

Statens mulighet for politisk kontroll av private militære selskaper

*En studie av hvilke kriterier som må oppfylles for at staten skal
kunne utøve politisk kontroll i en globalisert tidsalder*

Kathrine Kofstad



Masteroppgave i statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

22.05.07

Forord

Gjennom arbeidet med denne masteroppgaven er det en rekke personer som har bidratt til å gjøre skriveprosessen lettere.

En takk til min veileder Janne Haaland Matlary for inspirerende veiledning. Takk til Tom Erling Smellror i forsvarsdepartementet for hjelp og gode råd.

I tillegg vil jeg takke Anna Dræge Hognestad, Jorunn Birgitte Værnes og Margrethe Indresand for gode innspill.

Mange timer er tilbrakt på lesesalen i disse to semestrene. En stor takk til Ingeborg for oppmuntring og mye moro.

Sist men ikke minst fortjener min samboer Anders en stor takk for uunnværlig støtte og tålmodighet.

Oslo, mai 2007

Kathrine Kofstad

Antall ord: 26 814

Innhold

FORORD	3
INNHold	5
1. KAPITTEL. INNLEDNING OG BAKGRUNN	8
1.1 INNLEDNING.....	8
1.2 BAKGRUNN.....	9
1.3 HISTORISK TILBAKEBLIKK.....	10
1.4 ÅRSAKER TIL FREMVEKSTEN AV PMCS.....	12
1.5 PROBLEMSTILLING.....	14
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR.....	16
2. KAPITTEL. TEORETISK OG METODISK RAMMEVERK	18
2.1 HVA ER POLITISK KONTROLL?.....	18
2.2 GLOBALISERINGSASPEKTET.....	20
2.3 AVANTS KRITERIER FOR KONTROLL AV TVANGSMAKT.....	23
2.3.1 <i>Politisk kontroll</i>	23
2.3.2 <i>Funksjonell kontroll</i>	24
2.3.3 <i>Sosial kontroll</i>	25
2.4 METODE.....	28
2.4.1 <i>Analyseenhet</i>	29
2.4.2 <i>Kilder</i>	30
3. KAPITTEL. LEGAL KONTROLL	31
3.1 INNLEDNING.....	31
3.1.1 <i>Er legal kontroll avgjørende for politisk kontroll?</i>	31

3.2	NASJONAL LOVGIVNING	32
3.2.1	<i>Amerikansk lovgivning</i>	33
3.2.2	<i>Amerikansk regulering av eksport av militærtjenester</i>	36
3.2.3	<i>Britisk lovgivning</i>	37
3.2.4	<i>Bakgrunnen for Green Paper</i>	38
3.2.5	<i>Det britiske Green Paper</i>	40
3.2.6	<i>Sørafrikansk lovgivning</i>	42
3.2.7	<i>Executive Outcomes</i>	43
3.2.8	<i>Sørafrikansk lov i praksis</i>	44
3.2.9	<i>Strengere lovgivning</i>	46
3.3	PRIVATE MILITÆRE AKTØRER OG INTERNASJONAL LOV	47
3.3.1	<i>Internasjonale konvensjoner</i>	47
3.3.2	<i>Forsøk på regionale reguleringer</i>	51
3.4	OPPSUMMERING	53
4.	KAPITTEL. KONTROLL GJENNOM MARKEDSMEKANISMER	54
4.1	INNLEDNING	54
4.2	STATENS KONTROLLMULIGHETER GJENNOM MARKEDSMEKANISMER	57
4.3	ER PRIVAT MILITÆR INDUSTRI EN DEL AV ET ÅPENT KONKURRANSEMARKED?	59
4.3.1	<i>PMCs omdømme</i>	60
4.4	LOBBYISME SOM VIRKEMIDDEL	61
4.5	UTFORDRINGER VED PRINSIPAL- AGENT FORHOLD	63
4.5.1	<i>Sub –kontrakter</i>	64
4.6	KOMMERSIELLE AKTØRER: LIVSVIKTIGE TJENESTER VERSUS PROFITT	66
4.7	OPPSUMMERING	67

5.	KAPITTEL. SELVREGULERING SOM KONTROLLMEKANISME	69
5.1	INNLEDNING	69
5.2	OMDØMMEFAKTORENS POLITISKE BETYDNING	70
5.2.1	<i>Omdømme på markedet</i>	70
5.2.2	<i>Viktigheten av soft power</i>	71
5.2.3	<i>Hvorfor er omdømme viktig?</i>	72
5.2.4	<i>Soft power og innflytelse</i>	74
5.3	OMDØMMEFAKTOREN I SIKKERHETSPOLITIKKEN	75
5.3.1	<i>PMCs og selvregulering</i>	77
5.3.2	<i>Selvregulering og rekruttering av kontraktører</i>	78
5.4	OPPSUMMERING	82
6.	KAPITTEL. OPPSUMMERING OG KONKLUDERENDE BETRAKTNINGER.....	83
6.1	INNLEDNING	83
6.2	LEGAL KONTROLL	84
6.3	KONTROLL GJENNOM MARKEDSMEKANISMER.....	87
6.4	KONTROLL GJENNOM SELVREGULERING	88
6.5	HVA BETYR FUNNENE I ANALYSEN FOR POLITISK KONTROLL I EN GLOBALISERT VERDEN?.....	90
6.6	KONKLUDERENDE BETRAKTNINGER.....	92
	KILDELISTE.....	94

1. kapittel. Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

31. mars 2004, Fallujah, Irak:

Da to Pajero jeeper med fire amerikanere kjører inn i Fallujah, venter muslimske opprørere i ”moskeenes by” på dem. Vanligvis på denne tiden av døgnet er det liv og røre blant byens restauranter, kafeer og butikker. Men tidlig denne morgenen har en liten gruppe maskerte menn sprengt en bombe. Derfor er gatene ryddet, og butikkeierne har fått beskjed om å stenge butikkene. Like etter at jeepene med amerikanerne ruller inn i byen, begynner de å sakne på farten. Noe blokkerer veien, og jeepene blir stående stille. Mens de to bilene blir stående for å avvete situasjonen, kastes en granat inn i den bakerste jeepen, tett etterfulgt av en strøm av skudd fra en maskinpistol. Kuler river bort siden av den bakerste Pajeroen, og dreper de to amerikanerne på innsiden. Samtidig som blodet strømmer ut av kroppene, hopper maskerte pistolmenn inn i jeepen og lesser av ammunisjon før de knuser frontruten. Luften fylles av messende rop med “Allah u Akbar” (Gud er stor).

Innen den bakerste jeepen ble beskyttet, gikk det opp for amerikanerne i den første jeepen at et bakholdsangrep var på vei. De prøver å flykte, men det er for sent. På dette tidspunktet er gatene fylt med en folkemengde på mer enn 300 mennesker. Jeepene blir snart oppslukt av flammer, og amerikanernes brente kroppar blir dratt ut mens menn og gutter bokstavelig river dem fra hverandre, lem for lem. Foran TV-kameraene holder en ung mann et lite skilt utsmykket med hodeskalle og knokler som deklarerer på engelsk: ”Fallujah er amerikanernes kirkegård”. Flokken med mennesker henger de forkullende, livløse restene av amerikanerne fra broen over Eufrat. Her blir de hengende i timevis, og danner et uhyggelig symbolsk bilde som blir vist på TV -skjermer over hele verden.

Morgenen etter våkner amerikanerne til nyheten om de grusomme drapene. Somalia blir hyppig nevnt, og det refereres til hendelsen i oktober 1993 da rebeller i Mogadishu skjøt ned to Black Hawk- helikoptre, drepte atten amerikanske soldater og dro dem gjennom gatene mens de krevde at USA skulle trekke sine styrker ut. Men, i motsetning til Somalia er ikke de drepte mennene i Fallujah medlemmer av det amerikanske militæret. De var heller ikke ”sivile” som en rekke nyhetskanaler rapporterte. De var topptrente private militær soldater fra selskapet *Blackwater* som var sendt til Irak på oppdrag for den amerikanske stat (Scahill 2007: xii).¹

1.2 Bakgrunn

I løpet av få år har vi vært vitne til en global revolusjon i utviklingen av militærmakt. Militærvesenet er i en rekke land ikke lenger et offentlig monopol. Private militære selskaper (PMCs)² har overtatt mange av det statlige forsvarets tradisjonelle oppgaver innenfor logistikk, vedlikehold, etterretning, vakthold og støttetjenester. Selskapene har hatt kontrakter som innebærer kampoppdrag i borgerkriger og mellomstatlige konflikter. På disse oppdragene har det i en rekke tilfeller vist seg at grensen mellom kamp, vakthold og instruksjon er flytende (Østerud 2005:78). Dersom PMCs blir dratt inn i kamp, vil det for staten som har innleid selskapene kunne by på en rekke utfordringer på forskjellige plan. En av dem er juridisk: kontraktører er ikke definert som statlige soldater, og faller derfor ofte utenfor nasjonal og internasjonal lovgivning. Mangel på dekkende lovverk kan være med å svekke statens mulighet til å kontrollere PMCs virksomhet.

¹ Skildringen er hentet fra boken *Blackwater* (2007) av Jeremy Scahill.

² Jeg vil i denne oppgaven bruke termen *Private Military Company* (PMC), fordi dette nå er standardtermen (Isenberg 2006a:4). Jeg vil ikke skille mellom *Private Security Companies* og *Private Military Companies* fordi forskjellen mellom å tilby såkalte ”offensive” tjenester (militær - beslektede tjenester) og ”defensive” tjenester (sikkerhet - og politi - beslektede tjenester) ofte flyter over i hverandre i en krigssone, da ”defensive” tjenester i en kontekst fort kan forandre seg til å bli en ”offensiv” tjeneste i en annen – noe en rekke tilfeller i Irak hvor PMCs har vært involvert har vist (Isenberg 2006a:14, Holmqvist 2005:5).

PMCs har etter den kalde krigens slutt spilt en avgjørende rolle i en rekke konflikter. På Balkan etter oppløsningen av Jugoslavia, spilte spesielt amerikanske PMCs på oppdrag for den amerikanske stat en fremtredende rolle. PMCs har også spilt avgjørende roller i utfallet av borgerkriger og kampen om statsmakt i land som Liberia, Sierra Leone og Kongo (Østerud 2005:78). I Colombia finner vi i dag en rekke kontraktører med den amerikanske regjeringen som oppdragsgiver. Narkokrigen i landet har engasjert PMCs på alle sider av konflikten (Hammer 2006).

Under den første Gulfkrigen i 1991 ble forholdstallet mellom statlig militærpersonell og private kontraktører anslått til 50:1, mens estimert forholdstall i Irak etter den amerikanske invasjonen i 2003 var 10:1 (Østerud 2005:79). Krigen i Irak ble i *The Economist* beskrevet som ”den første privatiserte krigen” (*The Economist* 2003:56), og antall kontraktører i Irak er i dag anslått til 100 000 (*Washington Post* 05.12.2006).

PMCs opererer på en skala fra tradisjonell forsvarsindustri til væpnet kamp, og forskjellige land har privatisert forsvarstjenester i ulikt omfang. Den generelle globale tendensen er en mer omfattende privatisering av de fleste funksjoner, i retning av sikring og støttefunksjoner som krigføringen umiddelbart er avhengig av (Østerud 2005: 79).

1.3 Historisk tilbakeblikk

Profittdrevne soldater har eksistert så lenge krig har eksistert (Schreier og Caparini 2005:1). Leiesoldater på markedet var normen lenge før statssystemene tok over dominansen i verdenspolitikken, og inntil de to siste hundre årene har det vært vanlig å benytte seg av profittdrevne aktører i krig (Avant 2005:26, Østerud 2005:80). Makthaverne i antikken var ofte avhengig av leiesoldater til å utføre støttefunksjoner, og Romerriket rekrutterte senere soldater fra germanske stammer i garnisonene som beskyttet grensene. I middelalderen gikk ridderstyrker ofte i føydalherrenes tjeneste,

og statsbygging i tidlig moderne tid ga maktgrunnlag og muligheter for ekspansjon ut fra evnen til å finansiere hærer med leiesoldater. Organiserte kampgrupper fra landsbyer og dalfører i Sveits spilte for eksempel en avgjørende rolle i franske kongers styrker gjennom flere hundre år (Østerud 2005:80).

Med freden i Westfalen i 1648 kom ideen om staten som eneste forsørger av landets sikkerhet — en idé som la grunnlaget for moderne statsstyre. Siden det 18. århundre har staten hatt monopol på legitim bruk av tvangsmakt (Schreier og Caparini 2005:1). Den franske revolusjonen, etterfulgt av Napoleonskrigene (1789-1815), signaliserte slutten for en epoke da innleide soldater fikk spille en seriøs rolle i krigføringen — hvert fall i de to påfølgende århundrene (Singer 2003:31). Napoleonskrigene ble ført med massearmeer bestående av landets egne borgere. Revolusjonen og folkesuverenitetsprinsippet bidro til at det ble etablert et patriotisk bånd mellom stat, folk og armé (Østerud 2005:81). Borgerne kjempet for egen stat, drevet av lojalitet, nasjonalisme og ideologi (Schreier og Caparini 2005:1). Folkeforsvaret utviklet seg altså til å bli et kollektivt forsvar av nasjonens felles interesser (Østerud 2005:81).

Gjennom det 19. og 20. århundre var europeiske lands militærmakter primært statlige og nasjonale. At staten leide inn spesialstyrker eller støttetjenester kunne forekomme, men forsvarets ryggrad var en offentlig institusjon: ”*Stat, folk og armé var en militærpolitisk treenighet hvor den suverene stat var definert gjennom monopol på tvangsmakt*” (Van Creveld 1991 sitert i Østerud 2005:82). Dette gjaldt også under den kalde krigen, da forsvaret var et folkeprosjekt. Alminnelig verneplikt var hovedmodellen både i øst og i vest.

Men også i det moderne statssystemet har stater vært avhengige av privat sektor. Spesielt for våpen, men også for logistikksupport og for en rekke særegne tjenester til spesielle konflikter (Avant 2005:29). Leiesoldater spilte blant annet en fremtredende rolle i forsvaret av handelsinteressene til de store oversjøiske kompaniene fra Holland til England i det 17. og 18. århundre (Østerud 2005:81).

Med kolonikriger og imperieoppløsning oppsto statsformer der bindingen mellom staten, folket og forsvaret ble betydelig løsere (Ibid:82). Det kan sies at den moderne renessansen for leiesoldater i krig kom i Kongo etter at den belgiske kolonien oppnådde uavhengighet i 1960. Under koloniavviklingen var det ikke primært organiserte militære grupper som ble leid inn til kampfoppdrag, men individuelle tidligere soldater fra blant annet Den franske fremmedlegionen. Leiesoldatene som gikk under navnet *Les Affreux*, kom i sentrum av verdenspolitikken da de kjempet for å løsrive provinsen Katanga fra Kongo (Ibid:83).

Den amerikanske regjeringen har lang tradisjon for å vende seg til markedet for å kjøpe militære tjenester. Frem til andre verdenskrig bestod de fleste av disse tjenestene av logistikksupport, samt våpenanskaffelse. Gjennom den kalde krigen utvidet den amerikanske regjeringen PMCs oppdragsområde, gjennom å benytte selskapene til militær opplæring (Avant 2005:29). I operasjonene etter den kalde krigens slutt har bruken av PMCs økt i omfang, og under den militære operasjonen i Irak har antall kontraktører nådd nye høyder.

1.4 Årsaker til fremveksten av PMCs

”Slutten på den kalde krigen gir mange av de viktigste årsakene til den omfattende privatiseringen av forsvarstjenester og militærmakt” (Østerud 2005:85).

Den første faktoren som påvirket utviklingen mot privatisering var politisk: slutten på den kalde krigen førte til reduserte forsvarsutgifter og nedbemanning av militære styrker. Utfallet ble et marked med et stort antall profesjonelle soldater (dette gjaldt blant annet i Europa, USA og det tidligere Sovjetunionen)— noe som ga en stor rekrutteringsbase for PMCs. Mer enn sju millioner militære tjenestemenn ble som følge av nedrustningen tilgjengelig på markedet. Reduksjoner i invasjonforsvar basert på verneplikt til fordel for internasjonale operasjoner i konfliktområder, la dessuten forholdene bedre til rette for benyttelse av PMCs (Avant 2005:30, Schreier og Caparini 2005:3, Østerud 2005:85, 88).

Den andre faktoren som påvirket fremveksten av PMCs, var maktvakuemet som oppstod etter den kalde krigens slutt. Konflikter som hadde vært holdt i sjakk av de tidligere supermaktene blusset igjen opp. Samtidig oppstod nye konflikter — konflikter hvor det ikke lenger var viktig for Sovjetunionen og USA å knytte til seg allierte (Isenberg 2006b:3). Dermed ble det vanskeligere å oppnå støtte i offentligheten til å intervensere i konfliktområder, og politikerne var ikke villige til å risikere de potensielle politiske tapene (Schreier og Caparini 2005:4).

En rekke land, spesielt i Afrika, ble som følge av maktvakuemet mer sårbare for opprør og statssammenbrudd (Østerud 2005: 85-86). I enkelte regioner fordoblet antall konfliktsoner og borgerkriger seg (Schreier og Caparini 2005:4). Regjeringer i svake stater hadde sjelden kontroll over effektive hærer, men noen av dem hadde ressurser nok til å engasjere PMCs i kampen mot opprørere (Østerud 2005:86). Følgene av maktvakuem og ny oppblussing av gamle konflikter har ført med seg store humanitære problemer. De siste 20 årene har tallet på internasjonale flyktninger økt fra 2,4 millioner til over 14 millioner. Behovet for humanitære hjelpeapparat og system for distribusjon av humanitær hjelp har satt press på humanitære organisasjoner. Resultatet er at private og offentlige hjelpeorganisasjoner som UNHCR, UNICEF, UNDP og WFP har leid inn PMCs til å beskytte deres operasjoner og personell i ustabile områder (Schreier og Caparini 2005:5).

Den tredje faktoren er den teknologiske utviklingen innenfor forsvarsindustrien — den såkalte *revolution in military affairs*. Dette begrepet omfatter primært tre hovedelementer: 1) en forbedring av overvåknings- og informasjonsevne gjennom ny sensorteknologi i satellitter, bemannede og ubemannede fly, 2) forbedret kommando- og kontrollkapasitet gjennom ny datateknologi, 3) større rekkevidde og presisjon i bombe – og rakettangrep. Denne teknologiske revolusjonen stiller åpenbart store krav til kompetanse og vedlikehold (Sloan 2002, Spearin 2004). Det er tidkrevende og kostbart å utdanne og lønne militære med tilstrekkelig teknisk kunnskap. Derfor har private kontraktører fått en mer fremtredende rolle i styringen av de høyteknologiske militærsystemene (Østerud 2005:91).

Kanskje den viktigste årsaken til privatiseringen av militærtjenester er det generelle normative skiftet mot privatisering av det offentliges sfære i den vestlige verden på 1970- og 80 tallet. Det oppstod en såkalt privatiseringsrevolusjon – en revolusjon som gikk hand i hand med globaliseringen (Schreier og Caparini 2005:5). ”Bakgrunnen var oljekriser, økonomisk tilbakeslag og overbelastning av offentlige budsjetter, etterfulgt av en mer liberalistisk regjeringpolitikk i USA, Storbritannia, Australia, New Zealand, og etter hvert hele OECD- området” (Østerud 2005:92).

I USA og Storbritannia startet privatiseringsbølgen under Reagan og Thatcher. For å møte behovet for å avlaste og effektivisere offentlig virksomhet etter tilbakeslag, og på samme tid møte stigende forventninger innenfor helse, samferdsel og utdanning, ble svaret ny -liberale løsninger. ”Den nye staten” var mer positiv til private løsninger og samarbeid mellom offentlig og privat. Dette var løsninger som førte til at ressurser som staten tradisjonelt hadde hatt kontroll over, ble signifikant redusert (Howard og King 2004:40, Østerud 2005:92). Støtte til disse prinsippene fra mektige internasjonale finansinstitusjoner som Verdensbanken og IMF var med å bidra til at privatiseringen fikk bred oppslutning (Avant 2005:35).

1.5 Problemstilling

Et av de mest bemerkelsesverdige utviklingstrekkene etter den kalde krigens slutt, er ikke-statlige aktørers innflytelse i internasjonal politikk. NGOs, internasjonale organisasjoner og nettverk har høstet betydelig innflytelse på områder som tradisjonelt har vært statens sfære. Ikke-statlige aktører promoterer demokrati, tilbyr humanitær hjelp, fremmer liberalisering av økonomi, tilbyr sikkerhet, og deltar til og med i krig (Havnelid 2006: 6). Denne utviklingsprosessen beskriver Krahnmann (2003) som et skifte fra *government to governance*. Dette betyr at en rekke politiske beslutninger som før ble tatt sentralt og med autoritet fra staten, nå blir fattet i et nettverksbasert beslutningssystem som skiller seg fra Webers hierarkiske stats- og styringsorganisasjonsmodell (Matlary 2005:189). Denne utviklingen er imidlertid ikke ny. I det 16. og 17. århundre hadde organisasjoner som Røde Kors og anti-slaverigrupper også innflytelse på staters utforming av politikk. Men dette var i en

periode hvor det statssystemet vi kjenner til i dag, var forholdsvis svakt. I tillegg har dagens ikke-statlige aktører tilgang på kommunikasjonsteknologi og transportmidler – noe som gjør dem bedre rustet til å gå utenom staten og operere som selvstendige aktører i en annen grad enn før (Havnelid 2006:6).

Samtidig er statens rolle i verdensorden etter freden i Westfalen fortsatt ubestridt (Schreier og Caparini 2005:1). Private tilbyderes inntog i militærsektoren utfordret den tradisjonelle oppfatning om statens rolle som enerådende forsørger av militære tjenester, og som garantist for innbyggeres fysiske sikkerhet. Hører Webers stats- og styringsorganisasjonsmodell fortiden til, eller er ikke - statlige aktører som PMCs bare et eksempel på at staten i dag styrer gjennom andre mekanismer (Krahmann 2003)?

I internasjonale operasjoner under ledelse av rike industriland har private kontraktører først og fremst hatt i oppdrag å sørge for militære støttefunksjoner. Disse funksjonene nærmer seg stadig selve kampoppgavene i felten (Østerud 2005:89), noe som byr på blant annet juridiske utfordringer. Fravær av mulighet til å stille PMCs juridisk ansvarlige er det vanligste argumentet mot å benytte PMCs i militære operasjoner (Shearer 1998:69).

Jeg vil undersøke dette argumentet ved å se nærmere på statens mulighet til å kontrollere tvangsmakt ved benyttelse av PMCs. I følge Webers definisjon av stat, har staten enerett på legitim bruk av tvangsmakt. Dette prinsippet blir åpenbart utfordret ved PMCs inntog i internasjonal sikkerhetspolitikk.

Oppgavens problemstilling er: *Hvordan kan staten ha politisk kontroll over PMCs?*

Oppgaven søker å diskutere statens mulighet for kontroll i en globalisert verden. For å belyse dette området vil jeg benytte empiriske eksempler hvor PMCs har vært involvert. I den akademiske litteraturen er det få bidrag som tar for seg politisk styring. Forfattere som Peter W. Singer, Elke Krahmann og David Isenberg har bidratt i diskusjonen rundt politisk styring i en globalisert tidsalder. En akademiker

som kan sies å ha kommet langt innfor dette området, er Deborah D. Avant. Hun presenterer i sin bok *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security* (2005) tre kriterier som må være til stede for at staten skal kunne ha kontroll over tvangsmakt: politisk kontroll, funksjonell kontroll og sosial kontroll. Disse kriteriene vil jeg forsøke å systematisere før jeg anvender dem til å belyse oppgavens problemstilling.

For å avgrense oppgavens omfang, er det nødvendig å definere ”stat”, samt presisere oppgavens tidsramme:

- Stat: I denne oppgaven vil termen ”stat” innebære USA, Storbritannia og Sør-Afrika. Grunnen til dette er PMCs virksomhet er mest utbredt i disse statene.
- Tidsavgrensning: Oppgavens tidsramme vil strekke seg fra etter den kalde krigens slutt, og frem til dags dato. Grunnen til dette er at vi fikk det såkalte paradigmeskiftet³ innenfor sikkerhetspolitikken etter slutten på den kalde krigen, og etter dette har PMCs virksomhet økt i omfang frem til i dag.

