



STORTINGET

Innst. 247 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:45 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Marit Arnstad, Per Olaf Lundteigen, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om endring i § 25 (bruk av rikets forsvarsmakt på fremmed jord)

Til Stortinget

Sammendrag

Grunnlovsforslag 12:45 (2015–2016), som er fremmet av Marit Arnstad, Per Olaf Lundteigen, Kjersti Toppe og Helge Thorheim, gjelder bruk av rikets forsvarsmakt på fremmed jord.

Forslagsstillerne foreslår at den til nå mer eller mindre formløse kontakten mellom regjeringen og Stortinget mht. bruk av landets forsvarsmakt i væpnet konflikt utenlands blir underlagt en fast fremgangsmåte som sikrer folkevalgt styring og kontroll. Forslagsstillerne viser til at det med våre begrensede ressurser er nødvendig at tilstedeværelse av militære styrker i Norge ikke svekkes gjennom langvarige og omfattende utenlandsoppdrag. Stortinget kan ifølge forlagsstillerne ikke overlate norsk forsvarspolitik til regjeringen. Grunnlovsforslaget skal sikre dette.

Forslagsstillerne har en todelt begrunnelse for forslaget.

For det første: Forslaget sikrer Norges øverste organ – Stortinget – bedre overordnet kontroll med bruken av norske forsvarsstyrker. Endringen avklarer den tvil som har vært gjort gjeldende med hensyn til om Norge uten Stortingets samtykke kan starte en angrepskrig i utlandet (jf. sitat fra Gunnar Garbos (V) artikkel i VG

16. januar 2008 inntatt i Innst. 287 S (2015–2016) om endring i Grunnloven § 25 (mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet)). Planlagte utenlandsoperasjoner som ikke kun er øvelser, skal forankres i stortingsvedtak. Begrepet væpnet angrep, slik det her brukes, er synonymt med «krig» som omfatter både de facto og de jure angrep. Bestemmelsen utløses med andre ord også selv om det ikke foreligger noen krigserklæring.

Den foreslåtte bestemmelsen gjelder ikke i tilfelle av overraskende angrep på Norge eller en av landets allierte, der Norge iht. NATO-paktens artikkel 5 («i samråd med de andre parter straks å ta slike skritt som den anser for nødvendig [i tilfelle av et væpnet angrep på en av våre allierte], derunder bruk av væpnet makt») plikter å bidra til forsvaret av den av våre allierte som er angrepet.

Bestemmelsen er videre kun prosessuell og forbyr ikke norsk krigsdeltakelse i utlandet. Denne kommer derfor ikke på kant med de uttalelser som hhv. Utenriksdepartementets rettsavdeling og Stortingets konstitusjonelle avdeling avga i 2001 (Innst. 287 S (2015–2016) s. 4 første spalte), og som gjaldt det materielle spørsmålet om § 25 var til hinder for norsk deltakelse i utenlandsoperasjoner. Den nye passusen avklarer og formaliserer Stortingets deltakelse i beslutningsprosessen gjennom formelle vedtak. Derved fjernes tvilen om det er tilstrekkelig at regjeringen f.eks. orienterer den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé eller kun noen av komiteens representanter. Den avklarer også om kun sms-meddelelser eller e-postbehandling skal være tilstrekkelig. Passusen er likevel ikke ment å hindre at Stortinget konsulteres dersom regjeringen finner det nødvendig, eller hvis tidspress ikke lenger er et argument som umuliggjør stortingsbehandling.

For det andre: Å sende norske soldater i krig i utlandet er en alvorlig beslutning. Dette må ifølge forslagsstillerne kun skje etter grundige overveielser, debatt og vedtak i Stortinget. Formålet med norske militære styrker er å forsvare landet mot fiendtlige angrep på norsk jord. Dette skal oppfylle sentrale mål for Forsvaret, slik fhv. stabssjef i Sjøforsvarsstaben, Jacob Børresen (Norges strategiske stilling og begrunnelsen for et norsk militært forsvar: Innledning til diskusjon på Forsvarspolitisk utvalgs 2. møte i Oslo, onsdag 27. september 2006 s. 3) uttrykte det som å sikre

