



Innst. S. nr. 136

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen

Dokument nr. 8:30 (2005-2006)

Innstilling fra forsvarskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per Ove Width, Per Roar Bredvold og Henning Skumsvoll om å opprette en forsvarskommisjon for å gjennomgå Forsvarets rolle og rammer i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Det har i Norge vært oppnevnt forsvarskommisjoner ved kongelig resolusjon for å vurdere og eventuelt foreslå endringer i Forsvarets organisasjon. Forsvarskommisjonen av 1920 førte til en ny forsvarsordning i 1927. Forsvarskommisjonen av 1946 med sin innstilling av 1949, dannet grunnlaget for gjenoppbyggingen av det norske forsvar. Forsvarskommisjonen av 1974 (innstilling 1978) vurderte Forsvarets plassutforming, oppgaver og struktur fram til 1990. Forsvarskommisjonen av 1990 (FK-90) (innstilling 16/3 1992) la grunnlaget for utvikling av Forsvaret fram mot år 2000.

Norge står i dag overfor nye og andre sikkerhetspolitiske utfordringer enn vi hadde i 1990. I nordområdene har vi store ressursforekomster både i og under havet. Norge har et forvaltningsansvar for disse enorme ressursene, og dette har innvirkning på vårt behov for tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nordområdene og ellers på vår kontinentalsokkel. Vi må erkjenne at deler av nordområdene er et omstridt område og det er derfor viktig å ha en gjennomgripende strategi for hvordan vår forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitikk skal ses i forhold til våre nye utfordringer for Forsvaret.

Forsvaret har de senere år gjennomgått store omveltninger i form av organisasjonsendringer og konseptuelle nyvalg. Forsvarets tilstedeværelse i Nord-Norge er kraftig redusert, både personellmessig og når det gjelder sjømilitær tilstedeværelse. Hærens reduserte tilstedeværelse og størrelse innvirker på Norges mulighet til

å ivareta NATOs interesser i nordområdene. Det at Russland reduserer sine grensestyrker betydelig innvirker på Norges behov for grensekontroll. Ved å redusere Forsvarets tilstedeværelse i Nord-Norge, reduserer vi også vår mulighet til å overvåke og kontrollere våre grenser i nord. Luftforsvaret har enorme utfordringer i tiden fremover i forhold til nye konseptuelle strategier og krav om endrede reaksjonsmønstre fra NATO og også FN. I årene som kommer vil Norge måtte påregne å kunne bidra i større grad med kapasiteter både fra kampfly, overvåkings- og transportfly. Som følge av stadig nye krav fra våre allierte og nyutvikling av nye luftstridsplattformer og kapasiteter, vil det være nødvendig å foreta en langsiktig vurdering for hvorledes Luftforsvaret i fremtiden skal fremstå. Forsvarets stadige fokus på utenlandsoperasjoner har endret utdannings- og tjenestemønsteret i Forsvaret. Dette sammen med de stadig reduserte bevilgningene til Forsvaret, har fremtunget kraftige kutt både i tilstedeværelse og aktivitet generelt i Forsvarets organisasjon.

Forsvaret har nå behov for å få en langsiktig strategi for hvordan fremtidens forsvar skal være. Blant annet hvor stor organisasjonen skal være, hvor store ressurser som må bevilges, samt størrelse på organisasjonen og materiellet som skal inngå i det fremtidige forsvar. Det er av avgjørende betydning å få avklart hvilke oppgaver Forsvaret skal ha i fremtiden, og hvordan dette vil påvirke Forsvarets organisasjon slik vi kjenner den i dag. Økonomisk langtidstenkning må ligge i bunnen for en vurdering av det fremtidige forsvar, det er viktig at budsjetter som vedtas i Stortinget reflekterer den organisasjon og de oppgaver Forsvaret får i fremtiden. Dette vil være en pekepinn for fremtidige storting om hva som må bevilges for å opprettholde en organisasjon av et gitt omfang.

Dagens trusselbilde er også endret med hensyn til den nye trusselen fra terrororganisasjoner og andre ekstremister som ønsker å bryte ned vår samfunnsstruktur, og å ødelegge våre samfunnsverdier og kultur. Forsvaret får en stadig viktigere rolle overfor trusler

som tidligere lå utenfor Forsvarets hovedoppgaver. Dette virker inn på Forsvarets aktivitet og tjeneste og vil derfor i fremtiden ha en sterk innvirkning på Forsvarets fremtidige oppgaver og struktur.

