

Innst. S. nr. 152

(1999-2000)

Innstilling fra forsvarskomiteen om tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner

St.meld. nr. 38 (1998-1999)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og mål for meldingen

Regjeringen Bondevik fremmet stortingsmeldingen 4. juni 1999. Regjeringen Stoltenberg har i brev av 27. mars 2000 meddelt at meldingen opprettholdes og anbefaler at komitébehandlingen kan fortsette.

Til sammen har vel 55 000 nordmenn deltatt i internasjonale fredsoperasjoner siden den første FN-operasjonen ble igangsatt i 1947. Regjeringen ønsker fortsatt å kunne tilby FN betydelige militære styrker til bruk i internasjonale operasjoner.

Samtidig er gjensidigheten i den kollektive bistandsforpliktelsen innenfor NATO de siste årene blitt mer fremtredende også for Norge. I tillegg har andre typer internasjonale fredsoperasjoner fått økt aktualitet: Internasjonale fredsoperasjoner i regi av NATO (såkalte ikke-artikkel 5-operasjoner) og VEU (såkalte Petersberg-operasjoner). Også militære oppdrag i regi av OSSE er blitt en mulighet.

De krav som stilles til våre bidrag i internasjonale, militære operasjoner blir stadig høyere både hva angår reaksjonstid, trening og utrustning og evne til å samarbeide med andre lands styrker. På dette grunnlag må Forsvarets evne til å bidra i internasjonale militære operasjoner forbedres. Dette gjelder både internasjonale fredsoperasjoner i FN- og NATO-regi, og operasjoner til forsvar av NATOs kjerneområde (artikkel 5-operasjoner).

Stortingets behandling av siste langtidsmelding for Forsvaret (St.meld. nr. 22 (1997-1998)), jf. Innst. S. nr. 245 (1997-1998) utgjør hovedrammen for den stortingsmeldingen som fremlegges.

Det er Regjeringens oppfatning at aktiv oppfølging av Forsvarets ulike oppgaver nasjonalt og internasjonalt vil være gjensidig styrkende. Den innsatsstyrke for internasjonale operasjoner som Regjeringen anbefaler

opprettet vil derfor også være et betydelig bidrag til det nasjonale forsvar.

Formålet med meldingen er å skissere hvilke typer styrker Norge har behov for når det gjelder vår fremtidige deltagelse i flernasjonale styrkestrukturer og internasjonale operasjoner, samt hvordan disse kan opprettes og opprettholdes uten å legge føringer på hvordan Forsvarets helhetlige organisasjon best kan utformes i fremtiden.

Målsettingen med meldingen er todelt: For det første å gjøre rede for hvordan Norge kan utvikle en økt kapasitet til å reagere raskere og mer fleksibelt enn i dag i ulike typer internasjonale militære operasjoner og samtidig sikre evnen til å kunne opprettholde et kvantitativt og kvalitativt betydelig uteengasjement over tid; for det andre å vise hvordan vi kan oppnå dette innenfor rammen av vår nåværende forsvarsstruktur og uten å legge avgjørende føringer på Forsvarets fremtidige organisatoriske utvikling.

Bakgrunnen for denne tilnærmingen er at en snarlig forbedring av vår kapasitet på området internasjonale fredsoperasjoner er så viktig, både for Forsvarets troverdighet i Norge og Norges troverdighet internasjonalt, at arbeidet med å etablere disse kapasitetene ikke kan utsettes til iverksettingen av neste langtidsmelding.

1.2 Meldingens hovedinnhold

Meldingen er inndelt i fem kapitler i tillegg til innledning og konklusjon. Kapittel 2 gir en oversikt over det sikkerhetspolitiske grunnlag for vår deltagelse i internasjonale militære operasjoner.

Kapittel 3 redegjør for utviklingen i det institusjonaliserte internasjonale samarbeidet om internasjonale militære operasjoner. Samarbeidet i NATO danner en hovedramme, samtidig som fredsoperasjoner direkte under FN fortsatt vil være av betydning for Norge.

Kapittel 4 tar for seg den fremtidige organiseringen av våre bidrag til internasjonale militære operasjoner og innmeldingen av våre styrker til internasjonale styrkeregistre. Det anbefales å etablere en "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner", bestående av robuste og fleksible enheter både fra Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Innsatsstyrken vil også inkludere mer spesialiserte enheter, som samordnede spesialstyrker og enheter for etterretning, logistikk og strategisk mobilitet. Den nye innsatsstyrken skal i sin helhet inngå i den ordinære forsvarsstrukturen og dessuten kunne meldes inn i alle relevante internasjonale styrkeregistre.

Kapittel 5 gir en oversikt over tiltak som er ment å skulle lette rekrutteringen til og beredskapen for vår deltakelse i internasjonale militære operasjoner. Det legges spesiell vekt på incentiv-strukturen, det vil her si alle faktorer som kan medvirke til at personell tegner kontrakt og binder seg til tjeneste i internasjonale militære operasjoner, samt kontraktsordninger, villighetserklæringer og muligheter for beordring under den nye lov om deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner.

I kapittel 4 og 5 skisseres også et nytt system for rekruttering og styrkegenerering. Hovedforslaget er å innføre en kontraktsordning der deltakelse i løpende internasjonale operasjoner kombineres med en periode på beredskapskontrakt, samt å heve godtgjøringsnivået.

Ressurs- og finansierings spørsmål knyttet til vår deltakelse i internasjonale militære operasjoner drøftes i kapittel 6. Hovedinnholdet i kapitlet er anslag over merutgifter forbundet med et bedret stående apparat for internasjonale operasjoner som følge av de beredskapstiltak som foreslås i meldingen. For å dekke disse må det foretas omdisponering i henhold til gjeldende planer.

1.3 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Grethe Fosli, Gunnar Halvorsen, Tore Nordseth og Anne Helen Rui, fra Fremskrittspartiet, Terje Søviknes og Per Ove Width, fra Kristelig Folkeparti, Dagrun Eriksen og Anne Elisabeth Naper, fra Høyre, Ingvald Godal, og fra Senterpartiet, fungerende leder Gudmund Restad, viser til St.meld. nr. 38 (1998-1999) og vedleggene til denne innstilling. Komiteen viser videre til sine merknader i Innst. S. nr. 245 (1997-1998), jf. St.meld. nr. 22 (1997-1998) når det gjelder de bredere sikkerhetspolitiske sammenhenger, og også til sine merknader i Budsjett-innst. S. nr. 7 (1999-2000), jf. St.prp. nr. 1 (1999-2000).

Komiteen legger avgjørende vekt på endringer i den internasjonale sikkerhetspolitiske situasjonen og de krav den stiller til enkle, avgrensede og fleksible militære aksjoner i FN, NATOs, OSSEs eller VEU/EUs regi. Norge vil her kunne medvirke med troverdige bidrag.

Komiteen vil her vise til at Norge har deltatt aktivt, til dels med betydelige styrker, i en rekke fredsoperasjoner på de fleste kontinenter i hele etterkrigstiden. Noen stikkord: Tysklandsbrigaden, Koreakrigen, Sinai, Kongo, Libanon, Gulfkrigen, Somalia, Bosnia, Makedonia og nå i Kosovo. De siste 5 år har Norge gjennomsnittlig hatt i overkant av 1 500 soldater ute til enhver tid, eller 0,03 pst. av befolkningen. Tilsvarende troppebidrag for USA ville være 90 000, for EU 125 000, og Storbritannia og Frankrike 20 000 hver. Disse tall viser at sett i forhold til folketallet har Norge vært en meget betydelig bidragsyter til internasjonale fredsoperasjoner.

Fra Koreakrigen til og med Gulfkrigen begrenset imidlertid Norge seg til støttefunksjoner. Vi var for operasjonene, men stilte ikke med stridende styrker, det overlot vi til andre. Etter Gulfkrigen forandret imidlertid denne holdningen seg gradvis, og i Kosovo-konflikten deltok vi på lik linje med våre allierte.

Tidlig på 1990-tallet vedtok Stortinget at Norge skulle stille styrker til disposisjon for NATOs Immediate Reaction Force (IRF) og Rapid Reaction Force (RRF). Disse vedtakene har imidlertid aldri blitt fulgt opp på en slik måte at våre bidrag til NATOs reaksjonsstyrker har vært fullt ut operative.

Eksempelvis viser komiteen til St.prp. nr. 83 (1992-1993), Innst. S. nr. 241 (1992-1993), hvor Stortinget vedtok å etablere en norsk infanteribataljon i NATOs utrykningsstyrke IRF (Immediate Reaction Force). I proposisjonen heter det bl.a.:

"Den norske bataljonen som skal delta i IRF (Land) må være klar til å forflyttes til et aktuelt kriseområde på 7 dagers varsel. Et mindre forparti må være klar til å forflyttes på 3 dagers varsel. Dette innebærer at bataljonen til enhver tid må være operativ, dvs. fullt oppsatt både med materiell og personell"

og videre

"Treningsnivået må være slik at avdelingen til enhver tid kan settes inn i aktuelle oppdrag, om nødvendig også delta i stridshandlinger. Bataljonen vil ha en bemanningsstyrke på ca. 900 befal og soldater."

Den skulle være operativ fra 1. august 1995.

Alle unntatt Sosialistisk Venstreparti sluttet seg til forslagene i proposisjonen.

Sammensetningen og status av IRF- og RRF-styrken framgår av vedlegg 3 og 4. Innmeldt styrke til VEU framgår av vedlegg 3.

Komiteen peker på at et kompani fra denne IRF-styrken (Telemark bataljon) forholdsvis raskt ble etablert og satt inn på Balkan i 1995, hvor den gjorde en utmerket jobb, men at begivenhetene i forbindelse med Kosovo-krisen i 1999 avdekket at Stortingets intensjon ved opprettelsen av denne bataljonen på langt nær var oppfylt, idet det bl.a. tok 3 måneder å få resten av styrken på plass.

Komiteen peker videre på at Norge både våren 1999 og 2000 heller ikke var i stand til å oppfylle inn-

gåtte forpliktelser overfor NATOs stående minerydderstyrke fordi kontraktsforholdene ikke var i orden.

Komiteen finner det uheldig at Stortingets forutsetning på dette området ikke er fulgt opp og at det er særlig uheldig at et land som for egen sikkerhet er så allianseavhengig som Norge, ikke oppfyller sine inngåtte forpliktelser overfor alliansen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, understreker at målet må være at Norge snarest setter seg i stand til å oppfylle allerede inngåtte forpliktelser på dette området. Snarlig oppsetting av den nye Forsvarets innsatsstyrke vil også sikre dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre understreker at målet nå må være at Norge snarest setter seg i stand til å oppfylle allerede inngåtte forpliktelser på dette området og gradvis utvide og styrke Norges kapasitet til å delta i internasjonale militære operasjoner i tiden som kommer.

2. SIKKERHETSPOLITISK GRUNNLAG

2.1 Viktige internasjonale tendenser

Viktige aspekter ved internasjonal politikk er blitt betydelig endret de siste ti årene. Dette gjelder spesielt med hensyn til sikkerhetspolitiske utfordringer og potensielle trusler - for Norge, NATO samlet, og det euro-atlantiske området mer generelt.

Lokale konflikter knyttet til oppløsningen av Jugoslavia har ført til et betydelig internasjonalt engasjement på Balkan. Samtidig har andre typer potensielle trusler, spesielt fra aktører som er villige til å ty til terrorisme og/eller bruk av masseødeleggelsesvåpen, kommet mer i forgrunnen. Stikkord for det siste er asymmetriske trusler, det vil si trusler om bruk av virkemidler som er vesensforskjellige fra de virkemidler som er selv benytter eller er villig til å benytte.

Denne utviklingen har gitt seg flere viktige utslag. Blant annet er både det kvantitative og kvalitative omfanget av internasjonale fredsoperasjoner langt høyere i dag enn for ti år siden. Det har dessuten vært en tendens bort fra de "klassiske" og rent fredsbevarende operasjoner i retning av mer komplekse og flerfunksjonelle operasjoner. Det har også blitt vanligere at regionale organisasjoner har tatt ansvaret for den praktiske gjennomføringen av operasjoner på vegne av FN. En annen viktig konsekvens av de senere års utvikling er at NATO spiller en stadig viktigere rolle i internasjonal krisehåndtering og fredsoperasjoner.

Ikke artikkel 5-operasjoner, det vil si operasjoner utenfor alliansens kjerneområde, vil ventelig bli tillagt stadig større vekt i NATO i årene fremover. Forpliktelsen til å delta i slike operasjoner er ikke så sterk som

forpliktelsen til å delta i artikkel 5-operasjoner, det vil si det kollektive forsvaret. Et utvidet NATO og forventninger om at Norge må kunne "eksportere" så vel som "innføre" sikkerhet, medfører at Norge i større grad må være forberedt på å delta i artikkel 5-operasjoner utenfor vårt eget nærområde.

Parallelt med disse nye utviklingstrekk fortsetter FN å engasjere seg for fred flere steder i verden. Klassiske fredsbevarende operasjoner i FN-regi vil også i fremtiden være viktige for Norge. Samtidig er presset på FNs ressurser stort, og regionale organisasjoner vil derfor også spille en rolle i denne sammenheng.

2.2 Sikkerhetspolitiske utfordringer og potensielle trusler

I dag eksisterer det ingen konkret militær trussel mot Norge. Norges strategiske og geopolitiske posisjon gjør imidlertid at vår sikkerhet forblir avhengig av utviklingen både internt i Russland og av Russlands forhold til omverden.

Til tross for at det ikke er rettet noen eksistensiell trussel mot Norge i dag, kan vi likevel identifisere et bredt spekter av potensielle fremtidige trusler av mer begrenset art, blant annet som følge av regionale konflikter utenfor Norges nærområde, eventuelle trusler mot olje- og gassinstallasjoner på norsk sokkel, mot vår handelsflåte, eller mot begrensede mål i Fastlands-Norge. Videre kan heller ikke Norge se bort fra muligheten for fremtidig bruk av masseødeleggelsesvåpen mot oss.

