



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget i utenrikssaker

Om de rettslige spørsmålene konsultasjonene reiser

Thorvald Kristensen Tysvær

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3901, mai 2024

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Metodiske utfordringer	2
1.2.1	Juss eller politikk?.....	2
1.2.2	Studie av delvis graderte dokumenter	3
1.3	Veien videre.....	4
2	Konsultasjoner i utenrikssaker	5
2.1	Hva er konsultasjoner?	5
2.1.1	Ulike definisjoner	5
2.1.2	Konsultasjons- eller opplysningsplikt?	6
2.2	Hvem er part i konsultasjonene?	7
2.2.1	Kongen og Stortinget har delegert sin kompetanse.....	7
2.2.2	Nærmere om DUUFK	8
2.3	Hvorfor konsulteres Stortinget i utenrikssaker?	10
2.3.1	Utenriks- og forsvarsstyret ligger til regjeringen	10
2.3.2	Enkelte traktatsaker ligger til Stortinget.....	12
2.3.3	Den bevilgende myndighet ligger til Stortinget	14
2.3.4	Konsultasjonene sikrer Stortingets medvirkning	16
2.4	Oppsummering	18
3	Rettslige utgangspunkt for en konsultasjonsplikt	18
3.1	Introduksjon til problemstillingene	18
3.2	Er Grl. § 26 en skranke for en konsultasjonsplikt?.....	19
3.3	Er Grl. § 75 h en skranke for en konsultasjonsplikt?.....	20
3.4	Kan Stortingets forretningsorden danne grunnlag for en konsultasjonsplikt?	22
3.5	Gir Stortingets forretningsorden § 16 uttrykk for en konsultasjonsplikt?.....	25
4	Konsultasjonsplikt etter konstitusjonell sedvanerett?	28

4.1	Nærmere om analysen	28
4.2	Når foreligger konstitusjonell sedvanerett?	29
4.3	Nærmere om konsultasjonspraksisen	30
4.3.1	Østgrønlandsaken	30
4.3.2	Nedleggelsen av protokollkomiteen for hemmelige saker	31
4.3.3	Crotale-saken.....	32
4.3.4	Afghanistan-saken	34
4.3.5	Libya-saken	36
4.3.6	Konsultasjonene i nyere tid	37
4.4	Utgjør konsultasjonspraksisen konstitusjonell sedvanerett?	39
4.4.1	Er praksisen langvarig og konsekvent?	39
4.4.2	Er praksisen oppfattet som rettslig bindende?.....	40
4.4.3	Er praksisen konstitusjonell?.....	43
4.4.4	Skal praksisen etter en helhetsvurdering anses som konstitusjonell sedvanerett?	
	45	
5	Konsultasjonsplikts nærmere innhold	48
5.1	Fremgangsmåten for analysen	48
5.2	Hva gjør en utenrikssak «særlig viktig»?	49
5.2.1	Terskelen er høy	49
5.2.2	Forholdet til Grl. § 26 andre ledd og Grl. § 28.....	49
5.2.3	Sakens utenrikspolitiske sider	50
5.2.4	Sakens økonomiske sider	51
5.2.5	Sakens rettslige sider	52
5.2.6	Hvor politisk omstridt saken er	52
5.2.7	Om Stortinget allerede er informert	53
5.2.8	Oppsummering	54
5.3	På hvilket tidspunkt må konsultasjonene gjennomføres?	54

5.4	Hvilke krav stilles til informasjonen som fremlegges?	56
5.4.1	Krav til innhold og form?.....	56
5.4.2	Opplysningene må kunne danne grunnlag for reelle diskusjoner	57
5.4.3	Opplysningene kan ikke være uriktige eller villedende	58
5.5	Er konsultasjonsplikten absolutt?	58
5.5.1	Unntak ved konstitusjonell nødrett	58
5.5.2	Orienteringsplikt ved unntak fra konsultasjonsplikten?.....	60
5.6	Oppsummering	61
6	Gjennomføringen av konsultasjonene	62
6.1	Får Stortingets forretningsorden her betydning?	62
6.2	Nærmere om Stortingets forretningsorden § 16	64
6.2.1	Introduksjon til problemstillingene	64
6.2.2	DUUFK skal konsulteres i en rekke saker	64
6.2.3	Lederen har kompetanse til å kalle sammen komiteens medlemmer	65
6.2.4	Fra DUUFK til plenumsbehandling	66
6.3	Kan brudd på FO § 16 sanksjoneres rettslig?	69
7	Konsekvensene av at konsultasjonsplikten brytes	71
7.1	Riksretten avgjør konsultasjonspliktens innhold.....	71
7.2	Riksrettens prøvingsintensitet.....	72
7.2.1	Introduksjon til problemstillingen.....	72
7.2.2	Riksretten kan og bør overprøve Stortingets syn på konsultasjonsplikten.....	73
7.2.3	Riksretten kan overprøve regjeringens syn på konsultasjonsplikten	75
7.3	Kan brudd på konsultasjonsplikten lede til straffansvar?	76
8	Konsultasjoner i fremtiden.....	79
8.1	Bør konsultasjonsplikten grunnlovfestes?	79
8.2	Hvordan bør gjennomføringen av konsultasjonene reguleres?	81
8.3	Bør ansvarlighetsloven endres?	83

Referansliste..... 85

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Avhandlingens tema er konsultasjoner mellom storting og regjering i utenrikssaker. Gjennom slike konsultasjoner gis Stortinget informasjon om en sak som Stortinget ikke har til behandling eller inviteres til å fatte vedtak i.¹ Dermed gis Stortinget anledning til å drøfte og kontrollere regjeringens foreløpige standpunkt, samtidig som regjeringens rett til å styre i utenrikssaker ivaretas. Disse konsultasjonene har vært gjennomført i over 100 år, og sikrer Stortingets involvering i flere av vår tids viktigste utenrikssaker. For eksempel besluttet regjeringen 28. februar 2022 å donere våpen til Ukraina «[e]tter konsultasjoner med Stortinget».²

Med «utenrikssaker» siktes det til enhver sak som berører Norges forhold til andre stater og øvrige internasjonale omgivelser.³ I dag gjennomføres konsultasjonene gjennom møter i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé etter prosedyren inntatt i Stortingets forretningsorden § 16.⁴ Selv om det er lang praksis for konsultasjoner i viktige utenrikssaker, og selv om konsultasjonene er formalisert i Stortingets forretningsorden, synes de å ha en uavklart rettslig stilling.⁵

I denne avhandlingen vil jeg se nærmere på de rettslige problemstillingene konsultasjonene reiser. En sentral problemstilling er om og i hvilken grad regjeringen har en rettslig plikt til å konsultere Stortinget i utenrikssaker; *en konsultasjonsplikt*. Uavhengig av om det kan oppstilles en konsultasjonsplikt, vil jeg drøfte om det stilles *rettslige krav til gjennomføringen av konsultasjonene* dersom de først innledes. I forlengelsen av disse problemstillingene er det naturlig å drøfte hvilke *rettslige konsekvenser* unnlatte konsultasjoner kan lede til.

Den langvarige konsultasjonspraksisen gjør at Stortinget har en klar forventning om å bli konsultert i viktige utenrikssaker. Konsultasjonene utgjør med andre ord en parlamentarisk forpliktelse.⁶ Det er derfor legitimt å spørre om konsultasjonens rettslige stilling må avklares.

¹ Definisjonen bygger på Libya-rapporten s. 87–88.

² Sitatet er hentet fra regjeringens pressemelding 28. februar 2022.

³ Se Fermann (2013) s. 13. Forholdet mellom utenriks- og sikkerhetspolitikk er tema under pkt. 2.2.4.

⁴ Stortingets forretningsorden 7. juni 2012 (heretter også FO).

⁵ Konsultasjonsplikten ble i 2020 foreslått grunnlovsfestet, men forslaget ble forkastet, se mer om dette under pkt. 4.3.6 nedenfor.

⁶ Dokument 21 (2020–2021) s. 68 første spalte.

Etter mitt syn er det grunn til å avklare konsultasjonenes rettslige stilling. Politiske og rettslige normer har ulike virkninger. Riktignok aktualiseres de rettslige normene sjeldent mellom storting og regjering. Dette skyldes dels at de alminnelige domstolene er varsomme med å overprøve Stortingets syn,⁷ og dels at Riksretten har ansvar for å håndheve de konstitusjonelle pliktbruddene.⁸ Men Grunnloven etablerer rettslige normer for samspillet mellom statsmaktene. Disse tjener som ris bak speilet under den daglige parlamentariske praksis, og trer frem når aktørene grovt har tilsidesatt de parlamentariske spillereglene.⁹ Derfor er det viktig å avklare om og i så fall hvilke rettslige normer som gjelder for konsultasjonene.

1.2 Metodiske utfordringer

1.2.1 Juss eller politikk?

Det nære forholdet mellom juss og politikk aktualiserer noen særskilte metodiske utfordringer.¹⁰ Drøftelsene i denne avhandlingen handler i stor grad om rekkevidden av normer; når politikk blir juss. Med rettskildelærens terminologi kan dette noe upresist formuleres som et spørsmål om relevans: Hvilke kilder er det relevant å vektlegge når konsultasjonenes rettslige stilling skal undersøkes?

Som tidligere nevnt følger konsultasjonene prosedyren inntatt i Stortingets forretningsorden og bygger på langvarig parlamentarisk praksis. Dette er kilder som gir uttrykk for en rekke forventninger til konsultasjonene og gjennomføringen av dem, uten at det er gitt at disse forventningene er av rettslig karakter. Slik sett kunne avhandlingen vært del av en statsrettslig studie.

Avhandlingens problemstillinger er likevel av en karakter som den alminnelige juridiske metodelære er egnet til å håndtere. Stortingets forretningsorden er et regelverk, om enn av en noe uklar rettslig status. Videre kan parlamentarisk praksis utvilsomt anses som en rettskilde, selv om det beror på en nærmere vurdering om praksisen kan tjene som selvstendig rettsgrunnlag; sedvanerett. Avhandlingen vil derfor ta utgangspunkt i alminnelig juridisk

⁷ Dette er tema under pkt. 7.3.2 nedenfor.

⁸ Se Grunnloven § 86 første ledd.

⁹ Dette omtales nærmere under pkt. 4.4.4.

¹⁰ Da tenker jeg ikke bare på utfordringene knyttet til Grunnlovens knappe og foreldede formuleringer, og mangelen på rettspraksis, som er grundig behandlet i Holmøyvik (2013); Høgberg og Høgberg (2013) s. 193–226; Stavang (2002) s. 31–56.

metode, selv om de konkrete drøftelsene naturligvis vil la seg påvirke av at rettskildematerialet skiller seg noe fra andre rettsområder.¹¹

Jeg går ikke nærmere inn på debatten om konstitusjonell sedvanerett kan aksepteres som rettskilde.¹² Det er åpenbare innvendinger mot en lære som tillater at statsmaktene gjennom sin grunnlovsstridige praksis kan endre innholdet i Grunnloven. Samtidig har statsmaktene forholdt seg til læren i flere tiår.¹³ Hvis læren først skal gravlegges, kan det hevdes at dette må gjøres av praktikerne, ikke av teoretikerne.

1.2.2 Studie av delvis graderte dokumenter

Konsultasjonene mellom storting og regjering gjennomføres etter en prosedyre som er underlagt strengt hemmelighold.¹⁴ Etter Stortingets avgraderingsreglement § 1 bokstav b skal graderte dokumenter fra møtene i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (heretter også DUUFK) «vurderes for avgradering senest etter 30 år».¹⁵ Våren 2024 er dokumentene til og med 1993 vurdert og, de fleste av dem, besluttet avgradert.¹⁶ Konsultasjonspraksisen fra de siste 30 årene, samt deler av den eldre konsultasjonspraksisen, er fortsatt gradert. Dette reiser enkelte metodiske utfordringer.

Det er vanskelig å kartlegge og få en full forståelse av en praksis som er delvis hemmeligholdt. Dette har igjen betydning for de rettslige vurderingene. For eksempel skal det i vurderingen av om det foreligger konstitusjonell sedvanerett, legges vekt på aktørenes rettsoppfatning. En slik rettsoppfatningen kan vanskelig påvises i delene av praksisen som enda er hemmeligholdt. Den konsultasjonspraksisen vi har innsyn danner dermed utgangspunkt for å presumere hvilken rettsoppfatning aktørene har hatt i praksisen som er hemmeligholdt. At rettslige vurderingene foretas på bakgrunn av et faktum som ikke fullt ut lar seg kartlegge, er betenkelig.

¹¹ Alminnelig juridisk metode er grundig behandlet i: Skoghøy (2023); Mæhle og Aarli (2022); Nygaard (2004); Eckhoff (2001).

¹² Holmøyvik (2023) s. 151–207 og Smith (2021) s. 136–129 er kritiske til læren. Boe (2021) s. 206–212 tar læren om konstitusjonell sedvanerett i forsvar.

¹³ Se blant annet Innst. 263 S (2014–2015) s. 10 spalte 2; Rt. 2014 s. 1104 avsnitt 25; Meld. St. 5 (2012–2013) s. 44 andre spalte; Rt. 1976 s. 1 på s. 8.

¹⁴ Stortingets forretningsorden § 16 femte ledd fastslår at forhandlingene, innkallelsen til og dagsordenen for møtene i DUUFK som utgangspunktet er underlagt taushetsplikt.

¹⁵ Reglement for avgradering av dokumenter utstedt i Stortinget 20. juni 2019, jf. Innst. 426 S (2018–2019).

¹⁶ Referatene fra møtene i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen fra 1924–1985 er publisert på Stortingets hjemmeside: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Lukkede-moter/om-lukkede-moter-i-den-utvidede-utenriks--og-konstitusjonskomite/> [hentet 17.04.2024].

Etter kontakt med stortingsarkivet har jeg fått innsyn i dokumentene fra 1986–1993 som i april 2024 ble besluttet avgradert. Disse kan leses ved å henvende seg til stortingsarkivet, og vil etter hvert publiseres på Stortingets hjemmeside.

Disse innvendingene skal likevel ikke overdrives. Det er en rekke offentlige tilgjengelige kilder som belyser konsultasjonspraksisen fra 1993 og til dags dato. Heller ikke kan manglende innsyn i konsultasjonspraksisen være et argument mot å analysere konsultasjonenes rettslige stilling i utenrikssaker. Ettersom Stortinget konsulteres i sensitive utenrikssaker, vil tilgangen til konsultasjonspraksisen alltid være begrenset. Hensynet til offentlighet tilsier likevel at det er viktig at også en slik praksis analyseres.

1.3 Veien videre

Kapittel 2 omhandler en nærmere oversikt over konsultasjonene og deres stilling i utenrikssakene. Spørsmålet om hva konsultasjonene er, hvordan det konsulteres og hvorfor det konsulteres, danner bakteppet for avhandlingens videre drøftelser.

I kapittel 3 drøftes de rettslige utgangspunktene for en konsultasjonsplikt. Hvorvidt Grunnloven oppstiller skranker for en konsultasjonsplikt og hvorvidt Stortingets forretningsorden § 16 danner grunnlag for en konsultasjonsplikt, er tema i dette kapitlet.

Den langvarige konsultasjonspraksisen mellom storting og regjering er gjenstand for analysen i kapittel 4 og 5. I kapittel 4 reises spørsmålet om praksisen har dannet grunnlag for en konsultasjonsplikt basert på konstitusjonell sedvanerett. Konsultasjonsplikts nærmere innhold er tema i kapittel 5.

Kapittel 6 omhandler den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene. Kapitlet viser hvordan prosedyren i Stortingets forretningsorden får betydning for gjennomføringen av konsultasjonene, dersom de først innledes. Spørsmålet oppstår uavhengig av om regjeringen har en konsultasjonsplikt overfor Stortinget eller ikke.

I kapittel 7 ser jeg på konsekvensene av brudd på konsultasjonsplikten. Dette reiser sentrale spørsmål om Riksrettens prøvingsintensitet og adgangen til å ilegge straff med hjemmel i konstitusjonell sedvanerett.

Mens de foregående kapitlene reiser rettslige problemstillinger tilknyttet konsultasjonene i dag (de lege lata), vil jeg i kapittel 8 drøfte hvordan konsultasjonene bør reguleres (de lege ferenda).

2 Konsultasjoner i utenrikssaker

2.1 Hva er konsultasjoner?

2.1.1 Ulike definisjoner

Begrepet «konsultasjoner» er flertydig og beskriver en rekke fenomen av rettslig og ikke-rettslig karakter. Begrepet stammer fra det latinske ordet *consultare*, som betyr «rådslå». ¹⁷ Ordet «konsultasjon» brukes ifølge ordboka gjerne om «det å spørre (særlig lege eller jurist) til råds». ¹⁸

Begrepet «konsultasjoner» omfatter en rekke juridiske fenomen. For eksempel er konsultasjoner et kjent fenomen i sameretten. ¹⁹ Videre er drøftelser mellom Stortingets presidentskap og partigruppene etter Stortingets forretningsorden § 9 a andre ledd, omtalt som «konsultasjoner». ²⁰

I denne avhandlingen er det konsultasjonene mellom storting og regjering i utenrikssaker, som skal analyseres. Med konsultasjoner menes i denne avhandlingen som nevnt at regjeringen gjennom enkelte former informerer Stortinget om et spørsmål, uten at Stortinget har saken til behandling eller inviteres til å fatte vedtak i saken. ²¹ Kjernen i konsultasjonene er med andre ord at Stortinget bringes inn i regjeringens beslutningsprosess. Konsultasjoner er dermed noe annet enn at regjeringen henvender seg til Stortinget for å innhente samtykke etter Grl. § 26 andre ledd, ²² eller for å be om tilleggsbevilgning etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd.

Konsultasjoner kan imidlertid også defineres som den plikt regjeringen har til å informere Stortinget om en sak, uavhengig av om dette skjer som ledd i en formell saksfremleggelse eller ikke. En slik definisjon av «konsultasjoner» omhandler også regjeringens saksfremleggelse etter Grl. § 26 andre ledd. ²³

¹⁷ Wangensteen (2005) s. 537 andre spalte.

¹⁸ Wangensteen (2005) s. 537 andre spalte.

¹⁹ Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold Sameloven har et eget kapittel om konsultasjoner for beslutninger eller tiltak som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, se lovens kapittel 4, jf. sameloven § 4-1 første ledd.

²⁰ Innst. 406 S. (2017–2018) s. 6 første spalte.

²¹ Libya-rapporten s. 87–88.

²² Forholdet mellom konsultasjonene og samtykkekravet etter Grl. § 26 andre ledd er tema under pkt. 2.4.2 nedenfor.

²³ Se Smith (1997) s. 34–35.

Konsultasjoner i utenrikssaker kan gjennomføres på ulike måter. Konsultasjonene kan være *generelle* eller de kan knytte seg til *konkrete* saker, de kan gjennomføres overfor *Stortingets plenum* eller overfor en *stortingskomité* og de kan gjennomføres *skriftlig* eller *mundtlig*.

Regjeringen Solbergs stortingsmelding om veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, er et eksempel på en skriftlig konsultasjon av generell karakter overfor Stortingets plenum.²⁴ De mange møtene i Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomité etter prosedyren i Stortingets forretningsorden § 16, er eksempler på (i hovedsak) muntlige konsultasjoner tilknyttet konkrete saker overfor en stortingskomité.

I denne avhandlingen vil det særlig rettes fokus mot de konkrete konsultasjonene som har foregått med DUUFK og dens forgjengere. Det er slike konsultasjoner som har vært gjennomført regelmessig i over 100 år, og danner grunnlag for en vurdering av om regjeringen er rettslig forpliktet til å konsultere Stortinget.

2.1.2 Konsultasjons- eller opplysningsplikt?

Ettersom konsultasjonene innebærer at regjeringen på enkelte måter gir Stortinget informasjon, er det en nær sammenheng mellom en eventuell konsultasjonsplikt og regjeringens opplysningsplikt etter Grl. § 82. Forholdet mellom de to regelsettene er tema i dette punktet.

Grunnloven § 82, som hjemler regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, lyder:

Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.

Bestemmelsen oppstiller etter sin ordlyd krav til omfanget av og innholdet i de opplysninger som regjeringen legger frem for Stortinget. Den sentrale forskjellen mellom en eventuell konsultasjonsplikt og opplysningsplikten, er at opplysningsplikten først inntre i det regjeringen legger frem informasjon for Stortinget, enten gjennom en formell saksfremleggelse (Grl. § 82 første punktum) eller ved annen informasjonsdeling (Grl. § 82 andre punktum). Konsultasjonsplikten gjelder på sin side selve plikten til å fremlegge informasjonen.

²⁴ Meld. St. 36 (2016–2017).

Samtidig foreligger det ingen reell fremleggelse av informasjon – og dermed ingen reell konsultasjon – dersom informasjonen som legges frem ikke oppfyller visse minstekrav. Satt på spissen kan det vanskelig hevdes at regjeringen har konsultert Stortinget om en utenrikssak dersom de fremlagte opplysningene er feilaktige. Det kan derfor hevdes at det følger en slags «opplysningsplikt» av konsultasjonsplikten, uten at denne nødvendigvis er like omfattende som opplysningsplikten etter Grl. § 82. Hvilke krav som stilles til den informasjonen som legges frem under konsultasjonene, er tema i pkt. 5.4 nedenfor.

2.2 Hvem er part i konsultasjonene?

2.2.1 Kongen og Stortinget har delegert sin kompetanse

Statsmaktene kjenner hverandre gjennom de øverste organer. Rettighetene og pliktene mellom den lovgivende og utøvende makt består formelt mellom Stortinget og Kongen.²⁵ Kongens formelle beslutningsmyndigheten ligger i utgangspunktet til Kongen i statsråd, jf. Grl. § 27 flg. Kompetansen som ligger til «Kongen» utøves i dag i praksis av dette statsrådet – regjeringen.²⁶ I realiteten foregår konsultasjonene derfor mellom regjeringen og Stortinget.

Selv om det i utgangspunktet er Stortinget og Kongen som står i et rettighets- og pliktforhold, er kompetansen som regel delegert. Kompetansen til å konsultere og å la seg konsultere kan hevdes å være eksempler på en slik delegert kompetanse.

I praksis er gjennomføringen av konsultasjonene delegert fra Kongen til en enkeltstatsråd, jf. Grl. § 12 andre ledd første punktum. Dette er årsaken til at det ikke er Kongen i statsråd, men ofte bare utenriks- eller forsvarsministeren, som rent faktisk konsulterer Stortinget. Men ettersom den enkelte statsråd konsulterer Stortinget i kraft av delegert kompetanse, er det rettslig sett Kongen som konsulterer Stortinget.

Videre kan det spørres om også Stortingets rett til å la seg konsultere er delegert. Dette skyldes at det sjeldent er Stortingets plenum, men DUUFK, som rent faktisk konsulteres i utenrikssaker.

Etter Stortingets forretningsorden § 16 har den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé «til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk (...)». At dette

²⁵ Dette kommer til uttrykk i Grl. §§ 3 og 49, som henholdsvis stadfester at den utøvende makt ligger til Kongen og den lovgivende til Stortinget.

²⁶ Se Askim mfl. (2024) s. 62; Andenæs og Fliflet (2017) s. 218; Berggrav (1994) s. 55–56.

er DUUFKs «oppgave», tilsier at Stortingets kompetanse som konsultativt organ er delegert til denne komiteen.

Til støtte for en slik tolkning kan det vises til FO § 16 syvende ledd, som fastslår at «[e]n sak skal legges frem for Stortinget når minst seks komitémedlemmer krever det i et møte i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (...)». Dermed kan et mindretall i komiteen sørge for at plenums rett til å la seg konsultere gjenopplives.²⁷

Selv om DUUFK har fått kompetanse til å drøfte viktige utenrikssaker med regjeringen, må regjeringen stå fritt til å konsultere Stortingets plenum uten først å gå veien om DUUFK. Dette skyldes at DUUFK og dens forgjengere er opprettet for å ivareta den utøvende makts behov for å diskutere saker hurtig og under strengt hemmelighet.²⁸ Dersom regjeringen anser saken som egnet for plenumsbehandling, er det vanskelig å se at opprettelsen av DUUFK skal stå i veien for dette.

2.2.2 Nærmere om DUUFK

Ettersom den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé i praksis og rettslig fyller Stortingets funksjon som konsultert organ, er det hensiktsmessig med en nærmere redegjørelse for komiteens sammensetning, kompetanse og forhistorie.

DUUFK består av Stortingets president, de ordinære medlemmene av utenriks- og forsvarskomiteen og lederne i partigruppene, jf. FO § 16 første ledd første punktum.²⁹ Komiteen er en av Stortingets faste komiteer.

At komiteen er «fast» innebærer at den ikke er opprettet med sikte på å løse en bestemt sak eller enkelte sakstyper, i motsetning til de særskilte komiteene, jf. FO § 18. Den er ikke mer «fast» enn at den formelt sett vedtas opprettet hver stortingssesjon i forbindelse med vedtakelsen av forretningsordenen, jf. Grl. § 66 tredje punktum. I motsetning til de fleste faste komiteene på Stortinget er DUUFK ikke en av fagkomiteene, se FO §§ 13 og 14.

Komiteen kalles sammen når lederen mener det er nødvendig, eller når statsministeren, utenriksministeren eller en tredjedel av medlemmene anmoder om det. Forsvarsministeren og justisministeren kan også anmode om at komiteen sammenkalles for å drøfte spørsmål innenfor

²⁷ Stortingets forretningsorden § 16 vil omtales nærmere under pkt. 6.2 nedenfor.

²⁸ Begrunnelsen for opprettelsen av DUUFK og dens forgjengere er tema i pkt. 2.2.2 nedenfor.

²⁹ Ytterligere medlemmer kan oppnevnes til komiteen dersom hensynet til gruppens forholdsmessige representasjon tilsier det, se FO § 16 første ledd andre punktum.

sine respektive ansvarsområder, jf. FO § 16 femte ledd første punktum. Komiteen er som nevnt et konsultativt organ for Stortinget, men den kan i særlige tilfeller også avgi innstilling til Stortinget, se FO § 16 andre ledd.

DUUFK sin funksjon som konsultativt organ kan spores tilbake til 1917, da Stortinget – etter regjeringens ønske – opprettet en egen midlertidig komité for utenrikssaker; *specialkomiteen for utenrikske anliggender*.³⁰ Etter at spesialkomiteen i 1919 ble besluttet videreført, startet arbeidet med å reformere ordningen.³¹ I 1922 ble § 10 B i Stortingets forretningsorden vedtatt, og den midlertidige komiteen ble erstattet av en fast komité; *Stortingets utenrikskomité*.³² Konsultasjonene skulle ikke lenger bare være et resultat av regjeringens ønske om å diskutere viktige utenrikssaker med Stortinget. Stortingets utenrikskomité skulle også være en betryggelse for Stortinget og allmennheten om at norsk utenrikspolitikk ble utøvd på best mulig måte.³³ Komiteen fikk til oppgave «med regjeringen å drøfte utenrikspolitiske spørsmål og hvad dermed står i forbindelse». Det ble videre uttalt at slike drøftelser «bør i alle saker av større betydning finne sted, før viktige beslutninger fattes».³⁴

I 1923 ble utenrikskomiteens oppgaver overført til Stortingets konstitusjonskomite, og komiteen fikk betegnelsen *konstitusjons- og utenrikskomiteen*.³⁵ Senere ble komiteen kjent som *den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen* (heretter også DUUK).³⁶ Med unntak av en kort periode i 1948–1949, har ordningen med konsultasjoner i utenrikssaker i det vesentlige blitt videreført til dagens utvidede utenriks- og forsvarskomité (DUUFK).³⁷

DUUFK har til oppgave å la seg konsultere ikke bare om «utenrikspolitikk», men også spørsmål om «handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap», jf. FO § 16 andre ledd første punktum. Gjennomgangen ovenfor illustrerer at det er konsultasjoner i utenrikssaker som kan spores tilbake til opprettelsen av spesialkomiteen for utenrikssaker i

³⁰ S.tid. nr. 7 1917 s. 47–61. Forhistorien til DUUFK er også nærmere omtalt i Løvold (2002).

³¹ S.tid. nr. 21 1919 s. 161–169.

³² Stavang (1986) s. 632; S.tid. nr. 9 1922 s. 69–70; Dokument nr. 1 (1922); Innst. S. nr. 1 (1922).

³³ Stavang (1986) s. 635 med videre henvisning til Dokument nr. 1 (1922) s. 2 første spalte.

³⁴ Dokument nr. 1 (1922) s. 5 første spalte.

³⁵ Innst. S. XXXXI (1923) s. 8–12.

³⁶ Stavang (1986) s. 633; S.tid. nr. 495 1923 s. 3988 andre spalte.

³⁷ Stavang (1986) s. 633

1917. Drøftelsen av om regjeringen etter konstitusjonell sedvanerett har en konsultasjonsplikt overfor Stortinget, er derfor forbeholdt utenrikssakene.

Avhandlingens definisjon av «utenrikssaker» innebærer imidlertid at de fleste saker om «handelspolitikk»³⁸ og «sikkerhetspolitikk»,³⁹ og enkelte saker om «beredskap» og «terrorberedskap, omfattes. Konsultasjoner om rent nasjonale spørsmål, f.eks. beredskap mot nasjonale terrortrusler, faller derimot utenfor en eventuell konstitusjonell konsultasjonsplikt. Det kan likevel hevdes at det stilles rettslige krav til gjennomføringen av konsultasjonene dersom de først innledes, også i rent nasjonale spørsmål. Dette er tema i pkt. 6.

2.3 Hvorfor konsulteres Stortinget i utenrikssaker?

2.3.1 Utenriks- og forsvarsstyret ligger til regjeringen

For å forstå hvorfor det har utviklet seg en konsultasjonspraksis i utenrikssaker, må vi forstå kompetansefordelingen mellom storting og regjering generelt, og i utenrikssaker spesielt.

Forholdet mellom storting og regjering kan beskrives ved hjelp av begrepsparet styring og kontroll.⁴⁰ Regjeringen utøver konkret myndighetsutøvelse; regjeringen «styrer». Stortinget driver en etterfølgende granskning, vurdering eller sanksjonering av regjeringen; Stortinget «kontrollerer».⁴¹ Med utgangspunkt i disse begrepene kan kompetansefordelingen mellom storting og regjering i grove trekk sammenfattes slik: Stortinget treffer generelle rettslige rammeverk, jf. Grl. § 75 bokstav a og d, og regjeringen styrer på bakgrunn av og innenfor disse rettslige rammene, jf. Grl. § 3. Deretter kontrollerer Stortinget at regjeringen har handlet i tråd med Stortingets rammeverk, jf. Grl. § 75 f, g og h.

I utenrikssaker er skillet mellom styring og kontroll tydeligere enn på mange andre områder. Dette skyldes at utenriksstyret er et *kongelige prerogativ*; en særrett for Kongen som er hjemlet direkte i Grunnloven.⁴² Utenriksstyret er hjemlet i Grl. § 26 første ledd, som lyder:

³⁸ Det er vanskelig å forestille seg en sak om «handelspolitikk» som ikke også er en utenrikssak.

³⁹ Betegnelsen «sikkerhetspolitikk» benyttes gjerne om den delen av forsvarspolitikken som drøftes mellom storting og regjering, se Dokument 21 (2020–2021) s. 65 andre spalte.

⁴⁰ Sejersted (2002) s. 87–94.

⁴¹ Definisjonen av kontroll bygger på Sejersted (2002) s. 25.

⁴² Smith (2021) s. 245; Høgberg (2020) s. 64–65; Andenæs og Fliflet (2017) s. 363.

