



STORTINGET

Representantforslag 167 S

(2020–2021)

fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes

Dokument 8:167 S (2020–2021)

Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å sette ned et uavhengig utvalg for å utrede norsk deltakelse i internasjonale operasjoner og følgene av disse operasjonene fra 1991 til i dag

Til Stortinget

Bakgrunn

Det har lenge vært bred enighet om at det å sende norske soldater til å utføre krigshandlinger på statens vegne er blant de mest alvorlige beslutninger norske myndigheter kan treffe. Grunnloven la allerede fra 1814 viktige begrensninger på regjeringens mulighet til å gå til krig og bruke norske styrker i utlandet. Formålet med begrensningene var blant annet å forhindre at det norske forsvaret ble brukt i utlandet for å pleie allianser med europeiske monarkier, slik at Norge risikerte å bli stående med et svakt landvern. Da Stortinget i 1917 vedtok det som i dag er gjeldende § 26 i Grunnloven om vilkårene for regjeringens rett til å gå til krig til forsvar av landet, slo Stortingets konstitusjonskomité fast at hensikten med denne bestemmelsen var å

«gjøre selvforsvar med vaabenmakt til det eneste krigsbegrep, vor grundlov over hodet kjender og tar sigte på». (Indst. S. Li. (1917))

Videre fastslo konstitusjonskomiteen at «Norge er og vil være et fredelig og fredelskende land» og at Norge er blant landene i Europa som går i fremste rekke for å sikre at internasjonale konflikter håndteres gjennom fredelig tvisteløsning og i henhold til internasjonal rett

og ikke gjennom maktbruk og «krig og barbarisk ødeleggelse».

Mellom 1814 og 1991 ble norsk militærmakt i svært liten grad brukt mot andre staters territorium annet enn ved selvforsvar, som under den andre verdenskrig, og i forbindelse med deltakelse i fredsbevarende og fredsopprettende styrker hovedsakelig under FN-ledelse. Norges inntreden i NATO i 1949 ledet ikke i betydelig grad til norsk deltakelse i militære operasjoner mot andre stater så lenge den kalde krigen varte. Etter den kalde krigen endret imidlertid NATO sin rolle. Fra og med 1991 har Norge deltatt i en rekke utenlandsoperasjoner under USAs og senere NATOs ledelse. Norge besluttet å sende styrker til Irak i henholdsvis 1991 og 2014, å delta i Kosovo-krigen i 1999, Afghanistan-krigen i 2001 og Libya-krigen i 2011 og å gå inn i Syria-krigen i 2016.

Under utenriks- og forsvarskomiteens seminar om Stortingets rolle gjennom 100 år i utenrikspolitikken i 2017 konkluderte professor Rolf Tamnes ved Institutt for forsvarsstudier at

«Forsvaret brukes mer aktivt som et utenriks- og sikkerhetspolitisk instrument enn før».

Dette bildet bekreftes av professor Christoffer Conrad Eriksen i vedlegget («Vedlegg I: Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner») til rapporten fra Libya-utvalget (Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011):

«I dag er det ikke lenger ekstraordinært at norske styrker bidrar til internasjonale operasjoner. Internasjonale operasjoner har blitt en del av hverdagen, både i norsk utenriks- og forsvarspolitik og ikke minst for militært personell i Norge. [...] I løpet av de siste tiårene har operasjonene i utlandet også blitt skarpere, i den

forstand at norske personell har deltatt i flere militære kamphandlinger med den konsekvens at flere norske borgere og andre har mistet livet. Våren 2018 er Norge involvert i minst tretten internasjonale operasjoner.»

I tillegg kommer en drastisk endring av hva slags operasjoner Norge har deltatt i. Mens det før i all hovedsak dreide seg om selvforsvar eller fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner hovedsakelig under FN-ledelse og med samtykke fra statene der operasjonene har foregått, har Norge den siste tiden deltatt i en rekke operasjoner under USAs og NATOs ledelse som innebærer å ta seg inn på andre staters territorium med makt og uten samtykke. Denne forskjellen har vidtrekkende konsekvenser for Norges sikkerhet og trusselbilde. Et eksempel på dette er Libya-krigen, der Forsvarsdepartementet konkluderte med at Norges deltakelse medførte at norske styrker ble definert som «lovlige militære mål» etter krigens folkerett.

