



STORTINGET

Innst. 468 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:11 (2023–2024), Dokument 12:12 (2023–2024)
og Dokument 12:33 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Ine Eriksen Søreide, Åsmund Aukrust og Audun Lysbakken om endring i §§ 25, 26 og 75 bokstav g (om forsvarsmakten og utenriksstyret), og om Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken og Ingrid Fiskaa om endring i §§ 25 og 26 (om krav om Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i utlandet og om konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker), og om Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes og Seher Aydar om endring i §§ 25 og 26 (om bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser og regjeringens plikt til å konsultere Stortinget)

Til Stortinget

1. Bakgrunn

1.1 Oversikt over forslagene

I denne innstillingen behandles tre grunnlovsforslag som gjelder endringer i Grunnloven §§ 25 og 26 om utenriks- og forsvarsstyret samt en harmoniserende språklig endring i § 75 g. Samtlige forslag bygger på Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv., inntatt i Dokument 20 (2023–2024), som ble levert til Stortingets presidentskap 20. juni 2024.

Grunnlovsforslag 11 innebærer en helhetlig oppdatering og modernisering av Grunnloven §§ 25 og 26, slik at ordlyden i bestemmelsene gir et mer dekkende ut-

trykk for gjeldende rett. Forslaget er ikke ment å medføre endringer i gjeldende rett.

Grunnlovsforslag 12 og 33 går begge ut på å innføre krav til Stortingets samtykke for å bruke forsvarsmakten utenfor riket og grunnlovfeste kjernen i den nåværende konsultasjonsordningen, som innebærer at regjeringen konsulterer Stortinget før regjeringen treffer viktige avgjørelser i utenriks- og forsvarssaker. Forslagene om samtykkekrav og konsultasjonsordningen er likelydende i grunnlovsforslag 12 og 33, men har noe ulik begrunnelse. I de tre grunnlovsforslagene, 11, 12 og 33, er det til sammen flere enkeltforslag som kan vedtas separat, noe som gir en rekke kombinasjonsmuligheter og dermed flere mulige utfall for den samlede utformingen av Grunnloven §§ 25 og 26. I grunnlovsforslag 11 romertall II er det derfor foreslått en endringsfullmakt som gir stortingsflertallet adgang til å redigere leddnummer i Grunnloven §§ 25 og 26, avhengig av hvilke deler av de tre forslagene som eventuelt blir vedtatt.

1.2 Dokument 12:11 (2023–2024)

Grunnloven §§ 25 og 26 har i liten grad blitt endret siden 1814, og viktige deler av bestemmelsene fremstår i dag som utilgjengelige og delvis utdaterte. Det er behov for å oppdatere og modernisere Grunnloven §§ 25 og 26 om henholdsvis forsvarsmakten og utenriksstyret for bedre å gi uttrykk for gjeldende rett. Forslagene medfører ikke endringer i gjeldende rett. Det foreslås en helhetlig endring av Grunnloven §§ 25 og 26, som også innebærer en opprydning mellom bestemmelsene for å samle bestemmelsene om henholdsvis forsvarsmakten og utenriksstyret i respektive paragrafer. Det foreslås også en språklig endring i Grunnloven § 75 bokstav g,

slik at ordlyden skal korrespondere med oppdateringen av § 26.

Grunnloven § 25 regulerer sentrale sider av forholdet mellom Stortinget og regjeringen på forsvarsområdet, mens Grunnloven § 26 regulerer sentrale sider av forholdet mellom Stortinget og regjeringen på utenriksområdet. Hensikten med forslagene er å sikre at reglene kommer til uttrykk i Grunnloven på en tydelig, klar og ryddig måte, og at ordlyden er i samsvar med den faktiske retts-tilstanden. Dette er viktig for å sikre tillit til og legitimitet i myndighetsutøvelsen og motvirke unødig tvil.

Forslagsstillerne viser til Dokument 20 (2023–2024) for nærmere utdyping av og begrunnelse for de respektive forslagene som fremmes her, samt merknader til bestemmelsene. Som det fremgår av kap. 1.3 i utvalgsrapporten, har Statsministerens kontor, Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet bidratt med lovteknisk bistand til utformingen av de nye bestemmelsene. Korrespondansen rundt dette følger som vedlegg til rapporten.

NÆRMERE OM FORSLAGENE

Grunnloven § 25 første ledd

Forslaget innebærer å erstatte «rikets land- og sjø-makt» med «rikets forsvarsmakt». Denne formuleringen finnes allerede i den nynorske versjonen av dagens bestemmelse og innebærer en kodifisering av gjeldende rett. Forståelsen er allerede i dag at Kongen har den høyeste befalingsmyndighet og kommandomyndighet over hele Forsvaret, herunder alle forsvarsgrener og andre deler av forsvarsmakten som måtte være organisert som egne etater under Forsvarsdepartementet.

Forslaget innebærer videre å flytte dagens bestemmelse i § 26 første ledd til § 25 første ledd andre punktum. Bestemmelsen fastslår at det tilligger kongen å innkalle forsvarsmakten til å igangsette krig til forsvar av landet og slutte fred. Endringen av ordlyden fra den tidligere «innkalle tropper» til «mobilisere forsvarsmakten» er en følge av endringen av første setning. Forslagsstillerne legger til grunn at gjeldende delegeringer til forsvarsjefen og andre ligger fast for å sikre handlefrihet og hurtige beslutninger når det kreves. Begrepet «slutte fred» videreføres uendret i både ordlyd og meningsinnhold.

Grunnloven § 25 andre ledd

Forslaget omhandler adgangen til begrenset kommandooverføring. Det er en presisering av at det ikke eksisterer et absolutt forbud mot enhver kommandooverføring, og er praktisk svært viktig. Bestemmelsen finnes i dag i § 25 første ledd, men forslaget innebærer at ordlyden bedre dekker praksis og gjeldende tolkning av Grunnloven.

Grunnloven § 25 tredje ledd

Forslagsstillerne foreslår at gjeldende § 25 første ledd andre punktum blir § 25 tredje ledd. Rent språklig brukes ordet «forsvarsmakten», men bestemmelsen er for øvrig lik dagens bestemmelse.

Grunnloven § 25 nytt fjerde ledd

Forslaget innebærer å videreføre gjeldende bestemmelse om at forsvarsmakten ikke kan brukes utenfor riket uten Stortingets samtykke, men bestemmelsen er foreslått i en mer moderne språkdrakt. Et sentralt formål med endringen er å understreke at forsvarsmakten må sikre et visst territorielt forsvar av Norge samt at utsendelse av norske styrkebidrag til utlandet krever Stortingets samtykke dersom utsendelsen medfører en vesentlig svekkelse av rikets forsvar.

Forslagsstillerne viser ellers til at det er en langvarig praksis for at regjeringen drøfter alle beslutninger om å delta i internasjonale militære operasjoner med Stortinget gjennom konsultasjonsordningen.

Grunnloven § 25 nytt femte ledd

Forslaget erstatter dagens § 25 første ledd tredje punktum og innebærer en språklig modernisering. Ordet «hjelpetropper» erstattes med «allierte styrker», noe som også kan omfatte allierte og partnere utenfor NATO. Videre tas det tidligere begrepet «imot fiendtlig overfall» ut for å tydeliggjøre praksisen med at allierte styrker får adgang til riket også for trening, øving og operasjoner, uten at dette knyttes til en konkret situasjon. Med endringen fra «fremmede makters krigsfolk» til «fremmede stridskrefter» synliggjøres både at dette favner videre enn soldater og personell, og at stridskreftene ikke nødvendigvis behøver å være tilknyttet en stat.

Grunnloven § 25 nytt sjette ledd

Forslaget erstatter dagens § 25 tredje ledd og innebærer en forenkling både språklig og prosessuelt. Formålet med forslaget er også å synliggjøre bedre at bruk av militærmakt mot befolkningen alltid krever hjemmel i lov.

Grunnloven § 26 første ledd

Forslaget innebærer å oppdatere siste del av dagens § 25 første ledd. Begrepet «forbund» erstattes med «folkerettslige avtaler» og «sendemenn» erstattes med «diplomatisk representanter».

Grunnloven § 26 andre ledd

Forslagsstillerne foreslår å videreføre dagens § 26 andre ledd uten materielle endringer. Begrepet «traktater» foreslås endret til «folkerettslige avtaler» og «stortingsbeslutning» endret til «stortingsvedtak».

Grunnloven § 75 bokstav g

Det foreslås å endre ordlyden fra «forbund og traktater» til «folkerettslige avtaler». Dette er en videreføring av gjeldende rett. Endringen gjøres for at ordlyden i § 75 bokstav g skal korrespondere med den tilsvarende benevnelsen i § 26 andre ledd.

Det foreslås ikke endringer på nynorsk da «dei folkerettslege avtalene» allerede benyttes i nynorskversjonen.

FORSLAGSSTILLERNE FREMMER FØLGENDE FORSLAG (DOKUMENT 12:11):

«§ 25 skal lyde:

Kongen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Kongen har rett til å mobilisere forsvarsmakten, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred.

Forsvarsmakten må ikke overlates til fremmede makter, men begrenset kommandomyndighet kan tildeles rikets allierte for den tid riket deltar i en operasjon sammen med allierte.

Forsvarsmakten må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke.

Forsvarsmakten må ikke uten Stortingets samtykke sendes ut av riket dersom det medfører en vesentlig svekkelse av rikets forsvar.

Ingen fremmede stridskrefter, unntatt allierte styrker, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

Kongen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov.

–

Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket. Kongen har rett til å mobilisere forsvarsmakta, byrje krig til forsvar av landet og slutte fred.

Forsvarsmakta må ikkje overlatast til framande makter, men avgrensa kommandoråderett kan gjevast til allierte av riket for den tid riket er med i ein operasjon saman med allierte.

Forsvarsmakta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget.

Forsvarsmakta må ikkje utan samtykke frå Stortinget sendast ut av riket dersom det fører med seg ei monaleg svekking av forsvaret av riket.

Ingen framande stridskrefter, så nær som allierte styrkar, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

Kongen har ikkje rett til å nytte militær makt mot innbyggjarane utan etter lov.

