



STORTINGET

Grunnlovsforslag 22

(2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Kari Elisabeth Kaski, Audun Lysbakken, Petter Eide, Lars Haltbrekken, Arne Nævra, Karin Andersen og Nicholas Wilkinson

Dokument 12:22 (2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Kari Elisabeth Kaski, Audun Lysbakken, Petter Eide, Lars Haltbrekken, Arne Nævra, Karin Andersen og Nicholas Wilkinson om endring i § 25 (om mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet)

Til Stortinget

Bakgrunn

Å gå til krig er det mest alvorlige en stat kan foreta seg. I Norge er det etablert praksis at regjeringen vedtar om Norge skal delta i krigføring på fremmed territorium og slutte seg til internasjonale militære operasjoner, uten plikt til å involvere Stortinget i åpen debatt eller åpne vedtak. Konsultasjoner gjøres i hemmelige, lukkede møter med et utvalg av nasjonalforsamlingen. Beslutningsgrunnlaget er derfor ikke nødvendigvis kjent for allmennheten.

At regjeringen ikke trenger å konferere, ei heller ha flertall, i Stortinget 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. I løpet av de siste tjue årene har norske tropper, med henvisning til Grunnloven §§ 25 og 26, blitt sendt til en rekke utenlandskriger og internasjonale operasjoner uten et aktivt vedtak i parlamentet bak seg.

Erfaringene fra disse tilsier at det er behov for en endret praksis og en sterkere demokratisk kontroll over beslutningen om å gå til krig, og at en grunnlovsendring er nødvendig for å oppnå dette.

Problematiske praksis

Praksisen som er blitt synlig gjennom de siste 20 årene, har en rekke problematiske sider. Den innebærer følgende:

I dag råder det hemmelighold om helt sentrale spørsmål knyttet til norsk krigsdeltakelse, blant annet knyttet til beslutningsgrunnlag, mulige innsigelser og fullstendige risikovurderinger. I praksis konsulteres Stortinget bare gjennom hemmelige (lukkede) møter i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen (DUUFK).

Det at sentrale deler av beslutningsgrunnlaget er hemmelig, gjør at vilkårene for en opplyst, reell demokratisk debatt i og utenfor parlamentet blir svekket.

Svekkede debattvilkår medfører en legitimitetsutfordring gjennom at befolkningen og folkevalgte har liten kunnskap om bakgrunnen og begrunnelsene for særlig viktige vedtak.

Mangel på åpen og bred kunnskapsinnhenting før beslutningen skal tas, medfører at viktige innsigelser og risikomomenter først blir åpenbare i etterkant av krigsdeltakelsen.

En mindretallsregjering kan også sende Norge ut i krig uten et flertall i parlamentet bak seg. Dette er i seg selv et fundamentalt demokratisk problem og innebærer betydelige utfordringer knyttet til legitimiteten til vedtakene.

Disse forholdene, samt ytterligere erfaringer fra det siste tiåret, taler for en endring av dagens praksis. En sentral lærdom fra Godal-utvalgets rapport fra 2016 om Norges bidrag til krigen i Afghanistan, (NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014), var at den lukkede praksisen Norge nå har, ikke sikrer gode vilkår for debatt om bruk av norsk militærmakt:

«Åpenhet om regjeringens grunner til å delta er viktig. Disse må kunne kommuniseres tydelig. Dagens ordning med lukkede orienteringer for Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé og brede redegjørelser for Stortinget bør forbedres. Regjeringen bør ved internasjonale engasjementer i konfliktområder mer systematisk informere Stortinget om mål, midler, forventede resultater og erfaringer underveis. En systematisk tilnærming vil også gi bedre grunnlag for en informert debatt.»

Det har dessverre vært liten vilje til å revurdere denne praksisen. Dette var svært tydelig i debatten rundt Norges militære bidrag i Midtøsten, blant annet gjennom opptrening av syriske og irakiske soldater, til tross for at disse beslutningene kunne ha vidtrekkende konsekvenser for norsk sikkerhetspolitikk.

Konstitusjonell uklarhet

Den uheldige praksisen som preger Norges bruk av militærmakt, bunner i det konstitusjonelle grunnlaget, de ovennevnte §§ 25 og 26 første ledd. I etterkant av Norges deltakelse i krigen i Libya har det vært pekt på at paragrafene som hjemler bruk av forsvarsmakten, i seg selv skaper både uklarhet og potensial for tvetydige tolkninger. Petersen-utvalgets rapport fra 2018, (Evaluering av norsk deltakelse i Libyaoperasjonene i 2011, rapport fra Libya-utvalget), som evaluerte Norges deltakelse i Libya-krigen (2011), konkluderte med følgende:

«Utvalgets evaluering og den vedlagte utredningen viser at ordlyden i de to nevnte grunnlovsbestemmelsene reiser sammensatte tolkningsspørsmål, som kan skape tvil om innholdet i de konstitusjonelle rammene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Konstitusjonell praksis over flere tiår har ført til at Grunnlovens ordlyd på flere punkter ikke lenger gir et dekkende uttrykk for gjeldende rett.»

Bestemmelsene er kun blitt språklig revidert siden 1917 og speiler både en tid og en sikkerhetspolitisk situasjon som skiller seg radikalt fra den nåværende. Sentrale begreper i lovteksten er også foreldet.

