



STORTINGET

Innst. 176 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 21 (2020–2021) kapittel 9

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, kapittel 9 om Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Stortinget vedtok 25. mai 2019 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget har bestått av femten medlemmer oppnevnt av Stortingets presidentskap. Samtlige av partiene på Stortinget har vært representert i utvalget med ett utvalgsmedlem hver, med unntak av Høyre og Arbeiderpartiet, som har hatt to medlemmer hver. I tillegg har utvalget hatt fire partipolitisk uavhengige medlemmer, oppnevnt på grunnlag av særlig fagkompetanse. På tidspunktet for utvalgets avgivelse av innstillingen hadde utvalget følgende medlemmer:

- Stortingsrepresentant Svein Harberg (H) (leder)
- Stortingsrepresentant Ruth Grung (A) (nestleder)
- Stortingsrepresentant Dag Terje Andersen (A)
- Stortingsrepresentant Norunn Tveiten Benestad (H)
- Stortingsrepresentant Marit Arnstad (Sp)
- Stortingsrepresentant Petter Eide (SV)
- Stortingsrepresentant Geir Jørgen Bekkevold (KrF)
- Stortingsrepresentant Carl-Erik Grimstad (V)
- Stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes (R)
- Stortingsrepresentant Une Bastholm (MDG)

- Vararepresentant til Stortinget Carl I. Hagen (FrP)
- Professor Eirik Holmøyvik
- Professor Benedikte Moltumyr Høgberg
- Professor Jostein Askim
- tidl. ekspedisjonssjef Riksrevisjonen Therese Johnsen

Det følger av en mandattilføyelse for utvalgets arbeid, jf. Stortingets vedtak 14. mai 2020 at utvalget skulle:

«vurdere og komme med forslag til prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning og kontroll med norsk utenriks- og forsvarspolitikkk.»

1.2 Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken

1.2.1 INNLEDNING

I løpet av utvalgets arbeidsperiode vedtok Stortinget å utvide utvalgets mandat til å vurdere og komme med forslag til prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning og kontroll med norsk utenriks- og forsvarspolitikkk.

Utvalget tolket mandattilføyelsen slik at den gjelder utenrikspolitikken og den delen av forsvarspolitikken som etter gjeldende praksis er gjenstand for særlige konsultasjoner med Stortinget. Med utgangspunkt i etablert terminologi omtales denne delen av forsvarspolitikken normalt som «sikkerhetspolitikkk». Utvalget bruker derfor «utenriks- og sikkerhetspolitikkk» som tematisk fellesbenevnelse.

I vurderingen av om prosedyrene for medvirkning og kontroll bør endres, og i så fall hvordan, tok utvalget hensyn til at graden av medvirkning og styring i utenriks- og sikkerhetspolitikken har betydning for grunnla-

get for Stortingets kontroll i ettertid. Sammenlignet med andre politikkområder har utenriks- og sikkerhetspolitikken historisk sett vært samarbeids- og konsensusorientert. Det oppnås likevel ikke alltid bred enighet, og innenfor utenriks- og forsvarsprerogativet er det regjeringen som formelt treffer de endelige beslutningene.

1.2.2 KONSTITUSJONELLE RAMMER OG PRAKSIS

Deler av utenriks- og sikkerhetspolitikken er regjeringens prerogativ i medhold av Grunnloven §§ 25 og 26. På prerogativenes område har regjeringen i utgangspunktet eksklusiv kompetanse til å utøve myndighet. Stortingets kompetanse til å styre og medvirke i utenriks- og sikkerhetspolitikken er dermed formelt begrenset.

Regjeringens prerogativ etter Grunnloven §§ 25 og 26 regulerer imidlertid bare den formelle vedtaksmyndigheten og det påfølgende ansvaret. Ut over dette legger prerogativet ikke begrensninger på Stortingets involvering i og behandling av utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Siden innføringen av parlamentarismen har ikke prerogativet vært ansett til hinder for at Stortinget behandler slike spørsmål av eget tiltak eller på grunnlag av redegjørelser, meldinger og proposisjoner fra regjeringen og gir føringer gjennom vedtak. Regjeringens prerogativ går heller ikke lenger enn at Grunnloven stiller krav om Stortingets samtykke på en rekke viktige områder. Siden 1931 har det vært et krav om Stortingets samtykke til traktater som krever lovendring eller er av «særlig viktighet». For traktater som innebærer at internasjonale organisasjoner Norge er medlem av, får gjøre vedtak med direkte virkning i norsk rett, kreves det at Stortinget samtykker med minst tre fjerdedels flertall. Det er også enkelte sider ved utøvelsen av militær kommandomyndighet etter Grunnloven § 25 som krever Stortingets samtykke, deriblant økning eller reduksjon av forsvarsmakten og bruk av «Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene» utenfor landets grenser. I Libya-utvalgets rapport og i Innst. 226 S (2018–2019) er det påpekt at rekkevidden av enkelte av samtykkekravene i Grunnloven § 25 første ledd er til dels uklar. At utenriks- og sikkerhetspolitikken er regjeringens prerogativ, medfører ikke begrensninger i Stortingets kompetanse til å føre kontroll med regjeringen. Kontrollen med utenriks- og sikkerhetspolitikken foregår som utgangspunkt innenfor de alminnelige rammene som ellers gjelder for Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen. Kontrollfunksjonen på utenriksfeltet er videre forutsatt i Grunnloven § 75 g, som går tilbake til 1814. Der fremgår det at det tilkommer Stortinget «å la seg meddele de forbund og traktater som kongen på statens vegne har inngått med fremmede makter». Slike

meddelelser behandles ikke av kontroll- og konstitusjonskomiteen, men av utenriks- og forsvarskomiteen. Det er enkelte særlige problemstillinger som gjelder Stortingets kontroll med utenriks- og sikkerhetspolitikken, som utvalget beskriver under punkt 9.3.