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

Bestemmelsen oppstiller Kongens «rett», men er taus om forholdet til den lovgivende og dømmende makts kompetanser. Maktfordelingshensynet tilsier imidlertid at bestemmelsene må tolkes antitetisk; én statsmakts «rett» er de øvrige statsmaktenes uvedkommende. Kongens rett etter Grl. 26 første ledd er dermed som et utgangspunkt eksklusiv. Til støtte for en slik tolkning tilkommer at forholdet til Stortinget er uttrykkelig nevnt i bestemmelsens andre ledd.⁴³

Kongens «rett» omfatter etter bestemmelsens ordlyd et begrenset sett oppgaver, som for eksempel «rett til å innkalle tropper». Det er imidlertid lang tradisjon for å tolke ordlyden utvidende; det samlede utenriksstyret ligger til Kongen.⁴⁴ Dette innebærer at enhver beslutning som berører Norges forhold til fremmede stater eller organisasjoner, som et utgangspunkt er del av Kongens eksklusive beslutningsmyndighet.

Det er likevel ikke slik at Kongens beslutningsmyndighet i utenrikssaker bare kan vurderes etter Grl. § 26. Tradisjonelt har Grl. § 25, som hjemler forsvarsmakten som et kongelig prerogativ, også hatt betydning for Kongens beslutningsmyndighet i flere viktige utenrikssaker. Bestemmelsens første ledd første punktum lyder: «Kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt».

Selv om bestemmelsen etter sin ordlyd bare hjemler Kongens kommandomyndighet over land- og sjøforsvaret, er det sikker rett at bestemmelsen skal tolkes utvidende; den hjemler forsvarsmakten som helhet.⁴⁵ Ettersom militære styrker gjerne benyttes mot eller i samarbeid med andre stater, kan den militære kommandomyndigheten ha stor betydning for utøvelsen av beslutningsmyndigheten i utenrikssaker. For eksempel må en beslutning om å delta i utenlandske militæroperasjoner dels vurderes i lys av Kongens militære kommandomyndighet

⁴³ Samtykkekravet etter Grl. § 26 andre ledd er tema nedenfor under pkt. 2.4.2.

⁴⁴ Se Smith (2021) s. 240; Høgberg (2020) s. 71–72; Stavang (1999) s. 287 med videre henvisninger til Andenæs 1997 s. 244-245; Castberg II (1964) s. 128; Colban s. 120; Helset og Stordrange (1998) s. 340. At det samlede utenriksstyret ligger til Kongen, er også forutsatt av Høyesterett i HR-2021-655-P pkt. 3.1.

⁴⁵ Andenæs og Fliflet (2017) s. 392; En slik tolkning har støtte i den nynorske versjonen av Grunnloven; «Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket».

etter Grl. § 25 første ledd første punktum, og dels i lys av Kongens rett til å «innkalle tropper» og «begynne krig til forsvar av landet» etter Grl. § 26 første ledd.⁴⁶

Det er imidlertid flere bestemmelser som begrenser Kongens beslutningsmyndighet i utenrikssaker. For eksempel er Kongens adgang til å benytte enkelte deler av forsvaret utenfor Norges grenser, begrenset etter Grl. § 25 andre ledd. Begrensningene i Kongens forsvarsmakt etter Grl. § 25 har imidlertid beskjedne praktisk betydning i relasjon til konsultasjonene.⁴⁷ Bestemmelsen vil derfor ikke omtales nærmere i denne avhandlingen. Av større praktisk betydning for konsultasjonene, er begrensningene i utenriksprerogativet etter Grl. § 26 andre ledd og Grl. § 75 bokstav d. Det er disse begrensningene som vil behandles i det følgende.

2.3.2 Enkelte traktatsaker ligger til Stortinget

Selv om Grl. § 26 første ledd knesetter utenriksstyret som et kongelig prerogativ, følger det allerede av bestemmelsens andre ledd at Stortingets samtykke er påkrevd i enkelte sentrale utenrikssaker. Grl. § 26 andre ledd lyder:

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.

Etter sin ordlyd slår bestemmelsen fast at Stortingets samtykke er nødvendig for at enkelte traktater – de særskilt viktige og de som bare kan iverksettes gjennom ny lov eller stortingsbeslutning – skal bli bindende for staten.

Bestemmelsen kan imidlertid ikke tolkes etter sin naturlige språklige forståelse. Om en traktat er bindende for staten er ikke nødvendigvis betinget av at de nasjonale beslutningsprosedyrene er fulgt.⁴⁸ Derimot må bestemmelsen forstås som et pålegg til regjeringen; Stortingets samtykke må innhentes før inngåelsen av de aktuelle traktattypene.⁴⁹

⁴⁶ Betydningen Grl. § 26 har for internasjonale militæroperasjoner er behandlet i Galtung (2020).

⁴⁷ Se Galtung (2002) s. 26 som hevder at fokuset ved deltakelse i militæroperasjoner i utlandet misvisende har vært rettet mot Grl. § 25 i stedet for Grl. § 26. Holmøyvik (2012) s. 198 fastslår at det neppe er et krav at Stortingets samtykke til beslutninger om å bidra med norske styrker i internasjonale militæroperasjoner.

⁴⁸ Ruud og Ulfstein (2018) s. 91–92.

⁴⁹ Smith (2021) s. 243–244; Høgberg (2020) s. 76; Andenæs og Fliflet (2017) s. 368

Det har vært diskutert om Grl. § 26 andre ledd skal anses som utslag av et allment prinsipp om at Stortinget må samtykke til særlig viktige bindende utenriksbeslutninger generelt, uavhengig av om det er tale om inngåelse av traktater.⁵⁰ En slik tolkning innebærer at Stortingets samtykke også er påkrevd i enkelte saker om traktatutmeldelse eller ved andre særskilt viktige folkerettslige bindende disposisjoner, for eksempel ved okkupasjoner.

Det vil føre for langt av gårde å drøfte om prinsippet gjelder i dag. Dette er uansett utførlig drøftet i annen litteratur.⁵¹ Prinsippet har ikke støtte i bestemmelsens ordlyd og har heller ikke vært håndhevet i praksis siden det ble presentert av protokollkomiteen på 1930-tallet. Trolig skal en derfor argumenter godt for å anse prinsippet som uttrykk for gjeldende rett i dag.⁵² I relasjon til konsultasjonene har det først og fremst interesse at det har vært argumentert såpass inngående for at prinsippet, som har til hensikt å sikre økt stortingsinvolvering i viktige utenriksaker, utgjør gjeldende rett. Dette gir uttrykk for en oppfatning om at de viktigste utenriksbeslutninger ikke bør kunne fattes uten stortingsinvolvering, den samme begrunnelsen som gjør seg gjeldende ved konsultasjoner. Denne oppfatningen – herunder protokollkomiteens uttalelse – er tema under drøftelsen av om det gjelder en sedvanebasert konsultasjonsplikt.⁵³

Ettersom Grl. § 26 andre ledd lister opp unntak fra utenriksprerogativet, kan bestemmelsen tolkes antitetisk: Stortingets samtykke er som utgangspunktet ikke påkrevd før regjeringen treffer beslutninger i saker som gjelder traktatutmeldelse eller andre viktige utenriksaker. Dermed står regjeringen i utgangspunktet konstitusjonelt fritt til å melde Norge ut av NATO eller EØS-samarbeidet, uten å innhente Stortingets samtykke.

Dette innebærer at tolkningen av formuleringen «traktat» har stor betydning for Stortingets involvering i utenriksaker, og dermed for konsultasjonenes begrunnelse. Den nærmere forståelsen av traktatbegrepet er grundig behandlet i annen litteratur.⁵⁴ Her holder det å påpeke at det er en rekke viktige bindende utenrikspolitiske avgjørelser som står i et uklart forhold til traktatbegrepet etter Grl. § 26 andre ledd. For eksempel er det uklart om den såkalte Libya-

⁵⁰ Spørsmålet ble drøftet allerede på slutten av 1800-tallet, se Aschehoug (1879) s. 342. I nyere teori er spørsmålet drøftet av blant andre Galtung (2020) s. 83–89 og Mestad (2021) 389–391.

⁵¹ Se Mestad (2021) s. 389–391; Galtung (2020) s. 83–89; Andenæs og Fliflet (2017) s. 368–370.

⁵² I samme retning Galtung (2020) s. 89. Derimot hevder Mestad (2021) s. 391 at mye taler for at protokollkomiteen hadde rett i sin uttalelse, uten at han nødvendigvis tar stilling til om prinsippet er gjeldende rett i dag.

⁵³ Se kapittel 4, særlig pkt. 4.3.1.

⁵⁴ Se Galtung (2020) s. 81–110.

avtalen, der Norge forpliktet seg til å stille med seks F-16-fly, var å anse som en «traktat» som dermed krevde Stortingets samtykke.⁵⁵ Heller ikke er det gitt at fremtidige vedtak i NATO om å anvende militærmakt etter Atlanterhavspakten art. 5,⁵⁶ er å anse som inngåelse av en «traktat».⁵⁷

Etter dette kan det slutes at Grl. § 26 andre ledd sikrer Stortingets medvirkning i visse traktatinngåelsessaker, uten at det er helt klart hvilke saker dette gjelder. I den klare majoritet av utenrikssaker, enten det er rutinesaker eller særlig viktige beslutninger, og enten de er rettslig eller politisk bindende for Norge, er det først og fremst konsultasjonene som sikrer Stortingets involvering. Ett unntak kan likevel oppstilles; der en utenrikssak berører Stortingets bevilgende myndighet. Men som vi skal se i det følgende, er det uklart hvor stor reell betydning den bevilgende myndighet har for Stortingets involvering i utenrikssaker.

2.3.3 Den bevilgende myndighet ligger til Stortinget

Det følger av Grl. § 75 bokstav d at det tilkommer Stortinget å «bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Stortingets bevilgende myndighet er nærmere regulert i bevilgningsreglementet.⁵⁸

Utgangspunktet er at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget, jf. bevilgningsreglementet § 5 andre ledd første punktum. Dette innebærer for det første at Stortinget kan øremerke midler til bestemte utenriksformål, som regjeringen er rettslig forpliktet til å følge.⁵⁹ For det andre – og trolig av større praktisk betydning – innebærer dette at Stortingets samtykke må innhentes før regjeringen treffer beslutninger i utenrikssaker som medfører at gjeldende bevilgninger overskrides. I utgangspunktet fremstår Stortingets bevilgende myndighet som en viktig garanti for å sikre Stortingets involvering i utenrikssaker.

En rekke viktige utenrikspolitiske beslutninger kan imidlertid treffes og gjennomføres uten at de berøre Stortingets bevilgende myndighet direkte. Et eksempel er regjeringens beslutning om

⁵⁵ Galtung (2020) s. 98–102.

⁵⁶ Traktat for det nordatlantiske området (Atlanterhavspakten), Washington 4. april 1949.

⁵⁷ Galtung (2020) s. 106–109.

⁵⁸ Bevilgningsreglement 26. mai 2005 nr. 876. Forholdet mellom konsultasjonene og regjeringens plikt til å be om tilleggsbevilgning er tema under pkt. 2.4.3 nedenfor.

⁵⁹ Se Dokument 21 (2020–2021) s. 36 med videre henvisninger til Smith (2017) s. 204; Andenæs og Fliflet (2017) s. 324; Castberg (1964) s. 87–88.

å donere våpen til Ukraina.⁶⁰ Videre er kravet om at Stortinget må samtykke før utgiftsbevilgninger overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt, ikke mer enn et utgangspunkt. Bevilgningsreglementet §§ 11 og 12 oppstiller vilkår for tilfellene der Kongen kan overskride Stortingets bevilgninger. Etter bestemmelsenes ordlyd er det tale om snevre unntakshjemmel. Kongen i statsråd kan for eksempel bare samtykke til å pådra staten utgifter uten bevilgningsmessig dekning over ti millioner kroner dersom dette er «uomgjengelig nødvendig» jf. § 11 andre ledd andre punktum.

Praksis viser imidlertid at bestemmelsene er gitt et videre anvendelsesområde enn det ordlyden isolert sett tilsier. For eksempel ble det ikke innhentet tilleggsbevilgning fra Stortinget før regjeringens bidrag til Libya-operasjonen ble besluttet i 2011, selv om det ikke var bevilgningsmessig dekning for de anslåtte kostnadene på over 70 millioner kroner. Dette skyldes at Regjeringen la til grunn at det ikke var tid til å innhente tilleggsbevilgning fra Stortinget. Om det var «uomgjengelig nødvendig» å pådra utgiftene, ble ikke drøftet.⁶¹

Redegjørelsen ovenfor viser at Stortingets bevilgende myndighet sikrer Stortingets involvering i enkelte utenrikssaker. Samtidig illustrerer eksemplene at Stortingets bevilgende myndighet ikke er noen garanti for at Stortinget involveres i utenrikssaker – også når staten påføres direkte eller indirekte utgifter. I disse sakene er det først og fremst konsultasjonene – og ikke Stortingets bevilgende myndighet – som sikrer Stortingets involvering i forkant av beslutningene.

Dette kom også til uttrykk i saken om våpendonasjonen til Ukraina og Libya-saken. Som nevnt ble beslutningen om å donere våpen til Ukraina tatt etter konsultasjoner med Stortinget.⁶² Og selv om regjeringen ikke innhentet Stortingets samtykke til å overskride gjeldende bevilgninger i Libya-saken, ble DUUFK informert om at unntaket i bevilgningsreglementet § 11 ville benyttes.⁶³

Det kan også tenkes andre eksempler der konsultasjonene fyller en praktisk funksjon i relasjon til Stortingets bevilgende myndighet. For eksempel ble det under Golf-krisen gjennomført konsultasjoner der regjeringen informerte den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité om

⁶⁰ At denne beslutningen hadde indirekte påvirkning på den bevilgende myndighet er tema i pkt. 5.2.4.

⁶¹ Kongelig resolusjon av 23. mars 2011 pkt. 6.

⁶² Regjeringens pressemelding 28. februar 2022

⁶³ Libya-rapporten s. 85 andre spalte.

eventuelle norske tiltak og hvilke kostnader som ville påløpe.⁶⁴ Slik ble Stortinget informert om hvilke tiltak som kunne foretas innenfor gjeldende bevilgningsvedtak, og hvilke tiltak som først kunne gjennomføres etter at Stortinget hadde godkjent tilleggsbevilgninger.

Det er nå fastslått at utenriksstyret ligger til regjeringen, og at Stortingets involvering etter Grunnloven unntaksvis er sikret i enkelte saker om traktatinnngåelse og saker som direkte berører Stortingets bevilgende myndighet. På bakgrunn av dette er tema i det følgende hvilke hensyn som taler for og mot at Stortinget involveres i utenrikssaker gjennom konsultasjoner.

2.3.4 Konsultasjonene sikrer Stortingets medvirkning

Gjennom konsultasjonene gis Stortinget innsyn i og mulighet til å påvirke regjeringens håndtering av utenrikssaker.⁶⁵ Selv om regjeringen ikke er bundet av de synspunkter stortingsrepresentantene fremmer under konsultasjonene, sitter det langt inne for en regjering å handle i strid med stortingsflertallets vilje. Ved at regjeringen sonderer det politiske terrenget og får grep om stortingsflertallets vilje, kan konsultasjonene bidra til at Norge bare foretar utenriksbeslutninger som flertallet i befolkningen kan stille seg bak. Regjeringens konsultasjoner med Stortinget fremmer dermed folkesuverenitetsprinsippet, jf. Grl. § 49.

At beslutninger i utenrikssaker skal være forankret i folkeviljen før de fattes, er særlig viktig ettersom de vanskelig lar seg reversere. Rettslig sett er det f.eks. tvilsomt om den norske stat kan ombestemme seg og kreve allerede donerte våpen til Ukraina tilbakeført.⁶⁶ Politisk er en slik opptreden uhørt.

Videre er Stortingets mulighet til å kritisere regjeringens utenrikspolitiske initiativ i ettertid, begrenset. Det har tradisjonelt vært tillagt stor vekt at den norske stat skal stå samlet bak utenrikspolitiske beslutninger.⁶⁷ Norges forhold til allierte eller naboland kan bli skadelidende dersom Stortinget tar et offentlig oppgjør med regjeringens utenriksbeslutninger. Derfor er det viktig at Stortinget involveres gjennom konsultasjoner i forkant av beslutningene, noe som kan dempe konflikter og fremme konsensus.⁶⁸

⁶⁴ Se DUUK 28. august 1990; DUUK 14. september 1990.

⁶⁵ Dokument 21 (2020–2021) s. 67–68.

⁶⁶ Dette må i så fall bygge på en slags folkerettslig re integra-regel.

⁶⁷ Se Sjaastad (2006) s. 19–21.

⁶⁸ At konsultasjonene bidrar til å dempe konflikter og fremme konsensus ble også fremhevet av Harberg-utvalget, se Dokument 21 (2020–2021) s. 66 andre spalte.

Konsultasjonene er også et verktøy for Stortingets kontrollerende myndighet.⁶⁹ Til tross for at konsultasjonene gjennomføres i forkant av regjeringens utenrikspolitiske beslutninger, får stortingsrepresentantene anledning til å vurdere og gi uttrykk for sitt syn på regjeringens foreløpige standpunkt til saken. Derfor har stortingsrepresentantene vært opptatt av at konsultasjonene først bør gjennomføres etter at regjeringen har tatt et foreløpig standpunkt til saken.

For eksempel uttalte representant Oftedal følgende da Stortingets plenum behandlet gjennomgangen av Crotale-saken:⁷⁰ «Den utvidede utenrikskomite gjør ikke krav på å bli noen skriftestol for Regjeringens høyttenkning. Først når det foreligger konkrete synsmåter fra Regjeringens side, er komiteen interessert i å bli tatt med på råd».⁷¹

I tillegg kan konsultasjonene tjene som grunnlag for kontroll etter at regjeringens beslutninger er fattet. Opposisjonen på Stortinget har for eksempel desto større grunn til å kritisere regjeringens beslutning om norsk deltakelse i en utenlandsk militæroperasjon, dersom beslutningen er tatt i strid med stortingsflertallets uttrykte vilje.

Det er likevel enkelte utfordringer ved at Stortinget gjennom konsultasjonene involveres i utøvelsen av norsk utenrikspolitikk.

For det første kan konsultasjonene skape et utydelig ansvarsforhold mellom storting og regjering i utenrikssaker. Riktignok medfører ikke konsultasjonene en endring av de formelle ansvarsforholdene mellom storting og regjering. Selv om Stortinget får innsyn i og rett til å uttale seg om regjeringens håndtering av en utenrikssak, er det fortsatt regjeringen som er den formelle beslutningstakeren, jf. GrL § 26 første ledd. Men en utstrakt involvering fra Stortinget i forkant av regjeringens beslutninger, kan ha betydning for de politiske ansvarsforholdene. Det kan være vanskelig å plassere ansvaret for regjeringens feilslåtte utenriksbeslutning, dersom beslutningen er et resultat av et nært samarbeid mellom storting og regjering.⁷²

At konsultasjonene kan skape et utydelig ansvarsforhold mellom storting og regjering, har også stortingspolitikere vært klar over. Blant andre uttalte representant Røisland følgende under møtet i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité 31. januar 1961: «Regjeringa handlar på eige ansvar konstitusjonelt. Men det er ganske klårt at politisk har det ikkje lite å seie at saka er drøfta i den utvida

⁶⁹ Se Sejersted (2002) s. 584–589 for en nærmere drøftelse av konsultasjonene som grunnlag for kontroll.

⁷⁰ Crotale-saken omtales nærmere under pkt. 4.3.3.

⁷¹ S.tid. nr. 474 (1972–1973) s. 3724 første spalte.

⁷² Se også Sejersted (2002) s. 589

utanrikskomiteen og her òg i fiskerikomiteen. Har ei sak vore drøfte der, og dei har gjeve tilslutning, så er det ikkje lett å kritisere Regjeringa politisk».⁷³

For det andre kan konsultasjonene svekke behovet det er i enkelte utenrikssaker for å treffe avgjørelser hurtig og under strengt hemmelighold. En sak som kunne vært behandlet raskt, blir gjennom konsultasjonene gjenstand for en grundigere og dermed mer tidkrevende behandling. Sjansen for lekkasje av sensitiv informasjon øker også i tråd med at flere personer involveres i beslutningsprosessen.

2.4 Oppsummering

Kort oppsummert viser de foregående punktene at konsultasjonene innebærer at regjeringen gir Stortinget – som oftest gjennom møter i DUUFK – informasjon om en sak uten at Stortinget inviteres til å fatte vedtak i saken. Disse konsultasjonene sikrer Stortingets involvering i utenrikssaker. Slik stortingsinvolvering kan lede til et uklart ansvarsforhold, samt svekke hensynet til hurtighet og hemmelighold. Likevel tilsier hensynet til folkesuverenitet at det er ønskelig med slike konsultasjoner i de viktigste utenrikssakene, ettersom Stortingets involvering i disse sakene ellers bare er sikret i enkelte saker om traktatinngåelse og saker som krever bevilgninger.

Konsultasjonene er med andre ord nødvendig for å sikre Stortingets involvering i flere av vår tids viktigste utenrikspolitiske spørsmål; enten det er snakk om deltakelse i militæroperasjoner i utlandet, spørsmål om våpendonasjon eller spørsmål om å ilegge naboland økonomiske sanksjoner. Likevel er det i dag et uavklart spørsmål om regjeringen er rettslig forpliktet til å gjennomføre slike konsultasjoner. Dette bringer meg over til ett av hovedspørsmålene i avhandling: Er konsultasjonene «bare» en parlamentarisk praksis eller også en rettslig plikt?

3 Rettslige utgangspunkt for en konsultasjonsplikt

3.1 Introduksjon til problemstillingene

Konsultasjonene berører forholdet mellom storting og regjering, et forhold som i stor grad er regulert gjennom bestemmelser i Grunnloven. En forutsetning for at regjeringen skal ha en konsultasjonsplikt overfor Stortinget i visse utenrikssaker, er at en slik plikt kan oppstilles innenfor Grunnlovens rammer.

⁷³ DUUK 31. januar 1961 s. 9.

I dette kapitlet drøftes først hvorvidt Grunnloven oppstiller skranke for å etablere en konsultasjonsplikt mellom storting og regjering i viktige utenrikssaker. I juridisk litteratur har det vært hevdet at både Grl. § 26 og Grl. § 75 h er skranke for en konsultasjonsplikt for regjeringen.⁷⁴

Deretter drøftes Stortingets forretningsorden som et mulig rettslig grunnlag for en konsultasjonsplikt. Først drøftes spørsmålet om Stortinget har kompetanse til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt med hjemmel i sin forretningsorden. Deretter drøftes spørsmålet om denne kompetansen er utøvd gjennom Stortingets forretningsorden § 16.

3.2 Er Grl. § 26 en skranke for en konsultasjonsplikt?

Som fastslått i kapittel 2.3.1 skal Grl. § 26 første ledd anses for å legge hele utenriksstyret til Kongen. Med unntak av bestemmelsens andre ledd om traktatinngåelse, nevner bestemmelsen ingenting om forholdet til Stortinget. Dermed er ordlyden også taus om forholdet til en eventuell konsultasjonsplikt.

At Grl. § 26 andre ledd eksplisitt angir de utenrikssakene der regjeringen må involvere Stortinget, kan tilsi at bestemmelsen skal tolkes antitetisk; at regjeringen ikke trenger å involvere Stortinget i utenrikssakene som faller utenfor andre ledd. Ettersom konsultasjonene sikrer Stortingets involvering, kan en slik antitetisk tolkning tilsi at Grl. § 26 første ledd er en skranke for Stortingets adgang til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt i utenrikssaker. Her må det imidlertid bemerkes at bestemmelsens ordlyd er knapp og vag. En slik antitetisk tolkning har derfor begrenset rettskildevekt.

Hvis vi ser på forhistorien til bestemmelsen, ga Riksforsamlingen uttrykk for at utenriksstyret skulle ligge uavkortet til Kongen.⁷⁵ Selv om Stortinget fikk økt innflytelse ved vedtakelsen av Grl. § 26 andre ledd i 1931, var det forutsatt at dette bare var en kodifisering av den praksis som begrenset kongens utenrikskompetanse i de viktigste traktatsaker.⁷⁶ Ellers anså grunnlovsgiverne utenriksstyret som et område hvor Stortingets kompetanse skulle være begrenset. Forarbeidene og formålet med Grl. § 26 kan derfor også tilsi at bestemmelsen er en skranke for adgangen til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt i utenrikssaker.

⁷⁴ Colban (1961) s. 40–41.

⁷⁵ Se Riksforsamlingens forhandlinger I (1914) s. 435

⁷⁶ Skodvin og Mestad (2020) s. 386.

På den annen side legger en konsultasjonsplikt ingen begrensninger på Kongens materielle beslutningsmyndighet. En konsultasjonsplikt sikrer bare Stortingets involvering og løpende kontroll med regjeringens beslutninger, uten at beslutningsmyndigheten fratras Kongen. Følgelig vil utenriksstyret, også ved en eventuell konsultasjonsplikt, fortsatt ligge uavkortet til Kongen. Forarbeidene og formålet til Grl. § 26 gir dermed ikke et klart svar på om bestemmelsen utgjør en skranke for en eventuell konsultasjonsplikt.

Det er en omfattende konsultasjonspraksis mellom storting og regjering.⁷⁷ Det kan diskuteres om denne praksisen er tilstrekkelig til å oppstille en sedvanebasert konsultasjonsplikt.⁷⁸ Praksisen er likevel et uttrykk for at Grl. § 26 ikke har vært ansett for å stå i veien for konsultasjonene mellom storting og regjering i utenrikssaker. Konsultasjonspraksisen taler med tyngde for at Grl. § 26 ikke skal anses som en skranke for en eventuell konsultasjonsplikt.

Oppsummert legges det vekt på at spørsmålet ikke er direkte berørt i bestemmelsens ordlyd. Riktignok kan en antitetisk tolkning tilsi at Grl. § 26 skal anses som en skranke for en konsultasjonsplikt, men en slik tolkning har beskjeden vekt. Heller ikke gir bestemmelsens forarbeider eller formål noe klart svar. Den omfattende konsultasjonspraksisen mellom storting og regjering – der bestemmelsen ikke har vært ansett til hinder for en eventuell konsultasjonsplikt – må derfor tillegges avgjørende vekt.

Grunnloven § 26 er ikke en skranke for Stortingets adgang til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt i viktige utenrikssaker.

3.3 Er Grl. § 75 h en skranke for en konsultasjonsplikt?

I juridisk litteratur har det vært hevdet at Grl. § 75 h utgjør en skranke for Stortingets adgang til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt i viktige utenrikssaker.⁷⁹ Det er argument med at en konsultasjonsplikt for regjeringen overfor DUUFK innebærer at komiteen i realiteten har fått delegert Stortingets innkallingsrett etter Grl. § 75 h. Stortingets innkallingsrett kan ikke delegeres til en stortingskomité, har det vært hevdet.

⁷⁷ Se pkt. 4.3 nedenfor for en nærmere gjennomgang av deler av denne praksisen. For en utførlig redegjørelse for konsultasjonspraksisen mellom Storting og regjering i utenrikssaker, se Stavang (1999) s. 306–330 og s. 372–379.

⁷⁸ Dette er tema under pkt. 4 nedenfor.

⁷⁹ Se Colban (1961) s. 40–41.

Om Stortinget har adgang til å delegere innkallingsretten etter Grl. § 75 h til en av sine komiteer, har lenge vært et omstridt spørsmål i juridisk litteratur.⁸⁰ Heller ikke i dag kan spørsmålet sies å ha fått sin endelige avklaring, selv om signaler fra Stortinget kan tilsi at det er mest nærliggende å konkludere med at innkallingskompetansen ikke kan delegeres.

Frøiland-utvalget kom i sin rapport til at kompetansen kunne delegeres.⁸¹ En samlet kontroll- og konstitusjonskomité uttalte imidlertid at «denne retten [innkallingskompetansen] ikke er gjenstand for delegering, og vil presisere at vedtak om å innkalle og pålegge noen forklaringsplikt må kreve flertallsbeslutning og treffes av Stortinget i plenum».⁸²

Dersom vi forutsetter at innkallingsretten etter Grl. § 75 h ikke kan delegeres, kan det spørres om det å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt som utøves overfor DUUFK, innebærer en delegasjon av Stortingets innkallingsrett. I så fall kan det hevdes at Grl. § 75 h utgjør en skranke for en slik konsultasjonsplikt.

En plikt for regjeringen til å konsultere Stortinget gjennom møter i DUUFK, vil innebære at det aktuelle regjeringsmedlemmet må møte overfor komiteen.⁸³ Slik sett er resultatet av en konsultasjonsplikt, en møteplikt. Dette kan tilsi at Grl. § 75 h utgjør en skranke for en slik konsultasjonsplikt.

Samtidig må en eventuell konsultasjonsplikt for regjeringen gjelde uavhengig av komiteens innkalling.⁸⁴ Det er nettopp informasjonen fra regjeringen om en sak som i de fleste tilfellene gir lederen av DUUFK forutsetning for å kalle sammen komiteen. Dette innebærer at regjeringens konsultasjonsplikt gjelder uavhengig av komiteens innkalling. Motsatt er det ikke gitt at statsråden har plikt til å møte for komiteen ved innkalling. Dette skiller konsultasjonsplikten fra innkallingsretten etter Grl. § 75 h.

For det andre medfører komiteens rett til å la seg konsultere ikke en rett for komiteen til å «fordre **enhver** til å møte for seg i statssaker» (min utheving), slik det er adgang til etter Grl. §

⁸⁰ Sejersted (2002) s. 968–977 og Opsahl (1965) s. 151 mener at innkallingskompetansen kan delegeres til en stortingskomité. Motsatt Høgberg (2020) s. 46–47; Andenæs og Fliflet (2017) s. 653; Castberg (1964) s. 330; Colban (1961) s. 302.

⁸¹ Dokument nr. 14 (2002–2003) s. 31–32.

⁸² Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 9 andre spalte. Uttalelsen ble ikke kommentert under plenumsdebatten, se S.tid. nr. 147 (2003) s. 2969–2986.

⁸³ Møtene skal som hovedregel gjennomføres fysisk. Det er likevel en snever adgang til å avholde konsultasjonene i DUUFK ved fjernmøteteknologi, se FO § 25 fjerde ledd.

⁸⁴ Se også Sejersted (2002) s. 579. Dette omtales nærmere i pkt. 6.2.3.

75 h. Regjeringen beslutter selv hvem som på dens vegne konsulterer DUUFK. Heller ikke gir konsultasjonsplikten komiteen rett til å velge hvilken sak statsråden skal forklare seg om – slik det er adgang til etter Grl. § 75 bokstav h, se Stortingets forretningsorden § 49 andre ledd forutsetningsvis. Statsråden har naturligvis bare plikt til å forklare seg om den saken som aktualiserer konsultasjonene.

Etter dette er det vanskelig å se at en konsultasjonsplikt i realiteten innebærer at innkallingsretten etter Grl. § 75 h er delegert. Konklusjonen er derfor at Grl. § 75 h ikke er en skranke for Stortingets adgang til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt.