1.6 Oppgavens struktur

Oppgavens andre kapittel inneholder analysens metodiske og teoretiske rammeverk. Relevante teoretiske tilnærminger i dette kapittelet er globaliseringsteori, neo-liberalistisk markedsøkonomi, samt Krahmanns teori om nettverksbaserte beslutningssystemer. I tillegg vil Avants tre kriterier for statens kontroll av tvangsmakt, samt modifisering av disse kriteriene bli presentert i kapittel to. I kapittel tre vil jeg se nærmere på kriteriet legal kontroll. Dette vil omhandle nasjonal og internasjonal lovgivning som berører PMCs virksomhet. Kapittel fire vil ta for seg kriteriet kontroll gjennom markedsmekanismer. Her vil jeg gå nærmere inn på hvilke

³ ”Et paradigme er et mønster eller den forklaringsmodell som anses som den gyldige for å forstå eller beskrive et område. På det militære området innebærer derfor paradigmeskiftet et brudd med det tradisjonelle og aksepterte mønster, til fordel for en annen måte å betrakte militærmakt på” (Diesen 2005:165).

faktorer som må være til stede for at staten skal kunne kontrollere PMCs gjennom kontrakter. Studiets tredje og siste kriterium er kontroll gjennom selvregulering, og vil bli presentert i kapittel fem. Kapitlet vil ta for seg grunnen til at PMCs selvregulering er avgjørende for statens kontroll av PMCs, samt viktigheten av omdømmefaktoren. Kapittel seks inneholder oppsummering og konkluderende betraktninger.

2. kapittel. Teoretisk og metodisk rammeverk

2.1 Hva er politisk kontroll?

For å kunne belyse oppgavens problemstilling er det nødvendig å stille spørsmålet: *hva betyr politisk kontroll?* Tradisjonelt innebar statens politiske kontroll av tvangsmakt å beskytte sitt eget territorium mot eksterne trusler, samt å hindre statskupp. Etter den kalde krigens slutt og det såkalte paradigmeskiftet innenfor internasjonal sikkerhetspolitikk, er det åpenbart at betydningen av statens politiske kontroll over tvangsmakt har endret seg. Dagens situasjon er at USA og dets allierte benytter tvangsmakt i Irak og Afghanistan. Grunnen til dette kan ikke sies å være frykt for invasjon av eget land eller statskupp, da de geografiske avstandene åpenbart er for store til å utgjøre en trussel.

Et aspekt ved paradigmeskiftet etter den kalde krigen er at vestlige militære sjelden blir benyttet til å beskytte eget territorium, men snarere bidrar i konflikter i fjerne land. I moderne tid har ikke politisk kontroll over tvangsmakt bare betydd kontroll over styrkene på slagmarken, men også over militært personell som kommer fra deres egen stat. Staten prøver altså å kontrollere militære aktiviteter utført av egne borgere utenfor dens egne landegrenser (Avant 2005:143). Et annet aspekt er at statens rolle har blitt svekket gjennom privatisering av en rekke sektorer, deriblant militærsektoren. Privatisering av tradisjonelle statlige oppgaver fører til at staten må benytte seg av andre kontrollmekanismer for å opprettholde kontrollen over det som tidligere var dens egen sfære. Er det mulig for staten å benytte seg av ikke-tradisjonelle reguleringsmetoder, som for eksempel markedsmekanismer, for å beholde sin politiske kontroll over tvangsmakt?

Å ha juridisk kontroll er en tradisjonell måte for staten å ha politisk kontroll over tvangsmakt på. Juridisk kontroll over tvangsmakt betyr at det eksisterer lovverk på nasjonalt eller internasjonalt nivå som dekker private kontraktørers handlinger og rettigheter. Statens bruk av PMCs utfordrer nasjonal militærlovgiving fordi private

kontraktører ikke er definert som statlige soldater, mens de på samme tid utfører funksjoner som stadig nærmer seg selve kampooppdragene (Østerud 2005:89). PMCs globale natur kan svekke statens reelle juridiske reguleringsmuligheter fordi selskapene står fritt til å skifte base og flytte til andre land. De kan i tillegg velge å skifte struktur og navn (Singer 2004a: 535).

Det kan hevdes at fremveksten av økonomisk markedsliberalisme kan tilby staten en annen form for politisk kontroll av PMCs – nemlig konsumentkontroll. Dersom det eksisterer en rekke PMCs å velge mellom på markedet, vil selskapene være opptatt av å handle i henhold til kontrakten for å sikre seg oppdragsgivere. Slik oppnår oppdragsgiverne i markedet kontroll over tvangsmakt. Denne reguleringsmekanismen fordrer et fritt og åpent marked med tilstrekkelige alternativer, slik at oppdragsgiver har mulighet til å straffe tilbyder. I et åpent konkurransemarked vil det være nødvendig for PMCs å overholde normer og regler for å opprettholde et positivt omdømme. Omdømmefaktoren kan føre til at PMCs utfører selvregulering fordi media har makt til å sørge for at eventuelle brudd på normer og regler vil bli kringkastet. Dette betyr at staten kan oppnå politisk kontroll gjennom selvregulering – en form for politisk kontroll som sammen med kontroll gjennom markedsmekanismer er en utradisjonell måte for staten å regulere tvangsmakt på.

Politisk kontroll vil også være et demokratisk spørsmål. Er det slik at staten kun kan oppnå politisk kontroll over tvangsmakt dersom de folkevalgte står til ansvar overfor velgerne? PMCs er ansvarlige overfor aksjeeiere, og ikke overfor velgerne – noe som gjør at ikke-politiske aktører bidrar til å opprette sikkerhetsinstitusjoner (Holmqvist 2005:9). Ken Silverstein karakteriserer prosessen ved at: ”regjeringens ansvar blir skjøvet over i korporative hender”. Dette betyr at militær- og sikkerhetsinstitusjoner blir undergravet av privatisering (Avant 2005: 4). Bruken av PMCs har gitt selskapene innflytelse og kontroll over viktige avgjørelser. Dermed har avgjørelsesprosessen tatt et skritt bort fra staten og deres valgte representanter – noe som gjør dem mindre ansvarlig (Avant 2005: 155). Muligheten til å kontrollere tvangsmakt gjennom det demokratiske systemet hvor folkevalgte står til ansvar overfor velgere kan sies å ha blitt svekket gjennom benyttelse av PMCs. Grunnen til

dette er at private aktører har fått politisk ansvar. På en annen side kan politikerne velge å benytte seg av PMCs i militære operasjoner nettopp fordi de vil unngå å stå til ansvar overfor velgerne. Benyttelse av PMCs fremfor statlige soldater kan være en måte å unngå body bag -syndromet ⁴ på. Dette aspektet illustrerer hvorfor militærsektoren skiller seg radikalt fra andre sektorer: liv går tapt – noe som ofte kan være problematisk for politikerne å forsvare ovenfor hjemlig opinion.

Kjernen i diskusjonen er at politisk kontroll av tvangsmakt må bety noe annet enn det tradisjonelt har gjort. For å identifisere statens politiske kontroll må vi gå ut over den tradisjonelle statsmodellen. Spørsmålet er om bevegelse ut fra den tradisjonelle styringsmodellen byr på reguleringsproblemer, og videre i hvilken grad utradisjonelle reguleringsmekanismer er nødvendig for at staten skal kunne oppnå politisk kontroll?

2.2 Globaliseringsaspektet

En avgjørende årsak til at betydningen av politisk kontroll av tvangsmakt har endret seg, er globalisering. Globalisering kan beskrives som "the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and visa versa" (Kiely 2005:14). Dette betyr at grunnen til at globaliseringen kan karakteriseres som et verdenssystem, er at det gjør seg gjeldende på alle områder i verden. Systemet kan sies å være universelt, noe som betyr at det eneste alternativet til globalisering er isolasjon (Snow 2004: 140).

Det er åpenbart store forskjeller mellom sektorene med hensyn til graden av globalisering. Man vil finne at økonomisektoren er globalisert i større grad enn for eksempel kultursektoren (McGrew 2005: 22-24). Økonomisk globalisering henger sammen med fremveksten av neo- liberalistisk markedsøkonomi i den vestlige verden på 1980- tallet. Neo- liberalismen refererer til en politisk-økonomisk filosofi som kort

⁴ Store tap av soldater i eksterne konflikter fører til tap av politisk støtte fra den hjemlige opinionen. I USA vender velgerne Bush ryggen blant annet på grunn av store tapstall i Irak (soldatene kommer hjem i body bags).

sagt motsetter seg innblanding fra myndighetene i den nasjonale økonomien. Filosofien innebærer at markedskrefter skal få utfolde seg fritt, fordi markedets ”usynlige hånd” vil sørge for det beste utfallet for alle. De fleste forkjempere for neo-liberalismen (også motstandere) tar det for gitt at de ressurser som statlige autoriteter tradisjonelt har vært innehaver av, med tiden vil bli betydelig redusert. Til forskjell fra den klassiske liberalismen mener neo-liberalismen at de politiske aktørene stadig skal handle som finansierer, rådgivere og regulatorer for markedet (Howard og King 2004:40).

I løpet av de siste 30 årene har globaliseringen ført med seg en verdensomspennende økonomisk integrasjon, som har ekspandert til å omfatte global handel og finans på den ene siden, og samfunn, nasjoner og familier på den andre. Kriser i en region — kollapsen av økonomien i Argentina i 2002 eller krakket i Øst - Asia i 1997 påvirker andres jobb, produksjon, lån og investeringer på andre siden av kloden. Hver dag flyttes over 1,2 milliarder dollar mellom verdens valutamarkeder, slik at ingen land har total kontroll over den nasjonale økonomien. Transnasjonalt samarbeid står nå for mellom 25 og 33 prosent av verdens output, 70 prosent av verdenshandelen, og 80 prosent av internasjonale investeringer (McGrew 2005:20). Transnasjonale selskaper er bundet sammen på et internasjonalt nivå hvor de er en del av den internasjonale økonomien, snarere enn den nasjonale. Disse firmaene overstiger vesentlig nivået på eksport i verden — noe som gjør dem til nøkkelspillere i verdensøkonomien, der de kontrollerer lokasjonen og distribusjonen av økonomiske og teknologiske ressurser (Ibid: 20- 21). Internasjonaliseringen av økonomisk aktivitet fører til at staten mister noe av sin mulighet til å kontrollere økonomiske interaksjoner. Dette skyldes delvis at kvantiteten og hastigheten av den økonomiske strømmen gjør det vanskeligere for den nasjonale regjering å regulere handel, investeringer og kapital (Woods 2005:339). PMCs er transnasjonale selskaper som er en del av den globaliserte økonomien. Dette betyr at statens politiske kontroll av tvangsmakt har endret seg i takt med globaliseringens fremmarsj.

Det faktum at transnasjonale selskaper gjennom globalisering av økonomien har fått

plass og innflytelse rundt det internasjonale beslutningsbordet, beskrives som tidligere nevnt av Krahmman (2003) som en prosess hvor den politiske styringen av militærmakten har gått fra *government to governance*. Dette betyr at en rekke politiske beslutninger som før ble tatt sentralt med autoritet fra staten, nå blir fattet i et nettverksbasert beslutningssystem som skiller seg fra Webers hierarkiske stats- og styringsorganisasjonsmodell (Matlary 2005: 189).

Krahmanns teori tar for seg forandringen i sikkerhetsarkitekturen siden slutten på den kalde krigen. Den argumenterer for at fraværet av en felles militær trussel og den påfølgende utvidelsen av begrepet sikkerhet har ført til en økende differensiering av sikkerhetspolitikk siden begynnelsen på 1990-tallet. Ikke bare har internasjonale institusjoner blitt profilert siden slutten på den bipolare perioden, men i tillegg har private aktører, som ikke-statlige organisasjoner og private sikkerhets- og militærselskaper høstet betydelig innflytelse. Disse faktorene er enda ikke fullt innarbeidet i tradisjonelle modeller i sikkerhetsstudier. Teorien foreslår derfor at et slikt perspektiv kan baseres på konseptet *security governance*, som søker å beskrive utviklingen fra det sentraliserte sikkerhetssystemet under den kalde krigen, til den mer fragmenterte og komplekse sikkerhetsstrukturen vi ser i dag (Krahmann 2003:5).

Med globalisering følger utvikling av informasjonsteknologi. Media har etablert seg som en selvstendig aktør i utenrikspolitikken, og har dermed høstet makt til å styre politiske prioriteringer (Thune m.fl. 2006:209-210). Medias makt til å overstyre politiske beslutninger har blitt betegnet som CNN- effekten.⁵ Media som aktør i en globalisert verden påvirker staters internasjonale omdømme, og er derfor med på å legge premisser for statens mulighet til å utøve politisk kontroll.

Oppgaven søker altså å belyse hva det betyr å ha politisk kontroll for staten i en kontekst bestående av globalisert markedsøkonomi, CNN –effekt og nettverksbaserte beslutningssystem. Innenfor skissert teoretisk kontekst, er det åpenbart at statens

⁵ CNN- effekt innebærer at media har betydelig påvirkning på staters politiske beslutninger.

politiske kontroll over tvangsmakt har fått en annen betydning enn den hadde i Webers hierarkiske statssystem. De neste avsnittene vil derfor diskutere hvilke kriterier for politisk kontroll som vil anvendes for å kunne analysere oppgavens problemstilling: *hvordan kan staten ha politisk kontroll over PMC?*

2.3 Avants kriterier for kontroll av tvangsmakt

For å kunne belyse oppgavens problemstilling, vil jeg benytte meg av Avants (2005) tre kriterier for at staten skal kunne utøve kontroll over tvangsmakt. Disse kriteriene er politisk kontroll, funksjonell kontroll og sosial kontroll. Teorien impliserer at disse tre elementene og hvordan de passer sammen er nøkkelen til et stabilt, legitimt og effektivt forhold mellom sivil og militær (Avant 2005: 44-45). Jeg ønsker å undersøke og systematisere disse kriteriene innenfor en skissert teoretisk kontekst. Mitt bidrag søker å belyse om det er mulig for staten å styre gjennom andre mekanismer enn de tradisjonelle, og i hvilken grad det er nødvendig å utvikle styringsmekanismer som går ut over statsmodellen i en globalisert verden. Oppgaven legger derfor opp til en teoretisk diskusjon av Avants tre kriterier, med empiriske belysninger fra PMCs virksomhet.

2.3.1 Politisk kontroll

Det første kriteriet Avant legger til grunn for statens evne til å kontrollere tvangsmakt, er politisk kontroll. Kontrollen over tvangsmakt kan variere i forhold til den politiske strukturens myndighet. Selv om styrkene er effektive, og har erobret makt gjennom kupp, er det ikke selvsagt at det er mulig å oppnå politisk kontroll. Den politiske kontrollen over militærstyrker vil være avhengig av om den forsterker eller omfordeler makt mellom individer, organisasjoner og institusjoner. De som analyserer forholdet mellom sivile og militæret vil generelt gå ut fra at forandring i politisk kontroll betyr det samme som tap av politisk kontroll. For å kunne avgjøre privatiseringens effekt på politisk kontroll, må man se på om det er staten eller det private som finansierer og plasserer styrker. Dersom bruken av PMCs fører til

forandringer i prosessen på en slik måte at enkelte aktører eller institusjoner får privilegier som andre ikke får, har det skjedd en forandring i den politiske kontrollen. Eksempler på dette er når det tilkommer nye aktører i prosessen, forandring i tilgang til ressurser (som informasjon) som er tilgjengelig for de politiske aktørene, eller at det skjer en drastisk forandring av regimet (Avant 2005:42- 43).

Begrepet ”politisk kontroll” er et av Avants kriterium for at staten skal kunne ha kontroll over tvangsmakt. I oppgavens problemstilling har jeg valgt å benytte begrepet i en bredere forstand. ”Politisk kontroll” vil bli anvendt som en samlebetegnelse for de tre kriterier for statens kontroll av tvangsmakt som jeg legger til grunn for min analyse. Disse kriteriene er legal kontroll, kontroll gjennom markedsmekanismer og kontroll gjennom selvregulering. De neste avsnittene vil forklare nærmere kriterienes betydning. Det første kriteriet som legges til grunn for statens evne til å kontrollere tvangsmakt, vil i denne oppgaven være kontroll gjennom lovverket – altså legal kontroll. Statens legale kontroll over tvangsmakt innebærer at det eksisterer nasjonale og/eller internasjonale lovverk som dekker eksport av militære tjenester, kontraktørers eventuelle lovbrudd, samt deres juridiske rettigheter. Dette er en tradisjonell metode for staten å utøve kontroll på, og et kontrollaspekt som bør være inkludert i en studie om hvordan staten kan ha politisk kontroll over PMCs. I hvilken grad globaliseringsaspektet utfordrer denne formen for regulering, vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

2.3.2 Funksjonell kontroll

Det andre kriteriet Avant legger til grunn for at staten skal kunne utøve kontroll over tvangsmakt, er funksjonell kontroll. I følge Avant handler funksjonell kontroll om hvor effektivt militæret er. Ufører kontraktørene sine oppgaver på en tilfredsstillende måte eller ikke? Tropper med dårlig disiplin som ikke er godt nok forberedt til å forsvare nasjonens interesser, reduserer statens funksjonelle kontroll over tvangsmakt. Mens velforberedte militærstyrker som utfører oppgavene i henhold til kontrakten, fører til økt funksjonell kontroll (Avant 2005:41).

I denne oppgaven vil jeg betegne funksjonell kontroll som statens mulighet til å kontrollere tvangsmakt gjennom kontrakt – altså regulering gjennom markeds mekanismer. Dette er en utradisjonell metode for staten å regulere tvangsmakt på. Denne reguleringsmekanismen fordrer at det eksisterer et åpent fritt marked for PMCs. Uten et eksisterende fritt konkurransemarked, med reelle valgmuligheter, vil ikke oppdragsgiver (staten) ha mulighet til å straffe tilbyder (PMC) dersom selskapet ikke utfører oppdraget i henhold til kontrakten.

2.3.3 Sosial kontroll

Det tredje og siste kriteriet Avant presenterer, er sosial kontroll. I følge Avant betyr sosial kontroll at styrkene skal handle mer eller mindre samstemt med rådene verdier, kultur og forventninger fra folket i samfunnet – altså såkalte universelle verdier. Dette er ikke uproblematisk, da universelle regler og verdier er utviklet i vestlige land. Det vil derfor være en forskjell på verdiene i en lokal kontekst og i det internasjonale samfunnet (Avant 2005: 43-44).

Generelt regner man verdier som demokrati, internasjonal lov, menneskerettigheter og beskyttelse av sivile i krig, som verdier det i stor grad er enighet om i samfunnet. I hvilken grad styresmaktene har sosial kontroll over styrkene avhenger av i hvilken grad deres handlinger reflekterer disse verdiene (Ibid: 42). Kontraktørers handlinger når de er på oppdrag for staten reflekterer statens holdninger og verdier. Derfor kan det argumenteres for at det sosiale kriteriet i enkelte tilfeller er avgjørende for at staten skal kunne ha kontroll over tvangsmakt.

Jeg vil i denne oppgaven betegne Avants sosiale kriterium som kontroll gjennom selvregulering. Det betyr at PMCs evne til selvregulering er avgjørende for statens mulighet til å kontrollere tvangsmakt. Her vil jeg videreutvikle Avants sosiale kriterium ved å tilføre en ny faktor: omdømmefaktoren. I en stadig mer globalisert verden, hvor det er en økende konkurranse om oppmerksomhet, legger en rekke stater ned betydelige ressurser i nasjonal omdømmebygging for å kunne vinne gjennomslagskraft for politiske synspunkter internasjonalt. Omdømmet skapes dels

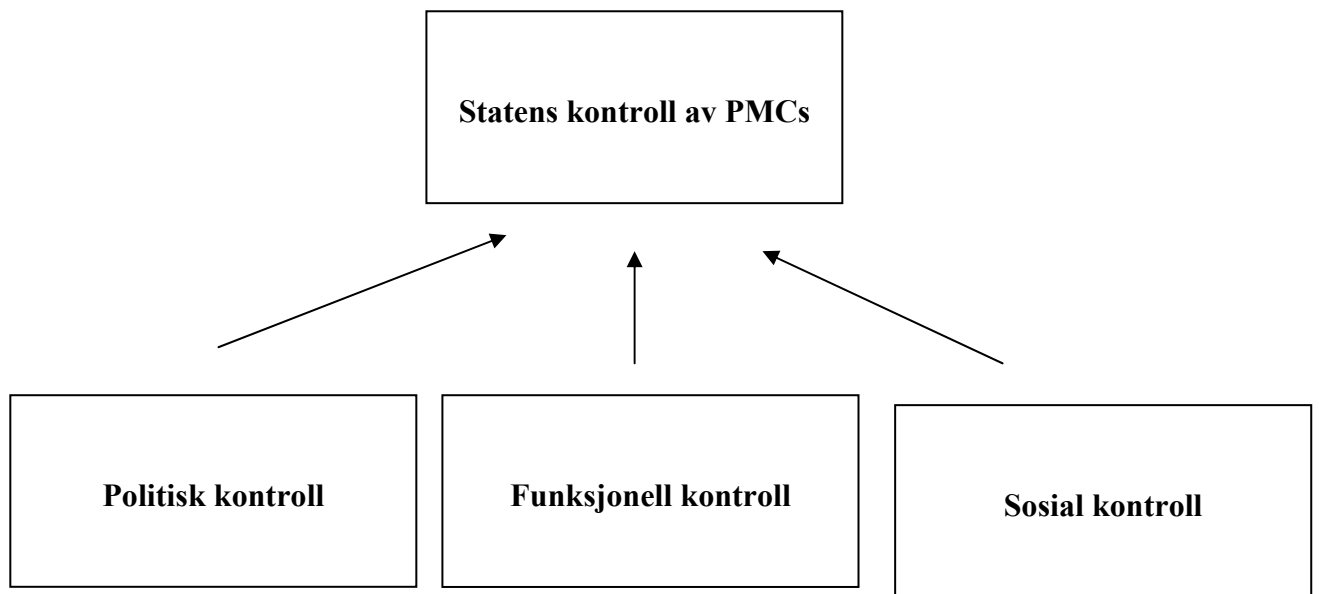
av aktørene selv, og dels av mediene. Fordi medienes rolle er mye mer fremtredene nå enn tidligere, blir hvem og hva man er av avgjørende betydning (Omdømmeutvalgets sluttrapport 2006).

PMCs er kommersielle selskaper som er opptatt av eget omdømme for å tiltrekke seg oppdragsgivere. Dersom det eksisterer et åpent fritt marked blant PMCs, er selvreguleringsmekanismen avgjørende for at selskapet skal kunne overleve på markedet. I følge omdømmeutvalgets sluttrapport (2006), kan denne måten å resonnerer på sies å ha nådd det statlig nivå. Stater tenker i større grad enn tidligere som en bedrift, og er derfor også opptatt av eget omdømme internasjonalt. Dette er grunnen til at PMCs evne til selvregulering er avgjørende for staten. Media vil sørge for at eventuelle lovbrudd begått av PMCs på oppdrag for staten vil skade statens omdømme.

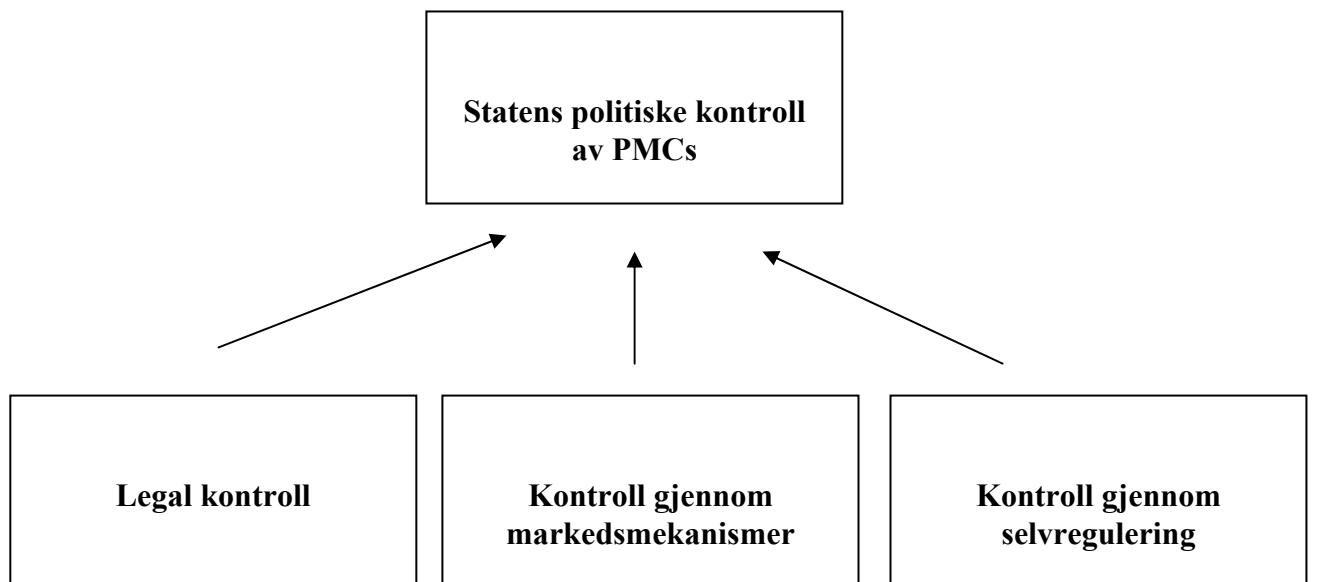
Det som skiller PMCs fra andre privatiserte sektorer er at de opererer i krigssoner. Situasjonene er ofte uoversiktlige, og som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven – lovbrudd blir begått. Dette er åpenbart også tilfelle blant statlige soldater, men til forskjell fra å benytte statlige soldater, er fraværet av mulighet til å stille PMCs ansvarlige det vanligste argumentet mot å benytte PMCs i militære operasjoner (Shearer 1998:69).

