oppsyn med hvordan staten bruker folkets skattepenger. De fungerer som en bro mellom utøvende myndighet og folket. Parlamentsmedlemmer er i regelmessig kontakt med innbyggerne, og er i en god posisjon til gjøre seg opp en mening om hva som er viktig for dem. På denne måten sikrer man at folkets interesser blir representert også i saker som hovedsakelig styres av den utøvende statsmakt (DCAF 2003:18). Som et demokratisk prinsipp kan ikke den utøvende myndighet inngå hemmelige forhandlinger eller bilaterale avtaler som berører *suvereniteten*, *territoriet* eller *den internasjonale statusen* til et land – dette skal absolutt eksponeres for parlamentarisk debatt og godkjenning (DCAF 2003:34). *"This separation of thhe three branches has proved essential to secure the different forms of accountability..."* (Beetham og Boyle 1995:69).

3.1.2 Loven

"The rule of law is a constitutional principle respected with almost devotional intensity in liberal-democratic states. At heart, it is quite simply the principle that the law should 'rule', that it should provide a framework within which all citizens act beyond which no one, neither private citizen nor government official, should go."

(Heywood 2004:154)

De klassiske argumentene som taler for en opprettholdt styresmakt har vi fra kontraktteoretikerne fra 1700-tallet med Thomas Hobbes og John Locke som noen av de fremste representantene. Kontraktteoretikerne konstituerte grunnlaget for moderne politisk tenking, ettersom det først var de som avanserte idéen om at rasjonelle mennesker vil

respektere og adlyde myndighetene som en følge av at samfunnet uten denne statsmakt ville reduseres til en borgerkrig med *"every man against every man"*. Uten myndighetene til å legge restriksjoner på egoistisk impulser ville orden og stabilitet være umulig (Heywood 2004:66). Hobbes mente at ved å gjenkjenne dette ville rasjonelle individer søke seg vekk fra kaos og ustabilitet ved å inngå en "sosial kontrakt" gjennom etablerte enigheter hvorpå et statssystem etableres (Heywood 2004:66).

I dagens demokratier er denne kontrakten etablert gjennom lover og sedvaner. Disse formelle prosessene knyttes opp til samfunnets lover som inkluderer forbud og rettigheter for statens innbyggere (Heywood 2004:153). De tre viktigste aspektene ved loven(e) er at den for det første er laget av styresmakten og gjelder følgelig for hele samfunnet. På denne måten reflekterer loven *"the will of the state"*, og overgår derfor alle andre normer og sosiale regler. For det andre er loven obligatorisk for alle å følge. Dette vil si at statens innbyggere ikke selv kan avgjøre hvilke lover og regler de vil følge. Systemet sørger for dette ved at det rettslige systemet er underbygget av en ordning med tvangsmakt og avstraffelse. For det tredje er loven satt sammen av offentlige anerkjente regler, som igjen er truffet gjennom bestemmelser med bakgrunn i formelle og offentlige lovgivingsprosesser (Heywood 2004:153).

Lovverket er som sådan statens redskap for å holde lov og orden på samme tid som den sikrer innbyggernes individuelle og kollektive rettigheter. Det er derfor avgjørende at myndighetene selv overholder, tilrettelegger og gjennomfører de juridiske aspektene ved samfunnskontrakten.

3.2 Relevante demokratiske problemstillinger

"...the most fundamental and persistent problem in politics is to avoid autocratic rule."

(Robert A. Dahl sitert i DCAF 2003:18)

Det representative demokratiet er ment å skulle ivareta de demokratiske prinsippene og styre på vegne av folket. Ett av de helt sentrale demokratiske prinsippene er idealet om *likhet for loven*, som innebærer at borgerne står likt ovenfor loven, og at de har lik tilgang på makt. Videre har alle borgere rett til å nyte visse lovfestede friheter (som for eksempel ytringsfrihet og politisk og religiøs frihet), samt en rekke lovfestede rettigheter (som for eksempel retten til å være medlem av et politisk parti eller til å organisere seg) (Heywood 2004). Et annet viktig

prinsipp i representative demokratier er maktfordelingsprinsippet, som er ment som en beskyttelse mot misbruk av demokratisk makt. Statsmakten er delt mellom ulike instanser som har mulighet til å begrense eller legge restriksjoner på hverandre, som en slags forsikring for borgerne. I de fleste demokratier har man en tredeling av makten: den utøvende statsmakt, den lovgivende statsmakt og domstolene).

3.2.1 Deltagelse versus lobbyisme

Interesseorganisasjoners posisjon vis-à-vis myndighetene er ett av de meste sentrale dilemmaer i moderne demokratier (Hernes 1998:185). Ifølge Hernes finnes det særlig to ulike posisjoner i forhold til interesseorganisering og demokrati. Ut ifra den *liberale posisjon* ser man det slik at organisasjonen tenderer til å rette sin oppmerksomhet mot staten for å oppnå særfordeler for medlemmene. Staten blir i ytterste konsekvens et instrument for små, velorganiserte grupper, som nyter av særegne goder på bekostning av resten av befolkningen. Interessegrupper bør derfor holdes utenfor selve beslutningsprosessen (Hernes 1998:203-204).

Innenfor den *republikanske politikkoppfatningen* legges det vekt på at preferanser skal kunne endres gjennom beslutningsprosesser som tar sikte på å utvikle borgernes fellesinteresser i samfunnet. Denne deliberasjonen må imidlertid finne sted i fora uforstyrret av andre grupperinger og særinteresser. Representanter for denne posisjonen ser det også som hensiktsmessig å holde interessegrupper utenfor selve beslutningsprosessen, ettersom de forblir representanter for et standpunkt, som ikke vil endres gjennom argumentasjonsprosessen (Hernes 1998:204).

Interesserepresentasjon i forvaltningen innebærer at skillet mellom offentlig og privat viskes ut. Offentlige myndigheter deltar i spillet mellom interessegruppene, og interessegruppene øver innflytelse over deler av det offentlige styringsapparatet. Målet om deltagelse tillater på dette planet at politisk suverenitet i noen grad flyter fra statsmakten over i det sivile samfunn (Østerud 1996:84-85)

3.2.2 Demokratiet og eliten

Ifølge Niccoló Machiavelli (1469-1527) var politikk først og fremst maktkamp, erobring av makt og opprettholdelse av makt. Den machiavelliske tradisjonen har vært opptatt av hersketekniske metoder og konkurransen mellom stridende eliter, og delt oppfatningen om at den da radikale og liberale idéen om folkestyre var urealistisk (Østerud 1996:184). Kjernen i

de klassiske eliteteoriene var tesen om at det i ethvert samfunn var et avgrenset mindretall som traff de viktigste beslutningene (Heywood 2002:79.81, Østerud 1996:185).

En stabil maktposisjon krever en kombinasjon av de to hovedkategoriene av egenskaper: sterk og lur, derav de billedlige hovedgruppene: *"løvene"* og *"revene"*, som representerer de to rivaliserende elitegruppene i Machiavellis fremstilling. En enkelt elite besitter sjelden begge disse egenskapene. *"Sittende makthavere kan være mesterlige til å manipulere frem oppslutning gjennom politiske manøvre, men vil etter hvert miste den hensynsløse pågåenheten som brakte dem i posisjon."* (Østerud 1996:185)

Sosiologen C. Wright Mills var enig i at industrialiserte land som USA domineres av en identifiserbar maktelite, som dominerer de viktigste hierarkier og institusjoner i samfunnet. Hans teori foreslo imidlertid at makt er institusjonell av karakter og for det meste knyttet til de ikke-valgte organene i statssystemet, men at disse lot seg identifisere gjennom personalunioner, interessefelleskap og de store korporasjonene, rustningsindustrien og et byråkrati gjennomsyret av sterke pressgrupper (Heywood 2004:227, Mills 1956: 274-276, Østerud 1996:189). Demokratiske prinsipper om politisk likhet, valgprosessen og forestillingen om maktfordeling samt et desentralisert beslutningsmønster, er ut i fra dette perspektivet ikke noe annet enn et spill for galleriet. Bak fasaden er beslutninger kontrollert av en korporativ elite med tre hoder: storbedriftene, statsmaskineriet og de militære kommandopostene. Dette samfunnskritiske synspunktet går rett inn i president Eisenhowers begrep om *"det militærindustrielle kompleks"*, som jeg vil komme tilbake til i kapittel seks (Østerud 1996:189).

Ifølge Mills' studier av det amerikanske samfunnet fant man makteliten gjennom en beskrivelse av samfunnets fremtredende institusjoner, og særlig der hvor kommandopostene befant seg. Eliten besto av dem som bemannet topposisjoner i de strategisk sentrale hierarkiene innen næringsliv, byråkrati og forsvar. Elitens makt lå i den institusjonelle posisjonen de befant seg i, som ifølge Mills var: de viktige og overlappende styrevervene, arenaene hvor nye våpensystemer og strategiske doktriner ble fastlagt, de lukkede rommene der lovgivning og finansielle rammer ble forberedt eller evt. neglisjert (Østerud 1996:189).

Kritikken mot Mills' eliteteori har vært bred. Noen aksepterte synspunktet på makt tilknyttet enkelte posisjoner, men hadde andre oppfatninger av hvilke posisjoner som var strategisk viktig og hvordan posisjonene var knyttet sammen. Andre fant ikke Mills' beskrivelse av makteliten teoretisk og metodisk overbevisende, imens andre igjen la vekt på at formelle posisjoner ga et overflatisk bilde av faktisk makt (Østerud 1996:189).

3.2.3 Media

Massemediene har vært anerkjent som politisk betydningsfulle siden fremkomsten av allmenn skrive- og leseferdighet og pressedekning på slutten av 1800-tallet. I senere tid har man sett at mediene har fått en mektigere rolle i politikken. Som et resultat av en kombinasjon av forandringer i sosiale mønstre og gjennom den tekniske utviklingen de senere år, har mediene gjort seg gjeldende som hovedformidler av politiske anliggender (Heywood 2002:202-203). Forskere og kommentatorer er også svært enige om at mediene har en samfunnsposisjon som er med å forme og influere politiske holdninger og verdier. De påvirker politiske preferanser ved å influere opinionens oppfatning av virkeligheten og viktigheten av denne (Heywood 2002:203). Det er ikke uten grunn at mediene ofte refereres til som "*den fjerde statsmakt*". I demokratier har media dessuten viktige funksjoner utover å være en kanal for myndighetenes propaganda og offentlig meningsutveksling. Disse er: *to investigate government, to inform the public, to provide a forum for political debate and to act as a channel for public opinion to, an for pressure upon, the govenmen.*" (Beetham og Boyle 1995:11).

3.3 Demokratisk legitimitet og bruk av voldsmakt

Demokratiet fremstilt fremstilles ofte som den eneste fungerende, stabile og varige styreformen for en nasjon. Dets forsvarere hevder at dette kommer av organiseringens iboende fordel av å besitte midlene for egen opprettholdelse og beskyttelse: "*It is able to guarantee continued legitimacy by ensuring that government power is not unchecked or arbitrary but is, rather, exercised in accordance with the wishes, preferences and interests of the general public.*" (Heywood 2004:143). Dette oppnås gjennom de prinsipielle mekanismene hvorav noen nevnt overfor. Disse utgjør normer og institusjonaliserte rettslige forordninger for statsmakten og fungerer som "*rules of power*" og er gjerne nedfelt i en form for konstitusjon og er på sett og vis regler som styrer styresmakten. I tillegg til disse bevarer demokratiet grunnlaget for allmenn oppslutning gjennom kontinuerlige åpne og frie valg. Fra dette synspunktet er legitimitet fundert på villigheten og den rasjonelle lydigheten til de som blir styrt, styret er sågar kun rettmessig så lenge det svarer til folkets vilje (Heywood 2004:143).

En vanlig forklaring av ordet legitimitet er rett og slett rettmessighet eller rettferdighet. Legitimitet er en kvalitet som transformerer ren maktstyrke til en rettmessig myndighet og autoritet, og denne utgjør som sådan et essensielt skille mellom makt og autoritet (Heywood

2004:141). Den bredeste betydningen av ordet stammer fra Max Weber, som refererte til legitimitet som *"troen på retten til å styre"*. Dette forklarte han så enkelt som at hvis folket er (fri)villige til å bli styrt, kan styret anses som legitimt (Heywood 2004:142).

I den klassiske politiskfilosofiske tradisjonen søker man imidlertid gjerne en objektiv moralsk og rasjonell base som skiller legitime fra ikke-legitime styresett (Heywood 2004:142). David Beetham var kritisk til Webers definisjon, da han mente den var for åpen, når folkevalgte i lederstillinger gjennom samfunnets kanaler og kampanjer kan manipulere og produsere "rettmessighet" som opprettholder deres maktposisjon. Han advarte mot en produksjon av legitimitet, og mente at et politisk styre trengte en forankring i folket for å styre. Hvis man ikke har sine avgjørelser forankret i folket går man på kompromiss med dem. Foretar man statsavgjørelser uten folkets vilje eller kontroll, svekkes legitimiteten (Heywood 2004:141). Dette er argumenter som gjør seg gjeldende i dagens debatter om hvorvidt deler av den politiske styringen har forankring i folket eller om den kan kritiseres for å i noen grad produsere legitimitet.

3.3.1 Monopol på legitim voldsmakt

"The military defends a national interest that is defined politically. In fact, thinking about the use of force as a prolongation of politics is so profoundly anchored that it is often turned into the defining characteristic of a 'legitimate' use of force."

(Leander 2007:50)

En av verdens mest kjente definisjoner av *staten* kjenner vi fra Max Weber og sentralt for denne står statens privilegie til monopol på legitim bruk av voldsmakt, hvor monopoliet må komme fra en legitimeringsprosess. Weber definerer *staten* som et: *"human community which (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory"* (Held 1983:413). En nyere definisjon av *staten* er Anthony Giddens' formulering om at den har *"direct control of the means of internal and external violence"* innenfor *"a territory demarcated by boundaries (borders)"* (Thomson 1994:7).

Vi ser at i begge disse velkjente definisjonene av *staten* inngår en sikkerhet om at *staten* har et monopol på legitim bruk av voldsmakt innenfor dette territorium. Ut ifra disse etablerte statsdefinisjonene skjønner man hvor avgjørende *statens* monopol på og kontroll av maktmidler er for å opprettholde og ivareta stabilitet samt folkets friheter innenfor *rettsstaten*. *Staten* er den eneste aktøren i samfunnet som har monopol på legitim bruk av makt, og

sikkerhetsstyrkene er ansvarlige overfor den legitime demokratiske myndighet. Når stater påstår at de bruker makt legitimt, gjør de dette med andre ord som en forlengelse av den politiske (Leander 2007:50).

3.4 Teoretikernes tilnærminger og idégrunnlag

3.4.1 Niccolò Machiavelli - Den moralske innvendingen

Niccolò Machiavelli mente at borgerne skyldte staten en spesiell og uerstattelig plikthandling, fordi ”*staten er til for alles felles beste*”. Han mente at innfødte sønner skulle kjempe for fristaten, og sørge for dens helsetilstand og suksess i krig (Percy 2007:18).

Humanister og intellektuelle under den italienske renessansen og den franske opplysningstiden diskuterte hvorvidt leiesoldater ville undergrave den moralske sikkerheten til staten. De hevdet at ved å kjøpe inn tjenester som statens innbyggere selv burde ta seg av ville de støtte korrupsjon, som leiesoldatene ble agenter for å få gjennomført. Disse utfører den offentlige oppgaven uten hensyn til hva som er statens beste, og borgerne vil som følge av dette bli moralsk svekket av å bruke leiesoldater. Samtidig vil landet ta risikoen om å bli styrt av en tyrann ettersom utenlandske styrker lettere vil kunne overtales til å tjenestegjøre tyrannens, og ikke samfunnets felles interesse (Percy 2007:19).

3.4.2 Immanuel Kant - Folkets tilbakeholdenhet mot offensiv krig

Ifølge Kant (1724-1804) erverves statens suverenitet gjennom folkets refleksjon av den. Kant mener mennesker som rasjonelle individer bare adlyder de lover som de selv har vært med å lage. På denne måten blir det ikke å la seg diktere av myndighetene, men heller et uttrykk for menneskelig frihet. Dette er det Kant kaller ”*systematic harmony of purposes*” – et moralsk samfunn hvor det rasjonelle individets hensikt harmonerer med rasjonelle prinsipper det har pålagt seg selv (Linklater 1982:103). Av denne grunn mener han at universelle moralske prinsipper som søker å forbedre forutsetningene for menneskenes frihet, må få beskyttelse gjennom politiske myndigheter og gjeldende lovverk. Dette forsto han som en plikt tillagt statsmakten basert på den moralske plikten overfor innbyggerne (Linklater 1982:kap. 6). Staten har altså en plikt til å beskytte de demokratiske retningslinjene som staten selv er fundert på, fordi den da samtidig sikrer statens innbyggere friheten til å leve under sitt eget styre, med lover de selv har valgt å leve etter.

Kant var også forløperen til det vi i dag kjenner som *Democratic peace theory*. Allerede i 1795 i sitte essay *Perpetual Peace* la han frem teorien om at majoriteten av folket aldri vil stemme for å gå til krig (med unntak av forsvarskrig). Hvis alle stater hadde vært republikker (dette var før demokratiets tidsregning), ville det ikke lenger være krig, ettersom det ikke ville være noen angripere (Ray 1998). *Democratic peace theory* bygger på Kants prinsipper, og hevder demokratier ikke vil gå til krig mot hverandre fordi man gjennom demokrati sikrer folkestyre, som videre innebærer at det i prinsippet er folket som styrer staten gjennom sine folkevalgte representanter. Teoriens kjerneargument bygger på Kants antagelse at folket som sådan ikke ønsker krig på grunn av de først og fremst menneskelige, men også materielle ofrene krig medfører. I et representativt demokrati må vi flytte argumentasjonsrekken denne teorien bygger på over til de aspektene som berører folk mest i dag. Når negative aspekter som dødsfall og materielle tap og kostnader skjules fra offentligheten leder dette til mindre motstand, så den institusjonaliserte nærheten mellom staten og forsvaret er av betydning.

3.4.3 Habermas – Reføydalisering og den liberale modell

Jürgen Habermas hevder at dagens samfunn er et reføydalisert samfunn. Med dette mener han at det ved dagens struktur i noen grad er vanskelig å se hvor det private og det offentlige begynner og slutter. Offentligheten er formidlingsarenaen mellom de private borgerne og styresmaktene, og karakteren på denne har endret seg i takt med resten av samfunnet. Med handelsøkonomiens utvikling på 15- og 1600-tallet tillater den kapitalistiske produksjonsmåten at borgerskapet vinner posisjon ovenfor kongedømmet og føydale autoriteter. Den nye samfunnsstrukturen gir det private mer makt, og med den økonomiske liberalismen på 1800-tallet vinner borgerskapet endelig frem mot eneveldet og den merkantilistiske stat (Dahlberg 2003:22). Dermed etableres et klart skille mellom privat og offentlig (jf. Liberalismen).

Det er ifølge Habermas to parallelle utviklinger som igjen fører til utvisking av skillet mellom privat versus offentlig; 1. Styresmaktens ansvarsområder utvides – det blir flere sektorer å drifte. 2. De private institusjonene får et offentlig preg gjennom kvasioffentlige avtaler, som gjør at

”Ut fra kjernen i den offentlige relevante del av det borgerlige samfunns privatsfære danner det seg en repolitisert sosialsfære der statelige og samfunnsmessige institusjoner faller sammen i en eneste funksjonssammen-

heng som ikke lenger kan differensieres etter kriteriene for hva som er offentlig og hva som er privat. Den nye gjensidige avhengighet mellom sfærer som inntil da hadde vært adskilt finner sitt rettslige uttrykk i det klassiske privatrettssystemets sammenbrudd.”

(Habermas 1971:138)

Han mener at årsaken særlig ligger i de økonomiske strukturene. Utviklingen viser en konsentrering av privat makt og eiendom og dannelsen av store interesseorganisasjoner, som ifølge Dahlberg (2003:8) er en klar parallell til en av årsakene til veksten i privat sikkerhetsvirksomhet. Utviklingen Habermas peker på er relevant i forhold til uklarheten mellom den offentlige og private sektor og uklare ansvarsområder, samt konsentrasjon av privat innflytelse, makt og interesse som sklir over i politiske organer og anliggende.

