



## STORTINGET

# Innst. 132 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 20 (2023–2024)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv.

Til Stortinget

## Sammendrag

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 skulle også vurdere hvordan Stortingets arbeid bør organiseres for å legge til rette for konsultasjoner, særlig i tidskritiske situasjoner.

Utvalget foreslår at ordlyden i §§ 25 og 26 oppdateres og moderniseres. Bestemmelsene regulerer sentrale sider av forholdet mellom Stortinget og regjeringen på utenriks- og forsvarsområdet, der avgjørelser og annen myndighetsutøvelse kan ha stor betydning for Norge og enkeltmennesker. For å understøtte tilliten til at slik myndighet utøves i samsvar med Grunnlovens regler, og motvirke unødig tvil om dette, bør reglene komme til uttrykk i Grunnloven på en klar og etterprøvable måte, som korresponderer med den faktiske rettstilstanden. Forslaget innebærer ikke endringer i gjeldende rett.

I to spørsmål om endring av Grunnloven er utvalget delt i et flertall og et mindretall. Det ene spørsmålet er terskelen for når Stortingets samtykke skal innhentes ved bruk av forsvarsmakten utenfor riket (utvalgets alternative forslag til utforming av § 25 fjerde ledd). I dag følger det av Grunnloven § 25 andre ledd at landvernet og de øvrige tropper som ikke henregnes til linjetropper, aldri må brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke hvis bruk av væpnet makt er aktuelt. Begrepene landvern og linjetropper er i dag uten meningsinnhold, noe som innebærer at det er uklart i hvilke tilfeller Stortingets samtykke er nødvendig. Utvalgets flertall, medlemmene Audun Lysbakken, Åsne Julsrud og Siri Gloppen, foreslår at rikets forsvarsmakt ikke må brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke med mindre det er tvingende nødvendig for å forsvare landet. Utvalgets mindretall, lederen Ine Eriksen Søreide og medlemmet Eivind Vad Petersson, foreslår at forsvarsmakten ikke må sendes ut av riket uten Stortingets samtykke dersom det medfører en vesentlig svekkelse av rikets forsvar.

Det andre spørsmålet er hvorvidt dagens ordning, med konsultasjoner mellom regjeringen og Stortinget før regjeringen fattet viktige beslutninger vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, bør grunnlovfestes. Denne ordningen er i dag regulert i Stortingets forretningsorden § 16 om den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK). Utvalgets flertall, medlemmene Audun Lysbakken, Åsne Julsrud og Siri Gloppen, mener at kjernen i konsultasjonsordningen bør grunnlovfestes, og legger frem forslag til hvordan konsultasjonsordningen kan reguleres i Grunnloven. Flertallet viser blant annet til at de mest sentrale elementene i statsstyret bør fremgå i Grunnloven, og at konsultasjonsordningen er en etablert og

praktisk viktig ordning for samhandlingen mellom Stortinget og regjeringen på utenriks- og forsvarsområdet. Utvalgets mindretall, lederen Ine Eriksen Søreide og medlemmet Eivind Vad Petersson, mener at konsultasjonsordningen ikke bør grunnlovfestes. Mindretallet peker på at ordningen har fungert godt i over hundre år, og at den har den nødvendige kombinasjonen av fleksibilitet, demokratisk forankring og kontroll. Mindretallet anbefaler imidlertid at Stortingets forretningsorden gjennomgås og eventuelt tilpasses slik at nødvendige presiseringer som klargjør Stortingets forventninger til ordningen, kan komme tydeligere til uttrykk.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan Stortingets arbeid bør organiseres for å legge til rette for konsultasjoner i tidskritiske situasjoner, har utvalget vurdert ulike alternativer, herunder en komité med et mer begrenset antall medlemmer, bruk av gradert kommunikasjonsteknologi og bruk av skriftlige prosedyrer. Et samlet utvalg mener at det mest aktuelle alternativet, i alle fall på kort sikt, er at den utvidete utenriks- og forsvarskomite har rutiner for å kunne etablere beredskapsordninger som ivaretar at et tilstrekkelig representativt utvalg av komiteens medlemmer har mulighet til å møtes fysisk på kort varsel.

Når det gjelder hvordan arbeidet med konsultasjoner for øvrig organiseres, har utvalget bare enkelte mindre forslag til justeringer. Utvalget foreslår at gjeldende ordning, hvor utenriks- og forsvarskomiteens leder også er leder av den utvidete utenriks- og forsvarskomite, uttrykkelig presiseres i Stortingets forretningsorden. Utvalget påpeker også det kan være aktuelt med noen justeringer i komiteens praksis, og at det i enkelte situasjoner er ønskelig at representantene får tilgang til noe mer informasjon i forkant av møtene enn hva som er tilfellet i dag.

Utvalget understreker videre at hensynet til offentlig debatt og innsyn i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker tilsier at den utvidete utenriks- og forsvarskomite 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 orienteringer eller konsultasjoner i en sak kan gjøres i åpenhet, og i så fall velger å ta opp det aktuelle spørsmålet med Stortinget på annet vis enn gjennom den utvidete utenriks- og forsvarskomite. Utvalget anbefaler at presidentskapet og den kommende reglementskomiteen som vil bli nedsatt i juni 2024 for å gjøre en samlet gjennomgang av Stortingets forretningsorden, vurderer arbeidsdelingen mellom den ordinære utenriks- og forsvarskomiteen, den utvidete utenriks- og forsvarskomite, Europautvalget, muntlige redegjørelser for Stortinget i plenum og eventuelle ytterligere fora for informasjon og konsultasjon.

