



Grunnlovsforslag 3

(2011–2012)

Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken, Snorre Serigstad Valen, Rannveig Kvifte Andresen og Hallgeir H. Langeland

Dokument 12:3 (2011–2012)

Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken, Snorre Serigstad Valen, Rannveig Kvifte Andresen og Hallgeir H. Langeland om endring i Grunnloven § 25 (mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet)

Til Stortinget

Bakgrunn

Innledning

Den 5. desember 2001 gav stortingsflertallet støtte til å sende norske soldater til Afghanistan som del av den amerikansk-ledede Operation Enduring Freedom. Alle partier utenom Sosialistisk Venstreparti var åpne for norsk deltakelse. Debatten skulle egentlig ikke foregå i plenum. Det organet regjeringen bruker for å konsultere Stortinget i utenrikspolitikken, er den utvida utenriks- og forsvarskomiteen (DUUFK). Møtene i denne komiteen er hemmelige. Det er bare tillatt å referere hva en selv har sagt i disse møtene, ikke hva andre har sagt.

Som så ofte før foreslo Sosialistisk Venstreparti at denne viktige saken burde debatteres i åpen sal, og at det burde fattes et vedtak. Med støtte fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet lyktes Sosialistisk Venstreparti med å få en debatt i åpent Storting, men noe vedtak var det ikke snakk om, tvert imot. Utenrikskomiteens leder Thorbjørn Jagland slo fast:

«Det er ikke bare slik at det er unødvendig å fatte noe vedtak i denne saken. Vi mener at det ville gjøre ansvarsforholdet mellom storting og regjering uklart hvis vi skulle gjøre det.»

Å sende en nasjon inn i en krig er noe av det mest alvorlige et land kan gjøre. I dag er det etablert en praksis på at det er regjeringen som vedtar dette, uten at Stortinget behøver involveres i verken åpen debatt eller åpne vedtak, men konsultasjoner gjøres i hemmelige, lukkede møter med et utvalg av nasjonalforsamlingen.

At regjeringen ikke trenger å konferere, enn si ha flertall i parlamentet, for å gå til krig, er en praksis som har referanse i Grunnloven § 25 som sier at kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt, samt § 26 som sier at kongen har rett til å sammenkalle tropper og begynne krig til landets forsvar. Med henvisning til Grunnloven §§ 25 og 26 har norske tropper blitt sendt til tre utenlandskriger (Irak, Afghanistan, Libya) de siste ti årene, uten et aktivt vedtak i parlamentet bak seg.

Problematiske praksis

Det er en problematisk praksis at det er regjeringen som vedtar norsk krigsdeltakelse, kanskje ett av de største spørsmålene et land kan stå overfor, uten å måtte gå veien om åpen debatt og vedtak i landets nasjonalforsamling.

Praksisen innebærer:

- Det råder i dag hemmelighold om meget sentrale spørsmål, som blant annet norsk krigsdeltakelse. I praksis konsulteres Stortinget bare gjennom hemmelige (lukkede) møter i den utvida utenriks- og forsvarskomiteen.
- Det er mangel på demokratisk debatt i og utenfor parlamentet om svært vanskelige spørsmål.
- Lite debatt betyr liten kunnskap om bakgrunnen og begrunnelsene for viktige vedtak for Norge.
- En mindretallsregjering kan sende nasjonen ut i krig uten et flertall i parlamentet bak seg.

Alle disse forholdene taler for en endring av dagens praksis.

Omstridt praksis

Det har vært diskutert om hvorvidt norsk deltakelse i krig i utlandet faller innenfor eller utenfor regjeringens grunnlovsbestemte enerett (prerogativ) til å befale over det norske forsvaret, altså hvorvidt regjeringen faktisk har grunnlovsmessig forankring i den praksisen som er etablert.

Blant annet skriver Gunnar Garbo, tidligere stortingsrepresentant for Venstre og FN-topp, i VG 16. januar 2008 at:

«Grunnlovens § 26 gir regjeringen fullmakt til å innlede krig for å forsvare Norge. Men den åpner ingen adgang til å starte angrepskrig. Etter paragraf 25 er det også tvilsomt om regjeringen i dag har rett til å bruke tropper utenfor landets grenser uten samtykke fra Stortinget.»

Bakgrunnen for dette er at Grunnloven § 25 annet ledd slår fast at «Landeværnet» og øvrige tropper som ikke regnes som «Linjetropper» ikke kan brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke.¹ Det er dessuten slått fast i § 25 første ledd at norske forsvarsstyrker ikke kan «overlades i fremmede Magters Tjeneste [...] uden Storthingets Samtykke».

Utenriksdepartementets rettsavdeling ga en betenkning 27. november 2001 i forbindelse med regjeringen Bondevik IIs vedtak om norsk deltakelse i Irak-krigen, hvor det heter:

«En konsekvent konstitusjonell praksis siden 1950-tallet, blant annet kommandoforholdene vedrørende den norske deltakelsen under Golf-krigen, bekrefter forståelsen om at Grunnloven § 25 ikke er til hinder for deltakelse i operasjoner i utlandet, selv under annen nasjonal kommando, dersom dette er ledd til ivaretagelse av internasjonale oppgaver som også skal ivareta Norges ideelle interesser eller sikkerhetspolitiske behov.»