Masteroppgave i Statsvitenskap
Universitetet i Tromsø

Kapittel 4

Mangel på demokratisk kontroll

”Tasking private firms with military jobs complicates the democratic control of the instruments of the state monopoly of force or might even make the control impossible in certain situations.”

(Herbert Wulf 2008:191)

Det er demokratisk problematisk at myndighetene benytter seg av PMCer når disse ikke er underlagt verken nasjonale eller internasjonale lovverk på noe klart vis. Det er også demokratisk problematisk at myndighetene gjennom å bruke PMCer kan unngå å måtte følge opp saker hvor det har forekommet noe straffbart eller annen form for mislighold i tjenesten. Enda mer problematisk er det at personell i private sikkerhetsfirma, på grunn av fraværet av rettslig status og kontrollmekanismer, ikke blir holdt ansvarlig og dermed ikke er gjenstand for sanksjoner eller straffeforfølgelse for en eventuell kriminell handling.

En stats militære handlinger er et resultat av den samme statens politikk. Når denne staten er demokratisk og dermed *”legitim”*, er denne statens militære handlinger legitimert gjennom det politiske regimet (Leander 2007:50). Det ligger ingen forutsetning om at disse militære handlingene *må* utgå direkte fra statens forsvarsstyrke, men det forutsetter at det må foreligge politiske vedtak og demokratisk kontroll bak utøvelsen av denne militære makten for at den skal anses som legitim. Når staten tar seg den frihet å kjøpe disse tjenestene fra private firmaer, må man kunne forvente at det ligger gode demokratiske kontrollmekanismer til grunn, slik at utøvelsen av denne voldsmakt fortsetter å være legitim ved fortsatt å være under myndighetenes kontroll. Som jeg vil demonstrere, ser denne kontrollen ikke ut til å være tilfellet ved bruk av PMCer.

I dette kapitlet vil jeg presentere og diskutere de demokratiske kontrollrammene bruken av PMCer er gjenstand for. Jeg vil i de to første avsnittene se på den rettslige statusen de har internasjonalt og nasjonalt. Videre vil jeg se nærmere på hvordan bruken av dem er i forhold til lisensiering og kontrakter. Deretter synes det relevant å drøfte andre kontrollmekanismer som vanligvis inngår ved bruk av militære styrker, slik som oppsyn og overvåkning av selskapenes virke, kommandorekke og engasjementsregler. Dette gjøres avslutningsvis i kapitlet.

4.1 Rettslig status under internasjonal lov

Først som en følge av dekoloniseringskonfliktene i Afrika på 1960-tallet, ble leiesoldatvirksomhet et tema for internasjonal lov. I flere internasjonale resolusjoner ble det krevet at leiesoldatvirksomhet måtte bli forbudt, og at leiesoldater skulle behandles som lovløse. Men noen bindende definisjon av konseptet klarte man imidlertid ikke å bli enige om (Cassese 1980:7-11, Drews 2007:331). Som en følge av at den private militære virksomheten ikke er en del av de nasjonale styrkene, faller disse selskapene utenfor det militærrettslige lovverket som gjelder for soldater i krig i henhold til IHL⁴ (International Humanitarian Law). Gjennom FNs resolusjoner om leiesoldatproblematikken i Kongo ble det i 1977 laget et avsnitt om leiesoldater og bruken og legitimiteten av disse som et tilleggsavsnitt til Genevekonvensjonen,⁵ men dagens PMCer faller ikke inn under denne definisjonen, eller svarer ikke til de foreliggende omstendighetene (Shearer 1998b:14-20). Under Genevekonvensjonen er PMCer ikke lovlig kombattanter ettersom de ikke bærer uniformer eller svarer til den militære kommandolinjen (Flückiger 2008:17, Schreier og Caparini 2005:56-58). Dessuten hevder Shearer at *“the most accepted definition of a mercenary, found in Article 47 of the 1977 Additional Protocols to the Geneva Conventions, is so riddled with loopholes that few international-law scholars believe it could withstand the rigors of the courtroom.”* (Shearer 1998a:77) Selv under en væpnet konfrontasjon hvor PMCene er på oppdrag, blir dagens PMCer ifølge Genevekonvensjonen definert som sivilister fordi PMC-aktivitet faller utenfor definisjon av kombattanter slik den er nedfelt i dag (Beyani og Lily 2001:36).

“It is unclear exactly what laws apply to the privatized military and security industry. One great problem is the ambiguous legal status of PMCs and PSCs in regard to existing international treaties relevant to conflict and war. (...) In their own interests, governments and their military institutions often publicly distance themselves from such companies. Contractors do not fall under the narrowly defined international laws on mercenaries .”

(Schreier og Caparini 2005:56)

⁴ Internasjonal humanitær lov er et sett lover hvor Genevekonvensjonen av 1947 med tilhørende protokoller regnes som de viktigste, og hvor denne på humanitært grunnlag, søker å begrense skadene av væpnet konflikt. Den beskytter mennesker som ikke eller ikke lenger er delaktige i fiendtligheter og begrenser midlene og metodene i krigføring. IHL er også kjent som *“the law of war”* og *“the law of armed conflict”* (ICRC 2009a). Den kan ses i sammenheng med arbeidet til *International Comitee of the Red Cross*, hvor ytterligere informasjon er tilgjengelig på nettadresse: <http://www.icrc.org/Eng/ihl>

⁵ Genevekonvensjonen, artikkel 47 i tilleggsprotokoll 1.

Statusen til kontraktører under internasjonal lov er svært omstridt på grunn av variasjonen mellom selskapene og bredden i tjenestetilbudet. De aller fleste selskapene faller på utsiden av FNs konvensjon om leiesoldater av 1989, som hovedsakelig retter seg mot å forby leiesoldatvirksomhet som har som formål å felle en regjering (Avant 2004a:24-26).

Selv om leiesoldatvirksomhet vanligvis ikke inngår i hva de fleste PMCene tilbyr av tjenester, er det verdt å merke seg at per august 2007 var det bare 30 land, hvorav nesten ingen vestlige, som hadde ratifisert FNs internasjonale konvensjonen mot rekruttering, bruk, finansiering og trening av leiesoldater (ICRC 2009b). Det er med andre ord ikke noe eksisterende internasjonalt lovverk som regulerer eller håndterer de moderne PMCene. Det internasjonale lovverket man er blitt enige om delegerer til hver enkelt stat å utarbeide og følge opp PMCene gjennom egne nasjonale lovverk for selskaper registrerte i sitt land (Weigelt og Märker 2007:390). Dette betyr at bruken av PMCer fra et internasjonalt standpunkt foregår uten at man har klare lovverk til grunn for virksomheten. Dette åpner videre for ansvarsfraskrivelse fra myndigheters og militære lederes side.

Andrea Schneiker mener at ut fra hva man kan lese av lisenspraksisen i USA og Sør-Afrika kan det se ut til at verken PMCene eller myndighetene ønsker sterkere regulering. Hun hevder lisensordningen fungerer tilfredsstillende når PMCene er på oppdrag for myndighetene i landet hvor de holder til, og at det kan se ut til at myndighetene ikke ønsker sterkere og klarere lovgivning fordi de selv da må ta på seg et klarere ansvar internasjonalt (Schneiker 2007:408). Hvis en operasjon mislykkes, kan myndighetene enkelt legge skylden over på det private selskapet, og på den måten unngå å måtte ta ansvar for eventuelle feil eller motforestillinger mot oppdraget (Schneiker 2007:408). Dette argumentet står som en mulig forklaring så lenge man kan se at myndighetene ikke tar problemet med ansvarsfordeling på alvor, og heller ikke gjør hva de kan for å tilrettelegge for en klarere, mer åpen og tydeligere plassering av ansvarsspørsmål internasjonalt når det kommer til bruk av PMCer.

Den økende bruken av PMCer i militære internasjonale operasjoner krever en eksakt definisjon av deres status under internasjonal lov, slik at man gjennom et solid lovverk kan holde bedre kontroll med virksomheten (Schneiker 2007: 415). Når PMCene og deres ansatte ikke hører inn under noen spesiell definisjon, opererer de derfor i et tilnærmet juridisk vakuum, i alle fall hva internasjonal lov angår. En mulig løsning er å utvide det militære, internasjonale lovverket til også å gjelde PMCer, og å bruke handlingsmønster som kategoriseringsramme for aktørens status (Drews 2007:342). Flere av de seriøse aktørene i bransjen ønsker selv mer og klarere regulering, fordi det både vil være til fordel for de seriøse aktørene i et marked hvor det oftest er de ”useriøse” som tjener på dårlig kontroll og

regulering. Dessuten vil et klarere lovverk gi industrien den legitimiteten den etterstreber for å høste større tillit og legitimitet og dermed bli mer attraktiv for potensielle arbeidsgivere (Schneiker 2007:407-408).

Oppsummert kan man med tilbakeblikk konstatere at debatten rundt og reguleringen av PMCer ikke har holdt tritt med industriens utvikling, og som en konsekvens av dette har man ingen tilstrekkelig internasjonal lovgiving på området. En klarere internasjonal føring for staters forpliktelser i forhold til regulering og håndheving av lover når det kommer til bruk av PMCer internasjonalt hadde vært fordelaktig, ettersom man da kunne påkrevd et minstemål av regulering og oppfølging fra nasjonalstaten sin side. Dessuten hadde man da fått etablert en bred enighet internasjonalt rundt rammene for buken av PMCer, hvilket synes sårt tiltrengt for stadig oppdukkende konflikter med uklare trusselbilder og tilhørende militære løsninger.

4.2 PMCer under nasjonal lovgiving

“In a world where we even regulate the size of tractor seats and the fat content of milk, it is striking that the private military and security industry, an increasingly important and powerful actor in the fields of national and international security, remains almost unregulated.”

(Schneiker 2007:407)

På nasjonalt plan er situasjonene litt bedre. Men også majoriteten av nasjonale lover ignorerer eksistensen av PMCer, og opererer i stedet med begreper om tradisjonell leiesoldatvirksomhet eller i beste fall *“active engagement in combat”*, og har som hovedmotiv å *“hindre rekruttering til leiesoldatvirksomhet innenfor sitt territorium og deltakelse for egne borgere i andre staters militære styrker”* (Schneiker 2007:407). Dette gjelder land som USA, Australia og England,⁶ men ingen av disse landene synes å ha fulgt opp sitt eget regelverk på dette området (Shearer 1998b:20).

Som nevnt har man gjennom internasjonale lovverk delegert ansvaret for lovgiving, rettergang og regulering av PMC-virksomhet til nasjonale myndigheter. USAs posisjon til leiesoldatvirksomhet har endret seg, fra i *“Nøytralitetsakten”* av 1794 å være en forseelse, til å være tillatt i 1937, hvor ordlyden ble redusert til å gjelde *rekruttering* av leiesoldater i USA.

⁶ USAs *“US New Neutrality Act”* av 1939, Storbritannias *“Foreign Enlistment Act”* av 1870 og Australias *“Crimes (Foreign Incursions and Recruitment) Act”* av 1978 (Schneiker 2007: 407, Shearer 1998b:20).

Flere stater har imidlertid gjort mer eller mindre helhjertede forsøk på å underlegge PMCene et lovverk. Sør-Afrika har forsøkt å nedlegge et forbud for sine innbyggere og selskaper mot å involvere seg i PMC-virksomhet, men dette er blitt undergravd på grunn av manglende støtte fra andre internasjonale aktører, særlig USA og Storbritannia (Schneiker 2007: 414-416). I 1998 lovfestet de et forbud for sørafrikanske statsborgere mot å delta i leiesoldatvirksomhet, og utformet også strenge lisens- og reguleringsmekanismer for andre typer utenlandsk militær assistanse.⁷ Tall fra 2004 viser likevel at man regnet med at det jobbet mellom 2.000 og 4.000 sørafrikanere i Irak, men uten amerikanernes samarbeid klarte sørafrikanske myndigheter bare å reise tiltale mot en håndfull av enkeltpersonene som begikk krigsforbrytelser der (IRIN 2004).

Uten et felles ønske og koordinering for å få bukt med overtredelser begått av PMCer og deres ansatte, kan man ikke regne med at disse overtredelsene får noen som helst juridiske følger (Gaston 2008:241). Peter Singer (2003b:75) mener dessuten at det er mange tilfeller der selskapene er registrert i utenlandske skatteparadiser som Caymanøyene eller Bahamas, hvor nasjonale lovverk ikke strekker til. Han mener selskapene svært enkelt kan flytte virksomheten til land med ”vennligere” lovverk, på grunn av deres oppbygning og virke som gjør dem veldig mobile (Gaston 2008:241, Schneiker 2007:415). Som vi ser faller PMCene i stor grad utenfor både internasjonale og nasjonale lovverk, som gjør det vanskelig både å ha juridisk kontroll over hvilke bestemmelser som gjelder for dem når de er på oppdrag, men også oppfølging av overtredelser begått av selskapet eller enkeltindivider som arbeider for den enkelte PMC. Dette står i stor kontrast til hvordan nasjonale styrker forholder seg til regler og lovverk. Disse er klare og eksplisitte, og sier at soldater fra alle land som har ratifisert Genevekonvensjonen og anerkjenner den internasjonale domstolen i Haag (ICJ),⁸ skal stilles juridisk ansvarlige for sine handlinger overfor folkeretten og/eller det nasjonale lovverket i landet de tilhører.

Andrea Schneiker (2007:408) oppsummerer debatten med at det er særlig tre grunner for at man nå burde ta opp en regulering av PMCene på nasjonalt nivå. Hennes første argument er at stater fortsatt er de mest sentrale aktørene i det internasjonale systemet. For det andre er stater ansvarlige under internasjonal lov for PMCer som har hovedsete i deres stat, og det er derfor som oftest staten som er den ansvarlige oppdragsgiveren for PMC-tjenesten.

⁷ ”Regulation of Foreign Military Assistance Act 15” of 1998 § 2,4.

⁸ Dette har alle land i NATO med unntak av USA, ettersom de ikke tillater at deres soldater blir stilt for en utenlandsk domstol. USA begynner med observatørstatus i ICJ fra 2009, og er muligens i prosessen med å anerkjenne domstolen i fremtiden.

De fleste PMCer har sitt hovedsete i industrialiserte stater som USA, England og Sør-Afrika, men opererer hovedsakelig i svake eller såkalte ”*failed states*” hvor myndighetene har verken økonomisk eller militær styrke til å utfordre de private styrkene. Av denne årsak vil eventuelle seriøse reguleringer bli nødt til å komme fra PMCens hjemstat med ekstraterritorialt anvendelsesområde. Hennes tredje punkt er at selv om lovgivning på det nasjonale nivået muligens er mindre effektiv, kan den lettere håndheves. Når man på internasjonalt nivå har blitt enige om å pålegge staten ansvaret for PMCene i landet de tilhører, innebærer dette en forpliktelse til å opprette lover og kontrollorgan som også gjelder ekstraterritorielt. Da dette likevel ikke ser ut til å være tilfellet, må man anta at myndighetene bevisst har unnlatt å utbedre sine lovverk på området. Det er som nevnt beleilig å ikke ha et eksplisitt lovverk å forholde seg til, både for myndigheter og kontraktører. Med tanke på den enorme økningen i bruken av PMCer, særlig i USA og Storbritannia, synes det imidlertid rart at man ikke har klart å vedta klare regelverk for å kunne sikre kontroll og oppsyn med dem. I USA, Storbritannia og Sør-Afrika (m.fl.) har myndighetene prøvd å stramme inn den nasjonale lovgivningen på området, men dette har ikke løst problemene rundt hvem som har ansvaret for PMCene. Fordi de opererer transnasjonalt og dessuten henter en betydelig andel av sitt personell fra et tredjeland som ikke faller inn under lovgivningen til staten til selskapet de er ansatt i, er det lite sannsynlig at man vil klare å nå alle PMC-ansatte. Mange av problemene som bruken av PMCer innebærer kunne vært adressert gjennom for eksempel IHL, forutsatt at statene anerkjenner bruk av PMCer som et middel i krigføring og har et reelt ønske om å rettsfeste deres status og ansvar. De benyttes i et slags vakuum hva angår rettslig status, som synes å gjøre deres praksis og bruken av dem illegitim og udemokratisk, ettersom myndighetene neglisjerer sin plikt til å vedta et faktisk lovverk å ansvarliggjøre dem overfor. Dette går på bekostning av samfunnssikkerheten som man forventer at myndighetene opprettholder på vegne av folket, jamfør Hobbess samfunnskontrakt.

4.2.1. Eksempel: Amerikansk lovgiving

USA har under IHL og OSCE⁹ forpliktet seg til å ta ansvar for sine militære styrkers rettslige status og handlinger (Weigelt og Märker 2007:392). De har offentlig uttrykt å ville innlemme disse forpliktelsene i *US War Crimes Act* av 1996 og *US Torture Act* av 2000, som er USAs svar på Genevekonvensjonens internasjonale lover for krigsforbrytelser (Weigelt og Märker

⁹ OSCE står for *Organization for Security and Co-operation in Europe*, som er verdens største regionale organisasjon for sikkerhetssamarbeid og består av 56 land, som inkluderer USA, Canada, Europa, Euro-Asia og Russland, og er en ad hoc organisasjon under de Forente Nasjoner (FN).

2007:383). Men selv om USA har forpliktet seg til å ta dette ansvaret, kan det ut fra innsatsen de har vist på dette området se ut til at det ikke har vært sterk nok politisk vilje til å faktisk ta dette ansvaret.

”A different picture arises with regard to acts below the level of international crimes. States have only a discretionary obligation to pursue these offences. Therefore, a legal vacuum could indeed emerge if offenders cannot be tried under domestic jurisdiction due to the weakness of the judicial system, granted immunity or a state of origin’s lack of legal possibilities or political will.”

(Weigelt og Märker 2007:392)

I USA har det vist seg problematisk å ekstraterritorielt håndheve det nasjonale lovverket: ”*US Criminal Law*” gjelder for eksempel ikke utenfor USA (Singer 2003a:10), og ”*The Uniform Code of Military Justice*”¹⁰ rettsfølger og straffer kun lovbrudd begått av medlemmer av det amerikanske forsvaret utenfor USAs grenser (Schneiker 2007:416). Imidlertid foreskriver lovverket at ”*in time of war, persons serving with or accompanying an armed force in the field*” kan bli stilt for en militær domstol. Ifølge Schreier og Caparini (2005:60) er det svært liten presedens for militære retterganger mot sivile kontraktører.

Som en respons på tjenesteforsømmelse begått av ulike PMCer på 1990-tallet utvidet amerikanske myndigheter i 2000 denne kodeksen gjennom *Military Extraterritorial Jurisdiction Act* (MEJA),¹¹ hvilket fremstod som et forsøk på å innlemme private amerikanske kontraktører på jobb for amerikanske myndigheter utenfor landets grenser. Loven gjaldt imidlertid kun for kontraktører som jobbet for Pentagon direkte, og inkluderte ikke lovbrudd begått av sivile på kontrakter for andre statlige organer (Weigelt og Märker 2007:384, Singer 2004:537). Og når MEJA kun dekket overtredelser begått av kontraktører som jobbet for US Pentagon direkte, nøy resterende kontraktører følgelig både en faktisk og lovfestet immunitet fra straffelovgivningen (AIV 2007:19, Schreier og Caparini 2005:56). Ordlyden kan ha vært en følge av at myndighetene ønsket å slippe å måtte rettsfølge eventuelle lovbrudd ettersom dette er tidkrevende og kostbart. I alle tilfeller synes amerikanske myndigheters bruk av PMCer å bære preg av mangel på juridisk fotfeste, i strid med internasjonale forpliktelser om å kontrollere og ansvarliggjøre sektoren.

¹⁰ U.S. Code Title 10 Armed Forces, General Military Law, *Part II Personnel*, Chapter 47 Uniform Code of Military Justice, General Provisions, Section 802 Article 2.

¹¹ Mer om MEJA-lovverket er å finne på det amerikanske justisdepartementets hjemmeside, <http://www.usdoj.gov/criminal/dss/statute/3267.html>.