Også utviklingen i det videre euro-atlantiske området har betydning for Norges sikkerhet, om enn på en mer indirekte måte. Noen land i og rundt det euro-atlantiske området preges av alvorlige økonomiske, sosiale og politiske problemer. Etnisk og religiøs rivalisering, omstridte landområder, utilstrekkelige eller mislykte forsøk på reform, brudd på menneskerettighetene og oppløsning av stater kan føre til lokal eller regional ustabilitet. Vi kan heller ikke se bort fra at kriser og væpnet konflikt utenfor NATOs kjerneområde kan spre seg til og involvere ett eller flere allierte land (såkalt spill-over). Heller ikke en omfattende europeisk storkrig som følge av ukontrollert spredning av regionale konflikter kan utelukkes.

Norge har begrensede ressurser til at vi kan eller bør søke å beskytte våre interesser og vår sikkerhet alene. Dette er en realitet, som ikke bare er knyttet til Norges store territoriale utstrekning og relativt lille befolkning. Poenget forsterkes av at det blir stadig mer ressurskrevende å opprettholde et kvantitativt og kvalitativt moderne forsvar, særlig fordi den teknologiske utvikling har ført til en kostnadseksplisjon og fordi det kan være svært ressurskrevende å forsvare seg selv mot begrensede militære trusler.

Vår sikkerhet er og forblir derfor til syvende og sist en funksjon av vårt NATO-medlemskap og av at alliansen opprettholder sine evner til troverdig kollektivt forsvar og bevarer og videreutvikler de transatlantiske bånd som er NATOs livsnerve.

2.3 Målsettinger med deltakelse i internasjonale militære operasjoner

Det er Regjeringens syn at vi gjennom deltakelse i internasjonale militære operasjoner styrker Norges egen sikkerhetspolitiske stilling, samtidig som vi bidrar til internasjonal fred og stabilitet, økt respekt for menneskerettighetene og håndhevelse av formålet med og prinsippene i FN-pakten. Deltakelse i internasjonale militære operasjoner er et nødvendig og effektivt utenriks- og sikkerhetspolitisk virkemiddel i de situasjoner der politiske og diplomatiske virkemidler kommer til kort, og kombinerer samtidig egeninteresse og hjelp til andre.

I et nasjonalt og sikkerhetspolitisk perspektiv er det overordnede mål med Norges deltakelse i internasjonale militære operasjoner å demonstrere overfor våre allierte at vi er villige til å ta ansvar og gjøre en solidarisk innsats. Dessuten medvirker vi gjennom en aktiv innsats i NATO-sammenheng, til solidaritet innad i alliansen i en periode da dens tradisjonelle legitimitetsgrunnlag har endret seg betydelig. NATO er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk, og det er derfor avgjørende viktig å sørge for at NATO forblir en dynamisk og troverdig aktør i internasjonal politikk.

Det er også av grunnleggende betydning for Forsvarets legitimitet at det kan demonstreres at forsvarsutgiftene gir oss kapasiteter som også kan brukes som bidrag til å forhindre eller løse faktiske kriser, ikke alene som en forsikring mot en på kort sikt lite sannsynlig trussel.

Internasjonale fredsoperasjoner har ofte en annen militær karakter enn artikkel 5-operasjoner. Like fullt er fellestrekkene mange. Samtidig er det generelle trenings- og øvingsutbytte av slike operasjoner viktig, spesielt i lys av reduserte øvingsbudsjetter både i Norge og blant våre allierte.

2.4 Typer av operasjoner

For Norges del kan internasjonale militære operasjoner deles i to hovedgrupper, artikkel 5-operasjoner og internasjonale fredsoperasjoner. Artikkel 5-operasjoner er operasjoner foretatt i selvforsvar i henhold til artikkel 5 i Atlanterhavspakten, som igjen viser til artikkel 51 i FN-pakten, i NATO-sammenheng kollektivt selvforsvar innenfor det området som er definert i artikkel 6 i Atlanterhavspakten. Internasjonale fredsoperasjoner er i hovedsak operasjoner som ikke dreier seg om selvforsvar av eget område i henhold til artikkel 51 i FN-pakten.

2.5 Prinsipper for internasjonale operasjoner og for norsk deltakelse i slike

En internasjonal fredsoperasjons karakter avhenger i hovedsak av tre variabler:

1. konfliktens karakter og på hvilket tidspunkt i en konflikt operasjonen igangsettes,
2. med hvilket mandat og under hvilke engasjementsregler styrken opererer i, og

3. styrkens organisatoriske og utrustningsmessige standard.

De prinsipper som bør gjelde for internasjonale fredsoperasjoner har hovedsakelig å gjøre med forholdet mellom disse faktorene. I utgangspunktet er det et hovedprinsipp som må ligge til grunn for i hvilket format en internasjonal fredsoperasjon etableres: det må være samsvar mellom de krav situasjonen på bakken setter til en styrke og styrkens mandat og engasjementsregler samt dens utrustning og treningsnivå.

Regjeringen anser det som uaktuelt å bruke norske styrker i operasjoner der ikke forholdet mellom mandat, engasjementsregler og utrustning/treningsstandard er fullt ut forsvarlig fra et militærfaglig synspunkt. Et annet grunnleggende moment er at en militær fredsoperasjon bare bør utgjøre en del av det internasjonale samfunnets innsats.

Det er etablert en del grunnleggende prinsipper for hvordan vi søker å disponere våre egne styrker. For det første må vår deltakelse være rettet inn mot å oppfylle tidligere refererte målsettinger. Dette innebærer bl.a. at en operasjon i utgangspunktet bør ha sikkerhetspolitisk betydning for Norge og/eller for våre viktigste allierte, samt at operasjonen må ha en størst mulig grad av politisk og folkerettslig legitimitet.

For det andre legges det til grunn at vi i størst mulig grad skal konsentrere våre styrkesbidrag geografisk, dog gjelder ikke dette nødvendigvis militære observatører eller mindre spesialenheter. For det tredje er personellens sikkerhet et overordnet hensyn i forbindelse med internasjonale fredsoperasjoner.

Videre har folkeretten en sentral plass i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Også av hensyn til Norges sikkerhetspolitiske interesser er det viktig at konkrete internasjonale krisesituasjoner håndteres på en slik måte at den internasjonale orden basert på rettsregler styrkes og ikke svekkes.

2.6 Delkonklusjon

Etter Regjeringens syn tilsier en helhetlig vurdering at Norge bør vise politisk vilje, og skape en tilstrekkelig militær evne, til å kunne delta i alle de typer artikkel 5-operasjoner og internasjonale fredsoperasjoner som tidligere er beskrevet. Våre allierte prioriterer nå internasjonale militære operasjoner og forventer substansielle bidrag også fra vår side i denne sammenheng. For å være i stand til å gjøre en innsats i slike operasjoner må vi opparbeide en beredskap og etablere militære kapabiliteter vi i dag ikke har.

2.7 Komiteens merknader

Komiteen viser til at i løpet av 1990-tallet er den kalde krigs klare frontsystem og "stabilitet" erstattet av et Europa hvor slumrende konflikter er blusset opp, særlig på Balkan og i Kaukasus, samtidig som store framskritt er gjort når det gjelder stabiliteten i Sentral-Europa. Situasjonen i Russland er preget av uforutsigbarhet. Utviklingen her vil være avgjørende for det

framtidige sikkerhetspolitiske bildet i Europa og verden.

Komiteen viser videre til at for en rekke av NATOs medlemsland er situasjonen nå at et angrep mot eget territorium så å si er helt utelukket. De kan derfor begrense sin forsvarsinnsats til deltakelse i internasjonale operasjoner til dels fjernt fra eget territorium. Noen medlemsland ligger imidlertid fortsatt nær potensielle uro-områder. Disse må derfor forberede seg til både å kunne forsvare eget territorium og å kunne delta i internasjonale operasjoner. Norges geografiske posisjon gjør det nødvendig å ivareta begge hensyn.

Komiteen understreker at i en gitt situasjon kan en tilstrekkelig høy militær terskel på vår side være avgjørende for å bevare freden og stabiliteten i våre nærområder, og at Norge naturligvis selv må bidra vesentlig i denne sammenheng. Komiteen vil her vise til følgende uttalelse av forsvarsminister Løwer i et foredrag i Oslo Militære Samfund 10. januar 2000:

"Det er også viktig å nevne i denne sammenheng, at en annen tilbakemelding fra våre allierte er at fred og stabilitet i nordområdet fortsatt er en viktig oppgave som det forventes at Norge skal bidra tungt for å ivareta. Dette er en tilbakemelding som ofte kommer litt i bakgrunnen nå som svært mye av oppmerksomheten er rettet mot det NATO gjør på Balkan."

Komiteen peker på at dette understreker betydningen av at Norge finner den rette samordning og balanse mellom evnen til å forsvare eget land og deltakelse i internasjonale operasjoner og viser også til Innst. S. nr. 7 (1999-2000) hvor det heter:

"Komiteen er enig i at dette betyr at Norge fortsatt må planlegge for norsk militær deltakelse innenfor hele NATO-området, samtidig som det fortsatt må legges til grunn at forsvaret av Norge må baseres på felles alliert innsats.

Komiteen vil likevel understreke at Norge selv må ta et hovedansvar for forsvaret av Norge."

Komiteen er enig i de prinsipielle målsettingene for deltakelse i internasjonale operasjoner som er skissert i meldingen og vil særlig understreke at dersom Norge skal få sikkerhet fra et større fellesskap, så må vi også være villig til å bidra utenom eget område. Det er også slik at dersom verden gradvis skal kunne utvikle en internasjonal rettsorden så kreves det et internasjonalt "politi" i FNs regi som i overskuelig framtid bare kan etableres ved at nasjonene stiller styrker til disposisjon i det enkelte tilfellet. Komiteen understreker at en slik utvikling i særlig grad er i små lands interesse.

Komiteen vil også peke på at deltakelse i internasjonale operasjoner vil gi erfaring som ofte vil ha stor betydning for kvaliteten på det norske forsvaret også i ren nasjonal sammenheng.

Komiteen viser til meldingens kap. 2.4 hvor det heter:

"USAs betydning for NATO forblir helt avgjørende og amerikanske krav om en endret byrdefordeling over Atlanterhavet må derfor tas ytterst alvorlig."

Komiteen er enig i dette og understreker at slik endret byrdefordeling nødvendigvis vil måtte få ressursmessige konsekvenser.

Når det gjelder typer av operasjoner og prinsipper for internasjonale fredsoperasjoner og for norsk deltakelse i slike, støtter komiteen hovedtrekkene i de synspunkter som er lagt fram i meldingen og vil særlig understreke at Norge må stille strenge krav til styrkesammensetning, robuste engasjementsregler, klare mandat samt klare og effektive kommandoforhold i operasjoner der norske styrker skal delta.

Komiteen er også enig i at Norge i størst mulig grad skal søke å konsentrere sine styrkebidrag geografisk, men at dette ikke nødvendigvis gjelder militære observatører eller mindre spesialenheter. Komiteen har merket seg at deltakelse på bataljonsnivå vanligvis vil representere en nedre grense når det gjelder landstridskrefter.

Når det gjelder de folkerettslige aspekter ved internasjonale militære operasjoner viser komiteen til meldingens kap. 2.6.3 og sier seg enig i synspunktene som der er formulert.

3. INTERNASJONAL SAMORDNING

3.1 Utviklingstrekk med hensyn til operativ samordning

De siste årene har det foregått en utvikling i retning av å forhåndsinstitusjonalisere det flernasjonale militære samarbeidet. Det mest konkrete og omfattende arbeidet har foregått innen NATO/PfP-rammen, men også i FN, VEU samt andre mindre fora blir denne typen forberedelser gjort.

For Norges del er utviklingen i retning av økt flernasjonalt og gode: for det første bør internasjonale militære operasjoner prinsipielt sett drives på et så bredt politisk grunnlag som mulig, for det andre vil Norge som et lite land med begrensede ressurser nødvendigvis ha problemer med å stille større helhetlige bidrag til internasjonale operasjoner på egen hånd. Gjennom samarbeid og arbeidsdeling får vi muligheten til å bidra i operasjoner der vi ellers ikke ville hatt kapasitet til å være med.

I tillegg til utviklingen i retning av flernasjonalt har det de senere år funnet sted en stadig sterkere grad av uformell arbeidsdeling mellom internasjonale organisasjoner. Mens flernasjonale operasjoner frem til tidlig på 1990-tallet nesten utelukkende foregikk i FN-regi, ser vi nå klare tendenser til en utvikling i retning av at FN fungerer som mandatgiver og/eller legitimeringsgrunnlag for operasjoner der de operative aspekter ivaretas av regionale organisasjoner eller kvalifikasjoner av land. Det er imidlertid ikke gitt at denne utviklingen vil vedvare, og FN vil uansett også i fremtiden være det viktigste globale organet for internasjonale fredsoperasjoner.

Det er også en mulighet for at vi i tiden fremover vil se en utvikling der regionale organisasjoner vil kunne få en mandatgiverfunksjon innenfor et definert geogra-

fisk område. Foreløpig har imidlertid ikke en slik utvikling funnet sted. Dette vil uansett bare gjelde for mandater under FN-paktens kapittel VI.

3.2 Organisatoriske rammer for samarbeid om internasjonale fredsoperasjoner

I meldingens pkt. 3.2 på sidene 17-20 gjøres det nærmere rede for nyere utviklingstrekk innenfor følgende organisasjoner:

- De forente nasjoner (FN).
- North Atlantic Treaty Organisation (NATO).
- Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE).
- Den vesteuropeiske union (VEU) og Den europeiske Union (EU).
- Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support.
- The United Nations Stand-by High Readiness Brigade (SHIRBRIG).

3.3 Prinsipper for operativ flernasjonalt

Den første forutsetningen for flernasjonalt er at de angjeldende styrker i tilstrekkelig grad er i stand til å operere effektivt sammen for å løse de aktuelle oppgavene. Dette innebærer at styrkene må ha standardiserte, eller i det minste compatible, prosedyrer for blant annet kommando og kontroll. Deltakerne bør også ha en mest mulig lik militær organisasjonskultur, og dermed en sammenfallende oppfatning av hva som ligger i det gitte mandat og de gitte engasjementsregler i en operasjon.