Konstitusjonell avdeling i Stortinget støtter Utenriksdepartementets tolkning, og skriver i et notat 4. desember 2001 at:

«Så langt vi kan bedømme, gir notatet en korrekt beskrivelse av den praksis som har vært fulgt siden

¹ Vernepliktsloven § 2 lyder: «Forsvaret består av 2 oppbud, linjen og landvernet, unntatt Marinen som består av 1 oppbud. [...] Landvernet, som består av de 10 eldste årsklasser, kan dog brukes bare med den begrensning som Grunnlovens § 25 fastsetter. Oppbudsinndelingen gjelder ikke for befalingsmenn.» Dette vil si at Stortingets samtykke bare kreves for å bruke de ti eldste årsklassene (fra 34 til 44 år) i landtroppene utenlands. Bruk av andre landtropper, og marinen, og sannsynligvis også flyvåpenet, og i tillegg alt befal, faller utenfor dette, dvs. de kan benyttes av regjeringen uten Stortingets samtykke (men bare innenfor rammen av § 25 første ledd).

1950-tallet, og som har hatt Stortingets tilslutning. Denne praksis er etter vårt skjønn avgjørende for hvordan den omtalte bestemmelsen bør forstås nå. På dette grunnlag har vi heller ikke noe å innvende mot notatets konklusjon i forhold til den foreliggende sak, nemlig at det ikke kan ses å være noe til hinder i Grunnloven § 25 mot at Norge deltar i ulike typer militære operasjoner i tilknytning til situasjonen i Afghanistan, enten det er under alliert, fremmed stats eller FN-kommando. Notatet legger i denne forbindelse til grunn at operasjonene er forankret i vedtak truffet av internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av.»

Danmarks grunnlov

Danmark har i dag en grunnlov som ivaretar hensynet til åpenhet om dansk deltakelse i krig utenfor landets grenser. Den danske Grunnloven § 19 andre ledd sier at kongen (regjeringen) ikke kan anvende militære maktmidler mot fremmede stater uten Folketingets samtykke.

I Danmarks Grunnlov, § 19 andre ledd, heter det at:

«Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.»

Formuleringen i den danske Grunnloven er altså knyttet til angrep mot andre land, og ikke til hvorvidt tropper brukes utenlands, slik det er formulert i det foreliggende forslaget. Intensjonen er imidlertid svært sammenfallende, på den måten at landets parlament skal samtykke i at landets tropper brukes i krig mot andre land, unntatt til landets forsvar.

Konklusjon

Det er i dag etablert praksis å sende norske soldater til utlandet uten stortingsvedtak. Dette er en problematisk og omstridt praksis, og er argumenter for å slå fast at det er Stortinget i åpent plenum, og ikke regjeringen, som skal gjøre vedtak om norsk krigsdeltakelse i utlandet – eller ikke.

Den foreslåtte grunnlovsendringen vil bidra til

- en mer gjennomslutning og demokratisk debatt i og utenfor parlamentet om svært vanskelige spørsmål
- å åpne det som i dag er lukket (i dag konfereres kun DUUFK i lukkede møter)
- å sikre at flere får kunnskap om bakgrunnen og begrunnelsene for viktige vedtak for Norge, inkludert alle stortingsrepresentantene

Samtidig bør det eksistere en sikkerhetsventil i Grunnloven som garanterer regjeringens mulighet til å handle raskt – også utenfor landets grenser – og dette skulle være nødvendig i den eksplisitte hensikt å sikre forsvaret av Norges grenser, slik det blant annet er ivaretatt i den danske Grunnloven. Denne sikkerhetsventilen gjelder altså ikke om Norge skulle bli kallet til å delta i operasjoner som ikke eksplisitt gjelder forsvaret av Norges grenser.

Siden det i inneværende periode også fremmes grunnlovsforslag om å innføre republikk og avvikle det arvelige monarkiet, til behandling i perioden 2013–2017, fremmes dette forslaget i tre alternativer, tilpasset ulike mulige utfall av behandlingen av forslaget om republikk.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

Grunnloven § 25 skal lyde:

Alternativ 1:

§ 25

Kongen har høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt. Den maa ikke forøges eller formindskes, uden Storthingets Samtykke. Den maa ikke overlades i fremmede Magters Tjeneste, og ingen fremmede Magters Krigsfolk, undtagen Hjælpetropper imod fiendtligt Overfald, maa inddrages i Riget uden

Storthingets Samtykke. *Ei heller maa Rigets Land- og Sømagt bruges udenfor Rigets Grænser uden Storthingets Samtykke, medmindre det er tvingende nødvendigt for Landets Forsvar.*

Alternativ 2:

§ 25

Regjeringen har høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt. Den maa ikke forøges eller formindskes, uden Storthingets Samtykke. Den maa ikke overlades i fremmede Magters Tjeneste, og ingen fremmede Magters Krigsfolk, undtagen Hjælpetropper imod fiendtligt Overfald, maa inddrages i Riget uden Storthingets Samtykke. Ei heller maa Rigets Land- og Sømagt bruges udenfor Rigets Grænser uden Storthingets Samtykke, medmindre det er tvingende nødvendigt for Landets Forsvar.

Alternativ 3:

§ 25

Præsidenten har høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt. Den maa ikke forøges eller formindskes, uden Storthingets Samtykke. Den maa ikke overlades i fremmede Magters Tjeneste, og ingen fremmede Magters Krigsfolk, undtagen Hjælpetropper imod fiendtligt Overfald, maa inddrages i Riget uden Storthingets Samtykke. Ei heller maa Rigets Land- og Sømagt bruges udenfor Rigets Grænser uden Storthingets Samtykke, medmindre det er tvingende nødvendigt for Landets Forsvar.

13. juni 2012

Audun Lysbakken

Snorre Serigstad Valen

Rannveig Kvifte Andresen

Hallgeir H. Langeland

Referert i Stortingets møte 28. september 2012.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

Dag Terje Andersen

president