Utvalget mener at lederne for partigruppene på Stortinget og presidentskapet må stå fritt til å avklare

når og hvordan uformelle drøftelser mellom medlemmer av regjeringen og Stortinget kan finne sted i lys av konkrete behov, og foreslår ikke endringer på dette området.

Utvalget er også som en del av sitt mandat bedt om å se på hvorvidt Stortingets eksterne organer som et ledd i sin kontrollvirksomhet skal gis tilgang til referater fra konsultasjoner i den utvidete utenriks- og forsvarskomite. Utvalget mener at dagens ordning, der Stortingets presidentskap treffer beslutning om hvorvidt det skal gis tilgang etter tilråding fra Stortingets avgraderingsutvalg, bør videreføres. Utvalget ber imidlertid presidentskapet vurdere om avgraderingsutvalget skal være sammensatt av et større antall representanter, med bredere politisk tilhørighet, enn i dag.

Når det gjelder hvilken praksis avgraderingsutvalget og Stortingets presidentskap bør følge, mener utvalget at Stortingets eksterne organer ikke bør gis alminnelig tilgang til referater fra den utvidete utenriks- og forsvarskomite. De eksterne organene bør som den klare hovedregel ikke gis tilgang til referater fra den utvidete utenriks- og forsvarskomite i ordinære kontrollsaker. Utvalget ser imidlertid at det kan oppstå spesielle situasjoner der referater fra den utvidete utenriks- og forsvarskomite er relevante for kontrollen som utføres av Stortingets eksterne organer, i praksis særlig Riksrevisjonen. Unntak kan derfor vurderes i spesielle tilfeller, for eksempel dersom kontrollorganet gjennomfører en kontroll på bakgrunn av et særlig vedtak i Stortinget og tilgang til informasjon fra den utvidete utenriks- og forsvarskomite er nødvendig for å oppfylle oppdraget, eller der det på bakgrunn av allerede gjennomførte undersøkelser foreligger konkrete holdepunkter for at opplysninger fra drøftelser i den utvidete utenriks- og forsvarskomite vil være av avgjørende betydning for kontrollorganets vurderinger av et saksforhold.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til rapport fra det utvalget som Stortingets presidentskap nedsatte 15. juni 2023 for å utrede en mulig modernisering av Grunnloven §§ 25 og 26 mv. om hhv. forsvarsmakten og utenriksstyret.

Komiteen registrerer at det lå flere initiativer bak oppnevningen av utvalget, herunder Stortingets behandling av 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, og 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.

Komiteen registrerer videre at både regjeringen og utenriks- og forsvarskomiteen, uavhengig av de foreliggende grunnlovsforslagene, tok opp med presidentskapet behovet for bedre å kunne legge til rette for hvordan den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé kan fungere i tidskritiske situasjoner, samt at kontroll- og konstitusjonskomiteen i en flertallsmerknad i Innst. 410 S (2021–2022) ga uttrykk for at det burde nedsettes et utvalg for å utrede disse spørsmålene.

Komiteen viser på bakgrunn av dette til den rapporten utvalget avleverte til Stortingets presidentskap 20. juni 2024 med forslag til endringer av de to grunnlovsbestemmelsene.

Komiteen merker seg at utvalget i stor grad var samstemt, men at det på punkter hadde en delt innstilling.

Komiteen merker seg at utvalget hadde en delt innstilling for § 25 fjerde ledd, som gjelder terskelen for når Stortingets samtykke skal innhentes for bruk av forsvarsmakten utenfor riket.

Komiteen merker seg videre at utvalgets flertall foreslår en grunnlovsfesting i § 26 av dagens ordning med konsultasjoner mellom regjeringen og Stortinget før regjeringen fatter viktige beslutninger vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap.

Komiteen registrerer at det 30. september 2024 ble fremmet tre ulike forslag til endringer av Grunnloven §§ 25, 26 og 75 bokstav g som følger opp utvalgets rapport.

Komiteen merker seg at Grunnlovsforslag 11 (2023–2024) ble fremmet av Ine Eriksen Søreide, Åsmund Aukrust og Audun Lysbakken om endring i §§ 25, 26 og 75 bokstav g (om forsvarsmakten og utenriksstyret). Komiteen forstår at forslaget til endring i § 75 bokstav g er en rent språklig endring som følge av et ev. vedtak av ny ordlyd i § 26.

Komiteen merker seg videre at Grunnlovsforslag 12 (2023–2024) ble fremmet av 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).

Komiteen fastslår at Stortinget med dette vil få til behandling grunnlovsforslag som ivaretar både flertallets og mindretallets synspunkter fra utvalgets rapport.

Komiteen merker seg videre at også Grunnlovsforslag 33 (2023–2024) fremmet av 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) dekker samme grunnlovsbestemmelser og tematikk.

Komiteen fastslår at flertallsmerknaden fra Innst. 410 S (2021–2022), hvor flertallet ber om at det nedsettes et utvalg for å utrede disse spørsmålene, med dette er ivaretatt på en grundig og tilfredsstillende måte.

## Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 20 (2023–2024) – Rapport fra utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. februar 2025

**Peter Frølich**

leder og ordfører