Samfunnssikkerhetsbegrepet er også kommet sterkt frem i den senere tid. Forsvarets rolle i samfunnssikkerhetsbildet er betydelig, og må derfor også i sterk grad tas hensyn til i forhold til fremtidige oppgaver og derved også lokaliseringer av Forsvarets organisasjon og tjeneste.

Det er derfor nå tid for å opprette en ny og bredt sammensatt forsvarskommisjon som ser på Forsvarets rolle i fremtidens Norge ut fra de faktorer vi i dag kjenner og med blick for morgendagens utfordringer.

En forsvarskommisjon må ikke forveksles eller sees i sammenheng med den kommende forsvarsstudien. Forsvarsstudie 07 skal sette forsvarssjefen i stand til å fremme et helhetlig fagmilitært råd til forsvarsministeren og regjeringen for Forsvarets utvikling i perioden 2009-2012. Dette er ikke en utredning foretatt på politisk grunnlag, og vil således ikke være godt nok politisk forankret til at dette kan nyttes som en langsiktig strategi for utformingen av det fremtidige forsvar. Forsvarsstudie 07 er således et tankespill fra forsvarssjefens side, ment som et fagmilitært innspill overfor forsvarsministeren og regjeringen sett ut fra de subjektive kriterier forsvarssjefen ser som vesentlige i planleggingen av Forsvarets utvikling i perioden 2009-2012. Således vil ikke Forsvarsstudie 07 bli fremlagt for noen politisk behandling. Forsvarskommisjonen skal derimot danne et grunnlag for langsiktig strategisk planlegging av Forsvaret for perioden frem til 2020. Dette innebærer at forsvarskommisjonen på et bredt grunnlag skal fremkomme med et politisk forankret strategisk forslag til Regjeringen om det fremtidige forsvar. Forsvarskommisjonens fremlegg vil således bli gjenstand for politisk behandling og vil derfor være et viktig grunnlag for fremtidig forsvars- og sikkerhetspolitikk.

På denne bakgrunn fremmer forslagsstillerne følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen opprette en bredt sammensatt forsvarskommisjon for å trekke opp forslag til retningslinjer for Forsvarets utvikling frem til 2020."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Thorbjørn Jagland og Signe Øye, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Henning Skumsvoll og Per Ove Width, fra Høyre, Sylvi Graham og fra Sosialistisk Venstreparti, Bjørn Jacobsen, viser til at dagens sikkerhetsutfordringer i mindre grad enn tidligere er knyttet til tradisjonelle militære trusler. Det er viktig at man arbeider for en helhetlig sikkerhetspolitikk, som styrker samfunnssikkerhet og gir en god balanse i forholdet mellom militær og sivil beredskap. I slik sammenheng er det viktig å videreutvikle Forsvaret som et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at forsvarsministeren i brev til komiteen datert 6. mars 2006 sier at Regjeringen vil videreføre arbeidet med å modernisere Forsvaret, og at det må anlegges langsiktige perspektiv på utviklingen. Forsvarsministeren sier videre at Regjeringen, i tråd med Soria Moria-erklæringen, vil gå inn for etableringen av et bredt sammensatt og rådgivende forsvarspolitisk utvalg, som kan bidra til å forberede grunnlaget for en ny langtidsplan i Forsvaret. Utvalgets sammensetning og mandat forutsettes klarlagt i løpet av våren 2006, og vil umiddelbart starte sitt arbeid for å legge frem sin rapport senhøstes 2007.