Forslagsstiller mener at det ikke vil være forsvarlig å etablere en varig endret praksis for deltakelse i militæroperasjoner i utlandet som skiller seg så sterkt fra det som var norsk politikk fra 1814 til 1991, uten en helhetlig utredning av hvilke konsekvenser denne endringen de siste 30 årene har fått så langt.

Av de mange militæroperasjonene Norge har deltatt i i denne perioden, har Stortinget behandlet evalueringer av Afghanistan- og Libya-krigene. Evalueringen av Libya-operasjonen («Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011») redegjorde i liten grad for konsekvensene av NATOs inngripen, mens evalueringen av Afghanistan-krigen («En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014», NOU 2016:8) kun tok for seg årene 2001 til 2014, hvilket vil si at de siste syv årene med norsk militær tilstedeværelse i Afghanistan ikke har vært evaluert.

I Innst. 226 S (2018–2019) fastslår en samlet utenriks- og forsvarskomiteé at

«det er riktig og viktig at den type operasjoner som ble gjennomført i Libya, blir evaluert og gjennomgått».

Forslagsstiller deler denne oppfatningen og foreslår derfor en samlet utredning som sikrer at også de militæroperasjonene under USAs og NATOs ledelse som hittil ikke er gjennomgått, blir evaluert. Utredningen bør omfatte operasjoner i tidsrommet 1991 til i dag som ikke er rene fredsbevarende eller fredsopprettende operasjoner.

En omfattende endring med omfattende konsekvenser

Da NATO i 1999 ikke lenger begrenset sin hovedoppgave til kollektivt selvforsvar basert på Atlanterhavspaktens artikkel 5, men åpnet for militær maktbruk mot stater utenfor NATOs område, ble dette møtt med kritikk også fra tilhengere av norsk NATO-medlemskap. Ett

eksempel er oppropet «Nei til nye NATO», som advarte om at NATO med dette kunne omdannes fra forsvarsallianse til et instrument for stormakters globale maktbruk på bekostning av FN og folkeretten. Oppropet ble blant annet skrevet under av tidligere formann for Nobelkomiteen Francis Sejersted og tidligere formann og parlamentarisk leder i Venstre Gunnar Garbo. En annen av underskriverne, tidligere offiser Terje Marøy, begrunnet i Dagbladet sin tilslutning til oppropet med at NATOs nye strategiske konsept ble innført

«praktisk talt uten politisk, prinsipiell og praktisk debatt».

Forslagsstiller deler vurderingen av at NATOs endrede profil ikke ble debattert på Stortinget eller i samfunnet på noen måte som står i forhold til konsekvensene denne endringen har fått for Norge. Forslagsstiller mener videre at manglende debatt da endringen ble gjort, ikke også må føre til manglende evaluering av konsekvensene i etterkant, men tvert imot gjør en slik evaluering enda viktigere. Forslagsstiller viser videre til at økt bruk av militær makt mot andre stater har hatt vidtrekkende konsekvenser både internasjonalt og for norsk samfunnsliv og politikk, og vil i det følgende peke på noen av disse konsekvensene som hittil ikke har blitt evaluert samlet.

De politiske beslutningsprosessene, åpenhet og demokrati

Deltakelse i militæroperasjoner i utlandet medfører begrensninger på åpenhet og innsyn. Forslagsstiller viser til at når slike operasjoner nå gjennomføres langt hyppigere, bidrar det til at flere beslutninger og mer informasjon unntas offentlighet. Eksempler på dette er Norges deltakelse i Operation Inherent Resolve i Syria, der norske styrker trente og støttet syriske militsgrupper. Regjeringen har imidlertid ennå ikke offentliggjort hvilke militsgrupper Norge trente. Det folkerettslige grunnlaget for militær maktbruk i Syria fra Utenriksdepartementets rettsavdeling 29. januar 2016 inneholder forutsetninger vedrørende hva slags grupper Norge kunne støtte og ikke. Dermed nektes Stortinget og befolkningen vesentlig informasjon som er nødvendig for å ettergå om Norges inngripen holdt seg innenfor folkeretten, slik den ble tolket av Utenriksdepartementet, eller ikke.

Myndighetenes tilgang til informasjon og rutiner for å oppsøke informasjon er avgjørende i forbindelse med beslutningsprosesser som kan ende med bruk av militær makt. Afghanistan-rapporten har vist at Norges allierte har unnlatt å gi offentligheten og norske myndigheter viktig informasjon, og at de har gitt informasjon som i ettertid har vist seg å gi et uriktig bilde. Libya-rapporten viser også at Norges allierte hadde hensikter med sin krigsdeltakelse som ikke ble kommuni-

sert verken til Stortinget eller befolkningen. Det er viktig at også informasjons- og beslutningsgrunnlaget for de andre utenlandsoperasjonene Norge har deltatt i, evalueres, ikke minst med tanke på i hvilken grad Norges allierte har gitt tilstrekkelig og korrekt informasjon.

