



STORTINGET

# Grunnlovsforslag 27

(2019–2020)

Grunnlovsforslag fra Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen, Jette F. Christensen, Trine Skei Grande, Terje Breivik og Geir Sigbjørn Toskedal

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)**

Til Stortinget

## Bakgrunn

Siden Tysklandsbrigaden i 1947–1953 har Norge deltatt i en rekke internasjonale militæroperasjoner sammen med allierte styrker.<sup>1</sup> Grunnloven §§ 25 og 26 inneholder i dag de rettslige konstitusjonelle rammene for forsvarsmakten og utenriksstyret.<sup>2</sup>

«§ 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 opprør, 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 grunnlovsparagrafene 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<sup>3</sup> (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 Nor-

1. Både teksten i selve endringsforslagene og den påfølgende begrunnelsen er i stor grad 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.

2. Stortinget vedtok våren 2020 å flytte bestemmelsen om bruk av militærmakt mot egne innbyggere til § 25 tredje ledd.

3. «Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011», rapport fra Libya-utvalget, nedsatt av Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, overlevert 13. september 2018.

ge 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 forsvarskomiteé 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 grunnlovparagrafene 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.’»

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.
- 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.

### Om primære og sekundære standpunkter

Per i dag er det bred enighet om gjeldende rett i det sentrale spørsmålet om beslutningsmyndighet ved militære 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 uklarehet 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.<sup>1</sup>

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 myndigheter 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

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

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:

«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 tilstrek-

kelig 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.»<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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».<sup>3</sup> Bryns posisjon var altså at landvern og øvrige 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

1. Christoffer Conrad Eriksen, «Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner», Libya-rapporten 2018, side 237–238.
2. På dagsordenen for Stortingets forhandlingskomité var spørsmålet om kongens rett til å bruke landmakten utenfor Norges grenser ett av til sammen ni dagsordenpunkter, se «Storthingforhandlinger 1814», 1. overordentlige Storthing 24. oktober, side 316–317 (dagsordenpunkt 5).
3. For nærmere omtale av debatten og referanser, se Christoffer Conrad Eriksen, «Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner», Libya-rapporten 2018, side 238–239.

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 uttrykkene 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».<sup>1</sup>

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 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.<sup>2</sup>

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 (grunnlovsfesting 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 ope-

1. Erik Colban, «Stortinget og utenrikspolitikken», 1961, side 85.  
2. Se hemmelig St.prp. nr. 34 (1945–46), «Om innhentelse av Stortingets samtykke til at Norge opptar forhandlinger og slutter avtale med Storbritannia om deltakelse med norske væpnede styrker i okkupasjonen av Tyskland.»

rere 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 oppfylder 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 deltakelse 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 forsvarskomiteé (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 konsultasjonsplik-

tens 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 forsvarskomiteé i viktige utenrikspolitiske spørsmål før viktige beslutninger fattes:

«Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé 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 militæroperasjoner eller andre lignede utenrikssaker 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 «Stor-

tinget 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 tilliggende 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 nødvendiggjøre endringer i Stortingets forretningsorden, blant annet i § 16 om Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé.

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

### f o r s l a g :

§ 25 første ledd skal lyde:

#### *Alternativ 1:*

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

tingets 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 høyeste 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 forsvarsplaner.

–

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 forsvarsplaner.

–

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 krever 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 særleg 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 særleg 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 utanrikssaker 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 regjeringen legge saken skriftlig 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 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 regjeringen legge saken skriftlig fram for Stortinget før det treffes beslutning eller iverksettes tiltak av vesentlig betydning for riket.

–

I utanrikssaker 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.

30. september 2020

**Anniken Huitfeldt**

**Martin Kolberg**

**Marianne Marthinsen**

**Jette F. Christensen**

**Trine Skei Grande**

**Terje Breivik**

**Geir Sigbjørn Toskedal**

Referert i Stortingets møte 30. september 2020.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

*Tone Wilhelmsen Trøen*

president