

Innst. S. nr. 15

(2000-2001)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1999

St.meld. nr. 36 (1999-2000)

Til Stortinget

Sammendrag

Første halvdel av meldingen omhandler særlig NATOs toppmøte i Washington D.C., konflikten i det tidligere Jugoslavia, forholdet til partnerlandene, europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik, alliert militært samvirke og nedrustning og rustningskontroll. I andre halvdel er det gjengitt på norsk en rekke erklæringer og kommunikeer, særlig fra ovennevnte toppmøte i april 1999.

NATOs toppmøte i Washington D.C. illustrerte de gjennomgripende forandringer alliansen har gjennomgått de siste ti år og demonstrerte samtidig den brede samstemmighet som har preget alliansesamarbeidet i denne tiden.

Toppmøtets vedtak kan på en rekke områder ses som konklusjoner på det siste tiårets interne omdanningsprosess i NATO. Det nye strategiske konseptet trakk opp de overgripende linjene, mens det på en rekke enkeltområder ble fattet viktige beslutninger som omsatte prinsippene i praksis. Det mest slående trekk ved toppmøtevedtakene er imidlertid den gjennomgående bevisstheten om at man ikke står ved veis ende i NATOs utvikling. Europa vil i overskuelig fremtid være et kontinent i kontinuerlig endring, og NATO må i sin indre utvikling fremfor alt utvikle den evne til fleksibilitet og svar på stadig nye utfordringer som det nye strategiske bildet krever.

NATOs rolle i arbeidet med å fremme sikkerhet og stabilitet i Europa er langt bredere enn før og er ikke minst reflektert i de omfattende nye oppgaver knyttet til krisehåndtering og fredsoperasjoner. Samtidig må disse oppgavene sees i sammenheng med det kollektive forsvaret som er selve bærebjelken i alliansen. Ressursene og kapasitetene utviklet innenfor rammene av fellesforsvaret er en grunnleggende forutsetning for alliansens krisehåndtering og evne til å lede og delta i fredsoperasjoner. Det er derfor viktig at det nye NATO finner en balanse mellom de tradisjonelle og de nye oppgaver.

Utfordringene som ligger i den konkrete ivaretagelsen av disse sammensatte hensynene, blir ikke minst

illustrert i den institusjonelle utviklingen av europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (European Security and Defence Policy, ESDP). Tanken om å utvikle en europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet innen alliansen har stått sentralt i mange år. Et nytt trekk i bildet kom imidlertid til da Storbritannia og Frankrike i desember 1998 tok initiativ til å legge særlig vekt på EUs ansvar for disse spørsmål i sin toppmøte-erklæring fra St. Malo. Dette fikk direkte betydning for Washington-toppmøtet, som i sitt sluttkommuniké, la grunnlaget for NATOs fortsatte utvikling av en styrket europeisk rolle på det sikkerhetspolitiske området og ga klar støtte til det videre arbeid med disse spørsmål i EU.

Et kjernepunkt har vært hvordan ønsket om en bedre byrdefordeling mellom USA og Europa kan realiseres uten at alliansens transatlantiske bånd svekkes og uten at kostbare ressurser dupliseres. Norge har med dette som utgangspunkt hele tiden vært positiv til tanken om et økt europeisk ansvar i sikkerhets- og forsvarspolitikken og lagt vekt på behovet for et så nært samarbeid mellom NATO og EU som mulig. Man har understreket at økt europeisk krisehåndteringsevne vil bidra til styrket sikkerhet for hele den euroatlantiske regionen. Som ikke-EU-land har derfor Norge fra begynnelsen av sagt seg villig til å bidra, både gjennom NATO og ved å delta i europeiske krisehåndteringsoperasjoner.

EUs beslutninger vedrørende oppbyggingen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik har konsekvenser for alle allierte. I første omgang har den europeiske sikkerhetspolitiske dagsorden i NATO vært knyttet til spørsmålet om, og vilkårene for en selvstendig rolle for EU i krisehåndteringsoperasjoner, med eller uten NATO-ressurser. I denne sammenheng er muligheten for de europeiske allierte som ikke er medlemmer av EU til å delta fullt ut også i europeisk krisehåndtering et viktig spørsmål. NATO har hilst EUs hensikt om å etablere evne til å lede krisehåndteringsoperasjoner velkommen, gitt at det dreier seg om situasjoner der Alliansen som helhet ikke er engasjert.