For å rette opp i denne situasjonen ble Representantenes hus enige om å utvide MEJA-lovgivningen til å gjelde alle kontraktører ansatt gjennom de ulike amerikanske regjeringsorganer, men det er likevel to unntak: Loven gjelder bare amerikanske statsborgere og den gjelder bare for forbrytelser som gir en forvaringstid på lenger enn 12 måneder i USA (AIV 2007:19). I 2007 foreslo man gjennom MEJA videre at det amerikanske Federal Bureau of Investigation (FBI) skulle etablere en ”*Theater Investigative Unit*”¹² i alle operasjonelle områder, for å etterforske ”*alleged offences in situ*” (AIV 2007:19). Den mest kritiserte delen av den private militære virksomheten er nettopp mangelen på ansvarlighet og usikkerheten rundt selskapenes tilrettelighet (Shearer 1998a:69). De fleste PMCer og deres ansatte har ikke måttet tåle noen økonomisk eller juridisk straff for straffbare handlinger begått under kontrakten (Gaston 2008:230). Av de tusenvis av PMC-ansatte som har vært utplassert i Irak og Afghanistan siden 2001, er det kun noen få som har vært stilt for retten, på tross av de ovenfor nevnte utførte tiltak (Gaston 2008:230).

Som det ble klart uttalt gjennom kongressrepresentant David Price sin tale for Kongressen i oktober 2007¹³ har MEJA ikke vist seg særlig effektiv, ettersom den bare har blitt benyttet en eneste gang de siste par årene (AIV 2007:19, Price 2007). Den overlater en eventuell rettergang til Forsvarsdepartementet å initiere, og det blir derfor særlig vanskelig å holde utenlandske PMC-arbeidere ansvarlige for sine handlinger (Gaston 2008:240-241). Dette gjelder særlig for land som var uenige i å gå til krig mot Irak, som blant andre Sør-Afrika, hvor sørafrikanske PMCer som opererer i Irak selger sine tjenester uten regjeringens samtykke (Avant 2004a:24).

Som for å komplisere situasjonen ytterligere, ga Coalition Provisional Authority (CPA) Paul Bremer i juni 2004 gjennom Order nr. 17 alle PMCer i Irak immunitet fra irakisk straffeforfølgelse. Dette var for å bøte på fraværet av en definert status for styrkene gjennom en ”*Status Of Forces Agreement*” (SOFA),¹⁴ som igjen ikke var opprettet for noen styrker på grunn av en ikke-eksisterende irakisk regjering på tidspunktet. På grunn av den lave tilliten til det irakiske rettssystemet ville man derfor sørge for at alle kontraktører falt under den sendende stats lover (CPA 2004:4, Weigelt og Märker 2007:384). Dette fostret stor misnøye blant lokalbefolkningen, og har ifølge AIV sin rapport (2007:14) satt hele operasjonen på spill. Bremers grep om immunitet gjorde PMCene i enda mindre grad ansvarlige for deres

¹² Det ser imidlertid ikke ut til at man har klart å opprette dette organet per september 2009.

¹³ ”*Uphold accountability for security contractors*”.

¹⁴ ”*Status Of Forces Agreement*” er en juridisk avtale mellom en vertsnasjon og en fremmeds makt hvis styrker er stasjonert i dette landet.

handlinger, og i mindre grad til gjenstand for oppfølging og kontroll (Weigelt og Märker 2007:384). Men i oktober 2005 begynte Pentagon å etterleve forsvarsdepartementets presisering av den formelle statusen til sivile som var leid inn for å støtte de amerikanske styrker ved et eventuelt sammenstøt. Det 33 sider lange dokumentet¹⁵ presiserte sivile støttetroppers rettslige status og gjorde også rede for i hvilke tilfeller en kontraktør kan bære våpen i områder hvor amerikanske militære styrker operer, som for eksempel i Irak, hvor de væpnede kontraktørene da hadde operert i mer enn to år uten noen klare regulerende retningslinjer (Isenberg 2007:89). Dette må ansees som en tilstrebelse for å etterfølge internasjonale forpliktelser, samt en klarere nasjonal lovgivning på området, selv om implementeringen har vært uklar og resultatene likeså.

Myndighetene er avhengige av at PMCene er der og utfører amerikanske myndigheters oppdrag, men de stilles ikke til ansvar for eventuelle lovbrudd ettersom de ikke hører inn under noen klar jurisdiksjon. Slik jeg ser det er det problematisk at PMCene på grunn av uklare og dårlige lovverk ikke har noen rettslig status, og at de ikke blir stilt til ansvar for sine handlinger på lik linje med sine kolleger som jobber direkte under forsvaret. At militært personell så vel som myndigheter må stå til ansvar for sine handlinger er en av grunnene til at maktutøvelsen er legitim. Amerikanske myndigheter visste at det ikke forelå rettslige krav til mange av de amerikanske PMC-ansatte når disse ble leid inn for å gi støtte til forsvarsstyrkene, men valgte likevel å ta dem i bruk. Dette sår tvil om hvorvidt myndighetene egentlig ønsket denne lovgivingen på plass, ettersom dette i mye større grad ville gjøre dem selv ansvarlige, både for misgjerninger begått av de sivile kontraktørene og for ansvaret med å følge opp disse ugjerningene. Dette sår også tvil rundt PMCenes tilregnelighet, ettersom de har hatt og fortsatt har så å si tilnærmet fritak fra rettsforfølgelse. Det kan se ut som de rettslige rammene er under gjennomgang for forbedring slik vi har sett i USA, men løsninger lar i de fleste tilfeller stadig vente på seg.

4.2.2 Uklarheter rundt lisenser og regulering

Ved siden av Sør-Afrika har USA innført ett av de mest omfattende forslagene for kontroll og regulering av de private militære selskapene og deres aktiviteter. I Sør-Afrika er ikke reguleringen basert på hvordan aktørene defineres, men på bakgrunn av det militære innslaget og de militære tjenestene de leverer. I USA har man imidlertid lagt all privat militærassistanse sammen med lovgivning for andre militære produkter under *"the arms export control*

¹⁵ DoD instruksjon 3020.41 *"Contractor Personnel Authorized to Accompany the US Armed Forces"*.

system”, som er underlagt *International Traffic in Arms Regulation* (ITAR).¹⁶ ITAR regulerer dermed både eksporten av forsvarsartikler og forsvarstjenester, men bare de som leveres til utenlandske kjøpere. Så lenge tjenestene blir kjøpt av en amerikansk klient – statlig eller privat – spiller det foreløpig ingen juridisk rolle hvor disse tjenestene blir benyttet (Schneiker 2007:413). ITAR oppretter et eget totrinns lisenssystem som overses av *State Department’s Office of Defence Trade Controls*, hvor alle selskaper som selger forsvars- og sikkerhetstjenester må registreres og søke om lisens før de kan inngå noen kontrakt (Schneiker 2007:413). Selv om ITAR-lovgivningen er omfattende, er det flere punkter hvor den kommer til kort. Deborah Avant (2002) forklarer at *“the Defense and State Department office involved in the process vary from contract to contract, and neither the companies nor independent observers are exactly clear about how the process works.”* Før en kontraktør blir gitt lisens skal State Department i utgangspunktet informere Kongressen, men kun når det er snakk om kontrakter som overstiger 50 millioner USD. Dette fordi PMCer anses som innkjøp av militære vareanskaffelser og blir derfor behandlet på samme måte som når forsvaret kjøper inn forsvarsmateriell. Som vi skal komme nærmere inn på i kapittel 5, svekker dette den lovgivende forsamlings mulighet til å holde oppsyn med PMC-aktiviteter, samt det parlamentariske oppsynet som er ment å fungere som en kontrollmekanisme i det demokratiske systemet. Den offentlige granskingen blir om mulig enda mindre på grunn av den sparsommelige informasjonen som gis ut om forholdene rundt selskapene og kontraktene. Når et selskap først er gitt lisens, er det ingen kontrollmekanismer eller rapporteringskrav som stilles (Schneiker 2007:413).

En felles amerikansk-irakisk komité er per januar 2009 i gang med å nedtegne prosedyrer for operasjonstillatelse og regulering av sikkerhetsselskaper som opererer i Irak (Fox News 2009a). Det kan dog diskuteres hvor motivert man er i denne prosessen, all den tid kontrollen til daglig er svak og den nevnte lovgivning lar vente på seg. Tross kritikk om at bruken av PMCer ikke er kontrollert og regulert, hevder industrien på sin side at den er offer for overregulering og mangfoldige, motsetningsfulle og sammensydde regler som er uklare om hvilken administrasjon som er ansvarlig for hva (Leander 2007:49).

Fordi mangelen på regulering etter hvert ble et pressende tema, dannet blant annet britiske PMCer i februar 2006 interessegruppen *The British Association of Private Security Companies* (BAPSC).¹⁷ I deres charter står det at interessegruppens formål er *“to promote,*

¹⁶ Denne ble gjeldende i 1998 og er en del av US Arms Export Control Act av 1998 (U.S. Department of State (2009)).

¹⁷ Mer om BAPSC finnes på nettsiden: http://www.bapsc.org.uk/key_documents-charter.asp

enhance and regulate the interests and activities of UK-based firms and companies that provide armed security services in countries outside the UK” (Havnelid 2006:42). På bakgrunn av et intervju fra februar 2006 med John Holmes, direktøren for den britiske PMCen Erinys, hevder Havnelid (2006:42) at hensikten med tiltaket var å dempe myndighetenes planer om å innføre lovpålagte reguleringer ved i stedet å forsterke selvreguleringen, og true med å utvise selskaper som ikke følger BAPSC’ codes of conduct. Bransjen søker med dette å ”regulere” seg selv slik at man i det lengste kan unngå regulering fra myndighetenes side. Dette brukes samtidig som et påskudd for å komme unna krav og restriksjoner som både de selv og myndighetene ser behovet for. Reglene for lisenser er uklare, og det er derfor svært vanskelig å holde PMCene ansvarlige. Myndighetene har ikke underlagt selskapene et klart nok rammeverk for standarder de skal holde, og har derfor heller ikke noe å kontrollere dem opp mot. Fordi statens kjøp av PMC-tjenester ikke kontrolleres av de folkevalgte, og det ikke foreligger innrapporteringskrav eller lignende, forblir kontrollen med dem lav. I USA ser vi at PMC-virksomhet er lagt under det samme reguleringsregimet som anskaffelse av forsvarsartikler, og kan derfor gjennom manipulering av kontraktene unndras kontroll og ettersyn. Det kan synes som at reguleringsregimet dessuten er uryddig og vanskelig å få innsyn i på grunn av uklare føringer og retningslinjer fra myndighetenes side.

4.3 Manglende kontrollmekanismer

4.3.1 Manglende oppsyn og monitorering

Amerikanerne har brukt embetsmenn fra ambassaden som sine kontrollinstrumenter for oppsyn på overordnet nivå, men bak denne bestemmelsen er det ikke nedfelt noen spesifikke eller personifiserte retningslinjer for hvor, hvem og hva som skal tilses (Schneider 2007:416). Singer (2004:539) hevder at de fleste amerikanske diplomatene på sin side ikke ser denne kontrollfunksjonen som en logisk del av jobben sin, og da spesielt i de tilfellene hvor de blir satt til å ”overvåke” en gammel kollega eller til og med en tidligere sjef (Avant 2005:151). På grunn av beregnelighet og ansvarsbekymringer over kontrollen med PMCene, etterspurte medlemmer av Kongressen i et skriv til forsvarsminister Rumsfeld i april 2004 en ordentlig gjennomgang av kontrollfunksjonene over sikkerhetsselskapene i Irak (Isenberg 2007:86). Etter skandalen i Abu Ghraib, hvor amerikanske PMC-kontraktører mishandlet irakiske fanger, ble det for alvor satt fokus på manglende gjennomgang av PMC-personell sine rulleblad og generelle rutiner rundt bruken av dem (Isenberg 2007:87). I etterdønningene av

skandalen ble flerfoldige nye lover og retningslinjer foreslått, inkludert en ny '*Contractor Accountability Bill*' i USA. Denne skulle fungere som en overoppsynsmekanisme som involverte både International Committee of the Red Cross (ICRC) og nye reguleringer for PMCer på kontrakter med Pentagon (Isenberg 2007:87).

Krigslogistikk og sikkerhetsfunksjoner er spesielt vanskelige å monitorere og spesielt i ustabile og farlige omstendigheter. Det er også vanskelig å definere hva som er en suksessfull utførelse av sikkerhetstjenester under disse omstendighetene, og det blir enda vanskeligere å holde oversikt når flere av oppgavene sikkerhetsselskapet er leid inn for å gjøre inngår i nye kontrakter til andre underleverandører. At de politiske myndighetene ikke er direkte ansvarlige for enkeltoperasjoner utført av PMCer, har i enkelte situasjoner vært brukt som en måte å fraskrive seg det politiske ansvaret på. Det er et manglende press fra USA som er den største grunnen til at man fortsatt ikke klarer å hindre at misligheter begått av PMCer i stor grad forblir ustraffet (Gaston 2008:222).

Vi ser at det foreligger en mangel på statlig press for å få til et funksjonelt system for hvordan enkeltindividene som jobber for PMCene og selskapene som helhet skal måtte ta ansvar for egen adferd, eller adferd de har beordret og derfor rettslig står til ansvar for. Myndighetene har sluppet å ta ansvar for PMCene på lik linje som ved bruk av regulære forsvarsstyrker. Det kan synes som at USA de siste årene har forbedret sine lovverk og rutiner for statlig oppsyn med kontraktører på grunn av press fra blant andre Kongressen. Det er likevel urovekkende at en demokratisk stat som USA finner seg selv i den situasjonen at de tar i bruk private militære selskaper uten å tilrettelegge for at bruken av dem er i tråd med internasjonale traktater de har forpliktet seg til (IHL og OSCE, som vil tas videre opp i kapittel 5), eller oppfyller demokratiske krav til nasjonale lovverk. Det synes vanskelig å komme med gode unnskyldninger for å ikke opprette reelle kontrollinstanser som faktisk overvåker bruken av PMCer.

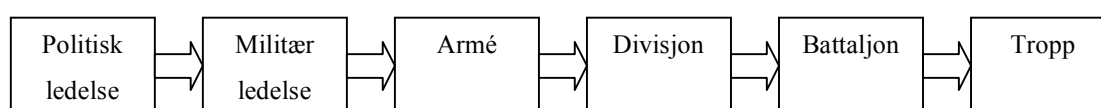
4.3.2 Mangel på kommandorekke

"Key problems with military contractors exist because they are not part of the regular military hierarchy."

(Schreier og Caparini 2005:46)

I vår statsoppfatning er forsvaret utelukkende et politisk-demokratisk anliggende. Dette for å sikre fellesskapets sikkerhet og interesser, ettersom den destruktive kapasiteten til dagens

militære styrker kan være overveldede (Schreier og Caparini 2005:46). I demokratiske stater er det derfor også gjerne den øverste politiske myndigheten som er den øverste sjefen over militæret.¹⁸ Ideen er at utøvelse av militær voldsmakt utgår som en direkte konsekvens av vedtak fra den sivile autoriteten, som en forsikring om at de militære styrker handler i henhold til velgernes interesse og derfor er legitim. Dette gjøres gjennom en klart definert kommandorekke som dermed sikrer direkte demokratisk kontroll (Flückiger 2008:10). I denne grove modellen av kommandorekken ser vi den kontinuerlige forbindelsen mellom politisk ledelse og maktutøvelse og militær maktutøver:



Gjennom kommandorekken forankrer man de fysiske militære oppdragene i den politiske avgjørelsen om å utføre dem. Man legitimerer maktutøvelsen gjennom forankringen i kommandorekken, som iverksettes og styres av den politiske myndigheten. Dette fungerer også som en kontrollmekanisme ettersom man kan følge en hendelse gjennom kommandorekken, og dermed lettere lokalisere hvor i systemet en eventuell feil eller forseelse har funnet sted. Selv om det ikke er noen selvfølge at dette systemet alltid fungerer til fingerspissene, ligger det en oppfølgingsmulighet i systemet som er bygd opp for å sikre politisk kontroll. De private selskapene er imidlertid ikke knyttet direkte opp mot politiske myndigheter i et lignende hierarkisk system. Dette svekker muligheten både til å gi ordre, kontrollere og ansvarliggjøre PMCene (Østerud 2007:22). Vi ser at det både i teori og etter hvert også i praksis har blitt problemer rundt handlinger utført av PMCer, hvor man ikke har kunnet følge en kommandorekke fra topp til bunn (Schaller 2007:356, Schreier og Caparini 2005:47).

Ved bruken av PMCer fjernes for det første den direkte linken mellom politisk autoritet og militær maktutøvelse. Som en konsekvens faller kontrollfunksjonen denne var tenkt å ivareta bort, ettersom PMCene holdes ansvarlige gjennom kontrakten og ikke som et ledd i kommandolinjen. PMCer vil inngå i kommandostrukturen til de lokale enhetene når

¹⁸ I parlamentariske systemer med kongedømme, som Norge og Storbritannia, er det nominelt Kongen som er den øverste sjefen, men reelt regjeringen. I presidentstyrer, som USA, er dette presidenten, som derfor også tituleres "Commander in Cheif".

kontraktene krever dette, og staten har politisk-administrativ og umiddelbar kontroll over oppdragene de kjøper, men denne er fortsatt kun forankret i en kontrakt. Selv om det private militære selskapet skulle ha en tydelig indre kommandostruktur, er denne ikke direkte knyttet til statens politisk-militære struktur så lenge selskapene opererer på kontraktsbasis. At kontrollen og ansvarliggjøringen ligger i en kontrakt og ikke i kommandostrukturen, svekker politiske myndigheters kontroll med dem.

4.3.3 Mangel på engasjementsregler

I enhver strid hvor det deltar statlige stridsenheter foreligger det engasjementsregler eller *”rules of engagement”* (RoE) i en eller annen form. Det er politisk og militær ledelse som bestemmer ROEene, og de er deres fremste virkemiddel for å holde kontroll over bruken av makt. Den overordnede trenger å ha kontroll på hvordan hans underordnede utøver makt, og den underordnede trenger å vite hvordan hans overordnede vil at makt skal utøves. Dette gis gjennom engasjementreglene, og gir myndighetene en forsikring om at soldatene handler i tråd med retningslinjene for oppdraget. De fungerer også som et rammeverk for å stille personer ansvarlige dersom det viser seg at disse kodeksene ikke overholdes (Schreier og Caparini 2005:59). RoE er kodekser som er ment å begrense maktbruk, og som gir klare retningslinjer for når, hvor og hvilken grad av fysisk makt det er lov til å benytte. RoE styrer en militær kommandørs taktikker og strategier – altså han må forholde seg til disse når strategier og taktikker benyttes. Rigiditeten i det militære handlingsrommet endres med graden av konflikt.¹⁹ Engasjementsreglene gjør seg særlig gjeldende når militære enheter er i konflikter som ikke innebærer full krig, og som innebærer stor grad av taktiske og operasjonelle vurderinger rundt graden av makt som skal benyttes. Det er som oftest også i situasjoner med lave og middels konfliktgrader at PMCene operer.

PMCene er imidlertid ikke underlagt et lignende sett med handlingsregler, og kan derfor heller ikke holdes ansvarlige opp mot dem (Schreier og Caparini 2005:59). Dette gjør at PMCene må ta hver eneste stridstekniske avgjørelse på bakgrunn av hvordan de selv oppfatter situasjonen. Selv om mange av de seriøse selskapene benytter egne engasjementsregler som de trener sitt personell i, er disse ikke tilsvarende de nasjonale styrkenes, og heller ikke grundig gjennomgått av det respektive forsvarsdepartementets jurister eller utarbeidet for å møte kravene til maktbruk ønsket av generaler i felten (Schreier

¹⁹ Uavhengig av RoEer er den ufravikelige retten til selvforsvar. Ved full krig er det snakk om selvforsvar i hver eneste situasjon, og RoEene er ikke lenger styrende for maktutøvelsen.

og Caparini 2005:59). I DCAF-rapporten fra 2005 kan vi lese at: "*Privat Military Contractors generally do not have to respect these rules and orders in any event, and they have historically not been prosecuted for disobeying military rules.*" (Schreier og Caparini 2005:59).

