

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget i utenrikssaker – En rettslig plikt?

Av Thorvald Kristensen Tysvær

STORTINGETS UTREDNINGSSSEKSJON

PERSPEKTIV 04/24



Forord

I denne artikkelen drøfter jeg om regjeringen har en rettslig forpliktelse til å konsultere Stortinget i viktige utenrikssaker. Artikkelen er basert på én del av min masteravhandling, som jeg leverte til sensur ved det juridiske fakultet i Tromsø 3. mai 2024. For en nærmere analyse av andre rettslige problemstillinger som konsultasjonene reiser, viser jeg til avhandlingen: *Regjeringens konsultasjoner med Stortinget i utenrikssaker – Om de rettslige spørsmålene konsultasjonene reiser.*¹

Jeg skrev avhandlingen mens jeg var ansatt som *studentstipendiat* på Stortinget. For en student med interesse for konstitusjonelle spørsmål kunne jeg ikke bedt om en mer spennende arbeidsplass. Når jeg ser tilbake på året på Stortinget, er det likevel hverdagen sammen med kollegene hos Stortingets utredningsseksjon jeg kommer til å savne mest.

Min veileder Benedikte Moltumyr Høgberg fortjener en stor takk for engasjerende diskusjoner og verdifulle innspill. Jeg er også takknemlig for å ha fått dele kontor med Håkon og Thale, med hyppige besøk av Sander. Det har vært en glede å bli kjent med dere.

Oslo, september 2024

Thorvald Kristensen Tysvær

¹ I avhandlingen drøfter jeg også det nærmere innholdet i konsultasjonsplikten, prosedyren for gjennomføringen av konsultasjonene og hvilke konsekvenser unnlatte konsultasjoner kan resultere i.

Sammendrag

Regjeringen har konsultert Stortinget i viktige utenrikssaker i over 100 år. Gjennom slike konsultasjoner gis Stortinget informasjon om en sak, uten at Stortinget har saken til behandling eller inviteres til å fatte vedtak i saken. Dermed gis Stortinget anledning til å drøfte og kontrollere regjeringens foreløpige standpunkt, samtidig som regjeringens rett til å styre i utenrikssaker ivaretas.

Artikkelens kapittel 2 ser nærmere på hva som menes med konsultasjoner og hvilke hensyn som konsultasjonene aktualiserer. Kapittelet illustrerer at kjernen i konsultasjonene er at Stortinget bringes inn i regjeringens beslutningsprosess. Konsultasjoner er dermed noe annet enn at regjeringen henvender seg til Stortinget for å innhente samtykke, som er tilfellet f.eks. etter Grunnloven § 26 andre ledd. Behovet for konsultasjoner må ses på bakgrunn av Grunnloven § 26 første ledd, som legger utenriksstyret til Kongen.

I kapittel 3 drøftes ulike rettslige skranker og grunnlag for en eventuell rettslig konsultasjonsplikt. Stortingets forretningsorden § 16 er her en sentral bestemmelse. Bestemmelsen gir uttrykk for det som er og har vært den rådende prosedyren for konsultasjoner. Flere forfattere har hevdet at bestemmelsen gir uttrykk for en rettslig konsultasjonsplikt for regjeringen. Som drøftelsen i kapittel 3.4 illustrerer, er min oppfatning at Stortingets forretningsorden ikke kan benyttes for å hjemle en konsultasjonsplikt for regjeringen.

Det kan imidlertid hevdes at en rettslig konsultasjonsplikt kan forankres i ulovfestet rett. Dette er tema i kapittel 4. I kapittelet behandler jeg en rekke saker fra den over hundre år lange konsultasjonspraksisen mellom storting og regjering i utenrikssaker. Gjennomgangen danner grunnlag for en drøftelse av om det foreligger en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt. Dette spørsmålet må etter mitt syn besvares bekreftende. I de særlig viktige utenrikssakene har regjeringen en ulovfestet konstitusjonell forpliktelse til å konsultere Stortinget.

INNHold

1.	INNLEDNING	4
2.	KONSULTASJONER I UTENRIKSSAKER.....	4
2.1	Hva er konsultasjoner?	4
2.1.1	Ulike definisjoner	4
2.1.2	Konsultasjons- eller opplysningsplikt?	6
2.2	Hvem er part i konsultasjonene?.....	6
2.2.1	Kongen og Stortinget har delegert sin kompetanse	6
2.2.2	Nærmere om DUUFK.....	7
2.3	Hvorfor konsulteres Stortinget i utenrikssaker?	9
2.3.1	Utenriks- og forsvarsstyret ligger til regjeringen	9
2.3.2	Enkelte traktatsaker ligger til Stortinget.....	10
2.3.3	Den bevilgende myndighet ligger til Stortinget	12
2.3.4	Konsultasjonene sikrer Stortingets medvirkning	13
2.4	Oppsummering.....	15
3.	RETTSLIGE UTGANGSPUNKT FOR EN KONSULTASJONSPLIKT.....	16
3.1	Introduksjon til problemstillingene	16
3.2	Er Grunnloven § 26 en skranke for en konsultasjonsplikt?	16
3.3	Er Grunnloven § 75 h en skranke for en konsultasjonsplikt?	17
3.4	Kan Stortingets forretningsorden danne grunnlag for en konsultasjonsplikt?.....	18
3.5	Gir Stortingets forretningsorden § 16 uttrykk for en konsultasjonsplikt?.....	21
4.	KONSULTASJONSPLIKT ETTER KONSTITUSJONELL SEDVANERETT?.....	23
4.1	Nærmere om analysen	23
4.2	Når foreligger konstitusjonell sedvanerett?	24
4.3	Nærmere om konsultasjonspraksisen.....	25
4.3.1	Østgrønlandsaken.....	25
4.3.2	Nedleggelsen av protokollkomiteen for hemmelige saker	26
4.3.3	Crotale-saken	27
4.3.4	Afghanistan-saken	29
4.3.5	Libya-saken	29
4.3.6	Konsultasjonene i nyere tid	31
4.4	Utgjør konsultasjonspraksisen konstitusjonell sedvanerett?.....	32
4.4.1	Er praksisen langvarig og konsekvent?	32
4.4.2	Er praksisen oppfattet som rettslig bindende?	33
4.4.3	Er praksisen konstitusjonell?	36
4.4.4	Skal praksisen etter en helhetsvurdering anses som konstitusjonell sedvanerett?.....	37
5.	KILDER	41

1. INNLEDNING

Avhandlingens tema er konsultasjoner mellom storting og regjering i utenrikssaker. Gjennom slike konsultasjoner gis Stortinget informasjon om en sak, uten at Stortinget har saken til behandling eller inviteres til å fatte vedtak i saken.² Dermed gis Stortinget anledning til å drøfte og kontrollere regjeringens foreløpige standpunkt, samtidig som regjeringens rett til å styre i utenrikssaker ivaretas. Med «utenrikssaker» siktes det til enhver sak som berører Norges forhold til andre stater og øvrige globale omgivelser.³