Disse medlemmer anser med dette at forslaget i Dokument nr. 8:30 (2005-2006) og forslagsstillerens intensjoner er ivarettatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at forsvarsministeren i brev til komiteen datert 6. mars 2006 sier at Regjeringen vil videreføre arbeidet med å modernisere Forsvaret, og at det må anlegges langsiktige perspektiv på utviklingen. Forsvarsministeren sier videre at Regjeringen, i tråd med Soria Moria-erklæringen, vil gå inn for etableringen av et bredt sammensatt og rådgivende forsvarspolitisk utvalg, som kan bidra til å forberede grunnlaget for en ny langtidsplan i Forsvaret. Utvalgets sammensetning og mandat forutsettes klarlagt i løpet av våren 2006, og vil umiddelbart starte sitt arbeid for å legge frem sin rapport senhøstes 2007.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng påpeke at et bredt sammensatt og rådgivende forsvarspolitisk utvalg etter disse medlemmers oppfatning ikke kan sammenlignes med en bredt sammensatt forsvarskommisjon. En forsvarskommisjon skal se norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk i et utvidet bilde og over en relativt lang periode inn i fremtiden hva politikk og teknologi angår. Forsvarskommisjonen får derfor et bestemt oppdrag som legger et grunnlag for kommende regjeringer og stortingsarbeid. En forsvarskommisjon vil kunne arbeide friere enn et forsvarspolitisk utvalg, fordi forsvarskommisjonene tradisjonelt har hatt og bør fortsatt ha en uavhengig rolle i forhold til dagspolitiske situasjoner som sådan, men derimot se det hele i perspektiv av langsiktige forhold som påvirker nasjonen generelt. Poenget med en forsvarskommisjon er historisk sett at man vil få en frittstående vurdering av nasjonens situasjon og utvikling innen forsvars- og sikkerhetspolitikk. Denne vurderingen og konklusjonen som kommer vil i så måte være en pekepinn for kommende storting og regjeringer. Disse medlemmer er dessuten opptatt av at et slikt dyptgående og grundig arbeid iverksettes så snart som mulig og ønsker i så måte ikke å vente til Regjeringen nedsetter et utvalg for å se på et snere felt av de samme temaer.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen opprette en bredt sammensatt forsvarskommisjon for å trekke opp forslag til retningslinjer for Forsvarets utvikling frem til 2020."

Komiteens medlem fra Høyre viser til at Regjeringen, og Fremskrittspartiet gjennom sitt forslag, presenterer to ulike forslag til utredninger som grunnlag for neste langtidsplan for Forsvaret. Dette medlem viser til at det ikke er vedtatt noe mandat for utvalget, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne de to foreslåtte utredningsmodellene.

Dette medlem viser til langtidsplanen for Forsvaret 2005-2008, jf. Innst. S. nr. 234 (2003-2004) og St.prp. nr. 42 (2003-2004). Dette medlem mener at Forsvarets situasjon er godt utredet og kartlagt frem til 2008. Forsvarets viktigste behov i dag er videreføringen av politikken som ble vedtatt og igangsatt i forrige stortingsperiode. Ny politisk forsvarskommisjon eller utvalg på det nåværende tidspunkt, kan skape uro rundt den pågående omstillingen i Forsvaret og i verste fall medføre forsinkelser i målrealiseringen.

Dette medlem viser til at Forsvarssjefens pågående Forsvarstudie 07 (FS 07) vil være grunnlagsmateriale for Regjeringen og for Stortinget når neste langtidsplan for Forsvaret skal vedtas i vårsesjonen 2008. Dette medlem vektlegger behovet for å holde dette tidsskjemaet og mener at nye parallelle utredninger vil

kunne virke forstyrrende inn på FS 07 og binde den påfølgende politiske prosess.

FORSLAG FRA MINDRETALLET

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen opprette en bredt sammensatt forsvarskommisjon for å trekke opp forslag til retningslinjer for Forsvarets utvikling frem til 2020.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 8:30 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Per Ove Width, Per Roar Bredvold og Henning Skumsvoll om å opprette en forsvarskommisjon for å gjennomgå Forsvarets rolle og rammer i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen - avvises.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 4. mai 2006

Signe Øye
fung. leder

Bjørn Jacobsen
ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, datert 6. mars 2006

Dokument nr. 8:30 (2005-2006) - Om opprettelse av en forsvarskommisjon

Jeg viser til brev av 16. februar 2006, hvor forsvarskomiteen ber om Forsvarsdepartementets synspunkter på det foreliggende forslag om å opprette en forsvarskommisjon for å gjennomgå Forsvarets rolle og rammer i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen.

Forsvaret har siden 2001 gjennomgått en omfattende omstilling og modernisering. Dette arbeidet har vært basert på en bred politisk enighet i Stortinget, og har hatt som hovedmålsetting å skape et mer moderne og fleksibelt norsk forsvar tilpasset et endret sikkerhetsbilde. Stor vekt har blitt lagt på å styrke Forsvarets operative evne for å videreutvikle Forsvaret som et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel som kan løse sammen av sine oppgaver på en troverdig måte, både hjemme og ute.