Termen ”politisk kontroll” (som hos Avant blir anvendt som ett av tre kriterier) vil altså i dette studiet bli anvendt som en samlebetegnelse for legal kontroll, kontroll gjennom markeds mekanismer og kontroll gjennom selvregulering.

Modell 1: Statens kontroll av PMCs på bakgrunn av Avants kriterier.



Modell 2: Statens *politiske* kontroll av PMCs ut fra de kriterier som vil bli anvendt i oppgaven.



Modellene indikerer et skifte fra Avants kriterier for statens kontroll av PMCs (modell 1) til de kriterier som vil bli lagt til grunn for oppgavens analyse (modell 2).

2.4 Metode

Denne studien er en eksplorerende casestudie som søker å belyse hvordan staten kan ha politisk kontroll over PMCs. For å analysere oppgavens problemstilling, vil jeg benytte meg av kvalitativ metode gjennom granskning av litteratur på området. Kvalitativ metode er definert som ”an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informants and conducted in a natural setting” (Creswell 1994:1-2).

Oppgavens metodedesign vil kunne plasseres under en vid kategori som betegnes som casestudie. Yin definerer casestudie som “an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin 2003:13).

Essensen av casestudie, eller den sentrale tendensen blant alle typer av casestudier er at den prøver å belyse en avgjørelse eller ett sett av avgjørelser: hvorfor ble de tatt, hvordan ble de implementert, og med hvilke resultater (ibid:12). Generelt i casestudier stilles spørsmålene ”hvordan” og ”hvorfor”. Den som undersøker har som regel liten kontroll over hendelsene, og fokuset er på et samtidsfenomen i en *real-life* kontekst (ibid:1).

Oppgaven er en eksplorerende casestudie fordi den fokuserer på et relativt ukjent fenomen — den private militærindustrien — og på et spesielt aspekt av dette fenomenet, nemlig forholdet mellom PMCs og staten (Havnelid 2006:10). Målsetningen med en eksplorerende undersøkelse er å komme frem til en mer presis problemstilling, som så kan undersøkes i neste fase av prosjektet eller eventuelt i en senere undersøkelse (Hellevik 2002:88). Fenomenet er et samtidsfenomen hvor jeg ikke har noen form for kontroll over hendelsene. Det kan imidlertid diskuteres i hvilken grad det i dette studiet er mulig å undersøke fenomenet i en *real-life* kontekst.

Undersøkelsen vil primært bestå av en kombinasjon av teorifortolkende og teoriutviklende casestudie med empirisk belysning. Hva jeg søker å fortolke og videreutvikle er Avants (2005) bidrag, som innebærer tre kriterier for kontroll av tvangsmakt: politisk kontroll, funksjonell kontroll og sosial kontroll. Undersøkelsen vil innebære og fortolke disse kriteriene, samt bidra til videreutvikling av kriteriene ut fra oppgavens teoretiske kontekst. Anvendelse av en teoretisk fortolkende casestudie innebærer at forskeren, i lys av eksisterende begreper og teorier, gir kriterier for empirisk relevans. I tillegg innebærer denne formen for casestudie at forskerens vektlegging av ulike sider ved et casemateriale, kan åpne for flere teoretiske fortolkninger. Hensikten er imidlertid å anvende generaliseringer for å kaste lys over spesielle saker (Andersen 2005: 68). Jeg vil benytte meg av teoretisk fortolkende casestudie i analysen av Avants to første kriterier for statens kontroll av tvangsmakt: politisk kontroll og funksjonell kontroll. Mens teorifortolkende casestudier tar utgangspunkt i etablerte begreper og teori, er siktemålet med teoriutviklende studier å utvikle ny teori gjennom å koble empirisk variasjon til teoretisk relevans. Det kan skje gjennom utvikling av nye begreper eller falsifisering eller modifisering av etablert teori (ibid: 73). Undersøkelsens siktemål er å videreutvikle Avants tredje kriterium for kontroll av tvangsmakt: sosial kontroll.

2.4.1 Analyseenheter

Hovedformålet med undersøkelsen er å finne ut hvordan staten kan ha politisk kontroll over tvangsmakt dersom den benytter seg av private militære selskaper ut fra tre gitte kriterier. For å analysere denne problemstillingen og benytte relevant informasjon (Yin 2003:23), er det nødvendig å identifisere undersøkelsens analyseenheter. I dette tilfellet vil oppgavens analyseenheter være tre kriterier for kontroll av tvangsmakt: legal kontroll, kontroll gjennom markeds mekanismer, kontroll gjennom selvregulering. Analyse av disse kriteriene vil kunne kaste lys over statens mulighet for kontroll av tvangsmakt i en skissert teoretisk kontekst.

2.4.2 Kilder

Selv om en rekke artikler og bøker som omhandler PMCs er blitt skrevet de siste 15 årene, kan området fortsatt beskrives som ungt og under konstant akademisk utvikling (Hammer 2006:25). Jeg vil i denne oppgaven benytte meg av to former for datamateriale: førstehåndskilder vedrørende PMCs aktiviteter, samt andrehåndskilder som innebærer akademisk og journalistisk litteratur. For å se på førstehåndslitteratur ut fra PMCs standpunkt, har jeg benyttet meg av rapporter og informasjon som er tilgjengelig på firmaenes hjemmesider. Førstehåndsinformasjon fra statens ståsted som blir benyttet i oppgaven, er først og fremst offentlige rapporter og utredninger. Andrehåndslitteratur vil primært være akademiske bøker og artikler, samt nyhetsartikler. To akademikere har spesielt bidratt på dette området: Deborah D. Avant, og P.W. Singer. Disse forfatterens bidrag vil legges til grunn for en betydelig del av oppgavens analyse.

Nyhetsartiklene som ligger til grunn for en rekke av de empiriske eksemplene, inneholder i stor grad kontroversielle hendelser. Grunnen til dette er at eksempler hvor PMCs opptrer i henhold til lover og regler (som er de fleste tilfeller), ikke er relevant for oppgavens problemstilling. Det er kun i de tilfeller hvor PMCs på oppdrag for staten bryter lover og regler, at staten har et kontrollproblem. Dette betyr at utvalget av nyhetsartikler som er brukt for å kaste empirisk belysning over oppgaven er polarisert. De nyhetsartiklene som blir brukt som empiriske eksempler skildrer hendelser som også er referert til i den akademiske litteraturen på området.

3. kapittel. Legal kontroll

3.1 Innledning

”Not one contractor of the entire military industry in Iraq has been charged with any crime over the last 3 and a half years, let alone prosecuted or punished. Given the raw number of contractors, let alone the incidents we know about, it boggles the mind” (Singer sitert i Washington Post 15.01.2007).

Oppgavens første kriterium for statens politiske kontroll over PMCs, er legal kontroll. Legal kontroll er operasjonalisert på følgende måte: det må eksistere nasjonal lovgivning og/eller internasjonal lovgivning som dekker eksport av militære tjenester, samt PMCs handlinger og rettigheter. Legal kontroll er en av statens tradisjonelle kjerneoppgaver, og er et kriterium som bør være til stede for å avgjøre om staten har politisk kontroll over tvangsmakt.

3.1.1 Er legal kontroll avgjørende for politisk kontroll?

I de tilfeller hvor kontraktørene utfører ikke-kontroversielle sivile oppgaver (som er de fleste tilfellene) som for eksempel logistikksupport, er ikke det legale kriteriet nødvendigvis avgjørende for statens politiske kontroll av tvangsmakt. De tilfeller hvor det legale kriteriet kan være avgjørende, er episoder hvor kontraktører blir trukket inn i kampsituasjoner, og hvor de utfører handlinger på lik linje med statlige soldater, selv om de offisielt ikke er en del av de militære styrkene. Det går altså ikke alltid et klart skille mellom statlige og private styrker ute i felten. I april 2005, da USAs hovedkvarter i Irak ble angrepet, var det ikke statlige styrker, men personell fra det private selskapet *Blackwater* som slo tilbake mot angriperne. For å utføre motangrepet, var selskapet avhengig av egne helikoptre. Dagen etter var fem ansatte i det private selskapet *Hart Group* involvert i kamp i Kut. Koalisjonsstyrkene kom

ikke de private styrkene til unnsetning, og en av de ansatte blødde i hjel på toppen av en bygning (Avant 2005: 232- 233).

Episoden da kontraktører fra *Blackwater* ble drept og lemlestet av folkemengden på åpen gate i Fallujah (referert til innledningsvis), var med å bidra til debatt rundt det uklare skillet mellom statlige og private soldater. For irakiske opprørerne var kontraktørene like mye amerikanske okkupasjonsstyrker som de statlige styrkene.

Det legale kriteriet gjør seg spesielt gjeldene i tilfeller hvor kontraktører misbruker sin autoritet ute i felten. Bildene av amerikanske kontraktører som mishandler fanger under avhør i Abu Ghraib- fengselet utenfor Baghdad sjokkerte en hel verden. Flere fanger skal blant annet ha blitt slått og truet med militærhunder mens de ble tvunget til å kle seg nakne. En kvinnelig fange skal ha blitt voldtatt, og andre fanger skal ha blitt mishandlet så hard at det fikk dødelig utfall (CNN 27.07.2004). I slike tilfeller vil det være avgjørende hvilke juridiske rettigheter kontraktørene har, og i hvilken grad nasjonale eller internasjonale lovverk dekker illegale handlinger begått av private kontraktører. Spørsmålet er om globaliseringen har ført til at nasjonal lovgivning ikke er egnet til å dekke feltet på en tilfredsstillende måte. Grunnen til dette kan være at PMCs transnasjonale natur gjør det problematisk å lovregulere deres virksomhet nasjonalt. Om dette er tilfelle, vil da internasjonal lovgivning dekke de nasjonale juridiske smutthullene?

3.2 Nasjonal lovgivning

I hvilken grad er staten i en globalisert verden i stand til å lovregulere private militære selskaper? Er nasjonal lovgiving i det hele tatt anvendbart på en globalisert industri? En annen faktor som bør tas med i betraktning er eksistensen av politisk vilje nasjonalt til å regulere virksomheten. En ansatt i det amerikanske utenriksdepartementet har for eksempel uttalt: ”our job is to protect Americans, not to investigate Americans” (Singer 2004a:538-539).

PMCs handlinger blir ofte sett i forlengelse av en stats utenrikspolitikk selv i de tilfeller hvor selskapet ikke opererer under kontrakt med sin hjemstat. Det bør derfor være i staters interesse å opprette reguleringsmekanismer for PMCs som opererer utenfor eget territorium. Dersom PMCs er under nasjonal lovregulering, er det dessuten en større sannsynlighet for at lover og regler vil bli overholdt (Holmqvist 2005: 50).

PMCs virksomhet er mest utbredt i USA, Sør- Afrika og Storbritannia, og de neste avsnittene vil derfor se nærmere på den nasjonale lovgivningen på feltet i disse statene. Som vi skal se, er det åpenbare store forskjeller på graden av lovregulering innenfor de tre statene. Mens den britiske regjeringen så langt bare har utarbeidet forslag til lovregulering av PMCs, er det i Sør- Afrika nedlagt strenge forbud mot PMCs virksomhet.

3.2.1 Amerikansk lovgivning

USA har benyttet seg av private kontraktører i en årrekke, under blant annet første og andre verdenskrig, Korea-krigen og Vietnam-krigen (Kidwell 2005: 12-18). Landets bruk av kontraktører i utenlandske militæroperasjoner har nådd nye høyder de siste ti årene. Under Gulf- krigen var antatt forholdstall mellom kontraktører og amerikanske militære 50:1 (Holmqvist 2005:23). I Irak etter den amerikanske invasjonen i 2003, ble forholdstallet anslått til 10:1 (Østerud 2005:79). I dag er antallet kontraktører i Irak rundt 100 000 (Washington Post 05.12.2006). USAs internasjonale engasjement i kampen mot terror etter 11. september 2001 bidro til betydelig økt etterspørsel på det private militære markedet. USA har økt sin internasjonale tilstedeværelse, samt redusert antall tjenestemenn i det amerikanske statlige militæret (Holmqvist 2005:23). Dette har ført til at USA er blitt avhengig av å kjøpe militære tjenester av private selskaper — en situasjon som byr på juridiske utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.

The Uniform Code of Military Justice (UCMJ) gjelder kun dersom medlemmer av det amerikanske statlige militæret bryter loven (Singer 2004a:537). Dersom Kongressen

erklærer krig, faller også private kontraktører under UCMJ. Dette har ikke skjedd på 65 år. Dette betyr at så lenge Kongressen formelt ikke har erklært at landet er i krig, faller alle sivile utenfor det juridiske systemet (Singer 2007). Denne realiteten vil amerikanske myndigheter nå forandre på. Ved å legge til fem nye ord i lovgivningen⁶, skal kontraktører også kunne dømmes under UCMJ. Dette betyr at UCMJ i prinsippet nå kan gjelde for kontraktørene som deltar i operasjonene i Afghanistan og Irak (Washington Post 15.01.2007). Men det eksisterer også visse uklarheter i lovens utvidelse. Det er åpenbart at militære kontraktører som jobber direkte eller indirekte for det amerikanske militæret faller inn under lovforandringen. Men det er imidlertid uklart om de som utfører tilsvarende jobber for andre departement i den samme krigssonen også faller under den utvidede lovgivningen (Singer 2007).

Intensjonen med *Military Extraterritorial Jurisdiction Act* (MEJA) fra 2000 var at den skulle fylle det juridiske hullet i UCMJ ved å omfatte sivilpersoner som bidrar i amerikanske militæroperasjoner utenfor USA (Singer 2004a: 537). I teorien har amerikanske kontraktører i Irak og Afghanistan falt under MEJA. Likevel har det ikke per dags dato blitt reist tiltale mot noen kontraktører på bakgrunn av MEJA (Washington Post 15.01.2007). Kontraktører fra selskapet *DynCorp* ble beskyldt for seksuell mishandling av sivile under krigen på Balkan. Ugjerningene førte til at bosniske myndigheter ville rettsforfølge *DynCorp*, men selskapet ble ”reddet” av MEJA, som slår fast at de som har utført kriminelle handlinger og har kontrakt med det amerikanske forsvarsdepartementet (DoD), kun skal dømmes av den amerikanske føderale domsstolen (Avant 2005: 233- 234, Holmqvist 2005:27).

Også etter Abu Ghraib- skandalen ble kontraktører etterforsket under MEJA (Avant 2005: 234). Bildene av torturen og mishandlingen av fanger under avhør i Abu Ghraib - fengslet utenfor Bagdad⁷ ble vist verden rundt, og satte PMCs rolle og

⁶ Dette ene avsnittet (nummer 552 av totalt 3510 avsnitt) fastslår at ”Paragraf (10) av avsnitt 802 (a) av tittel 10, amerikansk lov (artikkel 2(a) av UCMJ) er endret ved å slette ”war” og innsette ordene ’declared war or or a contingency operation’.” (Singer 2007).

⁷ Se side 26 for beskrivelse av hendelsen.

aktiviteter på dagsorden. De involverte kontraktørene ble anklaget av amerikanske føderale myndigheter, men det ble aldri reist tiltale (Washington Post 15.01.2007). Altså har ingen så langt måtte stå til rette for mishandlingen i Abu Ghraib, til tross for at minst to kontraktører var direkte eller indirekte ansvarlig for mishandlingene (Holmqvist 2005: 27).

MEJAs svakhet er at den kun gjelder for personer som jobber direkte for det amerikanske forsvarsdepartementet på amerikanske militærfasiliteter, ikke de kontraktørene som jobber for andre amerikanske firmaer, eller amerikanske statsborgere som jobber utenfor USA for utenlandske regjeringer eller organisasjoner (Singer 2004a:537). Her dukker utfordringene rundt bruken av sub - kontraktører opp. I Irak er dette et utbredt fenomen: i stede for å jobbe direkte for den amerikanske stat eller *Coalition Provisional Authority* (CPA), inngår en rekke PMCs sub - kontrakter for å sørge for sikkerheten for andre kontraktører som den amerikanske stat eller PMCs har leid inn. Kontraktørene kan også være innleid av irakiske firmaer eller private utenlandske selskaper som vil prøve lykken i Irak (Isenberg 2006a:6). USA og Storbritannia benytter seg av lokalt irakisk personell, samt kontraktører av andre nasjonaliteter for å dekke etterspørselen i landet. Privat militærpersonell i Irak består blant annet av kontraktører fra Fiji, Nepal, Serbia, Montenegro, Bosnia og Herzegovina. Å leie inn kontraktører fra andre nasjoner kompliserer den juridiske dimensjonen ytterligere dersom disse begår kriminelle handlinger (Holmqvist 2005: 29), fordi det kan føre til at PMCs som er ansvarlige for ugjerninger ikke blir straffet (Hammer 2006: 83).

Dersom en amerikansk kontraktør ansatt i et privat militærselskap begår straffbare handlinger i utlandet, og ikke oppfyller noen av de overnevnte juridiske standardene, kan kun det landet kontraktøren er på oppdrag i, igangsette rettsforfølgelse. At dette skjer, er imidlertid lite sannsynlig. Dersom det hadde oppstått mistanke om at PMC-personell hadde begått kriminelle handlinger på irakisk jord under krigen i Irak, kunne man ikke forvente at amerikanske PMCs ville overgi noen av sine ansatte til Saddam Hussein (Singer 2004a: 537-538). Dessuten har kontraktører som opererer i

Irak immunitet fra å bli saksøkt lokalt under CPA ordre 17⁸ (nedfelt i 2003 og fornyet 24. juni 2004, for at den skal gjelde ut tiden de multinasjonale styrkene har mandat til å være i Irak) (Holmqvist 2005:27). Mangel på total juridisk dekning nasjonalt fører til:

“an environment where civilians are untouchable despite commission of what would be serious crimes within the United States..... A contractor, there to support the U.S national interests, could murder, rape, pillage and plunder with complete, legal unaccountability” (Singer 2004a:537-538).

3.2.2 Amerikansk regulering av eksport av militærtjenester

Den amerikanske *Arms Export Control Act of 1968* regulerer våpenvirksomheten, samt eksporten av militære tjenester, og er primærloven i amerikanske prosedyrer for salg av militært utstyr og tilhørende tjenester (Britiske Green Paper 2002:39). Amerikanske selskaper som tilbyr militær rådgiving til andre nasjonaliteter (i USA og utenlands), er pliktet til å registrere seg og motta en lisens fra det amerikanske utenriksdepartementet under *International Transfer of Arms Regulations* (ITAR) som implementerer *Arms Export Control Act*. Lisensprosedyren innebærer at PMCs må underrette Kongressen dersom selskapet ønsker å eksportere militærtjenester som er verdt mer enn 50 millioner amerikanske dollar (Britiske Green Paper 2002:39). En rekke kontrakter faller naturlig inn under denne kategorien, mens kontrakter av større omfang enkelt kan deles opp for å passe under kategorien (Singer 2004a:538- 539).

Ved å regulere hva som blir solgt til utenlandske regjeringer, håper USA å sikre seg at salget av militær- og sikkerhetstjenester vil fremme den amerikanske regjeringens interesser. I tillegg kan reguleringen motvirke at PMCs inngår kontrakter med land som har havnet på myndighetenes svarteliste. I 1998 fikk selskapet *Military*

⁸ CAP ordre nr.17 (revidert): URL <<http://www.iraqcoalition.org/regulations/#Orders>>

Professional Resources Incorporated (MPRI) lisens for å inngå kontrakt med regjeringen i Ekvatorial-Guinea for å evaluere landets forsvarsdepartement, samt utføre oppdrag som kystvakter. Ekvatorial- Guinea er et land som bryter en rekke menneskerettigheter. Tanken var at MPRI's tilstedeværelse skulle føre til en forbedret menneskerettighetssituasjon, i tillegg til å styrke USAs fremtidige oljeinteresser (Avant 2005: 154). Problemet med denne lisensordningen er at USA sannsynligvis ikke har oversikt over hva individuelle PMCs gjør i et bestemt land (Ibid: 149-150).

Amerikanske PMCs kan også selge sine tjenester utenlands gjennom *US Department of Defence Foreign Military Sales* (FMS) program, som ikke krever lisens fra utenriksdepartementet. Under FMS betaler Pentagon kontraktørene for tjenestene de utfører for utenlandske regjeringer, som igjen refunderer penger til Pentagon. *Vinnells* kontrakt for å trene opp den saudi- arabiske nasjonalgarden, og MPRI's kontrakt for å lære opp det makedoniske og bulgarske militære, falt under FMS programmet (Schreier og Caparini 2005:106).

3.2.3 Britisk lovgivning

Om man ser bort i fra USA og Sør-Afrika eksisterer det få nasjonale reguleringer av den privatiserte militærindustrien. Kun i Storbritannia er det blitt gjort et seriøst forsøk gjennom å legge frem potensielle alternativer for regulering av PMCs i *Green Paper* (Singer 2004a:540) fra 2002. Det var selskapet *Sandlines* handlinger på 1990-tallet som resulterte i *Green Paper*. *Green Paper* er et juridisk forarbeid fra regjeringen til Parlamentet, som skisserer mulighetene for regulering av private militærselskaper (Halvorsen 2005: 348).

Gjeldene britiske regler for bruk av kontraktører forutsetter at det i et hvert operasjonsteater skal finnes et identifiserbart, tilgjengelig og trygt område hvor kontraktører kan operere. Dette området avgrenses av en frontlinje opp mot konfliktområdet. I teorien skal derfor de fleste støttefunksjoner frem til frontlinjen være uproblematisk (Uttley 2004: 153- 154). Problemet er at dette skillet er meget

uklart i dagens internasjonale operasjoner. Manglende infrastruktur og egnede operasjonsområder er noen av utfordringene. I tillegg har moderne asymmetrisk krigføring brakt logistikkomponenten og kontraktørene helt frem i frontlinjen. Statisk slag på et klart definert slagfelt spiller i dag en meget begrenset rolle i de fleste internasjonale konflikter. Det er også problematisk å skille mellom vennligsinnet og fiendtlig territorium (Halvorsen 2005:341).

For å møte noen av de juridiske utfordringene rundt den økende bruken av private kontraktører i forhold til krigens folkerett og skillet mellom legitime og illegitime stridene, har det britiske forsvaret iverksatt en ordning hvor deler av det sivile personellet går inn under ordningen *sponsored reserves*. Dersom forsvaret har behov for tjenester som bare kan utføres av sivile kontraktører, også i den direkte konfliktsonen, skal en størst mulig del av disse falle inn under konseptet (Halvorsen 2005:342). Disse sivile skal regnes som militærpersonell, men med arbeidsoppgaver identiske med dem de ville ha hatt som sivilt ansatte (Moore & Anthill 2000). Denne ordningen er ment som å fungere som en løsning på en potensiell juridisk gråson. Så langt er det meget få funksjoner som er overtatt av *sponsored reserves* (Halvorsen 2005: 343).

3.2.4 Bakgrunnen for *Green Paper*

Det første moderne britiske PMC oppstod i 1967 da David Stirling, grunnleggeren av *Special Air Service (SAS)*, forlot Hæren og startet selskapet *Watchguard*. Dette firmaet drev i flere tiår med trenings-, konsulent- og vaktoppdrag for en rekke stater som hadde gode forhold til Storbritannia (Schreier & Caparini 2005:19). Flere britiske allierte, ofte med tidligere kolonitilhørighet og tette bånd til britiske myndigheter, nøt godt av denne omfattende, men diskre støtten fra sin tidligere koloniherre. Selskaper som *Watchguard*, *Saladin Security* og *Keenie Meenie Services* gav pensjonert militærpersonell med bred erfaring og kompetanse en mulighet til å tjene gode penger. Samtidig fikk den britiske regjeringen et fleksibelt redskap for en sikkerhets- og utenrikspolitikk utenfor offentlighetens søkelys og parlamentarisk

kontroll (Halvorsen 2005: 346). Britiske militærselskaper var svært nøye med å ikke ta oppdrag som var i strid med statlige britiske interesser. De fungerte heller som en effektiv løsning i tilfeller der offisiell militær støtte kunne være politisk sensitivt og upopulært. Dette var tilfelle i Oman i 1970-årene og ved begynnelsen av 1980-tallet på Sri Lanka da britiske offiserer, lånt ut til de lokale regjeringene, stadig vekslet mellom private firmaer og offisiell militær tjeneste (Shearer 1998: 36-37).

Dette diskre samarbeidet tok en annen vending på slutten av 1990-tallet da selskapet *Sandline International* var involvert i to meget kontroversielle episoder, i henholdsvis Papua Ny Guinea og Sierra Leone (Halvorsen 2005: 347). Selskapet var registrert på Bahamas for å nyte godt av skattefordeler, og for å slippe unna britisk lovgivning og offentlig granskning (Holmqvist 2005: 54).