Regjeringen har konsultert Stortinget i viktige utenrikssaker i over 100 år. For eksempel besluttet regjeringen 28. februar 2022 å donere våpen til Ukraina «[e]tter konsultasjoner med Stortinget».⁴ I dag gjennomføres slike konsultasjoner gjennom møter i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) etter prosedyren inntatt i Stortingets forretningsorden § 16.⁵ Selv om det er lang praksis for konsultasjoner i viktige utenrikssaker, og selv om konsultasjonene er formalisert i Stortingets eget regelverk, synes det i dag å være et uavklart spørsmål om regjeringen rettslig sett er forpliktet til å konsultere Stortinget i viktige utenrikssaker.⁶

Konsultasjonene utgjør uten tvil en politisk forpliktelse for regjeringen. Det er likevel viktig å behandle de rettslige spørsmål konsultasjonene reiser. Politiske og rettslige normer har ulike virkninger. Riktignok aktualiseres de rettslige normene sjeldent på et område der Høyesterett er tilbakeholden med å overprøve Stortingets syn, og Riksretten har ansvar for å håndheve de konstitusjonelle pliktbruddene.⁷ Men de rettslige normene eksisterer. Både ved å tjene som ris bak speilet under den daglige parlamentariske praksis, og ved å tre frem når aktørene grovt har tilsidesatt sine parlamentariske spilleregler.

2. KONSULTASJONER I UTENRIKSSAKER

2.1 Hva er konsultasjoner?

2.1.1 Ulike definisjoner

Begrepet «konsultasjoner» er flertydig og beskriver en rekke fenomener av rettslig og ikke-rettslig karakter. Begrepet stammer fra det latinske ordet *consultare*, som betyr «rådslå».⁸ Ordet «konsultasjon» brukes ifølge ordboka gjerne om «det å spørre (særlig lege eller jurist) til råds».⁹

² Definisjonen bygger på Libya-rapporten s. 87–88.

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

⁴ Sitatet er hentet fra regjeringens pressemelding 28. februar 2022.

⁵ Stortingets forretningsorden 7. juni 2012 (heretter også FO).

⁶ Regjeringens konsultasjonsplikt overfor Stortinget i særlig viktige utenrikssaker har vært foreslått grunnlovsfestet, men forslaget ble forkastet, se mer om dette under pkt. 4.3.6 nedenfor.

⁷ Se Grunnloven § 86 første ledd.

⁸ Wangensteen (2005) s. 537 andre spalte.

⁹ Wangensteen (2005) s. 537 andre spalte.

Begrepet «konsultasjoner» omfatter en rekke juridiske fenomener. For eksempel er konsultasjoner et kjent fenomen i sameretten.¹⁰ Videre er drøftelser mellom Stortingets presidentskap og partigruppene etter Stortingets forretningsorden § 9 a andre ledd, omtalt som «konsultasjoner».¹¹

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.¹² 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 Grunnloven § 26 andre ledd,¹³ 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 Grunnloven § 26 andre ledd.¹⁴

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.¹⁵ 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 som danner grunnlag for en vurdering av om regjeringen er rettslig forpliktet til å konsultere Stortinget.

¹⁰ 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.

¹¹ Innst. 406 S. (2017–2018) s. 6 første spalte.

¹² Libya-rapporten s. 87–88.

¹³ Forholdet mellom konsultasjonene og samtykkekravet etter Grunnloven § 26 andre ledd er tema under pkt. 2.4.2 nedenfor.

¹⁴ Se Smith (1997) s. 34–35.

¹⁵ Meld. St. 36 (2016–2017).

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 Grunnloven § 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 (Grunnloven § 82 første punktum) eller ved annen informasjonsdeling (Grunnloven § 82 andre punktum). Konsultasjonsplikten gjelder på sin side selve plikten til å fremlegge informasjonen.

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 utenriks sak 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 Grunnloven § 82.

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.¹⁶ Kongens formelle beslutningsmyndighet ligger i utgangspunktet til Kongen i statsråd, jf. Grunnloven § 27 flg. Kompetansen som ligger til «Kongen», utøves i dag i praksis av dette statsrådet – regjeringen.¹⁷ 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.

¹⁶ Dette kommer til uttrykk i Grunnloven §§ 3 og 49, som henholdsvis stadfester at den utøvende makt ligger til Kongen og den lovgivende til Stortinget.

¹⁷ Se Askim mfl. (2024) s. 62; Andenæs og Fliflet (2017) s. 218; Berggrav (1994) s. 55–56.

I praksis er gjennomføringen av konsultasjonene delegert fra Kongen til en enkeltstatsråd, jf. Grunnloven § 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 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 Stortingets forretningsorden § 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.

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 hemmelighold.¹⁸ 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. Stortingets forretningsorden § 16 første ledd første punktum.¹⁹ 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. Stortingets forretningsorden § 18. Den er ikke mer «fast» enn at den formelt sett vedtas opprettet hver stortings sesjon i forbindelse med vedtakelsen av forretningsordenen, jf. Grunnloven § 66 tredje punktum. I

¹⁸ Begrunnelsen for opprettelsen av DUUFK og dens forgjengere er tema i pkt. 2.2.2 nedenfor.

¹⁹ Ytterligere medlemmer kan oppnevnes til komiteen dersom hensynet til gruppens forholdsmessige representasjon tilsier det, se FO § 16 første ledd andre punktum.

motsetning til de fleste faste komiteene på Stortinget er DUUFK ikke en av fagkomiteene, se Stortingets forretningsorden §§ 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 sine respektive ansvarsområder, jf. Stortingets forretningsorden § 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 Stortingets forretningsorden § 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*.²⁰ Etter at spesialkomiteen i 1919 ble besluttet videreført, startet arbeidet med å reformere ordningen.²¹ I 1922 ble § 10 B i Stortingets forretningsorden vedtatt, og den midlertidige komiteen ble erstattet av en fast komité; *Stortingets utenrikskomité*.²² 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.²³ 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».²⁴

I 1923 ble utenrikskomiteens oppgaver overført til Stortingets konstitusjonskomite, og komiteen fikk betegnelsen *konstitusjons- og utenrikskomiteen*.²⁵ Senere ble komiteen kjent som *den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen* (heretter også DUUK).²⁶ 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).²⁷

DUUFK har til oppgave å la seg konsultere ikke bare om «utenrikspolitikk», men også spørsmål om «handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap», jf. Stortingets forretningsorden § 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 1917. Drøftelsen av om regjeringen etter konstitusjonell sedvanerett har en konsultasjonsplikt overfor Stortinget, er derfor forbeholdt utenrikssakene.

²⁰ S.tid. nr. 7 1917 s. 47–61. Forhistorien til DUUFK er også nærmere omtalt i Løvold (2002).

