



STORTINGET

Innst. 410 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:22 (2019–2020) og Dokument 12:27 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra 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) og Grunnlovsforslag fra Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen, Jette F. Christensen, Trine Skei Grande, Terje Breivik og Geir Sigbjørn Toskedal om endringer i §§ 25 og 26 (om forsvarsmakten og utenriksstyret)

Til Stortinget

1. Sammendrag

I Dokument 12 (2019–2020) er det fremsatt to grunnlovsforslag om hhv. mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet og forsvarsmakten og utenriksstyret. Siden de fremsatte forslagene har til dels samme motivasjon og begrunnelse, velger komiteen å behandle dem i en felles innstilling, jf. Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd, hvor det fremgår at saker som hører sammen, så langt som mulig skal tas opp i én og samme innstilling. Stortinget må likevel ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

1.1 Forslag 22 (Dokument 12:22 (2019–2020))

Forslag nr. 22 fra Kari Elisabeth Kaski, Audun Lysbakken, Petter Eide, Lars Haltbrekken, Arne Nævra, Ka-

rin Andersen og Nicholas Wilkinson om endring i § 25 (om mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet).

BAKGRUNN

Forslagstillerne viser til at 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 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. Beslutningsgrunnlaget er derfor ikke nødvendigvis kjent for allmennheten.

At regjeringen ikke trenger å konferere, ei heller ha flertall, i Stortinget for å gå til krig, er en praksis som har referanse i Grunnloven § 25, som sier at kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt, samt § 26, som sier at kongen har rett til å sammenkalle tropper og begynne krig til landets forsvar. I løpet av de siste tjue årene har norske tropper, med henvisning til Grunnloven §§ 25 og 26, blitt sendt til en rekke utenlandskriger og internasjonale operasjoner uten et aktivt vedtak i parlamentet bak seg.

Erfaringene fra disse tilsier at det er behov for en endret praksis og en sterkere demokratisk kontroll over beslutningen om å gå til krig, og at en grunnlovsendring er nødvendig for å oppnå dette.

Problematisk praksis

Praksisen som er blitt synlig gjennom de siste 20 årene, har ifølge forslagsstillerne en rekke problematiske sider. Den innebærer følgende:

I dag råder det hemmelighold om helt sentrale spørsmål knyttet til norsk krigsdeltakelse, blant annet

knyttet til beslutningsgrunnlag, mulige innsigelser og fullstendige risikovurderinger. I praksis konsulteres Stortinget bare gjennom hemmelige (lukkede) møter i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen (DUUFG).

Det at sentrale deler av beslutningsgrunnlaget er hemmelig, gjør at vilkårene for en opplyst, reell demokratisk debatt i og utenfor parlamentet blir svekket.

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.

En mindretallsregjering kan også sende Norge ut i krig uten et flertall i parlamentet bak seg. Dette er ifølge forslagsstillerne i seg selv et fundamentalt demokratisk problem og innebærer betydelige utfordringer knyttet til legitimiteten til vedtakene.

Disse forholdene, samt ytterligere erfaringer fra det siste tiåret, taler etter forslagsstillerens syn for en endring av dagens praksis. En sentral lærdom fra Godal-utvalgets rapport fra 2016 om Norges bidrag til krigen i Afghanistan, (NOU 2016:8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014), var at den lukkede praksisen Norge nå har, ikke sikrer gode vilkår for debatt om bruk av norsk militærmakt:

«Åpenhet om regjeringens grunner til å delta er viktig. Disse må kunne kommuniseres tydelig. Dagens ordning med lukkede orienteringer for Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé og brede redegjørelser for Stortinget bør forbedres. Regjeringen bør ved internasjonale engasjementer i konfliktområder mer systematisk informere Stortinget om mål, midler, forventede resultater og erfaringer underveis. En systematisk tilnærming vil også gi bedre grunnlag for en informert debatt.»

Forslagsstillerne viser til at det har vært liten vilje til å revurdere denne praksisen. Dette var svært tydelig i debatten rundt Norges militære bidrag i Midtøsten, blant annet gjennom opptrening av syriske og irakiske soldater, til tross for at disse beslutningene kunne ha vidtrekkende konsekvenser for norsk sikkerhetspolitikk.

Konstitusjonell uklarhet

Praksisen som preger Norges bruk av militærmakt, bunner i det konstitusjonelle grunnlaget, de ovennevnte §§ 25 og 26 første ledd. I etterkant av Norges deltakelse i krigen i Libya har det vært pekt på at paragrafene som hjemler bruk av forsvarsmakten, i seg selv skaper både uklarhet og potensial for tvetydige tolkninger. Petersen-utvalgets rapport fra 2018, (Evaluering av norsk deltakelse i Libyaoperasjonene i 2011, rapport fra Libya-

utvalget), som evaluerte Norges deltakelse i Libya-krigen (2011), konkluderte med følgende:

«Utvalgets evaluering og den vedlagte utredningen viser at ordlyden i de to nevnte grunnlovsbestemmelsene reiser sammensatte tolknings spørsmål, som kan skape tvil om innholdet i de konstitusjonelle rammene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Konstitusjonell praksis over flere tiår har ført til at Grunnlovens ordlyd på flere punkter ikke lenger gir et dekkende uttrykk for gjeldende rett.»

Bestemmelsene er kun blitt språklig revidert siden 1917 og speiler både en tid og en sikkerhetspolitisk situasjon som skiller seg radikalt fra den nåværende. Sentrale begreper i lovteksten er også foreddet.

Uklarheten i formuleringene skaper grobunn for tvil om hva som faktisk er den grunnlovsmessige forankringen for norsk bruk av militærmakt. Denne erkjennelsen bør ifølge forslagsstillerne imidlertid ikke lede til en revidering som institusjonaliserer den gjeldende praksisen ytterligere. Tvert imot bør anledningen benyttes til å styrke den sikkerhetsventilen som Stortinget bør være i bruk av norsk militærmakt.

Forslagets formål er derfor å sikre at praksisen endres gjennom en konstitusjonelt forankret konsultasjons- og samtykkeplikt. Dette innebærer følgende:

- At begrunnelser for fremtidige deltakelser i internasjonale operasjoner skal legges frem for Stortinget. Redegjørelsen skal inneholde en beskrivelse av bidragets omfang, målene og betingelser for å trekke seg fra oppdraget.
- At beslutninger om å sende norske bidrag til internasjonale operasjoner legges frem som en sak til votering for Stortinget.

Denne praksisen vil ikke nødvendigvis erstatte, men komplementere eventuelle orienteringer i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen. Den vil bidra til å få belyst argumentene for og imot deltakelse og tydeliggjøre hvilke vurderinger de ulike partiene legger til grunn. Den vil også bidra til en bedre offentlig debatt knyttet til svært viktige beslutninger, og muliggjøre innspill fra stemmer med fag- og områdekunnskap som er sårt tiltrengt i vurderingen av internasjonale operasjoner.

En slik endring vil også muliggjøre en helhetlig vurdering av risikomomenter. Et eksempel på dette, en såkalt «sjekkliste» til bruk for regjeringen og forvaltning for å etablere en felles forståelse, er drøftet i Libya-utvalgets rapport, og åpenhet rundt dette vil gi Stortinget en tydeligere funksjon i å kontrollere og kvalitetssjekke relevante rettslige og kontekstuelle momenter.

Lærdom fra våre naboland

I motsetning til Norge har regjeringene både i Sverige og Danmark en klart definert plikt til å innhente samtykke fra nasjonalforsamlingen, nettopp for å ivareta

hensyn til kritisk åpenhet og legitimitet rundt beslutninger om deltakelse i krig. Disse konstitusjonelle sikkerhetsventilene har stor og tverrpolitisk støtte i våre naboland.

Den danske grunnloven § 19 andre ledd sier at Kongen (regjeringen) ikke kan anvende militære maktmidler mot fremmede stater uten Folketingets samtykke.

I Danmarks grunnlov, § 19 andre ledd, heter det at:

«Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.»

Formuleringen i den danske grunnloven er altså knyttet til angrep mot andre land, og ikke til hvorvidt tropper brukes utenlands, slik det er formulert i det foreliggende forslaget. Intensjonen er imidlertid svært sammenfallende, på den måten at landets parlament skal samtykke i at landets tropper brukes i krig mot andre land, unntatt til landets forsvar.

En liknende mekanisme, med samme formål, finnes i Sveriges grunnlov. I kapittel 15 § 1 heter det at:

«Kommer riket i krig eller krigsfara ska regeringen eller talmannen kalla riksdagen til sammanträde. Den som utfärdar kallelsen kan besluta at riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm»,

og videre i kapittel 15 § 14 heter det at:

«Förklaring att riket er i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.»

Behovet for en ny praksis

Det er i dag etablert praksis å sende norske soldater til utlandet uten stortingsvedtak. Dette er en problematisk og omstridt praksis. Det 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.

Den foreslåtte grunnlovsendringen vil bidra til:

- en mer åpen, gjennomsluktig og demokratisk debatt i og utenfor parlamentet om svært vanskelige spørsmål
- å åpne det som i dag er lukket (i dag konfereres kun DUUFK i lukkede møter)
- å sikre at flere får kunnskap om bakgrunnen og begrunnelsene for viktige vedtak for Norge, inkludert alle stortingsrepresentantene
- å sikre at kunnskapsgrunnlaget, herunder sentrale risikomomenter og innsigelser, i større grad blir en del av debatten i forkant av viktige vedtak om militær maktbruk

Samtidig bør Grunnloven garantere 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 ivare tatt i den danske grunnloven.