Den andre hovedforutsetningen for flernasjonalt er at kommunikasjon mellom styrkene må kunne foregå effektivt og uten fare for misforståelser.

Den tredje forutsetningen for flernasjonalt har å gjøre med størrelsen på enhetene, som hovedregel bør flernasjonale enheter ikke settes sammen med manøverenheter på lavere nivå enn brigadestørrelse, det vil si at en bataljon ordinært vil være den minste nasjonale enhet.

Disse tre forutsetningene tilsier at det optimale for norske styrker er å delta i flernasjonale enheter sammen med NATO-allierte. I rene fredsopprettende operasjoner er det vanskelig å tenke seg andre rammer enn NATO eller en koalisjon av allierte land.

3.4 Delkonklusjon

Internasjonalt samarbeid er og forblir selve fundamentet for vårt engasjement i militære operasjoner utenlands. En utvikling i retning av forhåndsinstitusjonalisering av det operative samarbeidet omkring internasjonale militære operasjoner er et udelte gode som Norge bør støtte opp om. Den militære synergieffekten av et slikt samarbeid vil kunne bli betydelig, det samme vil gjelde de politiske ringvirkninger. Flernasjonalt har dessuten også en vesentlig legitimerende virkning i seg selv, hvilket er positivt fra et overordnet utenrikspolitisk synspunkt.

3.5 Komiteens merknader

Komiteen er enig i hovedtrekkene i Regjeringens vurderinger når det gjelder internasjonal samordning, og vil særlig understreke betydningen av internasjonalt samarbeid og forhåndsinstitusjonalisering av dette i forbindelse med internasjonale militære operasjoner.

Komiteen understreker at FN spiller en grunnleggende rolle med hensyn til internasjonale militære operasjoner, både gjennom sin legitimerende funksjon som mandatgiver i samsvar med internasjonal rett, men også gjennom organisasjonens egen evne til å påta seg konfliktforebyggende og fredsbevarende operasjoner. Komiteen ser det som viktig at det settes krefter inn på å styrke FN's operative rolle. Mer kompliserte operasjoner som Norge skal delta i bør gjennomføres i regi av NATO, eventuelt VEU/EU eller en passende koalisjon av villige.

4. STYRKEREGISTRE OG STYRKEBIDRAG

4.1 Generelle faktorer

Det anbefales i meldingen å etablere en bredt sammensatt innsatsstyrke - "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner" - som vil gi økte valgmuligheter når en krisesituasjon oppstår og skape større forutsigbarhet i planleggingen av våre utenlandsengasjementer. Den anbefalte innsatsstyrken vil inngå i den ordinære forsvarsstrukturen. Vedlegg 1 i meldingen angir organisasjon for styrkene.

Den grunnleggende strategi som ligger til grunn for den anbefalte innsatsstyrken, er at hoveddelen av de enheter som inngår i den skal kunne delta i de fleste typer oppdrag. Styrkeenheten bør dessuten fortrinnsvis inngå i flere såkalte styrkepakker og bidra i flernasjonale strukturer, i tillegg til å kunne operere som selvstendige avdelinger der forholdene ligger til rette for det.

Den tidligere oppdeling i norske NATO-reaksjonsstyrker og FN-beredskapsstyrker faller bort. Den innsatsstyrken som anbefales etablert skal kunne brukes i en hvilken som helst operasjon der Regjeringen i samråd med Stortinget mener at Norge bør delta. Et slikt enhetlig system utelukker ikke at Norge ved behov kan bidra med enheter som ikke er en del av innsatsstyrken. Beslutninger om dette vil måtte tas fra sak til sak, blant annet basert på tilgjengelig personell og økonomiske avveininger.

4.2 Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner

En overordnet problemstilling med hensyn til deltakelse i internasjonale militære operasjoner er forholdet mellom reaksjonstid og utholdenhet. Norge har tradisjonelt vært sterkere med hensyn til utholdenhet enn med hensyn til beredskap. Opprettelsen av Telemark bataljon var et forsøk på å bøte på denne svakheten. Dette kan imidlertid ikke uten videre sies å ha vært et

fullt ut vellykket prosjekt. Selv om kvaliteten på styrken har vært god, har beredskapen for styrken som helhet vært begrenset. Styrken er dessuten ikke ment å ha noen utholdenhet utover seks måneder, noe som fra et krisehåndterings synspunkt kan være uheldig.

Behovet for raskere reaksjonstid, økt utholdenhet, mer spesialiserte kapasiteter og økte krav til samvirke i alliansen samt de rekrutteringsmessige utfordringer, gjør at det trolig vil kunne bli aktuelt å øke innslaget av vervede.

For alle forsvarsgrener gjelder det at vi må finne en bedre balanse mellom utholdenhet og reaksjonstid, og organisere våre styrker slik at begge faktorene kan optimaliseres.

4.3 Deltakelse i internasjonale styrkeregistre

For at Forsvarets nye innsatsstyrke skal kunne bli og holdes operativ, er tilstrekkelig kvalitet, kvantitet og forutsigbarhet i personelltilgangen en absolutt nødvendighet. Dette har de siste årene vært et betydelig problem, spesielt for Hæren.

Det anbefales etablert en ordning der de som ønsker det og er kvalifisert av det personell som er inne til førstegangstjeneste, tilbys en begrenset økonomisk godtgjøring for å bruke de tre siste månedene av førstegangstjenesten til avdelingsvis samtrening for deltakelse i en gitt del av Hærens reaksjonsstyrke. Styrken vil bli supplert etter behov med stadig og ikke stadig tjenestegjørende personell. Nøkkelpersonell følger sine soldater gjennom hele perioden, men tjenestegjør ved sine ordinære hjemmeavdelinger i de perioder styrken ikke er samlet.

Systemet vil - i tillegg til å legge til rette for økt rekruttering gjennom en betydelig forbedret incentivstruktur - også styrke mulighetene for å rekruttere ikke stadig tjenestegjørende personell. Det anbefalte systemet vil også gjøre det mulig å rekruttere personell fra hele Hæren helt opp til niende måned av førstegangstjenesten. Disse to faktorene vil gjøre det mulig å trekke på hele gruppen av potensielt personell.

Den delen av styrken som tilsvare et løpende engasjement, vil etter tre måneders samtrening gå direkte over i deltakelse i en slik løpende operasjon - det vil si som oppfølgingsstyrke, deretter stå 12 måneder på beredskapskontrakt som reaksjonsstyrke, for så å avslutte med en ny kontingent med utetjeneste, antagelig innledet av en kort periode med oppfriskningstrening i Norge ((9+)3+6+12+6 måneder). I beredskapsperioden, det vil si de midtre 12 måneder, vil alt personell bli godtgjort etter gjeldende særavtale. For å sikre forutsigbarhet i personelltilgangen utbetales bonusen først etter at hele kontraktsperioden er gjennomført, og da under forutsetning av at alle kontraktsvilkår er oppfylt.

Ordningen vil gjøre det nødvendig med en oppmyking av fredstjenesteloven, både med hensyn til adgang til beordring for lengre uteperioder og med hensyn til kontraktstidens lengde. Regjeringen går inn for at en slik oppmyking blir gjennomført.

For at systemet skal innebære en rimelig grad av forutsigbarhet for personellet så vel som for Forsvaret, må det imidlertid legges inn begrensninger, både med hensyn til lengden på kontraktsperioden, total "utetid" og antall "uteperioder". Det vil i tråd med dette legges inn som en forutsetning at personellet ikke kan sendes ut i en operasjon mer enn to ganger i løpet av kontraktsperioden samt at personellet ikke kan beordres til lengre uteopphold enn ni måneder per kontingent, totalt 18 måneder for kontraktsperioden.

Begrensningene innebærer at dersom en kontingent sendes ut som innsatsstyrke i løpet av beredskapsperioden, vil den ikke kunne sendes ut i en løpende operasjon de siste seks månedene av perioden. Av dette følger at en løpende operasjon, når en ny operasjon igangsettes med samme avdelingstype, enten må termineres eller tilføres en oppfølgingsstyrke som genereres utenom de rotasjonsprosedyrer som er lagt inn i denne modellen.

En vesentlig betingelse for å få den skisserte modellen til å fungere, er at Regjeringens anbefalinger med hensyn til godtgjøring gjennomføres samt at systemet betraktes som en helhet, der det ikke gis mulighet for å velge bare én del. Med hensyn til det siste punktet vil det muligens være hensiktsmessig å åpne for unntak for enkelte personellgrupper.

For de øvrige elementer i innsatsstyrken anbefales det opprettet en (9+)3+24 måneders ordning, med 27 måneders kontraktstid, dog med åpning for at justeringer på enhetsnivå vil kunne bli nødvendig for å oppnå maksimal forutsigbarhet og fleksibilitet samt tilfredsstillende samtreningnivå. De begrensninger som gjelder total "utetid" og antall "uteperioder" vil også gjelde denne kategorien personell. Denne modellen vil også bli lagt til grunn for de deler av reaksjonsstyrken som eventuelt ikke blir benyttet i et løpende engasjement, eksempelvis i mulige situasjoner hvor Norge ikke opprettholder et løpende hærengasjement med mekanisert infanteri.

På sikt vil de forskjellige forsvarsgreners spesielle behov dessuten gjøre at justeringer i kontraktsforholdene vil måtte gjennomføres. Dette vil bli løpende vurdert i dialog mellom de berørte parter.

4.4 Delkonklusjon

Forsvaret vil ikke være i stand til å sette opp en helhetlig misjon på egen hånd, og noe slikt vil i de fleste tilfelle heller ikke være politisk ønskelig. Forberedelser til og planlegging for flernasjonalt samarbeid vil derfor være en av Forsvarets viktigste fredstidsoppgaver med hensyn til internasjonale militære operasjoner. Spesielt gjelder dette for samarbeidet innad i NATO, der flernasjonalt samarbeid trolig vil være et grunnleggende trekk i årene i fremover. Samtidig er denne typen forberedelser også igangsatt i flere andre fora.

4.5 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og

Senterpartiet, er enig i at en "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner" opprettes etter de retningslinjer og i henhold til den timeplan som beskrives i stortingsmeldingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er enig i at det opprettes en "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner" sammensatt av styrker fra hær, sjø og luft samt spesialstyrker. Styrken må bygges opp gradvis ut i fra behov og økonomi og organiseres slik at den gir større forutsigbarhet under planleggingen og gjennomføringen av våre utenlandsengasjement. Prioritering mellom innsatsenheter i styrkene vil være nødvendig.

Komiteen viser til våre begrensede ressurser og understreker nødvendigheten av at styrken organiseres på en slik måte at den inngår i den ordinære forsvarsstrukturen og også bidrar til å styrke forsvaret av norsk territorium.

Komiteen viser her til brev til komiteen fra forsvarsministeren datert 5. oktober 1999, om personellbehovet. Komiteen merker seg at utplassering av hele styrken på ca. 3 500 personell, kun vil foreligge som en teoretisk mulighet og evt. med svært kort varighet. Målsettingen er å kunne holde et nivå på vårt løpende uteengasjement nær det som har vært gjennomsnittet på 1990-tallet, ca. 1 500 personell fra alle grener.

Komiteen vil her likevel peke på at størrelsen på den foreslåtte "styrke-poolen", 3 500 personell, er meget stor sett i forhold til Norges folketall sammenlignet med andre land. Dersom f.eks. EU med sine 370 mill. innbyggere skulle etablere en tilsvarende "styrke-pool" ville den måtte bli på 300 000 personell.

Komiteen viser til at Norge er et teknologisk relativt avansert høykostland med særlig høye personellkostnader. Dette tilsier etter komiteens mening at Norge prioriterer mindre, avanserte og spesialiserte enheter i sin innsatsstyrke. Komiteen er enig i at forholdet mellom reaksjonstid og utholdenhet er en overordnet problemstilling med hensyn til deltakelse i internasjonale militære operasjoner. Komiteen deler meldingens vurderinger av at dette bl.a. har å gjøre med at Norge i liten grad har kunnet ha stående enheter og enheter i beredskap. I lys av behovet for raskere reaksjonstid, økt utholdenhet, mer spesialiserte kapasiteter og økte krav til samvirke i Alliansen samt de rekrutteringsmessige utfordringer, mener komiteen at det vil kunne bli aktuelt å øke innslaget av vervede. Komiteen har i den sammenheng merket seg at dette spørsmålet vil bli tatt opp i større bredde i forbindelse med neste langtidsmelding, og at det i den sammenheng vil bli nødvendig med en gjennomgang av de vervedes arbeidsvilkår.

Komiteen er enig i at enhetene i styrken skal kunne delta i flere typer oppdrag og at styrken bør kunne inngå i flere "styrkepakker" og flernasjonale strukturer så vel som operere selvstendig når forholdene ligger til rette for det.

Komiteen er enig i at oppdelingen i norske NATO-reaksjonsstyrker og FN-beredskapsstyrker faller bort og at den innsatsstyrken som etableres skal kunne brukes i en hvilken som helst operasjon der Regjeringen i samråd med Stortinget mener at Norge bør delta. Komiteen er også enig i at dette ikke utelukker at Norge, når ønskelig, kan bidra med enheter som ikke er en del av innsatsstyrken. Komiteen anser at dette særlig kan være aktuelt når det gjelder styrker til operasjoner som etter hvert får preg av rene vaktoppdrag, eller der oppdragene primært er eller utvikler seg til å bli av politimessig art.

Komiteen er enig i at dersom innsatsstyrken skal kunne bli operativ med nødvendig kvalitet er forutsigbarhet i personelltilgangen en absolutt nødvendighet. Komiteen viser til at dette så langt har vært et hovedproblem.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til den framlagte modellen for organisering av rekrutteringen til Hærens reaksjonsstyrke. Flertallet slutter seg til det anbefalte system for rekruttering og styrkegenerering til Hærens reaksjonsstyrke slik det er foreslått fra Regjeringen, den såkalte 9+3+6+12+6-modellen. Dette vil være hovedmodellen med mulighet for tilpasning for enkelte typer tjenester. Flertallet legger vekt på at denne modellen bedre vil sikre personelltilgangen, noe som er en absolutt nødvendighet for å sikre Forsvarets nye innsatsstyrke. Det legges i den forbindelse vekt på at uteengasjementet kommer som en direkte forlengelse av samtrengingsperioden. Videre vektlegges det at tjenesteperioden ute for Hærens reaksjonsstyrke normalt ikke bør vare lenger enn 6 måneder av gangen. Dette er bl.a. begrunnet med faren for ettervirkninger. Flertallet mener også at beredskapsperioden mellom to uteengasjementer bør være av en relativt lang varighet. Det henvises i den forbindelse til fagmilitære anbefalinger basert på erfaring fra tidligere engasjementer. Blant annet UNIFIL-undersøkelsen. Det legges også til grunn at en lengre varighet på kontraktene enn i dag vil skape et bedre planleggingsgrunnlag og dermed økt forutsigbarhet.