²¹ S.tid. nr. 21 1919 s. 161–169.

²² Stavang (1986) s. 632; S.tid. nr. 9 1922 s. 69–70; Dokument nr. 1 (1922); Innst. S. nr. 1 (1922).

²³ Stavang (1986) s. 635 med videre henvisning til Dokument nr. 1 (1922) s. 2 første spalte.

²⁴ Dokument nr. 1 (1922) s. 5 første spalte.

²⁵ Innst. S. XXXXI (1923) s. 8–12.

²⁶ Stavang (1986) s. 633; S.tid. nr. 495 1923 s. 3988 andre spalte.

²⁷ Stavang (1986) s. 633

Avhandlingens definisjon av «utenrikssaker» innebærer imidlertid at de fleste saker om «handelspolitikk»²⁸ og «sikkerhetspolitikk»,²⁹ 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.

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.³⁰ Regjeringen utøver konkret myndighetsutøvelse; regjeringen «styrer». Stortinget driver en etterfølgende granskning, vurdering eller sanksjonering av regjeringen; Stortinget «kontrollerer».³¹ Med utgangspunkt i disse begrepene kan kompetansefordelingen mellom storting og regjering i grove trekk sammenfattes slik: Stortinget treffer generelle rettslige rammeverk, jf. Grunnloven § 75 bokstav a og d, og regjeringen styrer på bakgrunn av og innenfor disse rettslige rammene, jf. Grunnloven § 3. Deretter kontrollerer Stortinget at regjeringen har handlet i tråd med Stortingets rammeverk, jf. Grunnloven § 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.³² Utenriksstyret er hjemlet i Grunnloven § 26 første ledd, som lyder:

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 statsmaktens uvedkommende. Kongens rett etter Grunnloven 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.³³

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

²⁸ Det er vanskelig å forestille seg en sak om «handelspolitikk» som ikke også er en utenrikssak.

²⁹ Betegnelsen «sikkerhetspolitikk» benyttes gjerne om den delen av forsvarspolitikken som drøftes mellom Storting og regjering, se Dokument 21 (2020–2021) s. 65 andre spalte.

³⁰ Sejersted (2002) s. 87–94.

³¹ Definisjonen av kontroll bygger på Sejersted (2002) s. 25.

³² Smith (2021) s. 245; Høgberg (2020) s. 64–65; Andenæs og Fliflet (2017) s. 363.

³³ Samtykkekravet etter Grunnloven § 26 andre ledd er tema nedenfor under pkt. 2.4.2.

utvidende; det samlede utenriksstyret ligger til Kongen.³⁴ 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 Grunnloven § 26. Tradisjonelt har Grunnloven § 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.³⁵ 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 etter Grunnloven § 25 første ledd første punktum, og dels i lys av Kongens rett til å «innkalle tropper» og «begynne krig til forsvar av landet» etter Grunnloven § 26 første ledd.³⁶

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 Grunnloven § 25 andre ledd. Begrensningene i Kongens forsvarsmakt etter Grunnloven § 25 har imidlertid beskjeden praktisk betydning i relasjon til konsultasjonene.³⁷ Bestemmelsen vil derfor ikke omtales nærmere i denne avhandlingen. Av større praktisk betydning for konsultasjonene, er begrensningene i utenriksprerogativet etter Grunnloven § 26 andre ledd og Grunnloven § 75 bokstav d. Det er disse begrensningene som vil behandles i det følgende.

2.3.2 Enkelte traktatsaker ligger til Stortinget

Selv om Grunnloven § 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. Grunnloven § 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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».

³⁶ Betydningen Grunnloven § 26 har for internasjonale militæroperasjoner er behandlet i Galtung (2020).

³⁷ Se Galtung (2002) s. 26 som hevder at fokuset ved deltakelse i militæroperasjoner i utlandet misvisende har vært rettet mot Grunnloven § 25 i stedet for Grunnloven § 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.

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.³⁸ Derimot må bestemmelsen forstås som et pålegg til regjeringen; Stortingets samtykke må innhentes før inngåelsen av de aktuelle traktattypene.³⁹

Det har vært diskutert om Grunnloven § 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.⁴⁰ 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 å drøfte om prinsippet gjelder i dag. Dette er uansett utførlig drøftet i annen litteratur.⁴¹ 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 argumentere godt for å anse prinsippet som uttrykk for gjeldende rett i dag.⁴² 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.⁴³

Ettersom Grunnloven § 26 andre ledd lister opp unntak fra utenriksprerogativet, kan bestemmelsen tolkes antitetisk: Stortingets samtykke er i 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

³⁸ Ruud og Ulfstein (2018) s. 91–92.

³⁹ Smith (2021) s. 243–244; Høgberg (2020) s. 76; Andenæs og Fliflet (2017) s. 368

⁴⁰ 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.

⁴¹ Se Mestad (2021) s. 389–391; Galtung (2020) s. 83–89; Andenæs og Fliflet (2017) s. 368–370.

⁴² 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.

⁴³ Se kapittel 4, særlig pkt. 4.3.1.

forståelsen av traktatbegrepet er grundig behandlet i annen litteratur.⁴⁴ Her holder det å påpeke at det er en rekke viktige bindende utenrikspolitiske avgjørelser som står i et uklart forhold til traktatbegrepet etter Grunnloven § 26 andre ledd. For eksempel er det uklart om den såkalte Libya-avtalen, der Norge forpliktet seg til å stille med seks F-16-fly, var å anse som en «traktat» som dermed krevde Stortingets samtykke.⁴⁵ Heller ikke er det gitt at fremtidige vedtak i NATO om å anvende militærmakt etter Atlanterhavspakten art. 5,⁴⁶ er å anse som inngåelse av en «traktat».⁴⁷

Etter dette kan det sluttet at Grunnloven § 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 Grunnloven § 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.⁴⁸

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.⁴⁹ 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 å donere våpen til Ukraina. 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

⁴⁴ Se Galtung (2020) s. 81–110.

⁴⁵ Galtung (2020) s. 98–102.

⁴⁶ Traktat for det nordatlantiske området (Atlanterhavspakten), Washington 4. april 1949.

⁴⁷ Galtung (2020) s. 106–109.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

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.⁵⁰

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.⁵¹ 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.⁵²

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 eventuelle norske tiltak og hvilke kostnader som ville påløpe.⁵³ 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 traktatinngåelse 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.⁵⁴ 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 sondrer det politiske terrenget og

⁵⁰ Kongelig resolusjon av 23. mars 2011 pkt. 6.

⁵¹ Regjeringens pressemelding 28. februar 2022

⁵² Libya-rapporten s. 85 andre spalte.

⁵³ Se DUUK 28. august 1990; DUUK 14. september 1990.

⁵⁴ Dokument 21 (2020–2021) s. 67–68.