Siden det i inneværende periode også fremmes grunnlovsforslag om å innføre republikk og avvikle det arvelige monarkiet, til behandling i perioden 2021–2025, fremmes dette forslaget i tre alternativer tilpasset ulike mulige utfall av behandlingen av forslaget om republikk.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 25 første og annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Kongen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Denne makt må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt tropper til hjelp mot fiendtlig overfall, må trekkes inn i riket uten Stortingets samtykke.

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

–

Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast i framande makters teneste, og ingen krigsfolk frå framande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

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

Alternativ 2:

Regjeringen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Denne makt må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt tropper til hjelp mot fiendtlig overfall, må trekkes inn i riket uten Stortingets samtykke.

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

–

Regjeringa har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast i framande makters teneste, og ingen krigsfolk frå framande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

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

Alternativ 3:

Presidenten har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Denne makt må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt tropper til hjelp mot fiendtlig overfall, må trekkes inn i riket uten Stortingets samtykke.

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

–

Presidenten har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast i framande makters teneste, og ingen krigsfolk frå framande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

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

1.2 Forslag 27 (Dokument 12:27 (2019–2020))

Forslag nr. 27 fra Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen, Jette F. Christensen, Trine Skei Grande, Terje Breivik og Geir Sigbjørn Toskedal om endringer i §§ 25 og 26 (om forsvarsmakten og utenriksstyret)

BAKGRUNN

Forslagsstillerne viser til at siden Tysklandsbrigaden i 1947–1953 har Norge deltatt i en rekke internasjonale militæroperasjoner sammen med allierte styrker. Grunnloven §§ 25 og 26 inneholder i dag de rettslige konstitusjonelle rammene for forsvarsmakten og utenriksstyret:

«§ 25.

Kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt. Den må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt hjelpetropper imot fiendtlig overfall, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

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

Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opp-

rør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet.

§ 26.

Kongen har rett til å innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta sendemenn.

Traktater om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller traktater hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil.»

Disse grunnlovparagrafene er imidlertid blitt til i en annen tid, hvor deltakelse i internasjonale militæroperasjoner var mindre vanlig. Rapporten fra utvalget for evaluering av Norges deltakelse i Libya-operasjonene i 2011 (Libya-utvalget), publisert i september 2018, tydeliggjør at Grunnlovens eldre ordlyd ikke gjenspeiler en herskende rettsoppfatning om hvilke rammer og prosesser som faktisk gjelder for norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner.

Manglende samsvar mellom Grunnlovens tekst og de herskende rettsoppfatninger på feltet har den klare ulempen at det lett oppstår uklarhet – og i ettertid kanskje også rettslig og politisk uenighet – om hvilke rettslige rammer som gjelder, og hvilke prosedyrer som skal følges ved norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner. Slik uklarhet er uheldig av flere grunner: Det er uheldig for beslutningstakerne, som i kraft av sine stillinger er nødt til å treffe en beslutning om hvorvidt Norge skal delta i operasjonen, der både beslutning om å delta eller om ikke å delta vil kunne få store menneskelige og materielle konsekvenser. Videre er det uheldig for de personer som er delaktige i de norske bidragene, ved at det stilles alvorlige spørsmål ved legitimiteten til de beslutninger som ligger bak de faktiske militære handlinger. Og det er uheldig for allmennheten og samfunnet for øvrig, som har et berettiget behov for å kunne se beslutningstakerne nærmere i kortene, i hvert fall så langt det er mulig av sikkerhetsmessige hensyn.

Samtidig som Libya-utvalget selv oppsummerte med «at prosessene som ledet fram til beslutningen om norsk deltakelse i Libya-operasjonen, oppfylte de nødvendige konstitusjonelle krav» (side 93), anbefalte utvalget også at Grunnloven bør oppdateres (side 95):

«Den tvil som det er blitt gitt uttrykk for om grunnlovsmessigheten av Libya-operasjonen og andre internasjonale operasjoner, viser at ordlyden i Grunnlovens bestemmelser i §§ 25 og 26 bør revideres, slik at bestemmelsene kan gi et mer dekkende uttrykk for gjeldende rett. Det vil skape klarere og mer forutsigbare rammer for bruk av Forsvaret utenfor landets grenser.»

I 2019 behandlet Stortinget redegjørelsene fra utenriks- og forsvarsministeren om Libya-utvalgets rapport. En enstemmig utenriks- og forsvarskomite sluttet seg

gjennom Innst. 226 S (2018–2019) til behovet for å oppdatere Grunnloven §§ 25 og 26:

«Komiteen viser til at Norge de siste tiårene har deltatt i flere internasjonale militæroperasjoner sammen med allierte styrker. Grunnloven §§ 25 og 26 inneholder i dag de rettslige konstitusjonelle rammer for norsk utenrikspolitikk og bruk av forsvarsmakt. Komiteen vil påpeke at grunnlovsparagrafene imidlertid er blitt til i en annen tid. Komiteen viser til at utvalgets rapport tydeliggjør at Grunnlovens eldre ordlyd ikke gjenspeiler det som er den herskende rettsoppfatning om hvilke rammer og prosesser som gjelder for norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner.

Komiteen mener dette har den ulempen at det lett oppstår uklarhet – og i ettetids også større mulighet for både rettslig og politisk uenighet om hvilke rettslige rammer som gjelder, og hvilke prosedyrer som skal følges ved norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner.

Komiteen merker seg at denne problemstillingen kommer tydelig frem i rapporten:

‘Videre registrerer utvalget at det i Libya-saken, som i flere andre norske bidrag til internasjonale operasjoner, er blitt stilt spørsmål ved om norsk deltakelse i slike operasjoner er forenlig med Grunnloven §§ 25 og 26. Utvalgets evaluering og den vedlagte utredningen viser at ordlyden i de to nevnte grunnlovsbestemmelsene reiser sammensatte tolkningsspørsmål, som kan skape tvil om innholdet i de konstitusjonelle rammene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Konstitusjonell praksis over flere tiår har ført til at Grunnlovens ordlyd på flere punkter ikke lenger gir et dekkende uttrykk for gjeldende rett.’»

Oppsummert er det etter forslagsstillernes vurdering tre forhold som gjør det nødvendig å oppdatere Grunnloven for å gi uttrykk for gjeldende rett, klargjøre rammebetingelsene for beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner og dermed unngå unødvendig uklarhet:

- Klargjøring av kommandomyndigheten over norske styrker under deltakelse i en internasjonal militæroperasjon og hvor langt denne myndigheten strekker seg.
- Definisjonsoppdatering av terskelen for når en regjering må innhente formelt samtykke (et eget stortingsvedtak) for beslutninger om militære utenlandsoppdrag, altså hvor stor andel av Forsvaret må det være snakk om å sende utenlands, jf. de utdaterte begrepene «landvernet» og «linjetroppene» i § 25 andre ledd.
- Grunnlovfesting av etablert praksis om at regjeringen må konsultere Stortinget før beslutninger fattes i spørsmål om utenlandsoperasjoner og andre viktige utenrikspolitiske spørsmål det i utgangspunktet er opp til regjeringen å fatte beslutninger om.

Om primære og sekundære standpunkter

Per i dag er det bred enighet om gjeldende rett i det sentrale spørsmålet om beslutningsmyndighet ved mi-

litære utenlandsoperasjoner: Gjennom kommandomyndigheten i § 25 første ledd («Kongen har høyeste befaling») kan en regjering i vid utstrekning bruke tropper utenfor rikets grenser uten å ha innhentet formelt samtykke fra Stortinget (et eget stortingsvedtak). Samtidig er det etablert praksis at regjeringen konsulterer Stortinget i slike spørsmål. Senest i mars 2020 viste regjeringen til manglende støtte i Stortinget som begrunnelse for å avvise Frankrikes forespørsel om å sende norske spesialsoldater til Mali. Men formelt trenger ikke regjeringen Stortingets samtykke gjennom et eget stortingsvedtak for å sende norske styrker til utlandet – med mindre styrkebidraget er så stort at terskelen i § 25 andre ledd blir relevant, jf. de utdaterte begrepene «landvernet» og «linjetroppene».

Både partier og enkeltrepresentanter har tatt til orde for å endre dagens beslutningssystem ved å ta inn i Grunnloven krav til eget stortingsvedtak for alle, eller flere, typer militære utenlandsbidrag, altså å senke terskelen i § 25 andre ledd for når Stortingets formelle samtykke må innhentes. Gjennom Stortingets behandling av grunnlovsforslag de siste årene har det imidlertid vist seg at det ikke er flertall for en slik substansiell endring av beslutningssystemet for norsk deltakelse i militære utenlandsoperasjoner.

Hensikten med de følgende grunnlovsforslagene er heller ikke en grunnleggende endring av det norske beslutningssystemet for militære utenlandsoperasjoner, men å sørge for at Grunnloven faktisk reflekterer gjeldende rettsoppfatning, inkludert grunnlovfesting av etablert praksis om at regjeringen må konsultere Stortinget før beslutninger fattes i spørsmål om utenlandsoperasjoner og andre viktige utenrikspolitiske spørsmål det i utgangspunktet er opp til regjeringen å fatte beslutninger om. Ved å klargjøre gjeldende rammebetingelser og prosedyrer for beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner kan unødvendig uklarhet unngås.