At det ikke foreligger klare RoEer for PMCene er grunnen til at de i flere sammenhenger har blitt kritisert for å være mer "*trigger-happy*" enn regulære styrker. To ting gjør seg gjeldende når det ikke eksisterer et avklart sett av handlingsregler som PMCene må forholde seg til. For det første gjør dette det vanskeligere for myndighetene å kontrollere PMCenes utøvelse av maktbruk. For det andre gir det ikke myndighetene de nødvendige rammene å ansvarliggjøre PMCene overfor dersom PMCen skulle bryte med stridstekniske og ofte etiske retningslinjer.

Manglende RoEer fører til manglende rammer for det militære handlingsrom. Med et vidt spekter av virkemidler for den enkelte enhet er det helt avgjørende at man forholder seg til konkrete RoEer, som igjen er konkrete konsekvenser av politiske føringer. Manglende RoEer er slik et demokratisk problem, ettersom man fratrar det politiske nivå en kontrollmekanisme.

4.4 Oppsummering

Det er demokratisk problematisk at myndighetene benytter seg av PMCer når disse verken er underlagt internasjonale eller nasjonale lovverk. Det er essensielt at man kan kontrollere og ansvarliggjøre enheter og personer som utøver voldsmakt. Dette fordrer at det foreligger klare lovverk og rammer til grunn for slik virksomhet. Fordi internasjonale lover i stor grad forholder seg til leiesoldater, er PMCer ofte ikke juridisk definert hva internasjonale lovverk angår. Man har internasjonalt blitt enige om at det er den respektive stat som er ansvarlig for regulering og ansvar for PMCene som er registrert i det enkelte land. Nasjonale lover dekker fenomenet med PMCer i større grad, men ettersom PMC-aktivitet ofte foregår ekstraterritorielt, synes det vanskelig å håndheve dette regelverket. Selv om USA har opprettet lovverk som er spesielt rettet mot PMCer, er det allikevel mange som faller på utsiden, blant annet på grunn av snevre definisjoner av hvem disse lovene gjelder for. I Irak har man gitt amerikanske PMCer immunitet fra straffeforfølgelse, hvilket bryter med klare, demokratiske rettsprinsipper.

De demokratiske kontrollfunksjonene ser heller ikke ut til å være intakt hva angår bruken av militære sikkerhetselskaper. PMCer som kan være satt til å utføre viktige militære oppgaver ligger ikke under den tradisjonelle militære kommandokjeden, som videre er direkte underlagt politisk kontroll og ledelse. At PMCene er tilknyttet staten gjennom en kommersiell kontrakt og ikke gjennom politisk kommando, bryter med demokratiske forutsetninger for bruken av militær voldsmakt. I forlengelsen av dette opererer man i regulære styrker med eksplisitte *Rules of Engagement*, som setter begrensninger og rammer for slik bruk av makt. Disse er alltid politisk forankret, og sikrer slik politisk innflytelse på militære operasjoner. Mangelen på RoE for PMCer gjør at disse er unndratt disse politiske føringene, selv om de per definisjon har en politisk funksjon. Mangelen på RoEer er svært problematisk fordi dette fratrar myndighetene mulighet til å holde kontroll med bruken av makt.

Kapittel 5

Det representative demokratiets muligheter og begrensninger

“The undisputable fact is that private contractors go where the Pentagon would prefer not to be seen, carry out operations for the US government that are far from view of legislators, press and public.”

(Schreier og Caparini 2005:72)

I et representativt demokrati er borgerne delaktige i folkestyret gjennom sin stemmeseddel og den eller de innvalgte representant(en)e de er med på å velge til det lovgivende folkevalgte organet (Stortinget, Kongressen, Riksdagen osv.). Prinsippet om maktfordeling innad i myndighetene fungerer noe ulikt i parlamentariske demokratier og presidentstyrer,²⁰ men hensikten er at myndighetsorganene holder oppsyn med og avhenger av hverandre for å gjennomføre politiske vedtak. Den institusjonaliserte maktfordelingen er også demokratiets ansvarliggjøring av de ulike delene av maktapparatet, og en sikkerhet mot maktmisbruk (Beetham og Boyle 1995:69).

I tillegg til maktfordelingen er en annen demokratisk forutsetning at det holdes åpne og frie valg hvor folket gis anledning til å stemme på ulike politiske partier. De folkevalgte blir gjennom valgprosessen gitt en tillit, som de må vise seg verdige om de ønsker å bli gjenvalgt (Beetham og Boyle 1995:32,34). Den videre forutsetningen for at denne mekanismen skal fungere er at folket har tilgang på informasjon som forteller dem om deres folkevalgte lever opp til sine lovnader i de ulike politiske sakene. Disse forutsetningene – at makt stopper makt og at det politiske systemet er åpent og tilgjengelig for offentligheten – er begge sentrale demokratiske verdier (Beetham og Boyle 1995:62). I dette kapittelet skal vi se at dagens bruk av PMCer bryter med begge disse demokratiske grunnforutsetningene.

²⁰ I parlamentariske systemer utgår den utøvende myndigheten fra partisammensetningen av det folkevalgte lovgivende organet. Den utøvende myndigheten må stå til ansvar for sin politikk bl.a. gjennom høringer. Regjeringens forslag til lovendringer vedtas ved flertall i Parlamentet (Stortinget). I presidentsystemer er utøvende og lovgivende myndighet valgt uavhengig av hverandre. De to myndighetsorganene kan legge ned gjensidig veto mot hverandre, som i det amerikanske systemet gjenkjennes som *“checks and balances”*, som er essensen i presidentsystemets maktfordelingsprinsipp, nemlig at makt stopper makt. I det parlamentariske systemet kalles dette parlamentarisk kontroll. I tillegg finner man i begge systemene *den dømmende makt*, som er den tredje og siste statsmakt. Se kapittel 3.

5.1 Maktdeling, ansvarliggjøring og demokratisk kontroll

5.1.1 Maktfordeling og parlamentarisk kontroll

"A state without parliamentary control of its security sector, especially the military, should, at best, be deemed an unfinished democracy or a democracy in the making."

(DCAF 2003:18)

Den parlamentariske institusjonaliseringen av maktfordelingsprinsippet er som nevnt ment som en demokratisk forsikring for at makt stopper makt og dermed legger en begrensning på de ulike myndighetsorganene, samtidig som den er en forsikring mot at en maktinstans uhindret kan presse gjennom politikk det ikke er bred støtte for i folket (Montesquieu 2001:172). Selv om maktdeling i utgangspunktet ikke hadde noe med demokrati å gjøre, har dette prinsippet gjort seg gjeldene som en institusjonalisert mekanisme i de fleste representative demokratier for å styrke sikkerheten for demokratisk styre. Dette prinsippet ligger til grunn for det meste av debatten rundt demokratiske styresett, og synes som en av de viktigste forsikringene mot utøylet bruk av statsmakt og ansvarliggjøring av myndighetsagenter og departementer, uansett sektor i samfunnet (Beetham og Boyle 1995:69). For at dette prinsippet videre skal fungere må de politiske sakene være gjenstand for den lovgivende forsamlings kontroll. Etersom forsvar og sikkerhet anses for å ligge under det som går på nasjonal suverenitet, er imidlertid dette området underlagt egne praksiser for parlamentarisk kontroll, og da inkluderer jeg også *"checks and balances"*, som er USA og andre presidentstyrers versjon av denne. Selv om det ikke finnes en internasjonal standard for hvordan dette skal fungere, har landene i Vesten i fellesskap utarbeidet og forpliktet seg til OSCEs *"Code of Conduct"* for oppsyn og kontroll med sikkerhetssektoren, blant annet følgende utdrag fra avtalen:

20. The participating States consider the democratic political control of military, paramilitary and internal security forces as well as of intelligence services and the police to be an indispensable element of stability and security. They will further the integration of their armed forces with civil society as an important expression of democracy.

21. Each participating State will at all times provide for and maintain effective guidance to and control of its military, paramilitary and security forces by constitutionally established authorities vested with democratic legitimacy. Each

participating State will provide controls to ensure that such authorities fulfil their constitutional and legal responsibilities. They will clearly define the roles and missions of such forces and their obligation to act solely within the constitutional framework.

22. Each participating State will provide for its legislative approval of defence expenditures. Each participating State will, with due regard to national security requirements, exercise restraint in its military expenditures and provide for transparency and public access to information related to the armed forces.

(OSCE 1994: The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, § 20, 21 og 22)

Vi ser at OSCE gjennom bevisst ordlyd inkluderer *paramilitære* og *interne sikkerhetsstyrker* i sine definisjoner, og at det eksplisitt legges vekt på at styrkene skal integreres med det sivile samfunn, som et viktig uttrykk for demokrati.²¹ Statene forplikter seg blant annet til å tydelig definere rollen og oppdraget til sine militære styrker, og til å handle innenfor konstitusjonelle rammer, som blant annet gjelder "*legislative approval of defence expenditures*". Det regnes altså som en demokratisk nødvendighet og selvfølgelighet at det lovgivende politiske organet er involvert i forsvars- og sikkerhetsanliggender, slik at den militære maktutøvelsen sikres demokratisk støtte og legitimitet. Dette er dessuten helt essensielt for å sikre at folket gjennom sine representanter har mulighet til å påvirke politikken (Flückiger 2008:10). I USA har man derfor gitt Kongressen en viktig rolle med å sette de juridiske standardene som skal foreligge, med å gjennomgå og godkjenne budsjettene, samt å holde oppsyn med sikkerhetssektorens aktiviteter (Flückiger 2008:10). Som vi var inne på i kapittel 4 er systemet imidlertid innrettet slik at det bare er nødvendig å ta innstillingen om anskaffelse av sikkerhetstjenester opp i Kongressen når budsjettposten overskrider 50 millioner USD (Avant 2002, Schneiker 2007:414). Dette fordi myndighetene har lagt kjøp av PMC-tjenester inn under de samme forordningene som anskaffelse og kjøp av forsvarsmateriell. Systemet for denne type anskaffelser er innrettet slik at den utøvende myndighet har frie tøyler til å gå til innkjøp av militære anskaffelser når den totale kostnadsammen ikke overstiger denne summen.²² Denne praksisen er ikke demokratiske betenkelig i seg selv, ettersom den utøvende myndighet enten er parlamentarisk (nedsatt) utpekt av det folkevalgte lovgivende organet (som i Storbritannia og Norge), eller er direkte valgt av folket (som i USA).

²¹ Hvorfor dette tas opp som et viktig uttrykk for demokrati vil bli drøftet nærmere i seksjon 5.3 i dette kapitlet.

²² En tilsvarende ordning finner vi igjen fra det norske systemet, hvor Forsvarsdepartementet i samsvar med Regjeringen kan bruke opptil 500 millioner norske kroner på militære anskaffelser uten at dette trenger spesifikk godkjenning i Stortinget (STP 1999-2000:79).

Bestemmelsene er laget med tanke på at man ønsker å gi regjeringen og forsvarsdepartementet tillit og rom til selv å avgjøre innkjøp som ikke overgår denne summen. Fordi de fleste kontraktene er av en lavere verdi, eller kan *gjøres* lavere ved enten helt eller delvis å splitte opp kontrakten eller subkontrahere deler av arbeidet til en annen kontraktør, er det svært få kontrakter som faktisk blir tatt opp for høring i Kongressen, hvilket derimot er svært problematisk ettersom denne type kjøp av militære tjenester i utgangspunktet skal være gjenstand for parlamentarisk oppsyn (Avant 2002, Schneiker 2007:414).

Det kan se ut til at den utøvende myndighet gjennom taktisk bruk av regelverket bevisst har unnveket kontrollmekanismene for å unngå Kongressens mulighet for oppsyn og eventuelt nedstemme innstillingen. Hvis det faktisk har foreligget en bevisst utnyttning av mekanismene i systemet, er dette grove brudd med demokratiske (retningslinjer) prinsipper for politisk avgjørelser. Ved bruk av regulære forsvarsstyrker hadde det ikke latt seg gjøre å ”dele opp” oppdragspostene for å unnvike de demokratiske kontroll- og ansvarsmekanismene.

Her må vi imidlertid ta opp utfordringer i forhold til hensynet til sikkerhet, som videre har potensialet for å legge begrensninger på oppsynsmuligheten. Det kan synes vanskelig å inkludere Kongressen i flere av disse sakene på grunn av hemmeligstempling for rikets sikkerhet, samt at mange av sakene krever grundige militære eller tekniske forkunnskaper for å kunne behandles. Her støter man på diskusjonen om hvorvidt det lovgivende organ bør ha større grad av tilgang til inngående og detaljert informasjon, slik at de kan oppfylle rollen sin som regulatorer og oppsynsmenn, eller om dette er for sensitiv informasjon. Spørsmål rundt dette vil drøftes i følgende avsnitt.

5.1.2 Sikkerhet - en hindring for åpenhet

En av hovedutfordringene i å utøve kontroll over sikkerhetssektoren er hensynet til nasjonal sikkerhet. Dette hensynet er med å forhindre muligheten for fullstendig åpenhet i sikkerhetssektoren, uavhengig av om man bruker nasjonale styrker eller PMCer (DCAF 2003:19).

Helt siden freden i Westfalen i 1648 har det internasjonale systemet bestått av et system av suverene stater med ansvar for sin respektive stats sikkerhet (Flückiger 2008:17). Staten utarbeider en nasjonal sikkerhetsstrategi,²³ hvor myndighetene gir offentligheten tilgang til de store rammene for statens sikkerhetshensyn og prioriteringer. På grunn av

²³ Den siste USA gav ut var The National Security Strategy of the United States of America i mars 2006, hvor de presenterer deler av deres mål og politikk, som de mener ikke utgjør en trussel mot rikets sikkerhet at kommer ut (www.marforres.usmc.mil/docs/nss2006.pdf).

nasjonale sikkerhetshensyn, vil en del av denne informasjonen aldri være åpen og tilgjengelig for folket på grunn av statens sårbarhet (Flückiger 2008:7).

En annen faktor som vi allerede har vært inne på er at sikkerhetssektoren er et spesielt komplekst og teknisk område. Mange spesifikke opplysninger og detaljer krever omfattende forhåndskunnskaper og kjennskap til bransjen, noe parlamentsmedlemmene vanligvis ikke har. Kompleksiteten og kravet til fagkunnskap og ekspertise vil gjøre det vanskelig for en som ikke har kjennskap eller erfaring på området fra før å sette seg inn i spørsmålene (DCAF 2003:19).

Derfor vil det uavhengig av både bruken av PMCer og kompetansespørsmålet alltid være en avveining mellom åpenhet og sikkerhet ved bruk av militærmakt. Utfordringen blir derfor å finne en balanse som verken går ut over rikets umiddelbare militærstrategiske sikkerhet eller den demokratiske sikkerheten systemet er ment å ivareta. Selv om det allerede eksisterer en avveining mellom åpenhet og sikkerhet, kan det hevdes at man gjennom å bruke PMCer for å utføre sikkerhetsoppdrag har gjort det ”lettere” å forsvare et økt hensyn til sikkerhet ved å unngå de tradisjonelle demokratiske mekanismene for debatt og beslutningstaking.

5.1.3 Unnvikelse fra ”Checks and balances”

Fordi prosedyrene i blant annet USA rundt kjøp av militære anskaffelser er formet på den måten at de må være av en viss størrelse før de må tas opp i Kongressen, og fordi det ikke kreves videre rapportering når selskapet har fått lisens av forsvarsdepartementet, er det lite informasjon som når det lovgivende organ og enda mindre folket (Avant 2004a:24, Peterson 2002, Schneiker 2007:414). Juristprofessor Peter Raven-Hansen presiserer at

“...much of NSC’s (National Security Council) expanded authority comes from executive orders, presidential decision directives, and far-reaching administrative regulations instead of through public laws. These procedures build a bureaucracy protected from public and serious congressional supervision.”

(Raven-Hansen, sitert i Raskin og LeVan 2005:32)

Ved å systematisk bruke PMCer for enkelte oppdrag kan den utøvende myndigheten unngå den lovgivende forsamlings kontroll på flere felt (Frost 2008:43). Som for eksempel i Bosnia, der Kongressen la et tak på 20.000 tropper, hvor man ved bruk av supplerende PMC-styrker effektivt omgikk restriksjonen på antall tropper (Schreier og Caparini 2005:68). Deborah

Avant (2004a) hevder dessuten at regjeringen slik til en viss grad bevisst har brukt PMCer for å unngå å måtte ta ansvar for sine handlinger, ettersom det er den utøvende delen av statsmakten som leier inn kontraktørene, slik Frost også poengterer. Avant hevder dessuten at den utøvende myndighet kan dra nytte av å bruke PMCer i stedet for forsvarsstyrker når de under omstendighetene effektivt begrenser Kongressens kontroll i utenrikspolitikken (Avant 2004a:24):

”Although the U.S. Congress approves the military budget, its access to information is often limited. The president can use this advantage to evade restrictions on U.S. actions, effectively limiting congressional checks on foreign policy.”

(Avant 2004a:22-24)

Slik jeg ser det åpner bruken av PMCer for en undergraving av det demokratisk institusjonaliserte maktfordelingsprinsippet. Fordi PMCene ansettes på kontrakter, og disse kan deles opp i flere mindre oppdrag, gir bruken av PMCer den utøvende myndighet større frihet til å ta avgjørelser uten at Kongressen legger begrensninger på disse. Slik det amerikanske systemet fungerer i dag, er folket så godt som ekskludert fra budsjettprosesser og mulighet for å følge den politiske utviklingen på området (FAIR 2008, Flückiger 2008:11). Å skjule opplysninger om budsjettstørrelser på oppdrag og lignende kan ikke begrunnes i nasjonale sikkerhetshensyn, ettersom dette er informasjon som ikke er av sikkerhetsstrategisk karakter.

Videre faller argumentet om å skjerme de folkevalgte mot for sensitiv informasjon på sin egen urimelighet, all den tid folket gjennom sine representanter *alltid* skal ha tilgang til informasjon angående rikets sikkerhet. I alle vestlige demokratier sitter kontrollorganene og forsvarskomiteene på full militær klarering, og det militære og den utøvende statsmakt begår per definisjon lovbrudd ved å ikke informere disse organene. Her synes debatten å ikke være ordentlig i stand til å skille mellom de *folkevalgte* og selve *folket*, der man altså må kunne forvente at folkets representanter som sitter i kontrollkomiteene og har toppklarering forstår sensitiviteten ved opplysningene fra sak til sak. USA utgir derfor ikke de graderte delene av forsvarsbudsjettet til folket som helhet, men alle poster skal i utgangspunktet alltid gå

gjennom de folkevalgte i Kongressens kontrollkomité.²⁴ Indirekte er det derfor ingenting som skal skjules for folket.

Hvis regjeringen unnlater å informere Kongressen på grunn av sensitivitet, eller kutter ned på kontraktkostnadene slik at utgiftene ikke blir nevnt, så har man enten ikke forstått at folket (gjennom sine representanter) skal ha tilgang på alt, eller så har man noe å skjule. En manipulering av systemet for å unngå ubehagelige spørsmål eller unngå folkets få muligheter for å følge opp disponeringen av sine skattepenger sett opp mot militære disposisjoner, synes ikke bare etisk og moralsk feil, men altså demokratisk uforsvarlig. Det kan se ut til at politiske myndigheter i noen grad har benyttet seg av PMCer for å oppnå politiske mål som det ikke har vært bred støtte for i befolkningen. For å holde regjeringen ansvarlig for sine vedtak, kreves det sterk politisk vilje fra de folkevalgte kongressmedlemmene, som for sin del til en viss grad også har beskyttet kontraktørene i forhold til å måtte ta ansvar, åpne for oppsyn og sette ned juridiske rammer. Dessuten er det mer sannsynlig at favorisering, sløseri, misbruk og svindel oppstår på grunn av den systematiske innskrenkningen av oppsyn og gjennomsiktighet fra regjeringens side. Når forsvarsdepartementet og regjeringen avgjør de sikkerhetspolitiske sakene på lukkede møterom, og outsourcer tjenester til private kommersielle selskaper, undergraver man den demokratiske mekanismen som ligger i oppsyn og mandat fra lovgivende forsamling.