I 1997 skapte selskapet alvorlige diplomatiske problemer mellom Storbritannia og Australia gjennom sitt forsøk på å gripe inn i konflikten mellom Papua Ny Guineas regjering og opprørere på øya Bougainville. *Sandline* var leid inn av regjeringen for å trene regjeringsstyrker og nedkjempe opprørere. Episoden endte med kupp fra offiserer som var misfornøyd med det utenlandske engasjementet. I tillegg manglet de tillit til de statlige militærstyrkene. *Sandlines* leder, Timothy Spicer ble arrestert på Papua Ny Guinea. Det kom sterke australske protester mot det man oppfattet som innblanding fra britiske leiesoldater i Australias tradisjonelle interessesfære (Shearer 1998:11-13). Landets nye regjering ble senere trukket for en internasjonal voldgiftsrett og dømt til å betale sine kontraktsforpliktelser på 36 millioner amerikanske dollar til *Sandline* (Halvorsen 2005: 347).

Året etter høstet *Sandline* igjen oppmerksomhet. Denne gangen var de innleid av regjeringen i Sierra Leone for å trene regjeringsstyrkene. Sierra Leone var på dette tidspunktet gjenstand for en FN-ledet våpenembargo. Embargoen skulle blant annet håndheves av Storbritannia som hadde flåtestyrker i området. Det kom frem at *Sandline* forsynte president Ahmed Kabbahs styrker, stikk i strid med FN-embargoen og britisk lov. I tillegg hadde dette sannsynligvis skjedd med *Foreign and Commonwealth Office (FCO)* sin stilletiende godkjennelse (BBC News 1998).

Episoden skapte massive bølger i det britiske politiske miljøet. Underhuset krevde regjeringen Blairs umiddelbare avgang. Selv om den britiske regjeringen ikke ble stilt til ansvar for affæren, førte det til omfattende omstillinger i utenriksdepartementet. Denne episoden ble også forløperen til en omfattende britisk debatt rundt private militærselskaper. I tillegg er det blitt hevdet at *Sandlines* handlinger i Sierra Leone førte til at britene så seg nødt til å intervensere i 2000. *Sandline* hadde, til dels sammen med *FOC* skapt en myte om sin oppdragsgiver som den ”gode” parten i konflikten. I tillegg hadde departementet lagt ned mye prestisje i samarbeidet med Kabbah. Da et nytt kupp truet med å fjerne den sittende regjering, var britene nødt til å gripe inn militært (Smith 2004).

Om dette var tilfelle, ser man at private selskapers handlinger kan binde staters myndigheter til en gitt politisk kurs (Halvorsen 2005: 348). Den britiske regjeringens maktesløshet overfor *Sandlines* handlinger, ble utgangspunktet for utarbeidelsen av *Green Paper*.

3.2.5 Det britiske *Green Paper*

I det britiske *Green Paper* blir det vurdert seks mulige alternativer for legal regulering av PMCs. Det første er totalforbud mot militære aktiviteter utenlands. Dette ville være den mest direkte måten å håndtere private militærselskapers aktivitet utenfor landets grenser på (Britiske Green Paper 2002: 22-26). Denne formen for regulering vil sannsynligvis føre til at britiske PMCs velger å etablere seg i utlandet, og vil i så måte ikke være en optimal reguleringsløsning (Ninth Report). Muligheten for å unnsnippe nasjonal lovgivning ved å registrere firmaet utenlands understreker det globale aspektet av sikkerhetspolitikken. En mildere form for regulering av privat militær virksomhet, kan i følge *Green Paper* være å forby rekruttering for militær aktivitet utenlands (Britiske Green Paper 2002: 22-26).

Et annet forslag til regulering er å følge USAs fotspor ved å opprette et lisensregime for militære tjenester. Dette vil fordre at selskapene eller individuelle personer må

motta en lisens fra britiske myndigheter for å signere kontrakter som innebærer militær- og sikkerhetsaktiviteter utenlands (Britiske Green Paper 2002: 22-26). Regulering gjennom lisens kan sørge for at PMCs ikke inngår kontrakter som innebærer kamp- oppdrag, eller oppdrag som kan skade britiske utenrikspolitiske interesser (Ninth Report). Tatt i betraktning at den britiske regjeringen allerede praktiserer en lisensordning for eksport av militært utstyr, vil det være nærliggende å innføre samme rutine for eksport av militære tjenester (Kinsey 2005).

En liknende variant av dette reguleringsforslaget vil være at regjeringen i stedet for å bevilge lisens for spesifikke kontrakter, gir selskapene lisens for aktiviteter de har lov til å utføre i spesifikke land. Dette betyr altså en generell lisens for PMCs (Britiske Green Paper 2002: 22-26). Denne formen for lisensregulering kan være en mindre byråkratisk variant, da blant annet Tim Spicer i selskapet *ArmorGroup* har uttrykt bekymring over sakte- gående byråkratiske prosesser (Ninth Report).

En alternativ form for regulering er av den britiske utenrikskomité karakterisert som ”*light regulatory framework*”. Denne formen innebærer at selskapene må registrere seg hos regjeringen og melde fra om hvilke kontrakter de byr på (Ninth Report).

Den siste, og mest kontroversielle formen for regulering som er foreslått i det britiske *Green Paper*, er selvregulering. Dette vil innebære frivillige uskrevne regler for hva som er aksepterte måter å handle på. Disse uskrevne reglene vil blant annet inneholde respekt for menneskerettigheter, respekt for internasjonal lov, respekt for suverenitet og åpenhet – noe som innebærer tilgang på informasjon for myndighetene eller regjeringen (Britiske Green Paper 2002: 22-26). Denne formen for regulering fordrer at selskapenes deltakelse på det åpne frie marked fører til at omdømme blir avgjørende for å høste fremtidige kontrakter. Ansatte i *ArmorGroup* poengterer at “implications of a breach of a morally justifiable voluntary code will prove to be a major motivator for compliance by any company concerned for its reputation”. Likevel blir ikke denne formen for regulering anbefalt, da det gjør det vanskeligere for den britiske regjeringen å hindre at PMCs handler mot britiske interesser. Dersom kontraktører har begått kriminelle handlinger, og sannsynligheten er liten for at

lovbruddet noen gang vil bli oppdaget, er det også lite trolig at selvregulering vil fungere (Ninth Report).

På bakgrunn av regjeringens forslag til reguleringer gjennom *Green Paper*, konkluderer den britiske utenrikskomiteen blant annet med at regjeringen bør studere den amerikanske lisensordningen nøye for å vurdere om denne formen for regulering egner seg for Storbritannia. I tillegg oppfordres regjeringen til å bidra til utvikling av en ny internasjonal konvensjon for regulering av PMCs (Ninth Report). Om komiteens anbefalinger blir tatt til etterretning, gjenstår å se. I følge Singer ser det ut til at den britiske planen for å regulere PMCs blir skjøvet inn i fremtiden for å bli løst på et senere tidspunkt, mens industrien fortsetter sine aktiviteter (Singer 2004a:541).

3.2.6 Sør-afrikansk lovgivning

Det mest direkte nasjonale grepet for å lovregulere privat militærindustri er blitt tatt av den sør-afrikanske regjeringen. Det er to grunner til dette: for det første var en rekke av de ansatte i sør-afrikanske PMCs tidligere militærpersonell som hadde støttet det gamle apartheidregimet – noe som fikk den nye ANC⁹ - regjeringen til å tvile på deres motiver. Den andre grunnen var selskapet *Executive Outcomes* (EO) sine kontroversielle handlinger på 1990- tallet (Avant 2005:158).

Sør-Afrika var et militarisert samfunn under apartheidregimet. Da den nye ANC-regjeringen tok over landet, ble siktemålet å bidra til fred og verne om menneskers sikkerhet snarere enn nasjonal sikkerhet. Det faktum at sør-afrikansk PMC- personell i stor grad bestod av tidligere apartheidforkjempere, gjorde at forholdet mellom PMCs og regjeringen ble meget anspent (Avant 2005: 158).

Som følge av *Executive Outcomes* sine kontroversielle handlinger på 1990- tallet, ble *The South African Regulation of Foreign Military Assistance* (FMA) vedtatt i

⁹ African National Congress

september 1998 (Holmqvist 2005:52). Loven gjelder for: ”a natural person who is a citizen of, or permanently resident in, the Republic, a juristic person registered or incorporated in the Republic, and any foreign citizen who contravenes any provision of this Act within the borders of the Republic” (Shreier og Caparini 2005: 107).

Brudd på loven kan medføre fengselsstraff på opp til ti år. I tillegg kan brudd på FMA gi bøter på opp til en million sørafrikanske rand for personer med sørafrikansk bopel som deltar i militære oppdrag utenfor landets grenser uten å ha fått løyve fra staten (Shreier og Caparini 2005: 107).

Motivasjonen bak loven var både moralsk og pragmatisk. Moralsk var Sør- Afrika pliktet til å føre en etisk utenrikspolitikk og en ”skånsom” sikkerhetsdoktrine, noe som begge krevde regulering av PMCs. Pragmatisk så den sørafrikanske regjeringen på EO og andre PMCs som en trussel mot regjeringens stabilitet og kontrollen over egen utenrikspolitikk (Avant 2005:161).

Lovens virkeområde er todelt, den forbyr “leiesoldataktivitet” samtidig som den regulerer militær assistanse utenlands. All form for militær assistanse, inkludert rådgivning, opplæring, personal, logistikk, finans eller alle andre handlinger som kan bidra til å fremme militære interesser på den ene siden av en konflikt, innebærer at selskapene må skaffe seg godkjenning fra *National Conventional Arms Control Committee* (NCACC) før de kan signere kontrakt med oppdragsgiver (Holmqvist 2005:52). Menneskerettigheter og internasjonal lov ligger til grunn for beslutning om lisens blir gitt eller ikke (Britiske Green Paper 2002:40).

3.2.7 Executive Outcomes

Executive Outcomes (EO) havnet i sørafrikanske myndigheters søkelys i 1992 da selskapet aktivt tok del i borgerkrigen i Angola (Britiske Green Paper 2002: 11). I følge den sørafrikanske regjeringen oppstod det største problemet da en ansatt i EO fra Angola skjøt en sørafrikansk EO- ansatt. I tillegg hevdes det at EO og andre PMCs handlinger på 1990- tallet undergravde regjeringens autoritet og Sør- Afrikas

nye sikkerhetsagenda. Regjeringen mente at EO gjennom å bidra i utenlandske politiske konflikter, førte en uoffisiell sørafrikansk politikk. Også EOs rekruttering av statlige soldater satte regjeringen i en ubekvem situasjon. Regjeringen ønsket å ende EOs oppdrag i Angola, og dette ble opptakten til etableringen av *The South African Regulation of Foreign Military Assistance* (FMA) (Avant 2005: 164- 165).

I 1995 ble søkelyset igjen rettet mot *Executive Outcomes*. Selskapet hadde denne gangen inngått kontrakt med regjeringen i Sierra Leone for å trene opp regjeringsstyrkene — en styrke som hadde begått en rekke overgrep mot sivilbefolkningen i landet. I tillegg ble det hevdet at EO hadde gruveinteresser i Sierra Leone (Britiske Green Paper 2002:12). Pressen rapporterte om EO- ansattes mishandling av sivile, men EO jobbet også for humanitære mål i Sierra Leone, som å transportere lærere og elever hjem fra skolen. Uansett legale eller illegale handlinger fra EO og andre PMCs, ble det fra den sørafrikanske regjeringens side argumentert med at PMCs eksistens førte med seg ubehag for sørafrikanske styresmakter.

”The decision to intervene and to take sides in an armed conflict is a political one, whether is made by an international organization, a regional organization, a coalition of states, or a single state. When private individuals and companies are allowed to make such decisions, the concept of international law loses all meaning “(Avant 2005: 164- 165).

3.2.8 Sørafrikansk lov i praksis

Etter den kalde krigens slutt åpnet det seg et langt større behov for PMCs i Afrika. I tillegg åpnet det seg et nytt marked etter 11. september 2001 innenfor USAs militæroperasjoner i Afghanistan og Irak. I 1998 mottok EO lisens fra NCACC for å tilby sine tjenester. Men innen 2000 var en rekke tjenestemenn i den sørafrikanske regjeringen enige om at FMAs intensjon var å gjøre den private militærsektoren illegitim, i tillegg til å sette selskaper som EO ut av business (Avant 2005:159-162).

FMA er blitt kritisert av PMCs ansatte for å være uklar. Men viktigere kanskje er det faktum at PMCs ansatte følte at de ikke kunne stole på at loven ble rettferdig anvendt. Dette har ført til at en rekke sørafrikanske PMCs har flyttet sine baser utenlands. Innen et år etter at FMA trådte i kraft, ble EO lagt ned i Sør- Afrika (Avant 2005:162-163). En av de ansatte i EO uttrykte at han slett ikke var bekymret, da firmaet allerede hadde fått tilbud fra tre andre afrikanske land om å bruke dem som base. I tillegg hadde en stor europeisk gruppe tilbudt seg å kjøpe hele selskapet. EO hadde i 1993 også registrert seg i Storbritannia for å unnslipe den strenge sørafrikanske lovgivningen (Singer 2003:104). En rekke firmaer som assosieres med EO, som *Sandline International*, *Lifeguard*, *Alpha 5*, *Saracen* og *Cape International*, fortsatte å tilby militære tjenester etter at EO forsvant fra markedet. På samme tid dukket det opp en rekke nye firmaer ledet av tidligere EO -ansatte som *Southern Cross* og *NFD Ltd*. Teknisk sett ble altså EO nedlagt, men det som i realiteten skjedde var at firmaet ble globalisert (Singer 2003:118).

Til tross for signifikant aktivitet fra sørafrikanske PMCs utenfor Sør- Afrikas grenser, er det kun en håndfull som har søkt NCACC om lisens (Avant 2005:162- 163). Det sørafrikanske firmaet *Meteoric Tactical Solutions* tilbyr i dag (2005) sikkerhetstjenester, samt opplæring av irakisk politi og sikkerhetsstyrker i Irak. *Erinys*, et britisk- sørafrikansk firma, har inngått en omfattende kontrakt for å beskytte Iraks oljeindustri. Ingen av selskapene har mottatt formell godkjenning fra NCACC. *Erinys* har ikke søkt løyve i det hele tatt, men fortsetter likevel med sitt oppdrag i Irak (Shreier og Caparini 2005: 107-108). Selv om CPA prøver å utarbeide lover som sier at kontraktører bør bli dømt i landet de kommer fra, argumenterer Sør-Afrikas myndigheter med at sørafrikanske kontraktørers tilstedeværelse i Irak faktisk er illegalt i henhold til nasjonal lov. Derfor kan de være mindre villige til å reise tiltale mot disse kontraktørene i hjemlandet (Avant 2005: 235).

Det hører dessuten til det sjeldne at kontraktører er blitt dømt etter FMA. Mangel på koordinasjon mellom PMCs og regjeringen har ført til at den private militærindustrien i stor grad har utviklet seg til å bli "underground business".

Selskaper som *Lifeguard*, *SCS* og *Saracen* operer nå utenfor Sør- Afrika, mens selskaper som *Frederick, Nicholas, and Duncan* (FND) opererer mer eller mindre ”underground”. Sør- Afrikas strategi overfor PMCs kan altså sies å ha ført til at statens muligheter for å kontrollere PMCs handlinger, samt PMCs mulighet for å fremme regjerings utenrikspolitiske interesser, ikke er til stede. I tillegg mister den sørafrikanske stat muligheten til å påvirke de verdier som sørafrikanske PMCs signaliserer gjennom sine handlinger (Avant 2005: 163- 167).

3.2.9 Strengere lovgivning

Selv om den sørafrikanske lovgivningen på dette feltet er den strengeste som eksisterer, er nå regjeringen i ferd med å utvide FMA til å omfatte alle oppdrag som blir utført i krigssoner av sørafrikanske borgere (Holmqvist 2005: 52). 15. august 2006 godkjente Sør- Afrikas forsvarskomiteé *Prohibition of Mercenary Activity Bill*, som vil gjøre det enda vanskeligere for sørafrikanske borgere å jobbe i konfliktfylte områder. Forslaget bygger på FMA, og vil innebære strengere restriksjoner på en rekke aktiviteter — fra opplæring, teknisk assistanse og logistikkjenester til tradisjonelle sikkerhetsoppgaver som krever bevæpning i krigsherjede områder. Loven vil også forby sørafrikanske borgere å tjene i utenlandske styrker uten eksplisitt godkjennelse fra NCACC. Lovforslaget venter på å bli godkjent av et fulltallig Parlament, og deretter med President Thabo Mbekis samtykke, noe som vil være en ren formalitet. Den nye loven er ventet å tre i kraft i begynnelsen av 2007 (Jane’s Defence Weekly 30.08.2006).

I følge Holmqvist (2005) vil utvidelsen av FMA kunne by på konstitusjonelle problemer for den sørafrikanske regjeringen i forhold til innbyggernes rett til å velge egen utdanning og yrke. Innstramning av reglene vil også kunne medføre problemer for den praktiske utførelsen (Holmqvist 2005: 52).

3.3 Private militære aktører og internasjonal lov

Det er åpenbart at nasjonale juridiske smutthull må tettes igjen på det internasjonale nivå (Holmqvist 2005: 28). Selv om profittmotiverte militære aktører er like gamle som organisert krigføring, er de internasjonale lovene som spesifikt dekker denne industrien enten fraværende eller ineffektiv. Kort sagt er det internasjonale lovverket slik det består i dag for primitivt til å håndtere dette komplekse området (Singer 2004a:526). Grunnen til dette er at mye av det internasjonale lovverket er opprettet *av* stater og *for* stater (Avant 2005:230). Hele strukturen av diplomati og internasjonal anerkjennelse hviler på staten som hjørnestein for internasjonal lov og internasjonale forhold. Det eksisterer ingen klarhet rundt det eksakte forholdet mellom nasjonale regjeringer og PMCs. Regjeringer og militære institusjoner som Pentagon distanserer seg i stor grad fra private militære selskaper (Isenberg 2006b:7) Det er i tillegg ofte slik at PMCs forandrer eller forstyrrer de måtene internasjonale institusjoner fungerer på (Avant 2005: 236).

Det meste av dagens internasjonale lovgivning er rettet mot leiesoldater. De oppdrag PMCs tar, er ofte vidt forskjellige og av et bredere spekter enn de oppdrag en leiesoldat er egnet til (Isenberg 2006b:17). Noen hevder at markedets usynlige hånd sørger for at de upålitelige PMCs blir straffet, og at det dermed er unødvendig med reguleringer av privat militær industri (Holmqvist 2005:42).

I de påfølgende avsnittene vil oppgaven gå nærmere inn på hvilke internasjonale og regionale forsøk på legal regulering av PMCs som er blitt gjort.

3.3.1 Internasjonale konvensjoner

De første formaliserte internasjonale lovene innenfor krigføring i det moderne statssystemet var Haag- konvensjonen. Haag -konvensjonen fra 1907 opprettet visse legale standarder for nøytrale parter og personer i krigssituasjoner. Men loven påla ikke statene noen forpliktelser til å innskrenke deres egne borgeres rett til å jobbe for

krigførende makter. Denne normen forsvant etter hvert da det ble klart at individuelle private aktører kunne ha betydelig innflytelse i mellomstatlige forhold og visa versa (Singer 2004a: 526).

Genève- konvensjonen fra 1949 var det påfølgende internasjonale legale regimet som berørte private militære aktører. Regimets oppgave var å opprette kriterier for rettfærdig behandling av krigsfanger (POW)¹⁰, samt gi retningslinjer for hva som er tillatt i krig. Konvensjonen verken forbyr eller kontrollerer private militærstyrker. Så lenge leiesoldatene er en del av den legale definerte militærstyrken (som opprinnelig var det statlige militæret, men som senere ble ekspandert til å gjelde alle krigende parter), har de rett til POW- beskyttelse. POW- beskyttelse er en viktig status fordi den gir spesielle rettigheter til vern, inkludert immunitet fra søksmål for vanlige krigshandlinger (Singer 2004a: 527).

Som et resultat av erfaringer i den postkoloniale perioden, utviklet den generelle internasjonale holdningen til anvendelse av leiesoldater seg til å bli mer kritisk. Etter en rekke negative episoder med leiesoldater, ble det ønskelig for det internasjonale samfunnet å bringe leiesoldatenes handlinger under strengere kontroll. I 1968 kom FN med en resolusjon som fordømmer bruken av leiesoldater i kamp mot nasjonal liberalisering. Resolusjonen ble senere lovfestet i 1970. FN deklarte at alle stater er pliktet til å hindre organiserte bevæpnede grupper å trenge inne i andre land. Deklarasjonen fra 1970 representerte et viktig skifte i internasjonal lovgivning, ettersom leiesoldater ble ”lovløse” eller satt utenfor lovens rekkevidde. Uten å ta hensyn til at enkelte stater kanskje var uvillige, stilte FN- resolusjonen krav til statsregimene for gjennomføring av den nye lovgivningen (Singer 2004a:527).

Den legale bevegelsen mot private militære aktører ble deretter fulgt opp av en definisjon av leiesoldater i 1977, i en tilleggsprotokoll i Genève- konvensjonen. Artikkel 47 av protokoll 1 slår fast at en leiesoldat ikke skal ha de samme rettighetene

¹⁰ Prisoners of war

som en legal soldat eller en krigsfange. Protokollen definerer en leiesoldat som en person som:

- Er spesifikt rekruttert lokalt eller utenlands for å kjempe i en væpnet konflikt.
- Tar direkte del i krigshandlingene.
- Er motivert til å ta del i krigshandlingene først og fremst av egen fortjeneste, og blir lovet på vegne av en av partene i konflikten materiell kompensasjon som ligger høyere enn hva en legal soldat mottar for å gjøre de samme oppgavene.
- Ikke er av samme nasjonalitet som den ene parten i konflikten eller innbygger på det territorium som er kontrollert av en part i konflikten.
- Ikke er medlem av en av partenes væpnende styrke.
- Ikke er sendt av en stat som ikke er en av partene i konflikten på offisielt oppdrag som medlem av dens væpnede styrker.

(Singer 2004a:528).

I 1989 opprettet FN en internasjonal konvensjon mot rekruttering, bruk, finansiering

og opplæring av leiesoldater. Dessverre hadde denne traktaten svært dårlig timing, fordi dokumentet akkurat kom på tidspunktet hvor privat militærhandel begynte å utvikle seg fra å bare ha bestått av individuelle leiesoldater til å bli dominert av private selskaper. Konvensjonen bidro derfor lite til å forbedre den legale forvirringen rundt private militære aktørers rolle internasjonalt (Singer 2004a:530-31).

FNs Sikkerhetsråd har myndighet til å henvise saker til *The International Criminal Court (ICC)*. ICC ble opprettet i 2002 som en permanent domstol som skal kunne reise tiltale mot enkeltindivider på bakgrunn av folkemord, kriminelle handlinger mot menneskeheten, samt krigsforbrytelser. ICC har sin domsmyndighet over stater som har ratifisert traktaten, over borgere som kommer fra en stat som har ratifisert traktaten, eller dersom FNs Sikkerhetsråd henviser saker til domstolen (BBC News 20.03.2006).

I prinsippet er altså ICC en domstol som i en rekke tilfeller hvor det er begått kriminelle handlinger, kan idømme individuelle kontraktører straff. Domstolens største problem er at USA har valgt å ikke ratifisere traktaten. Clinton - administrasjonen signerte til slutt traktaten, men den etterfølgende Bush - administrasjonen gikk imidlertid mot ratifisering. Grunnen til dette var at USA fryktet at deres soldater ville bli offer for politisk motiverte søksmål, i tillegg til at ratifisering av en slik traktat ville være en trussel mot USAs suverenitet (BBC 20.03.2006).

USA truet med å trekke ut sin tropp fra de FN- ledede styrkene i Bosnia under krigen på Balkan dersom ikke soldatene fikk immunitet for søksmål fra ICC. FNs Sikkerhetsråd ga USA et 12 måneders unntak fra søksmål — en meget omdiskutert og kritisert avgjørelse. Sikkerhetsrådet avsto å fornye immuniteten i juni 2004, to måneder etter at bildene av amerikanske soldater som mishandler irakiske fanger i Abu Ghraib - fengselet sjokkerte verden. Uten samarbeid med USA, er ICC betraktet som svekket (BBC 20.03.2006).

I forhold til internasjonale krigsforbryterdomstoler, er selskapet MPRI unikt, da firmaet er det eneste innen privat militær industri (i 2002), som har blitt nevnt i en internasjonal krigsforbryterdomstol. Selskapets fremtredende rolle i Kroatia ¹¹ under krigen på Balkan førte til at krigsforbryterdomstolen i Haag kontaktet Pentagon for informasjon om selskapet (Singer 2003: 122-123).

