



## STORTINGET

# Grunnlovsforslag 33

(2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes og Seher Aydar

Dokument 12:33 (2023–2024)

**Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes og Seher Aydar om endring i §§ 25 og 26 (om bruk av forsvarsmakten utenfor rikets grenser og regjeringens plikt til å konsultere Stortinget)**

Til Stortinget

## Bakgrunn

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

## Utredninger

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

operasjoner, men også sikrer at beslutningen har en klar parlamentarisk forankring.

Grunnloven § 25 andre ledd lyder i dag:

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

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

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

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

gets arbeid bør organiseres for å legge til rette for konsultasjoner. Stortingets presidentskap fulgte dette opp med å oppnevne et utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. 15. juni 2023.

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

## Forslag til modernisering av § 25

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

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

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

Flertallet understreket også at forslaget til endring av Grunnloven ikke nødvendigvis vil erstatte, men komplementere eventuelle orienteringer i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé. Forslagsstillerne tolker dette som at regjeringens plikt til å konsultere Stortinget i forkant av sentrale og viktige beslutninger på utenriks- og forsvarsområdet ikke tilsidesettes av et forutgående samtykke fra Stortinget til norsk militær deltakelse utenfor rikets grenser. Forslagsstillerne viser også til Harberg-utvalgets rapport:

«Den samlede deltakelsen over tid kan være av stor betydning, og det må kontinuerlig vurderes om deltakelsen er av slik viktighet at det skal konsulteres med Stortinget.»

Den foreslåtte endringen av § 25 vil presisere en forståelse av kompetansereglene som harmonerer mer med grunnlovene i Norges naboland. I Danmark må Folketinget samtykke til deltakelse i utenlandske militæroperasjoner, noe som praktiseres aktivt. I Sverige må

regjeringen innhente Riksdagens samtykke, med mindre deltakelsen er forankret i lov som Riksdagen har vedtatt eller traktat som Riksdagen har samtykket til. I Finland treffer presidenten beslutninger om krig og fred med Riksdagens samtykke. Forslagsstillerne viser videre til følgende merknad fra kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Harberg-utvalgets rapport kapittel 9 (Innst. 176 S (2021–2022)):

«Komiteen registrerer at det i nordiske land det er naturlig å sammenligne seg med, kreves parlamentarisk samtykke til militæroperasjoner i utlandet. At regjeringen innhenter slikt samtykke, er historisk sett heller ikke fremmed i Norge. Utvalget påpeker at det til 1945 var fast praksis at Stortinget ble bedt om å samtykke i norsk deltakelse i militæroperasjoner i utlandet, men uten at det ble ansett konstitusjonelt påkrevet.»

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

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

## Grunnlovsfesting av konsultasjonsplikten

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

Ved behandlingen av Harberg-utvalgets rapport kapittel 9 (Innst. 176 S (2021–2022)) stilte et samlet storting seg bak Harberg-utvalgets anbefaling om at konsultasjonsordningen bør forankres sterkere konstitusjonelt, slik det er i Norges naboland, at konsultasjonsordningen i alle tilfeller bør sikres, og at Stortingets rolle på dette området bør synliggjøres.

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

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

Forslagsstillerne stiller seg bak dette og vil understreke kontroll- og konstitusjonskomiteens presiserin-

ger av konsultasjonsordningen ved behandling av Harberg-utvalgets rapport kapittel 9:

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

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

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

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

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

### Forslag A

#### Alternativ 1:

§ 25 andre ledd skal lyde:

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

–

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

#### Alternativ 2:

§ 25 andre ledd skal lyde:

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

–

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

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

[som alternativ 1]

§ 25 nytt femte ledd skal lyde:

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

–

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

#### Alternativ 3:

§ 25 nytt fjerde ledd skal lyde:

[som alternativ 1]

**Forslag B**

§ 26 nytt tredje ledd skal lyde:

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

–

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

30. september 2024

**Bjørnar Moxnes**

**Seher Aydar**

Midlertidig