



## STORTINGET

# Grunnlovsforslag 12

(2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken og Ingrid Fiskaa

Dokument 12:12 (2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken og Ingrid Fiskaa om endring i §§ 25 og 26 (om krav om Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i utlandet og om konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker)

Til Stortinget

## Bakgrunn

### Innledning

Stortingets presidentskap oppnevnte 15. juni 2023 et utvalg til å vurdere endringer i Grunnloven §§ 25 og 26 mv. Utvalget skulle blant annet vurdere hvordan ordlyden i § 25 om forsvarsmakten og § 26 om utenriksstyret bør moderniseres for bedre å gi uttrykk for gjeldende rett og en eventuell kodifisering av dagens ordning for konsultasjoner mellom regjeringen og Stortinget før beslutninger fattes om militære utenlandsoperasjoner eller andre viktige utenrikspolitiske spørsmål. Utvalget leverte Rapport fra utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. til Stortingets presidentskap 20. juni 2024, publisert i Dokument 20 (2023–2024).

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

## Krav om Stortingets samtykke for bruk av norske styrker i utlandet

Grunnloven § 25 andre ledd lyder:

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

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

Flertallet i utvalget til å utrede endringer i §§ 25 og 26 mener at nåværende § 25 andre ledd bør endres til et krav om at Stortingets samtykke som hovedregel er nødvendig for å sende styrker eller forsvarsmakten til militære operasjoner i utlandet. Dette vil være i tråd med den praksis som ligger til grunn i enkelte andre Nato-land, som Sverige og Danmark.

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

bred kunnskapsinnhenting før beslutningen skal tas, medfører at viktige innsigelser og risikomomenter først blir åpenbare i etterkant av krigsdeltakelsen.

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

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

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

## Konsultasjoner mellom Stortinget og regjeringen i viktige utenriks- og forsvarssaker

Dagens konsultasjonsordning mellom Stortinget og regjeringen bygger på en over hundreårig fast og konsistent praksis, som går ut på at regjeringen konsulterer Stortinget før den treffer avgjørelser i viktige utenrikspolitiske saker. Det er ulike syn på spørsmålet om konsultasjonsordningens formelle status, herunder om den utelukkende er forankret i konstitusjonell praksis, eller om den også må anses forankret i konstitusjonell sedvanerett og dermed har grunnlovs rang.

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

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

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

### Alternativ 1

§ 25 andre ledd skal lyde:

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

–

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

*Alternativ 2*

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:  
[som alternativ 1]

II

§ 26 nytt tredje ledd skal lyde:

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

–

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

30. september 2024

**Audun Lysbakken**

**Ingrid Fiskaa**

Referert i Stortingets møte 30. september 2024.

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

*Masud Gharahkhani*

president