Også partier og enkeltrepresentanter med et primærstandpunkt om en substansiell endring av dagens beslutningssystem vil forhåpentligvis kunne se nytten av sekundært å gi tilslutning til å oppdatere dagens utdaterte og utilgjengelige grunnlovsbestemmelser, slik at Grunnloven gir et dekkende uttrykk for gjeldende rett og det faktiske beslutningssystemet for norsk deltakelse i militære utenlandsoperasjoner.

Grunnloven § 25 første ledd (kommandomyndighet over norske styrker i internasjonale operasjoner)

Grunnloven inneholder ingen eksplisitt regel som regulerer kommando over norske styrker ved deltakelse i internasjonale militæroperasjoner. Utgangspunktet i Grunnloven § 25 første ledd første punktum er at kongen, det vil si regjeringen, har «høyeste befaling» over

forsvarsmakten. Videre sier første ledd tredje punktum at disse styrkene ikke må «overlates i fremmede makters tjeneste». Som framhevet av Libya-utvalget (side 91) kan ordlyden være egnet til å så tvil om hjemmelen for og rekkevidden av regjeringens kompetanse til å bidra med norske styrker under kommando som ikke er norsk. Internasjonale militæroperasjoner særpreges imidlertid av at nasjonale styrkebidrag underlegges kommando av en felles styrkesjef fra en av de deltakende stater.

Ut fra både formålet med forbudet mot at norske styrker «overlates i fremmede makters tjeneste» og langvarig praksis, er det klart at Grunnloven ikke forbyr slik kommandooverføring, forutsatt at visse vilkår er oppfylt. Bestemmelsen har, med unntak av språklige endringer, stått uendret siden Eidsvoll-grunnloven av 1814. Historisk var formålet med forbudet mot å overlate norske styrker i «fremmede makters tjeneste» å forby den tidligere praksis med utleie av soldater til andre stater. Det historiske formålet rammer ikke de ordninger hvor norske soldater settes under utenlandsk kommando for å fremme norske interesser og for organisasjoner som Norge er medlem av. I en internasjonal militæroperasjon under ledelse av en styrkesjef fra en annen stat utfører norske styrker oppdrag på vegne av og innenfor rammer fastlagt av norske myndigheter. Dette er konsekvent lagt til grunn i norsk konstitusjonell teori tilbake til 1800-tallet, samt i praksis fra regjering og storting.¹

Siden 1945 har Norge en rekke ganger bidratt med styrker i internasjonale militæroperasjoner under utenlandsk kommando. Når norske styrker i dag «overlates» til fremmede makter, er det altså ikke i den type «tjeneste» mot betaling man hadde erfaring med i 1814, men i form av situasjonsbestemt kommandomyndighet begrenset til konkrete militæroperasjoner for organisasjoner Norge er medlem av og for å fremme norske interesser.

For å sikre at Grunnloven regulerer den typen kommandooverføring som er aktuell i dag og samtidig gir et klart uttrykk for den gjeldende rettstilstand, bør bestemmelsen i § 25 første ledd tredje punktum endres. Den foreslåtte bestemmelsen inneholder et generelt forbud mot å overlate rikets forsvarsmakt til fremmede makter, med mindre riket deltar i en militæroperasjon med sine allierte og de norske troppene forblir under kongens befaling.

I vilkåret om at «troppene forblir under kongens befaling» ligger at norske styrker må være underlagt norsk jurisdiksjon og opptre innenfor rammene av norsk rett og folkerett, og at de for å fremme norske interesser utfører oppdrag på vegne av en organisasjon Norge er medlem av, eller en allianse av stater som norske myn-

digheter har reell innflytelse i. Dette vilkåret legger en begrensning på hvor omfattende myndighet som kan overføres til militære sjefer som ikke er norske, og det skiller kommandooverføring fra suverenitetsoverføring etter reglene i Grunnloven § 115. Forutsetningen for kommandooverføring etter Grunnloven § 25 første ledd tredje punktum er at norske styresmakter beholder myndighet over de norske styrkene som er underlagt utenlandske militære sjefer. Det er bare den operative kommandoen som overføres i forbindelse med en bestemt operasjon. Det nærmere innholdet i kommandomyndigheten som overføres, vil avhenge av hvilke begrensninger norske myndigheter legger på bruken av norske styrker og utformingen av engasjementsregler.

Videre stiller forslaget krav om at kommandooverføring bare kan skje dersom riket deltar i en militæroperasjon med dets allierte. Dette vilkåret viderefører det historiske forbudet mot utleie av norske styrker, da det må forutsettes at en deltakelse i en militæroperasjon med rikets allierte har som formål å fremme norske interesser. I samsvar med gjeldende praksis kan «fremmede makter» etter omstendighetene også omfatte internasjonale organisasjoner, for eksempel NATO.

I bokmålsversjonen er det også foreslått en endring i § 25 første ledd første punktum, ved at ordlyden «land- og sjømakt» foreslås endret til «forsvarsmakt». Denne endringen er nødvendig for å sikre at ordet «tropper» i bestemmelsen ellers omfatter alle deler av Forsvaret. Den opprinnelige grunnlovsteksten 17. mai 1814 hadde i § 25 ordlyden «Rigets Land- og Søemagt» – 130 år før Luftforsvaret ble opprettet som egen forsvarsgren ved kongelig resolusjon 10. november 1944. Den foreslåtte ordlyden er lik den gjeldende nynorskversjonen («forsvarsmakta til riket»).

I begge språkversjonene foreslås gjeldende første ledd tredje punktum delt opp, slik at forbudet mot adgang for fremmede makters krigsfolk flyttes til et nytt fjerde punktum.

Grunnloven § 25 andre ledd (terskelen for når stortingsvedtak om utenlandsoppdrag er nødvendig)

Etter Grunnloven er det visse begrensninger for regjeringens myndighet til å treffe beslutning om styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Libya-utvalgets rapport side 86–87 viser blant annet til at regjeringens myndighet er begrenset av Grunnloven § 25 andre ledd – Stortingets formelle samtykke skal innhentes når landvern og øvrige tropper som ikke hører til linjetroppene, anvendes utenfor rikets grenser:

1. For en gjennomgang av konstitusjonell teori og praksis, se Christoffer Conrad Eriksen, «Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner», Libya-rapporten 2018, side 251–253.

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

Grunnloven § 25 andre ledd setter altså en uttrykkelig grense for regjeringens myndighet til alene å treffe beslutning om bruk av norske styrker utenfor rikets grenser. Ordlyden er i dag utdatert, fordi begrepene «landvernet» og «linjetroppene» både har gått ut av vanlig språkbruk og er tatt ut av lovverket for øvrig. Ut ifra formålet er det likevel klart at bestemmelsen fortsatt har et innhold som setter grenser for hvor stor andel av forsvarsmakten regjeringen kan sende ut av landet, uten Stortingets samtykke gjennom et eget stortingsvedtak.

Bakgrunnen for bestemmelsen om landvern i Grunnloven finnes i organiseringen av forsvarsmakten i det dansk-norske eneveldet. Det såkalte «landeværnet» utgjorde en sentral del av Christian IVs Norske Lov (1604), som igjen bygget på den enda eldre Magnus Lagabøtes landslov. Bakgrunnen utdypes i utredningen om de konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, som lå til grunn for Libya-utvalgets rapport (fotnoter er utelatt):

«I Christian IVs Norske Lov het andre bolk «Landeværnsbolken», og det fremgikk her at almuen var en del av landvernet, og på landet var også gårdene påbudt å ha visse våpen avhengig av gårdstypen. Men ved kongelig beslutning 15. januar i 1742 ble et nytt norsk landvern etablert, og «landvern» fikk en helt ny betydning. Landvernet skulle nå være en del av den stående hæren, og besto vanligvis av mannskaper som hadde gjennomført (udtjent) tjeneste i linjetropper eller feltarmeen. Formålet med det nye landvernet var å sørge for tilstrekkelig militærmakt til å kunne forsvare landet ved å tilbakedrive eller oppholde en fiende inntil danske tropper kunne komme med forsterkninger. Det var klart at landvernet ikke kunne kommanderes utenfor rikets grenser.

På papiret besto det nye landvernet av om lag 1/3 av den norske hæren, nesten 10 000 soldater, mens det var noe over 20 000 soldater i linjetroppene.»¹

Bestemmelsen om landvernet var ikke en del av Grunnloven vedtatt på Eidsvoll 17. mai 1814, men kom inn i Grunnloven i november 1814, som følge av unionen mellom Norge og Sverige. I forhandlingene som førte fram til den nye grunnloven for den norsk-svenske unionen, sto forbudet mot å anvende norske tropper utenfor Norges grenser sentralt. På Stortinget ble det vedtatt at den norske forhandlingsposisjonen blant annet skulle være at norske tropper ikke måtte brukes utenfor Sveriges grenser uten Stortingets samtykke. I debatten som fulgte forhandlingene, framholdt representanten Thomas Bryn at for det norske rikets del ville «Fri-Batallioner, Landeværn og frivillige Korps havde Styrke til at modsætte fiendtligt Overfald på dets egne Grændser». Bryns posisjon var altså at landvern og øvri-

ge tropper som ikke hørte til linjetroppene, hadde tilstrekkelig styrke til å kunne forsvare landet. Etter debatten stemte et flertall for å føye til et nytt siste ledd i Grunnloven § 25, i samsvar med Bryns innlegg. Det nye siste leddet hadde følgende ordlyd: «Landeværnet og de øvrige Norske Tropper, som ikke til Linietropper kunne henregnes, maae aldrig bruges udenfor Norges Grændser.» På grunnlag av debatten i Stortinget er det klart at formålet med det nye tillegget til Grunnloven § 25 var å sikre tilstrekkelig militær styrke for å kunne motsette seg fiendtlig overfall mot Norge.

