



Innst. 285 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:11 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland, Akhtar Chaudhry, Marit Nybakk og Jette F. Christensen om endringer i Grunnloven § 25 (for- bud mot produksjon, introduksjon, utplassering og bruk av atomvåpen i Norge)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Grunnlovsforslag 12:11 (2011–2012), som er fremmet av Hallgeir H. Langeland, Akhtar Chaudhry, Marit Nybakk og Jette F. Christensen, gjelder forbud mot produksjon, introduksjon, utplassering og bruk av atomvåpen i Norge.

Forslagsstillerne viser til at Einar Gerhardsen proklamerte sitt «ingen atomvåpen på norsk jord i fredstid» på Nato-toppmøtet i Paris i 1957. Denne politikken har ifølge forslagsstillerne ikke bare unison politisk støtte i Norge, men også tydelig aksept blant våre allierte.

Dagens tilstand er imidlertid ingen garanti for fremtiden. En reversering av denne politikken for Norge som atomvåpenfritt kan når som helst endres med et simpelt flertall i Stortinget. Det er derfor forslagsstillerne syn at det verdigrunnlaget som representeres gjennom at Norge er atomvåpenfritt territorium, bør grunnlovfestes.

Utover 1950-tallet vokste det frem en stadig sterkere motstand i Norge mot atomopprustning. Forslagsstillerne viser til at de sovjetiske prøvesprengningene over Novaja Semlja bare vel 60 mil fra Kirkenes gjorde spesielt inntrykk. Det vakte voldsom oppsikt da man i januar 1958 fikk meldinger om at

det var funnet økende mengder radioaktivt strontium 90 i melken. Angsten for atomvåpnene grep om seg i befolkningen.

I 1957 appellerte nobelprisvinnerne Linus Pauling og Albert Schweizer i Norge mot prøvesprengningene. Dette bidro sterkt til å mobilisere opinionen. Schweizers appell samlet en kvart million underskrifter i Norge. I juni 1958 gikk det første demonstrasjonstoget mot prøvesprengningene i Oslo og samlet 5 000 deltakere. Da sprengningene fortsatte, mobiliserte dette til enda større demonstrasjoner.

Samtidig oppsto det en betent situasjon etter Ungarn-oppstanden i 1956. Mange arbeidet for utplassering av amerikanske atomvåpen i alle NATOs medlemsland, inkludert Norge. Innen Arbeiderpartiet var meningene delte. Utenriksminister Lange hevdet at Norge ikke kunne reservere seg mot NATOs linje, fordi dette ville være det samme som å melde seg ut. Andre var mer skeptiske. Et benkeforslag om at ingen atomvåpen skulle lagres på norsk jord, ble enstemmig vedtatt på Arbeiderpartiets landsmøte i 1957. Likevel vakte det stor oppmerksomhet da statsminister Gerhardsen utvetydig slo fast på et NATO-toppmøte i desember 1957 at Norge ikke ønsket atomvåpen i Norge.

Om rustningskontroll og forslaget

Forslagsstillerne viser til at et grunnlovsforslag om å forby produksjon, innførsel, bruk og utplassering av atomvåpen på norsk jord må ses i et større perspektiv enn Norge alene. Det er bred politisk enighet om at Norge skal spille en fortsatt pådriverrolle for internasjonal rustningskontroll og nedrustning. Et enstemmig Storting støttet opp om dette ønsket gjennom behandlingen av nedrustningsmeldingen i 2008 (St.meld. nr. 27 (2007–2008) – om nedrustning og ikke-spredning, jf. Innst. S. nr. 29 (2008–2009)).

Forslagsstillerne viser til at å innføre en ambisjon om en atomvåpenfri verden vil kreve en samlet global innsats på flere arenaer, og at noen går foran og viser hvordan dette kan gjøres i praksis. Å introdusere nasjonal grunnlovsgivning som forbyr bruk, produksjon, utplassering og introduksjon av atomvåpen i Norge er etter forslagsstillerens oppfatning en naturlig del av denne innsatsen.