Mye er oppnådd i arbeidet med å modernisere Forsvaret. Jeg legger til grunn at den omstillingsprosessen som ble startet av Stoltenberg I-regjeringen, som ble videreført under Bondevik II-regjeringen og som denne regjeringen viderefører, både har vært nødvendig, og har bidratt sterkt til å skape et bedre norsk forsvar tilpasset en ny tid. Denne prosessen har både vært en konsekvens av, og har i høyeste grad tatt innvover seg, de endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger etter den kalde krigens slutt. Forsvarspolitisk utvalg, som var et politisk bredt sammensatt, offentlig utredningsutvalg, og som avga sin innstilling sommeren 2000, la et viktig grunnlag og utgangspunkt for denne prosessen. Vi har fått et kvantitativt mindre, men kvalitativt bedre norsk forsvar, tilpasset et endret trusselbilde.

Samtidig står Forsvaret fortsatt overfor viktige utfordringer, ikke minst på lengre sikt. Flere av Forsvarets sentrale materiellsystemer faller for levetiden i perioden 2010-2020, og det vil være avgjørende å tilstrebe en riktig balanse mellom Forsvarets ambisjonsnivå, struktur og ressurstilgang. Regjeringen vil derfor videreføre arbeidet med å modernisere Forsvaret.

Det er helt nødvendig å anlegge et langsiktig perspektiv på utviklingen av Forsvaret. Dette reflekteres gjennom forsvarssektorens rullerende langtidsplanlegging. Stortinget sluttet seg til den gjeldende langtidsplanen for Forsvaret i perioden 2005-2008, gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003-2004). Denne ligger til grunn for utviklingen av Forsvaret frem til 2008.

Samtidig har grunnlagsarbeidet for den neste langtidsplanen for Forsvaret, som er planlagt fremmet for Stortinget våren 2008, startet opp. De militærfaglige

vurderinger som skal gjøres av forsvarssjefen vil utgjøre en viktig, første del av prosessen, og vil representere det mest sentrale faglige innspill til langtidsplanarbeidet, jf. Stortingets føringer i Innst. S. nr. 232 (2001-2002). Forsvarssjefen har derfor igangsatt sin Forsvarsstudie 07 (FS 07). Her vil han legge frem sine anbefalinger knyttet til den videre utviklingen av Forsvaret med et fokus på perioden 2009-2012, men også med et perspektiv som går henimot 2020-25. Langtidsplanleggingen vil alltid måtte anlegge en tidshorisont som går utover den konkrete påfølgende 4-års periode, og dette vil også reflekteres i det etterfølgende proposisjonsarbeidet.

I tillegg til det arbeid som vil bli gjennomført av forsvarssjefen legger regjeringen til grunn at sentrale valg og vurderinger knyttet til Forsvarets videre utvikling også må gis en bredere behandling, som utfyller og supplerer de militærfaglige vurderinger, og som kan bidra til å sikre en bredest mulig forankring av ytterligere, nødvendige grep.

I tråd med intensjonen i Soria Moria-erklæringen går regjeringen inn for at det etableres et bredt sammensatt og rådgivende forsvarspolitisk utvalg, som kan bidra til å forberede grunnlaget for en ny langtidsplan for Forsvaret. Dette er tenkt sammensatt av representanter fra alle de politiske partier på Stortinget og personer med sikkerhets- og forsvarspolitisk ekspertise. Hensynet til geografisk representasjon vil bli tillagt vekt ved sammensetningen av utvalget. Et slikt utvalg skal kunne gi verdifulle innspill i prosessen, bidra til en bedre regional og lokal forankring av arbeidet og til en bred og åpen dialog om sentrale problemstillinger. Det vil bli lagt opp til at utvalgets møter gjennomføres ved regionale samlinger i alle deler av landet, der deler av møtene gjennomføres som åpne debattforum med mulighet for deltakelse fra sentrale regionale og lokale aktører.

Det er regjeringens klare målsetning at denne prosessen skal bidra til en bred, åpen og reell debatt omkring den videre utviklingen av Forsvaret, der sentrale aktører gis mulighet for å bli hørt.

Sammensetning og mandat for utvalget vil bli avklart i løpet av våren 2006. I forlengelsen av dette vil det være naturlig at utvalget starter sitt arbeid over sommeren 2006, og arbeider parallelt med Forsvarsstudien frem til høsten 2007. Det vil være viktig at disse to prosessene informerer hverandre gjensidig.