3.3.2 Forsøk på regionale reguleringer

På 1970- tallet begynte regionale regimer å rette oppmerksomheten mot private militære aktører. Den viktigste regionale traktaten kom i Afrika i 1977. *The Organization of African Unity* (OAU) opprettet *Convention for the Elimination of Mercenaries in Africa*. Artikkel 1 i konvensjonen identifiserer leiesoldater ved å referere til *hensikten* med deres ansettelse, spesielt dersom de er innleid for å styrte regjeringer eller OAU- organiserte liberale bevegelser. Men OAU- konvensjonen forbyr ikke ansettelse av leiesoldater til andre formål (Singer 2004a: 528-529).

African Union (AU) er en institusjon som har mulighet til å bidra med et nyttig rammeverk for å møte utfordringene den internasjonale sikkerhets- og militærindustrien fører med seg. For det første gjør utviklingen av PMCs aktivitet i Afrika det umulig å overse fenomenet. For det andre er det slik at mye av PMCs utvikling i Afrika foregår under kontrakt med eksterne aktører som utenlandske regjeringer eller *multinational corporation* (MNC). Det vil i denne konteksten være viktig at AU jobber for å sørge for at de svake staters interesser i forhold til PMCs raske ekspansjon. Det er dessuten også behov for at AU gjennomgår sin egen bruk av PMCs når de organiserer fredsoperasjoner. Utfordringen for AU i dag er at unionen har begrenset institusjonell kapasitet til å håndtere bruken av PMCs (Holmqvist 2005: 55).

¹¹ MPRI hadde kontrakt med den kroatisk regjeringen som innebar i trene opp ladets militære til å bli profesjonelle stryker (Singer 2003:125).

En institusjon som imidlertid ikke har begrenset institusjonell kapasitet, er Den europeiske union (EU). Sammenliknet med andre regionale institusjoner, har EU en meget sterk institusjonell kapasitet. EUs unike integrasjonsmodell gjør at institusjonen har mulighet til å regulere medlemmenes økonomiske og politiske system, så vel som elementer fra den private sektor. EU har derfor både insentiv og makt til å gjøre noen med utfordringene rundt regulering av PMCs. *European Union Code of Conduct on Arms Exports* fra 1998 bør kunne ekspanderes til å inkludere private militære tjenester. Et annet alternativ ville være å regulere PMCs separat under *The Common Foreign and Security Policy* (CFSP). Gjennom det indre marked har EU også mulighet til å regulere private militære tjenester gjennom å harmonisere medlemmenes lovgiving (Holmqvist 2005: 56- 57).

Nettopp fordi det er sannsynlig at EU vil komme i en rekke situasjoner hvor medlemmene vil vurdere å ta i bruk PMCs, er det viktig at institusjonen er klar på hvilke regler og lover medlemmene må forholde seg til. I operasjoner hvor *European Security and Defence Policy* (ESDP) tar del, vil det være nærliggende å supplere med PMCs. EU har tidligere benyttet kontraktører for beskyttelse, samt livvaktjenester i Bosnia og Herzegovina da unionen hadde i oppdrag å bistå med politistyrker (Holmqvist 2005:57).

Det er sterk enighet innad i EU om at ytterligere regulering av den private militærsektoren er nødvendig. Likevel kom ikke EU- medlemmene til enighet under *Security and Defence Agenda* i desember 2006 om hvilke konkrete reguleringstiltak som bør settes ut i verk. Forskjellige alternativer ble diskutert under møtet, og forslagene innbar EU- omfattende, eller global lovgivning, samt nasjonal regulering i de mest aktuelle landene – USA, Storbritannia og Sør- Afrika. I tillegg ble det lagt frem forslag om selvregulering. Robert Cooper (Council's Director General, DG for External and Politico- Military Affairs) stilte seg positiv til utarbeidelse av et internasjonalt sett av standarder. Likevel: handling fra Kommisjonen på dette feltet ligger mest sannsynlig mange år frem i tid (Chapman 2006:4).

3.4 Oppsummering

Analyse av det legale kriteriet for statens kontroll av PMCs viser hvordan globaliseringen har gjort nasjonale politikere maktesløse på dette området. Transnasjonale selskapers natur gjør at de har mulighet til å unnsnippe nasjonale lovverk ved å forflytte seg til andre land. Her ville det vært naturlig at internasjonal lovgivning dekker de nasjonale juridiske smutthullene. Analysen viser imidlertid at dette ikke er tilfelle. Det meste av det internasjonale lovverket er opprettet av stater for stater (Avant 2005: 230). Den internasjonale lovgivningen som i dag eksisterer på feltet, er rettet mot leiesoldater, ikke PMCs. ICC kan i teorien straffe private kontraktører, men domstolen er svekket som følge av at USA ikke har ratifisert traktaten.

På det regionale nivået kan det se ut til at det eksisterer politisk vilje og institusjonell kapasitet i EU til å lovregulere PMCs. Men i følge EUs egen rapport, vil handling fra Kommisjonen mest sannsynlig ligge mange år frem i tid (Chapman 2006:4).

4. kapittel. Kontroll gjennom markedsmekanismer

4.1 Innledning

-"The best minds are not in government. If any were, business would steal them anyway".

- Ronald Reagan

(Sitert i Singer 2003: 49).

Privatisering bidrar til å viske ut skillet mellom privat og offentlig sektor. Enkelte definerer militære funksjoner som noe iboende i staten, fordi militært forsvar ikke er funksjoner man overlater til markedsekonomien. Til kontrast brukes *outsourcing*, privatisering og andre markedsbaserte teknikker for øke kostnadseffektiviteten, samt optimalisere produksjonen for å maksimere profitten. Offentlige tjenester fokuserer på nasjonale strategiske mål, mens PMCs ønsker å oppnå profitt og vekst (Kidwell 2005: 27). Motsetningen mellom private selskapers motivasjon for profitt og oppdragsgivers behov for utførelse av tjenesten i henhold til kontrakten, kan bli spesielt synlige i militær- og sikkerhetssektoren. Ytterste konsekvens av kontraktsbrudd fra firmaets side er tap av liv.

Oppgavens andre kriterium for statens mulighet for politisk kontroll av PMCs, er kontroll gjennom markedsmekanismer. Kontroll gjennom markedsmekanismer betyr at staten og PMCs inngår et "oppdragsgiver- tilbyder forhold". I markedet vil oppdragsgiver (staten) velge tilbyder (PMC). Oppdragsgiver og tilbyder vil deretter inngå en kontrakt som definerer oppdragets omfang og betingelser. Statens mulighet til å kontrollere PMCs gjennom markedsmekanismer avhenger altså av om PMCs utfører sine handlinger i henhold til kontrakten eller ikke. Begrepe "kontroll gjennom kontrakt" og "kontroll gjennom markedsmekanismer" vil derfor i denne

oppgaven ha samme betydning. Til grunn for statens mulighet for å kontrollere PMCs gjennom kontrakt, legger jeg følgende faktorer: 1) det må eksistere et perfekt fritt marked innenfor militær- og sikkerhetssektoren, 2) ingen selskaper skal nyte godt av statlige fordeler, 3) det må eksistere fullkommen informasjon mellom oppdragsgiver (staten) og tilbyder (PMCs). Etterfølgende avsnitt vil utdype disse faktorene.

I et perfekt fritt marked, er det oppdragsgiver (i dette tilfelle staten) som bestemmer. Produsentene må innrette seg etter konsumentenes ønsker. Slik er det, fordi oppdragsgiver har makt til å velge bort tilbydere. Man vil for eksempel anta at oppdragsgivere ville velge bort de PMCs som var innblandet i Abu Ghraib-skandalen¹² til fordel for andre selskaper i et fritt konkurransemarked. Denne markedslogikken gjør at tilbyder til en hver tid må være lydhør overfor oppdragsgivers ønsker (Tranøy 2006: 35). Fri konkurranse vil føre til at PMCs frykter sitt omdømme – hvilket betyr at det lønner seg for PMCs å opptre i henhold til kontrakten. For at mekanismen skal fungere, må det eksistere nok tilbydere på markedet, slik at det finnes alternativer for staten dersom den ikke er tilfredsstilt med valgt PMC. Konkurranse fører til at virksomhetene skjerper sin kreativitet og produktivitet. I tillegg vil utfallet av fri konkurranse være større grad av effektivitet, lavere kostnader og økt kvalitet. Men konkurransen må selvsagt være reell. Det må eksistere et fungerende marked for tjenesten, og det må være mulig å sammenlikne alternativene på en etterrettelig og troverdig måte (Solstrand 2005: 126).

Talsmenn for både privatisering og globalisering tror at det komparative fortrinnet, i tillegg til konkurranse, vil maksimere muligheten for å ende opp med de beste produktene og tjenestene. Innenfor militærsektoren vil dette innebære produkter som våpen, stridsvogner og krigende styrker (Mandel 2002: 37-38).

¹² Kontraktører fra henholdsvis *CACI* og *Titan* skal ha vært innblandet i mishandling av fanger under avhør i Abu Ghraib-fengselet utenfor Bagdad.

Den andre faktoren som må være oppfylt for at staten skal kunne kontrollere PMCs gjennom kontrakten, er at ingen selskap skal kunne nyte godt av statlige fordeler. Markedssamfunnets politiske ideal er en tilbaketrukket stat som er forsiktig med å drive egen virksomhet. Staten skal prioritere å skape mest mulig like vilkår for de politiske aktørene – ”*a level of playing field*”. I den frie markedsmodellen skal ikke staten favorisere noen, verken bedrifter eller næringer. Når konkurransen er rettfærdig, blir resultatet best for samfunnet som helhet. De beste aktørene plukker opp forbrukerens signaler, slik at de kan produsere det konsumentene vil ha, med god kvalitet og til lavest mulig pris. For å få til dette, kreves det at det ikke legges urimelige hindringer i veien for de aktører som ønsker å prøve seg i et marked (Tranøy 2006: 171).

Den tredje faktoren som må være til stede for at staten skal kunne utøve kontroll av PMCs gjennom kontrakten, er at forholdet mellom oppdragsgiver og tilbyder preges av fullstendig informasjon. Frimarkedsmodellen forutsetter fri eller i det minste lett tilgjengelig tilgang på informasjon om tjenestene som tilbys i det frie marked, fordi oppdragsgivers valg av tilbyder er avhengig av hvilken informasjon som presenteres (Tranøy 2006: 66- 71). I den perfekte frihandelsmodellen kommer forbrukeren til markedet med gitte ønsker, i tillegg til fullstendig informasjon (Ibid: 81). Å ha tilgang på fullstendig informasjon innebærer også at staten kan være sikker på at det er det selskapet den har skrevet kontrakt med som faktisk utfører oppdraget. PMCs på oppdrag for staten bør altså ikke leie inn under- kontraktører for å gjøre jobben, fordi dette vil gjøre det vanskeligere for staten å få tilgang til fullstendig informasjon.

Spørsmålet i dette kapittelet vil være i hvilken grad det er mulig for staten å benytte seg av rene markedsmekanismer, altså *kontrakten* med PMCs for å kontrollere at selskapene handler i henhold til statens ønsker? I hvilken grad fungerer det frie marked innenfor PMC- industrien, der oppdragsgiver besitter all makt til å velge leverandør av tjenester? Vi kan anta at dersom det eksisterer et optimalt fritt konkurransemarked innenfor privat militær – og sikkerhetssektor, har staten mulighet til å straffe tilbydere ved å velge andre selskaper, noe som er en utradisjonell og

kanskje begrenset måte for staten å kontrollere PMCs på. Dersom vi imidlertid har å gjøre med et marked uten reell fri konkurranse, vil statens mulighet til å kontrollere PMCs gjennom kontrakten kunne avgjøres ut fra hvor avhengig staten er av PMCs tjenester.

4.2 Statens kontrollmuligheter gjennom markedsmekanismer

Som nevnt ovenfor er det oppdragsgiver som bestemmer i en perfekt frihandelsmodell. Det betyr at dersom det eksisterer et optimalt fritt marked innenfor privat militærindustri, må PMCs innrette seg etter oppdragsgivers ønsker, som i dette tilfellet er staten.

Det kan hevdes at selv om økonomien er globalisert og sentrale statlige oppgaver er blitt privatisert, har staten fortsatt kontroll på makronivå gjennom å avgjøre skatter, avgifter, sikkerhetsstandarder etc. (Bailes kommer). Når staten er sikker på at PMCs vil handle i deres interesse, kan den fremme disse interessene gjennom blant annet å opprette lisenssystem for salg av sikkerhets- og militærtjenester (Avant 2005: 68). I tillegg kan staten gjennom etterspørsel påvirke hvilke verdier PMCs signaliserer og i hvilken grad selskapet beveger seg mot eller bort fra en profesjonell militærmodell. På denne måten kan staten som oppdragsgiver også styrke kontrollen gjennom selvregulering. USA har valgt å spille en betydelig rolle som oppdragsgiver i det private militærmarkedet, og statens valg har derfor påvirket markedets vilkår betydelig (Ibid:220).

Amerikanske selskaper som ønsker å tilby militær rådgivning til andre nasjoner, er pliktet til å registrere seg og motta en lisens fra den amerikanske utenriksdepartementet under *International Transfer of Arms Regulations* (ITAR). Lisensprosedyren innebærer at PMCs må underrette Kongressen dersom de ønsker å eksportere militærtjenester som er verdt mer enn 50 millioner amerikanske dollar (Britiske Green Paper 2002: 39). I Sør- Afrika krever myndighetene at PMCs må

skaffe seg godkjennelse fra *National Conventional Arms Control Committee* (NCACC) før de kan signere kontakt med oppdragsgiver. Alle former for militær assistanse, inkludert rådgivning, opplæring, personell, logistikk, finansiering eller andre handlinger som kan bidra til å fremme militære interesser på den ene siden av en konflikt, innebærer at selskapene må søke om lisens fra NCACC (Holmqvist 2005: 52). Spørsmålet er om innføring av lisensordninger, skatter og avgifter på makronivå er en reell mekanisme for staten til å kontrollere PMCs gjennom kontrakt i et fritt globalisert konkurransemarked på. Legger disse reguleringene sterke nok føringer på PMCs handlinger slik at staten kan være sikker på at selskapene vil handle i dens interesse?

Det blir mer vanlig for oppdragsgiver å velge selskaper som overholder korrekte etiske retningslinjer (Bailes kommer). Derfor trenger ikke staten kun være avhengig av sin autoritære kontroll. Markedet tilbyr staten en annerledes form for kontroll, nemlig konsumentkontroll. I den grad staten kjøper militærtjenester fra markedet har den mulighet til å både påvirke PMCs handlinger, samt gi firmaene insentiver til å rette seg etter autoritær kontroll. Med staten som oppdragsgiver, kan PMCs velge å overholde reglementet for å bevare sin kontrakt med oppdragsgiver. For å tiltrekke seg andre oppdragsgivere, kan firmaer også velge å rette seg etter reguleringer om de tror at dette er viktig for å øke deres konkurransefortrinn overfor andre PMCs (Avant 2005: 144- 145). Eksempel på hvordan staten bruker sin makt som oppdragsgiver på markedet, er da den amerikanske regjeringen valgte å avbryte kontrakten med MPRI under deres oppdrag i Colombia (Hammer 2006:58). MPRI hadde tidligere samarbeidet tett med det amerikanske utenriksdepartementet da selskapet var innleid for jobbe for den kroatisk regjeringen etter oppløsningen av Jugoslavia. MPRI var innleid for å hjelpe til med restruktureringen av det kroatisk forsvarsdepartementet, samt for å trene hæren (Avant 2005:101- 113). Avbrytelsen av MPRI's oppdrag i Colombia indikerer at den amerikanske regjeringen ikke var fornøyd med selskapets tjenester. Oppsigelsen av kontrakten med MPRI er derfor et eksempel på hvordan staten kontrollerer PMCs gjennom kontrakten, og reagerer om den ikke er tilfreds med jobben tilbyder utfører (Hammer 2006: 58-59).

I oppgavens neste del vil faktorene som må ligge til grunn for at staten skal kunne kontrollere PMCs gjennom markedsmekanismer utdypes ytterligere.

4.3 Er privat militær industri en del av et åpent konkurransemarked?

Den første faktoren som må være til stede for at staten skal kunne kontrollere PMCs gjennom markedsmekanismer, er at det må eksistere et åpent, fritt marked. I følge Singer er privat militærindustri kjent som ”konsentrerte” eller ”etablerte” industrier. Ikke bare er konkurransen fragmentert, men oppdragsgivers mulighet for utførelse av sanksjoner overfor tilbydere er også begrenset. Tatt i betraktning spesialiseringen på markedet, samt oppdragsgivers selvpålagte politiske begrensninger på hvilke firmaer de kan inngå kontrakter med, kan oppdragsgiver mangle passende firmaer å velge mellom på markedet. Dette betyr at det i realiteten ikke eksisterer en faktisk konkurranse. Denne begrensede konkurransen gjør seg dessuten gjeldende når budene på kontrakter er ”bundet”, altså at vinneren av kontrakten er bestemt på forhånd. I USA har dette vært tilfelle hvor enkelte firmaer har hatt tett politisk samarbeid med den amerikanske regjeringen. Eksempler på dette er *MPRI's Train and Equip* kontrakt eller *DynCorps* hyppige kontrakter med det amerikanske utenriksdepartementet. I slike avtaler glemmes det at effektiviteten av privatisering kommer fra hard konkurranse på markedet, snarere enn at det er privat (Singer 2003: 152).

The Economist har beskrevet krigen i Irak som den første privatiserte krigen. I kontrast til det den militære standardiseringen, foregår det et ”enkelt” marked i Irak: hvert firma har sin egen tilnæringsmåte. Problemet er mangelen på formelle utrenskningsprosesser eller etablering av et minimum sett av militære ferdigheter som har dypt rotfeste i det profesjonelle militære miljø. En veteran fra Spesial Styrkene hevder: ”How these contractors operate is determined by the individual companies. There's no such thing as 'best practice'. It's a question of sheer economics- how much is the client willing to pay?” (Singer 2004b).

4.3.1 PMCs omdømme

I et perfekt fritt marked skal det eksistere mange nok tilbydere og oppdragsgivere, slik at ingen av partene får anledning til å dominere prissettingen. Oppdragsgiver skal stå fritt til å velge en annen tilbyder neste gang han skal kjøpe varer eller tjenester, ellers har han ikke mulighet til å melde tilbake om eventuell misnøye til tilbyder (Tranøy 2006: 66-77). Til tross for at ansatte i selskapet *DynCorp* skal ha filmet mens de voldtok to unge kvinner under krigen på Balkan, i tillegg til at de skal ha vært innblandet i våpenhandel på det svarte marked, blir selskapet fortsatt benyttet av det amerikanske forsvarsdepartementet som hovedbidragsyter i opplæringsprogrammet for irakisk politi. Kontrakten med den amerikanske regjeringen kan være verd opp til 800 millioner amerikanske dollar. Den amerikanske regjeringen er firmaets desidert største kunde da den sørger for omkring 96 prosent av selskapets kontrakter (Singer 2004c, Holmqvist 2005:27). I desember 2006 hadde *DynCorp* omkring 1500 ansatte i Irak (Washington Post 05.12.2006).

Et annet eksempel på at omdømme er av mindre betydning i forhold til gjenkjøp er selskapet *Titan*, som skal ha vært innblandet i tortur av fanger i Abu Ghraib-fengselet utenfor Bagdad. I dag har selskapet omkring 6500 ansatte i Irak (CNN 27.07.2004, Washington Post 05.12.2006).

DynCorp ble i 2004 utkonkurrert av et lite, relativt nytt britisk selskap, *Aegis Defence Services* i budrunden om en av de største sikkerhetskontraktene i Irak. (Holmqvist 2005: 30). I stedet for å leie inn et selskap med erfaring og med ansatte som er rekruttert fra profesjonelle nettverk, valgte den amerikanske regjeringen å inngå en kontrakt verdt 293 millioner amerikanske dollar med *Aegis Defence Services*. Selskapet er nå drevet av *Sandlines* Tom Spicer. I følge Avant, gjør hans villighet til å ta del i en rekke ”sikkerhetsaktiviteter” at han kan plasseres under kategorien ”cowboy”. I tillegg kom det frem at *Aegis* ikke hadde det billigste budet. En talsmann for den amerikanske hæren hevdet at selskapet ikke vant kontrakten på bakgrunn av pris, men på bakgrunn av ekspertise. Mange har spekulert i om det var nettopp Spicers omdømme USA ville leie. Hans fortid gjør han attraktiv fordi han tar på seg

en type oppgaver andre selskaper søker å unngå. Det er også blitt hevdet at Spicer leier inn en rekke ikke-amerikanske kontraktører for unngå body – bagsyndromet hos den amerikanske velgerskare (Avant 2005: 227). I følge Hammer (2006) er den amerikanske Kongressens restriksjoner på antall amerikanske soldater og PMC-ansatte som er plassert i Colombia også et utfall av nettopp frykten for body-bagsyndromet eller Vietnam syndromet (Hammer 2006:66) Termen Vietnam-syndromet ble brukt for å beskrive hvordan den offentlige opinionen la hinder for amerikansk utenrikspolitikk. Erfaringene fra Vietnam-krigen gjorde den amerikanske opinionen mindre villige til å intervensere i utenlandske konflikter (Yoon 1997).

Verken *DynCorp* eller *Aegie* kan vise til en plettfri fortid. Ansatte i selskapene skal ha begått grove kriminelle lovbrudd. Markedslogikken tilsier at oppdragsgiver (den amerikanske regjeringen) ville valgt andre selskaper for å straffe de PMCs som ikke opptrer i tråd med universelle verdier. Den amerikanske regjeringen bør bruke sin makt som oppdragsgiver til å utføre markedssanksjoner for å skape positive resultater. Men det motsatte ser ut til å hende oftere: selskapene *Halliburton* og *CACI* fikk begge nye kontrakter i Irak av betydelig større omfang enn de hadde fra før, til tross for at de er under etterforskning av amerikanske myndigheter (Singer 2005).

4.4 Lobbyisme som virkemiddel

Den andre faktoren som må være til stede for at staten skal kunne kontrollere PMCs gjennom kontakt, er at staten selv verken gir selskaper eller industrier forskjellsbehandling eller fordeler. Et av de viktigste argumentene for *outsourcing* av militær – og sikkerhetstjenester, er at benyttelse av private tjenester er blitt oppfattet som et billigere alternativ. Effektiviteten og kostnadsbesparelsen i det private militærmarkedet kan imidlertid diskuteres. Dette markedet fremstår ikke som et fritt konkurransemarked, fordi det lider under fravær av de avgjørende mekanismene (Holmqvist 2005: 30). En av grunnene til dette, er at industriens natur er preget av tette personlige forhold. Øverste ledere i PMCs har gjerne lang erfaring fra høyt nivå i det statlige militæret, og har derfor ofte personlige forhold til høytstående

embetsmenn i den nasjonale regjering. Senior direktørene i de amerikanske private militærselskapene *Diligence LLC*, *The Steel Foundation* og *CACI* (som alle opererer i Irak), nyter godt av slike posisjoner. I tillegg viser det seg at ivrig lobbyvirksomhet og donasjoner til politiske kampanjer har innvirkning på hvilket selskap som vinner kontrakter. En kilde estimerer at kun 40 prosent av de kontrakter det amerikanske forsvarsdepartementet inngikk i perioden 1998 til 2003 ble gitt i full og åpen konkurranse (Ibid: 30).

I 2001 brukte de ti ledende private militærselskapene mer enn 32 millioner amerikanske dollar på lobbyisme, på samme tid som de investerte mer enn 12 millioner amerikanske dollar i politiske kampanjer og donasjoner (Singer 2004c). Lobbyistene kan hjelpe private selskaper å finne ut hvem de bør snakke med, i tillegg til å skreddersy argumentasjonen for å øke den politiske gjennomslagskraften. Slik får det private næringslivet lagt inn sine egne premisser når myndighetene etterspør beslutningsgrunnlag (Tranøy 2006: 172- 173).

Blant de ledende donorene var *Halliburton*, som gav mer enn 700 000 amerikanske dollar i tidsperioden 1999 til 2002. 95 prosent av denne summen ble mottatt av republikanerne. Selskapet *DynCorp* donerte mer enn 500 000 amerikanske dollar, 72 prosent av denne summen gikk til republikanerne. *Halliburtons* gaver for å oppnå politisk innflytelse hadde en signifikant nedgang etter at firmaets tidligere toppsjef Dick Cheney ble visepresident. Gjennom de to siste årene av Clinton-administrasjonens periode, brukte firmaet 1,2 millioner amerikanske dollar til lobbyvirksomhet overfor Senatet, Representantens Hus, samt en rekke departementer. Gjennom de to første årene av Bush- administrasjonen, rapportere *Halliburton* at de kun hadde brukt 600 000 amerikanske dollar på lobbyisme (Singer 2004c). Selskapets formidable dominans i kappløpet om kontrakter i Irak, har skapt debatt og anklager om kameraderi i Bush- administrasjonen. Anklagene har favnet fra overprising av tjenester solgt til den amerikanske regjeringen i Irak og Kuwait til bestikkelser i Nigeria (Holmqvist 2005:31).