3.4 Kan Stortingets forretningsorden danne grunnlag for en konsultasjonsplikt?

Spørsmålet i det følgende er om Stortingets forretningsorden kan tjene som grunnlag for å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt. Spørsmålet stilles ettersom Stortingets forretningsorden er et regelverk som først og fremst skal regulere Stortingets, og ikke de øvrige statsmaktenes, virksomhet.⁸⁵ Samtidig er det i juridisk teori en nokså utbredt oppfatning om at Stortingets forretningsorden kan ilegge regjeringen selvstendige prosessuelle plikter; herunder en konsultasjonsplikt.⁸⁶

Blant andre skriver Stavang:

I den mon eit stortingsvedtak i det heile kan binde regjeringa må og føresegna i forretningsordenen kunne gjere det. For endå om forretningsordenen i første rekke tar sikte på å regulere det indre arbeidet i nasjonalforsamlinga, kjem dette regelverket på viktige punkt og til å vere avgjerande for korleis samarbeidet mellom Stortinget og regjeringa skal ordnast.⁸⁷

Eriksen argumenterer i lignende baner i sin utredning til Libya-rapporten. Han skriver:

I utgangspunktet er det klart at bestemmelser i Stortingets forretningsorden ikke kan gi forskrifter eller plikter utenfor Stortingets eget virkeområde. (...) Men Stortinget kan

⁸⁵ Stortingets forretningsorden omtales gjerne som «Stortingets eget prosedyrereglement» eller lignende, se Stortinget (2024) s. 7; Johansen (2021) s. 586 spalte 2; Andenæs og Fliflet (2017) s. 210.

⁸⁶ Eriksen (2018) pkt. 8.3.2 s. 245; Sejersted (2002) s. 53 og s. 579; Stavang (1999) s. 309; Castberg II (1964) s. 62–63; Hansen og Mo (1993) s. 13.

⁸⁷ Se Stavang (1999) s. 309. Uttalelsen er gjengitt av Hansen og Mo (1993) s. 13.

gjennom plenarvedtak likevel gi pålegg om saksbehandling som også er bindende for regjeringen slik som bevilgningsreglementet. Det kan derfor hevdes at det avgjørende ikke bør være hva overskriften for plenarvedtaket er. Så lenge Stortinget gjennom plenarvedtak kan gi pålegg til regjeringen om saksbehandling, kan det ikke ha betydning at pålegget gis som bestemmelse i Stortingets forretningsorden.⁸⁸

Argumentet fra disse teoretikerne synes å være at det ikke er noen grunn til å skille mellom regler i Stortingets forretningsorden, og regler i Stortingets øvrige plenarvedtak. Eriksen fremhever særlig bevilgningsreglementet – som er rettslig bindende overfor regjeringen – som et argument for at det samme må være tilfellet for Stortingets forretningsorden. Det er imidlertid enkelte punkter som taler mot et slikt resonnement.

Hvorvidt Stortinget gjennom alminnelig plenarvedtak har kompetanse til å binde regjeringen med rettslig virkning, er i dag et omdiskutert spørsmål.⁸⁹ Det kan hevdes at Stortingets adgang til å binde regjeringen rettslig ved plenarvedtak, forutsetter en særskilt hjemmel.⁹⁰

At bevilgningsreglementet er rettslig bindende overfor regjeringen, må etter mitt syn forstås i lys av at Grl. § 75 bokstav d utgjør en slik særskilt hjemmel. Ettersom Stortinget etter Grunnloven er gitt bevilgende myndighet, må Stortinget kunne vedta et regelverk for utøvelsen av denne kompetansen som er rettslig bindende for regjeringen.⁹¹

Stortingets forretningsorden står i en annen stilling enn bevilgningsreglementet. Det følger av Grl. § 66 tredje punktum at: «Etter den der vedtatte orden er enhver pliktig til å rette seg». Ordlyden «den der vedtatte orden» gir forutsetningsvis uttrykk for at Stortinget kan vedta et rettslig bindende regelverk for sin egen virksomhet. Altså for Stortingsbygningen og for de funksjoner som Stortinget utøver. En slik tolkning har støtte i bestemmelsens formål, som

⁸⁸ Se Eriksen (2018) pkt. 8.3.2 s. 245.

⁸⁹ Stortingets alminnelige rettslige instruksjonsadgang avfeies av Smith (2021) s. 202–204 og Holmøyvik (2018) s. 461–493, særlig s. 470 flg.; Motsatt Boe (2021) s. 213–222 og Andenæs og Fliflet (2017) s. 347; Høgberg (2020) s. 51–53 holder spørsmålet åpent.

⁹⁰ I samme retning Dokument 21 (2020–2021) s. 35 pkt. 4.3 første spalte.

⁹¹ I samme retning Dokument 21 (2020 – 2021) s. 36 første spalte.

nettopp var å gi Stortinget mulighet til å regulere sin egen virksomhet.⁹² Bestemmelsen kan med andre ord anses som et utslag av Stortingets organisasjonsmyndighet.⁹³

Til støtte for en slik tolkning kan det vises til protokollkomiteens uttalelse i forbindelse med Østgrønlandssaken.⁹⁴ Komiteens flertall uttalte at det er «klart at Stortingets forretningsorden ikke kan gi forskrifter eller pålegge plikter utenfor Stortingets eget virkeområde, således ikke for regjeringen og dens optreden (sic) (...)».⁹⁵

Når det er sagt, er ikke forretningsordenen bare bindende overfor Stortingets medlemmer. Protokollkomiteen tar derfor munnen for full når den på generelt grunnlag avfeier at forretningsordenen kan binde regjeringen. Ordlyden «enhver» i Grl. § 66 tredje punktum tilsier at også andre enn Stortingets medlemmer kan være bundet av regelverket, men dette forutsetter at de opptrer overfor Stortingets virksomhet. Dette vil for eksempel være Kongen når han på åpningsdagen befinner seg i Stortingsbygningen, eller andre som etter Grl. § 75 h pålegges å møte for seg i statssaker.⁹⁶

Oppsummert tilsier rettskildebildet at regjeringen og dens medlemmer bare kan bindes av Stortingets forretningsorden i den grad de opptrer overfor Stortingets virksomhet.⁹⁷

At Stortingets forretningsorden bare kan benyttes til å regulere personer som opptrer overfor Stortingets virksomhet, kan illustreres med spørretimene som eksempel. Stortinget kan gjennom forretningsordenen bestemme den nærmere prosedyren for gjennomføringen av spørretimene, noe som også er gjort.⁹⁸ Skal statsråden delta i spørretimen, er vedkommende rettslig forpliktet til å følge forretningsordenens nærmere prosedyre for gjennomføringen. Derimot kan forretningsordenen ikke benyttes til å pålegge statsrådene å møte til spørretimen. Et slikt pålegg kan bare ilegges med hjemmel i Grl. § 75 bokstav h.

⁹² Se Johansen (2021) s. 577–578 med videre henvisninger.

⁹³ Med «organisasjonsmyndighet» siktes det ofte til myndigheten til å regulere forvaltningens virksomhet, se f.eks. Graver (2019) s. 219. Slik begrepet brukes i denne sammenheng siktes det som nevnt til Stortingets kompetanse til å regulere sin egen virksomhet; Stortingets «organisasjon».

⁹⁴ Østgrønlandssaken og protokollkomiteens uttalelse er tema under pkt. 4.3.1 nedenfor.

⁹⁵ Innst. O. XXX (1933) s. 5 andre spalte.

⁹⁶ Se Johansen (2021) s. 586; Smith (2021) s. 196; Morgenstjerne (1926) s. 339; Aschehoug (1892) s. 16–17.

⁹⁷ I samme retning Smith (2021) s. 196, som skriver: «Når de møter i Stortinget (§ 74 andre ledd), er også statsrådene bundet».

⁹⁸ Gjennomføringen av spørretimen er regulert i FO §§ 71–73.

Ettersom regjeringen under en utenrikssak i alminnelighet ikke opptrer overfor Stortingets virksomhet, kan Stortingets forretningsorden heller ikke tjene som grunnlag for å ilegge regjeringen selvstendige plikter i utenrikssaker, herunder en konsultasjonsplikt.

Etter dette er konklusjonen at Stortingets forretningsorden ikke kan tjene som grunnlag for å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt. Om Stortinget gjennom sin forretningsorden kan regulere den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene dersom de først innledes, er et annet spørsmål som vil drøftes under pkt. 6.1.

I juridisk litteratur er det en utbredt oppfatning om at Stortinget gjennom sin forretningsorden kan ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt.⁹⁹ I det følgende vil jeg derfor forutsette at Stortingets forretningsorden kan danne grunnlag for en konsultasjonsplikt for regjeringen, og drøfte om Stortinget gjennom FO § 16 har utøvd denne kompetansen.

3.5 Gir Stortingets forretningsorden § 16 uttrykk for en konsultasjonsplikt?

Som redegjort for under pkt. 3.4 ovenfor, skal Stortingets forretningsorden etter sin karakter ikke regulere rettighets- og pliktforholdet mellom storting og regjering. Dersom Stortinget skal anses for å ha ilagt regjeringen en konsultasjonsplikt med hjemmel i Stortingets forretningsorden § 16, bør dette derfor være klart forutsatt.

Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd, lyder:

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. I særlige tilfeller kan komiteen avgi innstilling til Stortinget.

Det springende punkt er hvorvidt ordlyden «drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes» i FO § 16 andre ledd andre punktum, skal anses for å gi uttrykk for et rettslig påbud for regjeringen.

⁹⁹ Eriksen (2018) s. 245 andre spalte; Sejersted (2002) s. 53 og s. 579, hvor han slutter seg til Stavang (1999) s. 309; Castberg II (1964) s. 1; Hansen og Mo (1993) s. 13.

Rent språklig tilsier ordlyden «bør» i FO § 16 andre ledd andre punktum at det er ønskelig, men ikke påkrevd, at regjeringen drøfter viktige utenrikspolitiske spørsmål med DUUFK. Heller ikke gir ordlyden i bestemmelsens andre ledd første punktum uttrykk for at regjeringen har en konsultasjonsplikt. Tvert imot tilsier formuleringen «har til oppgave å drøfte med regjeringen», at bestemmelsen angir DUUFKs kompetanser, ikke regjeringens plikter.

I juridisk litteratur har det vært hevdet at bestemmelsen ikke skal tolkes etter sin naturlige språklige forståelse, men heller tolkes i tråd med tradisjonell parlamentarisk språkbruk.¹⁰⁰ Det er hevdet at ord som «anmoder», «ber» og «bør» i parlamentariske sammenhenger har et mer forpliktende meningsinnhold enn det en naturlig språklig forståelse isolert sett tilsier. Dette kan tilsi at formuleringen «bør» i FO § 16 andre ledd skal fortolkes som «skal».

Argumentet svekkes imidlertid av at Stortingets forretningsorden i en rekke sammenhenger skiller mellom formuleringene «bør» og «skal».¹⁰¹ Stortingets forretningsorden § 13 kan her tjene som eksempel. Etter bestemmelsens andre ledd «bør» partigruppene være forholdsmessig representert i komiteene. Videre følger det av bestemmelsens tredje ledd at partigruppene «skal» ha medlem i finanskomiteen. At forholdet mellom «skal» og «bør» ellers i forretningsordenen fremstår som bevisst, tilsier at formuleringen «bør» i FO § 16 skal tas på ordet.

Konsultasjonsordningen mellom storting og regjering har i liten grad endret seg siden opprettelsen av Stortingets utenrikskomité i 1922.¹⁰² Et av de viktigste forarbeidene til nåværende FO § 16, er derfor Dokument nr. 1 (1922).¹⁰³ I litteraturen er det delte oppfatninger om hvilke slutninger av betydning for tolkningen av FO § 16 som kan utledes av dette forarbeidet.¹⁰⁴

Stavang hevder at Dokument nr. 1 (1922) gir uttrykk for at den utvidede utenrikskomité ble opprettet med det svenske *konstitusjonsutskottet* som modell. Etersom forarbeidene til det

¹⁰⁰ Stavang (1986) s. 634; Sejersted (2002) s. 580 som slutter seg til Stavang.

¹⁰¹ Noe Eriksen (2018) 246 første spalte også fremhever.

¹⁰² Den historiske utviklingen til DUUFK er omtalt under pkt. 2.2.2 ovenfor.

¹⁰³ Stavang (1986) s. 635. Riktignok hevder Stavang at Dokument nr. 1 (1922) er et av de viktigste forarbeidene til forretningsordenen (1985) § 13, men denne bestemmelsen er, med unntak av noen språklige justeringer, videreført til dagens FO § 16, se Innst. 350 S (2011–2012) s. 5.

¹⁰⁴ Blant andre skriver Helset (1981) s. 67 at han i bestemmelsens forarbeider «har (...) funnet lite av direkte relevans» for spørsmålet om bestemmelsen iligger regjeringen en konsultasjonsplikt.

svenske konstitusjonsutskottet er tydelig på at regjeringen skal ha plikt til å konsultere komiteen, tar Stavang dette til inntekt for at Stortinget, gjennom opprettelsen av utenrikskomiteen, ønsket å oppstille en konsultasjonsplikt for regjeringen.¹⁰⁵

Eriksen er uenig i at forarbeidene til det svenske konstitusjonsutskottet har særlig betydning for forståelsen av nåværende FO § 16. Han fremhever at forarbeidene til andre lands bestemmelser ikke er en viktig rettskilde i norsk rett.¹⁰⁶ Dette er utvilsomt korrekt, men er ikke noen egentlig innvending mot Stavangs argument. Stavang anvender ikke de svenske forarbeidene som en rettskilde i seg selv, men som en kilde for å belyse Stortingets intensjon med opprettelsen av utenrikskomiteen. At det er tale om forarbeider til andre lands bestemmelser, er derfor i denne sammenheng av underordnet betydning.

Det er lett å være enig med Stavang i hans slutning om at den svenske ordningen ila regjeringen en konsultasjonsplikt, og at den svenske ordningen var en stor inspirasjon for opprettelsen av Stortingets utenrikskomité.¹⁰⁷ Blant annet kan det vises til at Stortingets presidentskap fant grunn til å henviser «spesielt til den fyldige utredning, som spørsmålet har vært gjenstand for i Sverige» i forarbeidene til opprettelsen av Stortingets utenrikskomité.¹⁰⁸ Stortingets intensjon med opprettelsen av Stortingets utenrikskomité taler derfor med styrke for at FO § 16 skal anses for å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt.

Formålet med opprettelsen av det som nå utgjør DUUFK, var dels å gi regjeringen en plattform som egnet seg for utenrikspolitiske drøftelser med Stortingets medlemmer, og dels å sikre Stortingets innflytelse og kontroll med utenrikspolitikken.¹⁰⁹ En konsultasjonsplikt for regjeringen vil best ivareta formålet om å sikre Stortinget innflytelse og kontroll med utenrikspolitikken. Disse hensynene er imidlertid et stykke på vei også ivaretatt selv om regjeringen «bare» er parlamentarisk forpliktet til å konsultere Stortinget. Bestemmelsens formål er følgelig et argument, om enn ikke spesielt tungtveiende, for at regjeringen har plikt til å konsultere DUUFK i viktige utenrikssaker.¹¹⁰

¹⁰⁵ Se Stavang (1986) s. 635–636.

¹⁰⁶ Eriksen (2018) pkt. 8.3.2 s. 246.

¹⁰⁷ Stavang (1986) s. 635.

¹⁰⁸ Se Dokument nr. 1 (1922) s. 2

¹⁰⁹ Som redegjort for ovenfor under pkt. 2.2.2.

¹¹⁰ Stavang (1986) s. 365 går lenger, og hevder at formålet «ikkje [er] mogeleg å få oppfylt utan at Regjeringa eit stykke på veg får plikt til å rådføre seg med nemnda».

Oppsummert trekker ordlyden i FO § 16 andre ledd i retning av at Stortinget ikke har ilagt regjeringen en konsultasjonsplikt. Derimot tilsier forarbeidene og Stortingets intensjon at ordlyden skal tolkes utvidende. Bestemmelsens formål taler også – i hvert fall et stykke på vei – for at FO § 16 ilegger regjeringen en konsultasjonsplikt. Det må imidlertid legges vekt på at Stortingets forretningsorden etter sin karakter ikke skal regulere forholdet mellom storting og regjering. Ettersom en konsultasjonsplikt ikke kommer til uttrykk i bestemmelsens ordlyd, må dette tillegges avgjørende vekt.

Konklusjonen er etter dette at FO § 16 ikke ilegger regjeringen en konsultasjonsplikt.¹¹¹

4 Konsultasjonsplikt etter konstitusjonell sedvanerett?

4.1 Nærmere om analysen

Drøftelsene ovenfor har vist at konsultasjonene spiller en sentral rolle for å sikre Stortingets involvering i utenrikssaker. Selv om slik stortingsinvolvering ikke er et ubetinget gode, tilsier folkesuverenitetsprinsippet at Stortinget bør involveres før regjeringen treffer beslutninger i de viktigste utenrikssakene. Med dette som bakteppe, og i lys av at regjeringen har konsultert Stortinget i utenrikssaker i over 100 år, er spørsmålet i dette kapittelet om regjeringen har en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt i særlig viktige utenrikssaker.

Jeg vil i pkt. 4.2 redegjøre for hvilke momenter som inngår i vurderingen av om det foreligger konstitusjonell sedvanerett. Deretter vil jeg presentere et utvalg saker der det har oppstått debatt om konsultasjonspraksisen i pkt. 4.3, særlig med sikte på å belyse aktørenes (retts)oppfatning. Denne saksgjennomgangen vil danne grunnlag for drøftelsen under pkt. 4.4 av om praksisen kan sies å utgjøre konstitusjonell sedvanerett.

Rammene for avhandlingen tillater ikke en fullstendig gjennomgang av over hundre års konsultasjonspraksis.¹¹² En slik fullstendig gjennomgang er heller ikke mulig, ettersom deler av praksisen enda er unntatt offentligheten.¹¹³ Heller ikke er en slik gjennomgang særlig interessant for problemstillingene i denne oppgaven. Det er i all hovedsak i sakene der

¹¹¹ I samme retning Eriksen (2018) s. 246 andre spalte (som riktignok konkluderer med at FO § 16 ikke ilegger regjeringen en konstitusjonell konsultasjonsplikt). Motsatt Sejersted (2002) s. 579–580, som slutter seg til Stavang (1986) s. 636 (om daværende FO § 13).

¹¹² Se Eriksen (2018) pkt. 8.3.4 s. 247–249 og Stavang (1999) s. 312–330 for en gjennomgang av til dels andre saker enn de jeg har omtalt.

¹¹³ Som omtalt under pkt. 1.3.3 ovenfor.

stortingsrepresentantene ikke er fornøyd med regjeringens involvering av Stortinget, at grunnlaget for konsultasjonene er omtalt.

Ettersom den mulige konsultasjonsplikten gjelder i forholdet mellom storting og regjering, er det praksis fra disse organene og deres representanter som vil behandles. Det er representantene for disse organene som i saksgjennomgangen betegnes «aktørene».

4.2 Når foreligger konstitusjonell sedvanerett?

Konstitusjonell sedvanerett er sedvanerett av grunnlovs rang.¹¹⁴ Fastleggelsen av *sedvanerett* forutsetter i tradisjonell privatrett at det foreligger en fast og konsis praksis, som er utøvd over lang tid og fulgt i den tro at praksisen utgjør rett (*opinio juris*). Disse vilkårene er i mindre grad egnet for å fastlegge sedvanerett i statsforfatningsretten.¹¹⁵

I dagens statsforfatningsrett synes læren om tre kumulative vilkår å være forlatt, til fordel for en lære om en mer helhetlig vurdering.¹¹⁶ Fast og konsis praksis, varighet og *opinio juris* er ikke lenger vilkår som hver for seg må være oppfylt, men heller momenter i en helhetsvurdering. I denne helhetsvurderingen kan også en rekke andre hensyn vektlegges.¹¹⁷ Regelens rimelighet og hensiktsmessighet er her særlig relevante hensyn.¹¹⁸

Et utgangspunkt for vurderingen av om en sedvanerett er *konstitusjonell*, kan gjerne være hvorvidt praksisen strider mot ordlyden i Grunnloven.¹¹⁹ Men dette er ikke mer enn et utgangspunkt. Vurderingen er sammensatt.¹²⁰ Sejersted formulerer dette som et spørsmål om hvor sentral sedvaneretten er for forholdet mellom statsmaktene.¹²¹ I denne vurderingen har det betydning hvilken trinnhøyde aktørene har oppfattet sedvaneretten for å ha. Videre må det kunne legges vekt på hvilken vedtaksform sedvanen bør kunne endres gjennom, samt hvilke konsekvenser brudd på sedvaneretten bør resultere i.¹²²

¹¹⁴ Andenæs og Fliflet (2017) s. 46–47. Begrepet «konstitusjonell» benyttes her i sin formelle betydning, se Helgesen (1977) s. 195.

¹¹⁵ Høgberg (2020) s. 23; Andenæs og Fliflet (2017) s. 48–49.

¹¹⁶ Boe beskriver dette som en oppmykning av sedvanerettslæren, se Boe (2021) s. 178–187; Andenæs og Fliflet (2017) s. 48; Sejersted (2002) s. 76.

¹¹⁷ Sejersted (2002) s. 76.

¹¹⁸ Bernt, Mæhle og Jacobsen (2007) s. 321

¹¹⁹ Høgberg (2020) s. 23.

¹²⁰ Helgesen (1977) s. 197 flg.

¹²¹ Sejersted (2002) s. 78. Se også Boe (2021) s. 203.

¹²² Sejersted (2002) s. 78 med videre henvisning til Helgesen (1977) s. 230.

4.3 Nærmere om konsultasjonspraksisen

4.3.1 Østgrønlandsaken

4.3.1.1 Hendelsesforløp

Østgrønlandsaken er den første saken i norsk historie som for alvor aktualiserte en debatt om regjeringens plikt til å konsultere Stortinget. Bakgrunnen for saken var en konflikt mellom norske og danske myndigheter om hvem som hadde myndighet over Grønland.¹²³ Konflikten tilspisset seg da norske fangstfolk i 1931 okkuperte deler av Østgrønland.¹²⁴ Okkupasjonen ble anerkjent av regjeringen Kolstad ved kongelig resolusjon av 10. juli 1931.¹²⁵ Okkupasjonen ble deretter utvidet av regjeringen Hundseid ved kongelig resolusjon av 12. juli 1932.¹²⁶ Danmark brakte saken inn for den internasjonale domstolen i Haag, som Norge tapte i 1933.¹²⁷ Det norske nederlaget resulterte i en granskning av regjeringens håndtering av saken. Granskningen ble gjennomført av både utenrikskomiteen og protokollkomiteen.

Protokollkomiteen var en tidligere stortingskomité som hadde til oppgave å gjennomgå blant annet statsrådets protokoller, og gi innstilling til Odelstinget. Komiteen ble avskaffet i 1972 og dets kontrolloppgaver ble senere lagt til kontrollkomiteen; i dag kontroll- og konstitusjonskomiteen.¹²⁸

4.3.1.2 Aktørenes syn på konsultasjonspraksisen

Under sin behandling av Østgrønlandssaken, uttalte utenrikskomiteen følgende om tolkningen av konsultasjonsprosedyren i daværende FO § 11: «Det [reglementet] bestemmer at drøftelse bør – det vil i lovsproget si skal – finne sted før viktige beslutninger fattes, det vil si: før regjeringen fatter viktige utenrikspolitiske beslutninger». Deretter uttalte komiteen at «Denne reglementsbestemmelse blev ikke møtt med protest fra regjeringens side og må anses stadfestet ved konstitusjonell praksis».¹²⁹

Utenrikskomiteen konkluderte, etter sin gjennomgang av saken, med at det ikke må «gjenta sig at nogen regjering – og allerminst en som heller ikke har flertallets rett – søker å føre en utenrikspolitikk som ikke er drøftet med og bifalt av Stortinget (...)».¹³⁰ Deretter innstilte

¹²³ Se Innst. S. nr. 166 (1933) s. 3–28.

¹²⁴ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 21 første spalte.

¹²⁵ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 22 andre spalte.

¹²⁶ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 24–25.

¹²⁷ Berg (2016) s. 59–60.

¹²⁸ Se Dokument nr. 11 (1968–1969) s. 10–13; Innst. S. nr. 2 (1972–1973); S.tid. nr. 5 (1972–1973) s. 28–48 på s. 48.

¹²⁹ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 38 første spalte.

¹³⁰ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 72 første spalte.

komiteen på at Stortinget skulle beklage regjeringenes handlinger.¹³¹ Komiteens innstilling ble vedtatt av Stortinget med 114 mot 29 stemmer.¹³² Med andre ord var et klart flertall på Stortinget i 1933 av den oppfatning at regjeringen har en rettslig konsultasjonsplikt overfor Stortinget før den treffer beslutninger i viktige utenrikssaker.

Også protokollkomiteen rettet kritikk mot regjeringenes håndtering av saken. Komiteens flertall mente at regjeringene hadde brutt en konstitusjonell plikt ved ikke å forelegge okkupasjonsspørsmålet for Stortinget i forkant av okkupasjonene.¹³³ Riktignok uttalte komiteens flertall at det er klart at Stortingets forretningsorden ikke kan ilegge regjeringen plikter utenfor Stortingets virksomhet.¹³⁴ Flertallet mente likevel at FO § 11 og Grl. § 26 andre ledd måtte ses «på bakgrunn av utviklingen av de utenrikske sakers behandling i Stortinget (...). Etter protokollkomiteens syn tilsa denne utviklingen at Stortinget «ikke bare [skulle ha] konstitusjonell kontroll-rett, men direkte avgjørelsesrett i særlige viktige utenrikske spørsmål».¹³⁵ Dermed stoppet ikke protokollkomiteen, slik utenrikskomiteen gjorde, ved å anse regjeringen for å ha brutt sin rettslige konsultasjonsplikt. Komiteen gikk enda lenger, og hevdet at regjeringen hadde brutt sin konstitusjonelle plikt til å innhente Stortingets samtykke i forkant av okkupasjonene.¹³⁶

Selv om protokollkomiteen antok at det forelå grunnlag for riksrettstiltale, fant den etter en samlet vurdering ikke grunnlag for å gjøre ansvaret gjeldende.¹³⁷ I stedet foreslo komiteen at Odelstinget skulle beklage regjeringens håndtering av saken, et forslag som Odelstinget sluttet seg til.¹³⁸

4.3.2 Nedleggelsen av protokollkomiteen for hemmelige saker

Stortingets oppfatning om at regjeringen er rettslig forpliktet til å konsultere Stortinget i viktige utenrikssaker, kom på nytt til uttrykk gjennom vedtaket om å nedlegge protokollkomiteen for hemmelige saker i 1966.

¹³¹ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 72 andre spalte.

¹³² S.tid. nr. 271 (1933) på s. 2162 første spalte.

¹³³ Innst. O. XXX (1933) s. 25 andre spalte.

¹³⁴ Innst. O. XXX (1933) s. 5 andre spalte. Uttalelsen er gjengitt under under pkt. 3.4 ovenfor.

¹³⁵ Innst. O XXX (1933) s. 5 første spalte.

¹³⁶ Se Innst. O XXX (1933) s. 6 der et slikt samtykkekrav er nærmere omtalt.

¹³⁷ Innst. O. XXX (1933) s. 25 andre spalte.

¹³⁸ O.tid. nr. 119 (1933) s. 952 andre spalte.

Protokollkomiteen for hemmelige saker ble opprettet i 1911 for å føre kontroll med statsrådsbehandlingen av de viktige utenrikssakene som krevde hemmelighold, og som derfor ble ført inn i en særskilt protokoll.¹³⁹ I 1964 ble protokollkomiteen for hemmelige saker foreslått nedlagt, blant annet under henvisning til at opprettelsen av Stortingets utenrikskomité og senere den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité gjorde at behovet for å kontrollere regjeringens håndtering av de hemmelige utenrikssakene var ivaretatt.¹⁴⁰ I den forbindelse uttalte en samlet utenriks- og konstitusjonskomité følgende om opprettelsen av den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité i 1923: «Det ble slått fast at regjeringen skulle ha plikt til å drøfte alle saker av «større betydning» med utenrikskomitéen, «før viktige beslutninger» ble fattet.¹⁴¹ Forslaget fra flertallet om å nedlegge protokollkomiteen for hemmelige saker ble vedtatt av Stortinget med 85 mot 38 stemmer.¹⁴²

En sentral begrunnelse for nedleggelsen av protokollkomiteen for hemmelige saker, kan derfor hevdes å være at Stortinget oppfattet regjeringen for å ha en rettslig plikt til å konsultere den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité. Dermed var også Stortingets adgang til å føre kontroll med de viktige utenrikssakene ivaretatt gjennom konsultasjonsplikten.

4.3.3 Crotale-saken

4.3.3.1 Sakens bakgrunn

Crotale-saken oppstod i 1973 under Norges forhandlinger om en handelsavtale med EF. På dette tidspunktet hadde forsvaret besluttet å anskaffe et nytt luftvernsrakettssystem, og det franske Crotale-rakettssystemet var en aktuell kandidat. Ettersom regjeringen ønsket økte importkvoter på aluminium, ga regjeringen overfor den franske produsenten av Crotale-raketter uttrykk for at rakettkjøpet ville vurderes i lys av de pågående forhandlingene om importkvoter. Med det ønsket regjeringen å legge press på franske myndigheter.¹⁴³

28. mars 1973 ble DUUK innkalt til en orientering om forhandlingene med EF, uten at Crotale-saken ble kommentert av handelsministeren.¹⁴⁴ Det var først på direkte spørsmål fra

¹³⁹ Se Innst. S. nr. 274 (1965–66) s. 483 første spalte; Stavang (1999) s. 298.

¹⁴⁰ Se Dokument nr. 15 (1963–63) s. 24; Innst. S. nr. 274 (1965–66) s. 483 første spalte; Stavang (1999) s. 314.

¹⁴¹ Stavang (1999) s. 314 med videre henvisning til Se Innst. S. nr. 274 (1965–1966) s. 483 første spalte.

¹⁴² Stavang (1999) s. 314 med videre henvisning til S.tid. nr. 448 (1966–1967) s. 2239.

¹⁴³ Innst. S. nr. 352 (1972-1973) s. 1184–1186.

¹⁴⁴ Se Referat fra møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité 28. mars 1973.

representant Willoch, at komiteen ble klar over at regjeringen behandlet Crotale-saken i sammenheng med handelsavtaleforhandlingene.¹⁴⁵ Regjeringens manglende konsultasjoner medførte sterk kritikk fra flertallet i den utvidet utenriks- og konstitusjonskomité, som fikk saken til behandling.¹⁴⁶ Etter en lang debatt på Stortinget ble representant Brattelis mistillitsforslag mot regjeringen forkastet med 77 mot 73 stemmer.¹⁴⁷

4.3.3.2 Aktørenes syn på konsultasjonspraksisen

Medlemmene av den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité fremsatte ulike syn på om regjeringen hadde forsømt en politisk eller rettslig konsultasjonsplikt.

I Høyres faksjonsmerknader ble det uttalt at «Regjeringen på forhånd burde ha drøftet sitt planlagte initiativ med den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, selv om det neppe besto noen i egentlig forstand konstitusjonell forpliktelse til det».¹⁴⁸

I juridisk litteratur er denne merknaden tatt til inntekt for at Høyre generelt ikke anså regjeringens konsultasjonsplikt for å være rettslig forpliktende.¹⁴⁹ Merknaden kan utvilsomt tolkes slik, men dette er ikke det eneste tolkningsalternativet. Uttalelsen om at det «neppe besto noen i egentlig forstand konstitusjonell forpliktelse til det» kan også tolkes dithen at medlemmene fra Høyre ikke mente at saken var tilstrekkelig alvorlig til å aktualisere konsultasjonsplikten – uten at medlemmene ga uttrykk for sitt generelle syn på konsultasjonenes konstitusjonelle stilling. Etter mitt syn er sistnevnte tolkningsalternativ mest naturlig, særlig når Høyres uttalelser leses i sammenheng med uttalelsene til regjeringsfraksjonen.

At saken ikke var tilstrekkelig alvorlig til å aktualisere konsultasjonene, ble nettopp fremholdt av Regjeringsfraksjonen. Disse medlemmene kunne «ikke se at det å sette rakettkjøpet inn i en viss sammenheng med handelsavtaleforhandlingene på den måten det ble gjort var en beslutning av en slik karakter at den nødvendigvis måtte forelegges for Stortingets organer på forhånd».¹⁵⁰

¹⁴⁵ Innst. S. nr. 352 (1972-1973) s. 1188.