Stortinget styrer normalt gjennom vedtak og fører kontroll med regjeringen i ettertid. Utenriks- og sikkerhetsområdet særpreges ved at regjeringen konsulterer Stortinget før det treffes viktige avgjørelser. Siden 1917 har det som fra 2009 har navnet Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé («DUUFK») vært den sentrale arenaen for regjeringens konsultasjoner med Stortinget i saker som gjelder utenriks- og sikkerhetspolitikken. Formålet med ordningen er å informere og skape grunnlag for felles forståelse gjennom fortrolige drøftelser, noe som kan bidra til å dempe konflikter og fremme konsensus. Det er omdiskutert hvorvidt regjeringen også har en konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget i slike saker. Stortinget fører kontroll med at regjeringen gjennomfører nødvendige konsultasjoner, og manglende eller mangelfull konsultasjon har resultert i tydelige politiske reaksjoner fra Stortinget.

Etter Grunnloven § 82 andre ledd må ingen medlemmer av regjeringen legge frem «uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer». Regjeringens konstitusjonelle sannhetsplikt omfatter både skriftlige og muntlige opplysninger som formelt ikke bare er gitt Stortinget i plenum, men også Stortingets organer. Selv om konsultasjonene i DUUFK normalt ikke leder til et stortingsvedtak, gir likevel den konstitusjonelle sannhetsplikten i § 82 andre ledd et særlig informasjonskrav.

Utvalget fremhever at Stortinget kan øve innflytelse på regjeringen gjennom det parlamentariske styrings-systemet, også i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Stortinget kan treffe politisk forpliktende anmodningsvedtak som gjelder regjeringens utøvelse av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Hvis regjeringen ikke følger opp slike vedtak, kan Stortinget vedta kritikk eller i ytterste konsekvens mistillit. Såfremt konsultasjoner medfører bred oppslutning om aktuelle utenriks- sikkerhetspolitiske spørsmål, vil imidlertid denne formen for parlamentarisk styring være mindre aktuell.

1.2.3 NÆRMERE OM KONSULTASJONER I DEN UTVIDETE UTENRIKS- OG FORSVARSKOMITÉ

DUUFK er nærmere regulert i fo. § 16. Komiteens oppgave er definert i fo. § 16 andre ledd, første punktum, der det står at:

«Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap.»

Lederen for DUUFK har rett til å sammenkalle komiteen til møte når det er nødvendig. Komitelederen innkaller til møte i DUUFK dersom en tredjedel av komiteens medlemmer anmoder om det. Det samme gjelder dersom statsministeren eller utenriksministeren anmoder om møte. Forsvarsministeren og justis- og beredskapsministeren kan anmode komitelederen om møte dersom det gjelder viktige spørsmål om henholdsvis beredskap og terrorberedskap. I praksis initieres de fleste møter i DUUFK ved at utenriksministeren eller forsvarsministeren anmoder komitelederen om møte.

DUUFK er et konsultativt organ som kun i «særlige tilfeller» kan gi innstilling til Stortinget. Konsultasjoner i DUUFK «bør finne sted før viktige beslutninger fattes». Det er retningsgivende at «i saker av større betydning for land og folk» bør mer «intime og friere drøftelser finne sted [...], før enten regjering eller storting beslutter noget eller foretar noget av betydning». Dette synes dekkende for konstitusjonell praksis, som gir en klar forventning om at konsultasjoner skal skje før det er truffet beslutninger eller iverksatt prosesser som vil være vanskelige å reversere. Kjernen er at konsultasjonene må foregå på en måte og på et tidspunkt i beslutningsprosessen som lojalt ivaretar at konsultasjonene er egnet til å ha reell betydning for regjeringens beslutning. I og med at medlemmene i DUUFK ikke gis saksdokumenter i forkant av møtene, vil det ofte være nødvendig med flere møter om samme tema. Etter utvalgets syn er dette viktig for å sikre at komitémedlemmene får tid og anledning til å ta stilling til de aktuelle sakene. At «forhandlingene» i DUUFK er underlagt taushetsplikt, kan ikke anses til hinder for at komitémedlemmene drøfter og avklarer generelle problemstillinger og standpunkt i sine partigrupper. Det er heller ikke til hinder for at et medlem kan gjengi egne utsagn offentlig. Slike drøftinger eller gjengivelse av egne utsagn må ikke avsløre informasjon fra forhandlingene eller graderte opplysninger, noe som vil være brudd på taushetsplikten i medhold av fo. § 75. Normalt vil også innkalling og dagsorden være underlagt taushetsplikt.