«stabilitet og sikkerhet i egne nærområder og skaffe regjeringen større handlefrihet i krisesituasjoner, forebygge hva Johan Jørgen Holst kalte 'spenningsskapende uklarheter' i områder underlagt norsk jurisdiksjon. Stikkordet er tilstedeværelse. Formålet med tilstedeværelse er todelt. På den ene siden skal tilstedeværelsen tjene til å påvirke omgivelsene. Det skjer gjennom å signalisere, interessere, verdier og prioriteringer, demonstrere engasjement og forpliktelse og gjennom å formidle til omverdenen sannsynlige konsekvenser av en uønsket handling. Hensikten er å markere og manifestere rettigheter. På den annen side skal militær tilstedeværelse tjene til å øke myndighetenes handlefrihet, deres evne til å håndtere situasjoner og utfordringer som måtte oppstå på det lavest mulige spenningsnivå».

Fhv. ambassadør Mette Kongshem skriver i kronikken «Nato rasler med sablene» at

«[n]asjonalt kontroll over Forsvaret har vært en bærebjelke i norsk forsvarspolitik i etterkrigstiden. Norge skulle ikke kunne trekkes inn i en krig uten godkjenning fra landets folkevalgte organer». (Klassekampen 23. juli 2016 s. 34–35)

Forslagsstillerne mener det har hastet med grunnlovfesting av dette i lang tid. Med våre begrensede ressurser er det ifølge forslagsstillerne nødvendig at tilstedeværelse av militære styrker i Norge ikke svekkes gjennom langvarige og omfattende utenlandsoppdrag. Stortinget kan ikke overlate norsk forsvarspolitik til regjeringen. Grunnlovsforslaget sikrer dette.

Forslaget fremmes i to alternativer.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 25 andre ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Kongen kan ikke sende tropper ut av landet for å delta i væpnet angrep på fremmed jord uten at Stortinget i møte for lukkede dører har gitt sitt samtykke.

–

Kongen kan ikke sende troppar ut or landet for å delta i væpna åtak på framand jord utan at Stortinget i møte for stengde dører har gjeve samtykke.

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd.

Alternativ 2:

Rikets forsvarsmakt må ikke brukes utenfor rikets grenser uten at Stortinget i lukket møte har gitt sitt samtykke.

–

Forsvarsmakta til riket må ikkje brukast utanfor grensene til riket utan at Stortinget i møte for stengde dører har gjeve samtykke.

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til Dokument 12:45 (2015–2016) om endring av Grunnloven § 25.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det å sende norske soldater i krigsoperasjoner er blant de mest alvorlige beslutninger norske myndigheter kan treffe.

Gjeldende bestemmelse i Grunnloven § 25 annet ledd lyder: «Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene, må aldri uten Stortingets samtykke brukes utenfor rikets grenser.»

Av bestemmelsen går det fram at det kreves Stortingets samtykke dersom tropper skal sendes utenlands. Flertallet viser imidlertid til at det i dag er etablert kontakt mellom regjeringen og Stortinget med hensyn til bruk av landets forsvarsmakt i væpnet konflikt utenlands, men at denne ikke synliggjør Stortingets samtykke i form av et protokollert vedtak. Det foreliggende grunnlovsforslaget tar sikte på å etablere en fast fremgangsmåte som sikrer folkevalgt styring og kontroll.

Flertallet vil understreke viktigheten av klare prosedyrer for behandling av spørsmål av stor betydning. Beslutning om krigsdeltakelse er blant disse. Formuleringen i begge de foreliggende alternativene reiser imidlertid en rekke spørsmål som krever avklaring. Det er for eksempel uklart hvorledes bestemmelsen skal håndteres i forhold til Atlanterhavspakten artikkel 5, og hvor omfattende deltakelse som skal til før Stortingets samtykke kreves.

Flertallet stiller også spørsmål ved om det bør grunnlovfestes at Stortingets behandling av en eventuell deltakelse i væpnede aksjoner skal skje i lukket møte,

og viser til at det kan være hensiktsmessig å avgjøre dette fra gang til gang.

Fler tallet finner det naturlig at det arbeides videre med prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning ved norsk militær innsats i utlandet.

