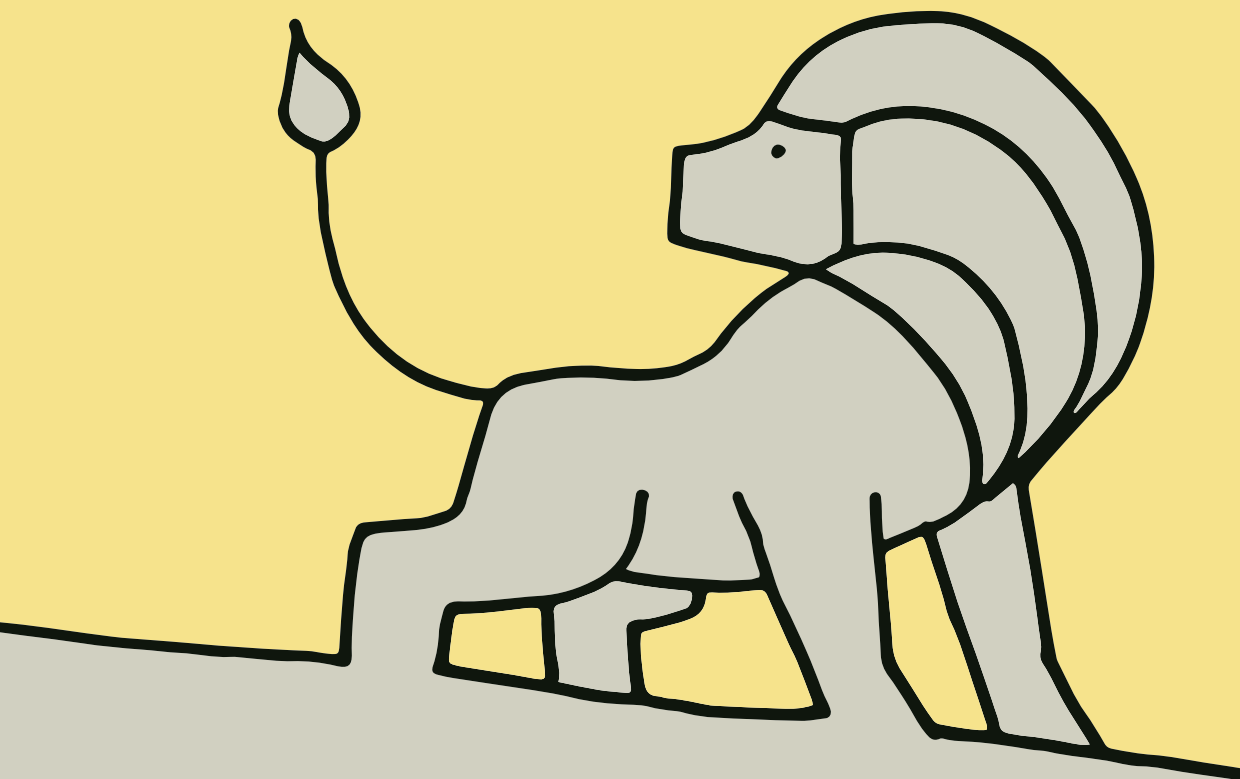


Micheline Egge Grung
og Tormod Heier (red.)



Stortinget
og den lange krigen,
1991–2021

STORTINGET OG DEN LANGE KRIGEN, 1991–2021

MICHELINE EGGE GRUNG OG TORMOD HEIER (RED.)

STORTINGET
OG DEN LANGE KRIGEN,
1991–2021

 GYLDENDAL

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2021
1. utgave, 1. opplag 2021

ISBN 978-82-05-54336-2

Omslagsillustrasjon: Ingunn Wold
Omslagsdesign: Gyldendal Akademisk

Sats: HAVE A BOOK

Brødtekst: Minion 10,5/15 pkt

Papir: 90 g Amber Graphic

Trykk: Opolgraf, Polen

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Akademisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk
akademisk@gyldendal.no

Forfatterne/Forfatteren har mottatt støtte fra Det faglitterære fond.

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling,
som utskrift og annen kopiering, bare tillatt når det er hjemlet i lov
(kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale
med Kopinor (www.kopinor.no).

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

Alle Gyldendals bøker er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.
Se www.gyldendal.no/miljo

Stortingets forord

Tone Wilhelmsen Trøen

STORTINGSPRESIDENT

Stortinget og det politiske arbeidet vi utfører, er styrt av konstitusjonelle rammer som har blitt utviklet, endret og justert gjennom mer enn 200 år. Arbeidet med å sikre at vi som Norges øverste folkevalgte organ til enhver tid fatter våre beslutninger på korrekt måte, og på de områdene som omfattes av vårt ansvar, krever solide kunnskaper.