I løpet av de siste årene har kraften i arbeidet for atomvåpennedrustning økt betraktelig, ledet an av Obamas «reset»-initiativ overfor Russland og Ban Ki-moons fempunktsplan for atomnedrustning. På tilsvarende måte har både FNs sikkerhetsråd og NATO fremhevet at det nettopp er en atomvåpenfri verden som er vår felles ambisjon. Dette ledet til Ikke-spredningsavtalens tilsynskonferanse i mai 2010, hvor følgende tekst ble vedtatt:

«All States need to make special efforts to establish the necessary framework to achieve and maintain a world without nuclear weapons.»

På det internasjonale nivået har Norge ifølge forslagsstillerne en lang og god tradisjon i å være blant de absolutt mest progressive på dette feltet. Forslagsstillerne viser til at dette grunnlovsforslaget befester noe av denne tradisjonen også i Grunnloven. Forslaget er etter forslagsstillerens syn også en oppfølging av internasjonale forpliktelser ved at Norge med dette yter en ekstra innsats for å legge til rette for en verden uten atomvåpen i eget lovverk. Som sluttdokumentet fra den ovennevnte tilsynskonferansen også vektlegger, er det avgjørende at stater bidrar til rettsliggjøring av atomnedrustningspolitikk slik dette grunnlovsforslaget gjør.

I det nevnte sluttdokumentet poengterer statene på konferansen deres «deep concern at the catastrophic humanitarian consequences of any use of nuclear weapons, and reaffirm[ed] the need for all states at all times to comply with applicable international law, including international humanitarian law».

Annen tilsvarende lovgivning i andre land

Forslagsstillerne viser til at mange land har innført tilsvarende lovgivning, også strengere enn det som foreslås, for å forby atomvåpen nasjonalt. Forslaget inneholder en gjennomgang av denne lovgivningen i New Zealand, Filippinene, Østerrike, Mongolia, Bangladesh og Japan.

Om forslaget

Siden det i innværende periode også fremmes forslag om å endre § 25 (mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet), fremmes forslaget i to alternativer, tilpasset ulike mulige utfall av behandlingen av det nevnte forslaget om endring av § 25.

Under henvisning til grunnlovsvedtak 6. mai 2014 omhandler innstillingen bare forslagene fremmet på bokmål og nynorsk.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 25 nytt tredje ledd skal lyde:

Atomvåpen må ikke produseres, innføres, brukes eller utplasseres i riket.

–

Atomvåpen må ikke produserast, førast inn, brukast eller setjast ut i riket.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 25 nytt annet ledd skal lyde:

Atomvåpen må ikke produseres, innføres, brukes eller utplasseres i riket.

–

Atomvåpen må ikkje produserast, førast inn, brukast eller setjast ut i riket.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 12:11 (2011–2012) om endringer i Grunnloven § 25.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at det siden 1950-årene har vært etablert norsk sikkerhetspolitikk at Norge ikke tillater utplassering av atomvåpen eller etablering av utenlandske baser på norsk territorium i fredstid.

Flertallet mener denne politikken har hatt en stabil og bred politisk oppslutning, og den har stått seg godt gjennom snart 60 år og gjennom ulike sikkerhetspolitiske epoker.

Flertallet viser videre til at et slikt eksplisitt og detaljert forbud mot produksjon, innføring, bruk og utplassering av én spesiell våpentype vil utgjøre et brudd med norsk konstitusjonell tradisjon. Det ville også reise spørsmål om presedens gjennom grunnlovsfesting av forbud mot andre typer masseødeleggelsesvåpen og våpentyper som må oppfattes

som spesielt inhumane eller skadelige for sivilbefolkningen eller miljøet.