Flertallet legger til grunn for modellen at forslagene knyttet til godtgjøring gjennomføres, og at modellen er en helhet når det gjelder viktige økonomiske støtteordninger. Flertallet slutter seg til forslaget og viser til at en slik modell vil kunne sikre både økt reaksjonsevne og betydelig utholdenhet innenfor en og samme ramme.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er enig i hovedtrekkene i forslaget, men mener tjenestemonsteret bør vurderes nærmere bl.a. i lys av uttalelsene fra befalsorganisasjonene i høringene. I beredskapsperioden på 12 måneder kan det trolig være vanskelig både å få seg meningsfylt arbeide og å komme i gang med studier. Ordningen vil

derved kunne bli en hemsko når det gjelder rekrutteringen.

Komiteen peker i denne sammenheng på at utetjenestens varighet må kunne tilpasses ut fra hvor krevende og belastende tjenesten er. Kortere perioder enn 6 måneder kan være nødvendig når forholdene tilsier det, men den bør også kunne økes til f.eks. ett år når operasjonen og tjenesten er relativ enkel.

Komiteen understreker ellers at tjenestemønstrer og kontraktsforholdene må etableres i tide og vurderes og justeres løpende utifra behov og erfaring.

Når det gjelder etableringen av styrken vil komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre påpeke nødvendigheten av at IRF- og RRF-styrken gis første prioritet slik at Norge snarest kan oppfylle allerede inngåtte forpliktelser. Dermed bygges "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner" gradvis opp slik det også er lagt opp til i meldingen.

Disse medlemmer understreker at tempoet dette kan skje i vil avhenge av utviklingen i de årlige budsjetter idet nye oppgaver bare kan finansieres ved at rammen økes eller ved at andre oppgaver fases ut.

Komiteen er enig i at vårt styrkebidrag til internasjonale operasjoner inndeles i "innsatsstyrker" og "oppfølgingsstyrker" og at Hærens innsatsstyrke igjen inndeles i "reaksjonsstyrker" og "forsterkningsstyrker".

Komiteen viser til at IRF-styrken etter forutsetningene skal ha en reaksjonstid på 7 dager, innsatsstyrken for øvrig 30 dager bortsett fra Hærens forsterkningsstyrker hvor den skal være 90 dager. Oppfølgingsstyrkene har normalt en reaksjonstid på 6 måneder eller mer.

Når det gjelder hvilke komponenter innsatsstyrken skal bestå av, mener komiteen at det bør legges særlig vekt på følgende kriterier:

- Områder hvor Norge har særlig kompetanse.
- Avdelinger hvor det i fredstid er en høy grad av profesjonalitet.
- Avdelinger hvor behovet for ekstra investeringer i forbindelse med operasjoner ute er lite.
- Områder hvor det er av særlig viktighet å høste erfaring fra operasjoner ute og fra aktivt samarbeide med våre allierte.
- Behov/ønsker fra internasjonale organisasjoner som NATO, FN, VEU/EU etc.

Komiteen vil understreke at utgiftene til deltakelse i internasjonale operasjoner er vanskelige å forutse, og dermed også vanskelig å planlegge for. Komiteen viser her til sine merknader i Budsjettinnst. S. nr. 7 (1999-2000):

"Komiteen er enig i at Norges engasjement i internasjonale fredsoperasjoner er en integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Samtidig understreker komiteen nødvendigheten av at kostnaden ved slike engasjement konsekvent finansieres som tillegg til den ordinære forsvarsrammen, og minner om at Stortinget la dette til grunn under behandlingen av gjeldende langtidsmelding (St.meld. nr. 22 (1997-1998) i juni i fjor."

Komiteen vil videre peke på at Forsvarets deltakelse i internasjonale operasjoner også vil kreve ekstra utstyr som i all hovedsak vil ha anvendelse i de enkelte operasjoner. En må derfor vurdere om dette helt eller delvis bør finansieres utenom forsvarsrammen.

Komiteen viser til brev fra forsvarsminister Løwer av 31. januar 2000 som følger som vedlegg til denne innstillingen og har i denne sammenheng merket seg at de investeringer som må gjøres i forbindelse med opprettelsen av Forsvarets innsatsstyrke hovedsakelig er knyttet til Hærens bidrag og at disse vil ligge på omkring 496 mill. kroner for reaksjonsstyrken og 270 mill. kroner for oppfølgingsstyrken, i alt 766 mill. kroner. For Sjøforsvaret dreier det seg om 25 mill. kroner til investeringer og for Luftforsvaret 312 mill. kroner, hvorav 110 mill. kroner til Luftforsvarets NASAMs enhet, totalt 1 103 mill. kroner.

På grunn av disse betydelige kostnadene og den meget anstrengte økonomiske situasjonen i Forsvaret, karakterisert ved den såkalte "doble ubalansen", finner komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre det ikke forsvarlig å ta stilling til en konkret endelig struktur for Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner nå. Dette synes heller ikke hensiktsmessig, da behovene kan forandre seg over tid, og ikke minst påvirkes av den pågående planprosessen fram mot neste langtidsmelding og behandlingen av denne.

Disse medlemmer mener at den i meldingen foreslåtte struktur for innsatsstyrken kan være en rettesnor for en gradvis utbygging.

Komiteen har ingen merknader til meldingen når det gjelder innmelding i internasjonale styrkeregistre.

5. REKRUTTERINGS- OG BEREDSKAPSPØRSMÅL

5.1 Dagens lovgrunnlag

Det kreves i dag frivillighet fra det personellet som skal delta i internasjonale fredsoperasjoner. Prinsippet om frivillighet gjelder også for mannskaper og befal som er stadig tjenestegjørende i Forsvaret. Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner åpner imidlertid for at befal som etter 1. januar 1999 har påbegynt eller påbegynner utdanning som leder frem til yrkestilsetting kan beordres uten på forhånd å ha inngått kontrakt. Beordringsadgangen gjelder kun dersom tilfredsstillende deltakelse ikke kan oppnås ved

frivillig rekruttering. Allerede tilsatt befall kan akseptere å bli underlagt lovens unntaksvise beordringsadgang. Aksepten må skje ved positiv skriftlig erklæring fra den enkelte.

Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner la grunnlaget for et nytt, helhetlig kontraktsregime for personell som ønsker å tjenestegjøre i internasjonale fredsoperasjoner. Det opereres nå med ett felles kontraktsregime for all tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner. Kontrakten åpner samtidig for ulike samtykkealternativer for Forsvarets personell som helhet, og den er bindende fra undertegningstidspunktet. Oppsigelse kan imidlertid etter innkalling til tjeneste skje med tre måneders frist, og fritak fra kontraktsforpliktelsene kan når som helst innvilges dersom søkeren kan godtgjøre vektige helsemessige, sosiale eller velferdsmessige grunner som tilsier fritak.

Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner trådte i kraft for mindre enn seks måneder siden. Det er derfor for tidlig å trekke bestemte slutninger med hensyn til om lovens hensikt er oppnådd og om loven har virket som forutsatt. Regjeringen legger stor vekt på at rettsgrunnlaget til enhver tid må sikre Forsvaret den nødvendige handlefrihet, samtidig som personellet må sikres en rimelig grad av forutsigbarhet. Evalueringen av dagens lovgrunnlag vil bli foretatt fortløpende med dette siktemål for øye.

5.2 Lønns- og arbeidsvilkår

Etter 1982 har hovedtyngden av personell som tjenestegjør i internasjonale fredsoperasjoner status som midlertidige tjenestemenn. Unntaket er yrkesbefalet som mottar midlertidig beordring til internasjonal tjeneste, men som fortsatt er å anse som yrkesbefall underlagt yrkesbefallsloven.

Generelle avtaler om rettigheter og plikter som gjelder for statstjenestemenn, vil også i fremtiden bli lagt til grunn for personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner, så langt det er forenlig med tjenestens natur. Det er imidlertid etter Regjeringens syn behov for en nærmere avklaring av rekkevidden av sentrale avtaler i forhold til denne spesielle tjenesten, og Regjeringen vil vurdere å utrede et nytt overenskomstområde for slik tjenestegjøring.

Både med hensyn til denne tjenestegjøringens spesielle karakter og under henvisning til uavklarte spørsmål knyttet til rekkevidden av hovedtariffavtalen og avtaler for statens tjenestemenn for øvrig, er det et bredt ønske om å overføre forhandlingene til de sentrale tariffparter i staten. Dette vil muliggjøre en helhetlig gjennomgang av alle forhold knyttet til tjenestegjøringen. Regjeringen er på denne bakgrunn i gang med en utredning av spørsmål knyttet til forhandlingsordningen.

5.3 Rekrutteringsproblematikken

Rekrutteringen til deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner og på beredskapskontrakt vil i stor grad være en funksjon av de incentiver som tilbys personellet, både økonomisk og ikke-økonomisk, samt den totale massen tilgjengelig kvalifisert personell.

Den totale økonomiske godtgjøringen vil være et svært sentralt virkemiddel for å øke rekrutteringen til stillinger i internasjonale fredsoperasjoner. Også andre faktorer er imidlertid viktige for rekrutteringen. For stadig tjenestegjørende befall, og til en viss grad vernepliktig befall, kan tjenesteerfaring fra internasjonale fredsoperasjoner i seg selv være en begrunnelse for å søke denne tjenesten. Dessuten vil den karrieremessige verdi Forsvaret og samfunnet som helhet tillegger tjenesteerfaring fra internasjonale fredsoperasjoner, utvilsomt ha betydning for fremtidig rekruttering.

Det er Regjeringens syn at fem forutsetninger med hensyn til incentivstrukturen må oppfylles dersom Forsvaret skal sikres en tilstrekkelig kvalitet, kvantitet og forutsigbarhet i søkningen til internasjonale militære operasjoner. For det første må tjenesten være hensiktsmessig lagt opp; for det andre må forsikringsordninger og lønns- og arbeidsvilkår stå i forhold til arbeidsbelastning og risiko; for det tredje må deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner gi betydelig karrieremessig verdi - både i og utenfor Forsvaret; for det fjerde må potensielle søkere bli godt informert om de muligheter deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner innebærer; og endelig må rutinene for utdanning samt oppfølging etter endt tjeneste være tilfredsstillende.

I meldingen beskrives på sidene 37-41 rekrutteringsproblemen Forsvaret står overfor og ulike tiltak som etter Regjeringens syn vil lette rekrutteringen til beredskapskontrakter og internasjonale militære operasjoner.

Fremstillingen omfatter følgende punkter:

- redusert rekrutteringsgrunnlag
- godtgjøring knyttet til det anbefalte konsept for rekruttering og styrkegenerering
- direkte økonomiske incentiver
- indirekte økonomiske incentiver
- ikke-økonomiske incentiver: yrkesbefall
- ikke-økonomiske incentiver: øvrige grupper
- utvelgelse, utdanning og oppfølging.

5.4 Utfordringer på informasjonssiden

Det er svært viktig at informasjon om tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner når ut både til samfunnet generelt og til potensielle søkere og deres pårørende spesielt. Det må synliggjøres både hvilke verdier personell som har deltatt i internasjonale operasjoner står for og hvilken realkompetanse de har opparbeidet seg under tjenesten. Regjeringen mener at personell som gjennomfører tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner opparbeider realkompetanse som i større grad bør verdsettes i arbeidslivet. Forsvarsdepartementet vil derfor ta initiativ til en holdningskampanje som retter seg mot bedriftsledere og andre grupper som søker arbeidskraft.

Våre styrker i utlandet nyter gjennomgående betydelig respekt både blant lokalbefolkningen i operasjonsområdet og hos våre samarbeidspartnere. Dette må i større grad synliggjøres gjennom en mer aktiv medie-

profil og gjennom målrettet informasjonsarbeid overfor norsk offentlighet.

Innad i Forsvaret vil det være et siktemål ytterligere å tydeliggjøre tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner som en naturlig og integrert del av Forsvarets virksomhet. Overfor samfunnet for øvrig bør det understrekes hvilke positive personlige egenskaper som kan utvikles hos den enkelte deltager i internasjonale fredsoperasjoner, samt at denne tjenesten gir et positivt bidrag til vern av fred, frihet, menneskerettigheter og grunnleggende demokratiske verdier.

Erfaringene fra tidligere rekrutteringskampanjer viser at man må ha en informasjons- og rekrutteringsstrategi med målrettet informasjon rettet mot ulike grupper i og utenfor Forsvaret. Det vil være behov for å utvikle og vedlikeholde et permanent opplegg for målrettet informasjon til ulike kategorier søkere. Det er spesielt viktig å nå frem til de unge før de når vernepliktig alder. Bedre tilrettelagt informasjon til blant andre skoleelever vil derfor være nødvendig.

De nærmeste pårørende er svært viktige i rekrutteringsarbeidet. Det er avgjørende for søkere at det skapes trygghet og forståelse i søkerens nærmeste krets. Det er også svært viktig at man når ut med informasjon til de pårørende under og etter tjenesten. På denne måten kan man bidra til å balansere og utfylle den informasjon de pårørende får gjennom andre kilder. Dette vil være svært viktig når personell settes inn i en "ny" operasjon.

5.5 Delkonklusjon

Kvalitative krav til personellet skal ikke reduseres. For å sikre en tilstrekkelig kvalitet, kvantitet og forutsigbarhet i rekrutteringen må de vilkårene som tilbys være konkurransedyktige i forhold til samfunnets tilbud for øvrig.