5.2 Demokrati og åpenhet – undereksponeering i media

”The existence of the private contractors substantially lowered the bar when it came to choosing military action”

(Solomon Hughes 2007:132)

Et viktig demokratisk prinsipp er at de folkevalgte må stå til ansvar for handlingene sine slik at velgerne vet hva deres folkevalgte foretar seg, og har muligheten til å avgjøre sin stemmeavgivelse på bakgrunn av dette. Åpenhet og dermed medienes rolle er helt fundamental for et velfungerende demokrati (Beetham og Boyle 1995:11, Flückiger 2008:11). Dette bekreftet også USAs sittende president i sin tale under den årlige presseforeningens

²⁴ For mer informasjon se *National Defence Authorization Act for fiscal year 1996*, Conference Report, December 13. 1995, og finnes på http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=f:hr406.pdf

middag i Det hvite hus: *"Your ultimate success as an industry, is essential to the success for our democracy. (...) You help all of us who serves at the pleasure of the American people, do our jobs better – by holding us accountable, by demanding honesty, by preventing us from taking short-cuts..."* (Barack Obama, mai 2009).

Det viser seg derimot at episoder som involverer PMCer og forulykkede PMC-ansatte sjeldnere når nyhetsbildet, og blir dessuten ofte utelukket fra offisiell statistikk (FAIR 2008). Det faktum at over 1000 PMC-ansatte er blitt drept i Irak de siste årene har fått mye mindre medieoppmerksomhet enn de om lag 3500 amerikanske soldatene som har mistet livet. De eneste tallene på antall døde amerikanske kontraktører i Irak er fra det amerikanske arbeidsdepartementet, og ble ved utgangen av 2007 rapportert til å være 1,123, som hevdes å ligge lavere enn de faktiske tallene (FAIR 2008). En studie gjort for *"Project in Excellence in Journalism"* (PEJ 2007) av over 400 medieenheter, viste at færre enn en fjerdedel av disse noen gang nevnte private militære kontraktører utover en liten bemerkning om et dødsfall eller en skade (FAIR 2008). Det er flere som har hevdet at dette har vært en lettelse for det politiske presset mot krigen:

"While contractors cost far more than regular soldiers, they did have the advantage of keeping down the body count – Olive Security, Global, Control Risks and many other firms lost men to bullets and bombs in Iraq, but none appeared on the headline body counts, so their deaths did not add to the political pressure on the occupiers."

(Hughes 2007:150.)

Fordi informasjonen rundt bruken av PMCer ikke er like åpen og tilgjengelig, skapes et rom som politiske myndigheter kan bruke til å unngå massiv oppmerksomhet rundt upopulære og kontroversielle politiske beslutninger som involverer for eksempel upopulær bruk av væpnede styrker eller andre politisk lysskye utgiftsposter (AIV 2007:14, Singer 2003b:5).

OSCEs standarder for gjennomsiktighet og offentlig tilgjengelighet til informasjon om de integrerte delene av sikkerhetssektoren kan ikke sies å være i bruk hva angår PMCer. Vi ser at bruken av PMCer genererer betraktelig mindre medieoppmerksomhet enn bruken av ordinære forsvarsstyrker gjør. Og selv om myndighetene ikke kan pålegges hele ansvaret for at det er slik, brukes PMCer strategisk for å unngå oppmerksomhet rundt upopulære beslutninger om å bidra med militær eller logistisk støtte til kontroversielle oppdrag. Vi ser en klar tendens til at nasjonale styrker både gis mer medieoppmerksomhet og at det mobiliserer større motstand enn det vi kan måle er tilfellet ved PMC-oppdrag. Vi ser at eksponering av omkomne tropper på generell basis synes å generere en økt motstand mot krigføring. PMC-

tap har i mindre grad vært offentliggjort og har derfor vært mindre tilgjengelige gjennom statistikk og media. Av hensyn til åpenhetsaspektet i demokratier, er staten imidlertid som oftest pålagt å offentliggjøre antall falne forsvarssoldater. De nasjonale styrkene har kommet hjem i bårer med nasjonalstatens flagg på seg og fått stor grad av offentlig publisitet og medieeksponering. Her må det stilles spørsmål rundt hvorvidt PMCer brukes bevisst for å unngå offentlig misnøye og økt motstand. Når PMC-rapportering og antall dødsfall ikke i like stor grad har nådd ut til folket, er dette enten fordi dagens media skal selge og PMC-stoff selger dårligere en nasjonalt forsvarsstoff, eller hva mer sannsynlig er, at PMC-stoff har vært mindre tilgjengelig og at nyhetsbyråene dermed har hatt mindre publisert stoff om dem. Det synes lettere å gjennomføre en undereksponert krig, fordi dette vil generere mindre motstand mot den i folket. Dette er videre årsaken til at det spekuleres i om myndighetene under Irak-krigen bevisst tilbakeholdt informasjon om den utstrakte bruken av PMCene.

(Dette for) Motivet ville være å unngå ytterligere motstand mot en allerede upopulær krig. Informasjon av denne karakteren holdes ikke tilbake av sikkerhetsmessige hensyn, men av politiske. At borgerne er passive og ikke krever større politisk åpenhet og mer innsyn, må sies å være en del av forklaringen på PMCenes undereksponering. Uavhengig av dette har bruken av PMCer bidratt til å svekke demokratiske prinsipper som åpenhet og offentlig deltagelse gjennom å ha vært undereksponert i det offentlige rom.

Det er vanskelig å holde de valgte representantene ansvarlige for sine handlinger når systemet ikke er åpent nok til at folket har tilgang på informasjon om hva de foretar seg (Flückiger 2008:11-12). For at folk skal kunne vite hva politikken de folkevalgte fører innebærer, er det nødvendig at denne informasjonen er tilgjengelig slik at de kan sette seg inn i sakene. Flückiger hevder at brorparten av sakene som er åpne for politisk debatt, også må være tilgjengelig for offentligheten. Her har media en fundamental rolle, men samfunnet som helhet har også et ansvar for å heve den offentlige bevisstheten rundt enkelte saksområder. Opinionen legger altså mindre begrensninger på politiske myndigheter når de bruker PMCer, fordi borgerne enten ikke vet om denne bruken eller fordi de simpelthen bekymrer seg mindre over tapet av private kontraktører enn de gjør over nasjonale soldater. Den amerikanske tenketanken FAIR, som beskriver seg selv som en ”*media watch group*”, hevder mediene har gjort regjeringen en kjempetjeneste ved å holde kontraktørdødsfall borte fra offentligheten (FAIR 2008).

Fordi media etter hvert innehar en helt sentral rolle som kanal for offentlig åpenhet og debatt, utøver de stor innvirkning på opinionens bevissthet rundt saksfelt, og anses derfor som en viktig komponent i det representative demokratiet (Beetham og Boyle 1995:11, Heywood

2002:202-203). Når mediene da forholder seg ulikt til bruken av nasjonale styrker versus bruken av PMCer, har folket også blitt ulikt eksponert for denne informasjonen. Dette har igjen vært med å influere deres oppfatning og innstilling til budskapet og virkeligheten. Når myndighetene ved å bruke PMCer kan la være å offentliggjøre deler av de problematiske sidene som oppstår i krig, og når mediene korresponderer tilsvarende lite ut til offentligheten gjennom sine kanaler, er denne bevisste unndragelsen av informasjon som i utgangspunktet skal være offentlig et brudd med demokratiske normer for åpenhet. Årsaken til at situasjonen er blitt slik den er, må til dels kunne tillegges folket selv gjennom manglede press og interesse fra opinionen for å få tilgang på informasjon og opplysninger. Dette er likevel ingen unnskyldning for at offentligheten ikke er blitt gitt tilgang på politisk relevant informasjon.

5.2.1 Politikk by proxy

Etter manges mening dreide amerikansk utenrikspolitikk seg mot nasjonsbygging etter den kalde krigen. Dette ledet ironisk nok til massiv kritikk fra de konservative, som beskyldte Bill Clinton for at han hadde valgt en idealistisk sti med et manglede realistisk syn på amerikanske utenrikspolitiske mål. I 1993 gikk USA blant flere med FN-mandat inn i Somalia med militære styrker for å beskytte en lidende lokalbefolkning mot den militante militsen i landet, og videre for å gjenopprette og stabilisere den somaliske regjeringen. *Operation Restore Hope* var ment som et fredsbevarende oppdrag, men endte i full krig. 19 amerikanske soldater mistet livet, og 18 av likene ble dratt rund i Mogadishus gater for hele verdens skue gjennom tv-bilder derfra (Raskin og LeVan 2005). På grunn av den massive motstanden ble president Clinton tvunget til å trekke de resterende amerikanske styrkene ut kort tid etter. Etter dette oppdraget ble Clinton-administrasjonen svært forsiktige med å bruke amerikanske militære resurser som ikke hadde en direkte relevans for amerikanske interesser, ettersom motstanden mot dette var for stor. At oppdraget i Somalia var så mislykket, var en stor skuffelse for de nyvunne ambisjonene man hadde på vegne av muligheten for humanitær intervensjon som en direkte respons til korrupte og despotiske regimer. Fordi USA definerer seg selv som en "sivilisert stat", hadde man en visjonær ide om at USA skulle fungere som en rollemodell og et slags verdenspoliti som skulle holde oppsyn med og rettlede stater som utviklet seg i "feil" retning. For sine ambisjoner og militære deltagelser i andre staters nasjonsbygging, ble Bill Clinton voldsomt kritisert (Hughes 2007:73-74). Som følge av den politiske motstanden begynte regjeringen hans derfor i stor grad å outsource disse oppdragene til private selskaper. På denne måten kunne USA fortsette å finansiere nasjonsbyggingen, men unngå offentlig

oppmerksomhet når involveringen ledet til dødsfall eller andre skandaler som potensielt kunne skade både det politiske USA og det amerikanske militærets omdømme. I tiåret før 11. september 2001 utgjorde PMCer en vesentlig del av ”humanitære operasjoner”. Slik ble amerikanske involveringer mindre og mindre omtalt og debattert (Hughes 2007:74).

Den britiske regjeringen har likeledes oppmuntret til lignende kontrakter hvor de har hatt kommersielle interesser. I 1986 lånte den britiske regjeringen Mosambik penger til å leie inn det britiske sikkerhetsselskapet *Defence Systems Limited* for å trene lokale soldater, som igjen skulle sikre et britisk selskaps te- og sukkerplantasjer fra å bli plyndret av opprørere (Avant 2004a:24). Igjen ser vi eksempler på operasjoner og oppdrag som blir politisk godkjent og statlig finansiert, uten at offentligheten har tilgang til informasjon eller innsyn i verken prosessen eller konsekvensene.

Amerikanske PMCer har også blitt leid ut til å trene og modernisere de saudiarabiske styrkene, og til å sørge for politiske mål, som at deres våpenteknologi og kommandostruktur er kompatibelt med den amerikanske, da for å sikre amerikanske oljeinteresser (Shearer 1998b). Det kan spekuleres i om man bruker PMCer for å unngå den direkte koblingen til Saudi-Arabia, en av verdens mest undertrykkende og islamistiske stater. Man kan tenke seg at amerikanerne ønsker samarbeid og innflytelse på grunn av Saudi-Arabias oljeeksport, men ikke for nære forbindelser på grunn av landets svake demokratiske rulleblad. På denne måten kan myndighetene ved å bruke PMCer som stedfortredere omgå de konstitusjonelle formalitetene i sensitive eller upopulære utenrikspolitiske saker. Avant mener at amerikanske og andre myndigheter på denne måten kan (forordne) kontrollere hendelsesforløpet, men på en troverdig måte benekte sin delaktighet i saken (Avant 2004a:24). I 1994 ga videre USA lisens til PMCen *Military Professional Resources International* (MPRI), for å gi den kroatisk regjeringen råd og trening, uten at den amerikanske regjeringen ble direkte knyttet opp til engasjementet (Avant 2004a:24).

PMCer blir et middel amerikanske myndigheter kan bruke fordi de kan holdes på en armlengdes avstand fra det amerikanske forsvaret, samtidig som de har sterk nok tilknytning til dem gjennom lisensen, kontrakten og det faktum at selskapet har tilknytning til myndighetene ved at det er registrert i USA. PMCer er kun ansvarlige overfor myndighetene gjennom kontrakten, og ses derfor ikke i direkte sammenheng med myndighetene, slik nasjonalforsvaret gjør. Flere kritikere har hevdet at nettopp dette er årsaken til at myndighetene er så interessert i dem (Wulf 2008:195). Myndighetene kan finansiere militære tjenester uten å måtte stå til ansvar for handlingene eller konsekvensene bruken innebærer, og

uten at tilknytningen trenger å godkjennes i Kongressen eller bli gjenstand for massive medieoppslag og offentlig ettersyn.

Politisk åpenhet er en nødvendig og essensiell forutsetning for et demokratisk system, og dette er et eksempel på at politiske ledere tilsynelatende bevisst unngår dette ved bruk av PMCer. Selv om argumentene for å bruke PMCer nettopp *for* å unngå massens oppmerksomhet og innblanding kan være flere, er de ikke demokratiske. PMCer benyttes derfor bevisst for å unngå offentlighet, men demokratiske prinsipper legges samtidig til side til fordel for den utøvende myndighets sikkerhetspolitiske prioriteringer.

5.3 Demokratiet og offensiv krigføring

”For military leaders, proposed wars represented a danger to their forces; for private companies, war represented new business and new profits.”

(Hughes 2007:137)

Flere fremtredende politiske teoretikere har påstått at det ligger en naturlig begrensning på bruk av militærmakt i demokratiets oppbygging og struktur. Niccolò Machiavelli og Immanuel Kant var av den oppfatningen at forsvaret som institusjon tøylet myndighetenes makt, fordi forsvaret som en forlengelse av staten betegnet folkets moral og støtte til statsmakten (Percy 2007:19, Linklater 1982: kap. 6). De mente statsborgernes bidrag til militæret er av moralsk viktig betydning, ettersom dette forholdet mellom borger og stat gjør det vanskeligere for staten å bruke militærmakt uvetting eller unødige. Forholdet som sådan legger en naturlig restriksjon på statens handlemåte i militære spørsmål (Percy 2007:18). Hvordan forsvaret er satt sammen synes i den forstand å avgjøre i hvor stor grad krigføring brukes som maktmiddel. Tesen som fremsettes her er: Jo nærmere tilknytning mellom forsvaret og folket (her representert gjennom verneplikt), jo større iboende restriksjon på myndighetene til å delta i krigføring. Det tas for gitt at folket ikke ønsker krig, ettersom det er ensbetydende med økonomiske og materielle kostnader, og ikke minst tap av liv.

Immanuel Kant trekker på de samme ideene i sin teori om *”Den evige fred”*, som kan regnes som forløperen til *”Democratic peace theory”*²⁵, og som begge bygger på prinsipper

²⁵ Essensen i Kants resonnement var følgende: Demokratier kan bli angrepet av andre stater, og slik bli tvunget til å forsvare seg. Sjansen for dette vil minke jo flere stater i en region (eller globalt), som selv er demokratier, fordi alle disse vil være mindre tilbøyelig til å starte angrepskrig enn ikke-demokratier. Hans tese er derfor at

om folkets tilbakeholdenhet mot krig. Han baserer sin påstand på den enkle og logiske forklaringen om at folket har en høy terskel for å gå med i en krig fordi de vet hvilke ødeleggelser og kostnader det medfører for dem selv. Sterkest av alt står argumentet om at man har en svært høy terskel for å sende sine egne sønner i krigen. I dag er ikke dette argumentet alene like holdbart, ettersom man i de fleste demokratiske stater (inkludert USA og Storbritannia) ikke lenger opererer med verneplikt og dermed ikke nødvendigvis sender ”egne sønner” i krigen. Det synes likevel å være en stor forskjell i folkets oppfatning av nasjonale styrker (uavhengig av om de er rekruttert gjennom verneplikt eller frivillighet) som tjener landet og befolkningens felles beste, og en privat militær aktør som har et ”mindre edelt motiv” for å stille seg til disposisjon ved en eventuell krig.

Argumentene til Kant og Machiavelli er fortsatt aktuelle, men muligens med noe redusert kraft, ettersom det ikke lenger er like vanlig med verneplikt, men et profesjonelt forsvar. Dette forsvaret består like fullt og helt av statens borgere (og derfor er det fortsatt hold i Machiavellis argumenter), men berører ikke alle deler av samfunnet på den samme måten som ved verneplikt, ettersom det kun er yrkesmilitære og deres familier som først og fremst berøres i form av direkte tap av liv. Flere av de store PMCene, som for eksempel Blackwater, var kjent for å benytte seg av utenlandske kontraktører for oppdrag i Irak, noe som vil bety en betraktelig større følelse av avstand mellom folket og oppdraget. Denne formen for militær oppbygging og struktur skiller seg i stor grad fra verneplikten (som vi kjenner fra Norge), hvor i teorien alle gutter og menn kan bli innkalt til militærtjeneste. Fordi man har gått bort ifra praksisen med verneplikt, og fordi dagens demokratier er representative og ikke direkte, må teorien modereres noe.

Ut fra denne teorien tar man utgangspunkt i at strukturen i det demokratiske systemet knytter utøvelse av militærmakt så tett som mulig opp mot borgerne, slik at det automatisk vil være vanskelig å få oppslutning om statens deltagelse i krig. Faktumet at dagens demokratier er representative og ikke direkte, skaper avstand mellom folket og vedtak om bruken av militærmakt. Her må vi trekke inn mediene, som utgjør en av de viktigste kanalene mellom myndigheter og folket i dagens demokratier.²⁶ Den undersøkende journalisten og forfatteren Jeremy Scahill mener bruken av PMCer forsynte Bush-administrasjonen med politisk dekke

økende demokratisering vil føre til minskende krigshyppighet. Moderne forskning har derimot påvist at demokratier generelt *ikke* er mindre tilbøyelige enn ikke-demokratier til å gå til angrep, men at de da systematisk kun angriper ikke-demokratier og ikke andre demokratier. Derfra har vi tesen om at demokratier ikke går til krig mot andre demokratier, som etter hvert ble en populær begrunnelse for hvorfor det nettopp var så viktig å innføre demokrati i blant annet Irak.

²⁶ Se kapittel 3 for mer om medias rolle.

ved å sende private styrker til en krigssone nesten uten offentlig tilgang på inspeksjon og oppsyn (FAIR 2008). Når utøvende myndigheter derfor har supplert krigføringen med PMC-personell, som i stor grad har vært unndratt både parlamentarisk oppsyn og publisitet til offentligheten via media, svekker de samtidig nærheten mellom folket og utøvelsen av militærmakt, som jo er forutsetninger for at maktutøvelsen er demokratisk. I Kant og Machiavellis teorier fungerer strukturen i systemet som en slags buffer mot unødig bruk av makt, samtidig som den opprettholder demokratiet i sin posisjon som det moralske bindeleddet mellom folket og staten (Percy 2007:21, Gaston 2008:235).

Ved å ta i bruk private militære selskaper undergraves borgernes plikt overfor staten, hvilket videre er essensielt for demokratiets opprettholdelse og eksistens (Percy 2007:21). Dette fordi denne praksisen vil undergrave den moralske sikkerheten som ligger i at innbyggerne selv er i besittelse av den reelle kontrollen over maktmidler, der faren ligger i at de private selskapene vil utføre sine tjenester uten tanke for statens interesser (Percy 2007:28). Som vi har sett kan bruken av PMCer i stedet for nasjonale styrker undereksponeres, noe som ikke lar seg gjøre når krigen utføres av folket selv.