Evalueringene av Libya-krigen fastslår at norske myndigheter måtte ta beslutninger om deltakelse i krig på bakgrunn av begrenset informasjon. Seniorforsker Morten Bøås ved NUPI har imidlertid uttalt at det i Norge fantes kunnskap om Libya som tilsa at vestlig militærintervensjon kunne få betydelige negative konsekvenser, «men at denne kanskje ikke ble konsultert». Tidligere koordinator for FNs humanitære operasjoner i Libya, Eigil Kvernmo, fastslår at det var «musestille» fra humanitære organisasjoner, menneskerettighetsorganisasjoner og akademia, og spør hvorfor disse fagmiljøene ikke stilte nødvendige kritiske spørsmål ved beslutningsgrunnlaget (Klassekampen 13. mars 2021). I boken «Libya: Krigens uutholdelige letthet» av Rune Ottosen, Terje Tvedt og Tormod Heier fastslår en rekke forskere at med få unntak slapp heller ikke media fram informasjon eller aktører som kontrasterte argumentene som ble brukt for å gå til krig, før krigen var et faktum. Libya-utvalget konkluderer med at «det er viktig å legge til rette for motforestillinger og kontrollspørsmål» når beslutninger om deltakelse i utenlandsoperasjoner treffes under tidspress. Forslagsstiller deler denne oppfatningen og understreker derfor at det bør undersøkes hvorfor forholdene i så liten grad har ligget til rette for motforestillinger og kontrollspørsmål, og at disse, med få unntak, verken har kommet frem i offentligheten i tide eller blitt innhentet av myndighetene i forbindelse med beslutninger som deltakelse i Libya-krigen.

Den 1. februar 2021 ble Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Dokument 21 (2020–2021)) overlevert til Stortingets presidentskap. Rapporten inneholder viktige anbefalinger om Stortingets kontroll og medvirkning i forsvars- og utenrikspolitiske saker, ikke minst beslutninger om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet. Forslagsstiller mener en samlet gjennomgang av beslutningsprosessene som har ledet til norsk krigsdeltakelse, med vekt på åpenhet, informasjonssinnhenting og sivilsamfunnets deltakelse, sammen med rapporten fra Harbergutvalget, også vil utgjøre et viktig supplement som beslutningsgrunnlag for fremtidige avgjørelser om videreutvikling av Stortingets medvirkning og kontroll i forbindelse med beslutninger om deltakelse i utenlandsoperasjoner.

Fred, sikkerhet og menneskerettigheter

Ved flere av militæroperasjonene Norge har deltatt i, har norske og allierte lands myndigheter oppgitt det å bidra til fred og sikkerhet, i tråd med FN-paktens artikkel 1, som målsetting. I mange tilfeller har imidlertid resultatet av operasjonene ikke samsvart med denne mål-

settingen, men tvert imot bidratt til langvarig konflikt og økt grobunn for terrorisme, slik det skjedde i Libya. I andre tilfeller er det høyst uklart om operasjonene Norge deltar i, fører til fred og sikkerhet. Det gjelder for eksempel i Operation Inherent Resolve, der Norge deltar for å bekjempe IS, men der norske styrker er plassert på en amerikansk militærbase som USA tvert imot har brukt til droneangrep mot Irans lederskap og irakiske shiamilitser.

I evalueringen av Norges deltakelse i Libya-krigen fastslår utvalget at norsk deltakelse i krigsoperasjoner blant annet bygger på en oppfatning om at slik deltakelse sikrer at Norges allierte vil bidra til Norges sikkerhet:

«Norsk deltakelse i operasjoner i utlandet, enten i regi av NATO eller av koalisjoner av villige stater, er ofte blitt forklart med ønsket om å opprettholde NATOs relevans og bevare den amerikanske interessen for, og forpliktelsen til, å ivareta sikkerheten i Europa. Ved å bidra til operasjoner ivaretar Norge egen sikkerhet ettersom dette anses som en investering i internasjonal fred og sikkerhet.»