4.5 utfordringer ved prinsipal- agent forhold

Den tredje og siste faktoren som er brukt i dette studie for å operasjonalisere statens kontroll over PMCs gjennom markedsmekanismer, er at det må eksistere fullstendig informasjon mellom oppdragsgiver (staten) og tilbyder (PMCs). Privat militærindustri beskrives av Singer (2003) som kontrakt dilemmaer i internasjonal sikkerhetspolitikk. Grunnen til dette er at PMCs representerer en syntese mellom økonomisk motivasjon og politiske og militære behov. Tjenestene oppdragsgiverne kjøper av PMCs er ikke bare viktige, men ofte avgjørende for deres sikkerhet. I forbindelse med oppdragsgivers avhengighet av sikkerhetstjenester, dukker en problemstilling opp selv for de sterkeste stater: lar det seg gjøre å erstatte PMCs som ikke oppfyller kontraktsavtalen? Det overordnede tema koker ned til delt lojalitet og mål. I alle typer kontraktsforhold vil det derfor utvikle seg et såkalt prinsipal (aktøren som betaler for tjenesten) – agent (aktøren som utfører tjenesten) forhold. Men disse aktørenes interesser vil aldri helt sammenfalle. Ingen av aktørene har fullstendig informasjon om den andres eksakte mål og handlinger. I PMCs tilfeller vil det alltid eksistere en viss spenning mellom klientens sikkerhetsmål og firmaets ønske om å maksimere profitt. Agenten er verken drevet av ”goodwill” eller ære, men snarere av profitt (Singer 2003: 151- 152).

Forholdet mellom prinsipal og agent vil alltid lide under ufullkommen informasjon. Prinsipalen (oppdragsgiver) kan ikke være sikker på hvilke handlinger som blir utført, og må stole på informasjonen fra agenten (som her er PMCs). I denne situasjonen vil det være nødvendig med uavhengige mekanismer for å beskytte oppdragsgivers interesser og mulighet til å ta informerte avgjørelser på egen hånd uten agentens innflytelse. Grunnen til dette er at oppdragsgivers kontrakter med PMCs ikke innebærer de vanlige kontrollmekanismene på det frie marked – altså tilbud - etterspørselsmekanismen (Singer 2003: 152).

4.5.1 Sub –kontrakter

Kontroll gjennom kontrakt er relativt vanskelig å oppnå for staten, fordi selskapene opererer i *the fog of war* – i høyst komplekse og usikre omgivelser. Firmaene er ikke åpne for offentlig ettersyn. I tillegg er de ofte stasjonert i andre land. En faktor som kompliserer forholdet ytterligere, er at konsumenten av PMCs tjenester i en rekke tilfeller er en annen enn den oppdragsgiveren som faktisk har kjøpt tjenesten (Singer 2003:153). Å inngå sub -kontrakt innebærer at staten inngår kontrakt med et privat militærselskap, som igjen *outsourcer* sine tjenester til såkalte sub - kontraktører. Å benytte seg av sub - kontraktører vil innebære at det blir vanskeligere for staten å kontrollere tjenesten den kjøper (Isenberg 2006b:6). Eksempel på dette er tilfeller hvor staten inngår sub - kontrakter med PMCs for å supplere militærpersonell eller bistå med tjenester for internasjonale organisasjoner på vegne av staten selv. Resultatet av dette, er at forholdet mellom kjøper og selger med gjensidig avhengig interaksjon ikke lenger holder mål. Parten som faktisk betaler for tjenesten er ikke lenger mottakeren og har dermed ikke kontroll over leveringen av tjenestene. Dette gjør at tilbyder kanskje leverer en dårligere tjeneste til den faktiske oppdragsgiveren enn hva den er blitt betalt for (Singer 2003: 153).

I følge Hammer (2006) er en del av jobben den amerikanske regjeringen har delegert til *DynCorp* i Colombia, igjen delegert videre. Informasjon om dette forholdet er ikke tilgjengelig hos den amerikanske regjeringen (Hammer 2006: 70). Dette illustrer også at staten gjennom ”mangel” på informasjon om hvem eller hvordan innleide PMCs løser oppgaven, kan unngå press fra offentligheten, og kanskje på samme tid unngå body bag -syndromet.

Tjenestene utført av PMCs i Irak illustrer problematikken omkring anvendelse av sub - kontrakter: snarere enn å jobbe direkte for den amerikanske regjeringen eller *The Coalition Provisional Authority* (CPA) har de fleste PMCs i Irak sub - kontrakter for å beskytte ”hovedkontraktører”(Isenberg 2006a:152-153). Firmaet *Halliburton* fungere ofte som ”mellomledd”. Dette betyr at det amerikanske militæret *outsourcer* oppgaver til *Halliburton* som igjen *outsourcer* dem videre. Forholdet mellom

kontraktør og sub - kontraktør er ikke alltid det beste, noe som fører til at amerikanske nasjonale styrker risikerer å bli skadelidende. I februar 2004 gikk en rekke sub - kontraktører ut offentlig og hevdet at *Halliburton* ikke hadde utbetalt lønn, og truet med å nekte å levere mat til amerikanske tropper før de fikk sine penger (Singer 2004c).

Bruken av sub - kontraktører gjør det åpenbart enda vanskeligere for oppdragsgiver å kontrollere at han får den tjenesten han har betalt for. I en rapport utarbeidet av den amerikanske Kongressen fra 2004 hevdes følgende:

”Details of the CPA contracts and related subcontracts are not public information. This led to questions concerning the cost- effectiveness of the contracts as well as of any obligations of the contractors under the use of force. According to the CPA, ‘subcontracted PSCs and their parent companies generally do not make available details concerning the price of their contracts, salaries, or number of employees,’ because ‘such information is proprietary and may have privacy implications.....’ Some analysts suspect that a few of the contracts may detail ‘rules of engagement’ under which contracted personnel are permitted to use their weapons as means of protecting the personnel and other assets of the companies performing reconstruction work, as there currently is no legal framework governing the use of private weapons in Iraq” (Isenberg 2006a:152- 153).

Det er altså tydelig at benyttelse av sub - kontraktører svekker offentlig innsikt og statens mulighet til å kontrollere tvangsmakt gjennom markedsmekanismer. Et annet aspekt ved statens mangel på tilgang til informasjon, er i hvilken grad staten har ønske om informasjon. Kan det være slik at staten gjennom å være uvitende unngår å stå til rette overfor velgerne? Og at mangel på informasjon er en billig pris for å unngå body bag - syndromet?

4.6 Kommersielle aktører: livsviktige tjenester versus profitt

Utfordringen med å holde private militære firmaer ansvarlige når de er under kontrakt, er det faktum at de ikke er politisk motiverte, men kommersielle motiverte aktører. Som på de fleste områder av *outsourcing* eller kontraktinngåelse, må et visst nivå av tillit opprettes for at kontrakten skal bli oppfylt. Selv om mange av de større og etablerte selskapene er opptatt av å opprettholde sitt gode navn og rykte, eksisterer det ingen garanti for at de vil levere det produktet kontrakten tilsier. I Irak blir kontraktører stadig mål for angrep. Her vil det være en betydelig sjanse for at PMCs rett og slett finner oppdraget for farlig å gjennomføre (Holmqvist 2005: 28). Estimert tall på drepte kontraktører i Irak siden 2003 er 650 (Washington Post 05.12.2006). I følge Singer, risikerer PMCs ingen reell straff dersom de trekker seg fra kontrakter. Det vil åpenbart alltid eksistere en risiko for dårlig omdømme. Likevel satser selskapene oftest på at de kan komme unna med det (Singer 2003:159-160).

Det fundamentale målet for samarbeid mellom offentlig og privat, er å maksimere profitt (Singer 2003:155). I Irak tjener private militære kontraktører milliarder av amerikanske dollar (CNN 13.06.2006). Om bruken av PMCs er kostnadseffektivt eller ikke, vil være avhengig av hvordan kontrakten mellom selskapet og oppdragsgiver er strukturert og hvilke insentiver den inneholder (Isenberg 2006a:155). Utfordringen her kan være at firmaer blir fristet til å øke profitten på bekostning av klienten. Profittnivået blir til syvende og sist avgjort av PMCs selv (Singer 2003: 155).

Når det i privat business blir gjort estimat på hva offentlige oppdragsgivere skal betale, blir dette ofte ikke avgjort på bakgrunn av de faktiske kostnader, men på bakgrunn av hvor mye firmaet tror de kan komme unna med. Innenfor forsvarstjenestenes verden, er det realiteten av fastsatt pris som er rådende. Tradisjonelt sett har det å tilby lavere kostnader og bedre tjenester ført til suksess for firmaer på markedet. Dette effektive utbyttet blir dermed tilbudt oppdragsgiver i form av lavere pris. I et fastpris scenario, derimot, har firmaene det motsatte insentivet:

firmaets samlede profitt øker i takt med økt pris (Singer 2003:155). Dette kalles kostpluss- kontrakter, og betyr at inntektene er en viss andel av utgiftene — noe som gir selskapene insentiver til å holde et høyt prisnivå.

I et marked som lider under ufullkommen konkurranse, blir disse problemene mer tilsynelatende. En rekke kontrakter er langtidskontrakter, og i enkelte tilfeller er de livsvarige. Dette er spesielt utbredt i kontrakter som innebærer support til høyteknologiske våpensystem. Idet kontrakten er signert, etableres det et slags monopol selv om det legges inn konkurrerende bud (Singer 2003:156). Monopol i markedet betyr at kunden trenger et produkt, han vet at prisen er uanstendig, men ender til slutt opp med å kjøpe produktet eller tjenesten fordi det ikke finnes akseptable alternativer (Tranøy 2006: 49). ”This can distort the original bidding, as firms have an incentive to low-ball initial bids, knowing they can negotiate add-ons later. Once a project is underway, many pressures for costs to increase mount, with few counter- pressures to lower costs” (Singer 2003:155).

Samtidig bruker firmaene tidligere kontrakter for å hevde sin unike ekspertise. Dette legger grunnlaget for oppfølgingskontrakter som andre selskaper i prinsippet ikke har noen mulighet til å by på. Markedsmakt med tilhørende bindinger forstyrrer prisdannelsen og undergraver forestillingen om den suverene velgende oppdragsgiver. Resultatet av en slik monopoldannelse blir i økonomiske termer betegnet som ”*ex- post rent extraction*”. Når firmaet har kontrakten i hånden, oppstår det en rekke insentiver for å overprise oppdragsgiver. Oppdragsgiver på sin side, ser ut til å stole på ekspertene, og aksepterer firmaenes dømmekraft (Singer 2003: 155-156).

4.7 Oppsummering

Spørsmålet i dette kapittelet var i hvilken grad PMC- markedet oppfyller de faktorer som skal til for at staten skal kunne kontrollere tvangsmakt gjennom markedsmekanismer. Det ser på den ene siden ut til at PMC- markedet ikke er et reelt

fritt marked. På den andre siden finnes det eksempler på at staten har brukt sin makt som oppdragsgiver til straffe tilbydere når oppdrag ikke er blitt utført på en tilfredsstillende måte. Vi har også sett at staten bruker sin statsautoritet til å innføre skatter, avgifter og lisensordninger for å oppnå kontroll over PMCs.

Et annet aspekt ved statens kontroll over tvangsmakt gjennom markedsmekanismer, er om statens ønske om å unngå body bag -syndromet ikke er forenelig med et åpent fritt marked, og dermed hindrer statens mulighet til å kontrollere PMCs gjennom kontrakt. Et perfekt marked fordrer at oppdragsgiver har tilgang til fullkommen informasjon. I dette kriteriet for kontroll over tvangsmakt, vil det derfor også være et spørsmål om statens *ønske* om tilgang til fullkommen informasjon.

5. kapittel. Selvregulering som kontrollmekanisme

5.1 Innledning

For mer enn fire hundre år siden rådet Machiavelli de italienske prinsene å være mer opptatt av å være fryktet enn elsket. I dagens verden er det en fordel å være begge. Å vinne folks hjerter og tanker har alltid vært betydningsfullt, men har blitt vesentlig mer viktig i en globalisert verden preget av informasjonsflyt. Informasjon er makt, og moderne informasjonsteknologi sprer informasjon fortere, og i en rekkevidde som man aldri i historien før har sett (Nye 2004:1). Informasjonsflyten gjør at omdømmemakten er blitt en viktig del av sikkerhetspolitikken, fordi sikkerhetsproblemene er globalisert. Et klart og positivt omdømme vil derfor bidra til å styrke gjennomslagskraften for en stats politiske synspunkter internasjonalt (Omdømmeutvalgets sluttrapport).

Analysens tredje og siste kriterium for statens politiske kontroll av PMCs, er kontroll gjennom selvregulering. Kontroll gjennom selvregulering betyr at PMCs handler i henhold til rådende verdier, kulturer og forventinger fra folket i samfunnet. Vanligvis regner man verdier som demokrati, internasjonal lov, menneskerettigheter og beskyttelse av sivile i krig som verdier det i stor grad er universell enighet om. I hvilken grad styresmaktene kan benytte selvregulering som kontrollmekanisme, avhenger av i hvilken grad PMCs handlinger reflekterer disse universelle verdiene (Avant 2005: 42). I følge det danske utenriksdepartementet vil den grunnleggende verdibaserte utviklingen vi har vært vitne til etter den kalde krigens slutt trolig fortsette. Mye tyder på at demokrati, rettsprinsipper, menneskerettigheter, markedsøkonomi og frihandel vil vinne stadig større utbredelse globalt. Denne tendensen vil i årene fremover virke som en sterkere internasjonal styringsmekanisme enn noen multilateral avtale vil kunne (Den Grænseløse Verden 2006: 35-36).

Spørsmålet i dette kapittelet er på hvilken måte selvregulering er avgjørende for statens kontroll over PMCs, og hvordan omdømmefaktoren slår inn på statens sikkerhets- og utenrikspolitikk. Min hypotese er at selvregulering i henhold til universelle verdier hos PMCs er avgjørende for statens kontroll over tvangsmakt. Uten selvregulering vil PMCs på oppdrag for staten kunne skade staten som merkevare, og dette kan få negative følger for staten i forhold til å oppnå gjennomslag for politiske synspunkter internasjonalt.

Påfølgende del av kapittelet vil se på omdømmefaktorens politiske betydning. Her vil det bli argumentert for at omdømmes betydning i markedslogikkens verden kan sies å ha nådd det statlige nivå. Grunnen til dette er omdømmefaktorens økte relevans.

5.2 Omdømmefaktorens politiske betydning

5.2.1 Omdømme på markedet

Ved at frie markedskrefter vinner frem globalt, øker privatisering av statlige oppgaver – i dette tilfellet militærsektoren. PMCs er transnasjonale selskaper som er en del av den globale økonomien. Dersom det eksisterer en rekke PMCs å velge mellom i markedet, vil selskapene åpenbart være opptatt av sitt eget omdømme: ”In industries where the barriers to entry are low and where, as a result, companies probably cannot compete on price alone, firms will necessarily attempt to differentiate themselves in other ways” (Jeff Herbst sitert i Avant 2005: 221). I et fritt marked er altså selskapene avhengig av et godt omdømme for å sikre seg kunder. Det er for eksempel ikke ønskelig for Aker Kværner å ha rykte på seg for å bryte menneskerettigheter ved å ha virksomhet i den beryktede fangeleieren Camp X- Ray på Guantanamo Bay på Cuba.

Til BCC News uttaler markedsrådgiver i *Sandline*, Michael Grundberg, at *Sandline* operer som et kommersielt selskap, og vil derfor ha et omdømme som kan forsterke konkurransedyktigheten. Han presiserer at selskapet ikke vil akseptere kontrakter fra

grupper eller regjeringer som kan skade deres kommersielle omdømme (BBC 11.11.2002).

Denne markedslogikken kan sies å ha nådd det statlige nivå. At det hevdes at Aker Kværner har brutt internasjonale menneskerettigheter, er med på å underbygge Norges problem med eget selvbilde hvor det ikke er enighet om landet skal fremstå som krigsprofitør eller fredlig nasjon (Dagens Næringsliv 11.01.2007). På samme måte som private selskaper, er stater i en global kontekst blitt avhengig av positivt omdømme. Gjennom å benytte kontraktører i Irak, blir staten USA sårbar i forhold til statens omdømme internasjonalt. Dersom et privat militærselskap på oppdrag for den amerikanske stat i Irak bryter med universelle normer og verdier, vil media sørge for at USA blir skadet som merkevare. Private militærselskaper skiller seg i så måte ut fra andre typer transnasjonale selskaper, fordi denne type business har mer direkte og umiddelbar påvirkning (negativ og positiv) på deres hjemlands omdømme og interesser (Jane's Intelligence Review 2006: 33).

5.2.2 Viktigheten av *soft power*

Det politiske spillet i en global verdibasert informasjonstid kan føre til at den relative viktigheten av *soft power* vil øke (Nye 2004: 31-32). Et land kan oppnå det utfallet det foretrekker i verdenspolitikken fordi andre land, ved å beundre deres verdier, kopiere deres eksempler, strebe etter deres nivå på åpenhet vil være villige til å følge disse verdiene. På denne måten er det altså viktig å sette agenda og tiltrekke seg andre aktører i verdenspolitikken, og ikke kun benytte seg av tvangsmakt (militærmakt og økonomiske sanksjoner) for å endre andre aktørers handlinger. *Soft power* handler altså om muligheten til å forme andres preferanser (Ibid:5). Et lands *soft power* avhenger først og fremst av tre faktorer: landets kultur, politiske verdier, og landets utenrikspolitikk. Kultur er et sett av verdier og handlinger som skaper mening for et samfunn. Når et lands kultur inkluderer og fremmer universelle verdier og interesser som andre deler, øker det sjansene for oppnåelse av landets ønskelige utfall. Grunnen til dette er at landet oppretter et forhold til de andre som er preget av tiltrekning og

plikt. USA har fordeler av universell kultur. Den tyske forfatteren Josef Joffe har en gang hevdet at USAs *soft power* er sterkere enn landets militære og økonomiske makt (Ibid:11).

De landene som sannsynligvis blir mer attraktive og vinner *soft power* i informasjonstiden, er de land som disponerer multiple kommunikasjonskanaler for å fremme saker, og som har dominerende kulturer og ideer som ligger nære de gjeldende globale normene. Eksempler på nåværende globale normer er liberalisme, pluralisme og autonomitet. I tillegg vil det være avgjørende at landet har troverdighet som blir forsterket av nasjonale og internasjonale verdier og politikk (Ibid: 31-32).

Omdømme blir stadig mer viktig, og politiske kamper handler om oppnåelse og ødeleggelse av troverdighet. Regjeringer konkurrerer om troverdighet ikke bare mot andre regjeringer, men med en rekke andre alternativer som inkluderer nyhetsmediene, korporasjoner, ikke- statlige organisasjoner, samt vitenskapelige nettverk. Politikk er blitt en konkurranse i troverdighet. Tradisjonelt har maktpolitikk handlet om militærmakt og økonomisk makt. Politikk i dagens informasjonssamfunn "*may ultimately be about whose story wins*". Regjeringer konkurrerer med hverandre og med andre organisasjoner for å fremme deres egen troverdighet, samt svekke opponentenes (Nye 2004: 106-107).

5.2.3 Hvorfor er omdømme viktig?

"I en stadig mer globalisert verden er det økende konkurranse om oppmerksomhet. Stadig flere land erkjenner verdien av å ha en tydelig, samlende, og ønsket profil ute, og mange legger ned betydelige ressurser i nasjonal omdømmebygging for å skape et bedre samspill mellom de ulike aktører blant myndigheter, næringsliv, kulturliv og organisasjoner".

Alle aktører — stater, bedrifter, NGO-er har omdømme. Omdømme skapes dels av aktørene selv, og dels av mediene. Fordi medienes rolle er mye mer fremtredende nå enn før, blir hvem og hva man er av avgjørende betydning. Individuelle handlinger bidrar til at omdømmet angripes og kan rives ned kollektivt. Grunnen til at statens omdømme er viktig, er at et positivt nasjonalt omdømme har avgjørende betydning for kultur- og næringsliv, og skal bidra til at en bestemt stat blir foretrukket som samarbeidspartner. Et viktig poeng her er at et klart og positivt omdømme videre skal bidra til å styrke gjennomslagskraften for en stats politiske synspunkter internasjonalt (Omdømmeutvalgets sluttrapport). Dersom et lands kultur og ideologi fremstår som attraktiv, vil andre være mer villig til å følge landets interesser. Om et land kan forme internasjonale regler i samsvar med egne interesser og verdier, vil det være mer sannsynlig at landets handlinger vil oppnå legitimitet i andres øyne (Nye 2004: 10-11). I den sammenheng er det viktig at staten samles om visse kjerneverdier for å markere en felles og klar nasjonal profil når man opptrer i internasjonale sammenhenger (Omdømmeutvalgets sluttrapport).

I Danmark kreves det nå en ”ekstrem forvandling” av staten (Matlary 2007). I et notat skrevet av den danske regjering fra 2006 uttrykkes det at Danmarks omdømme er viktig for å beholde sin posisjon internasjonalt og at regjeringen derfor fremlegger en samlet offensiv strategi for å ivareta Danmarks omdømme (Fremgang, Fornyelse og Trygghed 2006). For å følge utviklingen har Danmark nedsatt et globaliseringsråd som tenker som et multinasjonalt selskap: hvordan selge ”det danske” adjektiv og gjøre danskene konkurransedyktig globalt? (Matlary 2007). I rapporten ”Den Grænseløse Verden” utarbeidet av den danske regjeringen anbefales det at offentlig diplomati gjøres til et nytt prioriteringsområde hos utenriksdepartementet. Grunnen til dette er at denne formen for diplomati er et sentralt element i skapelsen av et lands omdømme og dermed også landets *soft power* internasjonalt. I Norge arbeider Innovasjon Norge nettopp med å gjøre Norge til et attraktivt land internasjonalt ved å øke kjennskapen, kunnskapen og attraktiviteten til Norge som reisemål (Innovasjon Norges hjemmeside). Å markedsføre Norge som et reisemål internasjonalt, er med på å skape Norge som merkevare. Å vise frem landet fra sin beste side, vil styrke landets

omdømme internasjonalt. På samme måte som en bedrift vil staten være avhengig av å være en populær merkevare for å høste innflytelse, samt bli den foretrukne samarbeidspartner internasjonalt. Det hører til globaliseringens karaktertrekk at utenrikspolitiske beslutninger formes i mer eller mindre formelle nettverk. Globaliseringen betyr at internasjonale forhold blir tillagt mer vekt, og at diplomati og utenrikspolitisk arbeid stadig blir viktigere (Den Grænseløse Verden 2006: 22).

5.2.4 *Soft power* og innflytelse

I følge Nye (2004), kan *soft power* sies å være nesten det samme som innflytelse: ”soft power is the attractive power”. I businessverdenen vet smarte ledere at lederskap ikke kun handler om å kommandere, men at det også innebærer å gå foran som et godt eksempel og dermed tiltrekke andre til å gjøre det du vil ha dem til å gjøre. For at dette skal fungere, er det nødvendig at egne verdier blir overført til andre (Nye 2004: 5-7).

Politiske ledere har lenge forstått at makt kommer fra tiltrekning. Om jeg får deg til å gjøre det jeg vil du skal gjøre, trenger jeg ikke bruke ”carrots” og ”sticks” for å få deg til å gjøre det. Om jeg er villig til å gå med på dine forslag uten at det er blitt utført noen form for eksplisitt trussel, virker *soft power*, fordi makten hviler på min tiltrekning (Nye 2004:6-7). *Soft power* baserer seg altså på evnen til å indirekte forme andres preferanser (Den Grænseløse Verden 2006: 26). *Soft power* benytter seg av andre midler (ikke militære styrker eller penger) for å oppnå samarbeid – det brukes en tiltrekning til delte verdier, samt selvfølgen og plikten til å bidra til oppnåelse av disse verdiene. Omtrent på samme måten som Adam Smith observerte at mennesker ble ledet av en ”usynlig hånd” når de tok avgjørelser i det frie markedet, er våre avgjørelser på ”idémarkedet” ofte formet av *soft power* – en uhandgripelig tiltrekning som gjør at vi følger andres meninger uten at det er utført eksplisitte trusler (Nye 2004:6- 7).

Hittil i dette kapittelet har vi sett på den generelle betydningen og viktigheten av omdømmefaktoren og *soft power*. I de påfølgende avsnittene skal vi se nærmere på

omdømmefaktorenes betydning innenfor sikkerhetspolitikken. Videre vil omdømmefaktorens og selvregulering bli diskutert i forhold til PMCs handlinger.

5.3 Omdømmefaktoren i sikkerhetspolitikken

Spørsmålet er hvilken effekt omdømmefaktoren har på statens utenriks- og sikkerhetspolitikk? Både statlige og private aktører ute i felten er nesten til en hver tid overvåket av et globalt mediesirkus. Media er spesielt opptatt av krig, og aktørers handlinger i krig kan få politiske konsekvenser. Hvorfor?