Flertallet mener det ikke bør herske tvil om at norsk politikk på dette feltet fremdeles ligger tydelig fast og anser det derfor for unødvendig også å opprette rettslige rammer gjennom en grunnlovsendring.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til den tverrpolitiske, norske støtten til arbeidet for en verden fri for atomvåpen, blant annet fordi full avskaffelse av atomvåpen vil gi en tryggere verden. På bakgrunn av dette fremmet en enstemmig utenriks- og forsvarskomite følgende forslag i Innst. 199 S (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen arbeide aktivt for en verden fri for atomvåpen og bidra til gjennomføring av Ikkespredningsavtalens (NPT) forpliktelser, innta en aktiv rolle som pådriver for ikke-spredning og for nedrustning med sikte på en balansert, gjensidig, irreversibel og verifiserbar avskaffelse av atomvåpen, og på dette grunnlaget arbeide langsiktig for et rettslig bindende rammeverk for å sikre dette målet.»

Dette flertallet viser i denne sammenheng også til at NATOs strategiske konsept forplikter alliansen til målet om å legge til rette for en verden uten atomvåpen.

Dette flertallet viser til at Norge har hatt et tydelig standpunkt mot atomvåpen på norsk jord siden Einar Gerhardsen proklamerte sitt «ingen atomvåpen på norsk jord i fredstid» på Nato-toppmøtet i Paris i 1957. Denne politikken har ikke bare unison politisk støtte i Norge, men også tydelig aksept blant våre allierte.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at et alminnelig forbud mot atomvåpen på norsk jord i Grunnloven kan stride mot etablert norsk sikkerhetspolitikk som ble definert på slutten av 1950-årene. I korthet går denne ut på at Norge ikke tillater utplassering av kjernevåpen eller etablering av utenlandske baser på norsk territorium i fredstid.

Disse medlemmer viser til at norske myndigheter må kunne vurdere endringer i base- og atomvåpenpolitikken dersom situasjonen skulle forverre seg dramatisk i negativ retning. Disse medlemmer viser til at dagens politikk består av beroligelse (fravær av baser og atomvåpen) i fredstid, men også avskrekking (politikken kan endres dersom sikkerhetssituasjonen endres). Dagens politikk samsvarer godt med NATOs strategiske konsept.

Disse medlemmer mener at et grunnlovsforbud mot atomvåpen i Norge vil kunne oppfattes som

undergravende i forhold til etablert alliansepolitikk og samtidig frata norske myndigheter sikkerhetspolitisk handlefrihet. Disse medlemmer mener dessuten at grunnlovsforslaget vil kunne oppfattes å være på kant med NATOs strategiske konsept, som fastslår at kjernevåpen inngår i alliansens avskrekkingstrategi.

Å vedta en grunnlovsbestemmelse som den foreslåtte vil etter disse medlemmers vurdering ikke ha annen virkning enn å skape usikkerhet om norsk utenriks- og forsvarspolitik.

Disse medlemmer antar at forslagsstillerne med «simpelt flertall» i Stortinget har ment å henvise til «alminnelig flertall». Disse medlemmer hevder videre at norsk sikkerhet i etterkrigstiden har ut fra en overveldende tilslutning til alliansepolitikken – felles sikkerhet gjennom integrert forsvarssamarbeid mellom vestlige demokratier – blitt realisert gjennom vårt NATO-medlemskap. Vernet om Norges frihet har vært basert på alliansens militærkonsept som ikke på noe tidspunkt har fraskrevet seg prinsippet om å bruke atomvåpen, så lenge disse finnes utenfor alliansen og hos land som kan utgjøre en trussel mot Norge. En troverdig avskrekkelse er avgjørende for at atomvåpen de facto aldri kommer i bruk, og reduserer tilsvarende risikoen for angrep med konvensjonelle våpen.

Disse medlemmer viser til at det er riktig at Norges regjeringer historisk har pålagt seg selv visse begrensninger gjennom atom- og basepolitikken, men erklæringen er knyttet til fredstid. Paris-erklæringen er for øvrig et uttrykk for regjeringens politikk som etter vår forfatning har prerogativer innen utenriks- og forsvarspolitikken, og hvor det har vært uaktuelt å lovgi om forsvarsdoktriner. En grunnlovsregulering av det samme ville være enda mindre aktuelt fordi den vil sette grenser for utenriks- og forsvarspolitiske beslutninger som tilligger enhver suveren stat.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, vil ikke tilrå at forslaget bifalles.