Norges erklærte målsetting har vært å delta aktivt i utviklingen av en klarere europeisk rolle i sikkerhets-

politikken. Fra norsk side har man lagt vekt på at tilbudet fra Alliansen om å bistå EU i oppbyggingen av militære evner for krisehåndtering bør utformes så generøst som mulig, ikke minst for å unngå en situasjon der EU bygger opp parallelle militære strukturer utenfor NATO-rammen. Det ville være uheldig så vel fra et ressursmessig som politisk synspunkt.

Kosovo-krisen understreket betydningen av amerikansk deltakelse i europeisk krisehåndtering. Politisk sett er USAs deltakelse avgjørende for troverdig krisehåndtering. Kosovo viste at man er fullstendig avhengig av amerikansk deltakelse i slike kompliserte krisehåndteringsoperasjoner. I lys av disse erfaringene er det enighet på europeisk side om nødvendigheten av å tilpasse materiell og personellressurser til dagens og morgendagens behov for å ivareta europeiske krisehåndteringsoppgaver. Dette ligger bl.a. til grunn for initiativet for forbedret forsvarsevne (Defence Capabilities Initiative, DCI) som ble vedtatt på toppmøtet i Washington. Hensikten er å gjøre alliansens styrker i stand til effektivt å utføre alle de militære oppgaver som er nedfelt i NATOs strategiske konsept. De skal gjøres mer mobile, fleksible og utholdende og ha bedre overlevelsessevne og evne til operativt samvirke enn i dag. EUs initiativ i form av å identifisere bestemte styrkemål og DCI-prosessen i NATO blir gjerne sett i sammenheng som uttrykk for et felles ønske om å styrke Europas samlede militære evne og på den måten også styrke alliansens militære slagkraft.

Kosovo-krisen kom til å bli den altoverskyggende utfordring for NATO i første del av 1999. I løpet av 1998 og 1999 fikk man en gradvis utvikling i det internasjonale samfunns engasjement for å finne en løsning på krisen. NATO kom etter hvert stadig sterkere med i dette arbeidet. Med utgangspunkt i Sikkerhetsrådets resolusjon 1199 av september 1998, rapporten fra FNs generalsekretær av 6. oktober 1998 om den manglende etterlevelse av resolusjon og uttalelsen av sikkerhetsrådets president samme dag, kom Regjeringen etter en helhetsvurdering, med forankring i folkeretten, til at den nødvendige legitimering av maktbruk forelå. Det var bred tilslutning i Stortingets organer til en slik holdning. En tilsvarende holdning ble også inntatt i de øvrige allierte land.

Luftoperasjonene begynte 24. mars 1999 og fortsatte med daglige angrep mot militære og strategiske mål i Kosovo og Serbia. Parallelt gjorde NATO en stor innsats for å bringe frem bistand til flyktningene i Albania og Makedonia, i nært samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger. Opptrappingen av luftoperasjonen og intensivering av de politiske og diplomatiske anstrengelser, inkludert aktiv russisk medvirkning, tvang til sist president Milosevic til å imøtekomme kravene fra det internasjonale samfunnet om opphør av militær og annen bruk av vold, uttrekking av militære, politi, og paramilitære styrker fra Kosovo, innsetting av en internasjonal militærstyrke, betingelsesløs og trygg retur av flyktninger og fordrevne og uhindret tilgang for humanitære organisasjoner.

10. juni 1999 avsluttet derfor NATO luftoperasjonene etter 78 døgn. FNs sikkerhetsråd vedtok så reso-

lusjon 1244 som ga mandat til en internasjonal fredsstyrke under NATOs ledelse og til et sivilt nærvær i FN-regi. Den humanitære situasjonen kom raskt under kontroll, med retur av et meget stort antall flyktninger. Men mange serbere reiste samtidig ut. Den etniske spenning forble høy. Både serbere, sigøynere og andre minoritetsgrupper ble utsatt for overgrep. Man er derfor langt fra målet om et integrert, multietnisk samfunn i Kosovo. Demilitariseringen av den kosovoalbanske frigjøringshæren UCK var en annen hovedutfordring.

Det vil ta lang tid før det er virkelig fred i Kosovo og på Balkan. Ved inngangen til 1999 hadde SFOR fremdeles rundt 33 000 soldater stasjonert i Bosnia og Kroatia, fra alle 19 NATO-land og 16 land utenfor alliansen. En nedskjæring av styrken tok til i november 1999. KFOR ble i løpet av annet halvår 1999 bygget opp til nærmere 46 000 personell fra alle NATO-land og de fleste partnerlandene, inkludert Russland. Norge bidro ved årsskiftet 1999-2000 med ca. 1 300 personell til KFOR-styrken.