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. Grunnloven § 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷

Konsultasjonene er også et verktøy for Stortingets kontrollerende myndighet.⁵⁸ 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:⁵⁹ «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».⁶⁰

I tillegg kan konsultasjonene tjene som grunnlag for kontroll etter at regjeringens beslutninger er fattet. Opposisjonen på Stortinget har for eksempel 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.

⁵⁵ Dette må i så fall bygge på en slags folkerettslig re integra-regel.

⁵⁶ Se Sjaastad (2006) s. 19–21.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Se Sejersted (2002) s. 584–589 for en nærmere drøftelse av konsultasjonene som grunnlag for kontroll.

⁵⁹ Crotale-saken omtales nærmere under pkt. 4.3.3.

⁶⁰ S.tid. nr. 474 (1972–1973) s. 3724 første spalte.

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. Grunnloven § 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.⁶¹

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 klart at politisk har det ikkje lite å seie at saka er drøfta i den utvida 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».⁶²

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 traktatinnngåelse og saker som krever bevilgninger.

Konsultasjonene er med andre ord nødvendige 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 avhandlingen: Er konsultasjonene «bare» en parlamentarisk praksis eller også en rettslig plikt?

⁶¹ Se også Sejersted (2002) s. 589

⁶² DUUK 31. januar 1961 s. 9.

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.

I dette kapittelet 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 Grunnloven § 26 og Grunnloven § 75 h er skranke for en konsultasjonsplikt for regjeringen.⁶³

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 Grunnloven § 26 en skranke for en konsultasjonsplikt?

Som fastslått i kapittel 2.3.1, skal Grunnloven § 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 Grunnloven § 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 Grunnloven § 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.⁶⁴ Selv om Stortinget fikk økt innflytelse ved vedtakelsen av Grunnloven § 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.⁶⁵ Ellers anså grunnlovsgiverne utenriksstyret som et område hvor Stortingets kompetanse skulle være begrenset. Forarbeidene og formålet med Grunnloven § 26 kan derfor også tilsi at bestemmelsen er en skranke for adgangen til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt i utenrikssaker.

⁶³ Colban (1961) s. 40–41.

⁶⁴ Se Riksforsamlingens forhandlinger I (1914) s. 435

⁶⁵ 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 Grunnloven § 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.⁶⁶ Det kan diskuteres om denne praksisen er tilstrekkelig til å oppstille en sedvanebasert konsultasjonsplikt.⁶⁷ Praksisen er likevel et uttrykk for at Grunnloven § 26 ikke har vært ansett for å stå i veien for konsultasjonene mellom storting og regjering i utenrikssaker. Konsultasjonspraksisen taler med tyngde for at Grunnloven § 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 Grunnloven § 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 Grunnloven § 75 h en skranke for en konsultasjonsplikt?

I juridisk litteratur har det vært hevdet at Grunnloven § 75 h utgjør en skranke for Stortingets adgang til å ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt i viktige utenrikssaker.⁶⁸ Det er argumentert med at en konsultasjonsplikt for regjeringen overfor DUUFK innebærer at komiteen i realiteten har fått delegert Stortingets innkallingsrett etter Grunnloven § 75 h. Stortingets innkallingsrett kan ikke delegeres til en stortingskomité, har det vært hevdet.

Om Stortinget har adgang til å delegere innkallingsretten etter Grunnloven § 75 h til en av sine komiteer, har lenge vært et omstridt spørsmål i juridisk litteratur.⁶⁹ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Dette er tema under pkt. 4 nedenfor.

⁶⁸ Se Colban (1961) s. 40–41.

⁶⁹ 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.

Frøiland-utvalget kom i sin rapport til at kompetansen kunne delegeres.⁷⁰ 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».⁷¹

Dersom vi forutsetter at innkallingsretten etter Grunnloven § 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 Grunnloven § 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.⁷² Slik sett er resultatet av en konsultasjonsplikt, en møteplikt. Dette kan tilsi at Grunnloven § 75 h utgjør en skranke for en slik konsultasjonsplikt.

Samtidig må en eventuell konsultasjonsplikt for regjeringen gjelde uavhengig av komiteens innkalling.⁷³ 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 Grunnloven § 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 Grunnloven § 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 Grunnloven § 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 Grunnloven § 75 h er delegert. Konklusjonen er derfor at Grunnloven § 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

⁷⁰ Dokument nr. 14 (2002–2003) s. 31–32.

⁷¹ 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.

⁷² 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.

⁷³ Se også Sejersted (2002) s. 579.

forretningsorden er et regelverk som først og fremst skal regulere Stortingets, og ikke de øvrige statsmaktenes, virksomhet.⁷⁴ Samtidig er det i juridisk teori en nokså utbredt oppfatning om at Stortingets forretningsorden kan ilegge regjeringen selvstendige prosessuelle plikter; herunder en konsultasjonsplikt.⁷⁵

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.⁷⁶

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 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.⁷⁷

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.⁷⁸ Det kan hevdes at Stortingets adgang til å binde regjeringen rettslig ved plenarvedtak, forutsetter en særskilt hjemmel.⁷⁹

At bevilgningsreglementet er rettslig bindende overfor regjeringen, må etter mitt syn forstås i lys av at Grunnloven § 75 bokstav d utgjør en slik særskilt hjemmel. Ettersom Stortinget etter

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Se Stavang (1999) s. 309. Uttalelsen er gjengitt av Hansen og Mo (1993) s. 13.

⁷⁷ Se Eriksen (2018) pkt. 8.3.2 s. 245.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ I samme retning Dokument 21 (2020–2021) s. 35 pkt. 4.3 første spalte.

Grunnloven er gitt bevilgende myndighet, må Stortinget kunne vedta et regelverk for utøvelsen av denne kompetansen som er rettslig bindende for regjeringen.⁸⁰

Stortingets forretningsorden står i en annen stilling enn bevilgningsreglementet. Det følger av Grunnloven § 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 nettopp var å gi Stortinget mulighet til å regulere sin egen virksomhet.⁸¹ Bestemmelsen kan med andre ord anses som et utslag av Stortingets organisasjonsmyndighet.⁸²

Til støtte for en slik tolkning kan det vises til protokollkomiteens uttalelse i forbindelse med Østgrønlandssaken.⁸³ 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) (...)».⁸⁴

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 Grunnloven § 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 Stortinget etter Grunnloven § 75 h pålegges å møte for seg i statssaker.⁸⁵

Oppsummert tilsier rettskildebildet at regjeringen og dens medlemmer bare kan bindes av Stortingets forretningsorden i den grad de opptrer overfor Stortingets virksomhet.⁸⁶

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.⁸⁷ 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 Grunnloven § 75 bokstav h.

⁸⁰ I samme retning Dokument 21 (2020 – 2021) s. 36 første spalte.

⁸¹ Se Johansen (2021) s. 577–578 med videre henvisninger.

⁸² 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».

⁸³ Østgrønlandssaken og protokollkomiteens uttalelse er tema under pkt. 4.3.1 nedenfor.