§ 26 skal lyde:

Kongen har rett til å inngå og oppheve folkerettslige avtaler og til å sende og motta diplomatiske representanter.

Folkerettslige avtaler om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller folkerettslige avtaler hvis

iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller et stortingsvedtak, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil.

–

Kongen har rett til å inngå og seie opp folkerettslege avtaler og til å sende og motta diplomatiske representantar.

Folkerettslege avtaler om særleg viktige saker blir fyrst bindande når Stortinget har gjeve samtykke til det. Det same gjeld alle folkerettslege avtaler som etter konstitusjonen ikkje kan setjast i verk utan ei ny lov eller eit nytt stortingsvedtak.

§ 75 bokstav g skal lyde:

g) å la seg meddele de folkerettslige avtalene kongen på statens vegne har inngått med fremmede makter;

II

Stortinget får fullmakt til ved alminnelig flertallsvedtak å redigere leddnummer i Grunnloven §§ 25 og 26 som følge av at ledd i herværende forslag ikke blir vedtatt, eller som følge av at andre grunnlovsforslag fremsatt i sesjonen 2023–2024 om endringer i §§ 25 og 26 blir vedtatt.»

1.3 Dokument 12:12 (2023–2024)

I dette grunnlovsforslaget fremmes forslag i tråd med anbefalingen fra utvalgets flertall i Dokument 20 (2023–2024) om å grunnlovfeste at Stortinget må samtykke til bruk av norske styrker i militære intervensjoner i utlandet, samt å grunnlovfeste dagens ordning for konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker.

KRAV OM STORTINGETS SAMTYKKE FOR BRUK AV NORSKE STYRKER I UTLANDET

Grunnloven § 25 andre ledd lyder:

«Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene, må aldri uten Stortingets samtykke brukes utenfor rikets grenser.»

Bestemmelsen har alltid vært forstått slik at den innebærer at Kongen ikke trenger Stortingets samtykke for å anvende tropper som er å anse som «linjetropper», utenfor landets grenser. Begrepene «landvern» og «linjetropper» er i dag foreldet, men det er bred enighet om at hensikten med formuleringen i Grunnloven har vært at militære styrker ikke skulle kunne trekkes ut av landet i en slik grad at Norge ble liggende uten forsvar.

Flertallet i utvalget til å utrede endringer i §§ 25 og 26 mener at nåværende § 25 andre ledd bør endres til et krav om at Stortingets samtykke som hovedregel er nødvendig for å sende styrker eller forsvarsmakten til

militære operasjoner i utlandet. Dette vil være i tråd med den praksis som ligger til grunn i enkelte andre NATO-land, som Sverige og Danmark.

Å gå til krig er det mest alvorlige en stat kan foreta seg. I Norge er det etablert praksis at regjeringen vedtar om Norge skal delta i krigføring på fremmed territorium eller slutte seg til internasjonale militære operasjoner, uten plikt til å involvere Stortinget i åpen debatt eller åpne vedtak. Konsultasjoner gjøres i hemmelige, lukkede møter med et utvalg av nasjonalforsamlingen. Beslutningsgrunnlaget er derfor ikke nødvendigvis kjent for allmennheten. Svekkede debattvilkår medfører en legitimitetsutfordring gjennom at befolkningen og folkevalgte har liten kunnskap om bakgrunnen og begrunnelsene for særlig viktige vedtak. Mangel på åpen og bred kunnskapsinnhenting før beslutningen skal tas, medfører at viktige innsigelser og risikomomenter først blir åpenbare i etterkant av krigsdeltakelsen.

Erfaringene fra de siste tjue årene, hvor norske tropper har blitt sendt til en rekke utenlandskriger og internasjonale operasjoner uten et aktivt vedtak i nasjonalforsamlingen bak seg, tilsier at det er behov for en endret praksis og en sterkere demokratisk kontroll med beslutningen om å gå til krig. Et krav om behandling i Stortinget i plenum vil sikre to viktige hensyn: en klarere etablering av et parlamentarisk flertall bak beslutningen enn gjennom en konsultasjonsprosess alene og mer åpenhet. Det siste er viktig både for å sikre demokratisk debatt og tillit i befolkningen og for å sikre at eventuell uenighet på Stortinget får komme fram.

Forslaget innebærer at beslutninger om å sende norske bidrag til internasjonale operasjoner som klar hovedregel legges fram som en sak til votering for Stortinget i plenum. Samtidig vil Grunnloven ikke være til hinder for regjeringens mulighet til å handle raskt – også utenfor landets grenser – om dette skulle være nødvendig i den eksplisitte hensikt å sikre forsvaret av Norge, slik det blant annet er lagt til rette for i den danske grunnloven. Stortingets samtykke er derfor etter forslaget ikke påkrevet dersom beslutninger uten Stortingets samtykke er tvingende nødvendig for å forsvare landet.

Forslagsstillerne viser for øvrig til utvalgsflertallets redegjørelse og vurderinger i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.5.2, og merknaden i kapittel 15.1.6, og slutter seg til dette.

KONSULTASJONER MELLOM STORTINGET OG REGJERINGEN I VIKTIGE UTENRIKS- OG FORSVARSSAKER

Dagens konsultasjonsordning mellom Stortinget og regjeringen bygger på en over hundreårig fast og konsistent praksis, som går ut på at regjeringen konsulterer Stortinget før den treffer avgjørelser i viktige utenrikspolitiske saker. Det er ulike syn på spørsmålet om kon-

sultasjonsordningens formelle status, herunder om den utelukkende er forankret i konstitusjonell praksis, eller om den også må anses forankret i konstitusjonell sedvanerett og dermed har grunnlovs rang.

At konsultasjonsordningen i så lang tid har vært en sentral del av det konstitusjonelle systemet for å treffe viktige utenriks- og forsvarspolitiske avgjørelser, tilsier at kjernen i den kommer til uttrykk i Grunnloven. Forslagsstillerne mener at de mest sentrale elementene i statsstyret, herunder forholdet mellom Stortinget og regjeringen, bør framgå av Grunnloven. Slik vil også Stortingets faktiske rolle i forsvars- og utenrikspolitikken synliggjøres. Selv om ordningen som i dag er forankret i Stortingets forretningsorden § 16, hittil har vært respektert av både flertalls- og mindretallsregjeringer, må Grunnloven ta høyde for at det i framtiden kan oppstå et annet politisk klima, særlig i krigs- og krisetider. Konsultasjonsordningen bør ikke kunne avskaffes eller vesentlig endres uten å følge prosedyren for grunnlovsendringer, som nettopp understøtter stabiliteten i det konstitusjonelle og politiske systemet. Til dette kommer det at konsultasjonsordningen vil kunne være særlig viktig i en krisetid, der den også kan risikere å bli utsett for mest press.

Forslagsstillerne understreker at Stortingets forretningsorden vil forbli det anvendte regelverket for konsultasjoner, som i dag. Den gir uttrykk for en strengere konsultasjonsnorm enn den som følger av grunnlovsforslaget. En grunnlovfesting vil derfor ikke medføre at praktiseringen av ordningen blir mer rettslig orientert og rigid. For øvrig slutter forslagsstillerne seg til det som framgår om forslaget og begrunnelsen for det i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 13.4–13.6 samt merknaden i kapittel 15.2.3.

FORSLAGSSTILLERNE FREMMER FØLGENDE FORSLAG (DOKUMENT 12:12):

«I

Alternativ 1

§ 25 andre ledd skal lyde:

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

–

Forsvarsmakta til riket må ikke brukast utanfor grensene til riket utan samtykke frå Stortinget, om det ikkje er tvingande naudsynt for å forsvare landet.

Alternativ 2

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

[som alternativ 1]

II

§ 26 nytt tredje ledd skal lyde:

Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonene kan skje i fortrolighet.

–

Kongen rådfører seg med Stortinget eller eit stortingsorgan før viktige avgjerder blir tekne i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonane kan skje i trumål.»

1.4 Dokument 12:33 (2023–2024)

Forslagsstillerne søker med dette forslaget å oppdatere ordlyden i Grunnloven § 25 for å avklare kompetansereglene som skal gjelde deltakelse i militære operasjoner i utlandet, samt å grunnlovfeste regjeringens plikt til å konsultere Stortinget i viktige utenriks- og forsvarssaker i Grunnloven § 26.

UTREDNINGER

Stortinget har over flere år evaluert rammene for sin rolle i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Etter forslag fra Rødt vedtok Stortinget 12. mai 2020 å utvide mandatet for utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget) til også å vurdere og komme med forslag til prosedyrer for å sikre Stortingets medvirkning og kontroll med norsk utenriks- og forsvarspolitik, jf. vedtak nr. 567 (2019–2020). Harberg-utvalgets rapport kapittel 9 og Stortingets behandling av dette (Dokument 21 (2020–2021), jf. Innst. 176 S (2021–2022)) klargjorde så noen sentrale rammer for regjeringens konsultasjon av Stortinget, rammer for statsrådsforedrag ved norsk deltakelse i militæroperasjoner utenfor rikets grenser og om at det kan være tilrådelig at regjeringen ikke begrenser seg til å konsultere Stortinget før slike operasjoner, men også sikrer at beslutningen har en klar parlamentarisk forankring.

Grunnloven § 25 andre ledd lyder i dag:

«Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene, må aldri uten Stortingets samtykke brukes utenfor rikets grenser.»

Begrepene «landvernet» og «linjetroppene» gjen-speiler ikke innretningen av Forsvaret i dag. Harberg-utvalget konkluderte med at ordlyden i § 25 er foreldet og at dette gir reelle og uheldige konsekvenser:

«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 vil understreke at de konstitusjonelle kompetansereglene for dette bør være klare, særlig med hensyn til beslutningskompetanse og beslutningspro-

sedyrer, slik at det unngås tvil om slike beslutningers konstitusjonelle og demokratiske legitimitet.»