Det absolutte forbudet mot bruk av landvernet og øvrige tropper ble ikke opphevet, selv om den norsk-svenske unionen ble oppløst i 1905. Det absolutte forbudet mot utenlandsk bruk av landvernet og andre styrker som ikke hørte til linjetroppene, ble stående fram til 1908. Da ble bestemmelsen endret slik at Stortinget selv kunne gi samtykke gjennom et eget stortingsvedtak til bruk av landvernet og øvrige tropper utenfor Norges grenser. Bakgrunnen for endringen var omorganisering av Hæren.

Endringene i 1908 medførte altså at forbudet mot å bruke landvernet utenfor Norges grenser ikke lenger var absolutt, men betinget av formelt samtykke fra Stortinget. Formålet var fremdeles å sikre at bruk av norske styrker utenfor riket ikke ville gå ut over gjenværende styrkers evne til å ivareta nasjonal beredskap. Endringen i 1908 ledet til et krav om at Stortingets formelle samtykke måtte innhentes dersom deltakelse i en operasjon i utlandet gikk ut over gjenværende styrkers evne til å ivareta nasjonal beredskap. Etter 1908 har ikke Grunnloven § 25 andre ledd blitt endret utenom rene språklige oppdateringer.

I lys av det opprinnelige formålet med bestemmelsen i Grunnloven § 25 andre ledd – hensynet til Norges militære beredskap – setter bestemmelsen fortsatt grenser for regjeringens myndighet til å beordre store deler av Forsvaret til operasjoner i utlandet. Selv om uttrykkelige landvern og linjetropper i Grunnloven § 25 har gått ut av både vanlig språkbruk og lovgivningen, betyr ikke det at det ikke er grenser for hvor stor del av forsvarsmakten regjeringen kan anvende utenfor rikets grenser, uten å måtte innhente Stortingets formelle samtykke. Men som Erik Colban framholdt i boken «Stortinget og utenrikspolitikken» i 1961, ville det være «meningsløst å finne ut av hvilke av de nåværende styrker som svarer til det som var linjetropper i 1814, og hvilke ikke. Man bør heller søke å finne ut hvorledes grl. § 25, annet ledd, bør tolkes hvis bestemmelsen skal tjene sitt formål».

I konstitusjonell praksis har også Stortinget gitt samtykke til beslutning om styrkebidrag som har hatt et omfang som har gått ut over gjenværende styrkers evne

1. Christoffer Conrad Eriksen, «Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner», Libya-rapporten 2018, side 237–238.

til å ivareta nasjonal beredskap. Det norske styrkebidraget til den allierte okkupasjonen av Tyskland i 1947–1953 (Tysklandsbrigaden) var en kontingent bestående av ca. 4 200 soldater. Beslutningen om det norske styrkebidraget ble først fattet etter at regjeringen hadde innhentet Stortingets samtykke gjennom et eget stortingsvedtak, basert på en proposisjon fra regjeringen.

Det kan reises spørsmål ved om bestemmelsen i Grunnloven § 25 andre ledd skal begrenses til Hæren. Samfunnsendringer etter 1814 tilsier imidlertid at bestemmelsen i dag uansett må tolkes til å omfatte hele Forsvaret, altså også Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Samtidig har også Norges forsvarskonsept gått gjennom grunnleggende endringer siden 1814. Siden 1949 har det militære forsvaret av Norge vært basert på NATO-alliansen og at allierte styrker om nødvendig vil støtte det norske Forsvaret.

For å sikre at Grunnloven gir klart uttrykk for gjeldende rettstilstand bør bestemmelsen i § 25 andre ledd endres. En endring bør klart få fram at Stortingets formelle samtykke gjennom et eget stortingsvedtak er nødvendig dersom et styrkebidrag til en internasjonal operasjon vil gå ut over gjenværende styrkers evne til å ivareta nasjonal beredskap, også i tilfeller hvor det vil være aktuelt å endre gjeldende forsvarsplaner for å ivareta beredskapen. Med «gjeldende forsvarsplaner» siktes til de planer og prioriteringer for forsvaret som Stortinget har sluttet seg til.

Videre bør en endring få tydeligere fram at krav til Stortingets samtykke i Grunnloven § 25 andre ledd gir kongen, det vil si regjeringen, en plikt til å innhente Stortingets samtykke, dersom styrkebidrag til en internasjonal operasjon går ut over gjenværende styrkers evne til å ivareta nasjonal beredskap i de tilfellene hvor det vil være aktuelt å endre gjeldende forsvarsplaner for å ivareta beredskapen.

I dagens språkbruk kan innholdet i Grunnloven § 25 andre ledd uttrykkes på flere måter. Ett alternativ er et krav om at Stortingets samtykke skal innhentes dersom deltakelse i en internasjonal operasjon gjør det nødvendig å endre gjeldende forsvarsplaner for å ivareta nasjonal beredskap. Et annet alternativ er at slikt samtykke skal innhentes før en vesentlig del av forsvarsmakten sendes ut av riket. I lys av forhistorien og formålet må uttrykket «vesentlig del av forsvarsmakten» forstås som en henvisning til en del av forsvarsmakten som er så stor at den vil påvirke den øvrige delens evne til å ivareta nasjonal beredskap innenfor gjeldende forsvarsplaner.

Vurderingen av et eventuelt styrkebidrags konsekvenser for nasjonal beredskap utgjorde også en del av beslutningsgrunnlaget for Libya-operasjonen i 2011. Stoltenberg II-regjeringens to kongelige resolusjoner om norsk deltakelse i Libya-operasjonen er offentliggjort og gjengitt i Libya-utvalgets rapport (side 210–

219). I begge de to kongelige resolusjonene fremmet av forsvarsministeren (av 23. mars og 17. juni 2011) brukes denne formuleringen under overskriften «Andre konsekvenser» – en indirekte henvisning til formålet bak Grunnloven § 25 andre ledd:

«Det norske militære bidraget vil ikke svekke norsk militær beredskap eller ivaretagelse av prioriterte militære oppgaver i norske områder.»

Forslag til § 26 nytt andre ledd (grunnlovfesting av regjeringens plikt til å konsultere Stortinget)

Verken Grunnloven § 25 eller § 26 omhandler i dag regjeringens konsultasjoner med Stortinget i viktige utenrikssaker. I noen situasjoner krever bestemmelsene at Stortinget har gitt sitt uttrykkelige samtykke til regjeringens beslutninger, men for norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner vil Stortingets samtykke (et eget stortingsvedtak) normalt ikke være påkrevd. Samtykkekravet etter § 25 er bare aktuelt ved internasjonale militæroperasjoner i tre tilfeller: Den første situasjonen er der fremmede soldater gis tillatelse til å operere på norsk territorium. For Norges allierte vil Stortinget allerede ha samtykket til dette gjennom inngåelse av for eksempel NATO-pakten. Den andre situasjonen er tilfeller hvor styrkebidragets størrelse passerer terskelen i § 25 andre ledd, jf. Stortingets vedtak i 1946 om Tysklandsbrigaden. Den siste situasjonen er der hvor utlån av forsvarsmateriell må anses som så vidt omfattende at det i realiteten er tale om en forminskning av forsvarsstyrken.

Også § 26 andre ledd inneholder et formelt samtykkekrav fra Stortinget i utenrikssaker, men da i de situasjoner hvor regjeringen ønsker å inngå traktater av særlig stor viktighet. Bestemmelsen dannet i sin tid utgangspunkt for norsk tilslutning til NATO-pakten. Stortinget har derfor allerede samtykket til at regjeringen oppfyller sine plikter etter avtalen, herunder plikten etter artikkel 5 til gjensidig bistand ved angrep mot et av NATO-landene.

Felles militæroperasjoner som har til hensikt å gjenopprette eller sikre den internasjonale fred og sikkerhet, faller derfor normalt utenfor de situasjoner hvor det kreves et eksplisitt samtykke fra Stortinget. Hovedregelen er i stedet det kongelige prerogativ i § 26 første ledd, der kongen kan «begynne krig til forsvar av landet», uten Stortingets samtykke. Libya-rapporten viser at internasjonale militæroperasjoner som har til hensikt å gjenopprette eller sikre den internasjonale fred og sikkerhet med bred støtte i verdenssamfunnet og etter vedtak fattet av FNs sikkerhetsråd, fanges opp av begrepet «krig til forsvar av landet». Tolkningen må anses som sikker rett, men i lys av Grunnlovens ordlyd framstår den ikke som intuitiv. Dette har gitt opphav til diskusjoner om hvorvidt Grunnloven, gjennom denne formuleringen, inneholder et absolutt forbud mot norsk delta-

kelse i internasjonale militæroperasjoner. Det har også foranlediget diskusjoner om hvorvidt samtykkekravet ved traktatinnngåelse etter § 26 andre ledd bør tolkes slik at deltakelse i en internasjonal militæroperasjon utgjør en «traktat» som trenger Stortingets samtykke.