⁸⁴ Innst. O. XXX (1933) s. 5 andre spalte.

⁸⁵ Se Johansen (2021) s. 586; Smith (2021) s. 196; Morgenstjerne (1926) s. 339; Aschehoug (1892) s. 16–17.

⁸⁶ I samme retning Smith (2021) s. 196, som skriver: «Når de møter i Stortinget (§ 74 andre ledd), er også statsrådene bundet».

⁸⁷ 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.⁸⁸

I juridisk litteratur er det en utbredt oppfatning at Stortinget gjennom sin forretningsorden kan ilegge regjeringen en konsultasjonsplikt.⁸⁹ I det følgende vil jeg derfor forutsette at Stortingets forretningsorden kan danne grunnlag for en konsultasjonsplikt for regjeringen, og drøfte om Stortinget gjennom Stortingets forretningsorden § 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 Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd andre punktum, skal anses for å gi uttrykk for et rettslig påbud for regjeringen.

Rent språklig tilsier ordlyden «bør» i Stortingets forretningsorden § 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.

⁸⁸ Dette er et interessant spørsmål som er drøftet i punkt 6.1 i avhandlingen min. Av plasshensyn er ikke dette en del av denne artikkelen.

⁸⁹ 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.

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.⁹⁰ 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 tilsa at formuleringen «bør» i Stortingets forretningsorden § 16 andre ledd skal fortolkes som «skal».

Argumentet svekkes imidlertid av at Stortingets forretningsorden i en rekke sammenhenger skiller mellom formuleringene «bør» og «skal».⁹¹ 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 Stortingets forretningsorden § 16 skal tas på ordet.

Konsultasjonsordningen mellom storting og regjering har i liten grad endret seg siden opprettelsen av Stortingets utenrikskomité i 1922.⁹² Et av de viktigste forarbeidene til nåværende Stortingets forretningsorden § 16, er derfor Dokument nr. 1 (1922).⁹³ I litteraturen er det delte oppfatninger om hvilke slutninger av betydning for tolkningen av Stortingets forretningsorden § 16 som kan utledes av dette forarbeidet.⁹⁴

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 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.⁹⁵

Eriksen er uenig i at forarbeidene til det svenske konstitusjonsutskottet har særlig betydning for forståelsen av nåværende Stortingets forretningsorden § 16. Han fremhever at forarbeidene til andre lands bestemmelser ikke er en viktig rettskilde i norsk rett.⁹⁶ 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.

⁹⁰ Stavang (1986) s. 634; Sejersted (2002) s. 580 som slutter seg til Stavang.

⁹¹ Noe Eriksen (2018) 246 første spalte også fremhever.

⁹² Den historiske utviklingen til DUUFK er omtalt under pkt. 2.2.2 ovenfor.

⁹³ 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.

⁹⁴ Blant andre skriver Helset (1981) s. 67 at han i bestemmelsens forarbeider «har (...) funnet lite av direkte relevans» for spørsmålet om bestemmelsen ilegger regjeringen en konsultasjonsplikt.

⁹⁵ Se Stavang (1986) s. 635–636.

⁹⁶ Eriksen (2018) pkt. 8.3.2 s. 246.

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.⁹⁷ Blant annet kan det vises til at Stortingets presidentskap fant grunn til å henvise «spesielt til den fyldige utredning, som spørsmålet har vært gjenstand for i Sverige» i forarbeidene til opprettelsen av Stortingets utenrikskomité.⁹⁸ Stortingets intensjon med opprettelsen av Stortingets utenrikskomité taler derfor med styrke for at Stortingets forretningsorden § 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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰

Oppsummert trekker ordlyden i Stortingets forretningsorden § 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 Stortingets forretningsorden § 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 Stortingets forretningsorden § 16 ikke ilegger regjeringen en konsultasjonsplikt.¹⁰¹

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.

⁹⁷ Stavang (1986) s. 635.

⁹⁸ Se Dokument nr. 1 (1922) s. 2

⁹⁹ Som redegjort for ovenfor under pkt. 2.2.2.

¹⁰⁰ Stavang (1986) s. 365 går lenger, og hevder at formålet «ikkje [er] mogleg å få oppfylt utan at Regjeringa eit stykke på veg får plikt til å rådføre seg med nemnda».

¹⁰¹ 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).

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.¹⁰² En slik fullstendig gjennomgang er heller ikke mulig, ettersom deler av praksisen ennå er unntatt offentlighet.¹⁰³ Heller ikke er en slik gjennomgang særlig interessant for problemstillingene i denne oppgaven. Det er i all hovedsak i sakene der stortingsrepresentantene ikke er fornøyd med regjeringens involvering av Stortinget, at grunnlaget for konsultasjonene er omtalt.

Ettersom den mulige konsultasjonsplikten gjelder 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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

I dagens statsforfatningsrett synes læren om tre kumulative vilkår å være forlatt, til fordel for en lære om en mer helhetlig vurdering.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ Regelens rimelighet og hensiktsmessighet er her særlig relevante hensyn.¹⁰⁸

Et utgangspunkt for vurderingen av om en sedvanerett er *konstitusjonell*, kan gjerne være hvorvidt praksisen strider mot ordlyden i Grunnloven.¹⁰⁹ Men dette er ikke mer enn et utgangspunkt. Vurderingen er sammensatt.¹¹⁰ Sejersted formulerer dette som et spørsmål om

¹⁰² 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.

¹⁰³ Som omtalt under pkt. 1.3.3 ovenfor.

¹⁰⁴ Andenæs og Fliflet (2017) s. 46–47. Begrepet «konstitusjonell» benyttes her i sin formelle betydning, se Helgesen (1977) s. 195.

¹⁰⁵ Høgberg (2020) s. 23; Andenæs og Fliflet (2017) s. 48–49.

¹⁰⁶ Boe beskriver dette som en oppmykning av sedvanerettslæren, se Boe (2021) s. 178–187; Andenæs og Fliflet (2017) s. 48; Sejersted (2002) s. 76.

¹⁰⁷ Sejersted (2002) s. 76.

¹⁰⁸ Bernt, Mæhle og Jacobsen (2007) s. 321

¹⁰⁹ Høgberg (2020) s. 23.

¹¹⁰ Helgesen (1977) s. 197 flg.

hvor sentral sedvaneretten er for forholdet mellom statsmaktene.¹¹¹ 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.¹¹²

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.¹¹³ Konflikten tilspisset seg da norske fangstfolk i 1931 okkuperte deler av Østgrønland.¹¹⁴ Okkupasjonen ble anerkjent av regjeringen Kolstad ved kongelig resolusjon av 10. juli 1931.¹¹⁵ Okkupasjonen ble deretter utvidet av regjeringen Hundseid ved kongelig resolusjon av 12. juli 1932.¹¹⁶ Danmark brakte saken inn for den internasjonale domstolen i Haag, og Norge tapte saken i 1933.¹¹⁷ 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.¹¹⁸

4.3.1.2 Aktørenes syn på konsultasjonspraksisen

Under sin behandling av Østgrønlandssaken, uttalte utenrikskomiteen følgende om tolkningen av konsultasjonsprosedyren i daværende Stortingets forretningsorden § 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».¹¹⁹

Utenrikskomiteen konkluderte, etter sin gjennomgang av saken, med at det ikke må «gjenta sig at nogen regering – og allerminst en som heller ikke har flertallets rett – søker å føre en

¹¹¹ Sejersted (2002) s. 78. Se også Boe (2021) s. 203.