Med globaliseringen følger utvikling av informasjonsteknologi. Som konsumenter av nyhetsinformasjon lever de fleste av oss nesten perfekte globale informasjonsliv, så si fullstendig løsrevet fra geografiske avstander. Media har etablert seg som en selvstendig aktør i utenrikspolitikken, og har dermed makt til å styre politiske prioriteringer, samt evne til å tvinge stater til å gripe inn i humanitære katastrofer eller trekke seg ut av konflikter. I tillegg har media oppnådd makt til å overstyre politisk vilje og har dermed mulighet til å fjerne Niger, Darfur eller miljøtrusler fra dagsorden (Thune m.fl. 2006:209-210). Dette er hva man kaller CNN- effekten. CNN- effekten er en teori innfor statsvitenskap og medievitenskap som hever at utviklingen av den populære 24 timers internasjonale nyhetskanalen CNN hadde betydelig påvirkning på staters utenrikspolitiske opptreden på slutten av den kalde krigen, og at CNN og senere dens konkurrenter, har hatt den samme påvirkningen i perioden etter den kalde krigen (Wikipedia). Med hensyn til å utforme statens utenrikspolitikk etter den kalde krigen, fremstår offentlighetens mening, snarere enn partiene som en viktig faktor – noe som åpner for et særlig spillerom for media (Matlary og Halvorsen 2006:191).

Selv om den frie pressen alltid har hatt innflytelse i representative demokratier som ”den fjerde statsmakt”, argumenterer tilhengere av CNN- effekten med at omfanget, dybden og tempoet i den nye globale media -verden har ført til nye effekter som skiller seg markant fra tidligere. Ved at media dekker en spesiell konflikt, en

internasjonal hendelse, eller et diplomatisk initiativ, krever omløpet av nyheter politisk oppmerksomhet. Grunnen til dette er at politikere ønsker å signalisere at de er ”on top of” situasjonene i medias søkelys (Wikipedia). Kontraktørers tortur og mishandling av fanger under avhør i Abu Ghraib - fengslet utenfor Baghdad sjokkerte folk rundt om i verden og satte PMCs rolle og aktiviteter på dagsorden (CNN 27.07.2004). Amnesty International i USA hevder i en rapport at kontraktørers illegale handlinger, samt den amerikanske regjeringens motvilje til å stille dem for retten, fører til dårlig omdømme for USA internasjonalt. I tillegg skades det amerikanske statlige militærets image, og bygger opp under anti- amerikanske holdinger (Amnesty International 23.05.2006).

Medias eksponering av krigen i Irak, samt brudd på universelle normer og regler, har utvilsomt skadet USAs internasjonale omdømme. En omfattende spørreundersøkelse utført av BBC i 25 land (hvor til sammen 26 381 personer deltok), inkludert USA, avdekker at tre av fire respondenter misliker måten Irak -invasjonen er håndtert på. I tillegg viser undersøkelsen at kun 29 prosent av befolkningen utenfor USA anser at landet har positiv innflytelse på verdenspolitikken. Før årsskiftet var tallet 36 prosent, mens tallet for to år siden lå på 40 prosent. Denne nedgangen i popularitet skyldes blant annet krigen i Irak og amerikanernes kontroversielle fangeleir på Guantanamo-basen på Cuba. (Aftenposten 23.01.2007). I tillegg har den britiske rikskringkastningens internasjonale tjeneste *World Service* stilt spørsmål om hvordan respondentene ser på USAs innflytelse i dagens verden, om krigen i Irak og andre klart definerte enkeltspørsmål. 52 prosent av respondentene fra 18 forskjellige land svarte at de mener amerikanernes påvirkning på verdenssamfunnet er overveiende negativt. For to år siden mente 71 prosent av de spurte i USA at hjemlandet i all hovedsak hadde positiv effekt på omverden. I dag har 57 prosent av amerikanerne denne oppfatningen (Ibid).

Bush opplever sin tids største tillitskrise. Det viser seg av Irak- krigen var det største feiltrinnet av dem alle. Undersøkelsen viser at 73 prosent misliker USAs engasjement i Irak (57 prosent i USA), fire år etter invasjonen i et land som nå beveger seg på

grensen til borgerkrig (Aftenposten 23.01.2007). Disse eksemplene illustrer hvordan bruken av militær makt har skadet USA som merkevare internasjonalt. USAs drastiske nedgang i popularitet etter invasjonen av Irak illustrerer at postindustrielle demokratier har sitt fokus på velferd snarere enn heltestatus, og at de misliker høye på døds -tall. Det betyr ikke at de ikke er villige til å benytte militærmakt selv om det er forventet høye døds -tall. Storbritannia, Frankrike og USAs deltakelse i Gulfkrigen i 1991, samt Storbritannia og USAs deltakelse i Irak i 2003 illustrerer dette. Men fraværet av rådende krigsetikk i moderne demokratier betyr at bruken av makt fordrer en omstendelig moralsk rettferdiggjøring for å sikre støtte og popularitet, med mindre situasjonen handler om å faktisk overleve (Nye 2004: 19).

5.3.1 PMCs og selvregulering

PMCs jobber til tider side om side med statlige soldater i felten. I følge *United States Government Accountability Office* (GAO) er forholdet mellom det statlige amerikanske militæret i Irak og ansatte i PMCs preget av koordinasjon og samarbeid, snarere enn kontroll (GAO rapport, juli 2005:4). Både amerikanske tjenestemenn i *The Central Command* (CENTCOM)¹³, samt militærpersonell som tidligere har vært stasjonert i Irak, har gjennom uttalelser bekreftet at forholdet mellom militære og kontraktører ikke er preget av kommando og kontroll (Ibid:4). I april 2004, da det amerikanske hovedkvarteret i Najaf i Irak ble angrepet av irakiske opprørere, var det ikke statlige amerikanske soldater, men åtte kontraktører fra selskapet *Blackwater* som svarte på angrepet ved hjelp av egne helikoptre uten hjelp fra det amerikanske statlige militæret (Avant 2005: 232-233). I hvilken grad PMCs har selvregulering eller mangel på selvregulering ute på oppdrag, vil slå tilbake på staten som har leid inn selskapene og dens omdømme.

¹³CENTCOM er en av de ni felles hovedkommandoene i det amerikanske forsvarsdepartementet. Kommandoen har et geografisk område som omfatter Midtøsten, Øst- Afrika og Sentral- Asia (CENTCOMs hjemmeside. URL: <http://www.centcom.mil/sites/uscentcom2/default.aspx>).

I løpet av 8. juni 2006 skal Jacob Washbourne, ansatt i selskapet *Triple Canopy* og tidligere soldat i det amerikanske marinekorpset, ha vært involvert i tre skyteepisoder i Irak. I følge intervjuer og uttalelser fra de tre andre sikkerhetsvaktene som var i samme bil, skal Washbourne blant annet ha skutt inn i frontruten på en taxi for å more seg. Washbourne selv benektet beskyldningene. Etter en ukes granskning, konkluderte selskapet med at tre ulovelige skyteepisoder hadde skjedd den dagen. Washbourne ble sparket sammen med de to andre ansatte (Aftenposten 17.04.2007/ Washington Post).

Washbournes brudd på universelle normer og regler, viser at han som kontraktør mangler selvregulering. For å undersøke om staten vurderer bruken av PMCs som en risiko, og om den har tillit til PMCs selvregulering, ville den optimale kilden vært staten. Det er imidlertid problematisk å høste informasjon om dette fra statlig hold, delvis fordi fenomenet PMCs er preget av mysterier, myter og konspirasjonsteori (Singer 2005), og dermed et område som staten ikke er svært villig til å uttale seg om. Neste steg vil derfor være å undersøke hvordan PMCs fremstiller seg selv. Er de opptatt av selvregulering i egen presentasjon for å oppnå legitimitet? Hvordan handler og oppfører de seg ute på oppdrag? *Hvem* er det som velger å bli kontraktør? Er det tidligere statlige soldater som ønsker lønnsøkning, er det soldater som har fått sparken fra det statlige militæret på grunn av disiplinproblemer, eller er det mennesker uten noen form for militær bakgrunn? Disse faktorene vil kunne gi en indikator på hvordan kontraktørene handler. I kjølvannet av Abu Ghraib -skandalen fant amerikanske militæretterforskere ut at omkring 35 prosent av de som ledet avhørene i Abu Ghraib -fengselet (som var ansatt av CACI) manglet formell militær utdanning som avhørsleder (Singer 2005).

5.3.2 Selvregulering og rekruttering av kontraktører

En måte å regulere PMCs på er gjennom internasjonale frivillige avtaler. Slike mekanismer vil ikke kunne benytte sanksjoner ut fra nedfelt lovgivning, men vil hvile på frivillighet fra PMCs side. Initiativ til et slikt frivillighetsregime er tatt av *The*

International Peace Operations Association (IPOA) (Holmqvist 2005: 47). Organisasjonens oppdrag er å promotere høye operasjonelle og etiske standarder for firmaer som er aktive i freds- og stabiliseringsarbeid. IPOA oppfordrer til konstruktiv dialog med politikere om økning i positive bidrag i forsterkning av internasjonal fred, utvikling, samt sikkerhet for sivile. Alle medlemsselskapene må slutte seg til IPOAs regelverk for legitim opptreden. Disse reglene tar sikte på å forbedre reguleringen i operasjoner hvor privat sektor bidrar i konflikt - og postkonflikt- områder. Dette regelverket søker å sørge for etiske standarder, og medlemmer av IPOA oppfordres til å følge internasjonale menneskerettigheter (IPOAs hjemmeside).

Det er imidlertid verdt å ta til etterretning at IPOAs prinsipper ikke nødvendigvis strekker til. Med mindre det blir utført sanksjoner av stater eller organisasjoner, vil IPOAs regelverk trolig fungere som et svakt instrument. Men det er likevel verdt å notere seg at noen få PMCs har utarbeidet regelverk for legitime handlinger. Problemet er at disse regelverkene ofte er vage og lider av å kun gjelde for et særskilt selskap, snarer enn for hele industrien (Holmqvist 2005:47). Dessuten er de PMCs som forsøker å bygge opp langtids business inneforstått med at deres mulighet til å lykkes ikke bare avhenger av deres egne handlinger, men også av hvordan offentligheten oppfatter industrien som helhet (Jane's Intelligence Review 2006: 33).

Det amerikanske selskapet MPRI er medlem av IPOA, og beskriver seg selv som et selskap som deler nasjonens felles forpliktelser til etikk, integritet, profesjonalitet og verdier:

”Our primary resources are our people- men and women of courage and commitment who have devoted their lives to our Nation and who now apply their skills, experience and deeply held values to the challenges of a rapidly changing international and national security environment” (MPRI's hjemmeside).

95 prosent av de ansatte i MPRI har tidligere vært statlige soldater. Dette bidrar til at den amerikanske regjeringen i stor grad har tillit til firmaet. Det tette båndet til det statlige amerikanske militæret har ført til at det er blitt reist spørsmål om MPRI bare

er en privat forlengelse av det amerikanske militæret. Dette illustrerer et ekstremt tett tillitsforhold mellom selskapet og den amerikanske regjering (Singer 2003: 120-121). I Irak har MPRI blant annet bidratt til opplæring av amerikanske soldater i å håndtere krigssituasjoner hvor de er mest utsatt for overfall. Selskapet hadde også som oppgave å bidra med teknisk support til CPA, samt supplere opplæring av den irakiske hæren (Isenberg 2004: 36).

Avant (2005) peker på at de fleste kontraktører i USA har tjenestegjort i det amerikanske forsvaret, hvor de har tilegnet seg kunnskap om legitime normer og regler. Dette fører til at de tidligere statlige soldatene vil ta med seg denne kunnskapen inn i PMCs, og handle deretter. Handling i henhold til universelle normer og verdier er dessuten avgjørende for å lykkes på slagmarken (Avant 2005:65, 130). Mangedobling av lønn er ofte årsaken til at medlemmer av statlige militæret velger å gå over til det private. Senior ansatte i *The Army Green Berets*¹⁴ eller *Navy Seals*¹⁵ med erfaring på 20 år eller mer har en grunnlønn på omkring 50 000 amerikanske dollar, og vil leve som pensjonist med en utbetaling på rundt 23 000 amerikanske dollar. PMCs kan tilby årslønner på mellom 100 000 – 200 000 amerikanske dollar. ”They’re not leaving out of disloyalty”, uttalte General Wayne Downing til The New York Times. ”The money is just so good, if they’re going to be away from home that much, they may as well make top dollar” (New York Times 29.03.2004).

På den andre siden hevder Isenberg (1997) at fordi kontraktørene ikke er den del av den statlige militærstrukturen, vil de ofte mangle de samme etiske og kulturelle retningslinjene som sivilbefolkningen. Dessuten har kontraktørene ofte fått sparken fra tidligere militære oppgaver på grunn av disiplin problemer (Isenberg 1997: 3). Eller som Singer beskriver det: ”The firm’s best employees are often....not nice guys. You wouldn’t want them to marry your sister” (Singer 2003: 222).

¹⁴ Medlem av den amerikanske spesialstyrken

¹⁵ Del av spesial operasjonsstyrkene i den amerikanske marinen

Selskapet *Blackwater USA* er i følge IPOA verdens mest altomfattende PMC. Selskapet tilbyr tjenester innenfor sikkerhet, opplæring, fredssupport samt stabilisering (IPOAs hjemmeside). *Blackwater* har en database bestående av 21 000 tidligere spesialstyrker, soldater, og avgåtte polititjenestemenn som selskapet kan kontakte på kort varsel (Scahill 2007:xviii). I selskapets presentasjon av seg selv legges det vekt på deres etiske forpliktelser som medlem av IPOA:

”Blackwater supports accountability and transparency in the professional military, security, peacekeeping, and stability operations industry. We conduct ourselves and our business with honor and integrity. As members of and partners with the International Peace Operators Association, we accept and daily abide by our collective Code of Conduct” (*Blackwaters* hjemmeside).

Blackwater har hatt høy profil i Irak på kontrakt for den amerikanske stat. Først ved at fire av selskapets ansatte ble drept og lemlestet i Falluja¹⁶, og senere ved å slå tilbake da irakiske militsmedlemmer angrep det amerikanske hovedkvarteret i Irak (Isenberg 2004: 31). Den store etterspørselen etter PMCs har ført til at det har oppstått en såkalt ”gullgruvementalitet” på det irakiske sikkerhetsmarkedet. For å kunne imøtekomme den store etterspørselen benytter *Blackwater Security Consulting*, en strategisk underavdeling av *Blackwater* seg av kontraktører fra blant annet Fiji, Nepal, Serbia, Montenegro, Bosnia og Herzegovina. Firmaet har vokst med 300 prosent gjennom de tre siste årene (2002- 2005), og er blitt nødt til å slakke på prosedyrene for rekruttering for å tilfredsstille etterspørselen. Firmaets president, Gary Jackson, har bekreftet at han har ansatt kontraktører fra den chilenske presidenten Augusto Pinochets styrker til å jobbe i Irak (Holmqvist 2005: 29). ”Vi reiser til verdens ende for å finne profesjonelle — de chilenske kommandosoldatene er meget, meget profesjonelle, og de passer inn i Blackwater- systemet”, uttalte Jackson til den britiske dagsavisen *The Guardian* (Weekend Avisen 10.-16. september 2004).

¹⁶ Se beskrivelse av hendelsen i oppgavens innledning

I dag finnes det over 100 000 kontraktører i Irak (Washington Post 05.12.2006) som utfører en rekke viktige oppgaver. Deres jobb inkluderer blant annet å beskytte viktige installasjoner, amerikanske fasiliteter og den såkalte ”grønne sonen” i Bagdad. I tillegg innebærer selskapenes oppgaver å beskytte nøkkelpersoner (lederen for CPA, ambassadør Paul Bremer ble beskyttet av *Blackwater*), samt eskortere konvoier — en spesiell risikofylt oppgave på grunn av hyppige bombeangrep (Singer 2005). Selv om en rekke av de private firmaene gjennomgående utfører sine ofte meget kompliserte oppgaver på en ytterst profesjonell måte, og i stor grad leier inn folk som tidligere har vært ansatt i spesialstyrker som i britiske SAS, er etterspørselen etter væpnede menn i Irak så stor at uprofesjonelle firmaer også har vunnet frem. Britiske styrker oppdaget at selskapet *ArmorGroup* blant sine omkring 600 folk (2004) i Irak hadde en soldat som var anklaget for å ha samarbeidet med irske terrorister. Sørafrikanske aktivister har gjenkjent ansiktene på en del av de mange sørafrikanerne som nå jobber som kontraktører i Irak, herunder en som overfor Sannhetskommisjonen har innrømmet å ha arbeidet for apartheidstyret og ha deltatt på å kaste brannbomber mot flere enn 60 hjem (Weekend Avisen 10.-16. september 2004).

5.4 Oppsummering

Gjennom dette kapittelet har vi sett hvordan omdømmefaktorens betydning kan sies å ha forplantet seg fra bedriftsnivå til statlig nivå. Dermed har omdømmefaktoren også blitt en viktig del av statens utenriks- og sikkerhetspolitikk. Brudd på universelle normer og regler kan føre til negativt omdømme og svekkelse av statens *soft power*.

På grunn av medias omfang og interesse for krig, vil PMCs handlinger i felten kunne få politiske konsekvenser for staten som oppdragsgiver. Grunnen til dette er at media vil sørge for at brudd på universelle regler vil skade statens omdømme. Derfor vil det for staten være ønskelig at PMCs innehar en strekt grad av selvregulering. Gjennom empiriske eksempler har vi sett at denne selvreguleringen ikke fungerer hos enkelte selskaper, mens andre selskaper har knyttet sterke tillitsbånd til staten.

6. kapittel. oppsummering og konkluderende betraktninger

6.1 Innledning

Hensikten med dette studie har vært å kombinere første - og andrehåndskilder for å belyse oppgavens problemstilling: *Hvordan kan staten ha politisk kontroll over PMCs?* I oppgaven er tre kriterier (politisk kontroll, funksjonell kontroll og sosial kontroll) for statens kontroll over tvangsmakt fra Deborah. D. Avants bok *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security* (2005) lagt til grunn for studies teoretiske diskusjon. Formålet med studies teoretiske diskusjon har vært å spørre hva det betyr for staten å ha politisk kontroll over tvangsmakt i en globalisert tidsalder, og i hvilken grad globaliseringen gjør det er nødvendig for staten å benytte utradisjonelle reguleringsmekanismer for å kunne kontrollere tvangsmakt. Dette spørsmålet har vært avgjørende for analysen, fordi statens politiske kontroll av tvangsmakt åpenbart har endret seg etter slutten på den kalde krigen og ved paradigmeskiftet innenfor sikkerhetspolitikken.

Oppgaven har søkt å systematisere og videreutvikle Avants tre kriterier, for deretter å analysere disse i skissert teoretisk kontekst. Denne konteksten består av en globalisert verden, fremvekst av neo- liberalistisk markedsøkonomi, samt nettverksbaserte beslutningssystem hvor ikke- statlige aktører som PMCs har tatt plass rundt det internasjonale beslutningsbordet. Politisk kontroll av tvangsmakt har i denne oppgaven hatt følgende operasjonalisering: legal kontroll, kontroll gjennom markedsmekanismer, kontroll gjennom selvregulering.

6.2 Legal kontroll

Analysens første kriterium for at staten skal kunne ha politisk kontroll over tvangsmakt er legal kontroll. Legal kontroll er i dette studiet operasjonalisert som nasjonal og/eller internasjonal lovgivning som dekker kontraktørenes handlinger og rettigheter, samt eksport av militærtjenester. Det avgjørende spørsmålet vil være på hvilke måter globaliseringen påvirker statens mulighet til å regulere PMCs gjennom denne kanalen. For å undersøke om den nasjonale og internasjonale lovgivningen fungerer som reguleringsmekanismer, omfatter analysen de tre stater hvor PMCs virksomhet er mest utbredt – USA, Storbritannia og Sør- Afrika.

I USA har *The Uniform Code of Military Justice* (UCMJ) frem til år 2007 kun berørt statlige militærsoldater (Singer 2004a: 537). Dersom imidlertid Kongressen erklærer krig, vil også kontraktører falle inn under UCMJ. Dette har ikke skjedd på 65 år (Singer 2007). At kontraktører er unndratt UCMJ vil amerikanske myndigheter nå forandre på. Ved å legge til fem nye ord i lovgivningen, skal kontraktørene også kunne dømmes under UCMJ – noe som betyr at lovgivningen nå omfatter kontraktørene som deltar i dagens operasjoner i Afghanistan og Irak (Washington Post 15.01.2007).

Intensjonen med *Military Extraterritorial Jurisdiction Act* (MEJA) fra 2000 var at den skulle fylle det juridiske hullet i UCMJ ved å omfatte sivile personer som bidrar i amerikanske militæroperasjoner utenfor USA (Singer 2004a:537). Denne lovgivningen kan ikke sies å ha fungert i ønsket omfang, da det per dags dato ikke er blitt reist tiltale mot noen kontraktører på bakgrunn av MEJA (Washington Post 15.01.2007).

For å regulere våpenvirksomhet og eksport av militærtjenester ble *Arms Export Control Act* opprettet i 1968. Amerikanske selskaper som tilbyr militær rådgivning til andre nasjonaliteter er pliktet til å registrere seg og motta lisens fra det amerikanske utenriksdepartementet. Lisensprosedyren innebærer at PMCs må underrette Kongressen dersom selskapet ønsker å eksportere militærtjenester som er verdt mer

enn 50 millioner amerikanske dollar (Britiske Green Paper 2002: 39). En rekke kontrakter faller naturlig inn under denne kategorien, mens kontrakter av større omfang enkelt kan deles opp for å passe under kategorien (Singer 2004a: 538- 539). I tillegg kan amerikanske PMCs selge sine tjenester utenlands gjennom *US Department of Defence Foreign Military Sales* (FMS) sitt program, som ikke krever lisens fra utenriksdepartementet. Under FMS betaler Pentagon kontraktørene for tjenestene de utfører for utenlandske regjeringer, som igjen refunderer penger til Pentagon (Schreier og Caparini 2005: 106).

I Storbritannia førte selskapet *Sandline* sine handlinger på 1990- tallet til utarbeidelse av *Green Paper* fra 2002, som er et juridisk forarbeid fra regjeringen til Parlamentet som skisserer mulighetene for regulering av private militærselskaper (Halvorsen 2005: 348). I det britiske *Green Paper* blir det vurdert seks mulige alternativer for legal regulering av PMCs. Disse strekker seg fra totalforbud mot militære aktiviteter utenlands, til forslag om selvregulering (Britiske Green Paper 2002). På bakgrunn av regjeringens forslag til regulering gjennom *Green Paper*, konkluderer den britiske utenrikskomiteen blant annet med at regjeringen bør studere den amerikanske lisensordningen nøye for å vurdere om denne formen for regulering egner seg for Storbritannia (Ninth Report).

Det mest direkte nasjonale grepet for å lovregulere privat militærindustri, har blitt tatt av den sørafrikanske regjeringen (Avant 2005:158). Som følge av selskapet *Executive Outcomes* sine kontroversielle handlinger på 1990- tallet, ble *The South African Regulation of Foreign Military Assistance* (FMA) vedtatt i september 1998 (Holmqvist 2005:52) Loven gjelder for:

”a natural person who is a citizen of, or permanently resident in, the Republic, a juristic person registered or incorporated in the Republic, and any foreign citizen who contravenes any provision of this Act within the borders of the Republic” (Shreier og Caparini 2005:107).

FMAAs hensikt er todelt: den forbyr leiesoldataktivitet samtidig som den regulerer militær assistanse utenlands. All form for militær assistanse innebærer at selskapene må skaffe seg godkjenning fra *National Conventional Arms Control Committee* (NCACC) før de kan signere kontrakt med oppdragsgiver (Holmqvist 2005:52). Selv om den sørafrikanske lovgivningen på dette feltet er den strengeste som eksisterer, godkjente den sørafrikanske forsvarskomiteen 15. august 2006 *Prohibition of Mercenary Activity Bill*, som gjør det enda vanskeligere for sørafrikanske borgere å jobbe i konfliktfylte områder (Holmqvist 2005:52, Jane's Defence Weekly 30.08.2006).

På det internasjonale nivået er de lovene som spesifikt dekker PMCs enten fraværende eller ineffektive. Kort sagt er det internasjonale lovverket slik det består i dag for primitivt til å håndtere dette komplekse området (Singer 2004a:526). Grunnen til dette er at mye av det internasjonale lovverket er opprettet *av* stater og *for* stater (Avant 2005: 230). I tillegg er det meste av dagens internasjonale lovgivning rettet mot leiesoldater. De oppdrag PMCs utfører er ofte vidt forskjellige og av et bredere spekter enn de oppdrag en leiesoldat er egnet til (Isenberg 2006b:17).