På dette grunnlag vil fler tallet derfor tilrå at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er viktig at norsk deltakelse i militære operasjoner og krigshandlinger på fremmed jord blir debattert og godkjent av Stortinget i form av et protokollert vedtak, dette fordi folk har krav på en åpen debatt blant politiske ledere når beslutninger om å sende norske styrker i krig skal fattes. En stortingsbehandling i plenum vil gi avgjørelsene større tyngde og sterkere demokratisk forankring.

Disse medlemmer mener en slik behandling vil tilføre beslutningen det alvorset den fortjener. Samtidig vil det innebære at hver eneste representant må stemme for og stå for sitt syn. Derfor bør avgjørelser om norsk deltakelse i krigføring utenlands synliggjøres i form av en plenumsbehandling i Stortinget.

Disse medlemmer vil understreke at det er et politisk ansvar å sende ut norske soldater som deltar i utenlandsoperasjoner. Når en avgjørelse om norske militære bidrag er fattet, fortjener norske soldater full anerkjennelse og støtte for sitt bidrag på vegne av fellesskapet i Norge. Disse medlemmer slår fast at norske soldater utfører sitt oppdrag på en svært god måte og etter høy etisk standard.

Disse medlemmer vil også poengtere at det overfor de kvinner og menn som blir sendt ut i strid, er viktig å ha en slik forankring, ved at de skal være trygge på at det er gitt dem et oppdrag med et tillitsvotum fra det norske parlamentet.

Disse medlemmer viser til at Stortinget gjennom en slik bestemmelse også skal votere over forslag om norske militære aksjoner og norske styrkers deltakelse i internasjonale militære aksjoner.

Disse medlemmer vil også vise til våre nordiske naboland, som har forankret sin deltakelse i militære operasjoner i sine respektive parlament. I Danmark, som også er medlem av forsvarsalliansen NATO, er det kun Folketinget som kan godkjenne militære operasjoner utenlands, slik det er formulert i den danske grunnloven § 19 punkt to:

«Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mot nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte treffe i medfør av denne bestemmelse, skal straks forelægges Folketinget. Er Folketinget ikke samlet, skal det uophødeligt sammenkaldes til møde.»

Disse medlemmer viser også til kapittel 15 § 1 i den svenske Grunnloven:

«Kommer riket i krig eller krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen til sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta at riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm»,

og videre i kapittel 15 § 14:

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

Disse medlemmer mener, i likhet med våre nordiske naboland, at det er Stortingets folkevalgte som skal ha siste debatt og ord før krigshandlinger iverksettes.

Disse medlemmer tilrår på denne bakgrunn at forslaget til endring i Grunnloven § 25, alternativ 2, bifalles, slik at bestemmelsen på bokmål og nynorsk lyder:

«Rikets forsvarsmakt må ikke brukes utenfor rikets grenser uten at Stortinget i lukket møte har gitt sitt samtykke.»

–

«Forsvarsmakta til riket må ikkje brukast utanfor grensene til riket utan at Stortinget i møte for stengde dører har gjeve samtykke.»

Nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser videre til at den foreslåtte bestemmelsen ikke gjelder i tilfelle av overraskende angrep på Norge eller en av landets allierte, der Norge i henhold til Atlanterhavspakten artikkel 5 plikter å bidra til forsvaret av den av våre allierte som er angrepet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at det i forrige periode ble behandlet et 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), jf. Dokument 12:3 (2011–2012). Dette medlem viser til at Sosialistisk Venstreparti fortsatt står for en politikk for mer åpenhet rundt norsk krigsdeltakelse i utlandet, og at partiets primærstandpunkt er at beslutninger rundt krigsdeltakelse bør skje ved en åpen og demokratisk debatt i parlamentet. Dette medlem mener at grunnlovsforslaget som nå er til behandling om at Stortinget skal samtykke til å sende soldater til utlandet, er et steg i riktig retning for å få mer åpenhet og demokrati rundt beslutninger om deltakelse i krig.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Dokument 12:45 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Marit Arnstad, Per Olaf Lundteigen, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om endring i § 25 (bruk av rikets forsvarsmakt på fremmed jord) – alternativ 2 – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:45 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Marit Arnstad, Per Olaf Lundteigen, Kjersti Toppe og Helge Thorheim om endring i § 25 (bruk av rikets forsvarsmakt på fremmed jord) – alternativ 1 og alternativ 2 – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. april 2018

Dag Terje Andersen

leder og ordfører