¹¹² Sejersted (2002) s. 78 med videre henvisning til Helgesen (1977) s. 230.

¹¹³ Se Innst. S. nr. 166 (1933) s. 3–28.

¹¹⁴ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 21 første spalte.

¹¹⁵ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 22 andre spalte.

¹¹⁶ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 24–25.

¹¹⁷ Berg (2016) s. 59–60.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 38 første spalte.

utenrikspolitikk som ikke er drøftet med og bifalt av Stortinget (...)».¹²⁰ Deretter innstilte komiteen på at Stortinget skulle beklage regjeringenes handlinger.¹²¹ Komiteens innstilling ble vedtatt av Stortinget med 114 mot 29 stemmer.¹²² 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.¹²³ Riktignok uttalte komiteens flertall at det er klart at Stortingets forretningsorden ikke kan ilegge regjeringen plikter utenfor Stortingets virksomhet.¹²⁴ Flertallet mente likevel at Stortingets forretningsorden § 11 og Grunnloven § 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».¹²⁵ 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.¹²⁶

Selv om protokollkomiteen antok at det forelå grunnlag for riksrettstiltale, fant den etter en samlet vurdering ikke grunnlag for å gjøre ansvaret gjeldende.¹²⁷ I stedet foreslo komiteen at Odelstinget skulle beklage regjeringens håndtering av saken, et forslag som Odelstinget sluttet seg til.¹²⁸

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.

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.¹²⁹ 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.¹³⁰ I den forbindelse

¹²⁰ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 72 første spalte.

¹²¹ Innst. S. nr. 166 (1933) s. 72 andre spalte.

¹²² S.tid. nr. 271 (1933) på s. 2162 første spalte.

¹²³ Innst. O. XXX (1933) s. 25 andre spalte.

¹²⁴ Innst. O. XXX (1933) s. 5 andre spalte. Uttalelsen er gjengitt under pkt. 3.4 ovenfor.

¹²⁵ Innst. O. XXX (1933) s. 5 første spalte.

¹²⁶ Se Innst. O. XXX (1933) s. 6 der et slikt samtykkekrav er nærmere omtalt.

¹²⁷ Innst. O. XXX (1933) s. 25 andre spalte.

¹²⁸ O.tid. nr. 119 (1933) s. 952 andre spalte.

¹²⁹ Se Innst. S. nr. 274 (1965–66) s. 483 første spalte; Stavang (1999) s. 298.

¹³⁰ Se Dokument nr. 15 (1963–63) s. 24; Innst. S. nr. 274 (1965–66) s. 483 første spalte; Stavang (1999) s. 314.

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.¹³¹ Forslaget fra flertallet om å nedlegge protokollkomiteen for hemmelige saker, ble vedtatt av Stortinget med 85 mot 38 stemmer.¹³²

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.¹³³

28. mars 1973 ble DUUK innkalt til en orientering om forhandlingene med EF, uten at Crotale-saken ble kommentert av handelsministeren.¹³⁴ Det var først på direkte spørsmål fra representant Willoch, at komiteen ble klar over at regjeringen behandlet Crotale-saken i sammenheng med handelsavtaleforhandlingene.¹³⁵ Regjeringens manglende konsultasjoner medførte sterk kritikk fra flertallet i den utvidet utenriks- og konstitusjonskomité, som fikk saken til behandling.¹³⁶ Etter en lang debatt på Stortinget ble representant Brattelis mistillitsforslag mot regjeringen forkastet med 77 mot 73 stemmer.¹³⁷

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».¹³⁸

¹³¹ Stavang (1999) s. 314 med videre henvisning til Innst. S. nr. 274 (1965–1966) s. 483 første spalte.

¹³² Stavang (1999) s. 314 med videre henvisning til S.tid. nr. 448 (1966–1967) s. 2239.

¹³³ Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1184–1186.

¹³⁴ Se Referat fra møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité 28. mars 1973.

¹³⁵ Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1188.

¹³⁶ Se Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1189–1191.

¹³⁷ S.tid. nr. 474 (1972–1973) s. 3820. Plenumsdebatten er inntatt på s. 3721–3820.

¹³⁸ Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1194

I juridisk litteratur er denne merknaden tatt til inntekt for at Høyre generelt ikke anså regjeringens konsultasjonsplikt for å være rettslig forpliktende.¹³⁹ 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».¹⁴⁰

Flertallet på Stortinget, bestående av Arbeiderpartiet og Det Nye Folkeparti, var derimot av en annen oppfatning.¹⁴¹ 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».¹⁴² 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».¹⁴³

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),¹⁴⁴ 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.

¹³⁹ Se Holmøyvik (2023) s. 161; Sejersted (2002) s. 586.

¹⁴⁰ Se Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1193.

¹⁴¹ 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».

¹⁴² Se Det Nye Folkepartis fraksjonsmerknader i Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1194 andre spalte.

¹⁴³ Se Arbeiderpartiets fraksjonsmerknader i Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1191 andre spalte.

¹⁴⁴ Innst. S. nr. 352 (1972–1973) s. 1191.

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 sørlige delene av Afghanistan.¹⁴⁵ Denne anmodningen ble avslått av regjeringen uten at Stortinget ble konsultert, noe som ledet til kraftige reaksjoner.¹⁴⁶ Som en følge av dette krevde opposisjonslederne at saken ble diskutert i den utvidede utenrikskomité.¹⁴⁷ Etter møtet i komiteen ble saken brakt inn for og debattert i Stortingets plenum.¹⁴⁸

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.¹⁴⁹ 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».¹⁵⁰

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.¹⁵¹

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.

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.¹⁵² Regimets uttalelser om militærbruk mot

¹⁴⁵ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 253 første spalte.

¹⁴⁶ Se Bore og Thorenfeldt (2006); Se S.tid. nr. 18 (2006 – 2007) s. 252 første spalte.

¹⁴⁷ Se Kristiansen (2006).

¹⁴⁸ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 252. I tråd med den prosedyren etter FO § 16 syvende ledd.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 252 første spalte.

¹⁵¹ S.tid. nr. 18 (2006–2007) s. 261 andre spalte.