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at bruk av atomvåpen har humanitære konsekvenser som overgår alle andre våpen. Våpenet skiller seg også fra konvensjonelle våpen ved at det i bruk først og fremst rammer uskylldige sivile, ikke stridende. Det var om lag 350 000 mennesker i Hiroshima da atombomba ble sluppet over byen. Få måneder senere, i desember 1945, hadde rundt 140 000 mennesker mistet livet.

Disse medlemmer understreker at det ikke er noen god grunn til at atomvåpen skal være tillatt.

Mens verden har forbudt kjemiske våpen og biologiske våpen, er den tredje typen masseødeleggende våpen – atomvåpen – fortsatt tillatt. Dette skjer på tross av at atomvåpen kan være det mest ødeleggende av dem alle.

Disse medlemmer viser til at atomvåpen vil i bruk føre til massiv irreversibel menneskelig og miljømessig ødeleggelse. De fleste av dagens våpen har mange ganger mer sprengkraft enn atombombene som ble sluppet over Japan i 1945. Kun ett av verdens grovt regnet 16 000 atomvåpen kan drepe millioner av mennesker i løpet av få sekunder. Enhver bruk av disse våpnene vil også føre til uopprettelig skade på miljøet.

Disse medlemmer vil videre peke på at de katastrofale effektene av atomvåpen også vil gjøre det tilnærmet umulig for redningsarbeidere og internasjonale organisasjoner å gi humanitær hjelp. Dette gjør atomvåpen til en av vår tids største humanitære utfordringer.

Disse medlemmer viser til risikoen for ulykker, feil eller andre hendelser knyttet til atomvåpen, og videre til at det å inneha atomvåpen kan gjøre et land til mål for andre lands atomvåpen. Norges geografiske plassering gjør det særlig nødvendig å ivareta en rolle som sikrer forutsigbarhet for at vi ikke vil inneha atomvåpen.

Disse medlemmer viser til at flere land allerede har slike bestemmelser nedfelt i sin konstitusjon, og mener det vil være en styrke for Norge med en bestemmelse som tydelig slår fast at produksjon, introduksjon, utplassering eller bruk av atomvåpen i Norge er uaktuelt.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn tilrå at forslaget bifalles.

Disse medlemmer viser til Dokument 12:3 og 12:3 B (2011–2012), jf. Innst. 287 S (2015–2016), der det fremmes forslag om endring i Grunnloven § 25 med sikte på mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse. I Dokument 12:11, jf. innstillingen her, fremmes det forslag til § 25 nytt tredje ledd (alternativ 1 B), alternativt § 25 nytt annet ledd (alternativ 2 B), tilpasset utfallet av behandlingen av Innst. 287 S (2015–2016).

Bestemmelsen vil på bokmål og nynorsk lyde:

«Atomvåpen må ikke produseres, innføres, brukes eller utplasseres i riket.

–

Atomvåpen må ikkje produserast, førast inn, brukast eller setjast ut i riket.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Dokument 12:11 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland, Akhtar Chaudhry, Marit Nybakk og Jette F. Christensen om endringer i Grunnloven § 25 (forbud mot produksjon, introduksjon, utplassering og bruk av atomvåpen i Norge) – alternativ 1 B – bifalles.

Forslag 2

Dokument 12:11 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland, Akhtar Chaudhry, Marit Nybakk og Jette F. Christensen om endringer i Grunnloven § 25 (forbud mot produksjon, introduksjon, utplassering og bruk av atomvåpen i Norge) – alternativ 2 B – bifalles.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 12:11 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland, Akhtar Chaudhry, Marit Nybakk og Jette F. Christensen om endringer i Grunnloven § 25 (forbud mot produksjon, introduksjon, utplassering og bruk av atomvåpen i Norge) – begge alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. mai 2016

Martin Kolberg

leder

Bård Vegar Solhjell

ordfører