Det er flere grunner til at drøftelsene i DUUFK skjer i fortrolighet. For det første vil de i noen tilfeller innebære behandling av graderte opplysninger. For det andre vil konsultasjonene normalt gjelde forhold som ikke er endelig avklart av regjeringen. For det tredje muliggjør slik fortrolighet drøftelser som inkluderer alle partiene på Stortinget. Foruten medlemmene av den faste utenriks- og forsvarskomiteen er alle parlamentariske ledere og stortingspresidenten medlemmer i DUUFK. Sammensetningen i komiteen og mulighetene for frie og fortrolige drøftelser understøtter formålet med DUUFK.

Møtereferatene er hemmelige i 30 år. Bestemmelser om avgradering og innsyn i referater er gitt i reglement

for avgradering og avgjørelse av spørsmål om innsyn i møtereferater, protokoller og innstillinger i saker behandlet for lukkede dører i Stortinget og komiteene fastsatt 19. juni 2019. Ifølge reglementet skal dokumenter vurderes for avgradering senest etter 30 år. Beslutning om avgradering er delegert til Stortingets presidentskap. Presidentskapet kan også gi innsyn i referater uten at dokumentene avgraderes. Presidentskapets beslutninger treffes på bakgrunn av tilråding fra Stortingets avgraderingsutvalg.

Minst seks komitémedlemmer kan kreve at en sak som står på dagsordenen, legges frem for Stortinget, som da også avgjør om saken skal behandles for åpne eller lukkede dører.

Hensynet til offentlig debatt og innsyn i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker tilsier at DUUFK kun må brukes slik formålet tilsier, og i saker som på konsultasjonstidspunktet ikke kan legges frem for Stortinget på annen måte. Regjeringens generelle plikt til å informere Stortinget ivaretas ikke gjennom konsultasjoner i DUUFK. Regjeringen skal heller ikke bruke DUUFK for å unndra seg offentlig debatt om viktige spørsmål om utenriks- og sikkerhetspolitikken. Utvalget mener at dette må praktiseres strengt og være overveid nøye før leder av utenriks- og forsvarskomiteen kaller inn til møte i DUUFK.

1.2.4 AVKLARING AV KONSULTASJONSORDNINGENS STATUS OG INNHOLD

Dagens konsultasjonsordning har blant annet til hensikt å sikre bredest mulig oppslutning i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Den muliggjør også innsyn i pågående beslutningsprosesser i regjeringen. Utvalget har enkelte betraktninger om behovet for klar konstitusjonell forankring av konsultasjonsordningen.

Ordningene i de andre nordiske land som det er naturlig å sammenligne seg med, Sverige, Danmark og Finland, har flere likheter med ordningen i Norge. En forskjell er at konsultasjonsordningen i andre nordiske land er grunnlovfestet som en plikt for regjeringen.

Konsultasjoner bygger på langvarig og fast praksis i Norge, men det er ikke klart om konsultasjoner er en konstitusjonell forpliktelse. Langvarig praksis gjør ikke nødvendigvis ordningen robust mot en mer polarisert politisk virkelighet enn den vi kjenner i dag. Etter utvalgets syn tilsier dette at ordningen bør sikres, og at Stortingets rolle på dette området bør synliggjøres. I forlengelsen av dette, og på bakgrunn av langvarig praksis og etablert oppfatning, understreker utvalget at regjeringen i alle tilfeller har en parlamentarisk forpliktelse til å konsultere med DUUFK i viktige saker som nevnt i Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd.

Det er i Stortinget fremmet forslag om å grunnlovfeste at regjeringen har plikt til å konsultere Stortinget i viktige utenrikspolitiske saker. Det er imidlertid ikke naturlig for utvalget å ta konkret stilling til et foreliggende grunnlovsforslag.

1.2.5 KONSULTASJONER OM NORSK DELTAKELSE I INTERNASJONALE ORGANISASJONER OG SAMARBEID

Regjeringens handlinger og disposisjoner i internasjonale organisasjoner og samarbeid kan være av slik viktighet at Stortinget eller Stortingets organer bør konsulteres.

Den samlede deltakelsen over tid kan være av stor betydning, og det må kontinuerlig vurderes om deltakelsen er av slik viktighet at det skal konsulteres med Stortinget. For spørsmål som gjelder EØS og tilgrensende temaer, er dette institusjonalisert gjennom Europa-utvalget i fo. § 17.

1.2.6 MINDRETALLSRETTIGHETER I DUUFK

I et møte i DUUFK kan seks av komiteens medlemmer beslutte at en sak som står på dagsordenen, fremlegges for Stortinget. Utvalget peker på at mangelen på saks-papirer i forkant av møtene, og ikke utfyllende innkallinger, kan gjøre det krevende å mobilisere et slikt mindretall i møtene. I praksis brukes denne mindretallsretten sjelden. Etter hva utvalget er kjent med har mindretallsretten blitt brukt fem ganger siden 1984 og senest i 2010. Utvalget antar imidlertid at mindretallsretten kan bidra til å forebygge at regjeringen legger frem saker for DUUFK som burde blitt lagt frem for Stortinget. Behandlingen i Stortinget kan skje for både åpne og lukkede dører. DUUFK har per i dag 22 medlemmer, og mindretallsrettigheten tilkommer da 27 pst. av komiteens medlemmer, som er færre enn en tredjedel, som normalt kreves for å påberope mindretallsrettigheter i en komité.