¹⁴⁶ Se Innst. S. nr. 352 (1972-1973) s. 1189-1191.

¹⁴⁷ S.tid. nr. 474 (1972-1973) s. 3820. Plenumsdebatten er inntatt på s. 3721-3820.

¹⁴⁸ Innst. S. nr. 352 (1972-1973) s. 1194

¹⁴⁹ Se Holmøyvik (2023) s. 161; Sejersted (2002) s. 586.

¹⁵⁰ Se Innst. S. nr. 352 (1972-1973) s. 1193.

Flertallet på Stortinget, bestående av Arbeiderpartiet og Det Nye Folkeparti, var derimot av en annen oppfatning.¹⁵¹ Det Nye Folkeparti uttalte i sin fraksjonsmerknad at «[d]et er fast konstitusjonell sedvane at Regjeringen rådfører seg med Stortingets organer om viktige spørsmål som gjelder vårt forhold til utlandet».¹⁵² Fenomenet «sedvane» er strengt tatt ikke det samme som «sedvanerett». Tolket i lys av formuleringen «konstitusjonell», tilsier likevel formuleringen «sedvane» at uttalelsen sikter til en rettslig praksis av grunnlovs rang. En slik tolkning er en forutsetning for at formuleringen «konstitusjonell» ikke skal anses overflødig, og støttes av at det ellers i innstillingen skilles mellom «vanlig praksis» og «konstitusjonell sedvane».¹⁵³

Også Arbeiderpartiets fraksjonsmerknader gir uttrykk for et syn om at konsultasjonene er rettslig forpliktende. Disse medlemmene mente det var «konstitusjonell sedvane at Regjeringen i forhandlinger av denne art rådfører seg med Stortingets organer (...)». Riktignok inneholder også denne merknaden formuleringen «sedvane» og ikke «sedvanerett». Men ettersom partiet senere i merknaden konstaterte at «Stortinget ikke er blitt informert i samsvar med vanlig praksis **og** konstitusjonell sedvane» (min utheving),¹⁵⁴ kan det ikke anses tvilsomt at merknaden her siktet til en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt.

Selv om medlemmene i DUUK fremsatte ulike syn på konsultasjonenes rettslige stilling, tilsier flertallsmerknadene til Det Nye Folkeparti og Arbeiderpartiet at Crotale-saken kan tas til inntekt for at flertallet på Stortinget i 1973 anså regjeringen for å ha en rettslig konsultasjonsplikt overfor Stortinget i de særlig viktige utenrikssakene.

4.3.4 Afghanistan-saken

4.3.4.1 Sakens bakgrunn

Etter at Taliban-regimet ble nedkjempet i Afghanistan i 2001, ble den NATO-ledede styrken ISAF utplassert i landet. Etter vedtak i FNs sikkerhetsråd besluttet NATO i 2006 å utvide styrkens ansvarsområde til også de sørlige delene av Afghanistan. Som en følge av dette ble Norge anmodet av NATO om å utvide sin deltakelse til ISAF, og dermed sende tropper til de

¹⁵¹ 74 av de 150 representantene på Stortinget i perioden 1969–1973 tilhørte Arbeiderpartiet, se Heidar (1983) s. 73. Det Nye Folkeparti bestod på dette tidspunktet av 8 representanter som i november 1972 brøt ut av Venstre, se Stortinget (2022) under overskriften «Splittelser i Venstre».

¹⁵² Se Det Nye Folkepartis fraksjonsmerknader i Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1194 andre spalte.

¹⁵³ Se Arbeiderpartiets fraksjonsmerknader i Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1191 andre spalte.

¹⁵⁴ Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1191.

sørlige delene av Afghanistan.¹⁵⁵ Denne anmodningen ble avslått av regjeringen uten at Stortinget ble konsultert, noe som ledet til kraftige reaksjoner.¹⁵⁶ Som en følge av dette krevde opposisjonslederne at saken ble diskutert i den utvidede utenrikskomité.¹⁵⁷ Etter møtet i komiteen ble saken brakt inn for og debattert i Stortingets plenum.¹⁵⁸

4.3.4.2 Aktørenes syn på konsultasjonspraksisen

Regjeringens unnlatte konsultasjoner med den utvidede utenrikskomité, var et sentralt tema i plenumsdebatten på Stortinget. I relasjon til konsultasjonspraksisen dreide debatten seg i stor grad om hvorvidt saken var tilstrekkelig alvorlig til å nødvendiggjøre konsultasjoner. Regjeringen tok selvkritikk for at den ikke konsulterte Stortinget før beslutningen ble fattet.¹⁵⁹ I den forbindelse uttalte daværende utenriksminister: «Jeg merker meg at Regjeringen og opposisjonen har ulik forståelse av sakens karakter i forhold til spørsmålet om konsultasjoner med Stortinget».¹⁶⁰

Saken illustrer at det er en klar oppfatning – både hos regjeringen og opposisjonen – at Stortinget skal konsulteres før det treffes beslutninger i de viktigste utenrikssakene. Hva som er grunnlaget for denne forventningen, kom likevel ikke klart frem i Afghanistan-saken. Under plenumsdebatten kom det enkelte utsagn om grunnlaget for konsultasjonene, uten at disse avklarer om konsultasjonene utgjør en rettslig eller parlamentarisk forpliktelse.¹⁶¹

At grunnlaget for konsultasjonene ikke kom på spissen, skyldes trolig at saken først og fremst aktualiserte en debatt om terskelen for når Stortinget skal konsulteres, og ikke om regjeringen overhodet har en konsultasjonsplikt.

¹⁵⁵ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 253 første spalte.

¹⁵⁶ Se Bore og Thorenfeldt (2006); Se S.tid nr. 18 (2006 – 2007) s. 252 første spalte.

¹⁵⁷ Se Kristiansen (2006).

¹⁵⁸ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 252. I tråd med den prosedyren etter FO § 16 syvende ledd.

¹⁵⁹ Slik ble også Støres utsagn mottatt i salen, se S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 259 andre spalte; S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 260 andre spalte; S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 263 første spalte.

¹⁶⁰ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 252 første spalte.

¹⁶¹ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 261 andre spalte.

4.3.5 Libya-saken

4.3.5.1 Sakens bakgrunn

I februar 2011 hadde bølgen av opprør i Midtøsten og Nord-Afrika nådd Libya, og opprøret ble møtt med militærmakt fra Libya-regimet.¹⁶² Regimets uttalelser om militærbruk mot sivilbefolkningen ledet til at FNs sikkerhetsråd 17. mars 2011 vedtok resolusjon 1973, som ga mandat til å anvende militærmakt for å beskytte Libyas sivilbefolkning.¹⁶³

Allerede 9. mars 2011 ble DUUFK konsultert om planene om et mulig norsk bidrag til en intervensjon i Libya.¹⁶⁴ Da komiteen 22. mars på nytt ble konsultert, var beslutningen om å bidra til en intervensjon allerede annonsert.¹⁶⁵ De parlamentariske lederne på Stortinget ble informert om beslutningen via telefon morgenen 19. mars.¹⁶⁶ Dette ledet til reaksjoner.¹⁶⁷ I 2017 ble regjeringen bedt om å vurdere Norges deltakelse i Libya, og Libya-utvalget ble nedsatt.¹⁶⁸ Utvalget avga sin rapport i 2018; Libya-rapporten.¹⁶⁹

4.3.5.2 Aktørenes syn på konsultasjonspraksisen

Flere stortingsrepresentanter var kritisk til at hverken DUUFK eller Stortinget i plenum ble konsultert i forkant av at regjeringen annonserte sin beslutning om å bidra med jagerfly.¹⁷⁰

Som nevnt ble operasjonen gransket av Libya-utvalget. Utvalget vurderte konsultasjonenes konstitusjonelle stilling, og holder konklusjonen langt på vei åpen. Utvalget uttalte imidlertid at «[k]onsekvensene av at plikten [til å konsultere] 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**» (min utheving).¹⁷¹

Det er bare brudd på konstitusjonelle plikter som kan lede til konstitusjonelt ansvar, jf. GrL § 86 første ledd. Libya-utvalgets uttalelse kan derfor kanskje tas til inntekt for at utvalget mener regjeringen helt unntaksvis har en konstitusjonell konsultasjonsplikt i de særlig viktige

¹⁶² Se Libya-rapporten s. 31–32.

¹⁶³ Se Libya-rapporten s. 35–36.

¹⁶⁴ Libya-rapporten s. 88 pkt. 7.5.2 første spalte.

¹⁶⁵ Libya-rapporten s. 88 andre spalte.

¹⁶⁶ Libya-rapporten vedlegg D s. 186 pkt. 19. mars.

¹⁶⁷ Se Johansen (2011).

¹⁶⁸ Libya-rapporten s. 15 pkt. 2.1.

¹⁶⁹ Regjeringen (2018)

¹⁷⁰ Se Johansen (2011).

¹⁷¹ Libya-rapporten s. 88 pkt. 7.5.1 første spalte.

utenrikssakene. Men ettersom utvalget konkluderte med at prosedyrene for konsultasjoner var fulgt, ble ikke uttalelsen utdypet.¹⁷²

Da utenriks- og forsvarskomiteen behandlet Libya-utvalgets rapport i 2019, var konsultasjonenes konstitusjonelle stilling heller ikke et tema.¹⁷³ Komiteens flertall – alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti – uttalte at «det er viktig at det gjennomføres en reell konsultasjon med Stortinget (...)».¹⁷⁴ Komiteen rådet Stortinget til at redegjørelsen om Libya-rapporten vedlegges protokollen.¹⁷⁵ Etter debatten på Stortinget – der representantene heller ikke uttalte seg om konsultasjonenes konstitusjonelle stilling – ble komiteens innstilling enstemmig bifalt.¹⁷⁶

På lik linje med Afghanistan-saken, illustrerer også Libya-saken at konsultasjoner skal gjennomføres før det treffes beslutninger i særlig viktige utenrikssaker. Det er likevel ingen klare uttalelser i Libya-saken som belyser hvilket grunnlag denne forventningen bygger på. Libya-utvalgets uttalelse om at unnlatte konsultasjoner i ekstraordinære situasjoner kan resultere i konstitusjonelt ansvar, viser at det kanskje er en oppfatning om at konsultasjonene utgjør en konstitusjonell forpliktelse i de særlig viktige utenrikssakene. Det er imidlertid lite som tilsier at stortingsrepresentantene har hatt bevissthet om akkurat denne uttalelsen i rapporten, og uttalelsen kan derfor vanskelig tas til inntekt for stortingsflertallets syn.

4.3.6 Konsultasjonene i nyere tid

Libya-utvalget konkluderte med at det var uheldig at konsultasjonsordningen ikke var formalisert på andre måter enn gjennom Stortingets forretningsorden.¹⁷⁷ Utvalgets konklusjon resulterte i at det ble foreslått grunnlovsfestet en konsultasjonsplikt for regjeringen i særlig viktige utenrikssaker, med hjemmel i nytt andre ledd i GrL. § 26.¹⁷⁸

Grunnlovsforslaget om kodifisering av konsultasjonsordningen fikk ikke flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette var i hovedsak begrunnet i at en slik kodifisering burde undergis

¹⁷² Se Libya-rapporten s. 90 pkt. 7.5.2.5.

¹⁷³ Se Innst. 226 S (2018–2019).

¹⁷⁴ Innst. 226 S (2018–2019) s. 2 første spalte.

¹⁷⁵ Innst. 226 S (2018–2019) s. 6 andre spalte.

¹⁷⁶ S.tid. nr. 62 (2018–2019) s. 3331 første spalte.

¹⁷⁷ Libya-rapporten s. 90–91 pkt. 7.5.2.5.

¹⁷⁸ Se Dokument 12:27 (2019–2020) s. 5–7.

et grundigere arbeid enn det som kunne oppnås gjennom grunnlovsforslaget.¹⁷⁹ Komiteens flertall mente at det var viktig at konsultasjonskravet «gis en sterkere forankring i Grunnloven», og ba derfor om at Stortinget nedsatte et utvalg som kunne utrede spørsmålet nærmere.¹⁸⁰

Utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 15. juni 2023.¹⁸¹ Utvalget har i sitt arbeid anmodet Statsministerens kontor, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet om innspill til blant annet spørsmålet om konsultasjonsordningen bør forankres i Grunnloven.¹⁸² Utvalget har i mai 2024 enda ikke avgitt sin rapport.

Utvalget mottok et svarbrev fra statsministeren 5. januar 2024.¹⁸³ Brevets punkt fire omhandler konsultasjonene og er i hovedsak utarbeidet av utenriksdepartementet.¹⁸⁴ Etersom brevet er signert statsministeren, må brevet som helhet anses for å gi uttrykk for statsministerens syn.

I brevet uttaler statsministeren at den langvarige konsultasjonspraksisen ikke er uttrykk for at det foreligger en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt.¹⁸⁵ Statsministeren hevder at det ikke har vært en allmenn oppfatning om at konsultasjonene utgjør en konstitusjonell forpliktelse. Som støtte for dette vises det til synspunktene fremsatt i kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling, der forslaget om å grunnlovsfeste konsultasjonsplikten ble forkastet.¹⁸⁶

På dette punktet er det vanskelig å følge statsministeren. Forslaget om å grunnlovsfeste konsultasjonsplikten ble ikke forkastet fordi flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at konsultasjonene ikke utgjør eller bør utgjøre en rettslig forpliktelse for regjeringen.

¹⁷⁹ Innst. 410 S. (2021–2022) s. 13 første spalte.

¹⁸⁰ Innst. 410 S. (2021–2022) s. 17 første spalte.

¹⁸¹ Se Stortinget (2023).

¹⁸² Se Søreide (2023). Brevet fra utvalgets leder Søreide og svarbrevet fra statsminister Støre (2024) utgjør del av arbeidsdokumentene til utvalget som i mai 2024 enda ikke har avlevert sin rapport. Det er derfor ikke naturlig å publisere disse brevene i denne avhandlingen. Det kan bes om innsyn i brevene ved å henvende seg til Stortinget eller Statsministerens kontor. Jeg kan også utlevere dem på forespørsel.

¹⁸³ Se Støre (2024).

¹⁸⁴ Støre (2024) s. 1.

¹⁸⁵ Støre (2024) s. 17 andre avsnitt.

¹⁸⁶ Støre (2024) s. 17 tredje avsnitt.

Tvert imot – som redegjort for ovenfor – mente flertallet at dagens konsultasjonspraksis burde kodifiseres, men at de rettslige spørsmålene dette reiser burde utredes nærmere.

Det er kanskje ikke overraskende at en sittende statsminister benekter eksistensen av en mulig rettslig plikt for regjeringen overfor Stortinget. Noe annet ville innebåret at statsministeren innskrenket sin egen kompetanse. Selv om holdbarheten av statsministerens argumentasjon kan diskuteres, gir den likevel uttrykk for at synet på konsultasjonenes rettslige stilling i dag er delt.

Samlet sett illustrerer konsultasjonspraksisen at aktørene har og har hatt ulike syn på om regjeringen er konstitusjonelt forpliktet til å konsultere Stortinget. Hvilken betydning aktørenes varierende (retts)oppfatning har, er ett av temaene som vil drøftes når det nå skal ses på om den omtalte konsultasjonspraksisen danner grunnlag for konstitusjonell sedvanerett.

4.4 Utgjør konsultasjonspraksisen konstitusjonell sedvanerett?

4.4.1 Er praksisen langvarig og konsekvent?

I helhetsvurderingen av om det foreligger konstitusjonell sedvanerett, har det som nevnt under pkt. 4.2 betydning om praksisen er langvarig og konsekvent. For vurderingen av om praksisen er *langvarig* er det sentralt om praksisen har en slik varighet at den har fått karakter av en festnet tilstand. Hvilken varighet som kreves beror naturligvis på en konkret vurdering.¹⁸⁷ Med *konsekvent* siktes det til at praksisen bør ha en klar og gjenkjennbar identitet. Det er vanlig å si at avvik aksepteres, men at sterk «vingling» taler mot dannelsen av en sedvanerettsregel.¹⁸⁸ Ettersom momentene inngår i en helhetsvurdering, vil de behandles samlet.

Spørsmålet i det følgende er om konsultasjoner i særlig viktige utenrikssaker er en langvarig og konsekvent praksis. Dette beror på en vurdering av om praksisen har karakter av å være en festnet tilstand med en klar og gjenkjennbar identitet.

Som omtalt under pkt. 2.2.2 kan konsultasjonspraksisen mellom storting og regjering i viktige utenrikssaker spores tilbake til 1917. Det er med andre ord tale om en over 100 år lang konsultasjonspraksis. De formelle rammene for konsultasjonene har også i det vesentlige bestått i denne perioden, i hvert fall siden opprettelsen av Stortingets utenrikskomité i 1922. Riktignok har DUUFK i dag til oppgave å la seg konsultere, ikke bare i utenrikssaker, men også i saker

¹⁸⁷ Andenæs og Fliflet (2017) s. 48.

¹⁸⁸ Helset og Stordrange (1998) s. 80.

om sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Rollen som konsultasjonsorgan i de viktigste utenrikssakene, som gjerne har en side til både sikkerhetspolitikk og beredskap, har likevel endret seg lite. Dette tilsier at konsultasjonene har karakter av å være en festnet tilstand med en klar og gjenkjennbar identitet.

Sakene omtalt i pkt. 4.3 støtter en slik slutning. Selv om det har vært uenigheter om terskelen for når det skal konsulteres, og grunnlaget for konsultasjonene, har det vært en nokså samstemt oppfatning om at Stortinget skal konsulteres i de viktigste utenrikssakene. For eksempel var både opposisjonen og regjeringspartiene i Crotale-saken enig om at Stortinget skal konsulteres, selv om grupperingene var uenige om den aktuelle saken var tilstrekkelig alvorlig til å nødvendiggjøre konsultasjoner.¹⁸⁹ Det samme var tilfellet i Afghanistan-saken, der daværende utenriksminister Støre tok selvkritikk for at konsultasjonene var unnlatt.¹⁹⁰

Oppsummert legges det vekt på at regjeringen har konsultert Stortinget i over 100 år. I tilfellene der Stortinget ikke er konsultert, og det har vært tale om en særlig viktig utenrikssak, har dette som regel ledet til kraftige reaksjoner. Samlet sett har konsultasjonspraksisen karakter av å være en festnet tilstand med en klar og gjenkjennbar identitet; konsultasjonspraksisen må anses som langvarig og konsekvent.¹⁹¹

4.4.2 Er praksisen oppfattet som rettslig bindende?

I juridisk litteratur har det vært problematisert om det er hensiktsmessig å operere med rettsoppfatning som moment i vurderingen av om det foreligger sedvanerett i statsforfatningsretten.¹⁹² Dette skyldes for det første at det er vanskelig å påvise rettsoppfatninger på et område der skillet mellom rettslige og politiske normer er så uklart.¹⁹³ Dette er saksgjennomgangen under pkt. 4.3 i seg selv et eksempel på. Å forvente at de politiske aktørene skal ha et bevisst forhold til grunnlaget for de plikter som jusprofessorer ikke kan enes om, og i tillegg at denne oppfatningen kommer til uttrykk, er mye å forlange. For det andre har aktørene en klar politisk agenda. Det er derfor vanskelig å vite om den «rettsoppfatningen» som i tilfelle påvises, er genuin eller bare et uttrykk for et syn som gagnar en bestemt sak.¹⁹⁴ Til

¹⁸⁹ Crotale-saken er omtalt i pkt. 4.3.3.

¹⁹⁰ Afghanistan-saken er omtalt i pkt. 4.3.4.

¹⁹¹ I samme retning Eriksen (2018) s. 246 pkt. 8.3.3; Sejersted (2002) s. 580.

¹⁹² Sejersted (2002) s. 76; Helset og Stordrange (1998) s. 82; Helgesen (1977) s. 219.

¹⁹³ Sejersted (2002) s. 76.

¹⁹⁴ Stavang (2002) s. 46–47.

tross for disse innvendingene er det likevel vanlig å kreve en viss opinio juris for å påvise konstitusjonell sedvanerett.¹⁹⁵

Spørsmålet i det følgende er om og i hvilken grad aktørene gjennom konsultasjonspraksisen har oppfattet konsultasjonene som en rettslig forpliktelse.

Aktørenes oppfatning gjennom konsultasjonspraksisen har variert. Som saksgjennomgangen under pkt. 4.3 ovenfor illustrerer, har den rådende oppfatningen fra 1920/1930-tallet og frem til 1970-tallet vært at det foreligger en rettslig konsultasjonsplikt. Denne oppfatningen kom til uttrykk i Østgrønland-saken (selv om det i denne saken også var oppfatninger om et samtykkekrav), og har vært opprettholdt frem til og med Crotale-saken. Følgelig illustrerer praksis at Stortingsflertallet i en 40-årsperiode har oppfattet konsultasjonene som en rettslig forpliktelse.

Derimot er det vanskeligere å påvise en entydig oppfatning om pliktens grunnlag etter Crotale-saken og frem til i dag. I denne perioden er det enkelte uttalelser som tilsier at praksisen er oppfattet som rettslig bindende. For eksempel la Libya-utvalget til grunn at brudd på konsultasjonsplikten i ytterste konsekvens kan resultere i konstitusjonelt ansvar.¹⁹⁶ Utvalgets rapport fikk bred støtte da den ble behandlet i utenriks- og forsvarskomiteen, samt under debatten i Stortingets plenum. Det er likevel usikkert om stortingsrepresentantene sluttet seg til denne delen av rapporten. Videre er det andre uttalelser som tilsier at konsultasjonene bare utgjør en politisk forpliktelse. Det klareste eksempelet er her det tidligere omtalte svarbrevet fra statsminister fra januar i år, der han blankt avviser eksistensen av en sedvanebasert konsultasjonsplikt.¹⁹⁷

Hovedtrekket fra konsultasjonspraksisen fra Crotale-saken og frem til i dag er likevel fraværet av uttalelser om konsultasjonenes rettslige stilling; både bekreftende og avkreftende utsagn. Dette reiser spørsmål om hvilken vekt en skal legge på fraværet av en påviselig rettsoppfatning hos aktørene i de siste 50 års konsultasjonspraksis. Spørsmålet er særlig interessant ettersom det er gode holdepunkter for å påvise en rettsoppfatning i tiårene før denne perioden.

¹⁹⁵ Sejersted (2002) s. 77.

¹⁹⁶ Se pkt. 4.3.5 ovenfor.

¹⁹⁷ Se Støre (2024) s. 17.

Fraværet av en påviselig rettsoppfatning fra Crotale-saken og frem til i dag kan skyldes at aktørenes rettsoppfatning i denne perioden i stor grad er utilgjengelig for allmennheten. Det er bare referatene fra konsultasjonsmøtene til og med 1993 som er vurdert avgradert, og heller ikke fra denne perioden er alle besluttet avgradert.¹⁹⁸ Vi vet at det har foregått jevnlig konsultasjoner fra 1993 og frem til dags dato,¹⁹⁹ men vi vet lite om hvor forpliktende aktørene har oppfattet denne konsultasjonspraksisen.

På den annen side kan det ikke utelukkes at fraværet av en påviselig rettsoppfatning hos aktørene fra Crotale-saken og frem til i dag, nettopp skyldes at aktørene ikke har oppfattet konsultasjonene som rettslig bindende. En rettsoppfatning som ikke eksisterer, kan vanskelig påvises. Samtidig er det bare statsministerens svarbrev fra januar 2024 som uttrykkelig avfeier eksistensen av en konstitusjonell konsultasjonsplikt. I Østgrønlandsaken, saken om nedleggelsen av protokollkomiteen for hemmelige saker og Crotale-saken var det en nokså tydelig oppfatning om at konsultasjonene utgjør en rettslig forpliktelse. Det kan hevdes at dersom dette standpunktet er fraveket i ettertid, burde dette kommet til uttrykk i praksisen.

I de sakene offentligheten har fått innsyn i konsultasjonene, eller aktørene av andre grunner har uttalt seg om konsultasjonene, har aktørene i liten grad uttalt seg om grunnlaget for praksisen. En årsak til dette kan være at regjeringen siden Østgrønland- og Crotale-saken ikke grovt har tilsidesatt Stortingets forventning om å bli konsultert. Dermed har spørsmålet om et mulig konstitusjonelt ansvar heller ikke blitt reist.

For eksempel var spørsmålet i Afghanistan-saken om regjeringen bare hadde videreført gjeldende politikk, eller ved sitt avslag til NATO hadde truffet en så viktig utenriksbeslutning at Stortinget skulle vært konsultert. Diskusjonen omhandlet med andre ord terskelen for når Stortinget skal konsulteres, ikke om slike konsultasjoner overhodet skal gjennomføres. I Libya-saken fikk regjeringen kritikk for å ha gjennomført telefonisk kontakt med lederne for opposisjonen da det ble besluttet å sende jagerfly til Libya. Men ettersom Libya-utvalget konkluderte med at gjeldende prosedyrer for konsultasjoner var overhold, var det heller ikke i denne saken naturlig å diskutere grunnlaget for konsultasjonene.

¹⁹⁸ Som omtalt i pkt. 1.3.3.

¹⁹⁹ Det har for eksempel vært gjennomført flere konsultasjoner i forbindelse med krigen i Ukraina, se Andersland, Suvatne og Dorholt (2022); Suvatne, Gilbrant og Andersland (2023).

At det er vanskelig å påvise en klar rettsoppfatning blant aktørene om konsultasjonsplikten fra Crotale-saken og frem til dags dato, kan med andre ord skyldes flere omstendigheter. Dette tilsier at det er vanskelig å tillegge praksisen i denne 50-årsperioden betydelig vekt, selv om den isolert sett taler mot at aktørene har oppfattet konsultasjonene som rettslig forpliktende i denne perioden.

Avgjørende vekt bør derfor heller legges på perioden fra 1920/1930- til 1970-tallet, der det er flere eksempler på at aktørene oppfattet konsultasjonene som en rettslig forpliktelse. At oppfatningene i denne perioden skal tillegges avgjørende vekt, støttes av at det i nyere tid bare er brevet fra statsministeren fra januar 2024 som direkte benekter at konsultasjonene er oppfattet som rettslig bindende.

Samlet sett trekker momentet opinio juris i retning av at det foreligger en sedvanebasert konsultasjonsplikt. Men ettersom det ikke kan påvises en entydig rettsoppfatning gjennom hele konsultasjonsperioden, vil de øvrige momentene tre tydeligere frem i helhetsvurderingen av om konsultasjonsplikten skal anses som konstitusjonell sedvanerett.

4.4.3 Er praksisen konstitusjonell?

Før jeg tar fatt på helhetsvurderingen av om konsultasjonspraksisen utgjør konstitusjonell sedvanerett, må det vurderes om praksisen er konstitusjonell. Som redegjort for under pkt. 4.2, er det ikke gitt at sedvanerett i forholdet mellom våre øverste statsmakter skal anses som konstitusjonell. Spørsmålet er som nevnt hvor sentral praksisen kan sies å være for forholdet mellom statsmaktene.

Som tidligere nevnt har regjeringens konsultasjoner med Stortinget spilt en sentral rolle i utenrikspolitiske spørsmål i over 100 år. Det er likevel ikke gitt at konsultasjonspraksisen er så sentral for forholdet mellom Storting og regjering, at den skal anses som konstitusjonell. Det er tale om en plikt som bare gjelder utenrikspolitikken. For forholdet mellom storting og regjering generelt, har konsultasjonspraksisen mindre betydning. På den annen side illustrerer drøftelsen under pkt. 2.4 at konsultasjonene er nødvendig for å sikre Stortingets medvirkning i en rekke sentrale utenriksspørsmål. Disse sakene kan være av stor betydning for landet, og er ellers saker som regjeringen langt på vei kan avgjøre uten involvering fra Stortingets side.

Dette siste poenget må utbroderes. Ettersom konsultasjonene berører et område som Grunnloven § 26 eksplisitt legger til Kongen, kan det hevdes at konsultasjonene strider mot

ordlyden og systematikken i Grl. § 26.²⁰⁰ Grunnloven § 26 første ledd er forstått som å legge hele utenriksstyret til Kongen.²⁰¹ Unntaket i andre ledd fremstår langt på vei som en uttømmende regulering av Stortingets medvirkning i utenrikssaker. Dette kan tilsi at praksisen etter sin karakter skal ha Grunnlovs rang. Til støtte for dette kan det vises til at konsultasjonsplikten har vært foreslått Grunnlovsfestet, nettopp fordi forholdet mellom Grl. § 26 og konsultasjonene har vært ansett uklart.²⁰²

At konsultasjonspraksisen i hovedsak har fulgt den prosedyren som til enhver tid har vært hjemlet i Stortingets forretningsorden, er et argument som trekker i motsatt retning. Den klare majoritet av saker har foregått ved konsultasjoner med DUUFK og dens forgjengere, i tråd med prosedyren som nåværende FO § 16 foreskriver. Dette kan tilsi at en sedvanebasert konsultasjonsplikt ikke utgjør mer enn en stadfesting av bestemmelsen i Stortingets forretningsorden, og at den dermed bør kunne endres gjennom endringer i forretningsordenen. Dette tilsier at konsultasjonspraksisen har plenarvedtaks rang.

Aktørenes oppfatning av grunnlaget for konsultasjonene, har også betydning for vurderingen av hvilken rang den mulige sedvaneretten skal ha.²⁰³ Gjennom konsultasjonspraksisen har aktørene fremholdt ulike syn på grunnlaget for konsultasjonene. For eksempel uttalte utenrikskomiteen i Østgrønlandssaken at regjeringen har en konsultasjonsplikt overfor Stortinget med hjemmel i Stortingets forretningsorden, og som i tillegg er stadfestet ved konstitusjonell praksis. Protokollkomiteen i Østgrønlandssaken mente på sin side at plikten ikke kunne hjemles i Stortingets forretningsorden.²⁰⁴ I Crotale-saken ble det pekt på «konstitusjonell sedvane» som grunnlaget for konsultasjonsplikten.²⁰⁵ At aktørenes oppfatning har variert, tilsier at det er vanskelig å tillegge dette momentet stor betydning i vurderingen av hvilken rang den mulige sedvanerettslige konsultasjonsplikten skal ha.

Et av formålene med å anse konsultasjonspraksisen som en rettslig forpliktende sedvane, er at brudd på konsultasjonsplikten også kan medføre rettslige konsekvenser, da fortrinnsvis

²⁰⁰ Dette ble også illustrert gjennom drøftelsen av om Grl. § 26 utgjør en skranke for en eventuell konsultasjonsplikt, se pkt. 3.2 ovenfor.

²⁰¹ Som omtalt under pkt. 2.3.1 ovenfor.

²⁰² Se Dokument 12:27 (2019-2020) s. 6.

²⁰³ Se pkt. 4.2 ovenfor.

²⁰⁴ Se pkt. 4.2.1.2 ovenfor.

²⁰⁵ Se pkt. 4.3.3.2 ovenfor.

gjennom riksrettsansvar for den ansvarlige statsråd som har unnlatt å konsultere Stortinget. Ettersom riksrettsansvar bare aktualiseres ved brudd på «konstitusjonelle plikter», jf. Grl. § 86 første ledd, må sedvaneretten ha grunnlovs rang for at den kan håndheves av Riksretten.²⁰⁶ Formålsbetraktninger taler altså for å anse konsultasjonspraksisen som konstitusjonell.