Den rettslige realitet er imidlertid at det for norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner har utviklet seg en fast praksis for at regjeringen konsulterer Stortinget, og da først og fremst Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomite (DUUFK). Libya-utvalgets rapport omtaler konsultasjonene forut for Libya-operasjonen på side 95:

«Et sentralt spørsmål i det etterfølgende offentlige ordskiftet var om konsultasjonen ble gjennomført i tide, når norske styrkebidrag alt var annonsert og norske fly var sendt ut av landet. Det er utvalgets vurdering at det ikke bør være rom for usikkerhet om beslutningsprosessen i slike alvorlige saker. Når konsultasjonsordningen knyttet til deltakelse med substansielle styrkebidrag i internasjonale operasjoner ikke er formalisert på annen måte enn i Stortingets forretningsorden, får offentligheten liten veiledning om konsultasjonsplikkens betydning i konstitusjonell praksis, og om krav som stilles og ikke stilles til konsultasjonstidspunktet. Det er utvalgets vurdering at tvil knyttet til beslutningsprosessen og hva konsultasjonsordningen innebærer, er uheldig, og at tiltak for å klargjøre rammebetingelsene og kommunisere disse til allmennheten vil være et viktig grep for å bevare tilliten til det norske politiske systemet.»

Det følger i dag av Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd at regjeringen bør konsultere Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomite i viktige utenrikspolitiske spørsmål før viktige beslutninger fattes:

«Den utvidete utenriks- og forsvarskomite har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Slik drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes.»

Om konsultasjonsplikten skriver Libya-utvalget på side 88:

«Det har vært uttrykt ulike syn på spørsmålet om regjeringen har en rettslig plikt til å konsultere DUUFK. Det er likevel ikke tvil om at det er en klar forventning at regjeringen skal konsultere Stortinget i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål, og unnlatelse av å gjennomføre konsultasjon er blitt møtt med skarp kritikk fra Stortinget. I den forstand er det klart at regjeringen har en konsultasjonsplikt selv om det har vært delte meninger om plikten er av konstitusjonell karakter eller ikke. Konsekvensene av at plikten ikke overholdes, er først og fremst politiske og kan resultere i alvorlig kritikk fra Stortinget. Det kan også potensielt føre til mistillitsvedtak og i helt ekstraordinære situasjoner konstitusjonelt ansvar.»

For å unngå uklarhet om hvilke rettslige rammer som gjelder ved norsk deltakelse i internasjonale mili-

tæroperasjoner eller andre lignede utenriksaker av vesentlig betydning for landet, bør § 26 suppleres med et krav om konsultasjon i slike saker. Dette vil for det første synliggjøre at formuleringen «til forsvar av landet» i første ledd ikke innebærer et absolutt forbud mot norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner. Det vil videre synliggjøre at det ikke gjelder et positivt samtykkekrav fra Stortinget. Men det vil synliggjøre at det gjelder en aktiv plikt for regjeringen til å konsultere Stortinget eller et av Stortingets organer før det treffes beslutninger eller tiltak som er av vesentlig betydning for Norge. Dette gjelder særlig beslutninger som er irreversible, og som kan lede til omfattende skader på liv og helse, eller samfunnsstrukturer og samfunnsorden, eller som vil få alvorlige konsekvenser for Norges folkerettslige forpliktelser eller Norges relasjoner til andre land.

Grunnloven bør i utgangspunktet ikke ta stilling til hvilke av Stortingets organer som bør konsulteres. De tre foreslåtte alternative grunnlovsbestemmelsene om regjeringens konsultasjonsplikt fremmes derfor alle i to utgaver, A og B, henholdsvis med formuleringen «Stortinget eller dets organer» eller bare «Stortinget». Ut over eventuelt å fastsette at konsultasjonen skal være skriftlig, bør heller ikke Grunnloven regulere hvordan konsultasjonen skal skje. Vi har en lang tradisjon for at statsmaktene selv organiserer seg etter hva som til enhver tid framstår som hensiktsmessig. De siste tiårene har konsultasjon i utenriksaker først og fremst skjedd i DUUFK eller gjennom kontakt med de stortingsrepresentanter som sitter i DUUFK. Formuleres en generell plikt for regjeringen til å konsultere Stortinget eller et av dets organer, vil det være opp til Stortinget selv – gjennom regler fastsatt i Stortingets forretningsorden eller gjennom beslutninger fattet av stortingspresidenten eller presidentskapet – å avgjøre hvor og hvordan møter bør finne sted. Av sikkerhetsmessige grunner kan det for eksempel være naturlig at møter holdes andre steder enn i Stortinget med tilleggende bygg, at møtet slås sammen med møter i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), eller at kontakt opprettes uten fysisk møteplass.

Den informasjon og de opplysninger som regjeringen legger fram i slike saker overfor Stortinget eller et av dets organer, vil på vanlig måte være underlagt opplysnings- og informasjonsplikt etter Grunnloven § 82.

De foreslåtte grunnlovsendringene vil også nødvendigvis endringer i Stortingets forretningsorden, blant annet i § 16 om Den utvidete utenriks- og forsvarskomite.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 25 første ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Kongen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Den må ikke forøkes eller forminskes uten Stor-

tingets samtykke. Den må ikke overlates til fremmede makter, med mindre riket deltar i en militær operasjon med rikets allierte og troppene forblir under kongens befaling. Ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt hjelpetropper imot fiendtlig overfall, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

–

Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast til framande makter, med mindre riket tek del i ein militær operasjon med sine allierte og troppane blir verande under kongens befaling. Ingen krigsfolk frå framande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

Alternativ 2:

Kongen har høyeste befaling over rikets forsvarsmakt. Den må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates til fremmede makter, men midlertidig myndighet kan overføres til rikets allierte dersom riket deltar i en felles militæroperasjon og troppene forblir under kongens befaling. Ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt hjelpetropper imot fiendtlig overfall, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

–

Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket. Denne makta må ikkje aukast eller minkast utan samtykke frå Stortinget. Ho må ikkje overlatast til framande makter, men mellombels råderett kan overførast til allierte dersom riket tek del i ein sams militæroperasjon og troppane blir verande under kongens befaling. Ingen krigsfolk frå framande makter, så nær som troppar til hjelp mot fiendsleg overfall, må dragast inn i riket utan samtykke frå Stortinget.

§ 25 annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Kongen kan ikke uten Stortingets samtykke bruke forsvarsmakten utenfor rikets grenser når ivaretagelse av nasjonal beredskap gjør det nødvendig å fravike gjeldende forsvarsplanar.

–

Kongen kan ikkje utan samtykke frå Stortinget nytte forsvarsmakta utanfor grensene til riket når trygging av nasjonal beredskap krev endring i gjeldande forsvarsplanar.

Alternativ 2:

Kongen kan ikke uten Stortingets samtykke bruke forsvarsmakten utenfor rikets grenser når ivaretagelse av nasjonal beredskap gjør det nødvendig med vesentlige endringer i gjeldende forsvarsplanar.

–

Kongen kan ikkje utan samtykke frå Stortinget nytte forsvarsmakta utanfor grensene til riket når trygging av nasjonal beredskap krev monalege endringar i gjeldande forsvarsplanar.

Alternativ 3:

Kongen kan ikke uten Stortingets samtykke bruke forsvarsmakten utenfor rikets grenser dersom dette krev vesentlige endringer i nasjonal beredskap.

–

Kongen kan ikkje utan samtykke frå Stortinget nytte forsvarsmakta utanfor grensene til riket dersom dette krev monalege endringar i nasjonal beredskap.

Alternativ 4:

Kongen kan ikke uten Stortingets samtykke bruke en vesentlig del av forsvarsmakten utenfor rikets grenser.

–

Kongen kan ikkje utan samtykke frå Stortinget nytte ein monaleg del av forsvarsmakta utanfor grensene til riket.

§ 26 nytt annet ledd skal lyde:

Alternativ 1 A:

I utenrikssaker skal regjeringen rådføre seg med Stortinget eller dets organer før det treffes beslutning eller iverksettes tiltak som er særlig viktig for riket.

–

I utanrikssaker skal regjeringa rådføre seg med Stortinget eller eit stortingsorgan før det blir teke avgjerd eller sett i verk tiltak som er særleg viktig for riket.

Alternativ 1 B:

I utenrikssaker skal regjeringen rådføre seg med Stortinget før det treffes beslutning eller iverksettes tiltak som er særlig viktig for riket.

–

I utanrikssaker skal regjeringa rådføre seg med Stortinget før det blir teke avgjerd eller sett i verk tiltak som er særleg viktig for riket.

Alternativ 2 A:

I utenrikssaker skal regjeringen legge saken fram for Stortinget eller dets organer før det treffes beslutning eller iverksettes tiltak av vesentlig betydning for riket.

–

I utanrikssaker skal regjeringa leggje saka fram for Stortinget eller eit stortingsorgan før det blir teke avgjerd eller sett i verk tiltak som har mykje å seie for riket.

Alternativ 2 B:

I utenrikssaker skal regjeringen legge saken fram for Stortinget før det treffes beslutning eller iverksettes tiltak av vesentlig betydning for riket.

–

I utenrikssaker skal regjeringa leggje saka fram for Stortinget før det blir teke avgjerd eller sett i verk tiltak som har mykje å seie for riket.

Alternativ 3 A:

I utenrikssaker skal regjeringa leggje saken skriftlig fram for Stortinget eller dets organer før det treffes beslutning eller iverksettes tiltak av vesentlig betydning for riket.

–

I utenrikssaker skal regjeringa leggje saka fram skriftleg for Stortinget eller eit stortingsorgan før det blir teke avgjerd eller sett i verk tiltak som har mykje å seie for riket.

Alternativ 3 B:

I utenrikssaker skal regjeringa leggje saken skriftlig fram for Stortinget før det treffes beslutning eller iverksettes tiltak av vesentlig betydning for riket.

–

I utenrikssaker skal regjeringa leggje saka fram skriftleg for Stortinget før det blir teke avgjerd eller sett i verk tiltak som har mykje å seie for riket.