Lønnsvilkårene for deltakelse i internasjonale militære operasjoner må være tilstrekkelig konkurransedyktige. Regjeringen går inn for at skattefrihet for det aktuelle personells utenlandstillegg skal bli en permanent ordning, og det arbeides med sikte på at personell som tjenestegjør i militære operasjoner i utlandet gis anledning til å akkumulere tjenestetid i skatte-, avgifts- og tollsammenheng. Regjeringen er opptatt av å sikre tilfredsstillende forsikrings- og erstatningsordninger for det berørte personell. Det er derfor igangsatt et arbeid for å vurdere dagens forsikrings- og erstatningsordninger.

For å fremme rekrutteringen ønsker regjeringen å innføre en ordning der deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner kombineres med en periode på beredskapskontrakt. For å minimalisere frafallet i kontraktsperioden vil en stor del av godtgjøringen utbetales som sluttbonus under forutsetning av at engasjementet sluttføres i samsvar med kontraktsforpliktelsene. Regjeringen anbefaler at arbeidsmiljølovens § 65 A justeres for å ta høyde for det nye styrkegenereringskonseptet for Hæren.

Regjeringen legger stor vekt på at lovgrunnlaget til enhver tid må sikre Forsvaret den nødvendige handlefrihet, samtidig som personellet må sikres en rimelig grad av forutsigbarhet.

For store personellgrupper er det ønskelig med erfaring fra tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner i en rekke stillinger i Norge og i internasjonal sammenheng. Forsvarsdepartementet vil særskilt utrede i hvilke stillinger tjenesteerfaring fra internasjonale fredsoperasjoner er ønskelig eller må forutsettes.

En helhetlig strategi for informasjon og rekruttering mot ulike målgrupper i og utenfor Forsvaret skal utarbeides. Departementet vil ta initiativ til en felles holdningskampanje i regi av myndighetene og arbeidslivets organisasjoner for å fokusere på de egenskaper og erfaringer og den kompetanse personell med tjenesteerfaring fra internasjonale fredsoperasjoner tar med seg inn i arbeidslivet i Norge.

5.6 Komiteens merknader

Komiteen understreker at tilstrekkelig kvalitet, kvantitet og forutsigbarhet i personelltilgangen er en absolutt forutsetning for at Forsvaret skal kunne bidra effektivt internasjonalt.

Komiteen peker på at deltakelse i internasjonale operasjoner nå er en integrert del av Forsvarets løpende oppgaver og at Norge har påtatt seg bestemte forpliktelser i så måte.

Det kan etter komiteens mening reises spørsmålstegn ved rimeligheten i at folk som er yrkesmessig ansatt i Forsvaret skal kunne vegre seg mot å utføre oppdrag som er en integrert del av Forsvarets løpende oppgaver og som Norge gjennom internasjonale avtaler har forpliktet seg til å utføre.

Komiteen mener at en beordringsordning for befal, bl.a. bygd på erfaringer fra Danmark, bør vurderes innført og forelegges Stortinget som egen sak så snart som mulig.

Komiteen viser i denne sammenheng til at Krigsskoleutdannede Offiserers Landsforbund (KOL) og Norsk Reserveoffiserers Forbund (NROF) i høringer i komiteen gikk inn for dette. Problemstillingen ble også reist av Norges Offiserforbund og Befalets Fellesorganisasjon i høringene. Komiteen vil i denne sammenheng peke på at deltakelse i internasjonale operasjoner likevel kan søkes basert på frivillighet, men at det bør være generell adgang til beordring av yrkesmessig ansatte i Forsvaret.

Komiteen vil i denne sammenheng peke på at det vil ta altfor lang tid før bestemmelsene om beordring i den nåværende fredstjenesteloven får praktisk effekt. Komiteen er enig i at deltakelse i internasjonale operasjoner bør få betydelig karrieremessig verdi også for vernepliktige, befal og mannskaper, i mobiliseringsforsvaret. Komiteen støtter ellers meldingens forslag til rekrutteringsincentiver herunder muligheter for akkumulering av utetjenestetid i skatte- og avgiftsøyemed og skattefritak for utenlandstillegget. Mer krevende tjeneste betinger kortere tid ute enn lettere tje-

neste. Det bør unngås at de med den hardeste tjenesten derved "straffes" over skatteseddelen.

Komiteen viser til de særlige forhold som gjør seg gjeldende for personell i internasjonale fredsoperasjoner, jf. avsnitt 5.3.1 i meldingen. Uavhengig av hvordan staten velger å organisere sitt arbeidsgiveransvar, er det av stor betydning at staten som arbeidsgiver benytter seg av den kompetanse som finnes i Forsvaret når det gjelder å vurdere de forhold som gjør seg gjeldende også i lys av at det kan bli aktuelt med opprettelse av et nytt overenskomstområde.

Komiteen understreker at tilstrekkelig rekruttering forutsetter at den godtgjøring Forsvaret tilbyr står i forhold til de belastninger en slik tjeneste innebærer, samt at den er konkurransedyktig i forhold til tjeneste hjemme og i samfunnet for øvrig. Komiteen finner det viktig å understreke at personell som tjenestegjør i internasjonale operasjoner har krav på tilfredsstillende forsikrings- og erstatningsordninger. Komiteen har merket seg at det allerede er igangsatt arbeid for å vurdere disse (jf. meldingens kap. 5.4.4), og vil i den forbindelse påpeke at det er viktig at man har ordninger som ivaretar nødvendig sikkerhet for personell og oppfølging av familie/pårørende. Komiteen viser her til høring med befalsorganisasjonene, hvor komiteen bl.a. ble gjort kjent med at mange som reiser ut i internasjonal tjeneste har private livs-, ulykkes- eller gjeldsforsikringer, men at noen av disse private forsikringene faller bort dersom en blir skadet eller drept under tjenestegjøring i internasjonale operasjoner. Komiteen vil påpeke at det i dag ikke er noe som dekker dette bortfall av private forsikringer. Det er naturlig at Forsvaret etter nærmere regler tar ansvar for dette.

Komiteen vil understreke nødvendigheten av en god sanitetstjeneste i forbindelse med internasjonale militære operasjoner, hva enten den tilveiebringes nasjonalt eller som et ledd i en internasjonal arbeidsdeling.

Komiteen vil videre understreke betydningen av at det etableres et tilstrekkelig apparat for ettervern og oppfølging for personell som blir såret/skadet i internasjonal tjeneste. Komiteen vil i denne sammenheng påpeke viktigheten av et godt samarbeid mellom Forsvaret og det sivile helsevesen, slik at man effektivt kan følge opp eventuelle psykiske eller fysiske skader tjenesten ute har påført den enkelte.

Komiteen peker på at soldater som gjennomfører 12 måneders førstegangstjeneste utgjør rekrutteringsgrunnlaget for personell til internasjonale operasjoner utover dem som har fast ansettelse i Forsvaret, og at det således er en direkte sammenheng mellom antallet som utfører slik tjeneste og vår evne til å delta internasjonalt.

Komiteen vil generelt understreke at det er viktig med forutsigbarhet når det gjelder de økonomiske vilkårene for personellet.

Komiteen vil også peke på at de som gjør en innsats i internasjonale fredsoperasjoner, ofte med risiko for liv og helse og stor belastning for familien, bør

hedres på en verdig måte gjennom arrangement, hederstegn m.v.

Komiteen minner her om at det allerede er vedtatt å innstifte en veterandag, ref. Innst. S. nr. 264 (1995-1996), jf. Dokument nr. 8:1 (1995-1996).

6. ØKONOMISKE KONSEKVENSER

6.1 Investeringer, drift og vedlikehold

De investeringer som må gjøres i forbindelse med opprettelsen av Forsvarets innsatsstyrke er i hovedsak knyttet til opprettelsen av Hærens bidrag. Disse vil ligge på omkring 115 mill. kroner for reaksjonsstyrken og 270 mill. kroner for forsterkningsstyrken. En del av disse investeringene vil måtte foretas før reaksjonsstyrken vil kunne være operativ. Regjeringen anbefaler derfor at disse anskaffelsene foretas i 2001, senest i 2002. De øvrige investeringer vil kunne foretas over et noe lengre tidsrom.

Utover Hærens bidrag må det investeres i klimaanlegg til våre minesveipere, noe som innebærer ekstra utgifter på omkring 15 mill. kroner, samt i utrustning for Marinejegerkommandoen (MJK) på omkring 10 mill. kroner. Det legges opp til at denne investeringen foretas så snart det er praktisk mulig, senest i 2001. I tillegg kommer utgifter forbundet med Luftforsvarets NASAMS-avdeling som vil kunne påløpe i sammenheng med forsterkninger av Luftforsvarets avdelinger. Disse utgiftene vil måtte påløpe over et lengre tidsrom.

De totale driftsutgifter er umulig å forutsi i og med at de er avhengige av omfanget av og karakteren til de til enhver tid aktuelle engasjementer. Utgifter forbundet med FN-operasjoner er i utgangspunktet noe lavere enn de som er forbundet med NATO-operasjoner, i hovedsak som en følge av at FN refunderer deler av deltagernasjonenes utgifter.

Dersom innsatsstyrken opprettes som anbefalt, anslås de totale årlige kostnader for å sikre det nødvendige kontraktsgrunnlag å være som følger ut fra gjeldende satser.

Det bør påpekes at dette er grove overslag. De skiserte utgifter vil innebærer en økning på i overkant av 100 mill. kroner pr. år i forhold til de faktiske utgifter på 1998-budsjettet. Da var imidlertid ikke Telemark bataljon fullt oppsatt.

Utgiftene til beredskapsgodtgjøring for felleselementene er ikke endelig avklart, men vil ved normal beredskap vanligvis ligge på mellom 30 000 og 40 000 kroner pr. person pr. år.

De økte utgiftene som følger av etableringen av den anbefalte Forsvarets innsatsstyrke betyr at det for perioden 2001-2006 vil måtte foretas relativt betydelige omdisponeringer innenfor den totale planramme som er presentert i St.meld. nr. 23 (1998-1999). På grunn av presset på driftssiden antas en slik omdisponering fortrinnsvis å måtte foretas fra investeringssiden. Omdisponeringen innebærer en vridning av planlagt ressursforbruk i forhold til tidligere planer, men er ikke i seg

selv så omfattende at hovedkursen for Forsvarets fremtidige utvikling endres.

6.2 Finansiering

I Innst. S. nr. 245 (1997-1998) ga Stortinget sin tilslutning til prinsippet om at deltakelse i internasjonale militære operasjoner skal tilleggsbevilges utenfor den ordinære forsvarsrammen. Grunnlaget for at Regjeringen anbefalte dette prinsippet er at disse utgiftene er vanskelige å forutse, og dermed også vanskelige å planlegge for. Prinsippet innebærer at utgifter som er knyttet til å opprettholde en struktur for deltakelse i internasjonale militære operasjoner dekkes innenfor forsvarsrammen, mens utgifter knyttet til spesifikke forberedelser for og driften av de konkrete operasjonene dekkes utenfor rammen.

Dette tilsier at følgende utgifter dekkes innenfor rammen: de initielle materiellinvesteringer for å opprette innsatsstyrken, godtgjøringsutgiftene knyttet til opprettholdelsen av innsatsstyrken samt øvrig drift hjemme.

Følgende utgifter dekkes utenfor forsvarsrammen som operasjonsrelaterte merutgifter: innsetningsutgifter (inklusive merutgifter "hjemme"), lønnsutgifter under operasjoner, øvrig drift og vedlikehold under operasjoner, gjeninvesteringer som må foretas i løpet av en konkret operasjon som følge av den slitasje og de tap denne operasjonen medfører, samt utgifter i forbindelse med avvikling av operasjonen.

6.3 Delkonklusjon

De initielle materiellinvesteringer forbundet med å opprette den anbefalte innsatsstyrken beløper seg til anslagsvis i overkant av 500 mill. kroner, hvorav omkring 140 mill. kroner planlegges gjennomført i 2001, senest i 2002. Årlige driftsutgifter for å sikre kontraktsgrunnlaget for hovedkomponentene i styrken vil ligge på i underkant av 150 mill. kroner, men kan bli noe høyere.

Regjeringen legger opp til at utgiftene forbundet med å etablere Forsvarets nye beredskapsstruktur for internasjonale militære operasjoner dekkes innenfor forsvarsrammen. Utenfor rammen kommer utgiftene forbundet med igangsettelse, opprettholdelse og avslutning av konkrete operasjoner.

6.4 Komiteens merknader

Komiteen peker på at det er en betydelig forskjell på kostnadsoverslaget for investeringsbehovet i meldingen, 520 mill. kroner, og i departementets svar på komiteens tillegsspørsmål datert 31. januar 2000 og i brev til Stortingets presidentskap av 25. februar 2000 som følger som vedlegg til denne innstillingen. Her oppgis følgende investeringsbehov:

| | | |
|---------------------------------|-------|--------------|
| Hærens beredskapsstyrke | 766 | mill. kroner |
| Sjøforsvarets beredskapsstyrke | 25 | mill. kroner |
| Luftforsvarets beredskapsstyrke | 312 | mill. kroner |
| I alt | 1 103 | mill. kroner |

Det er også en betydelig differanse i overslagene over årlige driftsutgifter.

Komiteen finner denne differansen som er blitt avdekket gjennom komiteens arbeide oppsiktsvekkende stor. De uavklarte kostnadmessige konsekvensene i meldingen burde vært langt bedre gjennomarbeidet enn i dette tilfellet. Komiteen viser til at det i meldingen foreslås at utgiftene i forbindelse med etableringen av Forsvarets innsatsstyrke dekkes ved omdisponering fra investeringsiden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til sine merknader under punkt 4.5 over, og understreker nødvendigheten av at IRF- og RRF-styrken snarest gjøres fullt ut operativ og at innsatsstyrken utover dette bygges gradvis opp. Behov og økonomi må her tillegges avgjørende vekt.

