



Innst. 287 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:3 og 12:3 B (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 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) og Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland: Grunnlovsforslag 3 (2011–2012) på bokmål og nynorsk

Til Stortinget

Sammendrag

Grunnlovsforslag 3 (2011–2012), som er fremmet av Audun Lysbakken, Snorre Serigstad Valen, Rannveig Kvifte Andresen og Hallgeir H. Langeland, omhandler mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet.

Forslagsstillerne viser til at stortingsflertallet den 5. desember 2001 ga 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.

Forslagsstillerne viser til at Sosialistisk Venstreparti som så ofte før foreslo 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.»

Forslagsstillerne viser til at 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 at det er regjeringen som vedtar dette, uten at Stortinget behøver involveres verken i åpen debatt eller åpne vedtak. Konsultasjoner gjøres i hemmelige, lukkede møter med et utvalg av nasjonalforsamlingen.

At regjeringen ikke trenger å konferere, eller ha flertall i parlamentet for å gå til krig, er en praksis som har bakgrunn i Grunnloven § 25, hvoretter kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt, samt § 26 hvoretter 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 ifølge forlagsstillerne 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.

Forslagsstillerne viser til følgende forhold:

- 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 ifølge forslagsstillerne 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 slo fast at «Landeværnet» og øvrige tropper som ikke regnes som «Linjetropper» ikke kan brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke. 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 i et notat 4. desember 2001.

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.

Formuleringen i den danske grunnloven er 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 ifølge forslagsstillerne en problematisk og omstridt praksis og et argument for å slå fast at det er Stortinget i åpent plenum, og ikke regjeringen, som skal gjøre vedtak om norsk krigsdeltakelse i utlandet.

Den foreslåtte grunnlovsendringen vil ifølge forslagsstillerne bidra til

- en mer 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

Samtidig bør det etter forslagsstillerne oppfatning eksistere en sikkerhetsventil i Grunnloven som garanterer regjeringens mulighet til å handle raskt – også utenfor landets grenser – om 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 er fremmet grunnlovsforslag om å innføre republikk og avvike det arvelige monarkiet, til behandling i perioden 2013–2017, er forslaget til endring av § 25 fremmet i tre alternativer, tilpasset ulike mulige utfall av behandlingen av forslaget om republikk.

Dokument 12:10 (2011–2012) om innføring av republikk som styreform i Norge, jf. Innst. 164 S (2015–2016), ble behandlet i Stortinget 31. mars 2016 og med 135 mot 28 stemmer ikke bifalt.

I grunnlovsforslag 3 (2011–2012) fremmes forslagene i originalspråk. I grunnlovsforslag 3 B fra Hallgeir H. Langeland fremmes forslagene på tidsmessig bokmål og nynorsk. Under henvisning til grunnlovsvedtak 6. mai 2014 omhandler innstillingen bare forslagene fremmet på bokmål og nynorsk.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Grunnloven § 25 skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 25

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.

—
§ 25

Kongen har høgste 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 B (bokmål og nynorsk):

§ 25

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.

—
§ 25

Regjeringa har høgste 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 B (bokmål og nynorsk):

§ 25

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.

—
§ 25

Presidenten har høgste 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.»

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 12:3 og 12:3 B (2011–2012) om endring av Grunnloven § 25.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Miljøpartiet De Grønne, er enig med forslagsstillerne når de viser til at det å sende en nasjon inn i en krig er noe av det mest alvorlige et land kan gjøre. I dag er det etablert praksis at det er regjeringen som vedtar dette, uten at Stortinget behøver å involveres i verken åpen debatt eller åpne vedtak, men konsultasjoner gjøres i lukkede møter med et utvalg av nasjonalforsamlingen.

Flertallet viser til at praksisen har bakgrunn 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 innkalle 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.

Flertallet viser til at prerogativet har vært omstridt.

I 2001, da Sosialistisk Venstreparti mente at et forslag om å sende soldater til Afghanistan burde debatteres i stortingssalen, uttalte daværende leder av utenrikskomiteen Torbjørn Jagland:

«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.»

Gunnar Garbo, tidligere stortingsrepresentant for Venstre og FN-topp, skrev 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.»

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 støttet Utenriksdepartementets tolkning i et notat 4. desember 2001:

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

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet, Sosialistisk

Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener vi skal følge den konstitusjonelle praksis som er anerkjent av så vel Utenriksdepartementet som konstitusjonell avdeling i Stortinget, og vil derfor tilrå at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne understreker at det å sende norske soldater i krig er en alvorlig beslutning, som krever åpenhet og debatt om de reelle forhold. En slik avgjørelse har innvirkning på landets sikkerhetssituasjon, på trusselbildet og kan ha svært alvorlige konsekvenser for det personellet som skal sendes ut.

Disse medlemmer viser til at Stortinget stadig fatter små og store beslutninger med betydning for alle samfunnsområder. Ikke alle beslutninger får stor betydning. Det er dette som er Stortingets grunnlovfestede plikter. Disse medlemmer mener det er kontrast mellom hvordan deltakelse i krigsoperasjoner i utlandet håndteres og Stortingets øvrige oppgaver.

Disse medlemmer mener at folket har krav på åpen debatt blant politiske ledere når beslutninger om å sende norske styrker i krig skal fattes. Da både Danmark og Norge bestemte seg for å delta i bombingen av Libya, behandlet Danmark saken i Folketingets plenum. I Norge ble de parlamentariske lederne på Stortinget orientert over telefon.

Slik disse medlemmer ser debatten, er en vanlig innvending at tiden ikke strekker til, og at det er praktisk vanskelig å få til en fullverdig demokratisk behandling. Slike situasjoner vil selvsagt kunne oppstå, noe grunnlovsforslaget tar høyde for. Når en også vet at vårt naboland Danmark håndterer dette, får argumentet om praktiske og tidsmessige forhold mindre relevans.

Disse medlemmer mener at en stortingsbehandling i plenum vil gi avgjørelsen større tyngde og sterkere demokratisk forankring. En slik behandling vil tilføre beslutningen det alvor et den fortjener, og vil også bidra til debatt. Ikke minst vil det bety at hvert eneste parti, og hver representant, må stemme for og stå for sitt syn.

Om norske styrker skal sendes i krig er en avgjørelse Stortinget i plenum må ta.

Disse medlemmer viser til Stortingets behandling 31. mars 2016 av grunnlovsforslag om innføring av republikk som styreform i Norge, jf. Dokument 12:10 (2011–2012) og Innst. 164 S (2015–2016). Forslaget ble med 135 mot 28 stemmer ikke bifalt. Som en følge av dette bortfaller alternativene 2 B og 3 B.

Disse medlemmer tilrå på denne bakgrunn at forslaget til endring i Grunnloven § 25, alternativ

1 B, bifalles, slik at bestemmelsen på bokmål og nynorsk lyder:

«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 høgste 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.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

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) og Dokument 12:3 B (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland: Grunnlovsforslag 3 (2011–2012) på bokmål og nynorsk – alternativ 1 B – bifalles.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

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) og Dokument 12:3 B (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland: Grunnlovsforslag 3 (2011–2012) på bokmål og nynorsk – bifalles ikke.

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

Martin Kolberg

leder

Jette F. Christensen

ordfører

