

Ref nr
Saksnr 2011/00704- /FD II 5/JEH/
Dato 23.03.2011

Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)

1 Bakgrunn

FNs sikkerhetsråd vedtok 17. mars 2011 resolusjon 1973. Denne konstaterer at libyske myndigheter ikke følger opp forpliktelsene i FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1970 (2011) blant annet om umiddelbar stans i voldshandlingene. Resolusjonen viser til omfattende og systematiske overgrep mot sivilbefolkningen, og minner om de libyske myndighetenes ansvar for å beskytte den libyske befolkningen. Den viser til vedtak av 12. mars 2011 av Den arabiske ligas råd, der FNs sikkerhetsråd ble anmodet om å etablere en flyforbudssone og sikring av områder mot angrep i Libya med sikte på å beskytte sivilbefolkningen. Resolusjon 1973 er vedtatt med hjemmel i FN-paktens kapittel VII, som åpner for iverksettelse av bindende tiltak for alle FNs medlemsland.

Resolusjonen krever en umiddelbar stans i angrepene på sivile, understreker betydningen av en politisk løsning som imøtekommer det libyske folkets legitime krav, og krever libysk etterlevelse av folkeretten og iverksetting av tiltak for å beskytte befolkningen. Resolusjonen gir i paragraf 4 fullmakt til FNs medlemsland som har underrettet FNs generalsekretær til å iverksette alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som trues av angrep i Libya, inklusive byen Benghazi. Resolusjonen utelukker dog eksplisitt enhver form for utenlandsk okkupasjonsstyrke på noen som helst del av libysk territorium. Resolusjonen anerkjenner også Den arabiske ligas viktige rolle når det gjelder å opprettholde fred og sikkerhet i regionen.

Resolusjonen etablerer videre i paragraf 6 en flyforbudssone over Libya, med unntak av særskilt tillatte flyvninger blant annet for humanitære formål. Den gir i paragraf 8 fullmakt til FNs medlemsland som har underrettet FNs generalsekretær og generalsekretæren i Den arabiske liga til å iverksette alle nødvendige tiltak for å håndheve flyforbudssonen som er etablert i henhold til paragraf 6.

Som følge av resolusjon 1973 har FNs medlemsland et klart folkerettslig mandat for bruk av militær makt for å beskytte sivilbefolkningen på de vilkår som er angitt. Alle FNs medlemsland er i paragraf 9 oppfordret til å gi bidrag til gjennomføring av resolusjonen. Det foreligger derfor en klar anmodning fra FNs sikkerhetsråd om å gi slike bidrag.

2 Internasjonal innsats

19. mars 2011 ble det avholdt et toppmøte i Paris, med deltakelse av europeiske og arabiske stater, foruten USA, Canada, EU, FN og Den arabiske liga, for å legge grunnlaget for gjennomføring av militære tiltak i samsvar med resolusjon 1973. En rekke land signaliserte konkrete militære bidrag, herunder Norge.

Samme kveld iverksatte USA, Storbritannia og Frankrike en operasjon under navnet ODYSSEY DAWN, der de angrep libyske mål med fly og kryssermissiler. Denne operasjonen ledes foreløpig av den amerikanske Afrika-kommandoen i Stuttgart og sjefen for de amerikanske marinestyrkene i Europa. Nasjonale hovedkvarter i Storbritannia og Frankrike har også vært involvert i de innledende fasene av denne operasjonen. Antall deltakende stater er økende.

USA ønsker å overføre kommandoen til en internasjonal kommando så snart som mulig. Det er fremdeles usikkert hvorvidt og i hvilken utstrekning NATO vil ha en spesifikk rolle i den forbindelse. Samtidig er det ansett klart ønskelig å muliggjøre deltakelse av arabiske stater. Norge vil arbeide for en bredest mulig koalisjon med deltakelse fra regionen. Norske militære bidrag vil derfor være forberedt på å delta i et samarbeid mellom vestlige og arabiske stater.

I samsvar med kravene i resolusjon 1973 har Norge 21. mars 2011 formelt underrettet generalsekretæren i FN og generalsekretæren i Den arabiske liga om at norsk side har til hensikt å delta i gjennomføringen av tiltak i henhold til resolusjonen. Det ble samtidig meddelt at Norge i den forbindelse vil foreta en tett samordning med andre relevante stater og med FNs generalsekretær, i samsvar med resolusjonens prosedyrer.

3 Norske militære bidrag

Norge har iverksatt forberedelsene av en styrke på seks F-16 kampfly med nødvendige støttefunksjoner for å delta i operasjonene for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011) for en periode på inntil tre måneder. Styrken er inntil videre underlagt norsk nasjonal kommando.

Denne styrken ble deployert fra Norge 21. mars 2011 til basen Souda Bay på Kreta hvor ytterligere forberedelser pågår.

4 Forutsetninger for kommandooverføring

Departementet legger opp til at man fra norsk side tilbyr militære bidrag som nevnt i pkt 3 til operasjonen ODYSSEY DAWN og eventuelle etterfølgende operasjoner i henhold til resolusjon 1973, og at denne kapasiteten stilles under overkommando som ikke er norsk, eventuelt NATO, når forutsetningene for dette er til stede.

Norsk innsyn i og kontroll med oppdrag for norske styrker vil være helt sentrale krav for Norge for å delta i et kommandoarrangement utenfor NATO-rammen. Man vil også arbeide aktivt for å etablere en bidragsyterkomité for de deltakende nasjoner.