Oppfatningen om NATO og USA som norsk sikkerhetsgaranti synes imidlertid å ha endret seg noe i ettertid. Den 21. oktober 2020 skrev Klassekampen følgende om fallende tiltro til NATO som sikkerhetsgaranti for Norge:

«Høyres forsvarspolitiske talsperson Hårek Elvenes forklarer politikken slik: Norske myndigheter stoler ikke lenger på at alle medlemslandene i Nato skal bli enige dersom det blir krise.»

Svein Melby ved Institutt for forsvarsstudier (IFS) uttalte 4. november 2020 at USA «har blitt et annet land enn det Norge har basert sin sikkerhetsutenrikspolitikk på». Forslagsstiller mener denne usikkerheten taler for en oppdatert evaluering av i hvilken grad norsk deltakelse i utenlandsoperasjoner faktisk bidrar til en varig forpliktelse til ivaretagelse av Europas og Norges sikkerhet.

I proposisjonen «Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier» (St.prp. nr. 48 (2007–2008)) fastslås det at Forsvaret har endret seg fra

«mobiliseringsforsvar til et forsvar som brukes hjemme og ute hver eneste dag – med utenlandsoperasjoner som en naturlig del av tjenesten».

Dette har hatt betydelige konsekvenser for Forsvaret, Norges beredskap og trusselbildet mot Norge. Forsvaret er berørt av denne endringen blant annet gjennom materiellanskaffelser, prioritering mellom materiellinvesteringer og personell og prioritering mellom de ulike våpengrenene og innad i disse. Ett eksempel på dette er valg av kampfly. I proposisjonen «Nye kampfly til Forsvaret» (St.prp. nr. 36 (2008–2009)), hvor regjerin-

gen redegjorde for valget av F-35 fra produsenten Lockheed Martin, fastslås det at

«[v]algt kampflyløsning må sette Norge i stand til å bidra inn i NATOs operasjoner på en relevant og substansiell måte».

Anskaffelsen medfører så store levetidskostnader at den er ventet å ha konsekvenser for de økonomiske rammene for hele Forsvaret så lenge kampflyene er i bruk. Også trusselbildet påvirkes av deltakelse i militæroperasjoner under USAs og NATOs ledelse. I tillegg til krigsdeltakelse som kan medføre folkerettslig grunnlag for angrep på norske mål, slik Libya-rapporten peker på, kommer blant annet økt risiko for at norske mål utsettes for masseødeleggelsesvåpen. I St.prp. nr. 48 (2007–2008) fastslås det at utstrakt bruk av Forsvaret i utenlandsoperasjoner er blant årsakene til at Norge må utvikle mer effektivt vern mot kjemiske, biologiske, radiologiske og kjernefysiske midler. I 2015 konkluderte daværende forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen i det fagmilitære råd («Et forsvar i endring») at

«langvarige engasjementer i operasjoner ute [har] gått på bekostning av beredskapen hjemme».

Norge har som offisiell politikk å styrke menneskerettighetene i verden, og flere av operasjonene Norge har deltatt i, har vært begrunnet med menneskerettigheter og humanitære hensyn. Likevel finnes det ikke en samlet oversikt over humanitære konsekvenser av Norges og Norges alliertes bruk av militær makt i utenlandsoperasjoner. Forslagsstiller mener de humanitære konsekvensene av alle operasjonene må evalueres. Dette bør inkludere anslag for antall drept og skadde og hvor mange som er drevet på flukt, samt kartlegging av tilgjengelig informasjon om krigsforbrytelser og brudd på menneskerettighetene, herunder tortur, begått av Norges allierte i operasjoner Norge har deltatt i.

Mange norske soldater har betalt en høy pris for deltakelse i internasjonale operasjoner. Forslagsstiller mener utredningen må innebære en fullstendig oversikt over konsekvensene for skadde norske veteraner og deres pårørende. Forslagsstiller viser videre til at det må legges spesiell vekt på kartlegging av forekomsten av psykiske lidelser og lages realistiske framskrivninger av antall skadde veteraner som tar hensyn til det faktum at mange veteraner som blir påført slike lidelser gjennom krigsdeltakelse, ikke utvikler symptomer før lenge etter endt tjeneste og hjemkomst til Norge.