Ikke-statlige aktører kan nå kjøpe militære kapabiliteter som tidligere nesten utelukkende var mulig gjennom et statsdrevet militære. Selv når en PMC jobber for statlige myndigheter, er det selskapet selv som innehar den umiddelbare kontrollen og overoppsynet med kontraktørene. Dette gjør at statens kontroll over egen krigføring og det overordnede nivået av statsstøttet kontroll over bruken av makt reduseres og kan derfor svekke det demokratiske styresettet. Problemet med dekonstruering av statens monopol på bruk av voldsmakt er at aktørene som utøver militærmakt samtidig mister legitimitet og den moralske støtten i befolkningen som utgjør grunnsteinene i et demokrati. Det har vist seg at stater med solide demokratiske institusjoner, systemer og kultur, har klart å holde styringen over militæret, selv om de har blitt konfrontert med sosioøkonomisk og politisk opprør (Bhardwaj 1998:77). Samuel Huntington (1968:198) hevder at den politiske og institusjonelle samfunnsstrukturen er avgjørende for om en stat er utsatt for trusselen av militær maktovertakelse. Når de demokratiske mekanismene svekkes, slik vi ser de gjør ved bruk av PMCer, mister man lett oversikten, og med manglende kontrollmekanismer, politisk vilje og ikke minst offentlig innsyn havner man i et grenseland hvor man ikke har klarhet i hvem som har ansvar for folkets sikkerhet og suverenitet.

Selv om strukturen i dagens demokratier gjør at folket og myndighetene ikke er knyttet like nært sammen som i direkte demokratier, er det de eksisterende mekanismene som ivaretar folkestyret i det representative demokratiet som blir interessante å se på i forhold til

denne debatten. Og disse berøres fortsatt av faktorene Machiavelli og Kant fremsetter. Den demokratiske forringelsen som skjer gjennom at overnevnte mekanismer svekkes, fører til at de demokratiske rammene og forutsetningene om kontroll, oppsyn og åpenhet undergraves ved bruk av PMCer. Dermed legges det til rette for at det i større grad er myndighetene alene (uten demokratisk støtte) som avgjør statens militære maktbruk. Ifølge teorien vil myndighetene nødvendigvis være mer tilbøyelige til å ta i bruk denne enn det majoriteten i folket vil. Mekanismene som knytter folket opp mot myndighetene og utøvelse av militærmakt er demokratisk helt sentrale. Når disse mekanismene svekkes vil maktutøvelse brukes udemokratisk. At myndighetene bevisst skaper og opprettholder muligheter til å bruke makt uten den egentlig nødvendige støtten i folket, er svært demokratisk problematisk.

5.4 Oppsummering

Oppsyn og åpenhet er to grunnleggende forutsetninger for et effektivt folkestyre. Disse forutsetningene ser ut til å svekkes gjennom bruken av private militære sikkerhetselskaper. Forordningene rundt bruken av PMCer er utarbeidet på en måte som effektivt begrenser et slikt nødvendig parlamentarisk oppsyn. Det er demokratisk problematisk at de folkevalgte har dårligere oppsynsmuligheter når det kommer til bruken av PMCer enn ved bruken av regulære styrker, da begge deler dreier seg rundt bruken av voldsmakt. Man ser flere eksempler på at utøvende myndigheter har systematisk benyttet seg av private selskaper for å unngå kontroll av den lovgivende forsamling på feltet. Det presiseres gjennom internasjonale traktater at det er helt essensielt at nasjonenes lovgivende organ har oppsyn med utøvelsen av militærmakt, nasjonalt som internasjonalt.

For at folket skal kunne holde oppsyn med de folkevalgte og de politiske prosesser, må de gis innsyn i politikken. Når informasjon holdes tilbake er dette direkte demokratisk problematisk, all den tid folket ikke gis muligheten til å stille de folkevalgte til ansvar for deres politikk. At bruken av PMCer har vært undereksponert i media er derfor problematisk etter som media fungerer som den viktigste kanalen for informasjonsformidling om myndighetenes prioriteringer og handlinger.

Myndigheter har dessuten tatt i bruk PMCer i sensitive politiske saker hvor man ikke ønsker å bli direkte tilknyttet oppdraget. Dette er ytterligere eksempler på at PMCer tidvis brukes for å unngå potensiell negativ omtale og kontrollinstitusjoners oppfølging.

Det hevdes at forsvaret er en viktig del av samfunnsstrukturen for opprettholdelsen av demokratiet, ettersom folket selv er i besittelse av de reelle maktmidlene. Når folket selv utgjør forsvarsstyrkene er terskelen høyere for å anvende militærmakt. I dagens representative demokratier ligger denne nærheten mellom folket og makthaverne i stor grad i de institusjonaliserte kanalene, eksempelvis gjennom folkevalgte kontrollorgan og media. Når bruken av PMCer blir underekspontert i media, øker avstanden til folket. Derfor kan maktutøvelsen heller ikke sies å være like demokratisk som ved anvendelsen av regulære styrker.

Kapittel 6

Politisk innflytelse, ansvar og tilregnelighet

En av grunntankene i det demokratiske systemet er at alle på prinsipielt grunnlag skal ha lik tilgang til makt og politisk innflytelse (Heywood 2002:74). Selv om det ikke alltid fungerer slik i praksis er det dette man etterstreber. Innenfor rammene for det representative demokratiet har man utviklet arenaer hvor organisasjoner, interessegrupper og næringslivet kan initiere og påvirke saker som påvirker dem. Dette forumet for deltagelse og deliberasjon opptar demokratiforskere, og er ett av de mest sentrale dilemmaene i moderne demokratier (Hernes 1998:185). Dette er et område som også kommer opp i forhold til den private sikkerhetsbransjen, som gjennom tunge interesseorganisasjoner i noen tilfeller har vært kritisert for å få for stor innflytelse på politikutformingen (Leander 2007).

Selv om dette ikke er et særegent fenomen for denne bransjen, vil jeg våge å påstå at politiske avgjørelser er viktigere for denne bransjen enn andre, ettersom staten ikke bare påvirker vilkårene for deres virksomhet, men også er den største kjøperen av deres tjenester. Andre sektorer som lobbyerer er ikke like totalavhengige av politiske prioriteringer, selv om også de berøres av og har egeninteresser i statlige prioriteringer og lovverk.

I dette kapittelet vil jeg se på hvordan bruken av PMCer stiller seg i forhold til demokratiske normer for private interesser og innflytelse i politikken. Jeg vil problematisere den innflytelsesrike posisjonen politiske myndigheter gir PMCer, samt bransjens kontakter til makthaverne og problemene med dette i forhold til privat profittering ved benyttelse av dem. I forlengelse av dette vil Eisenhowers tese om det militærindustrielle kompleks og relevansen av hans observasjoner for dagens private sikkerhetsbransje også bli kommentert.

Dernest vil jeg undersøke implikasjonene av myndighetenes og PMCenes divergerende mål i forhold til økonomiske og operasjonelle sider av deres ”partnerskap”. Til slutt ønsker jeg å diskutere myndighetenes bruk av PMCer i forhold til demokratisk legitimitet. Legitimitetsaspektet går igjen gjennom hele oppaven, og gjenspeiler hvorvidt bruken av PMCer utgår fra demokratiske forordninger.

6.1 Politisk innflytelse og markedspåvirkning

PMCene søker å påvirke politiske prioriteringer og avgjørelser på lik linje med andre bransjer, men både deres lobbyaktiviteter og innflytelse gjennom andre kanaler synes å være betraktelig større enn den man ser i andre bransjer.²⁷ Dette gjøres fordi bransjen utelukkende avhenger av hvordan aktuelle sikkerhetsanliggender oppfattes og responderes på, og hvordan politiske myndigheter tolker, prioriterer og responderer på ulike sikkerhetspolitiske utfordringer (Flückiger 2008). Hvordan et problem forstås og hvilke alternative løsninger som foreligger, avgjør hvorvidt det blir en kontrakt eller ikke, og gjennom innflytelse skaper de et større behov for sine tjenester (Wulf 2008:195, Leander 2007:53). Det demokratiske problemet med dette er at de folkevalgte, spesielt hva angår bruken av PMCer, tar avgjørelser tungt influert av lobbyister og andre interessehavere. Som Arblaster også tar opp er dette et av problemene ved det representative demokratiet, ettersom folket ikke har innsyn i grunnlagene deres representanter tar demokratiske beslutninger på.

6.1.1 Posisjon - "specialists on violence"

Fra de gamle greske filosofene til nåtidens Latin-Amerika har statsvitere, akademikere og politikere, i frykten for militærregimer, søkt å finne systemer som begrenser rollen spesialister eller eksperter har når det gjelder sikkerhet, krig og maktbruk. På grunn av demokratiets status og robuste posisjonen, er frykten for maktovertakelse i dagens vestlige demokratier derfor dempet (Leander 2007:51). Det har vist seg at *hvem* sin stemme som blir hørt, legger tydelige føringer på politiske prioriteringer og den videre prosessen, og i tilfellet med sikkerhetspolitiske beslutninger, er det en begrenset samling individer og institusjoner som er med på den politiske prosessen (Leander 2007:51).

"PMCs no longer content their selves with being technical experts. They become security experts shaping understandings of and decisions about security. The competition for market shares pushes PMCs to become lobbyists, security advisors and public-opinion-makers. (...) They create a demand for the services they offer by making clients aware of the many threats they need protection against. (...) The point is that market logic pushes PMCs to establish themselves not only as providers of security

²⁷ En gruppe på ti PMCer brukte til sammen over 32 millioner USD på lobbyvirksomhet i 2001, som det viste seg at de fikk igjen for i form av enorme kontrakter med regjeringen (Yeoman 2003).

services but as security experts defining which services are needed. (...) This makes an image of success and effectiveness essential. Nothing sells like success."

(Leander 2005:612-613)

I sikkerhetspolitiske spørsmål gjøres det vurderinger på bakgrunn av militære fagfolks og spesialisters vurderinger og råd. Når sikkerhetspolitiske avgjørelser skal tas, har PMCer blitt brakt på banen som "*specialists on violence*" og dermed hatt stor innflytelse på statens politiske prioriteringer. På grunn av PMCenes tilgang til etterretning og analyser, samt deres ekspertise i sammenheng med deres rådgivnings- og opplæringsfunksjoner, er man i flere nasjoner i en situasjon hvor PMCer tar del i prosesser hvor sikkerhetsspørsmål og politiske prioriteringer defineres. Dette fordi de ofte har tilgang på unik konfidensiell informasjon, og deres betraktninger og råd veier derfor tungt når beslutninger angående sikkerhetsutfordringer og håndteringen av disse skal tas (Leander 2007:51-53). Hvordan de legger frem bildet av situasjonen vil derfor være avgjørende for deres virke og muligheter for kontraktfornyelse. Dessuten blir PMCene og deres lobbyorganisasjoner i økende grad konsultert i mer generelle politiske spørsmål. Industrien har for eksempel blitt invitert til høringer i Kongressen på spørsmål om utvikling av fredsbevaring og situasjonen i Irak (Leander 2007:53).

I 2005 arrangerte tenketanken *The Foreign Policy Center* et møte om operasjonen i Irak. Det var Tony Blairs tidligere Irak-spesialist Sir Jeremy Greenstock som hadde etterspurt et slikt møte. Med ham var Eric Westropp, en tidligere oberst som hadde droppet uniformen til fordel for en direktørjobb i PMCen *Control Risks Group*, og som sto for sikkerheten for *Foreign Policy Office* i Bagdad. Under møtet ga Greenstock en realistisk og dyster fremstilling av situasjonen i Irak. Westropp ga imidlertid et mer positivt bilde av situasjonen, og vant dermed politisk innflytelse ettersom hans optimisme om mulighetene for å vinne terreng var akkurat det myndighetene ønsket å høre (Hughes 2007:137). Selv om Greenstock hadde rett og Westropp tok feil angående situasjonen i Irak, klarte Westropp gjennom sin optimisme å overbevise myndighetene at de kunne vinne i Irak raskere enn det som var tilfellet. Hughes skrev senere at de eneste vinnerne var selskapets sjefer og aksjeeiere (Hughes 2007:137).

De fleste tilnæringsmåtene vi ser fra den private sikkerhetssektoren, har gjort at de fleste eksisterende institusjonelle reguleringene går glipp av nøkkelkanaler hvor PMCene tar del i politikktutforming (Leander 2007:57). Når myndighetene kaller inn enkelt-PMCer som er på, eller tidligere har vært på oppdrag for dem, for å forhøre seg og kartlegge hvordan situasjonen i området utvikler seg, gir dette selskapene en unik mulighet til å være med å

påvirke politikken og dermed sin egen skjebne videre. Drøftinger de er med på å avgjøre ligger innenfor feltet for nasjonal sikkerhet, og er derfor både sensitiv for offentligheten og av høy sikkerhetspolitisk verdi. Men svært viktig for denne debatten er at disse vurderingene på samme tid er helt avgjørende for deres egen virksomhet. Som spesialister på maktbruk fyller de funksjoner sammenlignbare med deres statsansatte kolleger i det nasjonale forsvaret, men i motsetning til sistnevnte har de private kontraktørene sine egne, forretningsmessige interesser for bruken av militære styrker.

Det kan synes som at politikerne er problemet bevisst, ettersom Geneva Centre of the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) jobber med å finne metoder for å begrense mulighetene profesjonelle sikkerhetsaktører har til å påvirke politiske debatter (DCAF 2009).

På grunn av sin posisjon både som ”eksperter på sikkerhet” sammen med kunnskapen og informasjonen selskapet innehar om situasjonen og utviklingen i en konflikt eller område, har PMCers råd og anbefalinger fått en tyngde de ellers ikke ville hatt. Fordi deres virksomhet avhenger av at de fortsatt gis oppdrag har de stor egeninteresse i hvordan de politiske myndighetene tilnærmer seg en konflikt eller militæroperasjon. Det problematiske er at de blir gitt en posisjon hvor de influerer politiske prioriteringer og utenrikspolitiske spørsmål på tross av at de ikke representerer samfunnets interesser, men sin egen (som man må anta er profit).

Når selskapenes egeninteresse så innlysende er til stede, gjør dette dem i stor grad inhabile som rådgivere i en politisk beslutningsprosess om militære prioriteringer, som videre ikke er forenlig med tradisjonelle demokratiske oppfatninger av hvordan man styrer ”*på vegne av folket*”. Dette er faktorer som det tas høyde for i de fleste deler av samfunnets demokratiske oppbygging: Der man ser at en gitt part i et politisk anliggende har eller kan ha egeninteresse i saken, får vedkommende eller organisasjonen han representerer selv ikke delta i forhandlingene. Selv om PMCene strengt tatt ikke direkte deltar i beslutningsprosessen, kan det synes som at de gis foruroligende stor innflytelse i den tilsynelatende demokratiske beslutningsprosessen.

6.1.2 Kontakter, inhabilitet og personlige interesser

”Private military companies (...) are focusing much of their manpower on Capitol Hill. Many are staffed with retired military officers who are well connected at the Pentagon – putting them in prime position to influence government policy and drive more business to their firm.”

(Yeoman 2003)

Fred Schreier og Marina Caparini skriver i sin rapport for Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces at:

”A recent study of defence contracting in the US identified 224 high-ranking government officials over the past seven years who moved into the private sector to work as lobbyists, board members or executives of contractors. Moreover, at least one-third of these former high-ranking former government employees had held positions that allowed them to influence government contracting decisions.”

(Schreider og Caparini 2005:90)

Også i Storbritannia finner man lignende eksempler fra øverste politiske nivå: Den tidligere britiske forsvars- og utenriksministeren for de konservative, Sir Malcolm Rifkind, var styreformann i PMCen *ArmorGroup* (Havnelid 2006:36). Dette illustrerer hvor tette interessenettverkene kan være mellom det politiske lederskapet og de private militære selskapene. Blant flere har David Shearer påstått at disse tette personlige båndene har gitt ekstra god grobunn for den raske og omfattende kommersialiseringen av militære tjenester i USA, og at den nære forbindelsen til forsvardepartementet har gjort PMCer involvert i den amerikanske utenrikspolitikken (Shearer 1998b:34-35, Matlary og Østerud 2007:18).

Det ser ut til at beslutningstakere befinner seg i et område hvor man ikke lenger tydelig kan skille mellom hva som er offentlig og hva som er privat, jamfør Habermas teori om den reføydaliserte stat. Han mente at dette skjedde når *”privatsfærene”* og de *”statlige samfunnsmessige institusjoner faller sammen i en eneste funksjonssammenheng som ikke lenger kan differensieres etter kriteriene for hva som er offentlig og hva som er privat”* (Habermas 1971:138). Utviklingen Habermas peker på er treffende for den private sikkerhetssektoren med konsentrering av privat makt og eiendom og dannelsen av tunge interesseorganisasjoner. Bruken av PMCer synes også å gjøre sektoren til gjenstand for uklarheter om hvor grensen mellom offentlige og private ansvarsområder går:

“A survey of the revolving door phenomenon²⁸ concluded that ‘the revolving door’ has become such an accepted part of federal contracting in recent

²⁸ *”The revolving door phenomenon”* (svingdørtermen er på norsk ikke like kjent, selv om problemstillingen er det) brukes for å beskrive dilemmaet som ligger i at statsansatte har egeninteresser i en næring, når de samtidig sitter i offentlige posisjoner med innflytelse over den samme næringen. Denne symbiotiske forbindelsen gjenkjennes ved at det foreligger et gjengjeldende sett av privilegier, men som i realiteten er en interessekonflikt staten kan ta stor skade av (Johnson 1983:95).

years that it is frequently difficult to determine where the government stops and the private sector begins”

(Schreier og Caparini 2005:90)

I sin *”liberale modell”* kritiserer Habermas samfunnets organisering med ufullstendig konkurranse og for mye samfunnsmessig makt samlet på private hender (Habermas 1971:133-134). For mye makt på private hender strider mot kjernen i demokratiet, og slik jeg ser det er bruken av PMCer med på å dra dette i retning av en mindre demokratisk bruk av militære styrker. En utvisking av etablerte prinsipper for atskillelse mellom stat og privat sfære er med på å flytte etiske grenser for hva som er akseptabelt innenfor demokratiske retningslinjer blant annet når det gjelder lobbyisme. Vi ser at i tilfellet for bruken av private militære selskaper er ofte tilknytning og kontaktnett mellom offentlige myndighetspersoner og representanter fra bransjen problematisk nær, slik det ble presentert over. Men innflytelsesrike selskaper har også innvikning på interne, offentlige prosesser. Det hevdes også at det forekommer at enkelte myndighetsorganer søker innflytelse på andre myndighetsorganer på vegne av PMCene: *”PMCs having close links to high-ranking US politicians and/or those having gained the resources of powerful legal departments by merging with listed companies are in a privileged position to influence the licensing process”* (Peterson 2002:7).

Andrea Schneiker gjengir en suksessfull lobbyhistorie hvor PMCen MPRI overbeviste State Department til å gi dem en lisens, som opprinnelig var avslått. MPRI hadde søkt om lisens til å støtte den sittende regjeringen i Equatorial Guinea med å bygge opp en kystvakt, men fikk avslag fordi det ble rapportert om systematiske brudd på menneskerettighetene fra myndighetenes side (Schneiker 2007:414). Det viste seg i ettertid at man gjennom lobbyering hadde fått personer på innsiden av Pentagon til å skrive en offisiell oppfordring til State Department om at MPRI måtte få lisensen de i utgangspunktet hadde fått avslag på. Offisielle rapporter viser at Pentagon også støttet MPRI søknad: *”MPRI may need our help and moral support in getting the (...) license from State”* (Schrader 2002:4). MPRI argument var at om de ikke fikk denne kontrakten ville en PMC fra et annet land få den, og at det heller måtte være i statens interesse å ha en amerikanske PMC der slik at amerikanske myndigheter i det minste kunne få tilbakemelding på hvilken innvirkning dette hadde. Selskapet fikk lisensen selv om ingen omstendigheter hadde endret seg fra avslaget til beslutningen ble omgjort, med unntak av skrivet fra Pentagon som støttet søknaden (Avant 2007:428, Peterson 2002:7, Schneiker 2007:414). Beslutninger om lisens tas ikke på demokratisk grunnlag når den

influeres av myndighetsorganer og kontakter, selv om disse befinner seg på innsiden av systemet.