Formuleringen «konstitusjonelle plikter» i Grl. § 86 ble foreslått av utvalget som utredet alternativer til riksrettsordningen (Kosmo-utvalget). Formuleringen ble foreslått ettersom den omfatter både brudd på bestemmelsene i Grunnloven og konstitusjonell sedvanerett.²⁰⁷

Oppsummert er konsultasjonspraksisen sentral for Stortingets medvirkning i utenrikssaker, den berører Stortingets forhold til Grl. § 26 og bør i tillegg kunne lede til konstitusjonelt ansvar dersom den brytes. Konklusjonen er etter dette at konsultasjonspraksisen er konstitusjonell.

4.4.4 Skal praksisen etter en helhetsvurdering anses som konstitusjonell sedvanerett?

Drøftelsene ovenfor illustrerer at konsultasjonspraksisen mellom storting og regjering i viktige utenrikssaker er en langvarig og i det vesentlige konsekvent praksis. I deler av denne perioden kan det påvises en nokså klar oppfatning blant aktørene om at det foreligger en rettslig – og konstitusjonell – konsultasjonsplikt. Dette trekker i retning av at det foreligger en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt i særlig viktige utenrikssaker. Fraværet av en påviselig rettsoppfatning i de siste tiårene av praksisen medfører imidlertid at aktørenes rettsoppfatning ikke er et tungtveiende argument i helhetsvurderingen. Avgjørende for å fastslå om det eksisterer en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt, er derfor en vurdering av om dette utgjør en rimelig og hensiktsmessig regel.

Rimelighetsmomentet åpner for å vektlegge en rekke hensyn. Dels kan det legges vekt på praksisens kvalitet. Dersom praksisen er et utslag av rettsstatens grunnprinsipper, kan dette tilsi at den skal få rettslig status.²⁰⁸ Videre har det betydning hvor sterk støtte regelen har i det politiske system.²⁰⁹ For vurderingen av regelens hensiktsmessighet har det blant annet betydning om praksisen er egnet for rettslig regulering.²¹⁰

²⁰⁶ Dokument nr. 19 (2003–2004) s. 13 første spalte.

²⁰⁷ Dokument nr. 19 (2003–2004) s. 13 første spalte.

²⁰⁸ Helset og Stordrange (1998) s. 81; Helgesen (1977) s. 219.

²⁰⁹ Andenæs og Fliflet (2017) s. 49.

²¹⁰ Helset og Stordrange (1998) s. 81; Helgesen (1977) s. 218.

En konsultasjonsplikt kan sies å være utslag av rettsstatens grunnprinsipper og dermed en kvalitativt god regel. Konsultasjonene bygger på en tanke om at Stortinget bør involveres i landets viktigste utenrikspolitiske spørsmål.²¹¹ Både for at statsmaktene kan enes om og fronte en felles utenrikspolitikk. Men ikke minst for at Stortinget kan foreta løpende kontroll av regjeringens utenrikspolitiske standpunkt. Konsultasjonene fremmer med andre ord folkesuverenitetsprinsippet. Riktignok griper konsultasjonspraksisen til en viss grad inn i Kongens kompetanse til å styre i utenrikssaker. Men ettersom konsultasjonene ikke rokker ved Kongens beslutningsmyndighet, er det bare tale om et beskjedent inngrep i maktfordelingsprinsippet.

I forlengelsen av dette har det betydning at en konstitusjonell konsultasjonsplikt vil være mer motstandsdyktig enn en parlamentarisk forpliktende konsultasjonspraksis, skulle en fremtidig regjering ønske å avskaffe ordningen. Det siste argumentet fremstår kanskje lite relevant for Norge i dag. Men det er nettopp i rolige tider at rettsstatens fundament bør og kan sikres.

Videre vil en konstitusjonell konsultasjonsplikt i ytterste konsekvens kunne håndheves av Riksretten. Riktignok er det nesten hundre år siden sist riksrettssak,²¹² og det er ingenting som tilsier at domstolen vil benyttes med det første. Likevel er det grunn til å tro at symboleffekten av å anse konsultasjonene som en konstitusjonell forpliktelse – med det konstitusjonelle ansvaret som et ris bak speilet – har betydning for gjennomføringen av konsultasjonene. Dels skyldes dette den enkeltes statsråds frykt for at konstitusjonelt ansvar kan gjøres gjeldende dersom konsultasjonene unnlates. Viktigere er det trolig at den politiske kritikk vil la seg smitte dersom det er en konstitusjonell forpliktelse som brytes. Som Sejersted skriver; «ligger det i den politiske-psykologiske realitet at rettslige bindende pålegg oppfattes som mer forpliktende og i praksis normalt etterleves mer samvittighetsfullt enn politiske signaler».²¹³ Regelens kvalitet taler derfor for at konsultasjonsplikten skal anses som konstitusjonell sedvanerett.

Hvorvidt en sedvanebasert rettslig konsultasjonsplikt er en regel med bred støtte i det politiske system, kan nok diskuteres. Konsultasjonspraksis viser en noe varierende oppfatning av om plikten er rettslig forpliktende eller bare politisk bindende. Statsministeren er klar på at

²¹¹ Hensynene som taler for og mot slik stortingsinvolvering gjennom konsultasjoner, var tema under pkt. 2.3.2 ovenfor.

²¹² Sist riksrettssak var mot Regjeringen Berge i 1926–1927, se Gulbranson (2024) s. 216 flg.

²¹³ Sejersted (2003) s. 286 første spalte.

konsultasjonspraksisen ikke bør kodifiseres.²¹⁴ Samtidig er konsultasjonsplikten foreslått grunnlovfestet. Selv om forslaget ble nedstemt, husker vi at flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen ønsket å grunnlovfeste den langvarige praksisen, forutsatt at spørsmålet ble grundigere utredet.²¹⁵ At det er noe uklart hvor sterk støtte konsultasjonsplikten har i det politiske system, er et argument mot at konsultasjonspraksisen skal være konstitusjonelt forpliktende.

Konsultasjonene legger prosessuelle bånd på den utøvende makts beslutningsmyndighet. Prosessuelle skranker for myndighetsutøvelse er et velkjent spørsmål i jussen generelt, og praksisen fremstår i utgangspunktet som egnet for rettslig regulering. Derimot kan det innvendes at en politisk forpliktende konsultasjonsordning gir rom for mer fleksibilitet enn en rettslig konsultasjonsplikt. Dette er statsministerens hovedargument mot at konsultasjonsordningen bør grunnlovfestes; at dagens konsultasjonspraksis, som er regulert av forretningsordenen, ivaretar behovet for fleksibilitet på en tilfredsstillende måte.²¹⁶

Det er imidlertid bare tale om å anse kjernen av konsultasjonsinstituttet som konstitusjonell sedvanerett; plikten til å gi Stortinget informasjon i de særlig viktige utenrikssakene. Stortinget vil fortsatt stå fritt til å bestemme den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene, f.eks. ved å endre forretningsordenen. Videre vil konsultasjonspraksisen i den klare majoritet av utenrikssaker, også de viktige, fortsatt være styrt av de politiske normene mellom storting og regjering. Sett bort fra at regjeringen vil kunne bli konstitusjonelt ansvarlig for å unnlate å konsultere Stortinget i særlig viktige utenrikssaker, er hensynet til fleksibilitet egentlig ikke en innvending mot en konstitusjonell konsultasjonsplikt.

Avslutningsvis må det, i den skjønnsmessige helhetsvurderingen av om praksisen skal anses som konstitusjonell sedvanerett, legges vekt på hvordan konsultasjonene er regulert i andre sammenlignbare land. Dermed er det et argument i favør konstatering av konstitusjonell sedvanerett, om enn ikke særlig tungtveiende, at konsultasjonsplikten er grunnlovsfestet både i Sverige og Danmark.²¹⁷

²¹⁴ Det er redegjort nærmere for statsministerens syn under pkt. 4.3.6 ovenfor.

²¹⁵ Dette var tema under pkt. 4.3.6 ovenfor.

²¹⁶ Se Støre (2024) s. 18 andre og tredje avsnitt.

²¹⁷ Se også Sejersted (2002) s. 580.

Den svenske *Regeringsformen* av 1975 kapittel 10 § 11 slår fast at: «Regeringen ska fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.»²¹⁸ Også *Danmarks Riges Grundlov* av 1953 § 19 tredje ledd, regulerer konsultasjonsplikten: «Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om Det Udenrigspolitiske Nævn fastsættes ved lov».²¹⁹

Vurderingen av om konsultasjonspraksisen skal anses som konstitusjonell sedvanerett, har budt på tvil. Konsultasjonspraksisen er langvarig og i det vesentlige konsekvent. Samtidig kan det ikke påvises en klar rettsoppfatning hos aktørene siden *Crotale*-saken og frem til i dag. En konstitusjonell konsultasjonsplikt fremstår likevel som en god og fornuftig regel. Fraværet av en klar og påviselig rettsoppfatning gjennom hele konsultasjonsperioden kan derfor ikke stå i veien for etableringen av konstitusjonell sedvanerett.

Konklusjonen er at regjeringen har en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt til å konsultere Stortinget i særlig viktige utenrikssaker.

5 Konsultasjonsplikdens nærmere innhold

5.1 Fremgangsmåten for analysen

I dette kapittelet skal det ses nærmere på konsultasjonsplikdens innhold. Grunnlaget for analysen er spørsmålet om hvilke utenrikssaker som er «særlig viktige», spørsmålet om på hvilket tidspunkt konsultasjonsplikten inntreer og spørsmålet om hvilke krav som stilles til regjeringens informasjonsfremleggelse under konsultasjonene.

Konsultasjonspraksis, grunnlovsbestemmelser med overføringsverdi til konsultasjonsplikten og hensynene som begrunner konsultasjonsplikten, danner utgangspunktet for analysen. I tillegg vil jeg trekke veksler på konsultasjonsbestemmelsene med tilhørende forarbeider i den til enhver tid gjeldende forretningsordenen. Dette skyldes at disse bestemmelsene har spilt en sentral rolle for konsultasjonspraksisen mellom storting og regjering i utenrikssaker, og derfor til en viss grad gir uttrykk for innholdet i den sedvanebaserte konsultasjonsplikten.

²¹⁸ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. Svensk författningssamling 1974:152.

²¹⁹ Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.

5.2 Hva gjør en utenrikssak «særlig viktig»?

5.2.1 Terskelen er høy

At konsultasjonsplikten inntreer i de «særlig viktige» utenrikssakene tilsier at en utenrikssak bare unntaksvis er så alvorlig at Stortinget må konsulteres. Enkelte saker når klart opp til denne terskelen. Det kan for eksempel ikke anses tvilsomt at en eventuell beslutning om å melde Norge ut av EØS-avtalen eller NATO, er en særlig viktig utenrikspolitisk beslutning som aktiverer konsultasjonsplikten.

Samtidig er den klare majoritet av regjeringens utenrikspolitiske beslutninger ikke omfattet av den konstitusjonelle konsultasjonsplikten. Mellom disse ytterpunktene beror de nærmere grensene for konsultasjonspliktens inntreden – som så ofte ellers i jussen – på en konkret vurdering. I det følgende vil jeg fremheve enkelte momenter som kan tjene som utgangspunkt for denne skjønsmessige vurderingen.

5.2.2 Forholdet til Grl. § 26 andre ledd og Grl. § 28

Konsultasjonsplikten er en regel av grunnlovs rang som har betydning for regjeringens beslutningsmyndighet i utenrikssaker. Momentene som inngår i vurderingen av andre grunnlovsbestemmelser som begrenser regjeringens beslutningsmyndighet i utenrikssaker, kan derfor ha betydning for tolkningen av konsultasjonsplikten.

Som tidligere nevnt fastslår Grl. § 26 andre ledd at Stortingets samtykke må innhentes i «saker som er av særlig stor viktighet».²²⁰ Ordlyden i Grl. § 26 andre ledd tilsier at momentene som inngår i vurderingen av om Stortinget må samtykke til en utenrikssak, har stor betydning for vurderingen av om en utenrikssak er så alvorlig at Stortinget må konsulteres.

Hvorvidt en traktatsak etter Grl. § 26 andre ledd er av «særlig stor viktighet» beror, slik ordlyden tilsier, på en konkret og skjønsmessig vurdering. Tolket i lys av ordlyden «saker av viktighet» i Grl. § 28 første punktum, kan det slutes at det skal betydelig mer til for at Stortingets samtykke er nødvendig etter Grl. § 26 andre ledd, enn for at statsrådsbehandling er nødvendig etter Grl. § 28.

²²⁰ Formuleringen «stor» kom inn i bokmålsversjonen i forbindelse med språkrevisjonen av Grunnloven i 2014, uten at meningsinnholdet skulle endres, se Innst. 177 S (2013–2014) s. 3.

Lovavdelingen har i to tolkningsuttalelser uttalt at vurderingen av «særlig stor viktighet» i Grl. § 26 andre ledd er utpreget skjønnsmessig, og at det må legges vekt på blant annet «om traktaten er særlig viktig utenrikspolitisk, økonomisk eller rettslig sett».²²¹ I fravær av autoritative uttalelser om tolkningen av «særlig stor viktighet» i Grl. § 26 andre ledd, må lovavdelingens uttalelse tillegges betydelig vekt for forståelsen av bestemmelsen.

Overført til vurderingen av konsultasjonsplikten innhold, tilsier dette at det skal foretas en konkret helhetsvurdering der blant annet sakens utenrikspolitiske, økonomiske og rettslige sider skal vektlegges. Terskelen er høy, betydelig høyere enn det som skal til for at en sak må behandles i statsråd, jf. formuleringen «viktighet» i Grl. § 28. Det er likevel forskjeller mellom de to reglene som tilsier at vurderingene vil slå ulikt ut avhengig av om det er samtykkekravet eller konsultasjonsplikten som vurderes.

Mens konsultasjonsplikten kan inntre i enhver utenrikssak, er samtykkekravet forbehold sakene om traktatinngåelse. At konsultasjonsplikten har et videre anvendelsesområde enn samtykkekravet, kan isolert sett tilsi at det skal mer til før konsultasjonsplikten inntre enn for at samtykkekravet inntre. Samtidig utgjør samtykkekravet en materiell skranke for regjeringens beslutningsmyndighet i utenrikssaker, mens konsultasjonsplikten bare er en prosessuell regel. Dermed utgjør samtykkekravet et betydelig større inngrep i utenriksprerogativet enn konsultasjonsplikten. Dette tilsier at det skal mindre til før en utenrikssak anses som «særlig viktig» i relasjon til konsultasjonsplikten, enn i relasjon til samtykkekravet.

I det følgende vil jeg vise hvordan de tre vurderingsmomentene – sakens utenrikspolitiske, økonomiske og rettslige sider – kan få betydning for vurderingen av om en sak nødvendigvis gjør konsultasjoner. Deretter vil disse momentene suppleres av to momenter som har vært særlig fremme i konsultasjonspraksisen.

5.2.3 Sakens utenrikspolitiske sider

At det skal legges vekt på «sakens utenrikspolitiske sider» tilsier at det er et sentralt moment i hvilken grad saken påvirker Norges utenrikspolitiske stilling. Dette beror på en skjønnsmessig vurdering, og vil avhenge av den konkrete utenrikspolitiske situasjon. Det kan likevel hevdes

²²¹ Lovavdelingen (2007) pkt. 3; lovavdelingen (2013) pkt. 3.

at det er enkelte typer av beslutninger som på generelt grunnlag kan ha stor påvirkning på Norges utenrikspolitiske stilling.

Det fremstår for eksempel klart at utenriksbeslutninger som truer liv eller helse, eller kan medføre andre irreversible inngrep, for eksempel omfattende naturinngrep, på generelt grunnlag er egnet til å påvirke Norges utenrikspolitiske stilling.²²² I forlengelsen av dette har historien vist at beslutninger om å bistå i militæroperasjoner i utlandet er beslutninger av en slik karakter.²²³ Det kan blant annet vises til Libya-operasjonen, der aktørene i operasjonen i ettertid har blitt internasjonalt kritisert for å misbruke FN-mandatet.²²⁴

Videre må det tillegges vekt i hvilken grad en utenriksbeslutning påvirker vårt forhold til våre naboland eller allierte.²²⁵ F.eks. vil en beslutning om å ilegge Russland sanksjoner, eller en beslutning om ikke å delta i en NATO-operasjon, i stor grad være egnet til å påvirke Norges utenrikspolitiske stilling. Dette siste poenget illustreres av Afghanistan-saken. I denne saken fikk regjeringen kritikk for unnlatte konsultasjoner, blant annet fordi saken etter opposisjonens syn var egnet til å påvirke Norges forhold til NATO og våre allierte.²²⁶

5.2.4 Sakens økonomiske sider

Som tidligere nevnt må regjeringen innhente Stortingets samtykke dersom det er tale om å iverksette en utenrikspolitisk beslutning som direkte binder Stortingets bevilgende myndighet, jf. Grl. § 75 bokstav d.²²⁷ At det i vurderingen av en utenrikssaks viktighet skal legges vekt på «sakens økonomiske sider», tilsier at også en saks mer indirekte påvirkning på Stortingets bevilgende myndighet, er et moment i vurderingen av om Stortinget må konsulteres. Dette er en naturlig konsekvens av at også disse sakene i realiteten kan gripe inn i Stortingets bevilgende myndighet. Maktfordelingshensynet tilsier da at Stortinget bør involveres i beslutningen.²²⁸

Regjeringens beslutninger om å donere forsvarsmateriell til Ukraina kan tjene som eksempel på en utenriksbeslutning som indirekte påvirket Stortingets bevilgende myndighet. Forsvaret

²²² Dette synes også å være forutsatt i Dokument 12:27 (2019–2020) s. 6 andre spalte.

²²³ Se også Galtung (2020) s. 116 som drøfter hvilken betydning avtaler om militærbistand har for vurderingen av om en traktatsak er av særlig stor viktighet.

²²⁴ Libya-rapporten s. 11 andre spalte.

²²⁵ Galtung (2020) s. 116.

²²⁶ Se blant annet representant Jensens uttalelse i S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 260 andre spalte. Afghanistan-saken er nærmere omtalt i pkt. 4.3.4 ovenfor.

²²⁷ Dette var tema i pkt. 2.4.3 ovenfor.

²²⁸ Stortingets bevilgende myndighet er suveren, se også Rt. 2015 s. 193 avsnitt 57.

var allerede i besittelse av store deler av det donerte materiellet, og det var derfor ikke behov for å be Stortinget om tilleggsbevilgning. Likevel har beslutningene indirekte påvirket Stortingets fremtidige bevilgende myndighet, ettersom donerte våpen som var i bruk i forsvarssektoren som et utgangspunkt skal gjenskaffes.²²⁹

Ukrainas behov for forsvarsmateriell og økonomisk bistand resulterte i at partiene på Stortinget inngikk en «avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger»; det såkalte Nansen-programmet.²³⁰ Med det var Norges støtte til Ukraina forankret i Stortingets samtykke.²³¹ Det er imidlertid interessant å merke seg at den første beslutningen om å sende våpen til Ukraina ikke formelt ble forelagt Stortinget, men var et resultat av konsultasjoner mellom storting og regjering.²³²

5.2.5 Sakens rettslige sider

At det skal legges vekt på en saks rettslige sider, tilsier at det i traktatsakene har betydning i hvilken grad traktaten begrenser lovgivers handlefrihet.²³³ Traktatens varighet og omfang må her anses som særlig relevante moment. Det er imidlertid først og fremst i utenrikssaker som ikke omhandler traktatinngåelse at konsultasjonsplikten har selvstendig betydning.²³⁴ Også i disse sakene kan sakens rettslige sider tilsi at Stortinget må konsulteres.

Dette er Libya-avtalen et illustrerende eksempel på. Som tidligere nevnt er det uklart om regjeringens beslutning om å stille F-16-jagerfly til disposisjon for den NATO-ledende operasjonen i Libya var å anse som en folkerettslig bindende avtale.²³⁵ Beslutningen om å benytte jagerfly i Libya-operasjonen aktualiserte imidlertid en rekke rettslige problemstillinger om tolkningen av FN-mandatet.²³⁶ Selv om beslutningen kanskje ikke nødvendiggjorde Stortingets samtykke etter Grl. § 26 andre ledd, tilsier sakens rettslige stilling at regjeringen hadde plikt til å konsultere Stortinget i forkant.

5.2.6 Hvor politisk omstridt saken er

Et annet moment som må vektlegges i vurderingen av om en utenrikssak er særlig viktig, og dermed aktiverer konsultasjonsplikten, er hvor politisk omstridt saken er. Praksis gir flere

²²⁹ I Nansen-program for Ukraina ble det lagt til grunn at materiell fra forsvaret som er i bruk, som hovedregel skal gjenskaffes, se Prop. 44 S (2022–2023) pkt. 6.3; Innst. 218 S (2022–2023).

²³⁰ Avtalen er inntatt som vedlegg i Prop. 44 S (2022–2023) s. 74–79.

²³¹ Avtalen ble formalisert i Meld. St. 8 (2023–2024).

²³² Regjeringens pressemelding 28. februar 2022.

²³³ Lovavdelingen (2007) pkt. 3; lovavdelingen (2013) pkt. 3.

²³⁴ Se pkt. 2.3.2 ovenfor.

²³⁵ Se Galtung (2020) s. 99–102.

²³⁶ Galtung (2020) s. 101.

eksempler på at konsultasjoner er unnlatt i tilfeller der regjeringen har oppfattet at dens handlinger har bred støtte i Stortinget.

Et eksempel er forsvarsminister Sjaastads redegjørelse under møtet i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen 31. oktober 1985.²³⁷ Forsvarsministeren redegjorde for et nylig avholdt møte i NATOs Kjernefysiske Planleggingsgruppe i Brussel. Konsultasjoner i forkant av møtet ble unnlatt ettersom forsvarsministeren hadde et klart mandat fra regjeringen som han ikke oppfattet at var omstridt på Stortinget.²³⁸

Libya-saken illustrerer også at hvor politisk omstridt en sak er, har betydning for om det foreligger en konsultasjonsplikt, og om denne er oppfylt. Som nevnt konkluderte Libya-rapporten med at Stortinget var konsultert i tråd med konsultasjonsprosedyrene.²³⁹ Dette var blant annet begrunnet i at det – på tidspunktet Stortinget kunne vært konsultert – allerede var enighet i DUUFK om at Norge burde bidra i Libya-konflikten.²⁴⁰

At det skal legges vekt på hvor politisk betent en sak er, har støtte i formålsbetraktninger. Gjennom konsultasjonene kan politisk enighet om viktige utenriksspørsmål søkes oppnådd, og konsultasjonene skal sikre at regjeringens beslutninger har tilstrekkelig demokratisk legitimitet.²⁴¹ Dersom det allerede er enighet om den utenrikspolitiske linje regjeringen fører, er disse hensynene ivaretatt. Motsatt signaliserer politisk uenighet gjerne at saken er viktig for Norges utenrikspolitiske stilling, noe som kan tilsi at Stortinget må konsulteres.

5.2.7 Om Stortinget allerede er informert

I forlengelsen av momentet om hvor politisk betent saken er, må det også legges vekt på om Stortinget allerede er informert om saken og regjeringens foreløpige standpunkt. Igjen kan Libya-saken tjene som eksempel. Som nevnt annonserte regjeringen et styrkebidrag til en intervensjon i Libya den 19. mars 2011, mens DUUFK først ble konsultert 22. mars.²⁴² Selv om regjeringen kunne konsultert DUUFK allerede 18. mars, ble regjeringens handlemåte ikke ansett for å være i strid med de fastsatte prosedyrer for konsultasjoner. Dette begrunnet Libya-utvalget blant annet med at regjeringen ikke hadde vesentlig ny informasjon å meddele

²³⁷ DUUK 31. oktober 1985.

²³⁸ Se forsvarsminister Sjaastads kommentar i DUUK 31. oktober 1985 på s. 42.

²³⁹ Libya-rapporten s. 90 første spalte.

²⁴⁰ Libya-rapporten s. 89 andre spalte.

²⁴¹ Hensynene som taler for og mot konsultasjonene er behandlet under pkt. 2.3.4.

²⁴² Libya-saken er nærmere omtalt ovenfor under pkt. 4.3.5.

komiteen den 18. mars.²⁴³ Stortinget var med andre ord allerede orientert om saksforholdet på dette tidspunktet.

Om Stortinget allerede er orientert om et saksforhold, beror naturligvis på en konkret vurdering. Ofte vil en slik vurdering være farget av om en sitter i regjering eller i opposisjon. Dette tilsier at regjeringen bør være godt orientert om Stortingets informasjonsbehov i den aktuelle saken, før den unnlater konsultasjoner begrunnet i at Stortinget allerede er kjent med saksforholdet. Dette kom tydelig til uttrykk i Afghanistan-saken.²⁴⁴

Regjeringen fikk kraftig kritikk for å ha unnlatt å konsultere Stortinget før den avsto NATOs anmodning om styrkebidrag til Sør-Afghanistan. Daværende utenriksminister innledet debatten på Stortinget med å redegjøre for det som etter regjeringens syn var en beslutning om å videreføre gjeldende troppebidrag.²⁴⁵ Opposisjonen på Stortinget var derimot ikke enig i at regjeringens beslutning bare var en videreføring av en vedtatt politikk. Blant andre mente representant Solberg at saken hadde endret karakter og at det var tale om en ny situasjon.²⁴⁶

5.2.8 Oppsummering

Oppsummert må det foretas en konkret vurdering for å fastslå om en utenrikssak er særlig viktig i relasjon til konsultasjonsplikten. På generelt grunnlag kan det bemerkes at terskelen er høy. Saken må være vesentlig mer betydningsfull enn saker som krever statsrådsbehandling, jf. formuleringen «viktighet» i Grl. § 28. Det skal likevel noe mindre til for at konsultasjonsplikten inntre, enn for at samtykkekravet inntre etter Grl. § 26 andre ledd.

Sentrale momenter for vurderingen er hvilken betydning saken har for Norges utenrikspolitiske, økonomiske og rettslige stilling. I tillegg må det legges vekt på hvor politisk omstridt saken er og i hvilken grad Stortinget allerede er orientert om saksforholdet.

5.3 På hvilket tidspunkt må konsultasjonene gjennomføres?

I sakene der det foreligger en konsultasjonsplikt, er det ikke tvilsomt at regjeringen må konsultere Stortinget før den fatter en beslutning. Dette er klart forutsatt i praksisen som er gjennomgått under pkt. 4.3 ovenfor, og følger forutsetningsvis av konsultasjonsinstituttet.

²⁴³ Libya-rapporten s. 89 andre spalte.

²⁴⁴ Afghanistan-saken er omtalt under pkt. 4.3.4 ovenfor.

²⁴⁵ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 252 første spalte.

²⁴⁶ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 262 andre spalte.

Konsultasjoner etter at beslutningen er fattet, har mer karakter av å være orienteringer enn egentlige konsultasjoner.

Nettopp dette ble påpekt da statsminister Brundtland orienterte den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite om avtalen med Sverige om økonomisk samarbeid like før avtalen skulle undertegnes. Representant Willoch uttalte: «Denne orientering kommer iallfall så sent at jeg regner med at muligheten for å påvirke avtaleutkastet er meget begrenset. Dette blir jo nærmest en slags orientering».²⁴⁷

Likevel kan det være uklart akkurat hvor tidlig i et sakskompleks konsultasjonene må gjennomføres. Er det for eksempel tilstrekkelig at regjeringen konsulterer Stortinget før den kommuniserer sin formelle beslutning utad, eller må Stortinget konsulteres før regjeringen i det hele tatt foretar seg noe i saken.

En viss veiledning kan utledes fra forarbeidene til etableringen av Stortingets utenrikskomité.²⁴⁸ I forarbeidene er det uttalt: «Når det gjelder denslags saker av større betydning for land og folk, bør intimere og friere drøftelse og samarbeide finne sted, før enten regjering eller storting beslutter noget eller foretar noget av betydning».²⁴⁹

Det kan diskuteres hvor stor vekt uttalelsene i forarbeidene til Stortingets forretningsorden har for vurderingen av innholdet i den sedvanebaserte konsultasjonsplikten. I utgangspunktet kan ikke forarbeider til andre bestemmelser tillegges mer vekt enn det argumentasjonsverdien tilsier. Den til enhver tid gjeldende forretningsorden har imidlertid spilt en sentral rolle i den praksisen som danner grunnlag for den sedvanebaserte konsultasjonsplikten. Dette tilsier at forarbeidene til forretningsordenen, og dermed uttalelsen sitert i avsnittet ovenfor, til en viss grad gir uttrykk for innholdet i den sedvanebaserte konsultasjonsplikten. Som jeg kommer tilbake til nedenfor, har uttalelsen i forarbeidene også støtte i formålet med konsultasjonsplikten. Uttalelsen i forarbeidene har derfor selvstendig rettskildevikt for kartleggingen av innholdet i den sedvanebaserte konsultasjonsplikten.

Formuleringen «beslutter noget eller foretar noget» er vidt formulert og illustrerer at konsultasjonsplikten ikke bare inntre i forkant av regjeringens beslutninger, men også i forkant

²⁴⁷ Se DUUK 25. mars 1981 s. 4.

²⁴⁸ Se også Libya-rapporten s. 88 andre spalte.

²⁴⁹ Dokument nr. 1 (1922) s. 3 andre spalte.

av statsrådenes enkelthandlinger. Dermed er det ikke bare beslutninger i statsråd som kan aktualisere konsultasjonsplikten, men også mer uformelle disposisjoner og handlinger fra enkeltstatsråder kan være av en slik karakter at Stortinget skal konsulteres i forkant.

Videre legger forarbeidene til grunn at konsultasjonsplikten inntreffer før regjeringen foretar noe av «betydning». Formuleringen er vag og oppstiller en terskel som forutsetter en konkret vurdering. Desto viktigere saken er, desto mindre kan regjeringen foreta seg før Stortinget må konsulteres. For denne vurderingen har det betydning at konsultasjonsplikten først inntreffer når det er tale om særlig viktige utenrikspolitiske saker. I slike saker skal det trolig generelt lite til før en beslutning vil kunne ha betydning. Forarbeidene gir likevel ikke et klart svar på hva «betydning» skal vurderes opp mot.

I Libya-rapporten er det uttalt at konsultasjonene «bør foregå før det blir tatt skritt som det er politisk kostbart å gå tilbake på». ²⁵⁰ Selv om formuleringen ikke er helt presis med hensyn til hvilken politisk kostnad som skal vurderes, tilsier formålet med konsultasjonene at det bare er de eventuelle utenrikspolitiske konsekvensene ved regjeringens handlinger som skal vurderes. Dette skyldes at konsultasjonene skal sikre at uenigheter avklares og løses før beslutningene fattes, slik at Norge kan fronte en felles utenrikspolitikk utad. ²⁵¹ Regjeringen må derimot stå fritt til å foreta noe som det er nasjonalt politisk kostbart å gå tilbake på, så lenge dette ikke påvirker Norges utenrikspolitiske stilling.

Konklusjonen er etter dette at regjeringen, i særlig viktige utenrikssaker, må konsultere Stortinget før den foretar noe som er av betydning for Norges utenrikspolitiske stilling.

5.4 Hvilke krav stilles til informasjonen som fremlegges?

5.4.1 Krav til innhold og form?

I dette kapittelet er spørsmålet om det kan stilles krav til innhold og form i den informasjonen som fremlegges under konsultasjonene.

²⁵⁰ Se Libya-rapporten pkt. 7.5.2.2 s. 89; Innst. 226 S (2018–2019) s. 1; S.tid. nr. 62 (2018–2019) s. 3240-3259.

²⁵¹ Se pkt. 2.3.4 ovenfor.