Stortinget har i forrige periode behandlet to grunnlovsforslag om å endre ordlyden i § 25: Dokument 12:27 (2019–2020), som knyttet krav om Stortingets samtykke til konsekvensene for nasjonale forsvarsplaner og/eller beredskap, og Dokument 12:22 (2019–2020), der det ble foreslått å kreve Stortingets samtykke til bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser, med mindre denne bruken er tvingende nødvendig for å forsvare landet. I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling om disse forslagene, Innst. 410 S (2021–2022), viste komiteens flertall til at det ikke lot seg gjøre å danne grunnlovsmessig flertall og bad om at dette ble grundigere utredet samt at det ble utredet hvordan Stortingets arbeid bør organiseres for å legge til rette for konsultasjoner. Stortingets presidentskap fulgte dette opp med å oppnevne et utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. 15. juni 2023.

Utvalget la fram sin utredning (Dokument 20 (2023–2024)) 20. juni 2024. Utvalget besto av stortingsrepresentant Ine Eriksen Søreide (leder), stortingsrepresentant Audun Lysbakken, statssekretær i Utenriksdepartementet Eivind Vad Petersson, professor i statsvitenskap Siri Gloppen og tingrettsdommer Åsne Julsrud. Utvalget fremmet flere forslag til endring av Grunnloven §§ 25 og 26 og Stortingets forretningsorden, herunder å erstatte eldre begreper for norske styrker med «rikets forsvarsmakt».

FORSLAG TIL MODERNISERING AV § 25

Når det gjelder bestemmelsen om Stortingets samtykke til bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser, foreslo utvalgets flertall (de oppnevnte fagpersonene Gloppen og Julsrud og representanten Lysbakken) at bestemmelsen som i dag er § 25 andre ledd, skal inngå som nytt fjerde ledd i § 25 og lyde:

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

Utvalgets flertall presiserte at samtykkekravet kun gjelder norsk deltakelse i militære operasjoner i utlandet hvor bruk av væpnet makt ved norske styrker kan være aktuelt. Både utvalgets flertall og mindretall understreket at begrepet «utenfor rikets grenser» ikke skal omfatte Forsvarets, inkludert Kystvaktens, operasjoner i norsk økonomisk sone, på sokkelen utenfor territorialgrensen eller på åpent hav eller i internasjonalt luftrom i norske nærrområder.

Flertallet understreket også at forslaget til endring av Grunnloven ikke nødvendigvis vil erstatte, men complementere eventuelle orienteringer i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé. Forslagsstillerne tolker det-

te som at regjeringens plikt til å konsultere Stortinget i forkant av sentrale og viktige beslutninger på utenriks- og forsvarsområdet ikke tilsidesettes av et forutgående samtykke fra Stortinget til norsk militær deltakelse utenfor rikets grenser. Forslagsstillerne viser også til Harberg-utvalgets rapport:

«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.»

Den foreslåtte endringen av § 25 vil presisere en forståelse av kompetansereglene som harmonerer mer med grunnlovene i Norges naboland. I Danmark må Folketinget samtykke til deltakelse i utenlandske militæroperasjoner, noe som praktiseres aktivt. I Sverige må regjeringen innhente Riksdagens samtykke, med mindre deltakelsen er forankret i lov som Riksdagen har vedtatt, eller traktat som Riksdagen har samtykket til. I Finland treffer presidenten beslutninger om krig og fred med Riksdagens samtykke. Forslagsstillerne viser videre til følgende merknad fra kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Harberg-utvalgets rapport kapittel 9 (Innst. 176 S (2021–2022)):

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

Siden norsk praksis har variert over tid, må Stortinget, dersom det ønsker å modernisere Grunnlovens ordlyd, velge hvilken praksis som skal forankres konstitusjonelt. Forslagsstillerne ønsker å grunnlovfeste det som var fast praksis fram til 1945, det vil si at Stortinget blir bedt om å samtykke til norsk deltakelse i militæroperasjoner i utlandet.

Det fremmes forslag om tre alternative plasseringer, hvor alternativ 1 følger plasseringen i dagens gjeldende grunnlov og alternativ 2 og 3 gjør det mulig å vedta forslaget i kombinasjon med forslag til endringer fra utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv.

GRUNNLOVFESTING AV KONSULTASJONSPLIKTEN

Regjeringens plikt til å konsultere Stortinget om viktige saker i utenriks- og sikkerhetspolitikken før beslutninger fattes, er i dag nedfelt i Stortingets forretningsorden § 16 om Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) og ikke i Grunnloven.

Ved behandlingen av Harberg-utvalgets rapport kapittel 9 (Innst. 176 S (2021–2022)) stilte et samlet storting seg bak Harberg-utvalgets anbefaling om at konsultasjonsordningen bør forankres sterkere konstitusjo-

nelt, slik det er i Norges naboland, at konsultasjonsordningen i alle tilfeller bør sikres, og at Stortingets rolle på dette området bør synliggjøres.

Flertallet i utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. fremmet forslag til å grunnlovfeste konsultasjonsordningen som et nytt tredje ledd i § 26 med følgende ordlyd:

«Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonene kan skje i fortrolighet.»

Forslagsstillerne stiller seg bak dette og vil understreke kontroll- og konstitusjonskomiteens presiseringer av konsultasjonsordningen ved behandling av Harberg-utvalgets rapport kapittel 9:

«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.»

Dette får også tilslutning fra utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv.:

«Utvalget vil imidlertid, som det også ble påpekt i rapporten fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon og i den etterfølgende behandlingen i kontroll- og konstitusjonskomiteen, understreke at hensynet til offentlig debatt og innsyn i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker tilsier at den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé må brukes slik formålet tilsier, og i saker som på konsultasjonstidspunktet ikke kan legges frem for Stortinget på annen måte. Det er også viktig at regjeringen fortløpende vurderer om informasjon og/eller konsultasjon i en sak kan gjøres i åpenhet, og i så fall velger å ta opp det aktuelle spørsmålet med Stortinget på annen måte enn gjennom den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé.»

FORSLAGSSTILLERNE FREMMER FØLGENDE FORSLAG (DOKUMENT 12:33):

«Forslag A

Alternativ 1:

§ 25 andre ledd skal lyde:

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

–

Forsvarsmakta til riket må ikkje brukast utanfor grensene til riket utan samtykke frå Stortinget, med mindre det er heilt naudsynt for å forsvare landet.

Alternativ 2:

§ 25 andre ledd skal lyde:

Forsvarsmakten må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede stridskrefter, unntatt hjelpetropper imot fiendtlig overfall, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

–

Forsvarsmakta må ikkje overlatast i framande makters teneste, og ingen framande stridskrefter, så nær som hjelpetroppar mot fiendsleg overfall, må få tilgang til riket utan samtykke frå Stortinget.

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

[som alternativ 1]

§ 25 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov.

–

Kongen har ikkje rett til å nytte militær makt mot innbyggjarane utan etter lov.

Alternativ 3:

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

[som alternativ 1]

Forslag B

§ 26 nytt tredje ledd skal lyde:

Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonene kan skje i fortrolighet.

–

Kongen rådfører seg med Stortinget eller eit stortingsorgan før viktige avgjerder i utanriks- og forsvarssaker blir tekne. Konsultasjonane kan vere i trumål.»

2. Komiteens merknader

2.1 Bakgrunnen for forslagene

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Sverre Myrli, Kari Baadstrand Sandnes og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til grunnlovsforslag 11, 12 og 33. Samtlige forslag har opphav i Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv., i Dokument 20 (2023–2024). Utvalget ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 15. juni 2023, på bakgrunn av kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 410 S (2021–2022), der flertallet i komiteen uttalte følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Venstre, viser til at det ikke lar seg gjøre å danne grunnlovsmessig flertall for Dokument 12:27 (2019–2020). Flertallet mener likevel Grunnlovens ordlyd bør moderniseres og dagens praksis kodifiseres. Flertallet mener det er viktig at Grunnloven §§ 25 og 26 oppdateres, slik at de konstitusjonelle kompetansereglene som gjelder deltakelse i militære operasjoner i utlandet, fremstår klare og anvendelige, og konsultasjonskravet gis en sterkere forankring i Grunnloven. Det er derfor ønskelig at Stortinget nedsetter et utvalg som gjør en grundigere utredning av intensjonene bak Dokument 12:27 (2019–2020). Utvalget bør også se på hvordan Stortingets arbeid bør organiseres for å legge til rette for konsultasjoner, særlig i tidskrisiske situasjoner.»

Utvalgets mandat, som ble fastsatt av Stortingets presidentskap, omfattet blant annet utarbeidelse av forslag til hvordan ordlyden i Grunnloven §§ 25 og 26 generelt kan moderniseres for bedre å gi uttrykk for gjeldende rett. Videre inngikk det i mandatet å vurdere hvordan det kan sikres at Grunnloven på en klar og forutsigbar måte regulerer de formene for kommandooverføring som er aktuelle i dag. Utvalget ble også bedt om å vurdere om konsultasjonsordningen burde kodifiseres i Grunnloven, og vurdere behovet for å synliggjøre i Grunnloven når stortingsvedtak er nødvendig for militære utenlandsoppdrag. De foreliggende grunnlovsforslagene ble utarbeidet av utvalget på grunnlag av disse delene av mandatet.

Komiteen viser til at behovet for klargjøring av Grunnlovens kompetanseregler for militæroperasjoner i utlandet også ble påpekt av Harberg-utvalget i Dokument 21 (2020–2021) kapittel 9. Dette fikk enstemmig

tilslutning av kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 176 S (2021–2022) på s. 7:

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

Komiteen merker seg at utvalgets utredning og de fremsatte grunnlovsforslagene er et svar på at det med bred oppslutning og over tid har blitt fremholdt et behov for å oppdatere og modernisere Grunnlovens bestemmelser om utenriks- og forsvarsstyret.