Retten til å legge en sak frem for Stortinget ble vurdert i 2001. Det medførte at det berettigede mindretallet ble endret fra fire til seks medlemmer. Begrunnelsen den gang var at DUUFK hadde 27 medlemmer, og at fire medlemmer da bare utgjorde 14,5 pst. av komiteen.

Særlige forhold ved DUUFK som kan begrunne at et relativt lite mindretall kan kreve saken fremlagt for Stortinget, er at konsultasjonene i DUUFK er fortrolige, og at det normalt ikke gis innstilling til Stortinget. Mindretallsretten i DUUFK vil kunne utløses av en lave-re andel representanter enn det som ellers er tilfellet i komiteene. Det vises også til utvalgets omtale av internasjonale anbefalinger om parlamentariske mindretallsrettigheter i rapporten punkt 3.4.3.

Utvalget har drøftet om det berettigede mindretallet bør reduseres fra seks til fem medlemmer, men har ikke kommet til enighet om å endre antallet.

1.2.7 STORTINGETS MEDVIRKNING I BESLUTNINGER OM MILITÆROPERASJONER I UTLANDET

I nyere tid har spesielt Libya-utvalgets utredning om norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011 aktualisert spørsmål om Stortingets medvirkning i regjeringens beslutninger om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet. Det har vært fast praksis at regjeringen konsulterer Stortinget før det treffes beslutning om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet. Det har blitt diskutert i Stortinget og fremmet grunnlovsforslag om at Stortinget ikke bare må konsulteres, men også samtykke i norsk deltakelse i utenlandske militæroperasjoner.

Det er i dag uklarhet rundt rekkevidden av gjeldende krav til Stortingets samtykke for å bruke norske styrker i utlandet og forbudet mot å overlate norske styrker i «fremmede makters tjeneste». Ordlyden i Grunnloven § 25 er foreldet og gjenspeiler ikke rettsoppfatningen om hva som er de gjeldende rammene og prosedyrene for norske militæroperasjoner i utlandet. Utvalget er kjent med at det er fremmet grunnlovsforslag som tar sikte på å avklare disse spørsmålene.

Utvalget er av den oppfatning at det er uheldig at de konstitusjonelle kompetansereglene som gjelder deltakelse i militære operasjoner i utlandet, fremstår som uklare og lite anvendelige i dag. Beslutninger om bruk av militærmakt i utlandet vil kunne ha store og alvorlige konsekvenser for samfunnet og enkeltmennesker. Utvalget understreker at de konstitusjonelle kompetansereglene for dette bør være klare, særlig med hensyn til beslutningskompetanse og beslutningsprosedyrer, slik at det unngås tvil om slike beslutningers konstitusjonelle og demokratiske legitimitet.

Når det gjelder beslutning om militæroperasjoner i utlandet, merker utvalget seg at det i nordiske land det er naturlig å sammenligne seg med, er et krav om parlamentarisk samtykke. I Danmark må parlamentet samtykke i deltakelse i utenlandske militæroperasjoner. I Sverige må regjeringen på tilsvarende måte innhente Riksdagens samtykke, med mindre deltakelsen skjer på grunnlag av lov Riksdagen har vedtatt eller traktat Riksdagen har samtykket i. I Finland treffer presidenten beslutninger om krig og fred, med Riksdagens samtykke.

At regjeringen innhenter slikt samtykke, er historisk sett heller ikke fremmed i Norge. Frem til 1945 var det fast praksis at Stortinget ble bedt om å samtykke i norsk deltakelse i militæroperasjoner i utlandet, men uten at det ble ansett konstitusjonelt påkrevet. Praksis de siste tiårene, med skiftende regjeringer, har vært at DUUFK konsulteres forut for beslutningen, og at det gis en redegjørelse til Stortinget etter at beslutningen er tatt. Stortinget har tolket Grunnloven slik at den ikke krever Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i internasjonale militæroperasjoner, noe som ble bekref-

tet i 2001. Samtidig vil utvalget vise til det parlamentariske styringssystemet og påpeke at det her, som med andre viktige beslutninger, vil være helt sentralt at regjeringen har tilstrekkelig støtte fra Stortinget.

Norge har deltatt i og kan delta i ulike militæroperasjoner i utlandet på ulikt grunnlag. I mange tilfeller vil slik deltakelse ha parlamentarisk forankring i den forstand at Stortinget har samtykket i traktat som deltakelsen skjer på grunnlag av. Det vil typisk gjelde NATO- og FN-operasjoner. Grunnlaget for slik deltakelse kan likevel være omstridt, blant annet på grunn av uklarheter eller innsigelser knyttet til de aktuelle traktatorganenes beslutninger om å iverksette militæroperasjoner. Det kan derfor oppstå situasjoner hvor militæroperasjoner iverksettes i traktatorganenes regi, men uten tilstrekkelig folkerettslig grunnlag. I så fall kan ikke Stortingets traktatsamtykke nødvendigvis anses å gi parlamentarisk grunnlag for deltakelsen.

For å sikre demokratisk legitimitet mener utvalget at det kan være tilrådelig at regjeringen, i tillegg til å konsultere, påser at beslutninger om å delta i militæroperasjoner i utlandet har klar parlamentarisk forankring.