Det er videre en klar forutsetning for deltakelse at norske bidrag inngår i et kommando- og kontrollarrangement som ivaretar norske krav, herunder at norsk lov og norske folkerettslige forpliktelser legges til grunn for det norske bidragets gjennomføring av operasjoner, at norsk personell er underlagt norsk jurisdiksjon, at reglene for maktbruk vurderes som tilfredsstillende og at en vil ha norske offiserer i posisjoner hvor man kan hindre norske styrkebidrag i å gjennomføre oppdrag som er i strid med norske forpliktelser og begrensninger.

5 Forholdet til Grunnloven § 25

Grunnloven § 25 bestemmer at Kongen er øverstkommanderende for Norges væpnede styrker, og at disse ikke må overlates i fremmede makters tjeneste. Den historiske begrunnelse for bestemmelsen var å hindre leiesoldatvirksomhet. Regelen er også til hinder for at regjeringen stiller tropper fritt til disposisjon for en fremmed regjering uten at dette skjer for å utføre internasjonale oppgaver som også skal ivareta Norges ideelle interesser eller sikkerhetspolitiske behov. Som ledd i gjennomføring av slike internasjonale oppgaver og på nærmere angitte forutsetninger, er ikke Grunnloven § 25 til hinder for deltakelse i operasjoner i utlandet, selv under annen nasjonal kommando. Organisering av kommandoansvar må i så fall vurderes ut fra de behov som foreligger i den enkelte situasjon. I vurderingene må inngå operasjonens karakter og folkerettslige grunnlag, men også styrkenes sammensetning.

Bestemmelsen har vært vurdert en rekke ganger i forhold til norsk deltakelse i ulike operasjoner, både under alliert felleskommando og under annen stats kommando. Det er sikker konstitusjonell praksis at bestemmelsen ikke hindrer deltakelse i kollektive krisehåndterings- og sikkerhetsordninger, inkludert i koalisjonsoperasjoner hvor kommando over norske styrker overføres til en annen stat og ikke en internasjonal organisasjon. Blant eksemplene på slike kollektive arrangementer er selve FN-paktens opprinnelige sikkerhetssystem og deltakelse i en rekke

FN-operasjoner, deltakelse i Tysklandsbrigaden, Korea-krigen, NATOs kommandosystem og deltakelse i en rekke NATO-operasjoner, innsatsen under Gulf-operasjonene i 1991 (amerikansk kommando), deltakelse i flere EU-ledede operasjoner og bidrag til den amerikanskledede operasjonen i Afghanistan 2002-2006.

Norske militære bidrag til de aktuelle operasjoner for å gjennomføre FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011) anses å være i samsvar med Grunnloven § 25, på nærmere angitte forutsetninger. I vurderingen tillegges det vekt at deltakelsen skjer med et klart og avgrenset mandat fra FNs sikkerhetsråd, og at det er i norsk og internasjonal interesse at vi bidrar til oppfyllelsen av resolusjonen og beskyttelse av sivilbefolkningen i samsvar med resolusjonens krav. De nærmere forutsetningene for norsk deltakelse er omtalt i pkt. 4 i foredraget her.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kostnadene knyttet til det militære bidraget beskrevet i pkt. 3 i foredraget her er svært vanskelig å beregne på det nåværende tidspunkt. Et tentativt anslag har beregnet kostnadene for bidraget til å beløpe seg til om lag 70 millioner kroner, men utgifter til blant annet erstatning av brukt ammunisjon ligger ikke inne i dette anslaget. Det er også stor usikkerhet knyttet til antall flytimer og behov for infrastrukturutbedringer på basen.

Gitt den svært korte tiden til både planlegging av hele operasjonen og norsk deltakelse, er dette anslaget kun basert på erfaringstall fra deltakelse i tidligere operasjoner med tilsvarende styrkebidrag. Det kan derfor forventes at kostnadsberegningene endres etter hvert som mer detaljert planlegging foreligger.

Utgiftene vil måtte dekkes av bevilgningen under kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter i statsbudsjettet for 2011. Det vil være behov for en tilleggsbevilgning tilsvarende utgiftene til operasjonen. Da det ikke vil være tid til å innhente tilleggsbevilgning fra Stortinget før operasjonen settes i verk, må det med hjemmel i bevilgningsreglementet § 11 annet ledd, annet og tredje punktum, ved kongelig resolusjon gis samtykke til overskridelse av bevilgningen under kapittel 1792, post 01 med inntil 70 mill. kroner. Det forutsettes at det så snart som mulig fremmes forslag for Stortinget om tilleggsbevilgning.

7 Andre konsekvenser

Det norske militære bidraget vil ikke svekke norsk militær beredskap eller ivaretagelse av prioriterte militære oppgaver i norske områder.

Utkast til kongelig resolusjon er utarbeidet i samråd med Utenriksdepartementet og Finansdepartementet.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r:

1. Forsvarsministeren gis fullmakt til å stille til rådighet en styrke på seks F-16 kampfly med nødvendige støttefunksjoner for en periode på inntil tre måneder i operasjoner for gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011).
2. Forsvarsdepartementet bemyndiges til å foreta de nødvendige beslutninger, herunder beslutninger om kommandooverføring i tråd med pkt. 4 i foredraget her, i forbindelse med iverksetting av norsk deltakelse.
3. Bevilgningen i statsbudsjettet for 2011 under kapittel 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter, overskrides med inntil kr. 70 000 000,-.
4. Regjeringen vil så snart som mulig fremme overfor Stortinget forslag om tilleggsbevilgning for dekning av merutgifter knyttet til deltakelsen.