Disse medlemmer peker her på den "doble ubalansen" i Forsvarets økonomi, dvs. ubalansen mellom mål/ressurstilgang og drift/investering, og at det å opprettholde investeringsevnen nå er et hovedproblem for Forsvaret. Greier man ikke det, vil Forsvarets operative evne, som allerede lider pga. manglende investeringer, forvitte i akselererende tempo. Disse medlemmer finner derfor den foreslåtte finansieringsmåten uforvarsvarlig. Nye oppgaver må finansieres med friske midler eller ved at andre oppgaver fases ut, ellers forverrer man bare ubalansen, med derav følgende konsekvenser. Det er utvilsomt fortsatt et betydelig rasjonaliseringspotensiale i Forsvaret. All erfaring tilsier imidlertid at man venter med å innkassere gevinsten av dette til den foreligger. I overskuelig framtid vil denne, for øvrig, gå med til å rette opp den eksisterende ubalanse.

Komiteen peker på at erfaringen også tilsier at Stortinget på en langt bedre måte må holdes orientert om krigsstrukturens operative status, herunder de avdelinger som er øremerket for internasjonal innsats. Komiteen mener at dette heretter bør skje på en systematisk måte i forbindelse med de årlige budsjettene. Dette også som grunnlag for utbyggingen av Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner.

På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

"I forbindelse med de årlige budsjettene forelegges Stortingets forsvarskomite en oversikt over krigsstrukturens operative status, herunder også den operative status til Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner og eventuelle forslag til endringer i denne styrkens sammensetning."

7. OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

7.1 Generelt

Dagens sikkerhetspolitiske situasjon gjør det mulig å kombinere målsettingene ved å etablere ett sett av styrker til bruk i utlandet som også inngår som et sentralt element i det nasjonale forsvar. På denne måten for-

sterkes begge hovedpilarer i Forsvarets virksomhet, og også det bidrag som forventes av oss av våre NATO-allierte. På denne bakgrunnen anbefaler Regjeringen i meldingen opprettelsen av "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner" (for styrkens sammensetning). Denne skal inngå som en integrert del av det nasjonalt balanserte forsvar, basert blant annet på allmenn verneplikt og mobilisering, og samtidig gjøre Forsvaret i stand til å reagere raskere, mer fleksibelt og med økt utholdenhet når internasjonale kriser oppstår.

Den tilnærmingen til oppgaven internasjonale militære operasjoner som meldingen er et uttrykk for, har sitt opphav i to grunnleggende erkjennelser: For det første at deltakelse i internasjonale militære operasjoner er et av de mest effektive utenriks- og sikkerhetspolitiske virkemidler Norge rår over og derfor bør prioriteres; for det andre at en slik satsning bare kan gjennomføres integrert i og med basis i et robust nasjonalt forsvar.

Fokus for meldingen har ligget på den struktur vi tar sikte på å opprette på beredskapssiden, hvilket noe forenklet vil si de styrker vi kan reagere med på mindre enn 90 dager. De forbedringene det tas sikte på å oppnå i denne sammenheng, er av både kvantitativ og kvalitativ art. Regjeringen anbefaler en kvantitativ økning i størrelsen på den styrken vi ønsker å ha på beredskap, hvilket også vil innebære en økning i det vi kan melde inn til internasjonale styrkeregistre, da spesielt NATOs reaksjonsstyrker. I tillegg skisseres tiltak som vil føre til en kvalitativ forbedring av vår beredskap. Dette innebærer at de styrker som inngår i vår beredskapsstruktur, faktisk er fullt operative og kan settes inn i alle typer operasjoner i løpet av de nærmere angitte tidsrammer, hvilket bare i noen grad er tilfellet i dag.

Regjeringen anbefaler at Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner baseres på enheter som settes opp i "hjemmestrukturen". Sammensetningen av innsatsstyrken er foretatt ut fra en helhetsvurdering av de ulike internasjonale organisasjonenes behov, herunder kjente mangler i de ulike styrkeregistre, sammenholdt med de muligheter Norge har for å sette opp denne type styrker innenfor realistiske økonomiske rammer.

Med hensyn til Luftforsvaret og Sjøforsvaret legges det i noen grad opp til en økning i størrelsen på de av våre styrker som også har eller vil få internasjonale oppgaver. Forandringene her vil imidlertid først og fremst ligge på det kvalitative plan, hvilket vil si at den reelle beredskapen vil forbedres betydelig.

De største forandringene som anbefales, omhandler således hærstyrker som også har eller vil få internasjonale oppgaver. Dagens hæravdeling for internasjonal innsats, Telemark bataljon, er av høy kvalitet innenfor sine rammer, men lider av flere strukturelle svakheter og er heller ikke robust nok til eller av et omfang som gjør at den kan brukes i alle typer operasjoner, hvilket er Regjeringens målsetting.

Regjeringen anbefaler derfor at det opprettes en todelt innsatsstyrke for Hærens vedkommende, bestå-

ende av en reaksjonsstyrke - som skal være klar til utsending innen maksimalt 30 dager fra politisk beslutning - og en forsterkningsstyrke som skal være klar innen 90 dager. Reaksjonsstyrken vil være pansret for å kunne mestre de fleste situasjoner, både innenfor og utenfor NATOs hovedansvarsområde. Forsterkningsstyrken vil inneholde mer robuste elementer som blant annet stridsvogns- og artilleriavdelingen og vil kunne brukes i tunge fredsopprettende operasjoner, både alene og sammen med reaksjonsstyrken. Reaksjonsstyrken vil kunne være operativ fra sommeren 2001, eventuelt noe senere. Den komplette "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner" vil være operativ senest innen sommeren 2005.

Det er Regjeringens syn at Norge, i tillegg til ovennevnte beredskap, også bør være i stand til å opprettholde et relativt høyt løpende uteengasjement. For å mestre denne kombinasjonen anbefales det at det innføres et regime der personell tegner kontrakt som både omfatter hjemmebasert beredskap og uteengasjement. Dermed sikres både "flerbruk" av personellet og forutsigbarhet for Forsvarets planlegging.

De anbefalte tiltak vil ha ressursmessige konsekvenser, da spesielt med hensyn til å ha personell på beredskapskontrakt, samt kostnader knyttet til nyinvesteringer i materiell. Det er imidlertid Regjeringens overbevisning at den skisserte satsning utgjør en hensiktsmessig bruk av ressurser. Den anbefalte innsatsstyrken består av kapasiteter vi må ha som en følge både av våre allianseforpliktelser og av mer allmenne sikkerhets- og utenrikspolitiske hensyn. De ovenstående anbefalinger muliggjør etableringen av disse kapabilitetene uten i uakseptabel grad å binde opp forsvarsstrukturen for øvrig, hvilket er viktig i og med de tilpasningsprosesser Forsvaret vil stå overfor i årene fremover. Samtidig vil den anbefalte Forsvarets innsatsstyrke bestå av avdelinger av høy kvalitet som også vil inngå som svært sentrale elementer i det nasjonale forsvar - synergieffekten vil dermed bli betydelig.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til sine merknader under de enkelte kapitler. Komiteen er enig i at det opprettes en Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale militære operasjoner. Den etablerte FN-styrken avvikles og det opereres heretter med bare én styrke. Departementet bes vurdere en beordringsordning for befal basert på erfaringene med den danske modellen, og legge saken fram for Stortinget som egen sak så snart som mulig. Deltakelse i internasjonale operasjoner vil kreve ekstra utstyr som i all hovedsak vil ha anvendelse i de enkelte operasjoner. En må derfor vurdere nærmere om dette helt eller delvis bør finansieres utenom forsvarsrammen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, er enig i at meldingens forslag til rekrutteringsmodell og incentiver legges til grunn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre understreker nødvendigheten av at Norge snarest setter seg i stand til å oppfylle allerede inngåtte forpliktelser overfor NATO og VEU og at innsatsstyrken deretter bygges ut gradvis utifra behov, økonomi og resultatet av behandlingen av kommende langtidsmelding.

Disse medlemmer vil videre understreke at kostnadene ved opprettelse og drift av styrken finansieres ved en økning av rammen eller ved utfasing av andre oppgaver for ikke å forverre ubalansen i Forsvarets økonomi. Disse medlemmer har for øvrig merket seg at det i departementets svar til komiteen fortsatt ligger økonomiske usikkerheter.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til meldingen og til det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

I forbindelse med de årlige budsjettene forelegges Stortingets forsvarskomite en oversikt over krigsstrukturens operative status, herunder også den operative status til Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner og eventuelle forslag til endringer i denne styrkens sammensetning.

II

St.meld. nr. 38 (1998-1999) - om tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner - vedlegges protokollen.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 5. april 2000

Gudmund Restad
fung. leder

Ingvald Godal
ordfører

Grethe Fossli
sekretær

Vedlegg 1**Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner, iht. forslag i St.meld. nr. 38 (1998-99)**

Den samlede "Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner" vil være på over 3 500 personell, og innbefatte bidrag fra alle forsvarsgrenene samt felleselementer

Hærens bidrag (omkring 2 100 personell)

Reaksjonsstyrker (omkring 1 400 personell):

- 1 bataljonsstridsgruppe inneholdende
 - bataljonsstab, stabs- og støttekompanier
 - 2 mekaniserte geværkompanier
 - 1 stormpansereskadron
 - 1 artilleri samvirke tropp
 - 1 ingeniørtropp

Nasjonalt kontingentsjef med stab og feltsikkerhetslag
Forsterket nasjonalt støtteelement

Forsterkningsstyrker (omkring 700 personell):

- 1 stridsvognseskadron med nødvendig logistikk
- 1 pansret oppklaringseskadron
- 1 forsterket ingeniørelement
- 1 artilleribatteri
- 1 militærpolititropp
- 1 transportkontrollenhet

Sjøforsvarets bidrag (omkring 440 personell)

- 1 MBT-skvadron (4 MTBer med støttefartøy, omkring 150 personell)
- 1 fregatt (omkring 130 personell)
- 1 minerydder (omkring 40 personell)
- 1 kommando-/støttefartøy (omkring 75 personell)
- 1 ubåt (omkring 20 personell)
- 1 minedykkerropp (omkring 25 personell)

Luftforsvarets bidrag (opp til 1 000 personell)

- 1 jagerflyskvadron (12 F-16, opp til 420 personell)
- 1 maritimt patruljefly (P-3, opp til 40 personell)
- 2 transportfly (C-130, opp til 115 personell)
- 1 helikopteravdeling (4 Bell 412 SP, opp til 75 personell)
- 1 luftvern avdeling (NASAMS, omkring 350 personell)

Felleselementer

Spesialstyrker (elementer fra Marinejegerkommandoen og Hærens jegerkommando)
Etterretningselementer
Sanitetsselementer
(Antallet personell i felleselementene er foreløpig ikke endelig klarlagt, men det er snakk om relativt små avdelinger av meget høy kvalitet)

Vedlegg 2**Brev fra forsvarsminister Løwer til forsvarskomiteen, datert 5. oktober 1999**

St meld nr 38 om "Tilpasning av Forsvaret til deltakelse i internasjonale operasjoner" har skapt en viss debatt. Dette er selvfølgelig positivt. Imidlertid har det i debatten også fremkommet enkelte misforståelser hva angår det faktiske innhold i meldingen. Særlig gjelder dette meldingens ambisjonsnivå mht personellbehov og, nært tilknyttet, kostnadsnivå i forhold til andre prioriterte oppgaver. Nedenstående er satt opp for å bidra til at debatten fremover primært kan fokusere på eventuell genuin politisk uenighet på grunnlag av ens forståelse av hva regjeringen faktisk foreslår.

Når det gjelder personellbehov, har jeg merket meg uttalelser - også fra fagmilitært hold - som åpenbart må bero på misforståelser eller mangelfull lesning av selve meldingen. Dels tar enkelte av disse uttalelser utgangspunkt i at det skulle være regjeringens målsetting å kunne operere med hele den nye innsatsstyrken på ca. 3 500 personell ute til enhver tid, eller i mer begrensede

perioder. Dette er selvfølgelig ikke tilfelle. Utplussing av hele styrken vil foreligge kun som en teoretisk mulighet og med svært kort varighet. I tråd med de klare signaler regjeringen fikk fra Stortinget ifm avviklingen av vårt UNIFIL-engasjement, er målsettingen derimot å kunne holde et nivå på vårt løpende uteengasjement nær det som har vært gjennomsnittet på 90-tallet (ca. 1 500 personell, fra alle grener). Dessuten er målsettingen å kunne holde et slikt engasjement og samtidig bibeholde en viss beredskap og reaksjonsevne hvis nye krisesituasjoner skulle oppstå. En eventuell faktisk reaksjon på en slik ny situasjon vil måtte få konsekvenser for det løpende engasjement. Dette slås fast i meldingen. En "pool" på 3 500 er nødvendig for å sikre fleksibilitet og mulighet for bedre tilpasset reaksjon - et annet av meldingens mål.

Dels har jeg registrert uttalelser som tar utgangspunkt i "tommefingerregelen" 3:1, dvs at det kreves tre

enheter for å holde én enhet ute. Dette kan være riktig hvis vi snakker om stående ("profesjonelle") enheter, men er ikke korrekt med den styrkegenereringsmodellen for Hæren som er foreslått i St meld nr 38. Denne modellen er som kjent basert på én enhet under opplæring (førstegangstjeneste), én enhet ute og én enhet på kontrakt hjemme - altså ingen stående enheter hjemme for å holde en enhet ute. Som det fremgår av meldingen er denne modellen i første omgang foreslått for Hærens hovedbidrag til den nye innsatsstyrken, bataljonsstridsgruppen (reaksjonsstyrken). Når det gjelder forsterkningsenheten i Hærens bidrag, presiserer meldingen at bare halvparten av denne (ca. 350 personell) vil kunne genereres årlig, og den vil ikke kunne kalles ut i mer enn seks måneder av gangen.

Alt i alt tilsier ovenstående et behov for totalt og fra alle grener ca. 4 900 personell (kontraktsfestede menige, vervede og befall) til enhver tid ute eller hjemme i den nye innsatsstyrken, dvs ca. 3 500 pluss ca. 1 400 for å ha én bataljonsstridsgruppe i beredskap når én er deployert. For Hærens vedkommende er det tale om å få satt opp totalt ca. 1 400 personell til medio 2001, ca. 2 800 til medio 2002 og ca. 3 500 senest i 2005 og løpende deretter - alt ifølge stortingsmeldingens timeplan. Det fremtidige antall kontraktsfestede befall, innslaget av vervede og, spesielt, den foreslåtte nye incentivstrukturen vil være faktorer som avgjør om dette ambisjonsnivået er realistisk. Regjeringen er av den oppfatning at nivået er realistisk, også i forhold til de lands ambisjoner og ressursgrunnlag som det er rimelig å sammenligne seg med.