Utvalget tar ikke stilling til om det bør grunnlovfestes krav til samtykke for deltakelse i militæroperasjoner i utlandet eller i hvilken form. Utvalget vil likevel peke på at dette er et sentralt spørsmål som bør vurderes nærmere.

1.2.8 STORTINGETS KONTROLL MED MILITÆROPERASJONER I UTLANDET

Stortingets etterfølgende kontroll med regjeringens beslutninger og gjennomføring av militæroperasjoner i utlandet er særlig viktig. Det er avgjørende at regjeringen gir Stortinget utfyllende og tilstrekkelige informasjon om faktiske forhold og vurderinger og treffer beslutninger med klare og etterprøvbare rammer.

Kravet om statsrådsbehandling i Grunnloven § 28 skal blant annet sikre Stortingets forutsetninger for å føre etterfølgende kontroll med regjeringen. Forslag til vedtak må begrunnes av den fagansvarlige statsråden i form av et statsrådsforedrag. Statsrådsforedraget og vedtak i statsrådet protokolleres i form av en referat- og vedtaksprotokoll og sendes til Stortinget. Protokollen skal gi Stortinget grunnlag for å føre kontroll med regjeringens beslutninger. Rutinemessig oversendes protokollene Stortinget en gang i halvåret, hvor de behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen som gir innstilling til Stortinget. Stortinget kan også til enhver tid kreve å få statsrådsprotokollene oversendt.

Når det konkret gjelder kongelige resolusjoner om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet, herunder statsrådsforedraget, mener utvalget at de forannevnte hensynene tilsier at foredragene må utformes på en måte som gir Stortinget et konkret og klart grunnlag for

etterfølgende kontroll. Utvalget viser til Libya-utvalgets anbefalinger på dette punktet, som etter utvalgets syn er en konkretisering av gjeldende konstitusjonell rett for statsrådsforedrag om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet. Det innebærer at slike statsrådsforedrag blant annet må inneholde vurderinger av de folkerettslige og konstitusjonelle sidene ved deltakelsen samt målsettinger og varigheten av innsatsen.

1.2.9 RIKSREVISJONEN OG MØTEREFERATER FRA DUUFK

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen, herunder deler av forvaltningen som utøver utenriks- og sikkerhetspolitikken. Et sentralt tema i Riksrevisjonens kontroll vil ofte være om regjeringen har informert Stortinget om aktuelle forhold som undersøkes. Fordi møtereferatene i DUUFK er hemmelige i 30 år, har det i praksis vært et problem at Riksrevisjonen ikke har kunnet gjøre seg kjent med om og hvordan Stortinget er informert. Riksrevisjonen kan søke om innsyn i møtereferatene i DUUFK i medhold av reglement for avgradering og avgjørelse av spørsmål om innsyn i møtereferater, protokoller og innstilling i saker som er behandlet for lukkede dører i Stortinget og komiteene fastsatt 19. juni 2019. I medhold av dette regelverket kan Stortingets presidentskap, etter tilråding fra Stortingets avgraderingsutvalg, samtykke i at Riksrevisjonen gis innsyn. Gitt Riksrevisjonens særlige rolle er det, slik utvalget ser det, ikke avgjørende hensyn som taler mot at Riksrevisjonen kan gis innsyn i møtereferatene fra DUUFK forutsatt at det påhviler Riksrevisjonen taushetsplikt om disse. Utvalget mener at det ved avgjørelsen av om Riksrevisjonen skal gis innsyn må tas særlig hensyn til Riksrevisjonens rolle og i hvilken grad informasjonstilgangen er konkret begrunnet og nødvendig for kontrollarbeidet.

1.2.10 STORTINGETS INTERPARLAMENTARISKE DELEGASJONER

Stortinget har i dag ti interparlamentariske delegasjoner: Delegasjonen for arktisk parlamentarisk samarbeid, Delegasjonen for forbindelser med Europaparlamentet, Delegasjonen til det parlamentariske partnerskapet Asia-Europa, Den interparlamentariske union, Europarådets parlamentariske forsamling, Felles parlamentarikerdelegasjon til EFTA og EØS, Konferanse om EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, NATOs parlamentariske forsamling, Nordisk råd og OSSEs parlamentariske forsamling. Disse organene er ulike både i størrelse, i formål, i arbeidsform og i de nasjonale delegasjonenes stilling.

De interparlamentariske delegasjonene oppnevnes av Stortinget og består av stortingsrepresentanter. Delegasjonene deltar i ulike former for internasjonalt parlamentarisk samarbeid. Gjennom dette deltar delegasjo-

nene i utenrikspolitiske diskusjoner i internasjonale fora, men til dels også nasjonalt. Det er få formelle regler for delegasjonenes virksomhet. De er ikke regulert i forretningsordenen og har heller ikke annet formelt grunnlag som tilsier at de kan anses som organer for Stortinget, blant annet i relasjon til regjeringens opplysningsplikt.

I utvalgsperioden har utvalget mottatt en henvendelse fra Delegasjonen for arktisk parlamentarisk samarbeid om formatet for den halvårlege nordområdedialogen med utenriksministeren. Det vises til at nordområdedialogen siden 2013 har utviklet seg til å bli en møteplass der regjeringsmedlemmer og parlamentarikere informerer hverandre om relevante aktiviteter og møter og tar opp utviklingstrekk ved samarbeidet i nord. Ledere og enkeltmedlemmer i andre delegasjoner, samt andre interesserte stortingsrepresentanter, inviteres til å delta i nordområdedialogen. I brevet reises det blant annet spørsmål om offentlighet rundt disse møtene samt prosedyrer for invitasjon, innkalling og fastsettelse av dagsorden.