¹⁵² Se Libya-rapporten s. 31–32.

sivilbefolkningen ledet til at FNs sikkerhetsråd 17. mars 2011 vedtok resolusjon 1973, som ga mandat til å anvende militærmakt for å beskytte Libyas sivilbefolkning.¹⁵³

Allerede 9. mars 2011 ble DUUFK konsultert om planene om et mulig norsk bidrag til en intervensjon i Libya.¹⁵⁴ Da komiteen 22. mars på nytt ble konsultert, var beslutningen om å bidra til en intervensjon allerede annonsert.¹⁵⁵ De parlamentariske lederne på Stortinget ble informert om beslutningen via telefon morgenen 19. mars.¹⁵⁶ Dette ledet til reaksjoner.¹⁵⁷ I 2017 ble regjeringen bedt om å vurdere Norges deltakelse i Libya, og Libya-utvalget ble nedsatt.¹⁵⁸ Utvalget avga sin rapport i 2018; Libya-rapporten.¹⁵⁹

4.3.5.2 Aktørenes syn på konsultasjonspraksisen

Flere stortingsrepresentanter var kritiske til at hverken DUUFK eller Stortinget i plenum ble konsultert i forkant av at regjeringen annonserte sin beslutning om å bidra med jagerfly.¹⁶⁰

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).¹⁶¹

Det er bare brudd på konstitusjonelle plikter som kan lede til konstitusjonelt ansvar, jf. Grunnloven § 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 utenriks sakene. Men ettersom utvalget konkluderte med at prosedyrene for konsultasjoner var fulgt, ble ikke uttalelsen utdypet.¹⁶²

Da utenriks- og forsvarskomiteen behandlet Libya-utvalgets rapport i 2019, var konsultasjonenes konstitusjonelle stilling heller ikke et tema.¹⁶³ Komiteens flertall – alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti – uttalte at «det er viktig at det gjennomføres en reell konsultasjon med Stortinget (...)».¹⁶⁴ Komiteen rådet Stortinget til at redegjørelsen om Libya-rapporten vedlegges protokollen.¹⁶⁵ Etter debatten på Stortinget – der representantene heller

¹⁵³ Se Libya-rapporten s. 35–36.

¹⁵⁴ Libya-rapporten s. 88 pkt. 7.5.2 første spalte.

¹⁵⁵ Libya-rapporten s. 88 andre spalte.

¹⁵⁶ Libya-rapporten vedlegg D s. 186 pkt. 19. mars.

¹⁵⁷ Se Johansen (2011).

¹⁵⁸ Libya-rapporten s. 15 pkt. 2.1.

¹⁵⁹ Regjeringen (2018)

¹⁶⁰ Se Johansen (2011).

¹⁶¹ Libya-rapporten s. 88 pkt. 7.5.1 første spalte.

¹⁶² Se Libya-rapporten s. 90 pkt. 7.5.2.5.

¹⁶³ Se Innst. 226 S (2018–2019).

¹⁶⁴ Innst. 226 S (2018–2019) s. 2 første spalte.

¹⁶⁵ Innst. 226 S (2018–2019) s. 6 andre spalte.

ikke uttalte seg om konsultasjonenes konstitusjonelle stilling – ble komiteens innstilling enstemmig bifalt.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷ Utvalgets konklusjon resulterte i at det ble foreslått grunnlovsfestet en konsultasjonsplikt for regjeringen i særlig viktige utenrikssaker, med hjemmel i nytt andre ledd i Grunnloven § 26.¹⁶⁸

Grunnlovsforslaget om kodifisering av konsultasjonsordningen fikk ikke flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette var i hovedsak begrunnet med at en slik kodifisering burde undergis et grundigere arbeid enn det som kunne oppnås gjennom grunnlovsforslaget.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰

Utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 15. juni 2023.¹⁷¹ 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.¹⁷²

Utvalget mottok et svarbrev fra statsministeren 5. januar 2024.¹⁷³ Brevets punkt fire omhandler konsultasjonene og er i hovedsak utarbeidet av Utenriksdepartementet.¹⁷⁴ Etersom brevet er signert statsministeren, må brevet som helhet anses for å gi uttrykk for statsministerens syn.

¹⁶⁶ S.tid. nr. 62 (2018–2019) s. 3331 første spalte.

¹⁶⁷ Libya-rapporten s. 90–91 pkt. 7.5.2.5.

¹⁶⁸ Se Dokument 12:27 (2019–2020) s. 5–7.

¹⁶⁹ Innst. 410 S. (2021–2022) s. 13 første spalte.

¹⁷⁰ Innst. 410 S. (2021–2022) s. 17 første spalte.

¹⁷¹ Se Stortinget (2023).

¹⁷² Se Søreide (2023).

¹⁷³ Se Støre (2024).

¹⁷⁴ Støre (2024) s. 1.

I brevet uttaler statsministeren at den langvarige konsultasjonspraksisen ikke er uttrykk for at det foreligger en sedvanebasert konstitusjonell konsultasjonsplikt.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶

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. 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.

Den 20. juni 2024 leverte utvalget sin rapport; Dokument 20 (2023–2024). Utvalget konkluderer med «at det er omdiskutert hvorvidt konsultasjonsordningen, eller deler av den, anses som en rettslig plikt forankret i Stortingets forretningsorden eller konstitusjonell sedvanerett», men avstår fra å ta uttrykkelig stilling til spørsmålet.¹⁷⁷ På spørsmålet om konsultasjonsplikten bør grunnlovsfestes, har utvalget delt seg i et flertall på tre og et mindretall på to medlemmer. Utvalgets flertall konkluderer med at konsultasjonsplikten bør grunnlovsfestes.¹⁷⁸ Mindretallet mener derimot at konsultasjonsplikten ikke bør rettsliggjøres, og derfor ikke grunnlovsfestes.¹⁷⁹ Per september 2024 er utvalgets rapport ennå ikke behandlet på Stortinget.

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

¹⁷⁵ Støre (2024) s. 17 andre avsnitt.

¹⁷⁶ Støre (2024) s. 17 tredje avsnitt.

¹⁷⁷ Dokument 20 (2023–2024) s. 54.

¹⁷⁸ Dokument 20 (2023–2024) s. 55–56.

¹⁷⁹ Dokument 20 (2023–2024) s. 59–61.

tilstand. Hvilken varighet som kreves beror naturligvis på en konkret vurdering.¹⁸⁰ 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.¹⁸¹ 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 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.¹⁸² Det samme var tilfellet i Afghanistan-saken, der daværende utenriksminister Støre tok selvkritikk for at konsultasjonene var unnlatt.¹⁸³

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.¹⁸⁴

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.¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Andenæs og Fliflet (2017) s. 48.

¹⁸¹ Helset og Stordrange (1998) s. 80.

¹⁸² Crotale-saken er omtalt i pkt. 4.3.3.

¹⁸³ Afghanistan-saken er omtalt i pkt. 4.3.4.

¹⁸⁴ I samme retning Eriksen (2018) s. 246 pkt. 8.3.3; Sejersted (2002) s. 580.

¹⁸⁵ Sejersted (2002) s. 76; Helset og Stordrange (1998) s. 82; Helgesen (1977) s. 219.