Praksis illustrerer at konsultasjonene gjerne gjennomføres ved at statsråden(e) holder en muntlig redegjørelse for stortingsrepresentantene, som suppleres av en etterfølgende debatt.²⁵² Der temaet for konsultasjonene har vært knyttet til forhandlingsutkast, avtaleutkast eller lignende dokumenter, har stortingsrepresentantene i enkelte saker også fått skriftlig materiell som omhandler temaet for redegjørelsen, gjerne før eller under konsultasjonene.²⁵³ Praksisen med skriftlige konsultasjonene er likevel av et for beskjedent omfang til å oppstille et generelt krav om at Stortinget må konsulteres skriftlig.

5.4.2 Opplysningene må kunne danne grunnlag for reelle diskusjoner

Konsultasjonsplikten skal sikre at Stortinget involveres i forkant av særlig viktige utenriksbeslutninger. For at dette formålet skal ivaretas, må opplysningene legges frem i en form og av et omfang som sikrer at stortingsrepresentantene kan danne seg en informert oppfatning av saken. En kan nærmest si at konsultasjonsplikten forutsetter at regjeringen legger frem opplysninger i en form og av et omfang som sikrer at drøftelsene blir reelle.²⁵⁴

Formålet med regjeringens aktive opplysningsplikt støtter en slik slutning. Formålet sies gjerne å være Stortingets kunnskapsbehov når det skal treffe vedtak, og regjeringens behov for å ivareta Stortingets tillit.²⁵⁵ Riktignok er Stortingets kunnskapsbehov størst ved den formelle saksfremleggelse der Stortinget inviteres til å fatte vedtak.²⁵⁶ Men også når Stortinget inviteres til å drøfte en sak med regjeringen, har Stortinget behov for et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Regjeringen kan heller ikke ivareta Stortingets tillitt under konsultasjonene dersom det ikke gis tilstrekkelig informasjon.

Konklusjonen er etter dette at det må fremsettes opplysninger under konsultasjonene i en form og av et omfang som kan danne grunnlag for reelle diskusjoner. Unntaksvis vil det dermed også kunne være et krav om at visse skriftlige opplysninger fremlegges, f.eks. dersom et avtaleutkast skal drøftes.

²⁵² Se blant annet DUUK 24. oktober 1935; DUUK 7. juli 1947; DUUK 30. mai 1967; DUUK 5. desember 1975; DUUK 10. desember 1979; DUUK 5. desember 1985.

²⁵³ Se blant annet DUUK 22. november 1974; DUUK 23. november 1982; DUUK 12. desember 1991.

²⁵⁴ Sejersted (2002) s. 663.

²⁵⁵ Sitatet er hentet fra Smith (1997) s. 20, og er gjengitt i Dokument nr. 19 (2003–2004) s. 15 spalte 2.

²⁵⁶ Den aktive opplysningsplikten gjelder etter ordlyden for «de saker den [regjeringen] fremlegger», jf. Grl. § 82 første punktum. Det er sikker rett at ordlyden «fremlegger» sikter til den regjeringens formelle saksfremleggelse for Stortinget, se Sejersted (2021) s. 764.

5.4.3 Opplysningene kan ikke være uriktige eller villedende

En forutsetning for at det skal oppnås reelle diskusjoner under konsultasjonene, er at det gis korrekte opplysninger. En sannhetsplikt kan dermed sies å følge forutsetningsvis av konsultasjonsplikten. En slik plikt kan imidlertid også utledes av Grl. § 82 andre punktum.²⁵⁷ *Sannhetsplikten* gjelder etter sin ordlyd for enhver opplysning et medlem av statsråd fremsetter overfor Stortinget i plenum eller Stortingets organer. Dermed gjelder den også under konsultasjonene med både DUUFK og Stortingets plenum.²⁵⁸ Dersom det fremsettes uriktige opplysninger under konsultasjonene, er det i utgangspunktet en smakssak om statsrådets konstitusjonelle ansvar hjemles i brudd på konsultasjonsplikten eller brudd på sannhetsplikten. Dette illustrerer at konsultasjons- og opplysningsplikten unntaksvis overlapper.²⁵⁹

Selv om bestemmelsen etter sin ordlyd er begrenset til de opplysninger «medlem av statsrådet» fremlegger, må ordlyden tolkes utvidende. Sannhetsplikten hviler også på statsråden når det er embetsmenn eller andre som legger frem informasjon på statsrådets vegne. Noe annet ville langt på vei uthulet regjeringens ansvar for å fremlegge korrekte opplysninger, ettersom embetsmenn eller andre under konsultasjonene gjerne besvarer fagtekniske spørsmål fra stortingsrepresentantene på vegne av statsråden.²⁶⁰ At sannhetsplikten hviler på «medlem av statsrådet» innebærer samtidig at den embetsmann eller kvinne som på statsrådets vegne fremsetter uriktige opplysninger, ikke har gjort seg skyldig i et konstitusjonelt pliktbrudd. Derimot kan vedkommende ha brutt straffeloven §§ 171 eller 172.²⁶¹

5.5 Er konsultasjonsplikten absolutt?

5.5.1 Unntak ved konstitusjonell nødrett

Behovet for hemmelighold og muligheten til å treffe hurtige avgjørelser var en sentral begrunnelse for hvorfor utenriksstyret ble lagt til Kongen.²⁶² Som redegjort for under pkt. 2.3.4, kan konsultasjonene stå i et spenningsforhold til disse hensynene. Spørsmålet i det følgende er

²⁵⁷ Regjeringens opplysningsplikt, herunder sannhetsplikten, er nærmere omtalt under pkt. 2.1.2.

²⁵⁸ Se Libya-rapporten s. 88 første spalte og Dokument 21 (2020–2021) s. 66 andre spalte.

²⁵⁹ Som omtalt i pkt. 2.1.2.

²⁶⁰ Se blant annet DUUK 7. januar 1976 s. 18–19, der daværende forsvarssjef Gundersen ble bedt om å besvare et spørsmål på forsvarsministerens vegne; DUUK 19. oktober 1990 s. 654 der daværende sentralbanksjef Skånland ble bedt om å besvare et spørsmål på finansministerens vegne.

²⁶¹ Lov 20. mai 2005 om straff (straffeloven)

²⁶² Skodvin (2021) s. 381.

om behovet for å treffe en avgjørelse hurtig eller under strengt hemmelighold kan begrunne unntak fra konsultasjonsplikten.

I konsultasjonspraksisen er det flere eksempler på at konsultasjonene er unnlatt eller tilpasset der behovet for hurtighet og hemmelighold har gjort dette nødvendig.

For eksempel ble regjeringens beslutning 22. mars 1978 om å stille militære styrker til rådighet for FN-styrken i Libanon ikke meddelt DUUK før etter påskeferien.²⁶³ Situasjonen i Libanon var på nytt tema i august 1982, da flere av DUUKs medlemmer reagerte på at regjeringen hadde gått offentlig ut med sitt syn på spørsmålet om det norske bidrag skulle forlenges, før komiteen var konsultert. Også da ble det fra regjeringens side vist til at det av og til oppstår situasjoner som gjør at Stortinget ikke kan konsulteres i forkant av regjeringens beslutning.²⁶⁴ Videre kan det vises til møte i DUUK 31. oktober 1985. Under møtet redegjorde forsvarsministeren for et nylig avholdt NPG-møte i Brussel. Materialet som ble fremlagt i Brussel var imidlertid for høyt klassifisert til at det kunne distribueres til medlemmene i DUUK.²⁶⁵

At det i konsultasjonspraksis har vært en viss aksept for at konsultasjonene unnlates eller tilpasset der det er behov for å handle hurtig eller under strengt hemmelighold, kan tilsi at konsultasjonsplikten ikke er absolutt. Samtidig inntre konsultasjonsplikten først i de særlig viktige utenrikssakene. I disse sakene er det vanskelig å se at hensynet til hurtighet eller hemmelighold gjør seg sterkere gjeldende enn behovet for å sikre stortingsinvolvering, med de hensyn dette ivaretar.²⁶⁶ Dermed er det ikke helt klart om konsultasjonsplikten kan fravikes.

Hensynet til hemmelighold og hurtighet er også langt på vei ivare tatt gjennom dagens konsultasjonspraksis. Behovet for å treffe en avgjørelse hurtig er imøtegått ved at DUUFG kan sammenkalles for konsultasjoner uavhengig av om Stortinget er samlet.²⁶⁷ Videre kan Stortingets presidentskap beslutte at Stortingets forhandlinger skal gjenopptas, jf. FO § 37 andre

²⁶³ DUUK 6. april 1978 s. 18.

²⁶⁴ Se DUUK 27. august 1982 s. 181.

²⁶⁵ Se forsvarsminister Sjaastads redegjørelse i DUUK 31. oktober 1985 på s. 38.

²⁶⁶ Disse hensynene er omtalt under pkt. 2.3.4 ovenfor.

²⁶⁷ Det er ingenting i veien for at Stortingets komiteer, herunder DUUFG, sammenkalles etter at Stortingets forhandlinger er avbrutt etter FO § 37.

punktum. I tillegg kan Kongen sammenkalle Stortinget dersom han finner det nødvendig, jf. Grl. § 69.²⁶⁸ Ved behov kan konsultasjonene også gjennomføres digitalt, se FO § 25 fjerde ledd.

Videre er møtene i DUUFK preget av strengt hemmelighold, jf. FO § 16 femte ledd. Dersom en sak kreves fremlagt for Stortingets plenum, kan Stortinget avgjøre at behandlingen skal holdes for lukkede dører, jf. FO § 16 syvende ledd. Offentligheten får som regel ikke kjennskap til disse møtene før etter minst 30 år, se punkt 1.2.2 ovenfor. I tillegg er stortingsrepresentantene unntatt fra krav om sikkerhetsklarering eller autorisasjon etter sikkerhetsloven kapittel 8, jf. Stortingets forretningsorden § 75 a første ledd, jf. sikkerhetsloven § 1-4 første ledd.²⁶⁹ Dette skyldes at representantene er avhengig av informasjon for å utøve sitt verv.²⁷⁰ At en sak er sikkerhetsgradert på høyeste nivå, kan alene ikke begrunne unntak fra konsultasjonsplikten.

Samlet sett er behovet for å treffe avgjørelser hurtig og under strengt hemmelighold langt på vei ivaretatt gjennom dagens konsultasjonsordning, og må på generelt grunnlag vike for behovet for stortingsinvolvering i forkant av de særlig viktige utenriksavgjørelsene. Konsultasjonsplikten må i utgangspunktet anses som absolutt. Det kan likevel ikke utelukkes at en ekstraordinær situasjon gjør at konsultasjonene bør kunne unnlates. For eksempel ved overhengende fare for liv eller helse. I et slikt tilfelle vil imidlertid konstitusjonell nødrett ivareta behovet for å gjøre unntak fra konsultasjonsplikten.

Læren om konstitusjonell nødrett er forutsatt av lovgiver, og gjelder i dag som sikker rett.²⁷¹ Den går i sin kjerne ut på at regler av grunnlovs rang kan fravikes når en ekstraordinær situasjon gjør dette nødvendig.²⁷²

5.5.2 Orienteringsplikt ved unntak fra konsultasjonsplikten?

Dersom det i en ekstraordinær situasjon gjøres unntak fra konsultasjonsplikten, kan det spørres om regjeringen har plikt til å orientere Stortinget så snart som mulig om saken og den beslutningen som er fattet.

Dette spørsmålet må etter mitt skjønn besvares bekreftende. En slik orienteringsplikt er en naturlig konsekvens av at unntaket fra konsultasjonsplikten ikke skal gjelde lenger enn behovet

²⁶⁸ Se Leerberg (2021) s. 603 første spalte.

²⁶⁹ Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

²⁷⁰ Innst. 103 L (2017–2018) s. 4 andre spalte.

²⁷¹ Se NOU 1995:31 særlig s. 31 og lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven].

²⁷² Smith (2021) s. 131; Andenæs og Fliflet (2017) s. 659–661; Heide (1998) s. 246–265.

for unntaket tilsier. Når behovet for å handle raskt eller behovet for hemmelighold er forbi, tilsier de hensynene som i første omgang begrunnet konsultasjonsplikten at regjeringen har en orienteringsplikt overfor Stortinget.

Stortingets kontrollfunksjon tilsier også at det skal foreligge en slik orienteringsplikt. Stortingets rett til å la seg meddele de traktater regjeringen har inngått, jf. Grl. § 75 bokstav g, gir Stortinget mulighet til å kontrollere at regjeringen har overholdt samtykkekravet etter Grl. § 26 andre ledd. På samme måte vil en etterfølgende orienteringsplikt gi Stortinget mulighet til å kontrollere at regjeringen hadde grunnlag til å unnlate konsultasjoner i forkant av beslutningen. En slik orienteringsplikt synes også å være forutsatt i konsultasjonspraksis.²⁷³

5.6 Oppsummering

Analysen i kapittelet illustrerer at det må foretas en konkret vurdering av om en utenrikssak er særlig viktig og dermed nødvendiggjør konsultasjoner. I pkt. 5.2.8 er momentene som danner utgangspunkt for denne helhetsvurderingen, oppsummert.

Videre illustrerer analysen at konsultasjonene må innledes før regjeringen foretar noe i en sak som kan påvirke Norges utenrikspolitiske stilling.²⁷⁴ Under konsultasjonene må regjeringen fremlegge korrekte og dekkende opplysninger som er egnet til å danne grunnlag for reelle diskusjoner.²⁷⁵ Det kan ikke oppstilles et generelt krav til skriftlighet, selv om sakens karakter unntaksvis kan medføre at skriftlig informasjon er nødvendig for å sikre reelle diskusjoner.²⁷⁶

Konsultasjonsplikten er i utgangspunktet absolutt, men kan i en ekstraordinær situasjon fravikes.²⁷⁷ Dersom den fravikes, skal regjeringen orientere Stortinget så snart behovet for hurtighet eller hemmelighold tillater det.²⁷⁸

²⁷³ Se for eksempel DUUK 6. april 1978 s. 18.

²⁷⁴ Se pkt. 5.3.

²⁷⁵ Se pkt. 5.4.2 og 5.4.3.

²⁷⁶ Se pkt. 5.4.1.

²⁷⁷ Se pkt. 5.5.1.

²⁷⁸ Se pkt. 5.5.2.

6 Gjennomføringen av konsultasjonene

6.1 Får Stortingets forretningsorden her betydning?

Drøftelsene under pkt. 4 og 5 viser at regjeringen er konstitusjonelt forpliktet til å konsultere Stortinget i særlig viktige utenrikssaker. Stortinget konsulteres imidlertid i et langt større omfang enn det konsultasjonsplikten nødvendiggjør, noe FO § 16 er et uttrykk for. I dette kapitlet skal det ses nærmere på om det stilles rettslige krav til gjennomføringen av konsultasjonene, dersom regjeringen beslutter å konsultere Stortinget. Hva som er årsaken til at regjeringen beslutter å konsultere Stortinget er i denne sammenhengen irrelevant. Et sentralt spørsmål er om Stortingets forretningsorden kan tjene som rettslig grunnlag for å regulere den nærmere gjennomføringen av konsultasjonene.

I pkt. 3.4 ovenfor, drøftet og konkluderte jeg med at Stortingets forretningsorden ikke kan tjene som grunnlag for å oppstille en konsultasjonsplikt for regjeringen. Dette var begrunnet i at Grl. § 66 er et utslag av Stortingets organisasjonsmyndighet og forutsetter at Stortinget kan vedta et regelverk for å regulere sin egen virksomhet. Om Stortingets forretningsorden kan tjene som grunnlag for å regulere den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene, dersom regjeringen beslutter å konsultere Stortinget, er et annet og til nå ubesvart spørsmål.

Som tidligere nevnt forutsetter ordlyden i Grl. § 66 at Stortinget kan vedta et regelverk for sin virksomhet, som alle har plikt til å rette seg etter. Ettersom regjeringen må oppsøke Stortingets virksomhet for å konsultere Stortinget, kan det hevdes at Stortinget ved sin forretningsorden har kompetanse til å regulere den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene.

Til støtte for en slik slutning kan det vises til Stortingets organisasjonsmyndighet. Stortingets organisasjonsmyndighet har fått beskjeden oppmerksomhet i juridisk litteratur. Fokuset har i stedet vært rettet mot den utøvende makts organisasjonsmyndighet, ettersom denne myndigheten danner de organisatoriske rammene for sentralforvaltningen.²⁷⁹ Enhver statsmakt har imidlertid myndighet til å organisere seg selv.²⁸⁰ Dette gjelder også for Stortinget, noe Grl. § 66 er et uttrykk for, og Stortingets forretningsordenen et resultat av.²⁸¹

²⁷⁹ Se f.eks. Graver (2019) s. 219–202; Eckhoff og Smith (2018) s. 106.

²⁸⁰ Eckhoff og Smith (2018) s. 149.

²⁸¹ Se også Eckhoff og Smith (2018) s. 149, som riktignok ikke nevner Grl. § 66. Videre kan det hevdes at også Grl. § 75 I som hjemler kompetansen til å oppnevne Stortingets ombud med forvaltningen (Sivilombudet) er utslag av Stortingets organisasjonsmyndighet.

Stortingets organisasjonsmyndighet innebærer dels at Stortinget med rettslig bindende virkning kan regulere sin virksomhet,²⁸² og dels at de øvrige statsmaktene er avskåret fra å regulere Stortingets virksomhet.²⁸³ Dette siste poenget er et utslag av maktfordelingsprinsippet, som forutsetter at de øvrige statsmaktene ikke skal kunne gripe inn i hvordan den lovgivende makt har organisert sin virksomhet.

Dersom regjeringen står fritt til å velge hvordan Stortinget skal konsulteres, innebærer dette at regjeringen de facto griper inn i Stortingets organisering av sin virksomhet. Det er for eksempel et inngrep i Stortingets organisering av sin virksomhet, dersom justisministeren konsulterer Europautvalget i en viktig sak om terrorberedskap. En slik opptreden er klart i strid med den organiseringen Stortinget har valgt for sin virksomhet, ettersom det er DUUFK og ikke Europautvalget som er konsultasjonsorgan i viktige saker om terrorberedskap.²⁸⁴ Selv om dette er et nokså uskyldig eksempel, er et slikt inngrep betenkelig i lys av maktfordelingsprinsippet.

I relasjon til konsultasjonene kan forholdet mellom den utøvende og lovgivende makts organisasjonsmyndighet illustreres på følgende måte. Det hører under den utøvende makts organisasjonsmyndighet å bestemme om Stortinget skal konsulteres og hvilken statsråd som i så fall skal delta under konsultasjonene. Dette forklarer hvorfor konsultasjonsplikten som sådan ikke kan bygge på forretningsordenen, men må hjemles i konstitusjonell sedvanerett.²⁸⁵ På samme måte hører det under Stortingets organisasjonsmyndighet å bestemme hvilken stortingskomité og på hvilken måte konsultasjonene skal gjennomføres, dersom regjeringen beslutter å konsultere Stortinget.

Konklusjonen er etter dette at regjeringen, dersom den beslutter å konsultere Stortinget, er rettslig forpliktet til å følge prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene som er inntatt i Stortingets forretningsordenen.

Når dette er sagt er det grunn til å presisere at den konstitusjonelle konsultasjonsplikten eksisterer uavhengig av hvilken konsultasjonsprosedyre som til enhver tid følger av Stortingets forretningsordenen. Lex superior-prinsippet medfører at prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene må vike i den grad den strider med innholdet i den konstitusjonelle

²⁸² Dette var tema under pkt. 3.4 ovenfor.

²⁸³ Eckhoff og Smith (2018) s. 149.

²⁸⁴ Se FO §§ 16 og 17. Forholdet mellom DUUFK og Europautvalget er tema i pkt. 6.2.2.

²⁸⁵ Se pkt. 3.4 ovenfor.

konsultasjonsplikten. Men som illustrert i pkt. 5 stiller konsultasjonsplikten få krav til selve gjennomføringen av konsultasjonene, slik at det sjeldent vil være motstrid mellom konsultasjonsplikten og reguleringen av gjennomføringen av konsultasjonene. I praksis vil de to regelsettene utfylle hverandre. Konsultasjonsplikten styrer når regjeringen må konsultere Stortinget, mens Stortingets forretningsorden regulerer gjennomføringen av konsultasjonene dersom de først innledes.

6.2 Nærmere om Stortingets forretningsorden § 16

6.2.1 Introduksjon til problemstillingene

Temaet for dette kapittelet er hvilken rettslig betydning FO § 16 har for gjennomføringen av konsultasjonene dersom regjeringen beslutter å konsultere Stortinget. Kapittelet reiser problemstillinger om DUUFKs oppgaver, forholdet mellom innkallingsretten og møteplikten og forholdet mellom DUUFK og Stortingets plenum.

Mens oppmerksomheten under drøftelsen av den konstitusjonelle konsultasjonsplikten var rettet mot regjeringens plikter, illustrerer dette kapittelet at også stortingsrepresentantene har rettslige plikter i relasjon til gjennomføringen av konsultasjonene.

6.2.2 DUUFK skal konsulteres i en rekke saker

DUUFK er først og fremst kjent som konsultasjonsorgan i viktige utenrikssaker. Dette punktet illustrerer at DUUFK har et videre mandat, som tilsynelatende også overlapper med et annet konsultasjonsorgan på Stortinget; Europautvalget.

Etter Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd første punktum har DUUFK til «oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk, og beredskap, herunder terrorberedskap».

At det er DUUFKs «oppgave å drøfte» de angitte sakene med regjeringen, tilsier rent språklig at regjeringens drøftelser av viktige spørsmål i de angitte sakene, skal foregå med DUUFK og etter den prosedyren som følger av FO § 16. Dette innebærer at DUUFK ikke bare er konsultasjonsorgan når regjeringen konsulterer Stortinget i de særlig viktige utenrikssakene som ledd i sin konstitusjonelle konsultasjonsplikt. DUUFK er også konsultasjonsorgan når for eksempel justisministeren har behov for å drøfte viktige spørsmål om terrorberedskap med Stortinget. Som vi husker fra pkt. 6.1 ovenfor, er FO § 16 rettslig bindende for gjennomføringen av konsultasjonene i begge disse tilfellene.

DUUFK er imidlertid ikke Stortingets eneste konsultasjonsorgan. Det følger av FO § 17 første ledd at regjeringens konsultasjoner om EØS-spørsmål og andre handelspolitiske saker skal foregå med *Europautvalget*. EØS-spørsmål og andre handelspolitiske saker er per definisjon også utenrikssaker. Ordlyden i FO § 17 første ledd tilsier dermed at Europautvalgets kompetanse til dels overlapper med DUUFKs. I forarbeidene til forretningsordenen er det imidlertid lagt til grunn at det er DUUFK og ikke Europautvalget som er rett konsultasjonsorgan i de viktige EØS- og handelspolitiske sakene.²⁸⁶ Dette er også naturlig ettersom FO § 16 andre ledd uttrykkelig angir viktige saker om «handelspolitikk». Dersom Europautvalget hadde vært riktig konsultasjonsorgan i disse sakene, ville presiseringen av «handelspolitikk» i FO § 16 andre ledd langt på vei vært virkningsløs. Dette har formodningen mot seg.

6.2.3 Lederen har kompetanse til å kalle sammen komiteens medlemmer

I dette punktet skal det ses nærmere på hvordan DUUFK sammenkalles. Lederens kompetanse til å kalle sammen komiteen reiser flere interessante rettsspørsmål.

Det følger av Stortingets forretningsorden § 16 fjerde ledd første leddsetning at «[I]lederen kaller sammen komiteen når vedkommende mener det er nødvendig». En alminnelig språklig forståelse av ordlyden tilsier at lederen har innkallingskompetanse overfor komiteens medlemmer. Statsrådene er ikke formelt medlemmer av komiteen, noe som følger forutsetningsvis av FO § 16 første ledd. Ordlyden i FO § 16 tilsier dermed at komiteens leder ikke har kompetanse til å pålegge statsrådene å møte i komiteen.

Dette er en naturlig tolkning ettersom plikten til å konsultere Stortinget og reglene for gjennomføringen av konsultasjonene er to ulike regelsett.²⁸⁷ Regjeringens plikt til å konsultere komiteen bygger på konsultasjonsplikten,²⁸⁸ og eksisterer derfor uavhengig av lederens innkalling. Selv om komitelederen i en sak anser det nødvendig å sammenkalle komiteen, er det følgelig ikke gitt at regjeringens medlemmer har plikt til å møte for å konsultere komiteen.

Samtidig vil de to regelsettene påvirke hverandre. Regjeringen kan for eksempel vanskelig holdes ansvarlig for at det ikke er gjennomført konsultasjoner dersom lederen av DUUFK ikke anser det som nødvendig å sammenkalle komiteen. Libya-saken illustrerer denne

²⁸⁶ I Innst. S. nr. 38 (2007–2008) s. 2 andre spalte.

²⁸⁷ Som omtalt under pkt. 6.1.

²⁸⁸ Se pkt. 4 ovenfor.

problematikken.²⁸⁹ Før vedtaket i sikkerhetsrådet ble fattet hadde daværende utenriksminister Støre tilbudt utenrikskomiteens leder å konsultere komiteen, uten at dette ble ansett hensiktsmessig.²⁹⁰ Det er ikke utenkelig at dette ble vektlagt da utvalget konkluderte med at regjeringens konsultasjoner var i tråd med gjeldende prosedyrer.²⁹¹

I forlengelsen av dette kan det spørres om lederen av DUUFK er rettslig forpliktet til å sammenkalle komiteen etter anmodning.

Etter FO § 16 fjerde ledd første punktum kan «statsministeren, utenriksministeren eller en tredjedel av komitémedlemmene» anmode om at komiteen sammenkalles. Også forsvarsministeren og justisministeren har en begrenset adgang til å anmode om at komiteen sammenkalles, jf. leddets siste punktum.²⁹²

Formuleringen «anmoder» tilsier isolert sett at lederen er oppfordret, men ikke pliktig, til å sammenkalle komiteen når vedkommende ikke selv finner det nødvendig. Slik «anmoder» er brukt i setningen – «[l]ederen kaller sammen komiteen (...) etter anmodning – er det likevel mest naturlig å tolke ordlyden dithen at lederen har plikt til å sammenkalle komiteen etter anmodning.

En slik tolkning har også de beste grunnende talende for seg. At en tredjedel av komitémedlemmene har adgang til å anmode om et møte, er en viktig mindretallsgaranti. Denne garantien blir illusorisk dersom komiteens leder – som gjerne tilhører et av de større partiene på Stortinget – har adgang til å se bort fra «anmodningen». Det er også betenkelig at komiteens leder skal kunne avgjøre om f.eks. utenriksministeren skal gis mulighet til å konsultere komiteen, og på den måten avskjære regjeringens oppfyllelse av sin konsultasjonsplikt. Dette tilsier at formuleringen «anmoder» ikke kan tas på ordet. Lederen har en plikt til å sammenkalle komiteen dersom det anmodes om dette.

6.2.4 Fra DUUFK til plenumsbehandling

I dette punktet vil jeg se nærmere på adgangen til å bringe en sak fra DUUFK inn til plenumsbehandling, og de rettslige problemstillingene denne prosedyren reiser.

²⁸⁹ Saken er nærmere omtalt under pkt. 4.3.5.

²⁹⁰ Libya-rapporten s. 89 andre spalte.

²⁹¹ Libya-rapporten s. 90 første spalte.

²⁹² Dette gjelder henholdsvis i saker om viktige spørsmål om beredskap og terrorberedskap.

Det følger av Stortingets forretningsorden § 16 syvende ledd at «[e]n sak skal legges frem for Stortinget når minst seks komitémedlemmer krever det i et møte i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé hvor saken står på dagsordenen».

Bestemmelsen fastslår at et mindretall i komiteen på seks medlemmer har kompetanse til å kreve at Stortingets plenum blir rettighetssubjekt for regjeringens konsultasjonsplikt. Før kravet om seks komitémedlemmer ble innført i 2001, var det tilstrekkelig at et mindretall på fire komitémedlemmer ønsket plenumsbehandling.²⁹³ Bestemmelsen må ses i sammenheng med at Stortinget har delegert oppfyllelsen av konsultasjonsplikten til DUUFK.²⁹⁴ Slik sett er bestemmelsen et uttrykk for at restkompetansen som konsultert organ fortsatt ligger hos Stortinget i plenum.

Det kan hevdes at adgangen til å bringe en sak inn for Stortingets plenum, burde senkes. Retten til å bringe en sak inn for Stortingets plenum er en viktig mindretallsgaranti. Slik prosedyren er lagt opp i dag – hvor minimum seks medlemmer må kreve plenumsbehandling – er denne adgangen i praksis virkningsløs.²⁹⁵ Da fire komiteemedlemmer hadde adgang til å kreve saken fremlagt for Stortingets plenum, sikret dette at Stortingets plenum på 90-tallet behandlet utenriksaker av stor betydning for Norge. For eksempel krevde de fire medlemmene fra Fremskrittspartiet at regjeringens konsultasjoner om Golf-krisen og EØS-forhandlingene skulle bringes inn for Stortingets plenum.²⁹⁶ Det er lite som tilsier at disse sakene ville blitt bragt inn for Stortingets plenum dersom minst seks komitémedlemmer måtte fremsatt et slikt krav. Etter mitt syn bør derfor adgangen til å kreve plenumsbehandling igjen tilfalle fire av komiteens medlemmer.

At saken bare kan kreves innbrakt for Stortingets plenum i et møte «hvor saken står på dagsordenen» tilsier rent språklig at en sak som tilfeldigvis dukker opp under et møte i DUUFK, ikke kan kreves fremlagt umiddelbart. Den kan først kreves fremlagt etter at den på et senere

²⁹³ Innst. S. nr. 285 (2000–2001) s. 1.

²⁹⁴ Som drøftet under pkt. 2.2.1 ovenfor.

²⁹⁵ Meg bekjent er ikke adgangen til å bringe en sak fra DUUFK inn til plenumsbehandling benyttet siden 2010, se Stortinget (2024) s. 49 med videre henvisning til S.tid. nr. 25 (2010–2011) s. 1046–1065.

²⁹⁶ Se henholdsvis DUUK 28. august 1990 s. 450 og DUUK 12. oktober 1990 s. 601.

møte er inntatt i dagsordenen. Heller ikke er det tilstrekkelig at saken er tema under «eventuelt».²⁹⁷

At en sak bare kan kreves fremlagt for Stortingets plenum når den har stått på dagsordenen i et møte i DUUFK, skyldes trolig at det bare er disse sakene som komitemedlemmene på forhånd kan forvente at vil bli drøftet under møtet. Dermed er det grunn til å tro at saker som er ført opp på dagsordenen gjerne vil bli grundigere debattert under møtet, enn saker som tas opp under eventuelt.

Det er likevel ikke uten betenkeligheter at det bare er saker som er ført opp på dagsordenen som kan kreves fremlagt for Stortingets plenum. En regjering som ikke ønsker at Stortingets plenum skal drøfte en sak før den treffer en beslutning, er tjent med å ta opp en sak under eventuelt. På den måten må det gjennomføres enda et møte i DUUFK før saken kan bringes inn for Stortingets plenum, og på det tidspunktet kan regjeringens beslutning allerede være fattet.

Videre følger det av FO § 16 syvende ledd siste punktum at forslag fremsatt i forbindelse med plenumsbehandling av en sak som er bragt inn fra DUUFK, ikke kan sendes til komitébehandling. Dette illustrerer formålet med konsultasjonene. Stortinget overtar ikke saken, den er bare «til låns». Selv om Stortinget bare har saken til låns, forutsetter ordlyden i FO § 16 syvende ledd likevel at Stortinget kan votere over og fremme forslag til regjeringens videre behandling av saken. Dette tilsier at Stortinget gjennom anmodningsvedtak kan instruere regjeringen om hvordan saken som har vært drøftet under konsultasjonene, skal følges opp. Slike instruksjoner står imidlertid i et uklart forhold til utenriksprerogativet i Grl. § 26.

