



STORTINGET

Innst. 257 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:18 (2015–2016)

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

Til Stortinget

Sammendrag

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

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 klarhet 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 todelte. 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 ulovhemlet 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. Forslagsstillerne mener 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 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.

Forslagsstillerne mener 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 rettsikkerhet 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.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«*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]»

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, Solveig Horne, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til grunnlovsforslaget om endring i Grunnloven § 25, flytting av bestemmelsen om militærmakt mot innbyggerne. Komiteen viser til at det foreslås å oppheve bestemmelsen i § 101 tredje ledd og flytte samme bestemmelse til nytt tredje ledd i § 25.

Komiteen peker på at bestemmelsen om militærbruk mot innbyggerne frem til grunnlovsrevisjonen i 2014 lå under § 99, som i forbindelse med revisjonen ble opphevet. Denne paragrafen dreide seg om frihetsberøvelse og ble opphevet av andre årsaker. Komiteen merker seg at Menneskerettighetsutvalget kun skriver følgende om militærbrukbestemmelsen i sin rapport, Dokument 16 (2011–2012):

«Utvalget vil foreslå at § 99 annet ledd om bruk av militærmakt mot sivilbefolkningen ikke følger med, men at denne bestemmelsen inntas som nytt tredje ledd til ny § 101 om forenings- og forsamlingsfrihet, se nærmere kapittel 29. Dette har sammenheng med at bruk av militærmakt mot sivilbefolkningen i mange sammenhenger kan ses som en særlig begrensning i befolkningens forsamlingsrett og har mindre til felles med frihetsberøvelse.»

Komiteen viser til at § 99 ble vedtatt opphevet, og at bestemmelsen om militærbruk mot innbyggerne ikke ble flyttet sammen med bestemmelsene om frihetsberøvelse.

Komiteen vil fastholde at bestemmelsen gjelder all bruk av militærmakt mot innbyggerne, inkludert, men ikke begrenset til i forbindelse med forsamlingsretten. Bestemmelsen regulerer militærbruk mot innbyggerne generelt, samt at den ivaretar konstitusjonelle makt- og kompetansefordelingshensyn mellom regjering og Stortinget. Stortinget skal som lovgivende makt og folkets representanter etter bestemmelsen bestemme vilkårene for militær maktbruk overfor befolkningen.

Komiteen viser til at en endret plassering av bestemmelsen som nytt ledd i § 25 vil plassere bestemmel-

sen sammen med de andre bestemmelsene som regulerer bruken av militærmakt og forholdet mellom storting og regjering i disse spørsmålene. Komiteen mener at plasseringen av bestemmelsen dermed vil svare bedre med det faktiske innholdet.

På denne bakgrunn anbefaler komiteen at forslaget alternativ 1 bifalles, slik at § 101 tredje ledd oppheves og at § 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.»

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 12:18 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Peter Christian Frølich og Michael Tetzschner om endring i § 25 (flytting av bestemmelsen om militærmakt mot innbyggerne) – alternativ 1 – bifalles.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. mai 2020

Dag Terje Andersen

leder

Freddy André Øvstegård

ordfører