Derfor er opparbeidelse og spredning av kunnskap om Stortinget, vår rolle og vårt arbeid både en viktig del av vår egen virksomhet og noe vi oppmuntrer forskermiljøene og andre til å gi seg i kast med. Slik kunnskap er viktig av hensyn til vårt eget arbeid som folkevalgte og som nasjonalforsamling. Formidling av kunnskapen er viktig, fordi kunnskap og debatt er grunnleggende forutsetninger for demokratiet, og for å sikre demokratisk tillit og deltakelse i befolkningen. Ny eller oppdatert kunnskap, og det at man stiller spørsmål ved eksisterende praksis og erfaring, er en viktig del av den åpne, demokratiske debatten om hvordan beslutninger i samfunnet fattes.

Utenrikspolitikk og spørsmål om krig og fred er det politikkområdet som har endret seg mest fra 1814 til i dag, med tanke på Stortinget og andre parlamenters rolle. Voldelige konflikter og krig mellom enkeltmennesker, grupper, folk og land er antagelig like gamle fenomener som menneskeheten selv. Det er imidlertid bare de siste omtrent 100 årene de har vært oppfattet som saker folket selv skal påvirke eller ha en rolle gjennom sine folkevalgte organer.

Utenrikspolitikk og krig har tradisjonelt vært kongenes og regjeringenes domene, ikke parlamentenes. Et langt stykke på vei er det slik fortsatt. Slik vår egen Grunnlov også fastslår i paragrafene 25 og 26, men ikke uten unntak, og med flere forbehold enn den hadde i 1814. Som vi uten tvil skal lære mye mer om i denne boken, har dette altså endret seg med utviklingen av de moderne demokratiene, særlig etter første verdenskrig. Norge er ikke noe unntak.

Over tid har utenrikspolitikk og innenrikspolitikk blitt vevet mer og mer sammen, og grensene mellom dem har blitt mer uklare. Likevel er det fortsatt slik at utenrikspolitikken, til forskjell fra innenrikspolitikken, i det store og hele er preget av konsensus. Vi søker i spørsmål om forholdet til andre land, og om krig og fred, å finne frem til og kommunisere enighet på tvers av politiske skillelinjer i så høy grad som mulig. Slik har det vært så lenge Norge har ført en selvstendig utenrikspolitikk, siden 1905. Det påvirker både hvordan vi arbeider med utenrikspolitiske spørsmål, og hvordan de utenrikspolitiske debattene arter seg, i og utenfor Stortinget.

Å beslutte å sende norske kvinner og menn i krig, eller bruke Norges ressurser til krigshandlinger mot et annet land og dets befolkning, er blant de vanskeligste, mest dramatiske og alvorlige beslutningene myndighetene kan ta. Det er en beslutning som har enormt store konsekvenser for menneskene som sendes i krig, for befolkningen som rammes av krigshandlingene, og for vår relasjon til fremmede makter. Likevel har beslutningen om at Norge skal delta i militære operasjoner, krig, krigsliknende handlinger eller engasjere seg i væpnede konflikter, blitt tatt flere ganger de siste 30 årene. Vi må anta at det også i fremtiden vil komme situasjoner der norske myndigheter må ta stilling til om Norge skal delta i militære operasjoner og krig eller ei.

Det er helt avgjørende at slike beslutninger fattes av riktige organer, i tråd med Grunnloven, på bakgrunn av relevant informasjon og etter nødvendige diskusjoner mellom dem som skal være involvert i disse beslutningene.

Stortinget har siden 1917 hatt et eget organ for konsultasjoner i utenrikspolitikken (spesialkomiteen for utenrikssaker), som i dag heter den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen og har 22 medlemmer. Organet ble etablert etter initiativ fra regjeringen. Der er forhandlingene underlagt taushetsplikt, med mindre noe annet uttrykkelig bestemmes. I Stortingets forretningsorden heter det at komiteen har til oppgave å drøfte «viktige spørsmål vedrørende

utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap» med regjeringen, og at slik drøftelse «bør» skje før viktige beslutninger fattes. Hvorvidt dette «bør» også er å oppfatte som «skal», har vært diskutert. En rådende oppfatning i dag synes å være at det i alle fall innebærer en politisk forpliktelse for regjeringen til å ha slike konsultasjoner før sentrale beslutninger på det utenrikspolitiske området fattes.