Utvalget antar at problemstillingene som tas opp i brevet, kan være illustrerende for situasjonen i flere av de interparlamentariske delegasjonene som følge av at virksomheten i delegasjonene i liten grad er regulert. Utvalget erfarer at det også er andre problemstillinger knyttet til slike delegasjoner. Avhengig av den konkrete delegasjonen kan det være uklart hvilken rolle den enkelte representant skal ha, herunder om representanten skal opptre selvstendig, på vegne av en politisk gruppering i organet eller på vegne av den samlede delegasjonen. For sistnevnte tilfelle kan det være grunn til å vurdere rutiner for forhåndsmøter for å avklare problemstillinger og felles standpunkt.

Ettersom den samlede virksomheten i de internasjonale delegasjonene har utviklet seg til å bli omfattende og kan spille en viktig realpolitisk rolle når det gjelder informasjonsflyt og innflytelse i utenrikspolitiske spørsmål, mener utvalget at det kan være grunn til å vurdere om interparlamentariske delegasjoner bør reguleres nærmere i Stortingets forretningsorden. Utvalget mener at dette vil være en naturlig oppgave for Stortingets reglementskomite.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Bobby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Sofie Høgestøl, viser til

Dokument 21 (2020–2021). Stortinget vedtok i behandlingen av Innst. 241 S (2019–2020) å utvide utvalgets mandat til å vurdere og komme med forslag til prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning i og kontroll med norsk utenriks- og forsvarspolitik.

Komiteen registrerer at utvalget har fulgt opp mandatet på en grundig måte, med stor grad av tverrpolitisk enighet. Komiteen viser til at Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken omfatter utenrikspolitikken og den delen av forsvarspolitikken som etter gjeldende praksis er gjenstand for særlige konsultasjoner med Stortinget. Kontrollen med utenriks- og sikkerhetspolitikken foregår innenfor de alminnelige rammene som ellers gjelder for Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen, jf. Innst 143 S (2021–2022), tilpasset utenriks- og forsvarsprerogativet og konsultasjonsordningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at utenriks- og sikkerhetspolitikken historisk sett har vært samarbeids- og konsensusorientert. Flertallet peker på at det ikke alltid oppnås bred enighet, og at innenfor utenriks- og forsvarsprerogativet er det regjeringen som formelt treffer de endelige beslutningene.

Komiteen viser til at regjeringens prerogativ etter Grunnloven §§ 25 og 26 regulerer den formelle vedtaksmyndigheten og det påfølgende ansvaret. Ut over dette legger prerogativet ikke begrensninger på Stortingets involvering i og behandling av utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Komiteen understreker at Grunnloven stiller krav om Stortingets samtykke på en rekke viktige områder.

Komiteen støtter utvalgets vurderinger om at Stortinget kan behandle saker som gjelder utenriks- og sikkerhetspolitikken, av eget tiltak eller på grunnlag av redegjørelser, meldinger og proposisjoner fra regjeringen. Stortinget kan også treffe politisk forpliktende anmodningsvedtak som gjelder regjeringens utøvelse av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Hvis regjeringen ikke følger opp slike vedtak, kan Stortinget vedta kritikk eller i ytterste konsekvens mistillit. At utenriks- og sikkerhetspolitikken er regjeringens prerogativ, medfører heller ikke begrensninger i Stortingets kompetanse til å føre kontroll med regjeringen.

Komiteen påpeker at prerogativet heller ikke går lenger enn at Grunnloven stiller krav om Stortingets samtykke på viktige områder, så som tilslutning til traktater som krever lovendring eller er av «særlig viktighet». For traktater som innebærer at internasjonale organisasjoner Norge er medlem av, får gjøre vedtak med direkte virkning i norsk rett, kreves det at Stortinget samtykker med minst tre fjerdedels flertall. Grunnloven

§ 25 stiller krav om Stortingets samtykke til økning eller reduksjon av forsvarsmakten og bruk av «Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetropene» utenfor landets grenser.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Grunnlovsforslag 22 (2019–2020) fra stortingsrepresentantene Kari Elisabeth Kaski, Audun Lysbakken, Petter Eide, Lars Haltbrekken, Arne Nævra, Karin Andersen og Nicholas Wilkinson om endring i § 25 (om mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet). Forslaget innebærer at annet ledd skal lyde:

«Rikets forsvarsmakt må heller ikke brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke, med mindre det er tvingende nødvendig for å forsvare landet.»

Dette medlem viser videre til begrunnelsen for forslaget, der det blant annet står at

«(d)et er nødvendig å slå fast at det er Stortinget i åpent plenum, og ikke regjeringen, som skal gjøre vedtak om norsk krigsdeltakelse i utlandet – eller ikke»

Dette medlem mener den foreslåtte endringen i Grunnloven § 25 vil sikre en konstitusjonelt forankret konsultasjons- og samtykkeplikt knyttet til bruk av militær makt, inkludert deltagelse i internasjonale operasjoner. Samtidig vil dette medlem understreke at krav om konsultasjon og Stortingets samtykke er forenlig med Grunnloven. Dette medlem vil komme nærmere tilbake til grunnlovsforslaget i forbindelse med stortingsbehandlingen.