På ovennevnte bakgrunn anses i stor grad intensjonen i forslaget ivaretatt og regjeringen ser derfor ikke behov for å opprette en forsvarskommisjon.

Vedlegg 2

Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, datert 21. april 2006

Svar på spørsmål ved komiteens behandling av Dokument nr. 8:30 (2005-2006)

Jeg viser til brev fra forsvarskomiteen av 6. april 2006, hvor det anmodes om svar på utvalgte spørsmål i tilknytning til komiteens behandling av ovennevnte dokument. De aktuelle spørsmål er besvart nedenfor.

1. Hvilket mandat vil bli gitt utvalget?

Det konkrete mandatet for utvalgets arbeid er under utarbeidelse og foreløpig ikke endelig avklart. I utgangspunktet, og i et mer overordnet perspektiv, legger jeg imidlertid til grunn at hovedfokus for utvalgets arbeid blir rettet inn mot å vurdere og drøfte sentrale utfordringer knyttet til den videre moderniseringen av Forsvaret, med utgangspunkt i behovet for å skape en langsiktig balanse mellom Forsvarets oppgaver, ambisjonsnivå og ressurstilgang. Videre vil det være naturlig at utvalget vurderer, drøfter og fremmer forslag til prioriteringer knyttet til konkrete sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger som vil stå sentralt i den videre utviklingen av Forsvaret.

Utvalget skal legge til rette for en bred og åpen dialog om sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger knyttet til den videre moderniseringen av Forsvaret. Det skal tilstrebes en helhetlig tilnærming til arbeidet, der nødvendigheten av å foreta tydelige prioriteringer i et helhetsperspektiv vektlegges.

Det legges opp til at det konkrete mandat for utvalgets arbeid ferdigstilles i løpet av mai 2006.

2. Hvilke prinsipper vil gjelde for oppnevning av medlemmer i utvalget?

Det legges vekt på at utvalget skal ha en bred og representativ deltakelse. Utvalget er tenkt sammensatt av representanter for alle de politiske partier på Stortinget, der partiene vil bli anmodet om å nominere aktuelle kandidater. Jeg vil komme tilbake til dette i løpet av nær fremtid. Videre vil det være naturlig at utvalget består av representanter fra relevante fag- og kompetansemiljøer.

Det vil bli lagt stor vekt på at utvalgets gis en representativ geografisk og kjønnsmessig sammensetning.

3. Hvilken fremdriftsplan planlegges det etter?

Jeg viser til tidligere brev til forsvarskomiteen av 6. mars 2006 og til svar på spørsmål nr. 1 ovenfor, og legger til grunn at utvalget starter sitt arbeid rett over sommeren og arbeider parallelt med Forsvarsstudien frem til høsten 2007 (oktober/november). Innenfor denne rammen er det naturlig at utvalget selv utarbeider og fastsetter en mer detaljert fremdriftsplan for sitt arbeid.

4. Vil utvalget få oppnevnt et uavhengig sekretariat?

Slik tilfellet var både for Forsvarskommisjonen av 1990 og Forsvarspolitisk utvalg av 1999, vil det bli etablert et frittstående og uavhengig sekretariat for utvalget.

5. Hvilket behov for uavhengige utredninger er vurdert, herunder vurdering av forholdet til forsvarssjefens Forsvarsstudie 07?

Det er naturlig at utvalget selv, innenfor rammen av det mandat som blir gitt, nærmere vurderer sitt konkrete arbeidsopplegg, sin konkrete arbeidsform og sitt behov for støtte, eksterne innspill og utredninger, som et underlag for sitt arbeid.

Arbeidet i utvalget og arbeidet med forsvarssjefens Forsvarsstudie vil være formelt adskilte prosesser og således utgjøre selvstendige innspill til arbeidet med den neste langtidsplanen for Forsvaret. Forsvarsstudien gjennomføres som forsvarssjefens uavhengige militærfaglige utredning, og i henhold til de styringslinjer forsvarssjefen har lagt for denne. Det må imidlertid etableres og opprettholdes en nær og gjensidig kontakt mellom utvalgets arbeid og arbeidet med forsvarsstudien, slik at det legges til rette for en god og åpen dialog og informasjonsflyt mellom prosessene. Dette preget også forholdet mellom Forsvarspolitisk utvalg av 1999 og Forsvarsstudien 2000, og vil være avgjørende for det påfølgende arbeidet med selve langtidsproposisjonen.