NATO leder i dag således store militære styrker på Balkan. De støtter opp om en stor sivil innsats under ledelse av FN, der EU og OSSE også har sentrale roller. Det er bred enighet om at den militære del av fredsprosessen ikke vil lykkes uten at man setter av de nødvendige ressurser også på sivil side. Stabilitetspakten for Sørøst-Europa som ble vedtatt i 1999 trekker opp rammene for et varig samarbeid mellom landene i regionen.

På norsk side støttet man konsekvent opp om en aktiv rolle for NATO i arbeidet for å bringe Kosovo-konflikten til opphør. Det var også viktig å sikre samkjøring av arbeidet i de forskjellige internasjonale fora og et tilfredsstillende mandat for NATOs aksjon. Endelig var man på norsk side opptatt av at alliansen, medlemslandene, PfP-partnerne og resten av det internasjonale samfunn måtte følge opp med den nødvendige bistand etter at konflikten var slutt. Norge bidro således med betydelige økonomiske og humanitære ressurser og et stort antall sivilpersonell, inkludert polititjenestemenn.

Utviklingen på Balkan understreker til fulle den fundamentale betydningen av det fortsatte arbeidet for å bygge ned skillelinjene i Europa. Dette er en utfordring NATO har engasjert seg meget sterkt i. Ett element i dette er alliansens åpne holdning til nye medlemsland. Polen, Tsjekkia og Ungarn ble tatt opp som medlemmer i mars 1999. Toppmøtet i Washington konkretiserte den videre utvidelsesprosessen gjennom en egen tiltakspakke for de ni søkerlandene (Membership Action Plan) for å forberede dem på fremtidig medlemskap. Beslutningen om å ta opp ytterligere medlemmer av alliansen vil likevel til sist være en politisk avgjørelse som må fattes på bredt grunnlag.

NATO har hatt et nært politisk og militært samarbeid med 26 partnerland helt siden Partnerskap for Fred (PfP) ble opprettet i 1994. Den politiske dimensjonen i partnerskapet ble betydelig styrket gjennom opprettelsen av Det euroatlantiske samarbeidsrådet (EAPC) i 1997. Ved siden av å fungere som et samordnende styringsorgan for PfP-samarbeidet, er EAPC også den

viktigste plattform for konsultasjoner mellom NATO-landene og partnerne.

Norge har aktivt støttet utvidelsen av arbeidsprogrammet for EAPC til også å omhandle humanitære sikkerhetsspørsmål, som humanitær minerydding og bekjempelse av ulovlig trafikkering med håndvåpen.

PfP har vist seg å være et fleksibelt samarbeidsinstrument. Det enkelte partnerland står ganske fritt med hensyn til hvordan de vil engasjere seg. Fra NATOs side er viktige målsetninger blant annet å løse utestående utenrikspolitiske konfliktspørsmål, bidra til større åpenhet rundt forsvarsplanlegging og forsvarsbudsjett, demokratisk kontroll med væpnede styrker, sivil beredskapsplanlegging og å forbedre evnen til deltakelse i NATO-ledede PfP-operasjoner. Samarbeidet har utvilsomt bidratt konkret til den politiske, økonomiske og militære reformprosess i partnerlandene.

Norge har hilst arbeidet med å gjøre PfP-samarbeidet mer operativt velkommen, både fra et politisk og praktisk synspunkt, selv om det er klare grenser for mange partnerlands evne til å gjennomføre de foreslåtte aktivitetene. Mange av initiativene må betraktes som ledd i en mer langvarig prosess.

Samarbeidet med Russland står i en særstilling og er basert på en omfattende samarbeidsavtale fra 1997. Samarbeidet i tilknytning til fellestrådet mellom NATO og Russland (PJC) kom imidlertid reelt sett til å ligge brakk størstedelen av 1999 som en del av de russiske reaksjonene på NATOs aksjon i Kosovo. Dette var svært beklagelig ikke minst fordi PJC var ment å være et forum for kontakt og konsultasjoner så vel under kriser som i en normalsituasjon. På norsk side har man konsekvent understreket PJC's politiske betydning for fjerning av gamle skillelinjer og praktiske betydning for å bidra til nødvendig reform i Russland. Omskolering av militært personell og håndtering av militært relaterte miljøproblemer anses som særlig viktig.