Komiteen ser at regjeringens beslutninger i medhold av utenriks- og forsvarsprerogativene i Grunnloven §§ 25 og 26 vil kunne ha store og alvorlige konsekvenser for samfunnet og enkeltmennesker, især beslutninger om bruk av militær makt. Grunnlovens bestemmelser om utenriks- og forsvarsstyret bør derfor være klare og gjenspeile den faktiske rettstilstanden, herunder om hvilke beslutninger som krever Stortingets medvirkning, med den særlige demokratiske forankringen som det gir. Dette er viktig for å sikre at Stortinget og regjeringen effektivt og sikkert skal kunne treffe nødvendige beslutninger, og for å forebygge mot tvil om slike beslutningers konstitusjonelle og demokratiske legitimitet. Komiteen vil også understreke at bestemmelsene i §§ 25 og 26 gjelder i fred, krise og krig, og at de er særlig relevante i dagens skjerpede sikkerhetspolitiske situasjon. For å håndtere en mer uforutsigbar verden og kunne opptre raskt og målrettet ved behov, er det viktig at det konstitusjonelle rammeverket gir et tilgjengelig og klart grunnlag for Stortingets og regjeringens beslutninger samt legger til rette for en tilsvarende klar og effektiv demokratisk kontroll på utenriks- og forsvarsområdet.

Komiteen vil videre vise til at de fremsatte grunnlovsforslagene er grundig utredet gjennom utvalgets arbeid i Dokument 20 (2023–2024). Ettersom Grunnloven §§ 25 og 26 i stor grad regulerer regjeringens myndighet på utenriks- og forsvarsområdet, har utvalget utarbeidet sine forslag med innspill fra Statsministerens kontor, Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet.

2.2 Samlet modernisering av Grunnlovens bestemmelser om utenriks- og forsvarsstyret

GENERELT

Komiteen viser til at det i grunnlovsforslag 11 er fremsatt forslag til endringer i Grunnloven §§ 25, 26 og 75 g som til sammen utgjør en helhetlig redaksjonell og språklig modernisering av bestemmelsene. Forslaget viderefører gjeldende rett, men er også særlig ment å innebære enkelte klargjøringer, blant annet terskelen

for kommandooverføring, som er regulert i gjeldende § 25 første ledd tredje punktum, samt terskelen for når regjeringen trenger Stortingets samtykke for å sende forsvarsmakten ut av riket, som er regulert i nåværende § 25 første ledd andre punktum og andre ledd.

I grunnlovsforslag 11 vises det til Dokument 20 (2023–2024) for den nærmere redegjørelsen og utdypingen av forslagene innhold og begrunnelse samt til særmerknadene til bestemmelsene som foreslås. Komiteen legger til grunn og viser til det samme, men vil bemerke at dette konkret gjelder rapporten kapittel 11, 12 og 15. Komiteen vil presisere at § 25 fjerde ledd i grunnlovsforslag 11 er et forslag fra utvalgets mindretall, slik at det for denne bestemmelsen er mindretallets begrunnelser og redegjørelser i Dokument 20 (2023–2024) som er relevante.

Komiteen vil likevel i det følgende gjennomgå overordnede sider ved forslaget samt de konkrete delene av forslaget basert på særmerknadene i ovennevnte Dokument 20 (2023–2024) kapittel 15.

For så vidt gjelder de mer overordnede delene i forslaget, støtter komiteen forslaget om omdisponering av innholdet i §§ 25 og 26, slik at § 25 kun omhandler forsvarsstyret og § 26 kun utenriksstyret.

NÆRMERE OM ENDRINGENE I GRUNNLOVEN § 25

Komiteen viser til at forslaget til endringer i Grunnloven § 25 i all hovedsak viderefører gjeldende rett etter nåværende § 25. Formålet med endringsforslagene er at bestemmelsen skal gi et mer dekkende og tidsmessig språklig uttrykk for rettstilstanden, ved å erstatte kasuistiske og arkaiske uttrykk med mer generelle termer som passer bedre for dagens situasjon, og som er bedre egnet til å dekke fremtidige forhold.

Komiteen viser til at ordlyden «rikets forsvarsmakt» i forslaget til § 25 første ledd første punktum, er ment å gi et mer dekkende språklig uttrykk for rettstilstanden enn den nåværende ordlyden «rikets land- og sjømakt». Etter gjeldende rett er det klart at Kongen har øverste kommandomyndighet over hele Forsvaret, med de til enhver tid eksisterende forsvarsgrenene, ikke bare land- og sjøforsvaret. Det vises også til at ordlyden samsvarer med den allerede gjeldende § 25 første ledd i nynorskversjonen av Grunnloven. Komiteen viser før øvrig til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.1.

Komiteen viser til at forslaget til § 25 første ledd andre punktum er innholdsmessig lik bestemmelsen som nå står i Grunnloven § 26 første ledd. Ordlyden «mobilisere forsvarsmakten» erstatter den gjeldende ordlyden «innkalle tropper» for å gi et mer dekkende språklig uttrykk for rettstilstanden, som også harmonerer med endringen i første ledd første punktum. Komiteen

te en viser før øvrig til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.2.

Komiteen legger til grunn at forslaget til § 25 andre ledd viderefører gjeldende § 25 første ledd tredje punktum om begrensninger i adgangen til overføring av Kongens kommandomyndighet etter § 25 første ledd. Tillegget i bestemmelsen om at «begrenset kommandomyndighet kan tildeles rikets allierte for den tid riket deltar i en operasjon sammen med allierte», er ment å klargjøre at det i tråd med gjeldende rett ikke gjelder et absolutt forbud mot enhver kommandooverføring, som den nåværende bestemmelsen rent språklig kan synes å gi uttrykk for. Komiteen er enig i at bestemmelsen med dette synliggjør den praktisk viktige regelen om adgangen til begrenset kommandooverføring. Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.3.

Komiteen viser til at forslaget til § 25 tredje ledd viderefører Grunnloven § 25 første ledd andre punktum, og innebærer ikke endringer i gjeldende rett. Av hensyn til sammenhengen i Grunnloven § 25 er «Den» i någjeldende bestemmelse endret til «Forsvarsmakten», uten at dette har noen realitetsbetydning. Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.4.

Komiteen viser til at forslaget til § 25 fjerde ledd erstatter nåværende § 25 andre ledd, og opphever skillet mellom «landvernet» og «linjetroppene» som avgjørende for hvorvidt Stortingets samtykke er nødvendig for å bruke norske styrker utenfor riket. Formålet med bestemmelsen er å sikre mot at Norge blir stående uten en viss nasjonal forsvarsevne ved at Kongen i medhold av kommandomyndigheten sender norske styrker ut av landet. For å operasjonalisere dette i dagens og fremtidig kontekst, foreslås de nå utdaterte og kasuistiske angivelsene av landvernet og linjetroppene erstattet med en generell standard som innebærer at Stortingets samtykke er nødvendig dersom utsendelse av norske styrker «medfører en vesentlig svekkelse av rikets forsvar». Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.5.

Komiteen viser til at forslaget til § 25 femte ledd viderefører hovedtrekkene i Grunnloven § 25 første ledd tredje punktum om forbudet mot å gi fremmede styrker adgang til riket uten Stortingets samtykke. Bestemmelsen er først og fremst endret for i større grad å gjenspeile den gjeldende rettstilstanden, men også for å ivareta de hensynene den nåværende bestemmelsen hviler på, ut fra dagens og fremtidige behov. Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.6.

Komiteen viser til at forslaget til § 25 sjette ledd innebærer en forenkling og en viss endring sammenlignet med den gjeldende bestemmelsen i Grunnloven § 25 tredje ledd. Unntaket fra kravet om hjemmel i lov

for å bruke militær makt mot innbyggerne gjennom opplesning av de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig for forsamlingen, fremstår i dag arkaisk og uegnet til å fremme bestemmelsens formål, og dette unntaket er derfor sløyfet i bestemmelsen. Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.7.

NÆRMERE OM ENDRINGENE I GRUNNLOVEN § 26

Komiteen viser til at Grunnloven § 26 gjelder Kongens traktatkompetanse og kompetansen til å sende og motta diplomatiske representanter. For disse kompetanseområdene innebærer grunnlovsforslaget en videreføring av gjeldende rett, men i modernisert språkdrakt. Endringen fra «forbund og traktater» til «folkerettslige avtaler» og endringen fra «sendemenn» til «diplomatiske representanter» innebærer ingen realitetsendring. Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 12.1.

Komiteen viser til at bestemmelsen viderefører gjeldende § 26 andre ledd, men med en gjennomgående språklig oppdatering fra «traktater» til «folkerettslige avtaler», som ikke innebærer noen endring i gjeldende rett. Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 12.2.

NÆRMERE OM ENDRINGEN I GRUNNLOVEN § 75 G

Komiteen viser til at forslaget til endring i § 75 g fra «forbund og traktater» til «folkerettslige avtaler» innebærer en videreføring av gjeldende rett og ingen realitetsendring. Det er en språklig modernisering som harmonerer med forslaget til språklig oppdatering av Grunnloven § 26 andre ledd. Komiteen viser til den nærmere omtalen i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 12.2.

ANBEFALING

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, mener det er gode grunner til å modernisere, oppdatere, og presisere enkelte sider ved reglene i Grunnloven §§ 25, 26 og 75 g. Det vises særlig til at bestemmelsene i dag fremstår språklig utdaterte, noe som kan skape unødig tvil eller uklarhet i sentrale spørsmål om myndighet og beslutningsprosedyrer på utenriks- og forsvarsområdet. Etter flertallets syn er det et viktig hensyn at rettstilstanden med noenlunde presisjon skal kunne leses direkte fra grunnlovsteksten, særlig på et så viktig område som dette. Flertallet mener at forslaget vil bidra til å tydeliggjøre Stortingets og regjeringens myndighet, og at det ikke unødig stilles spørsmål ved den demokratiske og konstitusjonelle legitimiteten til viktige beslutninger på utenriks- og for-

svarsområdet. Dette er særlig viktig gitt dagens skjerpede sikkerhetspolitiske situasjon. Videre ser flertallet at forslagene er grundig utredet på grunnlag av en god prosess, blant annet med involvering fra den utøvende makt. Flertallet mener at grunnlovsforslaget ivaretar det nødvendige moderniserings- og oppdateringsbehovet på en hensiktsmessig og god måte.