Harberg-utvalget uttalte i sin rapport at Grunnloven setter skranker for anmodningsvedtakenes innhold.²⁹⁸ Ettersom utenriksstyret etter Grl. § 26 er lagt til Kongen, tilsier dette isolert sett at Stortinget ikke kan treffe anmodningsvedtak om hvordan regjeringen skal følge opp en konkret utenrikssak. Slike vedtak vil langt på vei gi Stortinget adgang til å diktere utenrikspolitikken. Samtidig la Harberg-utvalget til grunn at anmodningsvedtakene generelt bare er politisk forpliktende for regjeringen.²⁹⁹ Dermed hevder Harberg-utvalget at Grl. § 26 kan være en

²⁹⁷ Stortinget (2024) s. 50; Innst. S. nr. 285 (2000–2001) s. 2 første spalte.

²⁹⁸ Dokument 21 (2020–2021) s. 35 andre spalte.

²⁹⁹ Dokument 21 (2020–2021) s. 38 andre spalte.

skranke for innholdet i anmodningsvedtakene, selv om anmodningsvedtakene bare anses som politisk forpliktende. Dette er ikke umiddelbart intuitivt.

Etter mitt syn er det vanskelig å forstå hvordan Grunnloven kan være en skranke for adgangen til å treffe vedtak som bare er politisk bindende. Vårt parlamentariske system bygger på at Stortinget gjennom politiske normer utøver innflytelse over regjeringen,³⁰⁰ uavhengig av de rettslige normene. Ingen vil hevde at Grl. § 26 er en rettslig skranke for Stortingets adgang til å uttrykke mistillit til regjeringens håndtering av utenrikssaker. Hvorfor Grl. § 26 skal stå i veien for at disse politiske oppfatningene formaliseres gjennom anmodningsvedtak, krever etter mitt skjønn en nærmere begrunnelse.

Selv om Harberg-utvalget legger til grunn at Grunnloven utgjør en skranke for innholdet i anmodningsvedtakene, er det usikkert om dette kan slås fast som gjeldende rett. Hvilken adgang Stortinget har til å instruere regjeringen om håndteringen av en utenrikssak som har vært drøftet under konsultasjonene og brakt inn for plenum, er etter mitt syn fortsatt et uavklart spørsmål.

6.3 Kan brudd på FO § 16 sanksjoneres rettslig?

Brudd på den prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene kan selvfølgelig lede til parlamentariske sanksjoner. Spørsmålet i det følgende er imidlertid om brudd på Stortingets forretningsorden § 16 også kan medføre rettslige konsekvenser for stortingsrepresentantene og statsrådene.

For stortingsrepresentantene som er medlem av DUUFK, kan handlinger i strid med prosedyren for gjennomføringen av konsultasjoner medføre en rekke rettslige konsekvenser.

Det følger av Stortingets forretningsorden § 58 at en representant som handler i strid med forretningsordenen kan ilegges advarsel, fratras ordet og om nødvendig, bortvises fra forhandlingene for dagen. Selv om disse sanksjonsmidlene også kan benyttes overfor en representant som forsømmer sine plikter etter FO § 16, er de lite praktiske. Det er f.eks. ikke hensiktsmessig å bortvise en representant som nekter å møte for konsultasjoner i DUUFK.

Mer interessant er spørsmålet om representantenes brudd på prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene kan lede til straffansvar.

³⁰⁰ Jf. Grl. § 15.

Etter ansvarlighetsloven § 12 andre punktum kan det medlem av Stortinget som ikke retter seg etter forretningsordenen, straffes med bøter.³⁰¹ Umiddelbart fremstår det kanskje upraktisk å skulle straffe stortingsrepresentanter for brudd på FO § 16. Som vi vet skal konsultasjonsinstituttet nettopp sikre Stortingets medvirkning i utenrikssaker. Det kan likevel være interne uenigheter blant representantene som gjør at ikke alle ser seg like tjent med at Stortinget konsulteres. I disse tilfellene er det viktig at brudd på prosedyren etter FO § 16 kan straffes.

Som fastslått under pkt. 6.2.3 har lederen av DUUFK plikt til å sammenkalle komiteen dersom det anmodes om dette. En leder av DUUFK som for eksempel bevisst unnlater å sammenkalle komiteen, til tross for at forsvarsministeren har anmodet om dette, kan straffes med bøter, jf. ansvarlighetsloven § 12.

Ellers kan medlemmene av DUUFK straffes med bøter dersom de uten gyldig forfall unnlater å møte for DUUFK, men i en slik situasjon er det mer naturlig å hjemle straffansvar i representantens plikt til å møte på Stortinget etter ansvarlighetsloven § 12 første punktum, enn i representantens plikt til å følge forretningsordenen etter ansvarlighetsloven § 12 andre punktum.

Mer tvilsomt er det om statsrådene kan ilegges straff av Riksretten for å bryte prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene. Riktignok er også disse bundet av forretningsordenen under konsultasjonene.³⁰² Men det er uklart om statsrådets plikt til å følge Stortingets forretningsorden under konsultasjonene utgjør en konstitusjonell plikt etter Grl. § 86 første ledd. Har for eksempel justisministeren brutt en konstitusjonell plikt dersom hun konsulterer Europautvalget og ikke DUUFK i en viktig sak om terrorberedskap?

At «enhver» etter Grl. § 66 tredje punktum har plikt til å rette seg etter Stortingets forretningsorden når hen opptrer overfor Stortingets virksomhet, kan isolert sett tilsi at statsrådets brudd på den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene, er et brudd på en konstitusjonell plikt. Samtidig innebærer en slik tolkning at også privatpersoner som oppholder seg på Stortinget og som bryter forretningsordenen, har begått et konstitusjonelt pliktbrudd. Riktignok vil ikke privatpersoner kunne holdes ansvarlig etter Grl. § 86;

³⁰¹ Lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett [ansvarlighetsloven].

³⁰² Som redegjort for under pkt. 6.1 ovenfor.

bestemmelsen er forbeholdt medlemmene av de øverste statsmakter. Men det fremstår likevel voldsomt å konstatere et konstitusjonelt pliktbrudd overfor en privatperson. Har for eksempel en privatperson som fremsetter tilrop under stortingsforhandlingene i strid med FO § 56, brutt en konstitusjonell plikt?

På den annen side er Stortingets forretningsorden et utslag av Stortingets rett til å organisere sin egen virksomhet. Som omtalt i pkt. 6.1 kan det hevdes at en statsråd som bryter forretningsorden, ved sin handling har grepet inn i maktfordelingsprinsippet. Med dette bakteppet fremstår det mer naturlig å anse statsrådets brudd på Stortingets forretningsorden som konstitusjonelle pliktbrudd.

Konklusjonen er ikke klar. Heller ikke er det grunn til å tro at dette har stor praktisk betydning. Så lenge Stortinget konsulteres, vil brudd på prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene trolig aksepteres. Mer sannsynlig er det at statsrådets brudd på plikten til å konsultere Stortinget – den konstitusjonelle konsultasjonsplikten – aktualiserer et spørsmål om konstitusjonelt ansvar. Dette er tema i neste kapittel.

7 Konsekvensene av at konsultasjonsplikten brytes

7.1 Riksretten avgjør konsultasjonspliktens innhold

Før jeg går over til å vurdere hvilke reaksjoner Riksretten kan ilegge ved brudd på konsultasjonene, er det for oversiktens skyld hensiktsmessig med en introduksjon til Riksrettens prøvingskompetanse.

Ettersom konsultasjonene i sin kjerne innebærer at regjeringen informerer Stortinget om en sak som tinget ikke har til behandling, er det i praksis regjeringen som avgjør om en sak er alvorlig nok til å nødvendiggjøre konsultasjoner. Dette har trolig dannet grunnlag til utsagn om at hva som utgjør en særlig viktig utenriksbeslutning «i høy grad [vil] bero på regjeringens eget skjønn».³⁰³

Samtidig ble det i kapittel 4 konkludert med at konsultasjonsplikten utgjør konstitusjonell sedvanerett, slik at konsultasjonsplikten utgjør en konstitusjonell plikt. Det følger av Grl. § 86 første ledd at «Riksretten dømmer i første og siste instans» i saker som omhandler brudd på

³⁰³ Helset (1981) s. 70; Stavang (1999) s. 314 mener også at det i utgangspunktet er opp til regjeringen å avgjøre om det i den enkelte sak foreligger en konsultasjonsplikt.

«konstitusjonelle plikter». Ordlyden tilsier at det er Riksretten, og ikke regjeringen, som er den autorative fortolker av innholdet i de «konstitusjonelle plikter». Dermed er det Riksretten som i siste omgang avgjør om det foreligger en konsultasjonsplikt og hva som er innholdet i en slik plikt.³⁰⁴

En forutsetning for at Riksretten kan avgjøre om konsultasjonsplikten er brutt, er imidlertid at Stortinget fatter beslutning om tiltale, jf. riksrettergangsloven § 15 første ledd forutsetningsvis.³⁰⁵ Dermed har det stor betydning at det er regjeringen som i første omgang avgjør om Stortinget skal konsulteres eller ikke. Grunnloven har likevel mekanismer som sikrer at Stortinget kan kontrollere om regjeringen har overholdt sin konsultasjonsplikt. Saker av «viktighet» skal som nevnt behandles i statsråd, jf. Grl. § 28. Enhver sak som kan aktualisere konsultasjonsplikten skal derfor som et utgangspunkt behandles i statsrådet og dermed protokolleres. Disse protokollene får Stortinget oversendt til kontroll, jf. Grl. § 75 bokstav f.³⁰⁶

Et unntak fra utgangspunktet om at enhver sak som nødvendigvis konsultasjoner skal behandles i statsråd, kan tenkes å gjelde for de «egentlige militære kommandosaker». Etter Grl. § 28 andre punktum har Kongen adgang til å unnta disse sakene fra statsrådsbehandling. Denne adgangen er også benyttet.³⁰⁷ Det er likevel tvilsomt om utenlandsk militæroperasjon eller andre militære beslutninger av en utenrikspolitisk karakter, skal anses som egentlige militære kommandosaker, se forskrift om militære kommandosaker § 1.³⁰⁸ Unntaket i Grl. § 28 andre punktum har derfor begrenset betydning for Stortingets adgang til å kontrollere statsrådsprotokollene med sikte på å håndheve konsultasjonsplikten.

7.2 Riksrettens prøvingsintensitet

7.2.1 Introduksjon til problemstillingen

En særlig problemstilling som ikke har vært løftet frem i tidligere juridisk litteratur, er hvilken prøvingsintensitet riksretten kan anlegge ved vurderingen av om det foreligger brudd på konstitusjonelle plikter.³⁰⁹

Selv om det er Riksretten som i siste omgang avgjør om det foreligger brudd på konstitusjonelle plikter, herunder om konsultasjonsplikten er brutt, er det grunn til å spørre hvor intensiv

³⁰⁴ Slik også Sejersted (2002) s. 581.

³⁰⁵ Se lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker [riksrettergangsloven].

³⁰⁶ Statsrådets protokoller gjennomgås og behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. FO § 14 nr. 8 bokstav a.

³⁰⁷ Se forskrift 8. mars 1963 nr. 8 vedrørende egentlige militære kommandosaker (jfr. Grunnlovens §§ 28 og 31)

³⁰⁸ Se også Holmøyvik (2012) s. 193 fotnote 32.

³⁰⁹ Jeg har i mitt arbeid med masteroppgaven ikke kommet over juridisk litteratur som berører problemstillingen.

Riksretten skal være i sin overprøving av de øvrige statsmaktenes syn på om konsultasjonsplikten er brutt eller ikke.

Spørsmålet reiser interessante problemstillinger som har paralleller til de «alminnelige» spørsmålene om prøvingsintensitet; prøving av lovers grunnlovsmessighet og prøving av forvaltningsskjønnet. Samtidig er Riksretten en særdomstol, med kompetanse og begrunnelse som skiller domstolen fra de alminnelige domstolene. Dette medfører at spørsmålet ikke kan løses alene ved å trekke veksler på løsningen av spørsmålet om de alminnelige domstolenes prøvingsintensitet.

7.2.2 Riksretten kan og bør overprøve Stortingets syn på konsultasjonsplikten

Ettersom Riksretten pådømmer brudd på konstitusjonelle plikter i første og siste instans, er Riksretten en sentral anvender og fortolker av pliktreglene i Grunnloven og konstitusjonell sedvanerett. På samme måte som for den domstolskapede læren om grunnlovskontroll, bedriver Riksretten dermed en form for grunnlovskontroll. Men mens de alminnelige domstolene vurderer om lov eller stortingsvedtak er i tråd med konstitusjonelle regler,³¹⁰ vurderer Riksretten om representanter fra de øverste statsmaktene har handlet i tråd med disse reglene.

Det er sikker rett at de alminnelige domstolene, ved vurderingen av om en lovbestemmelse strider mot Grunnloven, skal legge vekt på Stortingets vurdering av lovens grunnlovsmessighet.³¹¹ Når det gjelder grunnlovsbestemmelser som regulerer statsmaktenes arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse, må domstolen i vid utstrekning respektere Stortingets grunnlovstolkning.³¹²

Konsultasjonsplikten regulerer forholdet mellom storting og regjering; statsmaktenes arbeidsmåte. Skulle Høyesterett tatt stilling til grunnlovsmessigheten av en lov som regulerer konsultasjonsplikten, måtte domstolen følgelig lagt stor vekt på Stortingets eget syn på innholdet i konsultasjonsplikten. Dette kan tilsi at også Riksretten må tillegge Stortinget syn stor vekt i en eventuell sak der brudd på konsultasjonsplikten er tema. Det er likevel flere omstendigheter som gjør dette til en uholdbar løsning.

³¹⁰ Se HR-2021-417-P avsnitt 71–81.

³¹¹ Tverberg (2021) s. 879–880.

³¹² jf. HR-2023-2030-P avsnitt 123 med videre henvisning til Rt. 1976 s. 1 på s. 5.

For det første skyldes dette at Riksretten har mer demokratisk legitimitet enn de alminnelige domstolene. Det er i hovedsak spenningsforholdet mellom Stortinget som folkevalgt organ og domstolene som begrunner at domstolene er tilbakeholdne med å overprøve Stortingets grunnlovstolkning.³¹³ Seks av Riksrettens medlemmer, og dermed flertallet av domstolens medlemmer, er valgt av Stortinget, jf. Grl. § 86 tredje ledd første punktum. Dette medfører at spenningsforholdet mellom Riksretten og Stortinget er mindre enn hva som er tilfellet for de alminnelige domstolene.

For det andre vil det i en Riksrettssak være tale om å ilegge sanksjoner for brudd på konsultasjonsplikten. Selv om konsultasjonsplikten som sådan regulerer statsmaktenes arbeidsmåte, vil tolkningen av konsultasjonsplikten i en riksrettssak være avgjørende for den anklagedes rettigheter.³¹⁴ På samme måte som ved domstolskontroll med grunnlovsbestemmelser som verner borgerne, tilsier hensynet til rettssikkerhet at Riksretten i en slik sak bør kunne prøve Stortingets syn fullt ut.³¹⁵

For det tredje tilsier hensynet til Riksrettens uavhengighet at den kan gå langt i å overprøve Stortingets syn på innholdet i konsultasjonsplikten. Som nevnt er det stortingsflertallet som tar ut tiltale for Riksretten. Dersom Riksretten er varsom med å overprøve dette flertallets syn på konsultasjonsplikten, vil stortingsflertallet gjennom sin beslutning om å ta ut tiltale for riksretten, også langt på vei avgjøre innholdet i Riksrettens dom. Den enkeltes krav til å bli dømt av en uavhengig og upartisk domstol, jf. Grl. § 95 første punktum, gjør dette til en klart uholdbar løsning.

For det fjerde kan det hevdes at Riksretten bør overprøve Stortingets syn fullt ut, ettersom dette vil sikre at reglene for statsmaktenes myndighetsutøvelse ikke avhenger av hvem som sitter i posisjon. Ettersom Riksretten er den autorative fortolkeren av de konstitusjonelle plikter, har Riksrettens tolkninger ikke bare betydning for den anklagedes rettigheter, men også for rammene for statsmaktenes myndighetsutøvelse. Dersom Riksretten er tilbakeholden med å

³¹³ Se Tverberg (2021) s. 857 første spalte; Innst. 263 S (2014–2015) s. 10 første spalte.

³¹⁴ Personen som en riksrettssak retter seg mot omtales ikke som «tiltalt», men som «anklagede», se for eksempel riksrettergangsloven § 8.

³¹⁵ Ved domstolskontroll med grunnlovsbestemmelser til vern om enkeltmenneskers personlige frihet eller sikkerhet, er domstolsprøvingen intensiv, se HR-2023-2030-P avsnitt 123.

overprøve Stortingsflertallets syn, vil rammene for statsmaktenes myndighetsutøvelse kunne avhenge av hvem som til enhver tid sitter i posisjon. Dette er uheldig.

Flere hensyn taler altså for at Riksretten fullt ut kan og bør overprøve stortingsflertallets syn på innholdet i konsultasjonsplikten og om den er brutt.

7.2.3 Riksretten kan overprøve regjeringens syn på konsultasjonsplikten

Riksretten kan utvilsomt ta stilling til om det foreligger en konsultasjonsplikt for regjeringen i den konkrete sak. Likevel kan det spørres om domstolen i tvilstilfellene bør være varsom med å overprøve regjeringens konkrete vurdering av om saken har et slikt alvor at konsultasjonene skulle vært gjennomført (subsumsjonen).

Spørsmålet forutsetter naturligvis at regjeringen i det hele tatt har vurdert om konsultasjoner er nødvendig. Hvis ikke er det heller ingen subsumsjon som Riksretten – kanskje – må være varsom med å overprøve.

Problemstillingen kan sammenlignes med de alminnelige domstolenes gyldighetsprøving av forvaltningsvedtak. Når de alminnelige domstolene står overfor vurderinger av utpreget faglig eller politisk karakter, er de gjerne tilbakeholden med å overprøve forvaltningens subsumsjon.³¹⁶ Dette er begrunnet i maktfordelingshensynet; de alminnelige domstolene har mindre demokratisk legitimitet og spesiell fagkompetanse enn forvaltningen.³¹⁷

Riksretten er etter Grl. § 86 gitt særlig kompetanse til å pådømme brudd på konstitusjonelle plikter i første og siste instans. Det er derfor vanskelig å hevde at maktfordelingshensynet tilsier at Riksretten ikke har kompetanse til å overprøve regjeringens subsumsjon i en sak der brudd på konsultasjonsplikten er tema. Likevel kan det hevdes at Riksretten i tvilstilfellene bør være varsom med å gå for langt i å overprøve regjeringens subsumsjon.

Spørsmålet om en utenrikssak er særlig viktig – og dermed om saken nødvendiggjør konsultasjoner – er et utpreget faglig og politisk spørsmål. Som behandlet i pkt. 5.2 ovenfor, kan det oppstilles enkelte momenter som danner utgangspunkt for vurderingen. Basert på disse momentene må det likevel foretas en skjønnsmessig og ofte vanskelig subsumsjon. Selv om Riksretten har en viss demokratisk legitimitet og er en særdomstol som nettopp skal håndheve

³¹⁶ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 36–40.

³¹⁷ Se Moen (2019) s. 105 og 110 flg.

de konstitusjonelle plikter, kan det diskuteres hvor egnet den er til å avgjøre akkurat hvor grensen går for når en utenrikssak må anses som særlig viktig.

Videre kan det anses uheldig om Riksretten konstaterer brudd på konsultasjonsplikten i tvilstilfellene. Trolig er vårt politiske system best tjent med at det konstitusjonelle ansvaret forbeholdes tilfellene av de klare pliktbruddene, og at de mindre åpenbare tilfellene sanksjoneres med parlamentariske midler. Som Gulbranson skriver: «Riksretten er et farlig våpen som må spares til det virkelig er behov for den».³¹⁸ Også dette tilsier at Riksretten bør være tilbakeholden med å overprøve regjeringens subsumsjon i tvilstilfellene.

Det hører med til argumentasjonen at en statsråd som på en samvittighetsfull måte har vurdert en utenrikssaks viktighet og likevel «trådt feil», ikke vil oppfylle skyldkravet, jf. ansvarlighetsloven § 4. Men uavhengig av om skyldkravet er oppfylt kan det være svært belastende å få dom på at en har opptrådt i strid med sine konstitusjonelle plikter. At en statsråd i tvilstilfellene sjeldent vil kunne straffes for pliktbruddet, er derfor ikke et vektig argument mot at Riksretten i tvilstilfellene bør være tilbakeholden i sin overprøving av regjeringens subsumsjon.

Etter dette er min konklusjon at Riksretten – selv om den har kompetanse til fullt ut å overprøve regjeringens vurdering av en utenrikssaks viktighet – i tvilstilfellene bør være tilbakeholden med å overprøve regjeringens subsumsjon.

7.3 Kan brudd på konsultasjonsplikten lede til straffansvar?

Nå som riksrettens prøvingskompetanse i en sak om brudd på konsultasjonsplikten er kartlagt, er spørsmålet om brudd på konsultasjonsplikten kan lede til straffansvar. Ettersom konsultasjonsplikten må utledes av konstitusjonell sedvanerett, er det et sentralt spørsmål om legalitetsprinsippet står i veien for domfellelse, jf. Grl. § 96 og EMK art. 7.³¹⁹

Det følger av Grl. § 96 at «[i]ngen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom». Etter sin ordlyd gjelder legalitetsprinsippet for enhver straffesak, også for Riksretten. Samtidig uttalte Kosmo-utvalget at «[d]et kan være noe tvilsomt om Grunnloven § 96 i det hele tatt får anvendelse – og eventuelt i hvor stor grad – på straffbare forhold som pådømmes ved

³¹⁸ Gulbranson (2024) s. 310.

³¹⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma 1950.

riksrett». ³²⁰ Uttalelsen tilsier isolert sett at legalitetsprinsippet har begrenset betydning for vurderingen av om Riksretten kan ilegge straffansvar for brudd på konsultasjonsplikten.

Det er imidlertid vanskelig å forstå hvorfor hensynet til maktfordeling og forutberegnelighet – som begrunner legalitetsprinsippet – ikke skal gjelde i en riksrettssak. Riktignok har riksretten mer demokratisk forankring enn de alminnelige domstolene, men betenkelighetene ved riksrettsordningen – at den kan brukes som politisk verktøy og at domstolen dømmer i første og siste instans – tilsier at legalitetsprinsippet bør gjelde med styrke. Hensynet om likhet for loven etter Grl. § 98 tilsier også at legalitetsprinsippet skal gjelde når straff ilegges av Riksretten, på lik linje med når straff ilegges av de alminnelige domstolene. Ettersom Kosmo-utvalgets uttalelse også er i strid med ordlyden i Grl. § 96, kan den vanskelig opprettholdes.

Ansvarlighetsloven regulerer straffansvaret for handlinger som påtales ved Riksrett, jf. ansvarlighetsloven § 1. Når jeg i det følgende skal tolke ansvarlighetsloven med sikte på å undersøke om brudd på konsultasjonsplikten kan straffes, er legalitetsprinsippet derfor en skranke for hvilke tolkninger som kan aksepteres.

Legalitetsprinsippet stiller krav til en tilgjengelig straffebestemmelse (tilgjengelighetskrav), samt at bestemmelsen som danner grunnlag for straffansvar må være tilstrekkelig klar (klarhetskrav). ³²¹

Tilgjengelighetskravet innebærer blant annet at straff bare kan ilegges med hjemmel i lovtekst. Ettersom konsultasjonsplikten er ulovfestet, kan det diskuteres hvorvidt det er i tråd med tilgjengelighetskravet å ilegge straff som følge av brudd på konsultasjonsplikten. Det er imidlertid bare straffetrusselen, og ikke gjerningsbeskrivelsen, som må fremgå av formell lov. ³²² Selv om konsultasjonsplikten som sådan «bare» følger av konstitusjonell sedvanerett, følger straffetrusselen av ansvarlighetsloven. Følgelig står tilgjengelighetskravet ikke i veien for å pådømme brudd på konsultasjonsplikten.

Derimot kan det hevdes at klarhetskravet gjør det problematisk å ilegge straff når deler av gjerningsbeskrivelsen må utledes av ulovfestet rett. Klarhetskravet oppstiller for det første et

³²⁰ Dokument nr. 19 (2003–2004) s. 33 første spalte.

³²¹ Se HR-2020-2019-A avsnitt 14 med videre henvisninger.

³²² Andenæs og Fliflet (2017) s. 291; Castberg 1964 II s.54; Morgenstjerne 1927 II s. 363 jfr. s. 184.

krav om at straffansvar må ilegges med hjemmel i straffebudets ordlyd.³²³ For det andre oppstilles et krav om at ordlyden er så klar at en med rimelighet kan forutse straffansvar.³²⁴

Det er to bestemmelser i ansvarlighetsloven som kan tenkes å danne grunnlag for et straffansvar for brudd på konsultasjonsplikten; ansvarlighetsloven § 8 bokstav c og ansvarlighetsloven § 11.

Etter ansvarlighetsloven § 8 bokstav c straffes «det medlem av Statsrådet som ved handling eller undlatelse bevirker (...) at protokoller, dokumenter eller opplysninger som skal meddeles Stortinget blir tilbakeholdt».

En alminnelig språklig forståelse av ordlyden omfatter ethvert bidrag til at protokoller, dokumenter eller opplysninger som Stortinget har krav på å få, holdes tilbake. Rent språklig kan unnlattelse av å konsultere Stortinget utgjøre et slikt bidrag til å tilbakeholde opplysninger. Straffansvar for brudd på konsultasjonsplikten omfattes følgelig av straffebudets ordlyd.

Mer uklart er det om en med rimelighet kan forutse straffansvar for brudd på konsultasjonsplikten etter ansvarlighetsloven § 8 bokstav c. Dette skyldes at innholdet i og eksistensen av den konstitusjonelle konsultasjonsplikten er uklart og omstridt – noe denne avhandlingen i seg selv er et eksempel på. Riktignok er det en klar forventning om at Stortinget skal konsulteres i de viktigste utenrikssakene. Det er likevel delte meninger om denne forventningen har dannet grunnlag for en rettslig plikt. Inntil konsultasjonsplikten stadfestes av Riksretten eller av Stortinget, er det derfor vanskelig å hevde at en statsråd med rimelighet kan forutse at brudd på konsultasjonsplikten er straffbart etter ansvarlighetsloven § 8 bokstav c. Den samme begrunnelsen gjør seg gjeldende for ansvarlighetsloven § 11.

Etter dette må det konkluderes med at det ikke er hjemmel i norsk rett for å straffe brudd på konsultasjonsplikten.

Selv om straffansvar for brudd på konsultasjonsplikten er utelukket, kan brudd på konsultasjonsplikten prinsipielt sett lede til erstatningsansvar, jf. ansvarlighetsloven § 7. Bestemmelsen ble endret i 2007,³²⁵ og illustrerer at Riksretten i dag ikke kun er en straffedomstol, men en ansvarsdomstol. Men ettersom konsultasjonsplikten ikke legger

³²³ HR-2020-2019-A avsnitt 16.

³²⁴ HR-2020-955-A avsnitt 22.

³²⁵ Se Dokument nr. 8:22 (2006–2007) s. 3 første spalte.

begrensninger på regjeringens materielle beslutningsmyndighet i utenrikssaker, er det vanskelig å se at unnlatte konsultasjoner skal være en nødvendig betingelse for et eventuelt økonomisk tap.

Oppsummert er adgangen til å sanksjonere brudd på den konstitusjonelle konsultasjonsplikten med rettsmidler, i dag begrenset. Ettersom konsultasjonene sikrer Stortingets medvirkning i flere særlig viktige utenrikssaker, er det uheldig at pliktbruddet bare kan resultere i parlamentariske reaksjoner. Riktignok er de parlamentariske sanksjonsmidlene tilstrekkelig til å sikre daglig drift mellom storting og regjering. Men dersom en regjering først grovt tilsidesetter sin plikt til å involvere Stortinget i særlig viktige utenrikssaker, bør dette også kunne lede til straffansvar.³²⁶ Dette bringer meg over til avhandlingens avslutning: Hvordan bør konsultasjonene reguleres fremover?

8 Konsultasjoner i fremtiden

8.1 Bør konsultasjonsplikten grunnlovsfestes?

Jeg har i denne avhandlingen konkludert med at regjeringen har en konstitusjonell konsultasjonsplikt overfor Stortinget i særlig viktige utenrikssaker. Ettersom plikten har grunnlag i konstitusjonell sedvanerett, er det naturlig å spørre om konsultasjonsplikten bør grunnlovsfestes.

Hensynet til forutberegnelighet taler for at konsultasjonsplikten bør grunnlovsfestes. Det har i juridisk litteratur og i det politiske liv vært fremholdt ulike syn på konsultasjonspliktens eksistens.³²⁷ Ettersom avklaring gjennom en riksrettssak i nær fremtid er usannsynlig, er grunnlovsfesting av konsultasjonsplikten nødvendig for å fjerne all tvil om pliktens eksistens. Videre er grunnlovsfesting av konsultasjonsplikten en forutsetning for at brudd på plikten kan lede til straffansvar.

På den annen side kan hensynet til fleksibilitet tilsi at konsultasjonsplikten ikke bør grunnlovsfestes, noe statsministeren også har fremholdt.³²⁸ Ettersom konsultasjonsplikten har vokst frem gjennom statsmaktenes praksis, har det vært opp til statsmaktene selv å definere rammene for konsultasjonsordningen. En grunnlovsfesting av plikten vil kunne begrense dette

³²⁶ Begrunnelsen er nærmere omtalt under pkt. 4.4.4.

³²⁷ Som omtalt under pkt. 4.4.2.

³²⁸ Se Støre (2024) s. 18.

handlingsrommet. Det er imidlertid bare tale om å grunnlovsfeste konsultasjonsplikten eksistens i særlig viktige utenrikssaker. Den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene vil det fortsatt være opp til storting og regjering å regulere. Hensynet til fleksibilitet vil dermed langt på vei være ivaretatt også ved en grunnlovsfesting av konsultasjonsplikten.

Etter dette er min konklusjon at konsultasjonsplikten bør grunnlovsfestes. Dermed oppstår spørsmålet om hvordan en slik bestemmelse bør se ut.

Konsultasjonsplikten ble foreslått grunnlovsfestet ved Dokument 12:27 (2019–2020).³²⁹ Forslagsstillerne fremsatte seks ulike alternativer til formuleringer av konsultasjonsplikten, der plikten ble inntatt i et nytt andre ledd i Grl. § 26.³³⁰ Det vil føre for langt av gårde å kommentere hvert enkelt forslag. Felles for alle forslagene er at regjeringen skal ha plikt til å konsultere Stortinget i særlig viktige utenrikssaker.

Jeg kan langt på vei slutte meg til grunnlovsforslagene som er fremsatt, med etter mitt syn bør adgangen til i ekstraordinære situasjonene å fravike konsultasjonsplikten, komme til uttrykk i bestemmelsen. Dette er også en forutsetning for at bestemmelsen kan oppstille orienteringsplikten som gjelder i disse tilfellene.

Jeg foreslår at Grl. § 26 nytt andre ledd kan lyde:

Regjeringen skal konsultere Stortinget før den treffer beslutning eller iverksetter tiltak i utenrikssaker av særlig viktighet. Slike konsultasjoner kan likevel utsettes dersom det er tvingende nødvendig å treffe en avgjørelse hurtig eller under strengt hemmelighold. For det tilfellet at konsultasjoner utsettes, skal Stortinget orienteres så snart som mulig.