Nåværende § 26 annet ledd blir nytt tredje ledd.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Birte Usland og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Sara Bell, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til at det er fremmet to grunnlovsforslag om mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet og forsvarsmakten og utenriksstyret, jf. Dokument 12:22 (2019–2020) som foreslår flere alternativer til endringer i Grunnloven § 25 formulert avhengig av utfallet av behandlingen av Dokument 12:28 (2019–2020), jf. Innst. 409 S (2021–2022), og Dokument 12:27 (2019–2020). Begge forslagene omtales i komiteens merknader i det følgende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, viser til komiteens behandling av Dokument 21 (2020–2021), Harberg-utvalgets rapport om Stortingets medvirkning og kontroll i utenriks- og sikkerhetspolitikken, i Innst. 176 S (2021–2022). Her uttalte en enstemmig komité følgende:

«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 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 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.»

Disse medlemmer viser videre til utenriks- og forsvarskomiteens behandling av Libya-utvalgets rapport i Innst. 226 (2018–2019), hvor denne komiteen enstemmig uttalte følgende om Grunnloven §§ 25 og 26:

«Komiteen viser til at utvalgets rapport tydeliggjør at Grunnlovens eldre ordlyd ikke gjenspeiler det som er den gjeldende rettsoppfatning om hvilke rammer og prosesser som gjelder for norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre, støtter at disse grunnlovsbestemmelsene må moderniseres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener Grunnloven bør gi uttrykk for gjeldende rett og klargjøre rammebetingelsene for beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner og dermed unngå unødvendig uklarhet. Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne bak Grunnlovsforslag 27 hadde tre forhold som de mente gjorde det nødvendig å oppdatere Grunnloven. For det første ønsket de en klargjøring av kommandomyndigheten over norske styrker under deltakelse i en internasjonal militæroperasjon og hvor langt denne myndigheten strekker seg. For det andre ønsket de en definisjonsoppdatering av terskelen for når en regjering må innhente formelt samtykke (et eget stortingsvedtak) for beslutninger om militære utenlandsoppdrag, altså hvor stor andel av Forsvaret det må være snakk om å sende utenlands. Til sist ønsket de en grunnlovfesting av etablert praksis om at regjeringa må konsultere Stortinget før beslutninger fattes i spørsmål om utenlandsoperasjoner og andre viktige utenrikspolitiske spørsmål det i utgangspunktet er opp til regjeringa å fatte beslutning om. Disse medlemmer deler forslagsstillerens synspunkt.

Disse medlemmer viser til at Harberg-utvalget samlet skrev følgende:

«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.»

Disse medlemmer viser også til Innst. 176 S (2021–2022), der en samlet komité uttalte følgende:

«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.»

Disse medlemmer støtter forslagsstillernes ønske om å oppdatere og klargjøre gjeldende rett. Disse medlemmer mener det vil være av stor verdi å rydde av veien uklarhet rundt forståelsen av disse bestemmelsene. Særlig i debatter om bruk av militære styrker er det viktig at debatten dreier seg om sakens materielle side, og ikke en diskusjon rundt det prosessuelle. Slik kan man i større grad unngå at det oppstår rettslig og politisk uenighet om hvilke rettslige rammer som gjelder, og hvilke prosedyrer som følges ved norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Disse medlemmer mener det er uheldig at beslutningstagere må forholde seg til uklare rammer i spørsmål som vil kunne få store menneskelige og materielle konsekvenser. Det er også uheldig for de personene som skal delta i styrkene. Det er viktig å unngå at det stilles alvorlige spørsmål ved legitimiteten til beslutningene som ligger bak de faktiske militære handlinger som norske militære utfører. For samfunnet for øvrig er det også uheldig, siden de har et berettiget behov for å kunne se beslutningstakerne nærmere i kortene, så langt det er mulig av sikkerhetsmessige hensyn.

Disse medlemmer tilrår at det fremlagte forslag 27, Dokument 12:27 (2019–2020) bifalles, formulert med alternativ 2 for § 25 første ledd, alternativ 4 for § 25 andre ledd og alternativ 1 B for § 26 nytt andre ledd.

Disse medlemmer viser til at Grunnlovsforslag 22 går betydelig lenger enn Grunnlovsforslag 27, og medfører en grunnleggende endring av det norske beslutningssystemet for militære utenlandsoperasjoner. Disse medlemmer mener Grunnlovsforslag 27 er en bedre løsning, som kodifiserer og klargjør gjeldende rett, og ivaretar regjeringens prerogativ.

Disse medlemmer tilrår på denne bakgrunn at det fremlagte forslag 22, Dokument 12:22 (2019–2020), ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at utenrikspolitikken

er regjeringens prerogativ. Det betyr at det i utgangspunktet er opp til regjeringen å fatte beslutningene, og Stortingets oppgave blir å utøve kontroll med regjeringen i ettertid. Samtidig er det opp gjennom historien både fattet vedtak og utviklet praksis som involverer Stortinget også før beslutninger fattes. I denne saken fremsettes forslag om flere endringer i Grunnloven § 26 som spenner fra reelt å flytte beslutningene til Stortinget, til å grunnlovfeste «dagens praksis» med konsultasjoner før viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutninger.

Praksisen med og rammene for konsultasjoner i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) er nedfelt i Stortingets forretningsorden (fo.) § 16.

Disse medlemmer mener at regjeringens prerogativer ikke bør svekkes. Den utøvende makt må i denne type spørsmål kunne handle raskt dersom situasjonen krever det. Hensynet til koordinering med nærstående land og betydningen av graderte opplysninger tilsier også et større handlingsrom for regjeringen. Regjeringen må uansett i sine beslutninger hensynta stortingsflertallets vilje. Stortinget kan kontrollere alle beslutninger, og regjeringen risikerer i ytterste konsekvens mistillit dersom den handler i strid med flertallet.

Praksisen med konsultasjon i DUUFK åpner for et effektivt samarbeid mellom Stortinget og regjeringen. Regjeringen vil kunne få presise tilbakemeldinger om stortingsflertallets vilje. Stortinget vil kunne motta fortløpig og gradert informasjon som ligger til grunn for regjeringens beslutninger. Disse medlemmer mener ordningen med konsultasjon i hovedsak har fungert godt og bidratt til å sikre at det ikke er fattet regjeringsbeslutninger på dette området som ikke har støtte i Stortinget.

Fortrolige drøftelser i DUUFK har også gjort det mulig å utvikle en større grad av konsensus om utenriks- og sikkerhetspolitikken. Tradisjonelt har slik konsensus vært oppfattet som et viktig bidrag til Norges frihet og uavhengighet, ved at den gir en potensiell motstander mindre rom til å spille på indre motsetninger. Forslagene som fremsettes i denne saken, må oppfattes som et svar på at enkelte partier i større grad ønsker en arena hvor de også formelt kan demonstrere at de er uenige i den utenriks- og sikkerhetspolitikken som har vært ført siden andre verdenskrig.

Disse medlemmer anerkjenner at ett motiv for forslagene som fremsettes, er å sikre mer forutsigbare rammer rundt de utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutningene. Økt polarisering av den politiske debatten kan forsterke dette behovet. Det er avgjørende at det ikke kan reises politisk eller rettslig tvil om slike beslutninger. En politisk enighet om behandlingsmåten ville derfor utvilsomt vært en fordel i seg selv, men det synes uansett ikke å være realistisk her ettersom flere partier

støtter de mest radikale forslagene til endring av Grunnloven § 26, som klart svekker regjeringens prerogativer.

Disse medlemmer er likevel åpne for å arbeide videre med en eventuell formalisering av regjeringens plikt til å konsultere Stortinget. En slik plikt kan nedfelles både i Grunnloven og i ordinær lov. Dette kan være et bidrag til å skape mer forutsigbare og avklarte rammer om beslutningene. Imidlertid vil det kreve et mye grundigere forarbeid enn det som kan oppnås gjennom å ta stilling til det foreliggende grunnlovsforslaget. Selv om hensikten med å vedta det foreliggende forslaget er å grunnlovfeste eller lovfeste dagens praksis, mangler det en omforent definisjon av hva som skal anses som saker av vesentlig betydning, og hva rammene for en slik konsultasjon skal være. Det kan lede til uklarhet om hvordan bestemmelsen skal forstås. Alle uavklarte spørsmål som kan vekke strid, bør så vidt mulig være entydig avklart gjennom forarbeider dersom en ny bestemmelse skal vedtas.

Disse medlemmer vil også påpeke at en formalisert plikt i ytterste konsekvens kan medføre at beslutninger angripes rettslig dersom noen skulle mene at det er usikkerhet om de er oppfylt. En mer formalisert plikt krever, etter disse medlemmers oppfatning, at også Stortinget på sin side må avklare alle spørsmål om hvordan konsultasjoner skal foregå før en kan si at plikten er oppfylt. Eksempelvis må det avklares hvilket organ det skal konsulteres med, når et slikt organ kan anses å være lovlig konstituert, og så videre. I tillegg er det en rekke praktiske spørsmål som må avklares. Beslutningenes karakter tilsier at konsultasjoner kan måtte foregå når som helst, på svært kort varsel og på en måte som gjør det mulig å gi graderte opplysninger. Det må avklares håndtering av situasjoner hvor Stortinget er oppløst sommeren før stortingsvalg, ved komitéreiser og i perioder hvor det ikke er møter i salen, og hvor mange representantene må antas å være bortreist. Disse medlemmer kan ikke se at en slik beredskap eksisterer på Stortinget i dag.

Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at det ikke vil være forsvarlig å grunnlovfeste en konsultasjonsplikt før rammene for den er avklart og Stortinget har etablert en tilstrekkelig beredskap for å kunne tilrettelegge for konsultasjonen i tidskritiske situasjoner. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon understreker alvoret i denne vurderingen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til Dokument 12:22 (2019–2020). Praktiseringen av Grunnloven § 25 har ikke ligget fast siden 1814, ei heller siden ordlyden ble oppdatert i 1917. Tvert imot har Grunnlovens ordlyd åpnet for divergerende tolkninger og praktisering. Disse medlemmer viser til Innst. 176 S (2021–2022),

hvor en enstemmig komité støttet opp under følgende påpekning fra Harberg-utvalget:

«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.»

Disse medlemmer mener det dermed ikke er snakk om å tydeliggjøre én praksis, men at Stortinget velger hvilken praksis det ønsker å forankre konstitusjonelt.

Disse medlemmer ønsker å grunnlovfeste den tidligere praksisen hvor regjeringen innhentet samtykke fra Stortinget. Dette vil sikre at beslutninger om å sende militære styrker utenfor rikets grenser får en tydeligere legitimitet, klarere rammer og et mer robust utgangspunkt for kontroll. Dette vil også gjøre at Grunnloven samsvarer bedre med våre naboland Sverige og Danmarks grunnlover.

Disse medlemmer viser videre til en annen enstemmig merknad fra Innst. 176 S (2021–2022), som lyder:

«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.»

Et stortingsvedtak er den klareste mulige parlamentariske forankringen i vår statsforfatning. Disse medlemmer tilrår på denne bakgrunn at det fremlagte forslag 22, Dokument 12:22 (2019–2020), alternativ 1, bifalles.

Disse medlemmer viser videre til Dokument 12:27 (2019–2020). Disse medlemmer mener at alle alternativer til endring av Grunnloven § 25 første ledd representerer en befesting av tidligere grunnlovsstridig praksis som er uheldig for riket, og ikke en tydeliggjøring av allment anerkjente prinsipper. Handlinger norske styrker har utført under alliert kommando, har tidligere vist seg høyst kontroversielle, eksempelvis under Natos Operation Unified Protector i Libya. Disse medlemmer mener det ville vært en fordel om forslaget hadde skilt mellom norsk deltakelse i fredsbevarende styrker på den ene siden og øvrige militæroperasjoner på den andre.

Disse medlemmer mener videre at det er flere hensyn som taler for at Stortinget skal samtykke til bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser enn kun konsekvensene for nasjonal beredskap. Det gjelder blant annet hensynet til åpen debatt, parlamentarisk forankring og Stortingets adgang til kontroll. Ingen av forslagets alternativer til endring av § 25 annet ledd ivaretar disse hensynene, men snevrer tvert imot inn dagens bestemmelse slik at konsekvenser for nasjonal bered-

skap blir eneste kriterium for at regjeringen skal innhente Stortingets samtykke.

Disse medlemmer tilrår på bakgrunn av de foreslåtte endringer i § 25 at det fremlagte forslag 27, Dokument 12:27 (2019–2020), ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at regjeringens prerogativ etter Grunnloven §§ 25 og 26 regulerer den formelle vedtaksmyndigheten og det påfølgende ansvaret i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Prerogativet går heller ikke 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 linjetroppene» utenfor landets grenser.

Dette medlem viser til at forslagsstillerne oppgir tre forhold som gjør det nødvendig å oppdatere Grunnloven for å gi uttrykk for gjeldende rett, klargjøre rammebetingelsene for beslutninger om deltakelse i internasjonale operasjoner og dermed unngå unødvendig uklarhet:

- Klargjøring av kommandomyndigheten over norske styrker under deltakelse i en internasjonal militæroperasjon og hvor langt denne myndigheten strekker seg.
- Definisjonsoppdatering av terskelen for når en regjering må innhente formelt samtykke (et eget stortingsvedtak) for beslutninger om militære utenlandsoppdrag, altså hvor stor andel av Forsvaret må det være snakk om å sende utenlands, jf. de utdatterte begrepene «landvernet» og «linjetroppene» i § 25 andre ledd.
- Grunnlovsfesting av etablert praksis om at regjeringen må konsultere Stortinget før beslutninger fattes i spørsmål om utenlandsoperasjoner og andre viktige utenrikspolitiske spørsmål det i utgangspunktet er opp til regjeringen å fatte beslutninger om.

Dette medlem viser til forslagsstillernes begrunnelse om at grunnlovsforslagene ikke er en grunnleggende endring av det norske beslutningssystemet for militære utenlandsoperasjoner, men å sørge for at Grunnloven faktisk reflekterer gjeldende rettsoppfatning.

Dette medlem viser til at Grunnloven ikke inneholder noen eksplisitt regel som regulerer kommando over norske styrker ved deltakelse i internasjonale militæroperasjoner. Det er klart at Grunnloven ikke forbyr slik kommandooverføring, forutsatt at visse vilkår er

oppfylt. Når norske styrker i dag «overlates» til fremmede makter, er det altså ikke i den type «tjeneste» mot betaling man hadde erfaring med i 1814, men i form av situasjonsbestemt kommandomyndighet begrenset til konkrete militæroperasjoner for organisasjoner Norge er medlem av og for å fremme norske interesser.

Dette medlem viser til at en enstemmig utenriks- og forsvarskomite i Innst. 226 S (2018–2019) sluttet seg til behovet for å oppdatere Grunnloven §§ 25 og 26:

«Komiteen viser til at Norge de siste tiårene har deltatt i flere internasjonale militæroperasjoner sammen med allierte styrker. Grunnloven §§ 25 og 26 inneholder i dag de rettslige konstitusjonelle rammer for norsk utenrikspolitikk og bruk av forsvarsmakt. Komiteen vil påpeke at grunnlovsparagrafene imidlertid er blitt til i en annen tid. Komiteen viser til at utvalgets rapport tydeliggjør at Grunnlovens eldre ordlyd ikke gjenspeiler det som er den herskende rettsoppfatning om hvilke rammer og prosesser som gjelder for norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner.

Komiteen mener dette har den ulempen at det lett oppstår uklarhet – og i ettertid også større mulighet for både rettslig og politisk uenighet om hvilke rettslige rammer som gjelder, og hvilke prosedyrer som skal følges ved norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner.

Komiteen merker seg at denne problemstillingen kommer tydelig frem i rapporten:

«Videre registrerer utvalget at det i Libya-saken, som i flere andre norske bidrag til internasjonale operasjoner, er blitt stilt spørsmål ved om norsk deltakelse i slike operasjoner er forenlig med Grunnloven §§ 25 og 26. Utvalgets evaluering og den vedlagte utredningen viser at ordlyden i de to nevnte grunnlovsbestemmelsene reiser sammensatte tolkningsspørsmål, som kan skape tvil om innholdet i de konstitusjonelle rammene for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Konstitusjonell praksis over flere tiår har ført til at Grunnlovens ordlyd på flere punkter ikke lenger gir et dekkende uttrykk for gjeldende rett.»

Dette medlem viser til at en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomite i Innst. 176 S (2021–2022) uttalte følgende:

«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 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.

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 grunnlovsfesting av terskelen for når

stortingsvedtak om utenlandsoppdrag er nødvendig, ved behandlingen av Dokument 12:27 (2019–2020).»

Dette medlem viser til at Grunnloven § 25 andre ledd setter en uttrykkelig grense for regjeringens myndighet til alene å treffe beslutning om bruk av norske styrker utenfor rikets grenser. Ordlyden er i dag utdattert, fordi begrepene «landvernet» og «linjetroppene» både har gått ut av vanlig språkbruk og er tatt ut av lovverket for øvrig.

Dette medlem viser til at bestemmelsen om landvernet ikke var en del av Grunnloven vedtatt på Eidsvoll 17. mai 1814, men kom inn i Grunnloven i november 1814, som følge av unionen mellom Norge og Sverige. Det absolutte forbudet mot bruk av landvernet og øvrige tropper ble ikke opphevet, selv om den norsk-svenske unionen ble oppløst i 1905. Det absolutte forbudet mot utenlandsk bruk av landvernet og andre styrker som ikke hørte til linjetroppene, ble stående fram til 1908. Da ble bestemmelsen endret slik at Stortinget selv kunne gi samtykke gjennom et eget stortingsvedtak til bruk av landvernet og øvrige tropper utenfor Norges grenser. Endringene i 1908 medførte altså at forbudet mot å bruke landvernet utenfor Norges grenser ikke lenger var absolutt, men betinget av formelt samtykke fra Stortinget. Formålet var fremdeles å sikre at bruk av norske styrker utenfor riket ikke ville gå ut over gjenværende styrkers evne til å ivareta nasjonal beredskap.

Dette medlem viser til at Grunnloven § 25 andre ledd fortsatt setter grenser for regjeringens myndighet til å beordre store deler av Forsvaret til operasjoner i utlandet og understreker at Stortingets formelle samtykke gjennom et eget stortingsvedtak er nødvendig dersom et styrkebidrag til en internasjonal operasjon vil gå ut over gjenværende styrkers evne til å ivareta nasjonal beredskap.