Det mye omtalte selskapet Halliburton har vært engasjert til å sikre og drive irakiske oljeinstallasjoner siden 2003. Deres underselskap Kellogg, Brown & Root (KBR) drev med militær logistikk og planlegging for den amerikanske regjeringen tidlig på 1990-tallet, og har senere sikret seg store kontrakter i Irak (Raskin og LeVan 2005). Tidligere visepresident og forsvarsminister Richard Cheney var president i Halliburton fra 1995, men har klart å holde en formell distanse til kontraktsavtalene mellom selskapene og det amerikanske forsvaret. Selskapet fikk kontrakten uten budrunde fordi Pentagon mente KBR var det eneste selskapet som var stort nok og hadde høy nok sikkerhetsklarering for oppdraget (Raskin og LeVan 2005, Matlary og Østerud 2007:18). Ettersom ett av hovedinsentivene for å outsource er av økonomisk art (Wulf 2008:194, Matlary og Østerud 2007:22), synes det problematisk at kontrakter gis selskaper uten at kontrakten på forhånd legges ut på noen budrunde.

På bakgrunn av disse eksemplene må det reises spørsmål om hvorvidt interessene til private deleiere og interessenter, det militære byråkratiet og politiske ledeser interesser får større gjennomslag enn folkets allmenne interesse, ettersom selskapene først og fremst drives av profitt og ikke for å tjene et høyere politisk formål. Det må også reises spørsmål om hvorvidt dette svekker den demokratiske beslutningsevnen, fordi beslutningstakingen påvirkes av personlig økonomisk interesse og vinning.

Vi ser gjennom flere eksempler at kontrakter staten har inngått med enkelte selskaper, viser seg å gagne beslutningstakere personlig gjennom eierskapsinteresser i de selskapene dette gjelder, som også strider mot demokratiske normer om habilitet. Dette er en av det representative demokratiets ”farer”: Det er alltid en mulighet for at myndighetsagenten vil handle i egen interesse, og ikke folkets (Leander 2007:50, Strøm 1998:126). Det som gjør denne situasjonen så spesiell er at dersom man hadde brukt regulære styrker som man tradisjonelt har gjort, hadde det ikke ligget noen muligheter for å være inhabil, i alle fall ikke hva tjenesteindustrien hadde angått. Fordi det foreligger privat økonomisk interesse av å bruke PMCer, åpner man for en ytterligere mulighet for privat profittering på krig, som ikke hadde ligget der dersom man hadde brukt forsvarets egne styrker.

6.1.3 Det militærindustrielle kompleks

Slik det fremkommer av de foregående avsnittene influeres beslutninger om PMC-bruk av sterke politiske krefter som ikke nødvendigvis er agenter for demokratiet. Fordi det foreligger

tunge økonomiske interesser i bildet, legger industrien et stort press på politiske ledere. Slik som situasjonen er i dag ser vi derfor at bruken av PMCer ikke bare avgjøres av etterspørselen, men også av tilbudet. Dette gir grunnlag for å ta opp debatten om et nytt 'military-industrial complex', som er et uttrykk President Eisenhower første gang brukte i sin avskjedstale til folket da han gikk av som president i januar 1961.

"In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist. We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes. We should take nothing for granted."

(Eisenhower, januar 1961)

Han advarte mot trusselen privateid militær industri er for frihet og demokrati. Den private militære vareproduksjonen er gjennom PMCer utvidet til også å omfatte tjenesteproduksjon. Press på å opprettholde forbruket av private militære varer og tjenester resulterer som vi har sett i at makt forsvinner ut av folkevalgte organer og inn i private hender. Hoved-budskapet er at det ikke er et behov for (verken militær vareproduksjon eller) PMCer i fredstid, og at bransjen er avhengig av behovet for sikkerhetstjenester for selv å overleve.

Den kritiske journalisten og forfatteren Jeremy Scahill hevder at man gjennom de siste åtte årene med republikansk styre har gitt industrien en "golden era", gjennom den ekspansive bruken og fortjenesten man har sett i disse selskapene de senere år (Scahill 2007b). Meglerne på Wall Street kunne allerede i 2002 rapportere at PMC-industriens aksjer på Dow Jones gjennomsnittlig steg dobbelt så mye som andre industriaksjer gjennom 1990-tallet, og at man siden 11. september 2001 estimerer en enda større verdiøkning i disse selskapene (Peterson 2002). Slik jeg ser det er Eisenhowers "advarsel" svært treffende i lys av dagens bruk av PMCer. Dette er i så fall et sterkt slag for demokratiet ettersom skattepenger og andre fellesressurser gjennom det som skal være legitime politiske forordninger brukes til selvberikelse for enkeltpersoner og -selskaper. Kjernen i problemet med det militærindustrielle kompleks er den demokratiske faren som ligger i motsetningsforholdet mellom staten og tjenesteindustriens målsettinger. Dette vil jeg ta ytterligere til drøfting i påfølgende avsnitt.

6.2 Divergerende mål

”The public good ‘security’ and the private good ‘economic gain’ can be in competition with each other or even be contradictory”

Herbert Wulf (2008:195)

PMCene har ikke de samme målene og ikke de samme lojalitetsforholdene som institusjonen de er ansatt av. I moderne kriger avhenger suksess i stor grad av evnen troppene har til å vinne folks tillit og støtte, et område de private selskapene blir kritisert for å vie lite bekymring (Flückiger 2008:18). Bruken av PMCer kan på flere måter sies å utgjøre et demokratisk problem i seg selv, på grunn av deres status som ”privat”.

6.2.1 Økonomiske mål

“At the roots of divided loyalties and goals lies the fact that political and military exigencies do not naturally combine with the economic motivations of PMCs (...) The truth is that PMCs are driven neither by goodwill nor by honour, but by profits. Hence, there will always be tensions between the security goals of clients and the companies’ desire for profit maximization.”

(Schreier og Caparini 2005:51)

Man må anta at det politiske målet er at det ikke skal være behov for et utstrakt omfang av denne type tjenester, ettersom dette utgjør en stor kostnad for statens innbyggere. Som alle andre konkurranseutsatte og private bedrifter ønsker de private selskapene å maksimere fortjenesten, men i tilfellet med private militære selskaper avhenger deres profitt av militær opptrapping og et løpende behov for sikkerhets- og stridstjenester. De økonomiske insentivene til PMCene står i kontrast til de overordnede politiske målene, som vil være at det ikke lenger er behov for PMCenes tjenester gjennom opprettelse og vedlikehold av en fredssituasjon. Dessuten er bruken av PMCer svært kostbart, og midlene som brukes på PMCer blir i fredstid frigjort, og kan følgelig brukes på folket i stedet for. Fordi PMCene avhenger av det motsatte, nettopp at det *er* behov for deres tjenester, er de økonomiske agendaene ulike, og partenes overordnede mål derfor uforenlige. Dette overordnede motsetningsforholdet gjenspeiles i de faktiske forholdene og gjennom PMCene virke.

PMCene på sin side har ikke det samme overordnede målet som det nasjonale forsvaret har. Det har som hovedmål å utføre sitt spesifikke oppdrag med suksess, og vil

derfor i større grad ta i bruk midler som gagnar gjennomføringen av det kortsiktige oppdraget de er leid inn for å gjøre, men som kanskje bidrar negativt mot den overordnede målsettingen. Deployering av PMCer er ikke uten spenning på grunn av motsetningene som skapes av interaksjonen mellom de to delvis konkurrerende prosessene: delegering av statens sikkerhetsansvar til eksterne elementer samt garantien til kontraktørene på den ene siden, og kontraktørenes hovedmotiv, hvilket er å maksimere den økonomiske gevinsten for selskapet de jobber for på den andre. De økonomiske skillelinjene fører til at partene også har ulike interesser i forhold til ønsket om stadig nye oppdrag med behov for PMCenes tjenester. Dette er svært problematisk ettersom statens politiske mål står i direkte kontrast til PMCenes økonomiske mål om vedvarende stabilitet nettopp uten større behov for militære tjenester.

6.2.2 Operasjonelle mål

De økonomiske skillelinjene henger sammen med konflikter som også blir en del av de operasjonelle. Fordi profitt er hovedmålet er det ulike aspekter av deres operasjonelle virksomhet som avviker fra de politiske målene.

PMCene i Irak har ved flere anledninger vært beskyldt for uprovosert bruk av våpen og arroganse overfor irakiske borgere, som hevdes å ha forårsaket de vestlige okkupantene mye av den tapte anseelsen etter Saddams fall (Hughes 2007:132). Å vinne tillitt og støtte i befolkningen er avgjørende for at oppdraget som helhet skal lykkes, så alle tegn til arroganse og uforskammethet vil jobbe mot okkupasjonsmakten og dermed virke kontraproduktivt i forhold til den overordnede målsettingen (Hughes 2007:132). I Irak leverte de sivile kontraktørene de etterspurte tjenester for de nasjonale okkupasjonsmaktene, men med sin overdrevne bruk av vold og mangelen på respekt for landets innbyggere, satte de ifølge Isenberg samtidig hele operasjonen på spill (Isenberg 2007:91). Som jeg har vært inne på i kapittel fire, er de for det første ikke underlagt det samme kravet til *codes of conduct*, og for det andre er de på grunn av sin ”rettsløse” status ikke utsatt for den begrensende faktoren det innebærer at de kan ansvarliggjøres for handlingsforseelser når denne kodeksen ikke følges. Det er trolig mer fristende å handle først og spørre etterpå når dette medfører at de mer effektivt kan nå målet for sitt spesifikke oppdrag, selv om dette samtidig vil kunne forsterke de negative elementene av mistillit og motstand i lokalbefolkningen, hvilket gjør at oppdraget som helhet svekkes (AIV 2007). I tillegg til dette ”sikkerhetsinsentivet” kan det også ligge økonomiske insentiver i å ta ”shortcuts” til målet. Ved å ta i bruk ulovlige snarveier kan de nå

målene sine mer kostnadseffektivt, noe som ofte vil innebære høyere profitt (Gaston 2008:239).

De kortsiktige målene som PMCene representerer er gjennom interessekonfliktene deres status skaper også en kompliserende faktor for de mer langsiktige politiske målsettingene. Dette fordi disse målsettingene på prinsipielt grunnlag står i et motsetningsforhold til myndighetenes. Joseph Runzo mener PMCer kan være nyttige aktører for korttidsoppdrag og aksjoner, men ikke for langtidsengasjement, ettersom de private styrkene ikke er "*in the business of reconciliation*" (Runzo 2008:62). Ved å bruke PMCer stiller man delvis operasjonen i fare på grunn av bransjens egen motivasjon både hva gjelder markedsbehov, personlige interesser, samt økonomiske insentiver for å ta etiske snarveier.

6.3 Legitimitet

Diskusjonen om legitimitet er relevant i problemstillingen rundt bruken av PMCer fordi den legitime bruken av voldsmakt utgår fra den legitime myndigheten som utfører den (Leander 2007:50). PMCer er ikke en del av staten, men benyttes som et middel til å utøve voldsmakt. At denne utøvelsen av voldsmakt automatisk er legitim er ikke gitt.

Som diskutert i kapittel 4 og 5 kreves det veletablerte og velfungerende institusjoner og kontrollmekanismer rundt bruken av voldsmakt hvis den skal utøves avl andre enn staten og fortsatt være legitim. Legitimitetsaspektet rundt bruken av voldsmakt er i seg selv et essensielt dilemma i forhold til bruken av PMCer ettersom legitim bruk av voldsmakt er et monopol forbeholdt staten, og som ifølge Webers definisjon av stat er ett av de mest sentrale egenskapene vi kjenner staten ved (ved siden av statens fysiske territorium) (Weber 1964:154).

Ettersom legitimitet er så viktig for myndighetene å opprettholde, projiserer de denne over på PMCene de så sårt trenger for å fullbyrde sine politiske prioriteringer. Dette på tross av at de vet at verken de demokratiske kontrollmekanismene (rettslige omstendigheter, oppsynet, kommandorekken) eller demokratiets institusjonaliserte krav til oppsyn og åpenhet er til stede, og at bruken av dem dermed ikke kan anses som legitim. Når denne ikke kan anses som legitim, er det problematisk at myndigheter fortsatt velger å benytte dem. PMCenes organisasjonsstruktur er svært lik den til multinasjonale selskaper (MNCs), som utvilsomt har bidratt til den økte aksepten av dem. PMCene opererer åpenlyst, og både stater og andre legitime aktører inngår offentlig kontrakter med dem (Havnelid 2006:36). Disse bryr

seg imidlertid om ryktet til firmaene de engasjerer (Gaston 2008:222), og flere av selskapene har derfor formelt gått ut og erklært at de kun vil inngå kontrakter som aksepteres av deres hjemstat. Andre selskaper, som for eksempel tidligere Blackwater, forsikrer at de bare vil ta jobber for ”legitime” kjøpere, men overlater en definisjon av hva som er legitime klienter beleilig åpen (Leander 2007:58).

En teori er at myndighetene ikke har hatt noe annet valg enn å legitimere bruken og aktiviteten til sikkerhetselskapene, ettersom særlig amerikanske og britiske myndigheter ikke hadde kunnet gjennomføre utenlandsoppdragene i Irak og Afghanistan uten deres støttefunksjoner. Militære ledere klaget på mangelen på tropper og ”*overstretch*”²⁹ både før og etter invasjonen i Irak, men det amerikansk-britiske lederskapet mente kontraktører ville kunne forsyne det militære maskineriet med mer enn nok kvalifisert personell (Hughes 2007:133). For å bidra til å legitimere selskapets aktivitet kunne man blant annet lese på Blackwater sine gamle hjemmesider at deres visjon og moralske kjerneverdier ligger i en oppfatning av seg selv som forkjempere for verdier forankret i ”*the global civil society*” og ”*the society of democratic states*”, som falt sammen med Bush-regjeringens legitimerende retorikk for oppslutning om særlig krigen i Irak (Frost 2008:49). Blackwater skiftet navn og profil den 14. februar 2009 og heter nå Xe. De har meldt at de planlegger å fokusere på andre forretningsområder enn kun på sikkerhetsbransjen. Flere kritikere hevder imidlertid at denne uvanlige overgivelsen kommer som et resultat av selskapets dårlige rykte etter mange medieoppslag om dårlig håndtering av situasjoner i Irak (AIV 2007:9, Fox News 2009b). Fox News skriver at selskapets omlegging ikke er frivillig initiert, men at skyteepisoden i Nisoor Square i 2007 førte til kongresshøringer etterfulgt av høyrøstede ønsker om å bannlyse selskapet fra Irak (Fox News 2009b).

Myndighetene kan legge til rette for faktorer som gir både dem og PMCene legitimitet. I dagens vestlige demokratier tar man i høy grad for gitt at myndighetene arbeider i tråd med og for å ivareta de demokratiske verdier. Når myndighetene derfor omtaler PMCer som legitime aktører, blir de automatisk det. Myndighetene legger på denne måten til rette for å legitimere PMCene som næringsdrivende selskaper, og legitimerer bruken av dem ved å offentlig inngå kontrakter med dem samt å omtale dem som en del av den regulære styrkestrukturen. De vil samtidig selv måtte svare på ubehagelige spørsmål, og opprettholder på denne måten sitt omdømme og sin egen legitimitet. I denne sammenhengen må myndigheter og PMCer spille på hverandre ettersom de befinner seg i et gjensidig

²⁹ Med ”*overstretch*” menes her uforholdsmessig høye militære og politiske ambisjoner sett opp mot de faktiske styrkereservene tilgjengelig for å gjennomføre oppdraget.

avhengighetsforhold. Myndighetene kan ikke ha på seg å benytte seg av aktører som ikke er legitime, ettersom det vil svekke deres egen troverdighet og legitimitet, og PMCene bedyrer sin legitime status ettersom staten er en av deres aller største kunder. Vi ser at tilstrebing av legitimitet fungerer som et skjold for en bransje som opererer i en tilnærmet rettsløs tilværelse, ettersom det synes mer komfortabelt å jobbe uten et klart reglement å forholde seg til. Dette er en type legitimitetsproduksjon som Beetham tar opp på bakgrunn av sin demokratiforskning (Heywood 2004:141-142).

Som nevnt er staten forstått som en institusjon med *"monopol på legitim bruk av makt"*, hvor betydningen av *legitim* legges åpen og kommer fra det gjentatte faktum at maktbruk utøves av staten (Leander 2007:50). I tilfellet vårt gjør den ikke det, selv om staten i prinsippet er den *"ansvarlige"*. Når de politiske myndighetene bruker makt *"by other means"*, legitimeres PMCenes maktbruk som en forlengelse av det legitime politiske styret som er initiator (Leander 2007:50). Men det er som vi har sett et uframkommelig kontrastforhold mellom statens og PMCenes overordnede mål, og et fundamentalt problem ved legitimiteten rundt det å sette statens monopol på bruk av vold ut på anbud.

Hadde man opprettet et system for retningslinjer for en type kommandostruktur med klare ansvarsfordelinger, og lovfestet bruksområdet, kontrollrutiner og i større grad åpnet for innsyn fra eksempelvis den amerikanske kongressen og media og opinionen der informasjonen ikke risikerer nasjonale sikkerhetshensyn, hadde bruken av dem i betraktelig større grad anses som legitim.

6.4 Oppsummering

En av grunntankene i det demokratiske systemet er alle på prinsipielt grunnlag skal ha lik tilgang på makt og politisk innflytelse. Selv om dette i praksis aldri kan etterleves, bør det etterstrebves. Private militære selskaper viser seg å ha en uforholdsmessig stor innflytelse på politikk som angår dem selv og deres virke. Siden staten er den overlegent største klienten på markedet, synes dette å være svært problematisk. Selskapene påvirker gjennom sin posisjon som fagekspert, og deres uttalelser gis av samme årsak stor tyngde når representanter for bransjen tas med på politiske høringer og konsulteringer. At selskapene har så stor innflytelse har klar sammenheng med bransjens kontaktnett som inneholder personer i strategiske posisjoner innen politikktutforming. Disse kontaktene er i visse sammenhenger så tett knyttet opp at man må spørre seg om demokratiske normer om habilitet overholdes. Et av de største

problemene synes å være dualiteten i innflytelsesrike personers private interesser i bruken av private militære sikkerhetselskaper. De fundamentalt motstridende målsetningene mellom demokratiets politiske interesser og PMCenes økonomiske mål synes på alle måter uforenlige. Dette forplantes videre i operasjonelle mål, hvor man ser at bruken av PMCer har utgjort problemer for de regulære styrkene. PMCenes kortsiktige mål om profitt har i flere tilfeller satt de regulære styrkenes mål om fred og politisk stabilitet på spill.

Myndighetene har hatt et stort og økende behov for å benytte PMCer i tillegg til regulære styrker, som vi særlig har sett i Irak og Afghanistan. De har legitimert bruken av private selskaper selv om forutsetningene for bruken av dem ikke har imøtekommet demokratiske rammer for kontroll og oppsyn. Det er demokratisk problematisk at myndighetene tar i bruk PMCer uten at de nødvendige forutsetningene for militær maktutøvelse foreligger.

Kapittel 7

Konklusjon

Denne oppgaven har tatt utgangspunkt i at det foreligger demokratiske problemer ved dagens bruk av private militære sikkerhetselskaper. Problemstillingen som har blitt drøftet er hvordan dagens bruk av PMCer utgjør et demokratisk problem. Teori og drøfting har tatt utgangspunkt i demokratiske prinsipper generelt, og demokratiske prinsipper for kontroll og oppsyn med militær maktutøvelse spesielt.

Ved å ta utgangspunkt i demokratiske forutsetninger og opprettholdelsen av disse ved bruk av PMCer, kan følgende demokratiske problemer identifiseres, slik rammene for bruken av dem foreligger i dag:

7.1 Kontrollmekanismer

Når militærmakt brukes er systemet tilrettelagt slik at den til enhver tid kan knyttes direkte opp mot politiske myndigheter. Det ligger i tillegg retningslinjer og rammer institusjonalisert i systemet som ivaretar den demokratiske kontrollen med militær maktbruk. PMCene ser imidlertid ikke ut til å være gjenstand for dette kontrollregimet, ettersom det ikke foreligger klare juridiske rammeverk som ansvarliggjør dem. I forhold til internasjonal lov opererer PMCene i et juridisk vakuum fordi definisjonene ikke er tilpasset slike selskaper. For lovgivingen på nasjonalt nivå er det største problemet ekstraterritoriell håndhevelse og avklaring av hvem som har det juridiske ansvaret for å holde oppsyn med og ansvarliggjøre PMCene. Dette gjør seg særlig gjeldende når det involverer PMC-ansatte fra et tredjeland. Et annet demokratisk problem som oppstår ved bruken av PMCer, er at de ikke inngår i den samme strukturen som regulære styrker, noe som svekker både den politisk-administrative og umiddelbare kontrollen med dem. Dette skjer blant annet fordi PMCene ikke er underlagt den militære kommandolinjen som sikrer at militærmakt utøves i henhold til politiske føringer, og som i tillegg fungerer som et effektivt redskap for kontroll og ansvarliggjøring. Et siste kontrollproblem oppstår fordi ”*rules of engagement*”(RoE) bortfaller. Regulære styrker har klare sett av engasjementsregler å forholde seg til i enhver stridssituasjon, og når PMCene

ikke er underlagt de samme sett av regler minsker dette den politiske kontrollen med bruk av militærmakt.