Komiteen viser til at kontrollfunksjonen på utenriksfeltet er forutsatt i Grunnloven § 75 bokstav g, som går tilbake til 1814. Det tilkommer Stortinget «å la seg meddele de forbund og traktater som kongen på statens vegne har inngått med fremmede makter». Slike meddelelser behandles ikke av kontroll- og konstitusjonskomiteen, men av utenriks- og forsvarskomiteen. Komiteen viser til at utenriks- og sikkerhetsområdet særpreges ved at regjeringen konsulterer Stortinget før det treffes viktige avgjørelser. Komiteen viser til at siden 1917 har det som fra 2009 har navnet den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé («DUUFK»), vært den sentrale arenaen for regjeringens konsultasjoner med Stortinget i saker som gjelder utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Komiteen understreker at formålet med ordningen er å informere og skape grunnlag for felles forståelse gjennom fortrolige drøftelser, noe som kan bidra til å dempe konflikter og fremme konsensus.

Komiteen viser til at selv om konsultasjonene i DUUFK normalt ikke leder til et stortingsvedtak, gir

likevel den konstitusjonelle opplysningsplikten i § 82 andre ledd et særlig informasjonskrav.

Komiteen understreker at konsultasjonene må foregå på en måte og på et tidspunkt i beslutningsprosessen som ivaretar at konsultasjonene er egnet til å ha reell betydning for regjeringens beslutning. Det betyr at konsultasjoner skal skje før det er truffet beslutninger eller iverksatt prosesser som vil være vanskelige å reversere.

Komiteen deler utvalgets påpekning av at det ofte vil kreves flere møter i DUUFK om samme tema for å sikre at komitémedlemmene får tid og anledning til å ta stilling til de aktuelle sakene. Komiteen understreker at hensynet til offentlig debatt og innsyn i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker tilsier at DUUFK kun må brukes slik formålet tilsier, og i saker som på konsultasjonstidspunktet ikke kan legges frem for Stortinget på annen måte. Regjeringens generelle plikt til å informere Stortinget ivaretas ikke gjennom konsultasjoner i DUUFK. Regjeringen skal heller ikke bruke DUUFK for å unndra seg offentlig debatt om viktige spørsmål i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Komiteen deler utvalgets syn på at dette må praktiseres strengt, og at regjeringen i alle tilfeller har en parlamentarisk forpliktelse til å konsultere DUUFK i viktige saker som nevnt i Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd.

Komiteen støtter utvalgets anbefaling av at konsultasjonskravet bør forankres sterkere konstitusjonelt, slik det er i våre naboland, men viser til at Stortinget vil ta stilling til grunnlovfesting av konsultasjonsplikten i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål ved behandlingen av Dokument 12:27 (2019–2020).

Komiteen stiller seg bak utvalgets anbefaling av at konsultasjonsordningen i alle tilfeller bør sikres, og at Stortingets rolle på dette området bør synliggjøres.

Komiteen støtter utvalgets understreking av at taushetsplikten i DUUFK ikke kan være til hinder for at komiteens medlemmer drøfter generelle problemstillinger i sine partigrupper eller gjengir egne utsagn offentlig, såfremt disse ikke avslører graderte opplysninger eller informasjon fra forhandlingene.

Komiteen viser til at regjeringens samlede deltakelse over tid i internasjonale organisasjoner og samarbeid kan være av stor betydning. Det må kontinuerlig vurderes om deltakelsen er av slik viktighet at Stortinget skal konsulteres. For spørsmål som gjelder EØS og tilgrensende temaer, er dette institusjonalisert gjennom Europautvalget i Stortingets forretningsorden § 17.

Komiteen deler utvalgets oppfatning om at det er uheldig at de konstitusjonelle kompetansereglene som gjelder deltagelse i militære operasjoner i utlandet, fremstår som uklare og lite anvendelige i dag.

Komiteen registrerer at det i nordiske land det er naturlig å sammenligne seg med, kreves parlamentarisk samtykke til militæroperasjoner i utlandet. At regjering

gen innhenter slikt samtykke, er historisk sett heller ikke fremmed i Norge. Utvalget påpeker at det til 1945 var fast praksis at Stortinget ble bedt om å samtykke i norsk deltakelse i militæroperasjoner i utlandet, men uten at det ble ansett konstitusjonelt påkrevet.

Komiteen støtter utvalgets vurdering om at for å sikre demokratisk legitimitet kan det være tilrådelig at regjeringen, i tillegg til å konsultere, påser at beslutninger om å delta i militæroperasjoner i utlandet har klar parlamentarisk forankring. Komiteen viser til at Stortinget vil ta stilling til grunnlovfesting av terskelen for når stortingsvedtak om utenlandsoppdrag er nødvendig, ved behandlingen av Dokument 12:27 (2019–2020).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener at den beste måten å sikre demokratisk legitimitet på er at regjeringen legger fram sin beslutning om å delta i militæroperasjoner i utlandet som en sak for Stortinget med påfølgende debatt og votering i åpen sal. Gir Stortinget sitt samtykke, vil beslutningen ha en klar parlamentarisk forankring. Regjeringen må også legge fram sin begrunnelse for deltakelse i militære operasjoner i utlandet, og denne må utformes på en måte som gir Stortinget et konkret og klart grunnlag for å behandle saken. Disse medlemmer mener at innholdet i denne begrunnelsen for det aller meste vil være det samme som Stortinget må ha for etterfølgende kontroll, jf. utvalgets omtale i Dokument 21 (2020–2021) side 69–70.