Med denne boken får vi belyst dette fra flere vinkler og perspektiver. En slik samlet og systematisk analyse av dette viktige og vanskelige temaet har vi ikke hatt før nå. Forfattergruppen har stor faglig tyngde, og kommer til denne diskusjonen fra ulike roller og bakgrunner. Fra Stortingets side hilser vi velkommen en slik kompetent og bred innsats for å belyse denne forholdsvis lite diskuterte siden ved vårt demokrati.

Jeg er ikke i tvil om at det vil komme meninger og konklusjoner på de neste sidene som både opplyser oss og vekker reaksjoner og debatt. Ikke noe kan være bedre. På samme måte som Stortinget er et hus for debatt og meningsbrytning, bør Stortingets rolle på samme måte som andre sider ved vårt folkestyre settes under debatt, for å sikre at våre oppgaver løses på best mulig måte og i tråd med konstitusjonen. Det er ikke minst viktig i så alvorlige saker som spørsmål om krig og fred.

God lesning – og god debatt.

Redaktørenes forord

Da Sovjetunionen ble oppløst og den kalde krigen tok slutt, trodde mange at Norge og verden for øvrig gikk fredeligere tider i møte. Men siden 1991 har Norge vært involvert i en sammenhengende rekke av kriger, i Persiabukta, på Balkan, i Sentral-Asia, i Midtøsten og i Afrika. I denne 30-årsperioden, fra 1991 til 2021, har militær maktbruk i utlandet blitt en normal aktivitet i norsk utenrikspolitikk. Likevel er det få som har diskutert hvilken rolle Stortinget har hatt i denne perioden.

I denne boken gjør vi det. Her diskuterer jurister og statsvitere ulike sider ved Stortingets rolle i krig. Boken har tre deler: (i) Stortinget, Grunnloven og regjeringen; (ii) Stortinget og folkeretten; og til sist (iii) Stortinget og verden.

Del I handler om ansvarsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen når det gjelder Grunnlovens regler for bruk av militærmakt. Torbjørn Knutsen plasserer først Grunnloven inn et idéhistorisk og internasjonalt perspektiv. Christoffer C. Eriksen og Eirik Holmøyvik redegjør deretter for det rettslige forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Ida Andenæs Galtung viser deretter hvordan krigsbegrepet i Grunnloven § 26 kan forstås, mens Tor-Inge Harbo diskuterer Grunnlovens grense for maktbruk i § 26. Til sist diskuterer Micheline Egge Grung hvordan Stortinget har tatt politisk ansvar for mobilisering av norske styrker mellom 1991 og 2011.

I del II retter vi oppmerksomheten mot Norges folkerettslige forpliktelser og Stortingets rolle. Først drøfter Geir Ulfstein Stortingets kontroll med de folkerettslige sidene ved utenlandsoppdragene. Deretter beskriver Sigrid Redse

Johansen Stortingets ansvar for å regulere maktbruken. Til sist diskuterer Tor-Inge Harbo hvordan folkerettslige bestemmelser og vedtak kan tolkes i lys av ulike forskningstradisjoner.

I del III hever vi blikket og trekker inn den internasjonale konteksten. Øyvind Østerud peker først på «krigens nye ansikt» og de utfordringene dette skaper for Stortinget. Tormod Heier forklarer deretter hvilken betydning utviklingen i forholdet mellom lovgivende og utøvende myndigheter i USA og Storbritannia har for Stortinget. Etter dette diskuterer Micheline Egge Grung Stortingets dilemma vedrørende Norges forpliktelser som medlem både av FN og av NATO. Avslutningsvis retter Rune Ottosen et kritisk blikk på mediernes dekning av norske utenlandsoppdrag siden 1991.

Til slutt i boken gir Oda Bjørge Bringa et blikk på Norden når det gjelder parlamentarisk kontroll med militærmakten.

En stor takk rettes til våre medforfattere. Takk også til Fritt Ord, Eckbos legat og Fredsstiftelsen for bidrag som dekker produksjonskostnadene, og til Høgskolen i Innlandet for forskningsstøtte. Takk også til Odd Harald Kvammen ved Stortingsarkivet for kildemateriale, og til fagfellene som har kommet med verdifulle kommentarer og innspill underveis i skrivearbeidet. Redaksjonssjef Vibeke Høegh-Omdal takkes for godt samarbeid. Og til sist, takk til stortingspresident Tone Wilhelmsen Trøen og presidentskapet for et inspirerende forord.