NATO har også et særlig samarbeid med Ukraina gjennom NATO-Ukraina Commission (NUC). Samarbeidet har hele tiden utviklet seg positivt, selv om det nok er preget av en del praktiske problemer knyttet til interne ukrainske forhold og manglende evne til å følge opp intensjonene i samarbeidet.

Forsvarsplanleggingskomiteen (Defence Planning Committee, DPC) fortsatte i 1999 arbeidet med å tilpasse alliansens forsvarsstrukturer til den nye sikkerhetspolitiske situasjon, i samsvar med alliansens reviderte strategiske konsept. DPC står sentralt i arbeidet med å integrere Washington-toppmøtets initiativ for forbedret forsvarsevne (DCI) i den årlige styrkeplanprosessen. Også i det norske forsvaret vil DCI være en viktig katalysator for nødvendig modernisering og endring.

Flere nasjoner har uttrykt bekymring for den anstrengte situasjonen på militærbudsjettet, og fra norsk side har man vært åpne for en økning av NATOs fellesbudsjett blant annet som følge av NATOs utvidelse. Dette har ikke fått tilslutning fra alle medlemslandene i alliansen.

Norge var i 1999 vertskap for to internasjonale øvelser, hvorav Battle Griffin var den største NATO-ledede feltøvelsen i Norge på mange år. Øvingsaktiviteten i 1999 ble imidlertid en del redusert som følge av NATOs engasjement på Balkan. Dette vil etter alt å dømme danne presedens for aktivitetene i årene fremover og gir på sikt grunn for bekymring for opprettholdelsen av evnen til å ivareta artikkel 5-forpliktelsen i alliansen. Krisehåndtering og deltakelse i de militære operasjonene på Balkan ga på den annen side meget verdifulle praktiske erfaringer, både for norske og andre lands styrker.

Det har vært bred enighet i alliansen om behovet for å styrke innsatsen for å begrense spredning av masseødeleggelsesvåpen (Weapons of Mass Destruction, WMD) og deres leveringsmidler. Toppmøtet i Washington vedtok et initiativ som skal sikre at alliansen har den nødvendige politiske og militære evne til å håndtere de utfordringer som spredning av slike våpen og leveringsmidler representerer. I tillegg vedtok toppmøtet å foreta en generell gjennomgang av NATOs arbeid med sikte på å styrke alliansens bidrag til tillitsskapende og sikkerhetsstyrkende virksomhet, verifikasjon, ikke-spredning, rustningskontroll og nedrustning. Arbeidet skal være avsluttet ved utgangen av 2000 eller i begynnelsen av 2001. Fra norsk side har man bidratt aktivt til realiseringen av dette initiativet.

OSSEs toppmøte i Istanbul i desember 1999 vedtok en revidert versjon av CFE-avtalen for å bringe avtalen i samsvar med den nye sikkerhetspolitiske situasjon i Europa. Den reviderte CFE-avtalen innebærer at blokk-til-blokk-tilnærmingen fra den kalde krigens tid erstattes av et system som bygger på nasjonale og territoriale styrketak. Det er likevel grunn til å tro at NATOs fora for konvensjonell nedrustning og rustningskontroll også i fortsettelsen vil ha en viktig rolle å spille som arena for interne drøftelser av spørsmål som er gjenstand for forhandlinger i Wien. Ikke minst gjør koordineringsbehovet seg gjeldende på verifikasjonsområdet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, Kjell Engebretsen, Kirsti Kolle Grøndahl, Marit Nybakk, Hill-Marta Solberg og Tom Thoresen, fra Fremskrittspartiet, Dag Danielsen og Fridtjof Frank Gundersen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Magne Bondevik og lederen Einar Steensnæs, fra Høyre, Jan Petersen og Siri Frost Sterri, fra Senterpartiet, Johan J. Jakobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Lisbet Rugtvedt, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at 1999 var et dramatisk og begivenhetsrikt år for NATO: De militære operasjoner i Kosovo preget hele første halvår, et nytt strategisk konsept ble vedtatt med stor samstemmighet innen alliansen, tre nye medlemmer ble tatt opp og de fleste av

Norges europeiske allierte utviklet videre sin europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP).