—

Regjeringa skal rådføre seg med Stortinget før ho tek avgjerd eller set i verk tiltak i utanrikssaker av særleg viktighet. Slike rådgjevingar kan likevel utsetjast om det er tvingande

³²⁹ Forslaget er i stor grad basert på forslag til endringer i Grunnloven §§ 25 og 26 fra professorene Benedikte Moltumyr Høgberg, Christoffer Conrad Eriksen og Eirik Holmøyvik, oversendt Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé 10. august 2020, se Dokument 12:27 (2019–2020) s. 1 note 1.

³³⁰ Dokument 12:27 (2019–2020) s. 8.

naudsynt å ta ei avgjerd raskt eller under streng hemmelegheit. For det tilfelle at slike rådgjevingar utsetjast, skal Stortinget orienterast så snart som mogleg.

Nåværende Grl. § 26 andre ledd blir nytt tredje ledd.

8.2 Hvordan bør gjennomføringen av konsultasjonene reguleres?

Ovenfor ble det uttalt at det bare er konsultasjonsplikts kjerne som skal grunnlovfestes, og at det bør være opp til storting og regjering selv å regulere den nærmere prosedyren for ordningen. Spørsmålet i det følgende er hvordan denne prosedyren best kan reguleres.

Det har vært diskutert hvor hensiktsmessig det er å la den nærmere prosedyren være regulert i Stortingets forretningsorden, eventuelt om spørsmålet bør reguleres i ordinær lov, regjeringsinstruksen eller en kombinasjon av disse.³³¹

En nærmere regulering av konsultasjonsordningen i lovs form fremstår tungvint og unødvendig formalistisk. Dersom pliktens kjerne er grunnlovsfestet, er det heller ikke behov for å sikre ordningen gjennom formell lov. Legalitetsprinsippet vil uansett være ivaretatt.

Et annet alternativ er å regulere prosedyren gjennom regjeringsinstruksen.³³² Regjeringsinstruksen er regjeringens rettslige rammeverk.³³³ Ettersom konsultasjonsplikten påligger regjeringen, kan dette tilsi at prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene bør inntas i regjeringens eget regelverk.

Forholdet mellom storting og regjering er imidlertid i liten grad berørt i regjeringsinstruksen. Dermed passer ikke reguleringen av konsultasjonsordningen inn i instruksen. I tillegg kan det anses betenkelig at den nærmere prosedyren for regjeringens plikter overfor Stortinget, til enhver tid kan endres av regjeringen gjennom kongelig resolusjon. Følgelig er min vurdering at regjeringsinstruksen ikke er egnet for en nærmere regulering av konsultasjonsordningen.

Stortingets forretningsorden er etter mitt syn det beste regelverket for å regulere den nærmere prosedyren for konsultasjonene. Arbeidsmåten til de øvrige komiteene på Stortinget er regulert i forretningsordenen. Hensynet til sammenheng i regelverket blir dermed best ivaretatt om

³³¹ Se Søreide (2023) s. 3.

³³² Instruks 23. mars 1909 for Regjeringen (regjeringsinstruksen).

³³³ Berger (2023) stjernenote.

konsultasjonsordningen, som i all hovedsak foregår med én av Stortingets komiteer, også inntas i FO. Videre sikrer regulering gjennom FO Stortinget kontroll med den nærmere prosedyren for konsultasjonene, samtidig som ordningen relativt enkelt kan tilpasses endrede behov. Et tilleggsargument er at prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene i Stortingets forretningsorden kan reguleres med rettslig bindende virkning overfor regjeringen.³³⁴ Etter mitt syn er derfor Stortingets forretningsorden best egnet til å regulere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene.

Stortingets forretningsorden § 16 synes langt på vei å fungere godt som en regulering av konsultasjonsordningen mellom storting og regjering. Riktignok er det fra enkelte holdt anført at konsultasjonsordningen tjener mer som et redskap for regjeringen enn for Stortinget.³³⁵ Hemmeligholdet som preger konsultasjonspraksisen er også kritisert.³³⁶ Men behovet for å treffe hurtige avgjørelser under strengt hemmelighold medfører at konsultasjoner med Stortingets plenum for åpne dører vanskelig kan være en hovedregel. Derimot kan en slik form for konsultasjoner gjennomføres unntaksvis, noe FO § 16 syvende ledd i dag åpner for.

Som omtalt ovenfor, kan det imidlertid hevdes at terskelen for å legge en sak frem for Stortingets plenum bør senkes.³³⁷ Adgangen brukes i dag sjeldent. Før bestemmelsen ble endret i 2001, tilfalt denne kompetansen fire av komiteens medlemmer.³³⁸ For å sikre bedre demokratisk kontroll med de viktige utenriksbeslutningene, er det hensiktsmessig at adgangen til å bringe en sak inn for Stortingets plenum, igjen tilfaller fire av komiteens medlemmer.

Videre kan det spørres om FO § 16 andre ledd bør endres, slik at rekkevidden av konsultasjonsordningen etter bestemmelsen bedre samsvarer med regjeringens konstitusjonelle plikt til å konsultere Stortinget. Som vi husker fra tidligere drøftelser, gjelder konsultasjonsplikten bare i de særlig viktige utenriksaker. Konsultasjonsordningen etter FO § 16 andre ledd gjelder på sin side langt flere saker.

Når jeg likevel ikke ser et behov for å endre utformingen av FO § 16 andre ledd, skyldes dette at bestemmelsen bare regulerer den nærmere prosedyren for gjennomføringen av

³³⁴ Dette ble drøftet under pkt. 6.1 ovenfor.

³³⁵ Eckhoff (1980) s. 293–294.

³³⁶ Se Grunnlovsforslag 22 (2019–2020) inntatt i Dokument 12:22 (2019–2022).

³³⁷ Dette var tema under pkt. 6.2.3 ovenfor.

³³⁸ Innst. S. nr. 285 (2000–2001) s. 1.

konsultasjonene.³³⁹ Dersom regjeringen ønsker å konsultere Stortinget om et rent nasjonalt anliggende, bør den nærmere prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene være regulert. Konsultasjonsplikten som sådan vil fremgå av Grl. § 26 nytt andre ledd. Så lenge dette kommer til uttrykk i forarbeidene til grunnlovsendringen, bør avviket mellom regjeringens konsultasjonsplikt og reguleringen av gjennomføringen av konsultasjonene, ikke by på problemer. Etter mitt syn er det derfor ikke hensiktsmessig eller nødvendig å endre Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd.³⁴⁰

8.3 Bør ansvarlighetsloven endres?

Som tidligere nevnt er det tvilsomt om Riksretten i dag har adgang til å straffe brudd på konsultasjonsplikten.³⁴¹ Dette skyldes i hovedsak at konsultasjonsplikten er konstitusjonell sedvanerett. Dersom konsultasjonsplikten grunnlovfestes, vil det trolig være tilstrekkelig hjemmel i dagens ansvarlighetslov for å straffe brudd på plikten. Enten i medhold av ansvarlighetsloven § 8 bokstav c eller ansvarlighetsloven § 11. Forutberegnelighetshensyn tilsier likevel at det inntas et eget straffebud som eksplisitt regulerer konsultasjonsplikten.

Det kan tenkes flere alternative løsninger til et nytt straffebud om konsultasjoner. Et alternativ er å innta et straffebud om konsultasjoner i nåværende ansvarlighetsloven § 8, slik at ny § 8 bokstav d omfatter brudd på konsultasjoner. Et annet alternativ er å innta et ledd om konsultasjoner i nåværende ansvarlighetsloven § 9. Et tredje alternativ er å plassere straffebudet om konsultasjoner i en egen bestemmelse, f.eks. som ny ansvarlighetsloven § 11 slik at dagens § 11 blir ny § 12.

Den nære sammenhengen mellom konsultasjonsplikten og regjeringens opplysningsplikt, gjør at det etter min mening er mest naturlig å innta et straffebud om konsultasjoner i nytt første ledd til nåværende § 9, som regulerer brudd på opplysningsplikten. Etersom strafferammen for brudd på opplysningsplikten er på bøter eller fengsel inntil 5 år, bør det samme gjelde for brudd på konsultasjonsplikten. Videre gjelder straffelovgivningen med mindre noe annet følger av ansvarlighetsloven. Dermed kan både forsøk på brudd og medvirkning til brudd på konsultasjonsplikten, straffes, jf. straffeloven §§ 16 og 17, jf. ansvarlighetsloven § 1 andre ledd.

³³⁹ Som fastslått under pkt. 6.1.

³⁴⁰ Motsatt Dokument 12:27 (2019–2020) s. 7 første spalte, som forutsetter at forslaget om å endre Grl. §§ 25 og 26 nødvendiggjør endringer i FO § 16.

³⁴¹ Se pkt. 7.4.

Ny ansvarlighetsloven § 9 første ledd kan f.eks. lyde:

Det medlem av Statsrådet som ved handling eller undlatelse bevirker at Stortinget ikke konsulteres før regjeringen treffer beslutning eller iverksetter tiltak i utenrikssaker av særlig viktighet, straffes med bøter eller fengsel inntil 5 år.

Nåværende ansvarlighetsloven § 9 første og andre ledd blir nytt andre og tredje ledd.

Referanseliste

Rettskilder

Norske lover

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814
- 1932 Lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker [riksrettergangsloven].
- 1950 Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven].
- 1987 Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2018 Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

Forskrifter, regelverk og instruks

- 1909 Instruks 23. mars 1909 for Regjeringen (regjeringsinstruksen).
- 1963 Forskrifter vedr. egentlige militære kommandosaker (jfr. Grunnlovens §§ 28 og 31)
- 2005 Bevilgningsreglement 26. mai 2005 nr. 876
- 2012 Stortingets forretningsorden 7. juni 2012
- 2019 Reglement 20. juni 2019 for avgradering av dokumenter utstedt i Stortinget

Forarbeider og stortingsdokumenter

Lov- og grunnlovsforslag

- Dokument nr. 15 (1963 – 64) Forslag fra Tim Greve, vedtatt til fremsettelse av Didrik Cappelen, Gunnar Garbo og Finn Moe, til endring av Grunnlovens § 75.
- Dokument nr. 8:22 (2006–2007) Representantlovsforslag om lov om endringer i lov 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett og lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker

Dokument 12:22 (2019–2020) Grunnlovsforslag om endring i § 25 (om mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet)

Dokument 12:27 (2019–2020) Grunnlovsforslag om endringer i §§ 25 og 26 (om forsvarsmakten og utenriksstyret)

Meldinger og proposisjoner til Stortinget

Meld. St. 5 (2012–2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

Meld. St. 36 (2016–2017) Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk

Prop. 44 S (2022–2023) Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)

Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina

Innstillinger til Stortinget og Odelstinget

Innst. S. nr. 1 (1922) Innstilling fra reglementskomiteen angående forandringer i Stortingets forretningsorden

Innst. S. XXXXI (1923) Innstilling fra reglementskomiteen om forandringer i Stortingets forretningsorden

Innst. O. XXX (1933) Innstilling fra protokollkomiteen angående den konstitusjonelle side ved Grønlandssaken

Innst. S. nr. 166 (1933) Innstilling fra Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite angående Grønlandssaken

Innst. S. nr. 16 (1950) Innstilling fra den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité om Stortingets samtykke til å ratifisere avtale mellom Norge og Amerikas Forente Stater om gjensidig hjelp på forsvarets område (Våpenhjelpavtalen), om fullmakt til å motta materiell under denne avtale og om dekning av utgifter i forbindelse med våpenhjelpen

Innst. S. nr. 274 (1965–66) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag fra Tim Greve til endring i Grunnlovens § 75 f og g

Innst. S. nr. 2 (1972–1973) Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i forretningsordenen (komitéordningen)

Innst. S. nr. 352 (1972–1973) Innstilling fra den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité om «Crotale»-saken

Innst. S. nr. 285 (2000–2001)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden
Innst. S. nr. 210 (2002–2003)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning
Innst. S. nr. 38 (2007–2008)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – europapolitikken
Innst. 350 S (2011–2012)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om språklig og teknisk revisjon av Stortingets forretningsorden
Innst. 177 S (2013–2014)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag om språklig fornyelse av Grunnloven (Dokument 12:21 (2011–2012)), grunnlovsforslag om en nynorsk versjon av Grunnloven (Dokument 12:22 (2011–2012)) og grunnlovsforslag fra om vedtak av Grunnloven på tidsmessig bokmål og nynorsk (Dokument 12:25 (2011–2012))
Innst. 263 S (2014–2015)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter (romertallene X og XXIV)
Innst. 103 L (2017–2018)	Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
Innst. 406 S. (2017–2018)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om Rapport fra arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel (Dokument 3:12 (2016–2017))
Innst. 226 S (2018–2019)	Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om Libya-utvalgets rapport
Innst. 426 S (2018–2019)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – behandling av gradert informasjon mv
Innst. 410 S. (2021–2022)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag om endring i § 25 (om mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet) og Grunnlovsforslag om endringer i §§ 25 og 26 (om forsvarsmakten og utenriksstyret)

Innst. 218 S (2022–2023) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)

Forhandlinger – Riksforsamlingen, Stortinget og Odelstinget

Riksforsamlingens forhandlinger bd. I (1914)	Riksforsamlingens forhandlinger. 1 : Protokoller med bilag og tillæg
Riksforsamlingens forhandlinger, bd. III (1916)	bd. III (1916) – Riksforsamlingens forhandlinger. 3 : Grundlovsutkast.
S.tid. nr. 7 1917	Om nedsættelse av en specialkomite
S.tid. nr. 21 1919	Nedsættelse av en utenrikskomite
S.tid. nr. 9 1922	Ang. foarndr. i Stortingets forretningsorden
S.tid. nr. 495 1923	Om forandr. i Stortingets forretningsorden
O.tid. nr. 119 (1933)	Grønlandssaken
S.tid. nr. 271 (1933)	Grønlandssaken
S.tid. nr. 448 (1966–1967)	Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Tim Greve til endring i Grunnlovens § 75 f og g (innst. S. nr. 274, jfr. Forslag nr. 14 i Dok. nr. 15 for 1963–64)
S.tid. nr. 5 (1972–1973)	Endr. i forretningsordenen (komiteordningen)
S.tid. nr. 474 (1972–1973)	«Crotale»-saken
S.tid. nr. 147 (2002–2003)	Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon
S.tid. nr. 18 (2006–2007)	Sak behandlet 19. okt. 2006 i den utvidede utenrikskomité (sak 1: Afghanistan – styrkebidrag), og innbrakt for Stortinget i medhold av forretningsordenens § 13 siste ledd
S.tid. nr. 25 (2010–2011)	Sak behandlet 16. november 2010 i den utvidede utenriks- og forsvarskomité og innbrakt for Stortinget vedrørende situasjonen i Heimevernet og betydningen for Forsvaret

Rapport til Stortinget

Dokument nr. 11 (1968–1969)	Innstilling fra « <i>Utvalget til å vurdere muligheten av å gjennomføre endringer i protokollkomitéens arbeidsoppgaver m.v.</i> »
Dokument nr. 14 (2002–2003)	Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon
Dokument nr. 19 (2003–2004)	Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen
Libya-rapporten	Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011 – Rapport fra Libya-utvalget
Dokument 21 (2020–2021)	Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

Referat fra møter i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité (DUUK)

DUUK 24. oktober 1935	Redegjørelse av utenriksministeren om sanksjonsspørsmålet i Italia-Etiopia-konflikten
DUUK 7. juli 1947	Redegjørelse fra utenriksminister Lange om Marshall-planen
DUUK 31. januar 1961	Fiskeriminister Lysø forela spørsmålet om når den nye fiskerigrense skal settes i kraft.
DUUK 30. mai 1967	Redegjørelse av utenriksminister Lyng om situasjonen i Midtøsten.
DUUK 28. mars 1973	Redegjørelse av handelsminister Hallvard Eika om situasjonen i forhandlingene med EF.
DUUK 22. november 1974	Redegjørelse av utenriksminister Knut Frydenlund om avstemning over Palestina-resolusjonen i FN.
DUUK 5. desember 1975	Redegjørelse av utenriksminister Knut Frydenlund om: 1) Bygging av skip for Indonesia. 2) Dialogen i Paris mellom industriland og u-land. 3) Spørsmål om avstemning i FN.

DUUK 7. januar 1976	Redegjørelse av forsvarsminister Fostervoll om nye forholdsregler mot fremmede uvannsbåter som krenker norsk territorium.
DUUK 6. april 1978	Redegjørelse av utenriksminister Frydenlund om Hopen-saken.
DUUK 10. desember 1979	Orientering av statsminister Nordli om det forestående NATO-møtet. Supplerende orientering av utenriksminister Knut Frydenlund om samme sak.
DUUK 25. mars 1981	Orientering av statsminister Brundtland om avtale med Sverige om økonomisk samarbeid, særlig på industri- og energiområdene. Redegjørelse av utenriksminister Knut Frydenlund under "Eventuelt" om matvareeksport til Polen.
DUUK 27. august 1982	Redegjørelse av utenriksminister Stray om situasjonen i Libanon og UNIFIL-styrken.
DUUK 23. november 1982	Redegjørelse av utenriksminister Stray avstemning i FN vedrørende forslag om «frysing» av kjernefysiske våpen.
DUUK 31. oktober 1985	Redegjørelse av utenriksminister Stray om fortsatt norsk deltagelse i UNIFIL. Under "Eventuelt" redegjorde forsvarsminister Anders C. Sjaastad for det nylig avholdte NPG-møtet i Brussel.
DUUK 5. desember 1985	Redegjørelse fra utenriksminister Stray om klagesaken mot Tyrkia for Den europeiske menneskerettighetskommisjon
DUUK 28. august 1990	Erik Solheim kommenterte innkallelsen og lekkasjer fra møtene. Redegjørelse fra utenriksminister Bondevik og statsråd Vraalsen om krisen i Golfen
DUUK 14. september 1990	Carl I. Hagen tok opp spørsmålet om lekkasjer fra møtene i komiteen. Sak 1: Redegjørelse fra utenriksminister Bondevik og statsråd Vraalsen om Gulf-krisen og ytterligere tiltak. Sak 2: Redegjørelse fra statsråd Kullmann Five om eksportlisens for militært materiell fra Kværner/Raufoss til land i Golfområdet.
DUUK 12. oktober 1990	Redegjørelse fra statsråd Kaci Kullmann Five om GATT og EØS-forhandlingene.
DUUK 19. oktober 1990	Redegjørelse fra statsråd Skauge om valutasituasjonen
DUUK 12. desember 1991	Redegjørelse fra statsråd Kristensen og utenriksminister Stoltenberg om det europeiske energicharter

Øvrige dokumenter

- NOU 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser
- Dokument nr. 1 (1922) Fra Stortingets presidentskap 1921 1. ang. Utenrikskomiteen. 2. forretningsordenen (herunder interpellasjonsreglene)

Rettspraksis og forvaltningspraksis

Rt. 1976 s. 1

Rt. 2007 s. 257

Rt. 2014 s. 1104

Rt. 2015 s. 193

HR-2020-955-A

HR-2020-2019-A

HR-2021-417-P

HR-2021-655-P

HR-2023-2030-P

Lovavdelingen (2007) Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling.
Tolkningsuttalelse av 12.02.2007: § 26 - *Samtykke fra Stortinget ved innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen*. Saksnummer 200700764 EO KHR

Lovavdelingen (2013) Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling.
Tolkningsuttalelse av 06.03.2013: § 26 - *Opphevelse av et norsk forbehold til COTIF-regelverket - forholdet til Grunnloven § 26 annet ledd mv*. Saksnummer 12/6165 EO ATV/AND

Resolusjoner og brev

- Kongelig resolusjon av 22. mars 1978 UNIFIL. Norske styrker i Libanon (1978)
- Kongelig resolusjon av 23. mars 2011 Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)
- Søreide (2023) Brev fra Søreide, Ine, E., *Anmodning om innspill til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv*. 09.10.2023. [innhentet ved innsynsbegjæring til Statsministerens kontor 08.01.24]

Støre (2024)

Brev fra Støre, Jonas, G., *Innspill til utredning av mulige endringer i Grunnloven §§ 25 og 26* 05.01.24. [innhentet ved innsynsbegjæring til Statsministerens kontor 08.01.24]

Øvrige rettskilder

Traktat for det nordatlantiske området (Atlanterhavspakten), Washington 4. april 1949

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma 1950.

Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. Svensk författningssamling 1974:152

Litteratur

Bøker og fagartikler

- Andenæs (1998) Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. 8. utg.. Oslo: Tano Aschehoug, 1998.
- Andenæs og Fliflet (2017) Andenæs, Johs., og Arne Fliflet. *Statsforfatningen i Norge*. 11. utg. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2017.
- Aschehoug (1879) Aschehoug, T.H. *Norges offentlige Ret: 2: Norges nuværende Statsforfatning*. Vol. 2. Christiania: Feilberg & Landmark, 1879.
- Aschehoug (1892) Aschehoug, T.H. *Norges nuværende Statsforfatning: 2*. 2. utg. Christiania: Mallings, 1892.
- Askim mfl. (2024) Askim, Jostein, Yngve Flo, Eirik Holmøyvik, Kristoffer Kolltveit, Marte Mangset og Bjørn Erik Rasch. *Regjeringen: historien, makten og hverdagen*. 1. utgave.. Bergen: Fagbokforlaget, 2024.
- Berg (2016) Berg, Roald. *Norsk utanrikspolitikk etter 1814*. Oslo: Samlaget, 2016.
- Berger (2023) Berger, Kirsten. «Karnov lovkommentar til regjeringsinstruksen.» I *Lovdata Pro* (2023) [hentet 28.04.2024].
- Berggrav (1994) Berggrav, Dag. *Slik styres Norge: Kongen, regjeringen og Stortinget i norsk statsliv*. Oslo: Schibsted, 1994.
- Bernt, Mæhle og Jacobsen (2007) Bernt, Jan Fridthjof, Synne Sæther Mæhle og Jørn Jacobsen. *Rett, samfunn og demokrati: innledning til juss-studiet*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2007.

- Boe (2021) Boe, Erik. *Rettskildelære under debatt*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- Castberg (1964) Castberg, Frede. *Norges statsforfatning: I*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1964.
- Castberg II (1964) Castberg, Frede. *Norges statsforfatning: II*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1964.
- Colban (1961) Colban, Erik, *Stortinget og utenrikspolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget, 1961.
- Eckhoff (1980) Eckhoff, Torstein. «Stortingets Unnfallenhet i Saker Om Utenriks- og sikkerhetspolitikk.» *Lov og rett* vol. 19, no. 5 (1980): 275–294. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-1980-05-02>.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein, and Jan E. Helgesen. *Rettskildelære*. 5. utg. [redigert av] Jan E. Helgesen. Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Eckhoff og Smith (2018) Eckhoff, Torstein, og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 11. utg. ved Eivind Smith. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Eriksen (2018) Eriksen, Christoffer Conrad. «Utredning av konstitusjonelle rammer for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner». *Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011. Rapport fra Libya-utvalget*. Oslo: Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2018 s. 220–260.
- Fermann (2013) Fermann, Gunnar. *Utenrikspolitik og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2013.
- Galtung (2020) Galtung, Ida Andenæs. *Med høyeste befaling: om internasjonale militæroperasjoner og grunnloven § 26*. Bergen: Fagbokforlaget, 2020.
- Graver (2019) Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Gulbranson (2024) Nordby, Marius Gulbranson. *Riksrett: sovende motmakt*. Oslo: Cappelen Damm, 2024.
- Hansen og Mo (1993) Hansen, Guttorm, Erik Mo. *Om Stortingets arbeidsordning: Stortingets forretningsorden med kommentarer*. Oslo: Stortinget, 1993.
- Heidar (1983) Heidar, Knut. *Norske politiske fakta 1884–1982*. Oslo: Universitetsforlaget, 1983.
- Heide (1998) Heide, Rambjør. «Norsk konstitusjonell nødrett og den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 15.» *Jussens venner* vol. 33,

- no. 4 (1998): 246–265.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-1998-04-04>.
- Helgesen (1977) Jan Helgesen, «Om den såkalte ‘konstitusjonelle sedvaneretten’», *Jussens Venner* no. 6, 1977 s. 193–240.
- Helset (1981) Helset, Per. *Hemmelighold og demokrati i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 1981.
- Helset og Stordrange (1998) Helset, Per og Bjørn Stordrange. *Norsk statsforfatningsrett*. Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1998.
- Holmøyvik (2012) Holmøyvik, Eirik. «Bruk av norske styrkar utanfor Noreg – statsrettslege utfordringar i fortid og notid.» *Jussens venner* vol. 47, no. 3 (2012): 184–214. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2012-03-02>.
- Holmøyvik (2013) Holmøyvik, Eirik (red.). *Nye perspektiver på Grunnloven 1814–2014: Tolkingar av Grunnlova: om forfatningsutviklinga 1814–2014*. Vol. [3]. Oslo: Pax, 2013.
- Holmøyvik (2018) Holmøyvik, Eirik. «Med instruks skal landet byggjast?: om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område.» *Tidsskrift for rettsvitenskap* 131, no. 5 (2018): 461–492.
- Holmøyvik (2023) Holmøyvik, Eirik. «Konstitusjonell Sedvanerett.» *Jussens venner* vol. 58, no. 3 (2023): 151–207. <https://doi.org/10.18261/jv.58.3.1>.
- Høgberg (2020) Høgberg, Benedikte Moltumyr. *Statsrett: kort forklart*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2020.
- Høgberg og Høgberg (2013) Høgberg, Alf Petter, og Benedikte Moltumyr Høgberg. «Tolkning Av Grunnloven». *Jussens venner* vol. 48, no. 3 (2013): 193–226. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2013-03-02>.
- Johansen (2021) Johansen, Stian Øby. «§ 66». Mestad, O. og Michalsen, D. (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Oslo: Universitetsforl, s. 574–587, 2021. <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-080>.
- Leerberg (2021) Leerberg, Nora Naguib. «§ 69». Mestad, O. og Michalsen, D. (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814 – 2020*. Oslo: Universitetsforl, s. 603–610, 2021.
- Løvold (2002) Løvold, Andreas. *Innenriks/utenriks: den utvidete utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus*, 2002.
- Mestad (2021) Mestad, Ola. «§ 26». Mestad, O. og Michalsen, D. (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Oslo:

- Universitetsforlaget, s. 385–393, 2021.
<https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-036>.
- Moen (2019) Moen, Olav Haugen. *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*. Oslo: Gyldendal, 2019.
- Morgenstjerne (1926) Morgenstjerne, Bredo. *Lærebok i den norske statsforfatningsret: 1. 3. utg.* utgitt under medvirkning av flere medarbeidere. Oslo: O. Christiansen, 1926.
- Morgenstjerne 1927 II Morgenstjerne, Bredo. *Lærebok i den norske statsforfatningsret: 2. 3. utg.* utgitt under medvirkning av flere medarbeidere. Oslo: O. Christiansen, 1927.
- Mæhle og Aarli (2022) Mæhle, Synne Sæther og Ragna Aarli. *Fra lov til rett*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal, 2022.
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils. *Rettsgrunnlag og standpunkt*. 2. utg. Bergen; Oslo: Universitetsforlaget, 2004.
- Opsahl (1965) Opsahl, Torkel. *Delegasjon av Stortingets myndighet*. Oslo: Tanum, 1965.
- Ruud og Ulfstein (2018) Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i folkerett*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Sejersted (2002) Sejersted, Fredrik. *Kontroll og konstitusjon: statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*, 2002.
- Sejersted (2003) Sejersted, Fredrik. «Om Stortingets Kompetanse til å regjere over regjeringen.» *Nytt norsk tidsskrift* vol. 20, no. 3 (2003): 281–294.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2003-03-04>.
- Sejersted (2021) Sejersted, Fredrik. «§ 82». I: Mestad, O. og Michalsen, D. (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 754–770, 2021.
<https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-098>.
- Sjaastad (2006) Sjaastad, Anders C. «Stortinget Som Utenrikspolitisk Organ». Fonn, Birgitte Kjos, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.), *Norsk Utenrikspolitisk Praksis: Aktører og prosesser*, 19–47. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2006.
- Skodvin (2021) Skodvin, Knut Einar «§ 26». Mestad, O. og Michalsen, D. (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 380–385, 2021.
<https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-036>.
- Skoghøy (2023) Skoghøy, Jens Edvin A. *Rett og rettsanvendelse*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2023.

- Smith (1997) Smith, Eivind. *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Smith (2017) Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.
- Smith (2021) Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 5. utg. Bergen: Fagbokforlaget, 2021.
- Stavang (1986) Stavang, Per. «Den Utvida Utanriksnemnda.» *Samfunn, Rett, Rettferdighet: Festskrift Til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*, 630–650. Oslo: Tano, 1986.
- Stavang (1999) Stavang, Per. *Storting og regjering: om instruksar frå Stortinget til regjeringa*. Bergen: Alma mater, 1999.
- Stavang (2002) Stavang, Per. *Parlamentarisme og folkestyre: utvalde statsrettslege emne*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget, 2002.
- Stortinget (2024) Stortinget. Konstitusjonell avdeling. *Stortingets forretningsorden med kommentarer: februar 2024*. Oslo: Stortinget administrasjon, konstitusjonell avdeling, 2024.
- Tverberg (2021) Tverberg, Arnulf. «§ 89». I: Mestad, O. og Michalsen, D. (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814 – 2020*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 855–881, 2021.
<https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-106>.
- Wangensteen (2005) Wangenstein, Boye (red.). *Bokmålsordboka: definisjons- og rettskrivningsordbok*. 3. utg., 2. rev. Oslo: Kunnskapsforlaget, 2005.

Avisartikler og nettsider

- Andersland, Suvatne og Dorholt (2022) Suvatne, Seinar, S., Jørgen Gilbrant og Kjetil K. Andersland (2023) «Opplysninger til Dagbladet: Hemmelig Ukraina-møte.» Dagbladet. <https://www.dagbladet.no/nyheter/hemmelig-ukraina-mote/78307743> [14.10.2023]
- Bore og Thorenfeldt (2006) Bore, Bjørn, K. og Gunnar Thorenfeldt. «Sier nei til NATO.» Dagbladet. <https://www.dagbladet.no/nyheter/sier-nei-til-nato/66264528> [hentet 20.11.2023]
- Johansen (2011) Johansen, Per, A., (2011) «Tok beslutningen om kampfly på telefon.» Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/norge/i/BRxnw/tok-beslutningen-om-kampfly-paa-telefon> [hentet 20.11.2023]
- Kristiansen (2006) Kristiansen, Jens, O. «På teppet i Stortinget.» Nettavisen. <https://www.nettavisen.no/artikkel/pa-teppet-i-stortinget/s/12-95-774653> [hentet 20.11.2023]

- Regjeringen (2018) Regjeringen. (2018) «Libya-rapporten.» Regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/libya-rapporten/id2610845/> [hentet 02.11.2023]
- Regjeringen (2022) Regjeringen. «Norge gir våpen til Ukraina.» Pressemelding 28. februar 2022 nr. 35/22: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-gir-vapen-til-ukraina/id2902587/> [hentet 04.12.2023]
- Stortinget (2022) Stortinget. «Historia til partia.» (2022)
<https://www.stortinget.no/nn/om-stortinget/Organene/Partigruppene/Historia-til-partia/> [hentet 07.11.2023]
- Stortinget (2023) Stortinget. (2023) «Utvalg oppnevnt av Stortinget.» Stortinget.no.
<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/utvalg-oppnevnt-av-stortinget/> [hentet den 16.11.2023]
- Suvatne, Gilbrant og Andersland (2023) Suvatne, Seinar, S., Jørgen Gilbrant og Kjetil K. Andersland (2023) «Opplysninger til Dagbladet: Hemmelig Ukraina-møte.» Dagbladet.
<https://www.dagbladet.no/nyheter/hemmelig-ukraina-mote/78307743> [14.10.2023]