Dette bringer meg over på det kostnadsnivå meldingen foreskriver. Her vil jeg først minne om meldingens forslag om at alle operasjonsrelaterte merutgifter (hjemme og ute) skal tilleggsfinansieres. Dette gjelder hovedutgiftene forbundet med den nye innsatsstyrken, også bl.a. ned- eller avskrivning av materiell, tillegg og godtgjørelser til personell ute og merutgifter hjemme som følger av konkrete operasjoner.

Når det gjelder utgifter som foreslås dekket innenfor den ordinære budsjetttrammen, er det svært vanskelig å identifisere mange rene såkalte delta-kostnader. Dette skyldes at innsatsstyrken forutsettes å inngå som et tungt element også i vår ordinære krigsstruktur. På denne måten blir det trolig bare kontraktsutgifter, samt enkelte materiell-komponenter som utelukkende er anvendelige ute (eksempelvis klima-anlegg til fartøyer), som kan sies å være rene delta-kostnader. De

fleste andre utgifter er relatert også til de øvrige oppgavespekter som er trukket opp i foreliggende langtidsmelding. Sistnevnte legger som kjent betydelig vekt på å identifisere synergieffekter og på å optimalisere effekten av materiell-investeringer i forhold til flest mulig av Forsvarets oppgaver. Den foreslåtte innsatsstyrken vil således bidra til vesentlig styrking også av hjemmeforsvaret. Hvor vesentlig styrkingen blir, vil bl.a. avhenge av i hvilken grad vi maktet å integrere styrkeproduksjon til og oppsetting av innsatsstyrken i Forsvarets øvrige virksomhet, dvs unngå fordyrende særarrangementer. - For øvrig skisserer St meld nr 38 enkelte muligheter for driftsinnsparinger og rasjonalisering. Bl.a. gjelder dette støtteapparatet hjemme (eksempelvis antallet administrativt foresatte avdelinger) og de forenklede rammene for styrkegenerering som innebærer at innslaget av ad hoc-rekruttering og -oppsetting reduseres eller fjernes. Endelig bør tilføyes at en stor del av den vesentlig forbedrede incentivstrukturen foreslås finansiert utenfor forsvarsbudsjettets rammer, i form av betydelige skatte- og avgiftslettelser.

La meg avslutningsvis for ordens skyld også minne om at St meld nr 38 bygger på det grunnleggende forhold at norsk deltagelse i internasjonal krisehåndtering har en betydelig "inntektsside". Erkjennelsen er at en krone investert for dette formål kan gi mer sikkerhets, forsvarspolitisk og militær effekt enn investeringer for mange andre formål. Ved siden av den åpenbare sikkerhetspolitiske effekt, snakker vi om trenings- og øvingsutbytte (på nytt/avansert materiell, i hele forband og i samvirke med nære allierte) som vi under andre omstendigheter trolig måtte ha greid oss uten. Det totale regnskapet av vår utenlandssatsing blir alt i alt svært sammensatt og, tror regjeringen, positivt i sum.

Forslagene i St meld nr 38 er utarbeidet gjennom et nært og løpende samarbeid mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. FO har bl.a. bidratt med de fleste forslag til sammensetning av den nye innsatsstyrken. Samtidig berører meldingen svært mange mennesker og de fleste fagmiljøer i Forsvaret. Noen av disse vil kunne hevde at meldingen ikke går tilstrekkelig radikalt til verks, andre vil kunne falle for fristelsen til å "krisemaksimere" ved å overdrive bl.a. de økonomiske konsekvenser. Jeg har på denne bakgrunn brukt en del plass for å redegjøre for forhold som det er vesentlig at Forsvarskomiteéns medlemmer er fullt ut kjent med i sitt videre arbeid.

Vedlegg 3**Brev fra forsvarsminister Løwer til forsvarskomiteen, datert 31. januar 2000****Svar på tilleggsspørsmål fra forsvarskomiteen***Redegjørelse for den danske ordningen angående beordring til internasjonale operasjoner*

Gjeldende ordning i Danmark vedrørende adgangen til å beordre militært personell m.v. til deltakelse i internasjonale operasjoner bygger på vedtakelsen av lov om forsvarets formål, oppgaver og organisation samt lov om endringer i lov om forsvarets personel. Disse trådte i kraft 1. januar 1994.

For å forstå ordningen som ble innført 1. januar 1994, er det nødvendig å gi en kort redegjørelse for den ordning som gjaldt dette tidspunkt: Personell til deltakelse i fredsbevarende oppgaver for FN eller mandat fra FN (før 1994 ble danske enheter ikke utsendt i fredsopprettende operasjoner, og det var derfor ikke fastlagt særlige regler for deltakelse i slike operasjoner) ble utsendt etter følgende prinsipper:

- En betydelig del av personellet ble utsendt som frivillige med inngått kontrakt om tjenestegjøring i den aktuelle operasjon. Blant annet for alt vernepliktig personell ble det praktisert en frivillighetsordning.
- Fast ansatt militært personell i de danske væpnede styrker kunne beordres til slik internasjonal tjeneste, på lik linje med beordring til all annen tjeneste. For deltakelse i visse internasjonale operasjoner var det imidlertid adgang for personellet til, uten nærmere begrunnelse, å melde fra om at man ikke ønsket å delta. En slik framelding medførte ikke at man senere ikke på ny kunne motta en tilsvarende beordring.
- Utsendelse av sivilt ansatt personell i det danske forsvaret forutsatte at dette skjedde i forståelse med vedkommende (altså bygget på frivillighet).

Etter det nye lovgrunnlaget som trådte i kraft 1. januar 1994, ble følgende prinsipper innført m.h.t. beordringsadgang for deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner:

- Alt ansatt militært personell samt utvalgte grupper sivilt ansatt personell i det danske forsvaret ble underlagt plikt til å gjøre tjeneste i utlandet etter de alminnelige gjeldende beordringsprinsipper. Plikten gjaldt deltakelse i alle typer internasjonale operasjoner, herunder fredsopprettende operasjoner. Den tidligere adgang til å reservere seg (frameldingsadgang) falt bort. Personell som var ansatt før 1. januar 1994 ble imidlertid gitt mulighet til en gang for alle å meddele at de ikke ønsket å delta i fredsopprettende operasjoner. Fristen for slik framelding ble satt til 1. februar 1994. I motsetning til den norske en-gang-for-alle-erklæringen, hvor norske yrkesoffiserer tilsatt før fredstjenestelovens

ikrafttredelse aktivt må undertegne en erklæring dersom de ønsker å bli underlagt den unntaksvisse beordringsadgang, innførte man i Danmark altså den omvendte ordning; at personell som ikke ønsket å være underlagt en beordringsplikt, måtte foreta den aktive handling og melde fra innenfor en gitt frist. En ytterligere forskjell fra den norske ordning var altså at frameldingen ikke berørte personellets plikt til eventuell utsendelse til "observatørtjeneste samt til tjeneste i fredsbevarende, konfliktforebyggende og humanitære operasjoner" (siteret fra den danske Forsvarskommandoens informasjonsbrev til den enkelte om frameldingsadgangen). Den som meldte fra ville ikke risikere avskjed eller oppsigelse, men det ble gjort klart for personellet at en framelding vil begrense den enkeltes anvendelighet i fremtiden, idet en eventuell framelding vil inngå i den samlede vurdering av den enkelte i forbindelse med beordring til annen tjeneste, overgang til annen ansettelsesform, opptak til grunn- og videreutdanning, utnevning til høyere grad og foranstaltninger som følge av eventuelle persontilpasninger i forsvaret. Etter mine opplysninger var det en svært liten prosentandel (rundt 3%) av det aktuelle personellet som meldte fra at de ikke ønsket å bli underlagt en mulighet for å kunne bli beordret til å tjenestegjøre i fredsopprettende operasjoner.

- Vernepliktig personell under førstegangstjeneste vil fremdeles ikke kunne beordres til deltakelse i fredsopprettende operasjoner. Tjeneste ved utsendelse av styrker til fredsbevarende operasjoner vil dessuten bli søkt tilrettelagt slik at vernepliktige under førstegangstjeneste ikke anvendes.

Lov om forsvarets personel § 11 første ledd lød slik før lovendringen som trådte i kraft 1. januar 1994: *"Personellet har etter forsvarsministerens nærmere bestemmelse plikt til at forrette tjeneste uten for landets grænser."* Ved lovendringen ble plikten til å delta i internasjonale operasjoner tydeliggjort, ved at bestemmelsen fikk følgende tilføyelse: *"..., herunder tjeneste i forbindelse med oppgaver, der utføres efter anmodning fra internationale organisationer m.v."* I proposisjonen som lå til grunn for lovendringen er det for øvrig grunn til å bemerke følgende uttalelse: *"Endvidere foreligger der klare og ubetingede tilkendegivelser fra det militære personels organisationer om, at udsendelse til tjeneste i udlandet bør finde sted efter beordring."*

Avslutningsvis nevner jeg at personell står til rådighet for den danske internasjonale brigade (DIB) med de særlige plikter dette innebærer, inngår særlige rådighetskontrakter og således rekrutteres etter frivillighetsprinsippet.

Redegjørelse for norske styrke innmeldt i VEU's styrke-register

Styrker innmeldt i VEU fremgår av oppstillingen som følger:

Felles element:

- Forsvarskommando Nord-Norge (FKN)

Hæren:

- En infanteribataljon
- Ett ingeniørkompani
- En MP-tropp
- En transportkontrolltropp
- Ett forsyningskompani
- Ett teknisk kompani
- Ett sanitetskompani

Sjøforsvaret:

- En fregatt
- En ubåt

- En MTB-skvadron
- To mineryddere
- Ett kommando- og støttefartøy

Luftforsvaret:

- En skvadron F-16
- To C-130 transportfly
- En skvadron Bell helikopter

Kommentarer

FKN er innmeldt med den hensikt primært å være til disposisjon for ledelse av eventuelle VEU-operasjoner i vårt nærområde. For øvrig planlegges listen over innmeldte enheter ved neste revisjon å bli harmonisert med styrkestrukturen i St.meld. nr. 38.

Redegjørelse for norske styrker innmeldt til NATOs Immediate Reaction Forces (IRF)

Gjeldende innmeldte styrkebidrag til NATOs IRF-styrker fremgår av etterfølgende tabell:

| Avdeling | Merknad |
|--|--|
| En infanteribataljon (Telemark bataljon) En fregatt | Ikke operativ så lenge TMbn er deployert i Kosovo Vil måtte midlertidig trekkes fra 2004 grunnet innføring av nye fregatter |
| En minerydder Ett kommando/støttefartøy En skvadron jagerfly | Er grunnet Mid-life Update (MLU) kun operativ med 8 fly. Er planlagt fullt operativ fra 2001. |
| Ett maritimt patruljefly | |

Kommentarer

Når det gjelder fremtidige bidrag til IRF utover ovenstående vil det være naturlig å se Hærens reaksjonsstyrke (bataljonstridsgruppen) som arvtager for TMbn. I tillegg har NATO bedt om at NASAMS-avdelingen stilles til disposisjon. Norge har foreløpig gitt signal om at dette vil kunne være mulig fra 2003. Hoveddelen av øvrige avdelinger angitt i St meld nr 38 vil ha en beredskap som er lavere enn IRF-kravene og vil derfor i utgangspunktet ikke være kandidater for innmelding til IRF. Imidlertid kan det være aktuelt å melde inn mindre enheter som utfra nasjonale hensyn har en høy beredskap. Dette gjelder i første rekke spesialstyrker. Som det også fremgår av St meld nr 38 vil det dessuten være aktuelt å melde inn mindre enheter i RRF-styrken (bl.a. i ARRC). Det gjøres for øvrig oppmerksom på at MTBer og ubåt, som foreslått i St meld nr 38, allerede inngår i NATOs maritime RRF-styrker.

Tilleggsspørsmål nr. 1 - antall kontrakter som må inngås

Meldingens ambisjonsnivå tilsier i utgangspunktet et behov for ca. 5 200 personell på kontrakt til enhver tid, inklusive et kontraktsbehov på ca. 200 for felleselementene. Erfaring fra deployering av Luftforsvarets innsettingsstyrke (LIS) har dessuten påvist et behov for

hyppigere rotasjon av enkelte personellkategorier enn det som har vært vanlig for hæravdelinger. Dette innebærer et tilleggsbehov på ca. 700 kontrakter, gitt et vedvarende engasjement av LIS.

Tilleggsspørsmål nr. 2 - økonomiske konsekvenser Driftsutgifter nasjonalt/hjemme

Når det gjelder drift, har vi bl.a. i lys av erfaringene fra Kosovo, beregnet at de totale årlige og faste "hjemmeutgiftene" vil være ca. 350 millioner kroner fra 2005. I meldingen oppgis ca. 150 millioner kroner til kontraktsutgifter, mens øvrige faste driftsutgifter (som ikke er operasjonsrelaterte) nevnes uspesifisert pga. usikkerhet knyttet til disse på det aktuelle tidspunktet. De årlige utgiftene vil i perioden frem til 2005 være avhengig av hvor snarlig de ulike elementene i styrken blir oppsatt.

Investeringer nasjonalt/hjemme

Dette er investeringer som regjeringen i utgangspunktet ikke har lagt opp til tilleggsfinansiering av.

Hæren

Hæren har følgende behov for investeringer for å etablere reaksjonsstyrken:

| Type investering | Enhets- kostnader (mill kr) | Total |
|---------------------------------|-----------------------------------|-------|
| 16 SISUer | 6 | 96 |
| 80 pansrede feltvogner | 1,5 | 120 |
| 80 tilleggspansrede lastevogner | 1,5 | 120 |
| 1100 containere | | 50 |
| Ingeniørmateriell | | 110 |
| Sum | | 496 |

115 millioner kroner av dette beløpet er spesifisert i meldingen. I tillegg kommer utgifter som spesifisert i meldingen på 270 millioner kroner til forsterkningsenheten. I sum blir følgelig tilleggsinvesteringene til Hærens beredskapsstyrke ca. 766 millioner kroner.