Oslo og Lillehammer, 25. januar 2021

Micheline Egge Grung
Høgskolen i Innlandet

Tormod Heier
Forsvarets høgskole

Innhold

DEL I STORTINGET, GRUNNLOVEN OG REGJERINGEN	17
KAPITTEL 1 STORTINGET, KRIGEN OG GRUNNLOVENS ÅND	18
<i>Torbjørn L. Knutsen</i>	
Grunnlovers ånd	19
Grunnlovers grenser	22
Indrepolitiske begrensninger	23
Internasjonale begrensninger	24
Norge, Grunnloven og utenrikspolitisk praksis	27
Krig og unionsoppløsning	29
Grunnloven og stormaktsbalansen	29
Systemendring og tilpasning	33
Nye impulser, en ny utenrikspolitikk	33
Bipolar stabilitet	34
Unipolaritet og endring	34
Konklusjoner	36
Stortinget og krigen	36
Krigene etter den kalde krigen	37
Videre analyse	38
KAPITTEL 2 KRIG OG KONTROLL:	
STORTINGETS ROLLE I NORSKE KRIGER	44
<i>Christoffer C. Eriksen og Eirik Holmøyvik</i>	
Det rettslige forholdet mellom regjeringen og Stortinget	46
Hovedtrekkene ved historien til Grunnloven §§ 25 og 26	49
Eldre praksis ved bruk av norske styrker i utlandet	51
Nyere praksis – Stortingets kontrollfunksjon i de nye krigene	57
Prosessuelle krav til regjeringens beslutninger	58
Oppdatering av Grunnloven	62

KAPITTEL 3 KRIGSBEGREPET I GRUNNLOVEN § 26	67
<i>Ida Andenæs Galtung</i>	
Krig til forsvar av landet	68
Nærmere om krigsbegrepet	69
Det tradisjonelle krigsbegrepet	70
Formålet med Grunnlovens § 26 første ledd	72
Krigsretten begrenses	73
Fra tradisjonell krig til generell våpenmakt	74
Utvikling i folkerettslige regler om maktbruk	75
Er det tradisjonelle krigsbegrepet utdatert?	77
Krigsbegrepet i formell lov	77
Høyesteretts vurdering av «krigstid» i Quisling-saken	78
Krigsbegrepet ved landssvik	79
Sammenfatning	81
Norsk debatt om krigsbegrepet	81
Diskusjon om krig og konflikt i Afghanistan 2001–2014	82
Uenighet om krigsbegrepet	83
Konklusjon	84
 KAPITTEL 4 GRUNNLOVENS GRENSE FOR NORSK MAKTBRUK	88
<i>Tor-Inge Harbo</i>	
Kort om tolkning av Grunnloven	91
«Krig til forsvar av landet»	92
«Må gavne Norges sikkerhet eller sikkerhetspolitiske interesser»	94
En konsekvent konstitusjonell praksis?	96
Grunnlovens krigsbegrep og folkerettens maktbegrep	97
Norske myndigheters og særlig Stortingets oppfattelser	99
Konklusjon	102
 KAPITTEL 5 DEMOKRATI I KRIG.	
STORTINGET OG POLITISK ANSVAR 1991–2011	107
<i>Micheline Egge Grung</i>	
Stortingets politiske ansvar før mobilisering	108
Golfkrigen 1991. Bred medvirkning i stortingssalen og samtykke	108
Kosovo-krigen 1999. Politisk ryggdekning i DUUK	110
Afghanistan-krigen 2001. Plenumsdebatt om Stortingets samtykke var nødvendig	112
Libya-krigen 2011. Politisk støtte i DUUFG og per mobiltelefon	115
Hva kan være grunnene til variasjonen i Stortingets rolle og ansvar?	117
Hvordan har Stortinget ført tilsyn med regjeringen under krigenes gang og etter krigene?	119

Stortingets politiske ansvar under Golfkrigen og Kosovo-krigen	119
Stortingets politiske ansvar under Afghanistan-krigen og Libya-krigen	121
Stortingets politiske ansvar etter krig. Evalueringene etter Afghanistan og Libya	122
Hvordan holdt Stortinget regjeringen ansvarlig i debattene om Afghanistan- og Libya-evalueringene?	123
Stortingets egne lærdommer av Afghanistan- og Libya-evalueringene	124
Konklusjon	126
DEL II STORTINGET OG FOLKERETTEN	129
KAPITTEL 6 STORTINGETS KONTROLL MED MILITÆRE	
AKSJONERS FOLKERETTMESSIGHET	130
<i>Geir Ulfstein</i>	
Kosovo – humanitær intervensjon	132
Afghanistan – selvforsvar etter terrorangrepet på USA	133
Irak – hindre masseødeleggelsesvåpen	136
Libya – Responsibility to Protect	139
ISIL – bekjempelse av terrorisme i Irak og Syria	140
Konklusjon	142
KAPITTEL 7 STORTINGETS REGULERING AV MILITÆR MAKTBRUK	
I UTLANDET	146
<i>Sigrid Redse Johansen</i>	
Folkerettens krigføringsregler som krever Stortingets samtykke	147
Hvilke folkerettslige regler for maktbruk har Stortinget vedtatt, og hvordan?	148
Regulering av norske styrkers maktbruk	153
Militære sjefers rettslige handlingsrom	155
Bør frihetsberøvelse i væpnet konflikt undergis større demokratisk (lovgiver)kontroll?	157
Konklusjon	163
KAPITTEL 8 HVORDAN KAN STORTINGET TOLKE FOLKERETTEN?	167
<i>Tor-Inge Harbo</i>	
En formalistisk tilnærming til folkeretten	170
En realistisk tilnærming til folkeretten	175
En pragmatisk tilnærming til folkeretten	178
Konklusjon	180