Komiteen konstaterer at det var bred tilslutning i Stortinget til NATOs operasjoner i Kosovo, herunder bred tilslutning til Regjeringens vurdering av at det nødvendige rettslige grunnlag for maktbruk forelå. Komiteen viser til at de ulike sider ved operasjonen evalueres og debatteres i NATO, i de enkelte medlemsland og i det offentlige ordskifte. Komiteen mener at operasjonen var helt nødvendig for å skape grunnlag for en fredelig utvikling på Balkan og konstaterer som Regjeringen at NATO trolig er den eneste internasjonale organisasjon som kan lede og gjennomføre denne type internasjonale operasjoner.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil peke på viktigheten av en bred gjennomgang av erfaringene fra NATOs aksjon i Jugoslavia. Flere uavhengige kilder har pekt på at det ble benyttet våpen med unødig negative konsekvenser. Det har også kommet anklager om brudd på krigens folkerett fra NATOs side ved at sivile mål ble angrepet.

Komiteen viser til de siste dagers dramatiske utvikling i Serbia og knytter store forhåpninger til at Jugoslavia nå er på demokratiets vei. Komiteen mener det nå raskt er nødvendig å inkludere et demokratisk Jugoslavia blant annet gjennom støtte til gjenoppbygging. Komiteen understreker at et hovedformål er å legge grunnlaget for en forsoningspolitikk i Kosovo.

Komiteen er klar over at dette er en meget krevende prosess, men henter inspirasjon fra det faktum at utviklingen i Bosnia nå går i riktig retning, selv om utviklingen er sakte, skjor og begrenset.

Komiteen registrerer at de fleste av våre europeiske allierte nå knytter seg nærmere sammen i ESDP. Komiteen ser positivt på at Europa nå tar et økt ansvar i sikkerhets- og forsvarspolitikken og at dette er et bidrag til en bedre byrdefordeling innen alliansen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener at dette imidlertid fordrer at samarbeidet resulterer i reelt bedret forsvarsevne. En styrket europeisk krisehåndteringsevne vil bidra til å styrke sikkerheten for hele det euroatlantiske område. Flertallet er derfor enig i den erklærte målsetting om at Norge skal delta aktivt i utviklingen av en klarere europeisk rolle i sikkerhetspolitikken og avviser at dette skal stå i motstrid til målet om å knytte så tette og nære bånd over Atlanteren som mulig. Flertallet vil understreke at det er av avgjørende betydning å opprettholde sterke transatlantiske bånd. Flertallet betoner derfor viktigheten av at Norge fra begynnelsen av har sagt seg villig til å bidra både gjennom NATO og ved å delta i europeiske krisehåndteringsoperasjoner.

Flertallet konstaterer at utvidelse av NATO med de tre nye medlemsland Polen, Tsjekkia og Ungarn er gått meget bra og at mange av de advarslene som ble fremsatt tidligere er gjort til skamme. Flertallet mener utvidelsesprosessen langt fra er fullført og legger til grunn at Norge må ha en aktiv og positiv holdning til den videre utvidelsesprosessen.

Komiteen understreker betydningen av å trekke særlig Russland og Ukraina inn i et bredt samarbeid i Europa, og fremhever at NATO har yttet viktige bidrag ved de samarbeidsavtaler som er inngått. Komiteen håper dette samarbeidet vil bli gjenopptatt i full bredde.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at den fremste utfordringen for europeisk sikkerhet er å etablere et sterkt alleuropeisk samarbeid som inkluderer Russland. Dette må gjøres gjennom at de viktigste institusjonene blir åpnet opp og utvidet til å omfatte hele Europa. Det er særlig viktig at NATO ikke blir en organisasjon som opptrer aggressivt overfor Russland, men en samarbeidspartner. NATOs åpning for bruk av militær makt utenfor eget område uten etter oppdrag fra FN kan i så måte gi et uheldig signal. Det faktum at NATO fastholder førstebruk av atomvåpen som en mulighet, viser også at organisasjonen ikke i tilstrekkelig grad er innrettet mot samarbeid. Norge har som nabostat til Russland en særlig interesse av å reservere seg mot disse sidene av NATO.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil fremholde at utviklingen av et europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid, hvor det forutsettes deltagelse fra land utenfor EU, bør kombineres med et visst parlamentarisk innsyn og kontroll, og at den kontroll som finner sted gjennom de nasjonale parlamenter, bør utvides og effektiviseres gjennom opprettholdelse av en internasjonal parlamentarisk forsamling bestående av delegasjoner fra nasjonale parlamenter i land som er engasjert i det sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske samarbeid. Dette innebærer at disse medlemmer mener at Norge bør bruke sin innflytelse til å sikre at VEUs parlamentariske forsamling opprettholdes i en eller annen form.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 36 (1999-2000) - om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1999 - vedlegges protokollen.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 26. oktober 2000

Einar Steensnæs
leder

Jan Petersen
ordfører

Haakon Blankenborg
sekretær