Konsekvenser for FN og folkerettens stilling

Det er bred enighet om at folkeretten er Norges førstelinjeforsvar. En grunnpilar i folkeretten er krigsbudet fastslått i FN-paktens artikkel 2, som forplikter medlemsstatene til å avstå fra trusler og bruk av makt mot andre stater, unntatt ved selvforsvar og der FNs sik-

kerhetsråd gir mandat til maktbruk. At Norge som småstat har interesse av å bidra til en regelstyrt verdensorden der konflikter løses på fredelig vis og i henhold til folkeretten, kom tydelig fram allerede i forarbeidene til Grunnloven § 26 (Indst. S. LI.), (1917) der konstitusjonskomiteen fastslår:

«Vort folks og lands ringe magtstilling tillater ikke, at grundloven gir forskrifter om 'angrepskrig'».

Forslagsstiller mener alle utenlandsoperasjonene Norge har deltatt i, bør undersøkes for å evaluere om folkeretten har vært overholdt, og kartlegge alle eventuelle folkerettsbrudd, også de som eventuelt er begått av Norges allierte. Forslagsstiller understreker at utredningen også må kartlegge hvilke følger disse militære operasjonene samlet har hatt for FN og folkeretten, med særlig vekt på FNs og folkerettens stilling som vern for småstater som Norge.

Økonomiske kostnader

Deltakelse i krigføring i utlandet har kostet den norske stat store summer. Regjeringen har besvart skriftlige spørsmål fra Stortinget og spørsmål i forbindelse med behandlingen av statsbudsjett om de årlige kostnadene tilknyttet deltakelse i internasjonale operasjoner. Foreløpig finnes det imidlertid ikke fullstendige beregninger som inkluderer fremtidige utgifter til ivaretagelse av veteraner som er skadd i utenlandsoperasjoner til nå. I tillegg til å beregne direkte og indirekte kostnader som utvalget finner relevante, bør mandatet inkludere å vurdere i hvilken grad kostnadene ved deltakelse i disse operasjonene samsvarer med anslag som myndighetene har gitt i forkant.

Manglende konsensus

Mens et enstemmig storting bifalt regjeringens beslutning om å delta i Libya-krigen, hersker det ikke lenger konsensus om at Norge bør delta i militæroperasjoner i Midtøsten. Et eksempel på dette er konklusjonen fra andre nestleder i utenriks- og forsvarskomiteen, Christian Tybring-Gjedde fra Fremskrittspartiet, i Dagbladet 1. juni 2016 om at

«Vestens maktbruk førte tvert imot til mer kompromissløs sekterisk fanatisme, raseri og ikke minst økende islamsk fundamentalisme».

Den 20. januar 2020 uttalte Fremskrittspartiets forsvarspolitiske talsperson Per-Willy Amundsen i Dagbladet at Norge

«må si nei til oppdrag ute og prioritere vårt eget forsvar».

NATOs generalsekretær uttalte imidlertid 8. juni 2020 at NATO i fremtiden må være «en global allianse». Forslagsstiller mener den synlige uenigheten om norsk

deltakelse i utenlandsoperasjoner blant norske folkevalgte i kombinasjon med NATOs uttrykte ambisjon om å bli en mer global aktør bare øker behovet for et best mulig faktagrunnlag.

Forslagsstiller viser til at summen av ovennevnte forhold innebærer et stort behov for en samlet utredning av operasjonene Norge har deltatt i, med henblikk på økonomiske kostnader, folkerettens stilling, Norges sikkerhet, Forsvarets innretning og beredskap i Norge, norske veteraner, åpenhet i det norske demokratiet og tapstall og andre betydelige konsekvenser i Norge og for befolkningen i landene som har vært gjenstand for de aktuelle operasjonene.

En slik utredning vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for viktige avgjørelser i fremtiden, som ved forespørsler om deltagelse i utenlandsoperasjoner, utvikling av beslutningsprosesser, lover, regler og prosedyrer for kontroll relatert til deltagelse i slike operasjoner og innretningen på Forsvaret.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g:

Stortinget ber presidentskapet, i konsultasjon med samtlige partigrupper, sette ned et uavhengig og bredt sammensatt utvalg som skal utrede konsekvensene av Norges deltagelse i ulike internasjonale operasjoner i perioden fra 1991 til i dag og foreta en gjennomgang og vurdering av de helhetlige konsekvensene, herunder:

- De politiske beslutningsprosessene, åpenhet og demokrati.
- Innvirkning på folkeretten og FNs stilling.
- Konsekvensene for norsk økonomi, veteraner, trusselbildet, nasjonal forsvarsevne og sikkerhet.
- Omfang av sivile og militære tap og mennesker på flukt.

23. mars 2021

Bjørnar Moxnes