Det gjøres imidlertid forsøk på regionale reguleringer. Det er i dag sterk enighet innad i EU om at ytterligere reguleringer av privat militærsektor er nødvendig. Hvilke konkrete tiltak og innenfor hvilket tidsperspektiv er imidlertid uklart. Handling fra Kommisjonen på dette feltet ligger mest sannsynlig mange år frem i tid (Chapman 2006:4).

Analysen av det legale kriteriet viser at globalisering, samt PMCs transnasjonale natur gjør det vanskelig å lovregulere industrien nasjonalt. Sør- Afrikas strenge lovgivning har gjort privat militær industri i landet til "underground business", og derfor vanskeligere for den sørafrikanske staten å lovregulere. Det er imidlertid faktorer som tyder på at vanskeligheter med nasjonal lovregulering ikke bare skyldes globalisering og PMCs transnasjonale natur. I USA skal kontraktører på oppdrag i Irak og Afghanistan i teorien kunne bli dømt under MEJA. Så langt har det ikke blitt reist tiltale mot noen kontraktører på bakgrunn av denne lovgivningen. I USAs tilfelle

kan det derfor se ut til at det ikke bare er globaliseringsfaktoren som hindrer nasjonal legal regulering, men også politisk vilje (Singer 2004a: 538- 539). Politisk vilje bør også tas med i betraktning når Storbritannias forsøk på nasjonal lovregulering vurderes, da den britiske planen for å regulere PMC stadig blir skjøvet inn i fremtiden for å bli løst på et senere tidspunkt, mens industrien fortsetter sin virksomhet (Ibid:541).

6.3 Kontroll gjennom markedsmekanismer

Det andre kriteriet for at staten skal kunne ha politisk kontroll over tvangsmakt, er kontroll gjennom markedsmekanismer — altså kontrakten. For at dette kriteriet skal fungere som en kontrollmekanisme, må enkelte faktorer være oppfylt. Det må for det første eksistere et perfekt fritt marked, fordi i et fritt marked er det oppdragsgiver som bestemmer (staten). For det andre skal staten i et fritt marked unngå å favorisere noen, verken bedrifter eller næringer (Tranøy 2006:171). I tillegg må forholdet mellom staten og tilbyder være preget av fullstendig informasjon (Ibid:66-71), noe som blant annet innebærer at PMCs ikke bør leie underkontraktører til å utføre jobben.

Selv om staten har mulighet til å regulere PMCs på makronivå gjennom skatter, avgifter og sikkerhetsstandarder etc. (Bailes kommer), ser det ikke ut til at de kriteriene som må oppfylles for at staten skal kunne kontrollere PMCs gjennom markedsmekanismer er til stede. I realiteten eksisterer det ikke en faktisk konkurranse, fordi det ikke finnes nok passende firmaer som oppdragsgiver kan velge mellom på markedet. I tillegg fører blant annet lobbyisme til at kontraktene i en rekke tilfeller er ”bundet”, altså at vinneren av kontrakten er bestemt på forhånd. En kilde estimerer at kun 40 prosent av de kontrakter det amerikanske forsvarsdepartementet inngikk i perioden 1998- 2003 ble gitt med basis i full og åpne konkurranse (Holmqvist 2005, Singer 2003: 152). Dette fører til at omdømmemekanisomens virkning blir svekket. Dersom det ikke eksisterer et fritt marked hvor oppdragsgiver

har mulighet til å straffe tilbyder, vil ikke PMCs få insentiver til å handle i henhold til kontrakten eller holde et konkurransetilpasset prisnivå.

Bruken av sub - kontrakter fører til at forholdet mellom oppdragsgiver og tilbyder med gjensidig avhengig interaksjon ikke lenger holder mål. Grunnen til dette er at konsumenten av PMCs tjenester er en annen enn den oppdragsgiveren som faktisk har kjøpt tjenesten (Singer 2003:153). Faren ved bruken av sub -kontrakter er altså at forholdet mellom oppdragsgiver (staten) og tilbyder (PMCs) blir preget av ufullstendig informasjon. På en annen side kan det i enkelte tilfeller settes spørsmålstegn ved statens ønske om fullstendig informasjon om PMCs handlinger. Ved å ikke ha tilgang til fullstendig informasjon, kan politikerne unndra og stå til rette overfor velgeren. Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved om mangelfull informasjon i enkelte tilfeller kan være redningen for staten i en situasjon hvor politikerne søker å unngå body bag -syndromet.

6.4 Kontroll gjennom selvregulering

Opgavens tredje og siste kriterium for statens politiske kontroll av tvangsmakt er kontroll gjennom selvregulering. Dette betyr at staten stoler på PMCs evne til selvregulering, og dermed at kontraktørene handler i henhold til universelle normer og verdier. Demokrati, menneskerettigheter, internasjonal lov og beskyttelse av sivile i krig regnes som universelle verdier det til en stor grad er enighet om i samfunnet (Avant 2005: 42). Kapittelets utgangspunkt var at selvregulering i henhold til universelle verdier hos PMCs er avgjørende for statens politiske kontroll av tvangsmakt. Uten selvregulering vil PMCs på oppdrag for staten kunne skade staten som merkevare, og dette vil få negative konsekvenser for staten i forhold til å oppnå gjennomslag for politiske synspunkter internasjonalt. Omdømmefaktoren er viktig fordi den grunnleggende verdibaserte utviklingen vi nå har vært vitne til etter den kalde krigens slutt, trolig vil fortsette. Mye tyder på at demokrati, rettsprinsipper, menneskerettigheter, markedsøkonomi og frihandel stadig vil vinne større utbredelse globalt. Denne tendensen vil i årene fremover virke som en sterkere internasjonal

styringsmekanisme enn noen multilateral avtale vil kunne oppnå (Den Grænseløse Verden 2006: 35- 36).

På samme måte som et privat selskap i et åpent marked, er også staten sårbar i forhold til å pådra seg negativt omdømme. Gjennom å benytte kontraktører i Irak, blir staten USA sårbar i forhold til statens omdømme internasjonalt. Dersom kontraktører på oppdrag i Irak for den amerikanske stat bryter universelle normer og verdier, vil media sørge for at USA blir skadet om merkevare. Medias rolle i en globalisert tidsalder er avgjørende for omdømmemekanismens økte betydning. Grunnen til dette er at media har etablert seg som en selvstendig aktør i utenrikspolitikken, og har dermed makt til å styre politiske prioriteringer (Thune m.fl.2006: 209- 210). PMCs skiller seg radikalt fra andre typer transnasjonale selskaper, fordi denne type business har en større grad av umiddelbar påvirkning (negativ og positiv) på deres hjemlands omdømme (Jane's Intelligence Review 2006: 33).

Informasjon om i hvilken grad selvreguleringsmekanismen fungerer som et reguleringsverktøy for staten, har ikke vært tilgjengelig i dette studiet. Det er imidlertid brukt andre indikatorer for å kunne si noe om i hvilken grad selvreguleringsmekanismen er egnet som kontrollmekanisme for staten. Den ene indikatoren er *hvem* som velger å bli kontraktører. Er det statlige soldater som ønsker lønnsøkning, er det tidligere statlige soldater som er sparket fra militæret på grunn av disiplinproblemer, eller er det menn og kvinner uten militær bakgrunn? Empirien på dette området indikerte at kontraktørenes bakgrunn i stor grad sprikte. Mens 95 prosent av MPRI's ansatte var tidligere amerikanske statlige soldater, hadde selskaper som *Blackwater* og *ArmorGroup* blant annet kontraktører som tidligere har jobbet under Pinoche og apartheidstyret i Sør- Afrika i staben (Holmqvist 2005: 29, Weekend Avisen 10.-16. september 2004).

6.5 Hva betyr funnene i analysen for politisk kontroll i en globalisert verden?

Det avsluttende spørsmålet er hva funnene i analysen betyr for statens mulighet til å utføre politisk kontroll i en globalisert verden? For å gi en vurdering av dette vil jeg vende blikket tilbake til oppgavens teoretiske bidragsytere.

Det er åpenbart at statens mulighet for styring har endret seg med globalisering og fremvekst av neoliberalistisk markedsøkonomi. I tillegg har ikke- statlige aktører fått plass i nettverksbaserte beslutningssystem — beslutningssystemer som skiller seg fra Webers hierarkiske stats- og styringsorganisasjonsmodell (Matlary 2005: 189). Hvilke implikasjoner gir denne teoretiske konteksten for Avants tre kriterier (politisk kontroll, funksjonell kontroll og sosial kontroll) for statens kontroll av tvangsmakt? Og i hvilken grad passer Avants kategoriseringer av kontroll inn i denne konteksten? En svakhet ved Avants tre kriterier for statens kontroll over tvangsmakt, er at de ikke inkluderer juridisk kontroll. Som analysen av legal kontroll illustrerer, er internasjonal lovgivning som angår PMCs virksomhet mangelfull — noe som kan bety at det er nødvendig at staten tar det legale ansvaret. En av grunnene til dette, er at det er større sannsynlighet for at lover og regler vil bli overholdt dersom PMCs er underlagt nasjonal lovgivning (Holmqvist 2005:50). På en annen side gjør PMCs transnasjonale natur det problematisk å lovregulere virksomheten nasjonalt. Å kontrollere gjennom lovverk er en tradisjonell reguleringsmekanisme for staten, og et kriterium som ikke bør utelates i en studie av statens mulighet for å kontrollere PMCs.

I følge Avant handler funksjonell kontroll over tvangsmakt om hvor effektivt militæret er — utfører kontraktørene oppgavene sine på en tilfredsstillende måte eller ikke? (Avant 2005: 41). Globalisering av økonomien og fremveksten av neoliberalistisk markedsøkonomi gjør at dette kriteriet kunne ha vært utarbeidet mer i retning av et ”markedslogisk” forhold mellom oppdragsgiver (staten) og tilbyder (PMCs). Om kontraktørene handler i henhold til kontrakten, handler i bunn og grunn om det eksisterer et åpent fritt marked slik at oppdragsgiver har mulighet til å straffe

tilbyder ved å velge et annet selskap på markedet. Først når det eksisterer et åpent fritt marked, har PMCs insentiver til å handle i henhold til kontrakten.

At ikke- statlige aktører som PMCs har fått plass og innflytelse rundt beslutningsbordet, beskriver Krahnann (2003) som en prosess hvor den politiske styringen av militærmakt har gått fra ”*government to governance*”. Dette innebærer at en rekke politiske beslutninger som før ble tatt sentralt av staten, nå blir fattet i nettverksbaserte beslutningssystem (Matlary 2005: 189). Dette betyr at en rekke aktører som ikke er stater har fått innflytelse i det internasjonale beslutningssystemet. Sett i forhold til tidligere, eksisterer det i dag flere aktører som kjemper om oppmerksomhet for å fremme sine synspunkter. For at staten skal bli den foretrukne samarbeidspartner i det internasjonale beslutningssystemet, kan et positivt omdømme bidra til å styrke gjennomslagskraften for politiske synspunkter (Omdømmeutvalgets sluttrapport).

I følge Avant innebærer sosial kontroll at PMCs handler i henhold til universelle verdier (Avant 2005: 43-44). Dette kriteriet kan derfor utvikles videre til å inkludere omdømmefaktoren. PMCs handlinger når de er på oppdrag for staten, reflekterer staten. Dersom kontraktører på oppdrag i Irak for den amerikanske stat bryter menneskerettigheter, vil verdensomspennende media sørge for at dette skader USA som merkevare. Dette er grunnen til jeg i denne oppgaven har valgt å videreutvikle Avants sosiale kriterium ved å inkludere omdømmefaktoren, og derfor betegne kriteriet som ”kontroll gjennom selvregulering”. Fordi staten i et nettverksbasert beslutningssystem er under oppsikt av global media, og i større grad enn tidligere er avhengig av et positivt omdømme, er det viktig at PMCs på oppdrag for staten innehar selvregulering. For at Avants sosiale kriterium for statens kontroll av tvangsmakt skal kunne tilpasses vår globaliserte tidsalder, er det altså nødvendig å legge til to faktorer: medias fremtredende rolle og omdømmefaktoren.

6.6 Konkluderende betraktninger

Det overordnede spørsmålet i denne oppgaven har vært hva det betyr å ha politisk styring i en globalisert tidsalder? Oppgavens tema er et ungt område som stadig er under utvikling (Hammer 2006: 25), og mangel på tilgang til empiri gjør det problematisk å trekke endelige slutninger. Det som imidlertid kan sies ut fra oppgavens analyse, er at statens mulighet til å kontrollere tvangsmakt har forandret seg. Det har globalisering, fremveksten av PMCs, samt ikke- statlige aktørers inntog i internasjonale beslutningsprosesser sørget for.

Ut fra oppgavens konklusjon kan det se ut til at statens mulighet for politisk styring er svekket. PMCs vil i utgangspunktet være opptatt av eget omdømme for å sikre seg oppdragsgivere i markedet. Derfor burde staten kunne stole på at PMCs utfører en sterk form for selvregulering. Det viser seg imidlertid at dette ikke er tilfelle. PMC - markedet er ikke et åpent fritt marked, men snarere et marked preget av manglende alternativer og fravær av fullstendig informasjon som er tilgjengelig for oppdragsgiver. I tillegg er industrien preget av en rekke tette personlige forhold mellom oppdragsgiver og enkelte selskaper. Det ser dermed ikke ut til at PMCs risikerer å miste oppdragsgivere selv om de bryter universelle normer og regler. Betyr dette at politisk styring gjennom markedsmekanismer og selvregulering er ”kvasi - styringsformer” som ikke gir noen reell mulighet til kontroll? I tillegg viser analysen at nasjonal legal kontroll er problematisk. Grunnen til dette er PMCs transnasjonale natur. Så lenge det ikke eksisterer en internasjonal konvensjon som angår kontraktørers handlinger, er det vanskelig å oppnå politisk kontroll gjennom lovverket.

Grunnen til at det er viktig å belyse politisk kontroll, er at styring i en globalisert tidsalder i liten grad er blitt omtalt i den statsvitenskapelige litteraturen. Her er det avgjørende spørsmålet hvilke maktmuligheter aktører i en globalisert verden har. I statsvitenskapen har realismens teoretiske rivaler i stor grad distansert seg fra maktfaktoren. Grunnen til dette er at det er en tendens til å forbinde *global governance* med institusjonelt samarbeid, koordinasjon av sammenfalle interesser og

produksjon av kollektive goder. Dermed velger en rekke skoleretninger å overse maktens rolle. Men makt er også et sentralt element i *global governance* (Barnett og Duvall 2005), og det kan derfor ikke settes likhetstegn mellom *global governance* og like muligheter for maktutøvelse for alle. Det faktum at maktperspektivet i følge Barnett og Duvall (2005) også er relevant i en globalisert tidsalder, viser at det i statsvitenskapen er nødvendig å se nærmere på statens mulighet for politisk kontroll. Oppgaven er derfor et bidrag til diskusjonen om politisk styring i en globalisert tidsalder.

Kildeliste

- Aftenposten (2007). "USAs omdømme svekket". 23.januar. [online]
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1612831.ece?service=print>.
- Aftenposten/ Washington Post (2007). "- Jeg vil drepe noen i dag". 14.april.
- Amnesty International USA (2006). *2006 Annual Report*, 23.mai. [online]
<http://www.amnestyusa.org/document.php?lang=e&id=ENGUSA20060523001>
- Andersen, Svein S.(2005). *Case- studier og generalisering. Forskningsstrategi og Design*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Avant, Deborah D. (2005). *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*. New York: Cambridge University Press.
- Bailes, Alyson (kommer). "A 'new deal' between the state and the market". i Janne H. Matlary og Øyvind Østerud (red.): *The de- nationalisation of defence: Convergence and Diversity in Northern Europe*. Storbritannia: Asghate.
- Barnett, Michael og Duvall, Raymond (2005). "Power in International Politics", *International Organization* 59: 39- 75.
- BBC News Online (1998). "Special Report on the Arms to Africa Row".
[online][http:// news.bbc.co.uk/1/hi/special_report/1998/05/98/arms_to_africa-row](http://news.bbc.co.uk/1/hi/special_report/1998/05/98/arms_to_africa-row).
- BBC News Online (2002). "Dogs of war into doves of peace". 11.november. [online]
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/2403517.stm>
- BBC News Online (2006). "Q&A: International Criminal Court". 20.mars. [online]
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3834237.stm>

-
- Berg, Svein, Bolann, Elin, Gustavsen, Ole, Matlary, Janne H., Mollekleiv, Sven, Skarstein, Vigdis M. og Ytreeide, Marit (2006). *Omdømmeutvalgets sluttrappert*. Oslo
- Chapman, John (2006). *The private security phenomenon: policy implications and issues*. Brussel: Security & Defence Agenda
- CNN (2004). "Iraqi says U.S general witnessed military prison abuse". 27.juli. [online]
<http://www.cnn.com/2004/LAW/07/27/iraq.prisoner.abuse/index.html>.
- CNN (2006) "Iraq contractors make billions on the front line". 13.juni. [online]
<http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/06/12/iraq.contractors/index.html>
- Creswell, John W. (1994). *Research Design. Qualitative & Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dagens Næringsliv (2007). "Røkke og Aker Kværner i hardt vær". 11.januar. [online]
<http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article992154.ece>
- Det Danske Udenrigsministeriet (2006). *Den Grænseløse Verden- Udenrigsministeriet og Globaliseringen*. København, oktober. [online] <http://www.um.dk>.
- Den Danske Regjeringen (2006). *Fremgang, Fornyelse og Tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi- de viktigste initiativer*. April. [online]
<http://www.globalisering.dk>.
- Diesen, Sverre (2005). "Mot et allianseintegrert forsvar" kap.5 i Janne H. Matlary. og Øyvind Østerud (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Economist (2003). "War in Iraq. Off with its head". 29.mars.

- Halvorsen, Audun (2005). "Privatisert militærmakt- det britiske eksempel" kap.9 i Janne H. Matlary og Øyvind Østerud (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Hammer, Andreas Sømme (2006). *The Control of Private Security Companies*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Havnelid, Linn Fossum (2006). *Private Military Companies and Home State Interests: Conflict or Convergence? A Study of United Kingdom- based Private Military Companies*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmqvist, Caroline (2005). "Private Security Companies. The Case of Regulation", *SIPRI Policy Paper*. No.9. Stockholm, SIPRI
- Howard, Michael C. og King, John E. (2004). "The rise of neo- liberalism in advanced capitalist economies: toward a materialist explanation", kap. 3 i Philip Arestis og Malcolm Sawyer: *The Rise of the Market*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Isenberg, David (1997). *Soldiers of Fortune Ltd.: A Profile of Today's Private Sector Corporate Mercenary Firms*. Center for Defense Information Monograph. November.
- Isenberg, David (2004). *A fistful of contractors: the case for a pragmatic assessment of private military companies in Iraq*. British American Security Information Council, Research Report 2004.4.
- Isenberg, David (2006a). "Challenges of security privatisation in Iraq", side 149- 166 i Alan Bryden og Marina Caparini (eds.): *Private Actors and Security Governments*. London: Transaction Publishers.

-
- Isenberg, David (2006b). 'A government in search of cover: PMCs in Iraq'. Presentert på konferansen til Institute for International Law and Justice, New York University School Of Law. 23.-24.mars. Konferansepaper.
- Jane's Defence Weekly (2006). 30. august¹⁷
- Jane's Intelligence Review (2006). "Expanding private sector faces structural changes and security". 17. februar.
- Kidwell, Deborah C. (2005). "Public War, Private Fight? The United States and Private Military Companies, *Global War on Terrorism Occasional Paper 12*. Kansas: Combat Studies Institute Press.
- Kiely, Ray (2005). *The Clash of Globalisations*. Leiden: Brill Academic Publishers.
- Kinsey, Christopher (2005). *Private Military Companies: Options for Regulating Private Military Service in the United Kingdom*. British American Security Information Council: Basic Notes, 07.09.2005 [online]
<http://www.basicint.org/pubs/Notes/BN050907.htm>
- Krahmann, Elke (2003). "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol.38 (1): 5-26.
- Mandel, Robert (2002). *Armies without states. The privatization of security*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Matlary, Janne H. (2005). "Internasjonaliseringen av militærmakten – makt eller avmakt?" kap.6 i Janne H. Matlary og Øyvind Østerud (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag.

¹⁷ Artikkeltittel ikke tilgjengelig.

- Matlary, Janne H. og Halvorsen, Audun (2006). "Bare når utenriks blir innenriks: utenrikspolitikken i partiene" kap. 9 i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.): *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Matlary, Janne H. (2007). "Ekstrem forvandling", *Dagens Næringsliv* 5.februar.
- McGrew, Anthony (2005). "Globalization and global politics". Kap 1 i John Baylis og Steve Smith: *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press.
- Moore, David M. og Anthill, Peter D. (2000). "British Army Logistics and Contractors on the Battlefield", *RUSI Journal* (145)5.
- New York Times (2004). "Big Pay Luring Military's Elite to Private Jobs". 29.mars.
- Nye, Joseph S. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Scahill, Jeremy (2007). *Blackwater. The Rise of the World's most powerful Mercenary Army*. New York: Nation Books.
- Schreier, Fred og Caparini, Marina (2005). *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Military and Security Companies*. Geneve, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Shearer, David (1998). "Private Armies and Military Intervention". *Adelphi Paper*. No.316. London. Institute for Strategic Studies.
- Singer, Peter Warren (2003). *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. London og Ithaca: Cornell University Press.
- Singer, Peter Warren (2004a). "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law", *Columbia Journal of Transnational Law*, 42(2): 522- 550.

-
- Singer, Peter Warren (2004b). "Outsourcing the War". 16.april. [online] http://dir.salon.com/story/news/feature/2004/04/16/outsourcing_war/index.html?pn=1
- Singer, Peter Warren (2004c). "Warriors for Hire in Iraq". 15.april [online] <http://dir.salon.com/story/news/feature/2004/04/15/warriors/index.html?pn=1>
- Singer, Peter Warren (2005). "Outsourcing War", *Foreign Affairs*, 85(2):119- 132.
- Singer, Peter Warren (2007). "The Law Catches up to Private Militaries, Embeds". 3.januar. [online] <http://www.defensetech.org/archives/003123.html>.
- Sloan, Ellinor (2002). "Terrorism and the transformation of US military forces", *Canadian Military Journal*, summer: 19-24.
- Smith, Patrick (2004). *What are the Issues?* Innlegg ved konferansen "Private Military Companies in the Current Global Order". Oxford 06.12.2004.
- Snow, Donald M. (2004). *National Security for a New Era. Globalization and Geopolitics*. Pearson.
- Solstrand, Ragnvald H. (2005). "Offentlig- Privat Partnerskap i det nye Forsvaret" kap.4 i Janne H. Matlary og Øyvind Østerud (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Spearin, Christopher (2004). "The Emperor's Leased Clothes: Contractors and their Implications in Combating Terrorism", *International Politics* 41: 243- 264.
- Thune, Henrik, Larsen, Torgeir og Holm, Gro (2006). "Budbringerens utenriksmakt? Medias innflytelse i norske utenrikspolitiske beslutningsprosesser" kap. 10 i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.): *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Tranøy, Bent Sofus (2006). *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug.

UK Foreign and Commonwealth Office (2002). *Private Military Companies: Options for Regulations*. London, The Stationary Office. ¹⁸

UK House of Commons Foreign Affairs Committee (2002). *Private Military Companies, Ninth Report and Proceedings from the Committee*. [online]
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmfaaff/922/92202.htm>

United States Government Accountability Office (2005). *Rebuilding Iraq. Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers*. Juli.

Uttley, Matthew (2004). "Private Contractors on Deployed Operations: the United Kingdom Experience", *Defence Studies* 4 (2): 145- 165.

Washington Post (2006). "Census Counts 100,000 Contractors in Iraq". 5. desember. [online]
<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2006/12/04/AR2006120401311.html>.

Washington Post (2007). "New Law Could Subject Civilians to Military Trial". 15. januar. [online]
http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2007/01/14/AR2007011400906_pf.html

Weekend Avisen (2004). "Privatisert krig". 10.-16. September.

Woods, Ngaire (2005). "International political economy in an age of globalization" kap. 14 i John Baylis og Steve Smith: *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press.

Yin, Robert K.(2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

¹⁸ Green Paper

Yoon, Mi Yung (1997). "Explaining US Intervention in Third World Internal Wars, 1945- 1989". *The Journal of Conflict Resolution*, side 580- 602, Sage Publications, Inc., 06.03.2006.

Østerud, Øyvind (2005). "Militærmakt på markedet" kap.3 i Janne H. Matlary og Øyvind Østerud (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag

Internettkilder:

Blackwaters hjemmeside: <http://www.blackwaterusa.com/>

CNN-effekt: http://en.wikipedia.org/wiki/CNN_effect

Innovasjon Norge: <http://www.innovasjon norge.no/default.aspx>

IPOA: <http://ipoaonline.org/php/>

MPRI's hjemmeside: <http://www.mpri.com/index.html>