Sjøforsvaret

Nødvendige investeringer i henhold til St meld nr 38 er 25 millioner kroner.

Luftforsvaret

Luftforsvarets behov for investeringer er knyttet til såkalte International Operations Kit (IOK) for de flygende enheter. I tillegg er det nødvendig å investere i EK til helikopterskvadronen (720-skvadronen). Utover dette kommer utgiftene til NASAMS-avdelingen slik det er beskrevet i St meld nr 38. Dette kan oppsummeres på følgende måte:

| Type investering | Kostnad (mill kr) |
|---|----------------------|
| IOK 338-skv (gjenstående investeringer) | 70 |
| IOK 333-skv | 30 |
| IOK 335-skv | 30 |
| IOK 720-skv | 32 |
| EK 720-skv | 40 |
| NASAMS | 110 |
| Sum | 312 |

Vedlegg 4

Brev fra forsvarsminister Løwer til Stortingets presidentskap, datert 25. februar 2000

Jeg viser til brev av 16 februar d.å., hvor forsvarskomiteen ber om en formell orientering knyttet til de økonomiske konsekvenser av å implementere stortingsmeldingens innhold, samt en gjennomgang av status på

Felles

Det er ikke foretatt noen endelig beregning av kostnadene forbundet med disse elementene. Behovet er ikke antatt å være særlig stort.

Oppsummering

Vi beregner alt i alt et behov for tilleggsinvesteringer til beredskapsstyrken i størrelsesorden 1100 millioner kroner. Kostnadene ved gjennomføring av meldingen vil som understreket i meldingen, måtte innebære relativt betydelige omdisponeringer innenfor den totale planramme. På grunn av presset på driftssiden antas en slik omdisponering fortrinnsvis å måtte foretas fra investeringssiden.

Det må samtidig også understrekes at investeringskostnadene fortsatt er beheftet med en viss grad av usikkerhet. Noe av denne usikkerheten knytter seg til om det vil være aktuelt for Norge å operere med to fulle bataljonsstridsgrupper ute samtidig og over noe tid. Som forsvarsministeren opplyste under høringen 20 januar, er det i utgangspunktet ikke tatt høyde for en slik ambisjon. Usikkerheten er for øvrig knyttet til selve beregningsmetoden: Dels gjelder investeringskostnadene materiell som ikke i utgangspunktet var planlagt av hensyn til "hjemmeoppgavene". Dels gjelder kostnadene materiell som er planlagt, men i Forsvarets rullerende planverk per i dag ikke før etter 2005. Investeringsutgiftene forbundet med St meld nr 38 vil derfor tilsynelatende kunne variere, avhengig av det til enhver tid gjeldende planverk. Det kan være aktuelt å fremskynde enkelte investeringer som i utgangspunktet er planlagt senere. Tilsvarende vil det måtte foretas forskyvninger ut i tid av andre investeringer. Som forsvarsministeren redegjorde for under høringen 20 d.s. vil departementet fremlegge forslag for å ivareta dette etter at den pågående gjennomgangen av det totale investeringsprogrammet er gjennomført.

Investeringer internasjonalt/uterelatert

Disse utgiftene, som gjelder ned- eller avskrivning av materiell, kan ikke spesifiseres nærmere ettersom de til enhver tid vil være avhengig av størrelsen på det pågående uteengasjementet.

innmeldte IRF-styrker, med en vurdering av dagens situasjon opp mot fremtidens bruk. Vedlagt følger en nærmere redegjørelse om disse forhold. Det vises for øvrig til orienteringer gitt under høring i forsvarskomi-

teen 20 januar d.å. og til de svar som ble oversendt komitéen 31 januar d.å.

SVAR PÅ TILLEGGSPØRSMÅL FRA FORSVARSKOMITÉEN

Vedrørende økonomiske konsekvenser

Driftsutgifter nasjonalt/hjemme

Vedrørende driftsutgifter nasjonalt/hjemme vises til det s. 45 i meldingen:

- Et grovt anslag av totale årlige kostnader for å sikre det nødvendige kontraktsgrunnlag blir angitt til ca. 150 millioner kroner.
- I tillegg til dette kommer den anbefalte bonus for tre måneder for førstegangstjenende som sier seg villig til å delta i det nye rekrutterings- og styrkegenereringssystemet. I denne sammenheng blir det stadfestet at størrelsen på denne bonusen må fastsettes ved forhandlinger.
- Det fremkommer videre et mulig behov for et større antall personell fra Luftforsvaret på kontrakt. Norges deltakelse i NATOs operasjoner mot det tidligere Jugoslavia har indikert at det for Luftforsvarets del for enkelte personellgrupper vil være nødvendig med hyppigere rotasjoner enn de normale seks måneder. Det vil i så fall føre til høyere utgifter enn de som er anslått over.
- Videre fremkommer at det også må gis beredskapsgodtgjøring for felleselementene, men at størrelsen på denne ennå ikke er endelig avklart.
- Og endelig: "Det vil påløpe merutgifter som følge av ordinær drift hjemme av den samlede anbefalte innsatsstyrken, men det knytter seg av grunner som er nevnt tidligere, betydelig usikkerhet til størrelsen på dette beløpet".

Etter en gradvis opptrapping f.o.m. 2001, summerer alt dette seg opp til ca 350 millioner kroner årlig f.o.m. 2006. Ingen nye utgiftsposter er identifisert siden meldingen ble lagt frem. Nytt er imidlertid tallfestingen av de postene som står uspesifisert i meldingen.

Investeringer nasjonalt/hjemme

Hæren

Hæren har følgende behov for investeringer for å etablere reaksjonsstyrken:

| Type investering | Enhets-kostnader (mill kr) | Total |
|---------------------------------|----------------------------|-------|
| 16 SISUer | 6 | 96 |
| 80 pansrede feltvogner | 1,5 | 120 |
| 80 tilleggspansrede lastevogner | 1,5 | 120 |
| 1100 containere | | 50 |
| Ingeniørmateriell | | 110 |
| Sum | | 496 |

115 millioner kroner av dette beløp er spesifisert i meldingen. I tillegg kommer utgifter som spesifisert i meldingen på 270 millioner kroner til forsterkningsenhet. I sum blir følgelig tilleggsinvesteringene til Hærens beredskapsstyrke ca 766 millioner kroner.

Forskjellen på ca. 380 millioner, mellom kostnadene anslått i meldingen og totalsummen slik den nå beregnes, skyldes nye beregninger og erfaringene fra oppsettning av vårt KFOR-bidrag hvor et ytterligere behov for bl.a. pansring av Hærens reaksjonsstyrke er identifisert. Det siste anses som helt sentralt for å bedre personellsikkerheten ytterligere.

Sjøforsvaret

Nødvendige investeringer i henhold til St meld nr 38 er 25 millioner kroner – 15 millioner kroner til investering i nye klimaenlegg til våre minesveipere og 10 millioner til utrustning for Marinejegerkommandoen.

Luftforsvaret

Luftforsvarets behov for investeringer er bl.a. knyttet til såkalte International Operations Kit (IOK) for de flygende enheter. I tillegg er det nødvendig å investere i EK til helikopterskvadronen (720-skvadronen). Utover dette kommer utgifter til NASAMS-avdelingen slik det er beskrevet i St meld nr 38. Dette kan oppsummeres på følgende måte:

| Type investering | Kostnad (mill kr) |
|---|-------------------|
| IOK 338-skv (gjenstående investeringer) | 70 |
| IOK 333-skv | 30 |
| IOK 335-skv | 30 |
| IOK 720-skv | 32 |
| EK 720-skv | 40 |
| NASAMS | 110 |
| Sum | 312 |

Vedrørende utgifter til Luftforsvarets avdelinger vises det i denne sammenheng til s. 44 i meldingen:

"I tillegg kommer utgifter forbundet med Luftforsvarets NASAMS-avdeling på omkring 110 millioner kroner, samt eventuelle materiellutgifter som vil kunne påløpe i sammenheng med forsterkninger av Luftforsvarets avdelinger, men som det i dag er knyttet seg betydelig usikkerhet til. Disse utgiftene vil måtte påløpe over et lengre tidsrom, for NASAMS-avdelingen senest i 2003".

Forskjellen på ca. 200 millioner, mellom det som er tallfestet i meldingen og det som nå anslås som totale kostnader refererer seg nettopp til den usikkerhet som det er vist til i meldingen.

Felles

Det er ikke foretatt noen endelig beregning av kostnadene forbundet med disse elementene. Behovet er ikke antatt å være særlig stort.

Kommentarer

Det er fortsatt knyttet en viss usikkerhet til ovennevnte kostnadsoverslag. Dessuten vil investeringene måtte økes hvis det blir aktuelt for Norge å operere med to fulle bataljonstridsgrupper ute samtidig og over noe tid. Som forsvarsministeren opplyste under høringen 20 januar d.å. er det i utgangspunktet ikke tatt høyde for en slik ambisjon. Endelig vil den pågående gjennomgangen av Forsvarets investeringsprofil kunne

få betydning for nøyaktig når alle elementer i den nye innsatsstyrken kan erklæres fullt operative.

Investeringer internasjonalt/uterelatert

Disse utgiftene, som gjelder ned- eller avskrivning av materiell, kan ikke spesifiseres nærmere ettersom de til enhver tid vil være avhengig av størrelsen på det pågående uteengasjementet.

Gjennomgang av status på innmeldte IRF-styrker, med en vurdering av dagens situasjon opp mot fremtidens bruk.

Gjeldende innmeldte styrkebidrag til NATOs IRF-styrker fremgår av følgende tabell:

| Avdeling | Merknad |
|--|---|
| En infanteribataljon (Telemark bataljon) En fregatt | Ikke operativ så lenge TMbn er deployert i Kosovo. Vil måtte midlertidig trekkes fra 2004 grunnet innføring av nye fregatter. |
| En minerydder Ett kommando/støttefartøy En skvadron jagerfly | Er grunnet Mid-life Update (MLU) kun operativ med 8 fly. Er planlagt fullt operativ fra 2001. |
| Ett maritimt patruljefly | |

Kommentarer

TMbn roterer tilbake til Norge ultimo mars, og vil deretter kunne gjenoppta IRF-beredskap, med et lite forbehold vedrørende materiellstatus. Ny kontingent starter oppøving høsten 2000, og TMbn vil først kunne være operativ til fredsoperasjoner etter at ny styrke er utdannet i juli 2001. Vedrørende Sjøforsvarets fartøyer er ikke kontraktene for besetningene i orden. Pr. i dag

oppfyller ingen av fartøyene kravet til reaksjonstid. Kravet til reaksjonstid vil bare være mulig å innfri for de av våre enheter som deltar i NATO-styrkene STANAVFORLANT og MCMFORNORTH. I Luftforsvaret har ingen besetninger tegnet kontrakt for internasjonale operasjoner. F.16 skvadronen på Ørlandet (338) vil være tilbake på operativ status 1 mars 2000, og 1 P3C Orion klar innen 1/1-2001.

Planlagt innmeldte styrkebidrag til NATOs IRF-styrker i.h.t. St.meld. 38 fremgår av følgende tabell:

| Avdeling | Merknad |
|---|---|
| En bataljonstridsgruppe | Hærens fremtidige reaksjonsstyrke, noe som vil innebære en økning på ca. 500 personell i.f.t. dagens infanteribataljon. Det nye rekrutteringssystemet vil i tillegg sikre en til enhver tid operativ bataljonstridsgruppe til disposisjon for NATO, selv med et løpende uteengasjement på samme nivå. |
| En fregatt En minerydder Et kommando/støttefartøy En skvadron jagerfly | Vil måtte midlertidig trekkes fra 2004 grunnet innføring av nye fregatter. Er grunnet Mid-life Update (MLU) kun operativ med 8 fly. Er planlagt fullt operativ fra 2001. |
| Ett maritimt patruljefly Ett NASAMS-batteri | Fra 2003, og vil innebære en økning i forhold til dagens bidrag med 350 personell. |

Kommentar

Når det gjelder fremtidige bidrag til IRF, vil det være naturlig å se Hærens reaksjonsstyrke (bataljonstridsgruppen) som arvtager for TMbn. I tillegg har NATO bedt om at NASAMS-avdelingen stilles til disposisjon. Norge har foreløpig gitt signal om at dette vil kunne være mulig fra 2003. Det vises for øvrig til omtale av

fremtidig innmelding i IRF-styrkene på s. 32 i meldingen. Ambisjonsnivået blir omtalt på følgende måte:

"Med hensyn til Hærens fremtidige bidrag til NATOs IRF vil den anbefalte bataljonstridsgruppen alene innebære en økning formelt på nesten 500 personell, langt mer dersom det tas i betraktning at vi i realiteten aldri har hatt en fullt operativ IRF-bataljon på hærsiden. I

tillegg kommer at dette bidraget lettere vil kunne forsterkes betydelig innenfor en begrenset og nærmere definert tidsramme. For Sjø- og Luftforsvaret vil dagens innmeldte styrkebidrag til NATOs reaksjonstyrker bli opprettholdt".

"Luftforsvaret planlegger dessuten å melde inn en luftvernavdeling (NASAMS) til NATOs IRF i 2003. Sistnevnte vil alene innebære en økning i forhold til dagens bidrag med rundt 350 personell".

Hoveddelen av øvrige avdelinger angitt i St meld nr 38 vil ha en beredskap som er lavere enn IRF-kravene

og vil derfor i utgangspunktet ikke være kandidater for innmelding til IRF. Imidlertid kan det være aktuelt å melde inn mindre enheter som utfra nasjonale hensyn har en høy beredskap. Dette gjelder i første rekke spesialstyrker. Som det også fremgår av St meld nr 38 vil det dessuten være aktuelt å melde inn mindre enheter i RRF-styrken (bl.a. i ARRC). Det gjøres for øvrig oppmerksom på at MTBer og ubåt, som foreslått i den nye innsatsstyrken, allerede inngår i NATOs maritime RRF-styrker.