Flertallet anbefaler at grunnlovsforslag 11 bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener det er gode grunner til å modernisere og oppdatere bestemmelser i §§ 25, 26 og 75 g i tråd med grunnlovsforslag 11. Disse medlemmer støtter forslag til § 25 fjerde ledd fra utvalgets flertall i Dokument 20 (2023–2024), se punkt 2.4 nedenfor.

Disse medlemmer anbefaler at grunnlovsforslag 11 bifalles, bortsett fra forslaget til § 25 fjerde ledd, som ble utarbeidet av utvalgets mindretall i Dokument 20 (2023–2024).

Komiteens medlem fra Rødt anbefaler at grunnlovsforslag 11 bifalles, med unntak av forslagene til endringer i § 25 andre ledd, § 25 fjerde ledd og § 25 femte ledd. Som dette medlem vil komme tilbake til nedenfor under punkt 2.4, støtter dette medlem forslaget til nytt § 25 fjerde ledd som er fremsatt i grunnlovsforslag 33, forslag A, alternativ 2 og 3, som også er nytt fjerde ledd i det samlede forslaget til § 25 som ble foreslått av flertallet i utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.5.2 og 14.1.1.

2.3 Grunnlovfesting av regjeringens konsultasjonsplikt i utenriks- og forsvarssaker

Komiteen viser til at det i grunnlovsforslag 12 og 33 foreslås å grunnlovfeste kjernen i ordningen som innebærer at regjeringen konsulterer Stortinget før den treffer viktige avgjørelser på utenriks- og forsvarsområdet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, viser til at det i Dokument 20 (2023–2024) er redegjort grundig for konsultasjonsordningens funksjon og konstitusjonelle betydning, herunder at ordningen har utviklet seg gjennom langvarig og fast praksis og utgjør en helt sentral del av Stortingets og regjeringens styringssystem. Flertallet viser videre til mindretallets vurdering i Dokument 20 (2023–2024) punkt 13.7, hvor det fremheves at ordningen i dag har en solid forankring og fungerer godt, nettopp fordi

den kombinerer parlamentarisk kontroll med nødvendig fleksibilitet.

Flertallet legger til grunn at konsultasjonsordningen er nært knyttet til regjeringens prerogativer på utenriks- og forsvarsområdet, og at den gir Stortinget reell innflytelse uten å forskyve den formelle beslutningsmyndigheten og ansvaret for beslutningene. Flertallet viser til begrunnelsen fra utvalgets mindretall i punkt 13.7, og fremhever at en grunnlovfesting av konsultasjonsplikten kan medføre uheldig rigiditet. Konsultasjonsordningen har vist seg svært velfungerende med forankring i langvarig og fast praksis, der kjernen i ordningen uansett ligger fast, og der den nærmere innretningen fastsettes ved utfyllende regler i Stortingets forretningsorden.

Flertallet viser videre til at utvalgets mindretall fremhever behovet for å kunne tilpasse ordningen gjennom Stortingets forretningsorden. En videreføring av konsultasjonsordningen med grunnlag i praksis er bedre egnet enn en grunnlovsbestemmelse til å ivareta den iboende fleksibiliteten som i dag ligger i ordningen, og dermed også Stortingets mulighet for løpende justeringer og nærmere regulering etter behov. Flertallet mener på denne bakgrunn at eventuelle presiseringer av konsultasjonsordningen bør skje i forretningsordenen, og ikke i Grunnloven.

Flertallet anbefaler derfor ikke en grunnlovfesting av regjeringens konsultasjonsplikt i utenriks- og forsvarssaker, som er foreslått i grunnlovsforslag 12 og 33.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at konsultasjonsordningen i grunnlovsforslag 12 foreslås grunnlovfestes i Grunnloven § 26 nytt tredje ledd, i tråd med forslaget til utvalgets flertall i Dokument 20 (2023–2024).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De grønne fremmer følgende forslag:

«§ 26 nytt tredje ledd skal lyde:

Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonene kan skje i fortrolighet.

–

Kongen rådfører seg med Stortinget eller eit stortingsorgan før viktige avgjørelser blir tekne i utanriks- og forsvarssaker. Konsultasjonane kan skje i trumål.»

Disse medlemmer viser til at bestemmelsen er fremmet av et flertall i utvalget som fikk i oppdrag av Stortingets presidentskap å utrede endringer i Grunnloven §§ 25 og 26, medlemmene Lysbakken, Julsrud og Gloppen, jf. Dokument 20 (2023–2024). Grunnlovsforslagsstillerne viser i den forbindelse til kapittel 13.4–

13.6, samt merknaden i kapittel 15.2.3, og slutter seg til flertallets begrunnelse for endringene av § 26, noe disse medlemmer også slutter seg til.

Disse medlemmer understreker at bestemmelsen grunnlovfester dagens ordning for konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonsordningen har vært en sentral del av det konstitusjonelle systemet for å treffe viktige utenriks- og forsvarspolitiske avgjørelser som tilkommer regjeringen. Stortinget og regjeringen har i over hundre år forholdt seg til konsultasjonsordningen, og dens viktige funksjon på utenriks- og forsvarsområdet tilsier etter disse medlemmers mening at kjernen i konsultasjonsordningen bør nedfelles i Grunnloven.

Disse medlemmer er enige med flertallet i utvalget som mener at

«det mest aktuelle alternativet for ytterligere kodifisering av konsultasjonsordningen i den utvidete utenriks- og forsvarskomite er en overordnet og generell bestemmelse i Grunnloven, som gir rom for betydelig politisk fleksibilitet, som i dag, kombinert med en videreføring av utfyllende regler i Stortingets forretningsorden».

jf. Dokument 20 (2023–2024) side 55.

Disse medlemmer er også enige med flertallet i utvalget som mener «at de mest sentrale elementene i statsstyret, herunder om forholdet mellom Stortinget og regjeringen, bør fremgå av Grunnloven.»

Flertallet peker på at dagens konsultasjonsordning i den utvidete utenriks- og forsvarskomite brukes ofte og er viktige fordi den gir Stortinget innflytelse og avklarer regjeringens politiske handlingsrom. I tråd med dette mener flertallet at «Grunnloven bør gi uttrykk for kjernen i denne normen og også synliggjøre Stortingets faktiske rolle i forsvars- og utenrikspolitikken», et synspunkt disse medlemmer deler, jf. Dokument 20 (2023–2024) side 55.

Disse medlemmer understreker konsultasjonsordningens rolle som samhandlingsform for Stortinget og regjeringen på utenriks- og forsvarsområdet og viktigheten av at denne sentrale institusjonen i det konstitusjonelle systemet vernes. Disse medlemmer mener at den beste måten å gjøre dette på er at kjernen i konsultasjonsordningen grunnlovfestes. Disse medlemmer viser til drøftingen av rettslige og politiske spørsmål som dagens konsultasjonsordning reiser, jf. kapittel 7 og vedlegg 2 i Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv., Dokument 20 (2023–2024). En sentral del av denne drøftingen er om regjeringen har en rettslig plikt til å konsultere Stortinget før den treffer avgjørelser i viktige utenriks- og forsvarspolitiske saker.

Disse medlemmer viser til Vedlegg 2 «Oversikt over juridisk teori om hvorvidt regjeringen har en retts-

lig eller politisk plikt til å konsultere Stortinget i viktige utenrikspolitiske saker», der det står følgende:

«Det mest utbredte synspunktet i nyere juridisk teori synes å være at regjeringen har en rettslig plikt til å konsultere med Stortinget før den treffer avgjørelser i viktige utenrikspolitiske saker. Synspunktene er imidlertid delte for så vidt gjelder spørsmålet om plikten har grunnlag i konstitusjonell sedvanerett eller i Stortingets forretningsorden, herunder hvilken del av plikten som har rettslig forankring, og hvilken del av den som kun bygger på politisk kutyme».

jf. Dokument 20 (2023–2024) Vedlegg 2 side 2. Disse medlemmer viser til utvalgets redegjørelse for fire syn på det normative grunnlaget for konsultasjonsordningen, jf. kapittel 13.3 på side 53–54 i Dokument 20 (2023–2024). Det ene er at ordningen ikke er en rettslig, men en politisk forpliktelse. Det andre synet er at bestemmelsen om Stortingets konsultasjonsordning innebærer en rettslig konsultasjonsplikt for regjeringen og det tredje at regjeringen har en konsultasjonsplikt på grunnlag av konstitusjonell sedvanerett og at plikten bygger på en regel med grunnlovs rang. Det siste synet er at det er situasjonsbestemt om det foreligger en rettslig konsultasjonsplikt eller ikke.

Disse medlemmer viser til at på bakgrunn av denne redegjørelsen «konstaterer utvalget at det er om diskutert hvorvidt konsultasjonsordningen, eller deler av den, anses som en rettslig plikt forankret i Stortingets forretningsorden eller konstitusjonell sedvanerett», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 54.

Disse medlemmer viser videre til at utvalget skriver at «Statsministeren har i brev til utvalget 5. januar 2024 og 5. mars 2024 gitt uttrykk for at regjeringen ikke har en rettslig forpliktelse til å konsultere Stortinget før den treffer viktige avgjørelser i utenriks- eller forsvarspolitiske saker, hverken i medhold av Stortingets forretningsorden eller konstitusjonell sedvanerett», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 53, se også vedlegg 4 side 16 og 22 samt vedlegg 6 side 18.

Disse medlemmer understreker at regjeringen i dette spørsmålet har et annet syn enn det mest utbredte synspunktet i nyere juridisk teori, jf. Dokument 20 (2023–2024) Vedlegg 2 side 2. Disse medlemmer understreker videre at utvalgets flertall «har merket seg at den utøvende makt tydelig gir uttrykk for at det ikke foreligger en rettslig konsultasjonsplikt.» Flertallet skriver også at «når regjeringen nå uttrykker sitt standpunkt såpass klart, gir det Stortinget en foranledning til å overveie spørsmålet, som kan bidra til avklaring», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 55.