Dette medlem viser til at verken Grunnloven §§ 25 eller 26 i dag omhandler regjeringens konsultasjoner med Stortinget i viktige utenrikssaker. Felles militæroperasjoner som har til hensikt å gjenopprette eller sikre den internasjonale fred og sikkerhet, faller derfor normalt utenfor de situasjoner hvor det kreves et eksplisitt samtykke fra Stortinget. Hovedregelen er i stedet det kongelige prerogativ i § 26 første ledd, der kongen kan «begynne krig til forsvar av landet», uten Stortingets samtykke. For norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner har det utviklet seg en fast praksis for at regjeringen konsulterer Stortinget, og da først og fremst Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK).

Dette medlem viser til at en enstemming kontroll- og konstitusjonskomite i Innst. 176 S (2021–2022) uttalte følgende:

«Komiteen understreker at konsultasjonene må foregå på en måte og på et tidspunkt i beslutningspro-

sessen 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.

(...)

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).»

Dette medlem er av den oppfatning at for å unngå uklarhet om hvilke rettslige rammer som gjelder ved norsk deltakelse i internasjonale militæroperasjoner eller andre lignede utenrikssaker av vesentlig betydning for landet, bør § 26 suppleres med et krav om konsultasjon i slike saker.

Dette medlem viser til at teksten i selve endringsforslagene i Dokument 12:27 (2019–2020) og den påfølgende begrunnelsen i stor grad er basert på framlegg om endringer i Grunnloven §§ 25 og 26 fra de tre professorene Benedikte Moltumyr Høgberg (Universitetet i Oslo), Christoffer Conrad Eriksen (Universitetet i Oslo) og Eirik Holmøyvik (Universitetet i Bergen), oversendt til Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé 10. august 2020. Framlegget er ikke tilgjengelig for Stortinget ved behandlingen. Dette medlem viser til at kontroll og konstitusjonskomiteen i Innst. 143 S (2021–2022) uttalte at:

«Komiteen viser til at forslag til grunnlovssaker vert handsama annleis enn andre lovsaker. Handsaminga føreset at befolkninga skal verte kjend med forslaga og kunne ta stilling til dei i eit val. Samanlikna med andre lovforslag har grunnlovsforslag avgrensa med forarbeid. Komiteen støttar utvalets tilråding til Stortinget om å setje ned eit utval for å sjå på alle tilhøve rundt framsetjing og handsaming av grunnlovsforslag for å sikre kunnngjering og offentleg debatt, grundig handsaming og naudsynt utgreiing før forslaga vert tatt opp til endeleg handsaming, og fremjar følgjande forslag:»

Dette medlem viser til at Stortinget ved behandlingen av i Innst. 143 S (2021–2022) den 22. mars 2022 fattet følgende vedtak:

«Stortinget ber presidentskapet om å setje ned eit utval for å sjå på alle tilhøve rundt framsetjing og handsaming av grunnlovsforslag for å sikre kunnngjering og offentleg debatt, grundig handsaming og naudsynt utgreiing før forslaga vert tatt opp til endeleg handsaming.»

Dette medlem anser det foreliggende utredningsgrunnlaget som ufullstendig for å vurdere hvilke av de foreslåtte grunnlovsformuleringene som ivaretar de ovennevnte hensynene på beste måte. Dette medlem viser særlig til at vurderingen av hvilke av de fire foreslåtte endringene av Grunnloven § 25 andre ledd som på beste måte ivaretar hensynet til at Stortingets formelle samtykke gjennom et eget stortingsvedtak er nødvendig dersom et styrkebidrag til en internasjonal operasjon vil gå ut over gjenværende styrkers evne til å ivareta nasjonal beredskap, bør underlegges en slik utredning før det legges fram for endelig vedtak. Dette medlem viser særlig til at skillet mellom «landvernet» og «linjetroppene» sto i vernepliktsloven fram til 2017. I Prop. 102 L (2015–2016) Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven) heter det at forholdet til Grunnloven i forkant av høringen ble vurdert av lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. På forespørsel har ikke lovavdelingen funnet noen slik vurdering. Forsvarsdepartementet har fremlagt en e-post fra en avdelingsdirektør i lovavdelingen som vurderer at Grunnloven § 25 andre ledd ikke krever at skillet mellom linje og landvern «direkte reflekteres i lovgivningen» og at en ellers finner det vanskelig å mene noe om innholdet i § 25 andre ledd.

Dette medlem anser på denne bakgrunn at det er behov for en grundigere behandling og utredning av intensjonen bak grunnlovsforslagene i Dokument 12:27 (2019–2020) før eventuelle grunnlovsendringer kan vedtas av Stortinget. De fremlagte forslag i Dokument 12:27 (2019–2020) bifalles ikke.

Komiteens medlem fra Rødt viser til det fremlagte forslag Dokument 12:27 (2020–2021), som foreslår flere alternativer til endringer i Grunnloven §§ 25 og 26.

Dette medlem mener det er ukontroversielt å endre ordlyden «land- og sjømakt» i § 25, i bokmålsutgaven til «forsvarsmakt», da den likelydende ordlyden «forsvarsmakta til riket» allerede er innført i den nynorske utgaven. Dette medlem viser til Innst. 176 S (2021–2022), hvor komiteen enstemmig uttalte:

«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).»

Dette medlem mener at kravet om at regjeringen skal konsultere Stortinget før den fatter viktige beslutninger i utenriks- og sikkerhetspolitikken, bør forankres i Grunnloven, og ikke kun i Stortingets forretningsorden som i dag.

Dette medlem mener videre at forslagets alternativer til nytt annet ledd i Grunnloven § 26, som inne-

holder «Stortinget eller dets organer» er egnet til å skape usikkerhet om hvilket organ som skal konsulteres. Det er ikke et organ som skal konsulteres, men hele Stortinget, gjennom det organ som Stortinget eventuelt selv bestemmer.

Dette medlems syn er at alternativ 1 B i størst grad reflekterer gjeldende praksis, hvor det er opp til Stortinget selv å avgjøre hvordan og hvor konsultasjonen skal finne sted. Alternativene som innebærer at regjeringen skal «legge frem saken for Stortinget», kan tolkes slik at regjeringen ensidig informerer Stortinget uten at Stortinget gis anledning til å gi regjeringen tilbakemelding.

Komiteens medlem fra Venstre ønsker å tydeliggjøre hva som er gjeldende rett og langvarig praksis på området, og ikke grunnleggende endre det norske beslutningssystemet for militære utenlandsoperasjoner.

Dette medlem viser til at forslaget representerer en slik endring, da terskelen for når regjeringen må innhente Stortingets samtykke vil bli substansielt senket sammenlignet med gjeldende praksis. Dette medlem er av den oppfatning at den foreslåtte ordlyden i annet ledd vesentlig vil snevre inn den etablerte tolkningen av Kongens kommandomyndighet i første ledd; altså at formuleringen «Kongen har høyeste befaling» i vid utstrekning gir regjeringen myndighet til å bruke tropper utenfor rikets grenser, uten formelt samtykke fra Stortinget.

Dette medlem tilrår på denne bakgrunn at det fremlagte forslag 22, Dokument 12:22 (2019–2020), ikke bifalles. Dette medlem peker på at internasjonale militæroperasjoner kjennetegnes av at nasjonale styrkebidrag underlegges kommando av en felles styrkesjef fra en av de deltakende operasjonene. Dette medlem mener Grunnloven § 25 første ledd er egnet til å skape klarhet om regjeringens kompetanse til å bidra med norske styrker under en kommando som ikke er norsk. Dette medlem mener forslagets alternativ 2 utgjør den mest presise endringen, da det tydeliggjøres at myndighet over norske styrker kun kan overføres midlertidig, slik at det ikke dannes noen konflikt mellom formuleringene «overlates til fremmede makter» og «forblir under Kongens befaling».

Dette medlem mener videre at det foreslåtte alternativ 1 til endring i § 25 annet ledd best ivaretar Stortingets anledning til kontroll, da «forsvarsplaner» er konkrete dokumenter som regjeringens vedtak kan måles opp mot, samtidig som at ordlyden ikke åpner for ulike tolkninger av hva som utgjør «vesentlige endringer» eller «en vesentlig del av forsvarmakten».

Dette medlem tilrår at det fremlagte forslag 27, Dokument 12:27 (2019–2020), bifalles, formulert

med alternativ 2 for § 25 første ledd, alternativ 1 for § 25 andre ledd, og alternativ 1 B for § 26 nytt andre ledd.

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 tidskritiske situasjoner.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

Dokument 12:27 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen, Jette F. Christensen, Trine Skei Grande, Terje Breivik og Geir Sigbjørn Toskedal om endringer i §§ 25 og 26 (om forsvarsmakten og utenriksstyret) – alternativ 2 for § 25 første ledd, alternativ 4 for § 25 andre ledd og alternativ 1 B for § 26 nytt andre ledd – bifalles.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 2

Dokument 12:22 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra 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) – alternativ 1 – bifalles.

Forslag fra Venstre:

Forslag 3

Dokument 12:27 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen, Jette F. Christensen, Trine Skei Grande, Terje Breivik og Geir Sigbjørn Toskedal om endringer i §§ 25 og 26 (om forsvarsmakten og utenriksstyret) – alternativ 2 for § 25 første ledd, alternativ 1 for § 25 andre ledd, og alternativ 1 B for § 26 nytt andre ledd – bifalles.

4. Komiteens tilråding

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

vedtak:

I

Dokument 12:22 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra 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) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

II

Dokument 12:27 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen, Jette F. Christensen, Trine Skei Grande, Terje Breivik og Geir Sigbjørn Toskedal om endringer i §§ 25 og 26 (om forsvarsmakten og utenriksstyret) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. mai 2022

Peter Frølich

leder

Seher Aydar

ordfører