Når myndighetene feiler i å plassere PMCer inn under et klart lovverk og kontrollregimer, har de heller ikke forutsetninger for å ansvarliggjøre dem. Dette bryter med kravet for demokratisk kontroll av sikkerhetssektoren, hvilket utgjør et demokratisk problem.

7.2 Oppsyn og åpenhet

En av demokratiets institusjonaliserte mekanismer er makt delen. Det lovgivende organ holder oppsyn med det utøvende, ansvarliggjør politikerne og sikrer på denne måten demokratisk styring. Dette er en av de viktigste ansvarliggjøringsmekanismene i det representative demokratiet og hindrer samtidig maktmisbruk. Det kan synes som at myndighetene i noen grad bevisst har tatt i bruk PMCer for å unngå parlamentarisk oppsyn, ettersom de ikke er underlagt regimer som krever den samme graden av parlamentarisk oppsyn og kontroll som bruk av regulære styrker gjør. Det er dessuten svært liten informasjon som når lovgivende organ, etter at PMCene først har fått lisens.

Et annet sentralt demokratisk prinsipp som bruken av PMCer ser ut til å påvirke, er kravet til åpenhet. Sikkerhetspolitikk er et offentlig anliggende selv om deler må skjermes fra offentligheten på grunn av sikkerhetshensyn. Det er likevel ikke av sikkerhetsstrategiske hensyn at for eksempel PMC-dødstall skjules, eller at budsjettposter ikke er tilgjengelig for offentligheten. Ved sparsommelig utgivelse av informasjon om PMCene, har også folket vært undereksponert for denne informasjonen gjennom media, hvilket har spart myndighetene for uønsket oppmerksomhet og mulig økt motstand i opinionen. Dette er svært demokratisk problematisk, ettersom folket mister muligheten til å holde sine folkevalgte ansvarlige og dermed også til å påvirke politikken.

7.3 Politisk innflytelse

Vår vestlig-liberale demokratiforståelse legger til grunn at staten er suveren og har territoriell og sosial kontroll over bruk av voldsmakt. Det viser seg imidlertid at PMCer ved flere anledninger har vært gitt posisjoner hvor de har hatt stor innflytelse i sikkerhets- og utenrikspolitiske spørsmål. I tillegg har bransjen nære kontakter til politiske og militære

ledere, som har gitt dem ytterligere påvirkningsmuligheter. Det bør derfor problematiseres at private selskaper utgjør en så sentral rolle både med å definere og utøve disse sikkerhetsfunksjonene. Når myndighetsaktører sitter med private interesser i politikken disse er med å utforme, utgjør dette et demokratisk problem ettersom andre motiver enn samfunnsinteressene vil være styrende i beslutningsprosessen.

Som denne oppgaven gjentakende peker på må de demokratiske rammene for bruken av PMCer være på plass for at bruken skal kunne sies å være legitim. De ovenfor nevnte forhold ved bruken av PMCer overholder ikke demokratiske forutsetninger for bruk av militærmakt og er følgelig heller ikke legitim.

7.4 Oppsummering

For å ivareta kjerneverdiene i det demokratiske systemet kreves det kontroll med bruken av voldsmakt generelt og militærmakt spesielt. Dette synes å være desto viktigere når det kommer til bruken av private militære selskaper, ettersom de ikke er en direkte del av staten, men leies inn for å utføre disse tjenestene ved behov. For at militærmakt ikke skal misbrukes er det gjerne den politiske ledelsen som også er øverste ledelse for militæret. Dette er en forsikring om at bruken av militærmakt utgår som en direkte konsekvens av politiske vedtak ut ifra en demokratisk prosess, og at bruken dermed er legitim.

På grunnlag av analysen i denne oppgaven kan det konkluderes med at flere av omstendighetene rundt bruken av PMCer forårsaker demokratisk svikt i systemet. De demokratiske forutsetningene vi tar for gitt er styrende for samfunnsliv og politisk virksomhet er ikke tilpasset dagens bruk av PMCer. At myndighetene ikke har klart å tilrettelegge for den omfattende anvendelsen av dem, forårsaker at bruken av dem er demokratisk problematisk på flere områder.

Om de demokratiske forutsetningene som lovverk, kommandolinje, engasjementsregler, oppsyn og åpenhet rundt budsjettering, og sterkere begrensning av PMCers politiske innflytelse hadde vært til stede, hadde bruken av dem ikke i like stor grad vært så problematisk. Disse funksjonene og mekanismene lar seg vanskelig måle ettersom de aldri vil kunne være perfekte, uavhengig av bruken av PMCer. Det synes likevel viktig å problematisere og peke på hvordan dagens bruk av PMCer utgjør et demokratisk problem, slik at forholdene bevisstgjøres og at man på bakgrunn av dette kan tilrettelegge for en styrket demokratisk bruk i fremtiden.

Masteroppgave i Statsvitenskap
Universitetet i Tromsø

Kilder

AIV, Adviesraad Internationale Vraagstukken (2007): *“Employing private military companies: A question of responsibility”*. The Hague: Advisory Council on International Affairs, AIV.

Alexandra, Andrew, Marina Caparini og Deane-Peter Baker (2008): *“Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations”*. London: Routledge.

America.gov, <http://www.america.gov/st/usg-english/2008/January/20071116173344eaifas0.9917719.html>, 10.09.2009.

Arblaster, Anthony (2002): *“Democracy”*. 3rd utg. Buckingham: Open University Press.

Avant, Deborah (2002): *“Privatizing Military Training”*. Foreign Policy in Focus 7: Policy Brief, vol. 7, nr. 6.

Avant, Deborah (2004a): *“Mercenaries”*. Foreign Policy 20-28, July/August.

Avant, Deborah (2004b): *“The Privatization of Security and Change in the Control of Force”*. International Studies Perspectives 5: 153-157.

Avant, Deborah D. (2005): *“The market for force : The consequences of privatizing security”*. Cambridge: Cambridge University Press.

Avant, Deborah D. (2007): *“Selling security: Tradeoffs in State Regulation of the Private Security Industry”* i Jäger, Thomas og Gerhard Kümmel (2007): *“Private military and security companies : chances, problems, pitfalls and prospects”*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Baker, Deane-Peter (2008): *"Of 'mercenaries' and prostitutes: can private warriors be ethical?"* i Alexandra, Andrew et al. (2008): *"Private Military and Security Companies : Ethics, policies and civil-military relations"*. London: Routledge.
- Beetham, David og Kevin Boyle (1995): *"Introducing Democracy: 80 Questions and Answers"*. Cambridge: UNESCO Publishing.
- Beyani, Chaloka og Damian Lily (2001): *"Regulating Private Military Companies. Options for the UK Government"*. International Alert Report. London: London School of Economics.
- Bhardwaj, R. C. (1998): *"Democracy and development: allies or adversaries?"*. Aldershot: Ashgate.
- Birkeland, John O. (2009): *"This will be a monumental struggle of good versus evil – en diskursanalyse av president Bush sitt verdensbilde etter terrorangrepene 11.september 2001"*. Masteroppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Cassese, Antonio (1980): *"Parliamentary Control of Foreign Policy"*. Brill Publishing.
- Conteh-Morgan, Earl (2004): *"Collective political violence : An introduction to the theories and cases of violent conflicts"*. New York: Routledge.
- CPA (27. juni 2004): *"Coalition Provisional Order no. 17"*. [www.cpa-iraq.org/regulations/20040627 CPAORD 17 Status of coalition Rev with Annex A.pdf](http://www.cpa-iraq.org/regulations/20040627_CPAORD_17_Status_of_coalition_Rev_wit_h_Annex_A.pdf)
- Dahlberg, Yngve (2003): *"Reføydalisering av justissektoren"*. Masteroppgave i Statsvitenskap, Unversitetet i Tromsø.
- DCAF (2003): *"Parliamentary oversight of the security sector: principles, mechanisms and practices"*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

- DCAF (2009): "*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*".
<http://www.dcaf.ch>, 10.02.2009.
- Dearden, Nick og Fabien Mathieu (2006): "*Corporate Mercenaries: the threat of private military and security companies*". London: War on Want.
- Denscombe, Martyn (1998): "*The good research guide: for small-scale social research projects*". Buckingham: Open University Press.
- Drews, Imke-Ilse (2007): "*Private Military Companies: The New mercenaries? - An International Law Analysis*", i Jäger, Thomas og Gerhard Kümmel (eds.) (2007): "*Private military and security companies : chances, problems, pitfalls and prospects*". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- FAIR (2008): "*Keeping Death Off the Books: Media ignores contractors killed in Iraq*". New York: FAIR. <http://www.fair.org/index.php?page2=3320>
- Flückiger, Samuel (2008): "*Armed forces, civil society and democratic control: concepts and challenges*". Geneva, Switzerland: International Peace Bureau (IPB).
- Fox News (2009a): "*Iraq Boots Blackwater From Country for 'Improper Conduct'*", 29.01.2009.
- Fox News (2009b): "*Blackwater Dumps Tarnished Brand Name*", 14.02.2009.
- Frost, Mervyn (2008): "*Regulating anarchy: the ethics of PMCs in global civil society*" i Alexandra, Andrew et al. (2008): "*Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*". London: Routledge.

- Gaston, E. L. (2008): "*Mercenarism 2.0? The rise of the modern private security industry and its implications for international humanitarian law enforcement.*" Harvard International Law Journal 49: 221-248.
- Goldsmith, Stephen og William D. Eggers (2004): "*Governing by network: the new shape of the public sector*". Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Habermas, Jürgen (1971): "*Borgerlig offentlighet : Dens framvekst og forfall: henimot en teori om det borgerlige samfunn*". Oslo: Gyldendal.
- Hart, Chris (1998): "*Doing a literature review: releasing the social science research imagination*". London: Sage Publications.
- Havnelid, Else Linn Fossum (2006): "*Private military companies and home state interests: conflict or convergence?: A study of United Kingdom-based private military companies*". Masteroppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Held, David (1983): *States and societies*. Oxford: Martin Robertson.
- Held, David (2006): *Models of democracy*. Cambridge: Polity.
- Hellevik, Ottar (1999): "*Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*". Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Hans-Kristian (1998): "*Interesseorganisering og demokrati*" i Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.) (1998): "*Demokrati- vilkår og virkninger*". Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Heywood, Andrew (2002) "*Politics*". 2nd Edition. New York: Palgrave.
- Heywood, Andrew (2004): "*Political theory: An introduction*". 3rd utg. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hughes, Solomon (2007): *“War on terror, Inc.: Corporate profiteering from the politics of fear”*. London: Verso.
- Huntington, Samuel P. (1968): *“Political order in changing societies”*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Hylland, Aanund (2008): *“Føderalisme og maktbalanse”* i Rasch, Bjørn Erik (red.) (2008): *“Amerikansk politikk: Politisk system og politisk tenkning”*. Abstrakt forlag AS.
- ICRC (2009a): International Committee of the Red Cross (International Humanitarian Law – Treaties and Documents) website:
<http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/530?OpenDocument>
- ICRC (2009b): International Committee of the Red Cross,
www.icrc.org/web/eng/siteen0.nsf/html/humanitarian-law-factsheet
- Isenberg, David (2007): *“A government in search of cover: Private military companies in Iraq”*, i Lehnardt, Chia og Simon Chesterman (2007): *“From mercenaries to market: the rise and regulation of private military companies”*. Oxford: Oxford University Press.
- Journal of International Peace Operations (JIPO) (2007) *“Finding our way: Toward Enhanced Cooperation, Coordination, Communication”*. Vol. 3, No. 2, September-October 2007.
- Johnson, Edna Earle Vass (1983): *“Agency Capture: The “Revolving Door” between regulated industries and their regulating agencies”*. 18 University of Richmond Law Review 95, 1983.
- Kinsey, Christopher (2006): *“Corporate soldiers and international security : The rise of private military companies”*. London: Routledge.

Leander, Anna (2005): "*The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies*". Journal of Peace Research, vol. 42, no. 5, September 2005, pp. 605-622.

Leander, Anna (2007): "*Regulating the role of private military companies in shaping security and politics*" i Lehnardt, Chia og Simon Chesterman (2007): "*From mercenaries to market: The rise and regulation of private military companies*". Oxford: Oxford University Press.

Linklater, Andrew (1982): "*Men and citizens in the theory of international relations*". New York: St. Martin's Press.

Matlary, Janne Haaland og Øyvind Østerud (2007): "*Denationalisation of Defence: Convergence and Diversity*". Aldershot: Ashgate Publishing.

Mazarr, Michael J. (2003): "*George W. Bush Idealist*". Vol. 79, No. 3, May 2003, pp. 503-522. Blackwell Publishing.

McNabb, David E. (2004): "*Research methods for political science: quantitative and qualitative methods*". Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.) (1998): "*Demokrati - vilkår og virkninger*". Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Mills, C. Wright (1956): "*The power elite*". New York: Oxford Univ. Press.

Montesquieu, Charles de Secondat, David Wallace Carrithers og Thomas Nugent (2001): "*The Spirit of laws*". Kitchener, Ont.: Batoche.

National Defense Authorization Act For Fiscal Year 1996,

www.frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104.cong-reportstanddokit=fibr406.pdf, 25.05.2008.

- Obama, Barack H. (mai 2009): "*White House Correspondents' Association Dinner*".
Lest: 09.05. <http://blogg.frankeivind.net/2009/05/10/barack-obama-som-komiker/>.
- O'Brian, Kevin (2007): *What should and what should not be regulated*, i Lehnardt, Chia og Simon Chesterman (2007): "*From mercenaries to market: The rise and regulation of private military companies*". Oxford: Oxford University Press.
- Ortiz, Carlos (2007): "*The Private Military Company: An Entity at the Center of Overlapping Spheres of Commerical Activity and Responsibility*" i Jäger, Thomas og Gerhard Kümmel (2007): "*Private military and security companies: Chances, problems, pitfalls and prospects*". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- OSCE (1994): "*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*". 3. desember 1994, Program for Immediate Action Series No. 7, http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf
- Percy, Sarah (2007): "*Morality and regulation*" i Lehnardt, Chia og Simon Chesterman (2007): "*From mercenaries to market: The rise and regulation of private military companies*". Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, Laura (2002): "*Privatizing Combat: The New World Order*". Washington, D.C.: The Center for Public Integrity.
<http://projects.publicintegrity.org/bow/report.aspx?aid=148>
- Piantanida, Maria og Noreen B. Garman (1999): "*The qualitative dissertation: A guide for students and faculty*". Thousand Oaks, Calif.: Corwin Press.
- Price, David (oktober 2007): "*Uphold Accountability for Security Contractors*". Price Speech, US Government, House of Representatives, 3. oktober 2007.
Lest: 12.05.2009.
http://price.house.gov/apps/list/press/nc04_price/100307.shtml.

Privatemilitary.org (2009), <http://www.privatemilitary.org/definition.html>, 01.10.2009.
http://www.privatemilitary.org/private_security_companies.html,
01.10.2009.

Project for Excellence in Journalism (PEJ) (2007): "*A Media Mystery: Private Security Companies in Iraq - a PEJ Study*". 21. juni 2007,
www.journalism.org/node/6156.

Rasch, Bjørn Erik (red.) (2008) "*Amerikansk politikk: politisk system og politisk tenkning*". Oslo: Abstrakt Forlag.

Raskin, Marcus G. og Carl A. LeVan (2005): "*In Democracy's Shadow*". New York: Nation Books.

Ray, James Lee (1998): "*Does Democracy Cause Peace?*". Annual Review of Political Science 1, pp. 27-46.

Rokkan, Stein, Kirsti Sælen og Joan Warmbrun (1973) "*Nation building: A review of recent comparative research and select bibliography of analytical studies*". The Hague: Mouton.

Runzo, Joseph (2008): "*Benevolence, honourable soldiers and Private Military Companies: Reformulating Just War Theory*" i Alexandra, Andrew et al. (2008): "*Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*". London: Routledge.

Scahill, Jeremy (2007a): "*Blackwater: The rise of the world's most powerful mercenary army*". New York: Nation Books.

Scahill, Jeremy (2007b): "*Bush' Shadow Army*", The Nation, 2. april:
<http://www.thenation.com/doc/20070402/scahill>

Schaller, Christian (2007): "*Private Security and Military Companies under the International Law of Armed Conflict*" i Jäger, Thomas og Gerhard Kümmel (eds.) (2007): "*Private military and security companies: Chances, problems, pitfalls and prospects*". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schneiker, Andrea (2007): "*National Regulatory Regimes for PSMCs and their Activities: Benefits and Shortcomings*", i Jäger, Thomas og Gerhard Kümmel (eds.) (2007): "*Private military and security companies: Chances, problems, pitfalls and prospects*". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schreier, Fred og Marina Caparini (2005): "*Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*". Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Shearer, David (1998a): "*Outsourcing War.*" Foreign Policy 68-81.

Shearer, David (1998b): "*Private armies and military intervention*". London: IISS.

Singer, Peter W. (2003a): "*Peacekeepers, Inc.*" Policy Review 59-70.

Singer, Peter W. (2003b): "*Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*". New York: Cornwell University Press.

Singer, Peter W. (2004): "*War, profits, and the vacuum of law: Privatized military firms and international law.*" Columbia Journal of Transnational Law 42: 521-549.

Singer, Peter W. (2007): "*Can't Win With 'Em, Can't Go To War Without 'Em: Private Military Contractors and Counterinsurgency*". Washington D.C.: The Brookings Institution.

Steinhoff, Uwe (2008): "*What are mercenaries*" i Alexandra, Andrew et al. (2008): "*Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*". London: Routledge.

Stortingsproposisjon nr. 1 (1999-2000): "*Statsbudsjettet medregnet folketrygden*". Det Kongelige Finans- og Tolldepartementet.

Strøm, Kaare (1998): "*Regjeringsansvarlighet og demokrati*" i Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (red.) (1998): "*Demokrati - vilkår og virkninger*". Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Sæbø, Sun Heidi (2007): "*Blackwater skyter dobbelt så ofte*". Dagbladet.
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/09/27/513394.html>, 03.03.2009

Thomson, Janice E. (1994): "*Mercenaries, pirates, and sovereigns: State-building and extraterritorial violence in early modern Europe*". Princeton, N.J.: Princeton University Press.

U.S. Department of State (2009): "International Traffic in Arms Regulations 2008".
http://www.pmdtc.state.gov/regulations_laws/itar_official.html,
15.04.2009.

Weber, Max og Talcott Parsons (1964): "*The Theory of Social and Economic Organization*". New York: Free Press

Weigelt, Katje og Märker, Frank (2007): "*Who is Responsible? The Use of PMCs in Armed Conflict and International Law*" i Jäger, Thomas og Gerhard Kümmel (eds.) (2007): "*Private military and security companies: Chances, problems, pitfalls and prospects*". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wolfendale, Jessica (2008): "*The military and the community: comparing national military forces and private military companies*" i Alexandra, Andrew et al. (2008): "*Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*". London: Routledge.

Wulf, Herbert (2008): "*Privatization of security, international interventions and the democratic control of armed forces*" i Alexandra, Andrew et al. (2008): "*Private Military and Security Companies: Ethics, policies and civil-military relations*". London: Routledge.

Yeoman, Barry (2003): "*Soldiers of Good Fortune*". Opprinnelig publisert i Mother Jones, mai/juni 2003, 28-38.