Disse medlemmer understreker at en bestemmelse med ordlyden «Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonene kan skje i fortrolighet» i § 26 nytt tredje ledd, innebærer en rettslig kon-

sultasjonsplikt med grunnlovs rang. Disse medlemmer mener det er viktig å gjøre det klart at regjeringen har en rettslig plikt til å konsultere Stortinget før det tas viktige avgjørelser i utenriks- og forsvarssaker. En grunnlovsfesting av denne plikten viser etter disse medlemmers mening, også viktigheten av å sikre denne sentrale institusjonen i det norske demokratiet.

Disse medlemmer understreker at grunnlovsforslaget ikke innebærer endringer i konsultasjonsordningens innhold. Det er heller ikke ment å endre eller forrykke kompetansedelingen mellom Stortinget og regjeringen i utenriks- og forsvarssaker.

Disse medlemmer understreker videre at manglende eller mangelfulle konsultasjoner ikke har betydning for gyldigheten av regjeringens beslutninger eller vedtak som er innenfor rammen av regjeringens eksklusive myndighet og ansvarsområde etter Grunnloven §§ 25 og 26. Konsultasjoner med Stortinget eller dets organer er heller ikke betingende for at regjeringen kan treffe beslutninger og vedtak i viktige utenriks- eller forsvarssaker.

Disse medlemmer er enige med flertallet i utvalget, som skriver følgende i Dokument 20 (2023–2024) på side 56:

«Bestemmelsen gir [...] en helt overordnet beskrivelse av ordningen, men oppstiller ikke i seg selv selvstendige rettslige krav til i hvilke tilfeller regjeringen skal konsultere Stortinget eller dets organer, og i så fall når eller hvordan. Dette overlates som i dag til regulering i Stortingets forretningsorden, samt praksis og det løpende politiske samspillet mellom statsmaktene. Bestemmelsen viderefører dagens ordning der Stortinget fastsetter nærmere bestemmelser i Stortingets forretningsorden om innslagspunktet, sakstyper, formen for konsultasjonene, saksbehandling, herunder om taushetsplikt og fortrolighet, mv., tilsvarende gjeldende § 16.»

Disse medlemmer understreker at bestemmelsen ikke vil være til hinder for at disse elementene i konsultasjonsordningen endres, men til hinder for at den avvikles uten grunnlovsvedtak.

Disse medlemmer understreker at bestemmelsen innebærer en skranke mot at konsultasjonsordningen som samhandlingsform blir innholdsløs og at særlige viktige utenriks- og forsvarssaker alltid bør følge denne foreskrevne behandlingsmåten. Samtidig gir bestemmelsen et betydelig rom for tilpasninger i konsultasjonsordningens innhold. Disse medlemmer mener at bestemmelsen bør gi fleksibilitet for at ordningen skal kunne stå seg over tid og være tilpasset endrede sikkerhetspolitiske forhold som kan kreve endringer i organets sammensetning eller arbeidsform.

Disse medlemmer viser til flertallets drøfting i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 13.6.2 av

«om grunnlovsbestemmelsen bør gis en deskriptiv eller diskresjonær form, henholdsvis om bestemmelsen deskriptivt bør fastslå at regjeringen konsulterer Stortinget eller dets organer, eller om det bør fremgå at regjeringen 'kan' eller 'bør' konsultere Stortinget eller dets organer».

Disse medlemmer viser videre til at utvalget i brev til statsministeren 1. februar 2024 ber om lovteknisk bistand til utforming av en grunnlovsfesting i konsultasjonsplikten, jf. Dokument 20 (2023–2024), Vedlegg 5 side 2. I sitt svar på brevet fra utvalget, datert 5. mars 2024, foreslår statsministeren en bestemmelse i § 26 nytt tredje ledd, der første punktum lyder:

«Kongen kan i fortrolighet rådføre seg med Stortinget i viktige saker som gjelder rikets utenriks- og forsvarspolitiske forhold.»

Deretter står det i brevet at:

«Bestemmelsen fastslår at regjeringen kan komme til Stortinget for å rådføre seg med Stortinget i viktige saker som gjelder rikets utenriks- og forsvarspolitiske forhold. Bestemmelsen vil grunnlovsfeste kjernen i ordningen», jf. Dokument 20 (2023–2024), Vedlegg 6 side 19.

Disse medlemmer understreker at dette forslaget innebærer en grunnlovsfesting av konsultasjonsplikten i en diskresjonær form.

Disse medlemmer viser til at flertallet i utvalget peker på at statsministeren i brevet til utvalget, datert 5. mars 2024, har «foreslått at Kongen 'kan' rådføre seg med Stortinget».

Videre skriver flertallet at:

«Språklig tilsier dette at det er valgfritt for regjeringen å konsultere med Stortinget, selv innenfor kjernen av konsultasjonsordningen.»

og deretter står det at:

«Selv om det er et betydelig politisk skjønn i vurderingen av om Stortinget skal konsulteres eller ikke, vil det kunne gi uttrykk for en realitetsendring i forhold til gjeldende praksis, i retning av å svekke konsultasjonsordningen.», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 57.

Denne vurderingen fra flertallet er disse medlemmer enige i.

Disse medlemmer er videre enige med utvalgets flertall at

«I særlig viktige saker vil en bestemmelse som gir uttrykk for at det er opp til regjeringen selv å avgjøre om det skal konsulteres, kunne føre til et brudd med en fast konstitusjonell norm for behandlingsmåten, der regjeringen har en forpliktelse til å konsultere i saker av viktighet», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 57.

Disse medlemmer mener, som utvalgets flertall, at konsultasjonsordningen bør grunnlovsfestes i en

deskriptiv form, det vil si at «Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer».

Disse medlemmer er enige med flertallet i at grunnlovfestingen i en deskriptiv form

«gjenspeiler og ivaretar fleksibiliteten i dagens ordning, samtidig som det gir ordningen et visst grunnlovsmessig vern mot å bli de facto avvirket eller innholdsløs».

Disse medlemmer er videre enige med flertallets syn i at den deskriptive formen også gjenspeiler «det som har vært en fast og omforent praksis i mer enn hundre år», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 57.

Disse medlemmer viser til flertallets drøfting av fortrolighet i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 13.6.3 der det innledningsvis står at «Et grunntrekk ved konsultasjonene i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé er at de foregår i fortrolighet».

Disse medlemmer viser videre til at det er Stortinget som

«tar stilling til om saken skal behandles for åpne eller lukkede dører dersom en konsultasjon i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé bringes inn for Stortinget i medhold av Stortingets forretningsorden § 16», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 57.

Disse medlemmer viser til at flertallet i utvalget siterer følgende fra side 7 i Innst. 176 S (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Dokument 21 (2020–2021) kapittel 9 om Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken:

«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.»

Disse medlemmer viser til at utvalgets flertall på bakgrunn av dette mente

«at ordlyden i grunnlovsforslaget ikke bør gi uttrykk for at enhver konsultasjon mellom Stortinget og regjeringen i utenriks- og forsvarssaker er fortrolig».

Imidlertid mener flertallet også

«at grunnlovsbestemmelsen bør gjenspeile at det store flertallet av konsultasjonene med den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé skjer i fortrolighet, og at dette i praksis er en helt sentral forutsetning for ordningen», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 57.

Disse medlemmer viser til at flertallet mener at disse hensynene kan ivaretas av ordlyden «Konsultasjonene kan skje i fortrolighet.» i forslaget til § 26 nytt tredje ledd, andre punktum, og at

«Dette korresponderer også med dagens regulering i Stortingets forretningsorden § 16 og Grunnloven § 84,

der det er opp til henholdsvis komiteen og Stortinget å avgjøre hvorvidt konsultasjonene skal skje i fortrolighet», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 57, noe disse medlemmer er enige i.

Disse medlemmer viser til flertallets drøfting av rådføring i kapittel 13.6.4 og 13.6.7, der det blant annet står

«At Kongen 'rådfører seg med', vil, som i dag, innebære at regjeringen både informerer og fremlegger sitt syn på en sak, samt at medlemmene i organet og regjeringens representanter deretter gjensidig kan utveksle vurderinger, synspunkter og drøfte handlingsalternativer – konsultere – om saken som legges frem».

Disse medlemmer understreker at rådføringen må skje før en viktig avgjørelse og at

«Kjernen i konsultasjonsordningen er at regjeringen konsulterer Stortinget eller dets organer før den treffer viktige avgjørelser, og det er derfor kun dette som foreslås grunnlovfestet», jf. Dokument 20 (2023–2024), side 59.

Grunnlovsforslaget er dermed ikke ment å innebære endringer i dagens praksis der den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé også i en viss utstrekning brukes for å orientere om saker.

Disse medlemmer viser til at flertallet i utvalget siterer følgende fra side 7 i Innst. 176 S (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Dokument 21 (2020–2021) kapittel 9 om Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken, jf. Dokument 20 (2023–2024) side 59:

«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.»

Disse medlemmer vil også, som flertallet,

«understreke at regjeringen ikke kan anses forpliktet til å konsultere Stortinget i svært alvorlige og tidskrisiske situasjoner der det må ageres umiddelbart, og tidsforsinkelsen ved å gjennomføre konsultasjoner vil kunne føre til vesentlig tap eller skade for norske interesser. I så fall må regjeringen i ettertid snarest mulig orientere Stortinget om saken, og ta opp eventuelle gjestående avgjørelser til drøfting», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 59.

Disse medlemmer viser til flertallet i utvalgets drøfting av formuleringen «Stortinget eller dets organer» i kapittel 13.6.5, der det innledningsvis står at regjeringen kan

«konsultere både Stortinget i plenum og Stortingets organer i utenriks- og forsvarssaker, i praksis den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé».

Flertallet skriver også at

«På samme måte som i dag, er det opp til regjeringen i første omgang om den vil konsultere Stortinget eller den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé».

Flertallet viser videre til at den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé kan beslutte at en konsultasjonssak som behandles der, overføres til behandling i Stortinget.

Disse medlemmer mener, som flertallet i utvalget, at «Stortinget eller dets organer» gir den mest presise angivelsen av hvem regjeringen konsulterer med. Videre

«åpner formuleringen for fremtidige endringer i hvilket stortingsorgan regjeringen kan konsultere med, og i hvilke saker, samt regler for overføring av en konsultasjonssak fra et stortingsorgan til Stortinget», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 58, noe disse medlemmer også mener er viktig.

