Grunnlovsforslag 18

(2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Peter Christian Frølich og Michael Tetzschner

Dokument 12:18 (2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Peter Christian Frølich og Michael Tetzschner om endring i § 25 (flytting av bestemmelsen om militærmakt mot innbyggerne)

Til Stortinget

Bakgrunn

Ved grunnlovsrevisjonen våren 2014 ble forbudet mot å bruke militær makt mot landets innbyggere uten etter lov i tidligere § 99 andre ledd språklig oppdatert og flyttet til § 101 tredje ledd, som regulerer forsamlings- og foreningsfriheten. Ved denne flyttingen ble forbudet mot slik indre bruk av militærmakt satt inn i en konstitusjonell kontekst som kan være egnet til å skape uklarhet både om forbudets formål og dets saklige virkeområde.

I grunnlovsteksten fra 17. mai 1814 var dette forbudet nedfelt i en egen bestemmelse i § 27. Sammen med §§ 25 og 26, som regulerte Kongens myndighet som henholdsvis militær øverstkommanderende og som feltherre, skulle disse tre bestemmelsene samlet sikre Stortinget kontroll med Kongens bruk av militære styrker både internt og eksternt. Her ble således kompetansen over den militære maktbruken fordelt mellom statsmaktene, og da med lovkravet som et særlig vern mot indre misbruk av militærvesenet. Etter dette kan formålet med den opprinnelige § 27 sies å ha vært todelt. Dels skulle den ivareta konstitusjonelle makt- og kompetansefordelingshensyn mellom Kongen og Stortinget. Dels representerte kravet om legitimering av maktbruken gjennom lov en rettssikkerhetsgaranti i forholdet mellom Konge og befolkning. Her skulle Stortinget som lovgivende makt og folkets representanter bestemme vilkårene for militær maktbruk overfor befolkningen.

Under trykkingen av den endrede grunnlovsteksten etter unionsforhandlingene med Sverige høsten 1814 ble imidlertid § 27 uteglemt. Forglemmelsen ble først oppdaget etter at trykkeprosessen var avsluttet og ble håndtert på det vis at bestemmelsen ble innplassert som andre ledd i § 99 blant de alminnelige bestemmelsene i Grunnlovens siste del, slik at bare det siste bladet av lovteksten måtte trykkes om. Den nye plasseringen var altså kun trykkingsteknisk begrunnet. Følgelig reflekterte plasseringen ingen endring i de prinsipielle hensyn som bestemmelsen var tuftet på. Selv om forholdet mellom Storting og regjering i dag er et annet både konstitusjonelt og parlamentarisk enn i 1814, har de prinsipielle hensyn som utgjorde bestemmelsens «harde kjerne» gyldighet også i dag. Disse hensyn ligger også til grunn for den nye bestemmelsen om Forsvarets bistand til politiet i politiloven § 27 a, som ble tilføyd ved lov 4. september 2015 nr. 86.

Ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ble forbudet mot ulovhjemlet indre bruk av militær makt flyttet på nytt, denne gang fra de alminnelige bestemmelsene i Grunnlovens siste del til et nytt kapittel E om menneskerettigheter. Dagens plassering av bestemmelsen er uheldig både av rettslige og pedagogiske grunner. For det første underkommuniserer plasseringen at bestemmelsen forbeholder kompetanse for et statsorgan på bekostning av et annet. For det andre binder bestemmelsen kompetanseutøvelsen til bestemte former. Bestemmelsen regulerer med dette først og fremst forholdet mellom Stortinget og regjeringen. For det tredje kan dagens umiddelbare tilknytning til vernet om forsamlingsfriheten i § 101 første og andre ledd gi inntrykk av en innsnevring av det saklige virkeområdet for forbudet i § 101 tredje ledd. Dagens plassering i § 101 tredje ledd gjør det mulig å tolke forbudet mot indre bruk av militærmakt antitetisk. Forbudet kan forstås slik at det kun får anvendelse

Midlertidig

ved bruk av militær makt mot forsamlinger, mens det ellers ikke er noen konstitusjonelle skranker for bruk av slik makt mot landets innbyggere. En slik innsnevring av virkeområdet til § 101 tredje ledd var naturligvis ikke meningen med grunnlovsrevisjonen i 2014.

Dagens trusselbilde oppviser en uforutsigbar og sammensatt dynamikk, der aktørgalleri, intensjoner, kapasiteter, mål og metoder er i stadig utvikling. Dette fører til gråsoner eller glidende overganger mellom scenarier eller situasjoner som henholdsvis politiet og Forsvaret har primæransvaret for. Samtidig har de siste års hendelser og utvikling vist at samhandling mellom politiet og Forsvaret blir stadig viktigere. Bruk av militærmakt mot innbyggerne krever imidlertid klare rettslige rammer. De materielle konstitusjonelle rammene for indre bruk av militær makt uttrykkes ikke bare gjennom ordlyden i § 101 tredje ledd, men også gjennom bestemmelsens plassering i loven. Klare konstitusjonelle rammer krever igjen avklarte ansvarsforhold når det gjelder selve håndhevelsen, hvilket igjen er avgjørende for en krisehåndtering som balanserer rettssikkerhet og effektivitet.

Mot denne bakgrunn tilsier både rettslige og pedagogiske hensyn en revurdering av bestemmelsens plassering, slik at § 101 tredje ledd flyttes til § 25, som den opprinnelig var sammenstilt med, og settes inn som nytt tredje ledd i denne bestemmelsen. En slik plassering vil også gi Grunnloven en klarere indre systematikk, ved at bestemmelsene om utøvelse av militærmakt nå blir samlet i § 25 og § 26.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Alternativ 1

§ 25 nytt tredje ledd skal lyde:

Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet.

–

Regjeringa har ikkje rett til å nytte militær makt mot innbyggjarane utan etter lov, med mindre ei forsamling skiplar den offentlege roa og ikkje skilst åt så snart den sivile styresmakta tre gonger har lese lovføresegnene om opprør høgt og tydeleg for henne.

§ 101 tredje ledd oppheves.

Alternativ 2:

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

[Som alternativ 1]

30. september 2016

Midlertidig

www.stortinget.no 07 Media – 07.no