Uklarheten i formuleringene skaper grobunn for tvil om hva som faktisk er den grunnlovsmessige forankringen for norsk bruk av militærmakt. Denne erkjennelsen bør imidlertid ikke lede til en revidering som institusjonaliserer den gjeldende praksisen ytterligere. Tvert imot bør anledningen benyttes til å styrke den sikkerhetsventilen som Stortinget bør være i bruk av norsk militærmakt.

Forslagets formål er derfor å sikre at praksisen endres gjennom en konstitusjonelt forankret konsultasjons- og samtykkeplikt. Dette innebærer følgende:

- At begrunnelser for fremtidige deltakelser i internasjonale operasjoner skal legges frem for Stortinget. Redegjørelsen skal inneholde en beskrivelse av

bidragets omfang, målene og betingelser for å trekke seg fra oppdraget.

- At beslutninger om å sende norske bidrag til internasjonale operasjoner legges frem som en sak til votering for Stortinget.

Denne praksisen vil ikke nødvendigvis erstatte, men komplementere eventuelle orienteringer i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen. Den vil bidra til å få belyst argumentene for og imot deltakelse og tydeliggjøre hvilke vurderinger de ulike partiene legger til grunn. Den vil også bidra til en bedre offentlig debatt knyttet til svært viktige beslutninger, og muliggjøre innspill fra stemmer med fag- og områdekunnskap som er sårt tiltrengt i vurderingen av internasjonale operasjoner.

En slik endring vil også muliggjøre en helhetlig vurdering av risikomomenter. Et eksempel på dette, en såkalt «sjekklister» til bruk for regjeringen og forvaltning for å etablere en felles forståelse, er drøftet i Libya-utvalgets rapport, og åpenhet rundt dette vil gi Stortinget en tydeligere funksjon i å kontrollere og kvalitetssjekke relevante rettslige og kontekstuelle momenter.

Lærdom fra våre naboland

I motsetning til Norge har regjeringene både i Sverige og Danmark en klart definert plikt til å innhente samtykke fra nasjonalforsamlingen, nettopp for å ivareta hensyn til kritisk åpenhet og legitimitet rundt beslutninger om deltakelse i krig. Disse konstitusjonelle sikkerhetsventilene har stor og tverrpolitisk støtte i våre naboland.

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.

En liknende mekanisme, med samme formål, finnes i Sveriges grunnlov. I kapittel 15 § 1 heter det at:

«Kommer riket i krig eller krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen til sammanträde. Den

som utfærdar kallelsen kan besluta at riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm»,

og videre i kapittel 15 § 14 heter det at:

«Förklaring att riket er i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.»

Behovet for en ny praksis

Det er i dag etablert praksis å sende norske soldater til utlandet uten stortingsvedtak. Dette er en problematisk og omstridt praksis. Det er nødvendig 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 åpen, gjennomslutlig 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
- å sikre at kunnskapsgrunnlaget, herunder sentrale risikomomenter og innsigelser, i større grad blir en del av debatten i forkant av viktige vedtak om militær maktbruk

Samtidig bør Grunnloven garantere regjeringens mulighet til å handle raskt – også utenfor landets grenser – om dette skulle være nødvendig i den eksplisitte hensikt å sikre forsvaret av Norge, slik det blant annet er ivare tatt i den danske grunnloven.

Siden det i innværende periode også fremmes grunnlovsforslag om å innføre republikk og avvike det arvelige monarkiet, til behandling i perioden 2021–2025, fremmes dette forslaget i tre alternativer tilpasset ulike mulige utfall av behandlingen av forslaget om republikk.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

§ 25 første og annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Kongen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Denne makt må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt tropper til hjelp mot fiendtlig

overfall, må trekkes inn i riket uten Stortingets samtykke.

Rikets forsvarsmakt må heller ikke brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke, med mindre det er tvingende nødvendig for å forsvare landet.

–

Kongen har høyeste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast i framande makters teneste, og ingen krigsfolk frå framande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

Forsvarsmakta til riket må heller ikkje brukast utanfor grensene til riket utan samtykke frå Stortinget, om det ikkje er tvingande naudsynt for å forsvare landet.

Alternativ 2:

Regjeringen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Denne makt må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt tropper til hjelp mot fiendtlig overfall, må trekkes inn i riket uten Stortingets samtykke.

Rikets forsvarsmakt må heller ikke brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke, med mindre det er tvingende nødvendig for å forsvare landet.

–

Regjeringa har høyeste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast i framande makters teneste, og ingen krigsfolk frå framande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

Forsvarsmakta til riket må heller ikkje brukast utanfor grensene til riket utan samtykke frå Stortinget, om det ikkje er tvingande naudsynt for å forsvare landet.

Alternativ 3:

Presidenten har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Denne makt må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt tropper til hjelp mot fiendtlig overfall, må trekkes inn i riket uten Stortingets samtykke.

Rikets forsvarsmakt må heller ikke brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke, med mindre det er tvingende nødvendig for å forsvare landet.

–

Presidenten har høyeste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast i framande makters teneste, og ingen krigsfolk frå fra-

mande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

Forsvarsmakta til riket må heller ikkje brukast utanfor grensene til riket utan samtykke frå Stortinget, om det ikkje er tvingande naudsynt for å forsvare landet.

30. september 2020

Kari Elisabeth Kaski

Audun Lysbakken

Petter Eide

Lars Haltbrekken

Arne Nævra

Karin Andersen

Nicholas Wilkinson

Referert i Stortingets møte 30. september 2020.

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

Tone Wilhelmsen Trøen

president