Disse medlemmer viser til flertallets drøfting av viktige avgjørelser i utenriks- og forsvarssaker i kapittel 13.6.6, der det innledningsvis står at

«Betegnelsen 'utenriks- og forsvarssaker' er foreslått som en overordnet og generell tematisk beskrivelse av kjernen av saker som faller inn under konsultasjonsordningen».

Disse medlemmer viser videre til at ordlyden gir nødvendig fleksibilitet og at sakstypene kan beskrives mer detaljert i Stortingets forretningsorden.

Disse medlemmer understreker at avgrensningen til utenriks- og forsvarssaker ikke er til hinder for at Stortinget har eller innfører konsultasjonsordninger på andre saksområder, for eksempel gjeldende konsultasjonsordning i Europautvalget.

Disse medlemmer mener, som flertallet, at

«Konsultasjonsordningen begrenser seg til at regjeringen konsulterer Stortinget før den treffer 'viktige' avgjørelser på utenriks- og forsvarsområdet. Viktigheten av avgjørelsen beror primært på viktigheten av saken, og hvilken betydning den aktuelle avgjørelsen har for utfallet av saken. Hvilke saker som er viktige, beror i utpreget grad på et politisk skjønn innenfor rammen av Stortingets forretningsorden § 16, samt konsultasjonspraksis, som vil være retningsgivende», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 58.

Disse medlemmer mener videre, som flertallet, at kjernen i viktige avgjørelser vil

«være regjeringens forestående avgjørelser som vil ha stor betydning for Norges folkerettslige forpliktelser, Norges relasjoner til andre land, norsk beredskap, forsvaret av landet eller andre viktige samfunnsinteresser».

Disse medlemmer viser til at flertallet i utvalget videre skriver at

«Beslutninger om bruk av militære styrker i utlandet er et eksempel på et saksforhold som normalt vil ligge innenfor kjernen av konsultasjonsordningen», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 58–59.

Avslutningsvis vil disse medlemmer understreke at rapporten fra utvalget oppnevnt av presidentskapet for å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. har avdekket betydelige uklarheter i om dagens konsultasjonsordning er rettslig forpliktende og om regjeringen må eller kan velge å rådføre seg med Stortingets eller dets organer i viktige utenriks- eller forsvarssaker.

Disse medlemmer peker på at regjeringens synspunkt er at det ikke foreligger en rettslig konsultasjonsplikt, noe som ikke er i tråd med det mest utbredte synspunktet i nyere juridisk teori. Disse medlemmer peker videre på at regjeringens synspunkt er at den kan velge om den vil konsultere Stortinget eller dets organer i viktige utenriks- eller forsvarssaker. Disse medlemmer mener det er viktig å få avklaring rundt en så sentral ordning for norsk demokrati og at det derfor må gjøres utvetydig at konsultasjonsordningen er rettslig forpliktende, inkludert at regjeringen er forpliktet til å rådføre seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker.

Komiteens medlem fra Rødt foreslår at konsultasjonsordningen grunnlovsfestes i Grunnlovens § 26 nytt tredje ledd, som foreslått i grunnlovsforslag 12 og 33, i tråd med forslag fra flertallet i utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. i Dokument 20 (2023–2024).

Dette medlem viser til at et samlet storting stilte seg bak Harberg-utvalgets anbefaling om at konsultasjonsordningen bør forankres sterkere konstitusjonelt, slik det er i Norges naboland, at konsultasjonsordningen i alle tilfeller bør sikres, og at Stortingets rolle på dette området bør synliggjøres, jf. kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 176 S (2021–2022).

Dette medlem viser videre til at flertallet i utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. fremmet forslag til å grunnlovsfeste konsultasjonsordningen som et nytt tredje ledd i § 26 med følgende ordlyd:

«Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonene kan skje i fortrolighet.»

Dette medlem stiller seg bak dette forslaget, som er fremsatt likelydende i grunnlovsforslag 12 og 33.

2.4 Grunnlovfesting av krav til Stortingets samtykke for bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti, viser til at det grunnlovsforslag 12 og 33 foreslås å grunnlovfeste et generelt krav om Stortingets samtykke for å bruke forsvarsmakten utenfor rikets grenser, med mindre det er tvingende nødvendig for å forsvare landet. Flertallet viser til redegjørelsen for dette i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.5, der denne bestemmelsen foreslås av utvalgets flertall.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, støtter vurderingen fra utvalgets mindretall i Dokument 20 (2023–2024) kapittel 11.5. Dette flertallet mener at forslagene i Dokument 12:12 og 12:33 (2023–2024), som innebærer et generelt krav om samtykke, går lenger enn det som er nødvendig, og kan begrense regjeringens handlingsrom i situasjoner hvor rask og effektiv beslutningstaking er avgjørende.

Dette flertallet viser til at regjeringen etter Grunnloven har det konstitusjonelle ansvaret for utenriks- og forsvarsstyret, og at dette tilsier at den også må ha stilstrekkelig handlefrihet innenfor klare rammer. Dette flertallet mener at terskelen som følger av grunnlovsforslag 11 gir en bedre balansert løsning som er i tråd med gjeldende rett og etablert praksis, ved at samtykkekravet avgrenses til tilfellene hvor bruk av forsvarsmakten utenfor riket vil medføre en vesentlig svekkelse av rikets forsvar.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til følgende forslag til endring av § 25, i alternativ 1 som nytt andre ledd og i alternativ 2 som nytt fjerde ledd, i grunnlovsforslag 12:

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

Forsvarsmakta til riket må ikke brukast utanfor grensene til riket utan samtykke frå Stortinget, om det ikkje er tvingande naudsynt for å forsvare landet.»

Disse medlemmer understreker at endringen innebærer et konstitusjonelt krav om at Stortingets samtykke som hovedregel vil være nødvendig for å sende styrker eller forsvarsmakten til militære operasjoner i utlandet. Disse medlemmer viser til dagens etablerte praksis der regjeringen vedtar om Norge skal delta

i krigføring på fremmed territorium og slutte seg til internasjonale militære operasjoner, uten plikt til å involvere Stortinget i åpen debatt eller åpne vedtak. Konsultasjoner gjøres i hemmelige, lukkede møter med et utvalg av nasjonalforsamlingen, hvilket innebærer at beslutningsgrunnlaget ikke nødvendigvis er kjent for allmennheten.

Disse medlemmer mener at å gå til krig er det mest alvorlige en stat kan foreta seg. Dagens praksis medfører at folkevalgte har liten kunnskap om bakgrunnen og begrunnelsene for slike særlig viktige vedtak. I tillegg medfører mangel på åpen og bred kunnskapsinnhenting før beslutningen skal tas, at viktige innsigelser og risikomomenter først blir åpenbare i etterkant av krigsdeltakelsen.

Disse medlemmer mener dagens praksis svekker vilkårene for en åpen debatt der alle sider ved en eventuell krigsdeltakelse vurderes. I tillegg kan fravær av Stortingets samtykke svekke legitimiteten til en av de viktigste beslutninger en stat kan fatte. Disse medlemmer viser til at flertallet skriver følgende i Dokument 20 (2023–2024) på s. 43:

«Erfaringene fra de siste tjue årene, hvor norske tropper, med henvisning til Grunnloven §§ 25 og 26, har blitt sendt til en rekke utenlandskriger og internasjonale operasjoner uten et aktivt vedtak i parlamentet bak seg, tilsier at det er behov for en endret praksis og en sterkere demokratisk kontroll over beslutningen om å gå til krig.»

Disse medlemmer mener krav om behandling i Stortinget i plenum vil sikre to viktige hensyn: en klare etablering av et parlamentarisk flertall bak beslutningen enn gjennom en konsultasjonsprosess alene, og mer åpenhet. Et vedtak i Stortinget vil også ha større legitimitet enn et regjeringsvedtak.

Disse medlemmer peker på at i Sverige og Danmark har regjeringene en klart definert plikt til å innhente samtykke fra nasjonalforsamlingen. Begge er medlem av NATO, noe som etter disse medlemmers mening viser at innføring av tilsvarende plikt i Norge ikke vil komme i konflikt med norske internasjonale forpliktelser. Disse medlemmer mener at forslaget til ordlyd «Rikets forsvarsmakt må ikke brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke, med mindre det er tvingende nødvendig for å forsvare landet», ivaretar kryssende behov på en god måte. Det innebærer at beslutninger om å sende norske bidrag til internasjonale operasjoner som den klare hovedregel legges frem som en sak til votering for Stortinget i plenum.

Disse medlemmer understreker at samtidig vil Grunnloven ikke være til hinder for regjeringens mulighet til å handle raskt – også utenfor landets grenser – om dette skulle være nødvendig i den eksplisitte hensikt å sikre forsvaret av Norge. Disse medlemmer viser i

den forbindelse til at flertallet i utvalget skriver i Dokument 20 (2023–2024) på side 43:

«Stortingets samtykke er derfor etter forslaget ikke påkrevet dersom det er tvingende nødvendig for å forsvare landet.»

Disse medlemmer viser til at kravet om Stortingets samtykke kan oppfylles på flere måter. Flertallet i utvalget peker på at det kan oppfylles ved samtykke til en traktat, gjennom et lovvedtak eller ved et plenarvedtak. Videre kan det «oppfylles både ved et forutgående (stående) samtykke eller et samtykke som gis basert på et konkret forslag som regjeringen fremmer knyttet til en konkret oppstått situasjon», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 43.

Disse medlemmer viser til hva flertallet i utvalget skriver når det gjelder Norges forpliktelser i NATO og FN. Om NATO skriver flertallet følgende i Dokument 20 (2023–2024) på side 43:

«Et forutgående samtykke fra Stortinget må blant annet anses å være gitt til at Norge kan delta i en artikkel 5 operasjon til forsvar av NATO-territorium ved at Stortinget har godkjent Norges tiltredelse til NATO-pakten og forutsetningen om at et angrep på én medlemsstat er å anse som et angrep på alle medlemsstatene.»