Disse medlemmer mener videre at det er viktig med en åpen debatt om et så grunnleggende spørsmål som deltakelse i militære operasjoner i utlandet. I Innst. 226 S (2018–2019) om Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om Libya-utvalgets rapport mente en enstemmig utenriks- og forsvarskomite at

«det vil være en fordel om viktige beslutninger knyttet til bruk av norsk militærmakt i utlandet debatteres mer i Stortingets sal».

Komiteen omtalte også bruk av militærmakt i Libya og deltakelse i den internasjonale koalisjonen mot ISIL i Syria og hadde «forståelse for at ikke alt rundt disse operasjonene kan offentliggjøres, og at den utvidede utenriks- og forsvarskomite i den forbindelse fyller en viktig funksjon», jf. Innst. 226 S (2018–2019) side 2. Disse medlemmer understreker at dette også kan gjelde fremtidige operasjoner, og at en saksbehandling og votering i Stortinget ikke er ment å erstatte konsultasjoner i den utvidete utenriks- og forsvarskomite (DUUFK).

Disse medlemmer fremmer dermed følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag som sikrer at beslutninger om

norsk deltakelse i internasjonale operasjoner har en klar parlamentarisk forankring ved at det legges fram en sak til votering for Stortinget.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt støtter utvalgets syn om at det kan oppstå konflikt mellom folkeretten og militære operasjoner initiert av traktatorganisasjoner som Norge har sluttet seg til. Stortingets samtykke til traktaten kan dermed ikke nødvendigvis anses å gi samtykke til alle militæroperasjoner initiert av traktaten.

Komiteen merker seg at Sverige, som er medlem av FN, sidestiller Riksdagens samtykke til traktat som samtykke til militæroperasjon, mens Danmark, som i likhet med Norge er medlem av både FN og NATO, krever at Folketinget samtykker i hver enkelt militæroperasjon.

Komiteen understreker at Stortingets etterfølgende kontroll med regjeringens beslutninger og gjennomføring av militæroperasjoner i utlandet er særlig viktig. Det er avgjørende at regjeringen gir Stortinget utfyllende og tilstrekkelig informasjon om faktiske forhold og vurderinger og treffer beslutninger med klare og etterprøvbare rammer. Uten tilgang til skriftlige og begrunnede vedtak fra regjeringen er det ikke mulig for Stortinget å ivareta sin kontrollfunksjon.

Komiteen viser til at kravet om statsrådsbehandling i Grunnloven § 28 blant annet skal sikre Stortingets forutsetninger for å føre etterfølgende kontroll med regjeringen. Komiteen viser til at forslag til vedtak må begrunnes av den fagansvarlige statsråden i form av et statsrådsforedrag. Disse foredragene må utformes på en måte som gir Stortinget et konkret grunnlag for etterfølgende kontroll.

I tråd med utvalgets anbefaling mener komiteen at slike foredrag må inneholde: en vurdering av det folkerettslige grunnlaget for operasjonen, rammer for bruk av norsk militærmakt, om operasjonen er å regne som krig, og i så fall hva som gjør den til forsvar av landet, samt målsettinger og varighet. Komiteen viser til at Stortinget i behandlingen av Libya-utvalgets rapport, jf. Innst. 226 S (2018–2019), enstemmig har støttet opp om disse kravene og forutsatt at regjeringen følger dem opp.

Komiteen støtter utvalgets vurdering av at det ikke er avgjørende hensyn som taler mot at Riksrevisjonen kan gis innsyn i møtereferatene fra DUUFK, forutsatt at det påhviler Riksrevisjonen taushetsplikt om disse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet støtter også utvalgets påpeking av at det kan være grunn til å vurdere om interpar-

lamentariske delegasjoner bør reguleres nærmere i Stortingets forretningsorden. Dette vil være en naturlig oppgave for Stortingets reglementskomiteé.

3. Merknader fra utenriks- og forsvarskomiteen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga foreløpig innstilling til saken den 10. februar 2022 og sendte denne til utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse, jf. vedtak i Stortinget 26. oktober 2021.

Utenriks- og forsvarskomiteen uttalte følgende i brev av 15. februar 2022:

«Utenriks- og forsvarskomiteen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens foreløpige innstilling datert 10. februar til Dokument 21 (2020-2021) Kapittel 9 Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer viser til sine respektive partiers merknader i kontroll- og konstitusjonskomiteens foreløpige innstilling til Dokument 21 (2020-2021) Kapittel 9 og har ingen ytterligere merknader.»

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. mars 2022

Peter Frølich

leder

Seher Aydar

ordfører

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag som sikrer at beslutninger om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner har en klar parlamentarisk forankring ved at det legges fram en sak til votering for Stortinget.

5. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 21 (2020–2021) – Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 9 om Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken – vedlegges protokollen.