DEL III STORTINGET OG VERDEN	185
KAPITTEL 9 NYE KRIGER OG PARLAMENTARISK KRIGSMAKT	186
<i>Øyvind Østerud</i>	
Parlamentarisk krigsmakt	187
Krig som maskerade	190
Politisk kontroll og moralsk risiko	195
Norge i Syria	197
Konklusjon	198
KAPITTEL 10 DEMOKRATISK KRIGFØRING?	
UTVIKLINGEN I USA OG STORBRIANNIA	201
<i>Tormod Heier</i>	
Et amerikansk perspektiv	203
Presidentens handlingsrom	203
Hvordan kan presidentens handlingsrom forklares?	207
Utviklingen i Storbritannia	209
Statsministerens politiske handlingsrom	209
Hvordan kan et mindre handlingsrom forklares?	213
Konklusjon	215
KAPITTEL 11 STORTINGETS DILEMMA MELLOM FN OG NATO	224
<i>Micheline Egge Grung</i>	
NATOs nye strategiske konsept og den internasjonale situasjonen i 1994	226
Debatten og vedtaket i Stortinget i 1994. Norge mellom FN og NATO	228
FN-pakten og forpliktelsen til å respektere reglene om militær maktbruk	231
NATO-medlemskapet og gjensidighetsforpliktelsen	232
Hvordan kan Norge oppfylle gjensidighetsforpliktelsen til NATO?	235
Stortingets tragiske dilemma	236
Er stortingsvedtaket akseptabelt i et normativt perspektiv?	237
Konklusjon	238
KAPITTEL 12 30 ÅR I KRIG: HVORDAN KAN VI FORSTÅ	
NORSK MEDIEDEKNING?	241
<i>Rune Ottosen</i>	
Tematiske blindsoner	242
Pressens frakobling	244
Etter den kalde krigen	245
Golfkrigen som vendepunkt	246
Krigen i Jugoslavia	247
Afghanistan: Underkommunisering av rettslige spørsmål	248

Irak 2003: Uenighet i norske medier	250
Libya-krigen i 2011	252
Kampen mot IS i Irak og Syria	256
Konklusjon	261

ET BLIKK PÅ NORDEN

MILITÆRMAKT OG PARLAMENTARISK KONTROLL

I DANMARK, SVERIGE OG FINLAND 267

Oda Bjørge Bringa

Danmark. Formell makt i <i>Folketinget</i> , reell makt i regjeringen?	268
Danske militære utenlandsengasjementer	268
<i>Folketinget</i> og utenrikspolitikken	268
Ansvarsfordelingen mellom regjeringen og <i>Folketinget</i> om bruk av danske styrker	269
<i>Folketingets</i> medvirkning før krigene i Kosovo, Afghanistan og Irak	270
Sverige. Parlamentarisk makt i beslutninger om krig og fred	271
Svensk utenrikspolitikk og militære utenlandsengasjementer	271
<i>Riksdagen</i> og utenrikspolitikken	271
Ansvarsfordelingen mellom regjeringen og <i>riksdagen</i> om bruk av svenske styrker	272
<i>Riksdagens</i> medvirkning i beslutninger om å mobilisere svenske styrker	273
Finland. Økt reell og formell makt i parlamentet	275
Finlands utenrikspolitikk	275
<i>Eduskunta</i> og utenrikspolitikken	275
Grunnlovens grenser for å bruke styrker og finske militære utenlandsengasjementer	276
Ansvarsfordelingen mellom <i>Eduskunta</i> , regjeringen og presidenten	276
<i>Eduskunta</i> og beslutninger om å mobilisere finske styrker	277

BIDRAGSYTERE 281