Om FN skriver flertallet på samme sted:

«Et annet eksempel kan for eksempel være at Stortinget gir et forutgående samtykke (fullmakt) til at Norge kan ta del i en planlagt FN-operasjon, selv om FN selv enda ikke har fattet de formelle beslutningene om etablering av operasjonen.»

Disse medlemmer viser videre til flertallets presisering av at

«både en artikkel 5-situasjon og et forutgående samtykke til en FN-operasjon likevel kan innebære at regjeringens ansvar for å konsultere, eller den her foreslåtte samtykkeplikten, trer i kraft. NATO-paktens artikkel 5 kan utløses i ulike situasjoner, og det kan være et politisk vurderingsspørsmål hva som er riktig reaksjon fra norsk side», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 43.

Disse medlemmer er enige med utvalgets flertall i «at samtykkekravet kun gjelder norsk deltakelse i militære operasjoner i utlandet hvor bruk av væpnet makt ved norske styrker kan være aktuelt», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 43.

Disse medlemmer understreker at krav til samtykke fra Stortinget dermed ikke omfatter utsending av norske militære styrker for trening, øving og utdanning i utlandet, deltakelse i søk og redningsoperasjoner eller katastrofehandtering etter naturkatastrofer. Det samme gjelder etterretningsvirksomhet, cyber- og romforsvarsvirksomhet og lignende som etter sin natur er aktiviteter som i både fred, krise og krig løpende pågår utenfor rikets grenser.

Disse medlemmer viser til flertallets drøfting av begrepet «utenfor rikets grenser». Disse medlemmer er enige med flertallet i at

«begrepet ikke skal omfatte Forsvarets, inkludert Kystvaktens, operasjoner i norsk økonomisk sone, på sokkelen utenfor territorialgrensen eller på åpent hav eller i internasjonalt luftrom i norske nærrområder», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 44.

Disse medlemmer vil, som utvalgets flertall, «understreke at samtykket fra Stortinget skal konsentrere seg om den prinsipielle til slutningen til at Norge deltar i en nærmere angitt militær operasjon i utlandet».

Det innebærer at

«de operative forholdene, som nøyaktig størrelse på styrkebidraget, senere justeringer av bidraget, nærmere angivelse av det geografiske virkeområdet for operasjonen, engasjementsregler med videre, ligger til regjeringens prerogativer, blant annet kommandomyndigheten som Grunnloven § 25 legger til regjeringen», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 44.

Disse medlemmer er også enige med utvalgets flertall i at

«dersom samtykkebeslutningen blir for detaljert, vil beslutningen kunne komme i strid kommandomyndigheten i Grunnloven § 25 som Stortinget selv har lagt til regjeringen», jf. Dokument 20 (2023–2024) side 44.

Disse medlemmer vil også understreke at forslaget til endring av Grunnloven ikke nødvendigvis vil erstatte, men komplementere eventuelle orienteringer i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé.

Komiteens medlem fra Rødt foreslår at krav til Stortingets samtykke for bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser, med mindre dette er tvingende nødvendig for å forsvare landet, grunnlovfestes i Grunnloven § 25 i tråd med forslag fra flertallet i utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. i Dokument 20 (2023–2024),

Dette medlem viser til at denne foreslåtte endringen av § 25 vil presisere en forståelse av kompetanse-reglene som harmonerer mer med grunnlovene i Norges naboland. I Danmark må Folketinget samtykke til deltakelse i utenlandske militæroperasjoner, noe som praktiseres aktivt. I Sverige må regjeringen innhente Riksdagens samtykke, med mindre deltakelsen er forankret i lov som Riksdagen har vedtatt, eller traktat som Riksdagen har samtykket til. I Finland treffer presidenten beslutninger om krig og fred med Riksdagens samtykke. Dette medlem viser videre til følgende merknad fra kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Harberg-utvalgets rapport kapittel 9 (Innst. 176 S (2021–2022)):

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

Dette medlem ønsker å grunnlovfeste det som var fast praksis fram til 1945, det vil si at Stortinget blir bedt om å samtykke til norsk deltakelse i militæroperasjoner i utlandet.

ANBEFALING OM GRUNNLOVSFORSLAG 12 OG 33

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, anbefaler at grunnlovsforslag 12 og 33 ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til grunnlovsforslag 12 fra Audun Lysbakken og Ingrid Fiskaa om endring i §§ 25 og 26 om krav om Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i utlandet og om konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker, i Dokument 12:12 (2023–2024). Disse medlemmer viser videre til Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv., Dokument 20 (2023–2024). Utvalget ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 15. juni 2023 og bestod av Ine Eriksen Søreide (H), leder, Eivind Vad Petersson (A), statssekretær, Utenriksdepartementet, Audun Lysbakken (SV), Åsne Julsrud, dommer i Oslo tingrett og Siri Gloppen, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Grunnlovsforslaget er identisk med forslag til endring av §§ 25 og 26 fremmet av utvalgets flertall, medlemmene Lysbakken, Julsrud og Gloppen.

Disse medlemmer peker på at forslagsstillerne slutter seg til det utvalgets flertall foreslår og begrunnelsen for endringene av §§ 25 og 26. Forslagsstillerne henviser i den forbindelse til kapittel 11.5.2 og merknaden i kapittel 15.1.6 når det gjelder forslag til endring av § 25 og kapittel 13.4–13.6 samt merknaden i kapittel 15.2.3 når det gjelder endring av § 26. Disse medlemmer slutter seg også til det utvalgets flertall foreslår og begrunnelsen for endringene av §§ 25 og 26.

Disse medlemmer anbefaler at grunnlovsforslag 12 bifalles.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

§ 26 nytt tredje ledd skal lyde:

Kongen rådfører seg med Stortinget eller dets organer før viktige avgjørelser tas i utenriks- og forsvarssaker. Konsultasjonene kan skje i fortrolighet.

–

Kongen rådfører seg med Stortinget eller eit stortingsorgan før viktige avgjerder blir tekne i utanriks- og forsvarssaker. Konsultasjonane kan skje i trumål.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

Dokument 12:12 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken og Ingrid Fiskaa om endring i §§ 25 og 26 (om krav om Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i utlandet og om konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker) alternativ 1 – bifalles.

Forslag 3

Dokument 12:12 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken og Ingrid Fiskaa om endring i §§ 25 og 26 (om krav om Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i utlandet og om konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker) alternativ 2 – bifalles.

Forslag fra Rødt:

Forslag 4

Dokument 12:33 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes og Seher Aydar om endring i §§ 25 og 26 (om bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser og regjeringens plikt til å konsultere Stortinget) alternativ 1 – bifalles.

Forslag 5

Dokument 12:33 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes og Seher Aydar om endring i §§ 25 og 26 (om bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser og regjeringens plikt til å konsultere Stortinget) alternativ 2 – bifalles.

Forslag 6

Dokument 12:33 (2023–2024) – Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes og Seher Aydar om endring i §§ 25 og 26 (om bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser og regjeringens plikt til å konsultere Stortinget) alternativ 3 – bifalles.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding under romertall I, III, VI, VII, VIII, IX og X fremmes av en samlet komite. Komiteens tilråding under romertall II og V fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti. Komiteens tilråding under romertall IV fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslag i Dokument 12:11 (2023–2024) og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:

I

§ 25 første ledd skal lyde:

Kongen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Kongen har rett til å mobilisere forsvarsmakten, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred.

–

Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket. Kongen har rett til å mobilisere forsvarsmakta, byrje krig til forsvar av landet og slutte fred.

II

§ 25 andre ledd skal lyde:

Forsvarsmakten må ikke overlates til fremmede makter, men begrenset kommandomyndighet kan tildeles rikets allierte for den tid riket deltar i en operasjon sammen med allierte.

–

Forsvarsmakta må ikkje overlatast til framande makter, men avgrensa kommandoråderett kan gjevast til allierte av riket for den tid riket er med i ein operasjon saman med allierte.

III

§ 25 tredje ledd skal lyde:

Forsvarsmakten må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke.

–

Forsvarsmakta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget.

IV

§ 25 fjerde ledd skal lyde:

Forsvarsmakten må ikke uten Stortingets samtykke sendes ut av riket dersom det medfører en vesentlig svekkelse av rikets forsvar.

–

Forsvarsmakta må ikkje utan samtykke frå Stortinget sendast ut av riket dersom det fører med seg ei monaleg svekking av forsvaret av riket.

V

§ 25 femte ledd skal lyde:

Ingen fremmede stridskrefter, unntatt allierte styrker, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

–

Ingen framande stridskrefter, så nær som allierte styrkar, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

VI

§ 25 sjette ledd skal lyde:

Kongen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov.

–

Kongen har ikkje rett til å nytte militær makt mot innbyggjarane utan etter lov.

VII

§ 26 første ledd skal lyde:

Kongen har rett til å inngå og oppheve folkerettslige avtaler og til å sende og motta diplomatiske representanter.

–

Kongen har rett til å inngå og seie opp folkerettslege avtaler og til å sende og motta diplomatiske representantar.

VIII

§ 26 andre ledd skal lyde:

Folkerettslige avtaler om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller folkerettslige avtaler hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller et stortingsvedtak, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil.

–

Folkerettslege avtaler om særleg viktige saker blir fyrst bindande når Stortinget har gjeve samtykke til det. Det same gjeld alle folkerettslege avtaler som etter konstitusjonen ikkje kan setjast i verk utan ei ny lov eller eit nytt stortingsvedtak.

IX

§ 75 bokstav g skal lyde:

g) å la seg meddele de folkerettslige avtalene kongen på statens vegne har inngått med fremmede makter;

X

Stortinget får fullmakt til ved alminnelig flertallsvedtak å redigere leddnummer i Grunnloven §§ 25 og 26 som følge av at ledd i herværende forslag ikke blir vedtatt, eller som følge av at andre grunnlovsforslag

fremstatt i sesjonen 2023–2024 om endringer i §§ 25 og 26 blir vedtatt.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. juni 2026

Per-Willy Amundsen

leder

Lise Selnes

ordfører