¹⁸⁶ Sejersted (2002) s. 76.

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.¹⁸⁷ Til tross for disse innvendingene er det likevel vanlig å kreve en viss *opinio juris* for å påvise konstitusjonell sedvanerett.¹⁸⁸

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.¹⁸⁹ 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 Støre fra januar 2024, der han blankt avviser eksistensen av en sedvanebasert konsultasjonsplikt.¹⁹⁰

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.

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.¹⁹¹ Vi vet at det har foregått jevnlige

¹⁸⁷ Stavang (2002) s. 46–47.

¹⁸⁸ Sejersted (2002) s. 77.

¹⁸⁹ Se pkt. 4.3.5 ovenfor.

¹⁹⁰ Se Støre (2024) s. 17.

¹⁹¹ Som omtalt i pkt. 1.3.3.

konsultasjoner fra 1993 og frem til dags dato,¹⁹² 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 det 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 overholdt, var det heller ikke i denne saken naturlig å diskutere grunnlaget for konsultasjonene.

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 statsminister Støre 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

¹⁹² 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).

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 utdypes. Ettersom konsultasjonene berører et område som Grunnloven § 26 eksplisitt legger til Kongen, kan det hevdes at konsultasjonene strider mot ordlyden og systematikken i Grunnloven § 26.¹⁹³ Grunnloven § 26 første ledd er forstått som å legge hele utenriksstyret til Kongen.¹⁹⁴ 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 Grunnloven § 26 og konsultasjonene har vært ansett uklart.¹⁹⁵

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 majoriteten av saker har foregått ved konsultasjoner med DUUFK og dens forgjengere, i tråd med prosedyren som nåværende Stortingets forretningsorden § 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.¹⁹⁶ Gjennom konsultasjonspraksisen har aktørene fremholdt ulike syn på grunnlaget for konsultasjonene. For eksempel uttalte utenrikskomiteen i Østgrønlandssaken at regjeringen har en konsultasjonsplikt overfor Stortinget

¹⁹³ Dette ble også illustrert gjennom drøftelsen av om Grunnloven § 26 utgjør en skranke for en eventuell konsultasjonsplikt, se pkt. 3.2 ovenfor.

¹⁹⁴ Som omtalt under pkt. 2.3.1 ovenfor.

¹⁹⁵ Se Dokument 12:27 (2019-2020) s. 6.

¹⁹⁶ Se pkt. 4.2 ovenfor.

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.¹⁹⁷ I Crotale-saken ble det pekt på «konstitusjonell sedvane» som grunnlaget for konsultasjonsplikten.¹⁹⁸ 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 gjennom riksrettsansvar for den ansvarlige statsråd som har unnlatt å konsultere Stortinget. Ettersom riksrettsansvar bare aktualiseres ved brudd på «konstitusjonelle plikter», jf. Grunnloven § 86 første ledd, må sedvaneretten ha grunnlovs rang for at den kan håndheves av Riksretten.¹⁹⁹ Formålsbetraktninger taler altså for å anse konsultasjonspraksisen som konstitusjonell.

Oppsummert er konsultasjonspraksisen sentral for Stortingets medvirkning i utenrikssaker, den berører Stortingets forhold til Grunnloven § 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.²⁰⁰ Videre har det betydning hvor sterk støtte regelen har i det politiske system.²⁰¹ For vurderingen av regelens hensiktsmessighet, har det blant annet betydning om praksisen er egnet for rettslig regulering.²⁰²

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

¹⁹⁷ Se pkt. 4.2.1.2 ovenfor.

¹⁹⁸ Se pkt. 4.3.3.2 ovenfor.

¹⁹⁹ Dokument nr. 19 (2003–2004) s. 13 første spalte.

²⁰⁰ Helset og Stordrange (1998) s. 81; Helgesen (1977) s. 219.

²⁰¹ Andenæs og Fliflet (2017) s. 49.

²⁰² Helset og Stordrange (1998) s. 81; Helgesen (1977) s. 218.

landets viktigste utenrikspolitiske spørsmål.²⁰³ 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 siste riksrettssak,²⁰⁴ 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.

Det er også grunn til å tro 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».²⁰⁵ 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. Statsminister Støre er klar på at konsultasjonspraksisen ikke bør kodifiseres.²⁰⁶ 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.²⁰⁷ 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

²⁰³ Hensynene som taler for og mot slik stortingsinvolvering gjennom konsultasjoner, var tema under pkt. 2.3.2 ovenfor.

²⁰⁴ Siste riksrettssak var mot Regjeringen Berge i 1926–1927, se Gulbranson (2024) s. 216 flg.

²⁰⁵ Sejersted (2003) s. 286 første spalte.

²⁰⁶ Det er redegjort nærmere for statsministerens syn under pkt. 4.3.6 ovenfor.

²⁰⁷ Dette var tema under pkt. 4.3.6 ovenfor.

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 statsminister Støres hovedargument mot at konsultasjonsordningen bør grunnlovfestes; at dagens konsultasjonspraksis, som er regulert av forretningsordenen, ivaretar behovet for fleksibilitet på en tilfredsstillende måte.²⁰⁸

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.²⁰⁹

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.»²¹⁰ 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».²¹¹

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.

²⁰⁸ Se Støre (2024) s. 18 andre og tredje avsnitt.

²⁰⁹ Se også Sejersted (2002) s. 580.

²¹⁰ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform. Svensk författningssamling 1974:152.

²¹¹ Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.

Konklusjonen er at regjeringen har en sedvanebasert konstitusjonell plikt til å konsultere Stortinget i særlig viktige utenrikssaker.²¹²

²¹² Det nærmere innholdet i konsultasjonsplikten, kravene til den nærmere gjennomføringen av konsultasjonene og hvilke konsekvenser unnlatte konsultasjoner kan resultere i, er drøftet i avhandlingen *Regjeringens konsultasjoner med Stortinget i utenrikssaker – Om de rettslige spørsmålene konsultasjonene reiser*.

5. KILDER

Rettskilder

Norske lover, forskrifter, regelverk og instruksjer

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814
- 1987 Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).
- 2005 Bevilgningsreglement 26. mai 2005 nr. 876
- 2012 Stortingets forretningsorden 7. juni 2012

Forarbeider og stortingsdokumenter

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

Meldinger og proposisjoner til Stortinget

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

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. 274 (1965–66) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen 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 forretningsorden (komitéordningen)
Innst. S. nr. 352 (1972–1973)	Innstilling fra den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité om «Crotale»-saken
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. 350 S (2011–2012)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om språklig og teknisk revisjon av Stortingets forretningsorden
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. 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)

Forhandlinger i 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. forandr. 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, jf. 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. 62 (2018–2019)	Redegjørelse om Libya-utvalgets rapport

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	Evalueringsrapport av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011 – Rapport fra Libya-utvalget
Dokument 21 (2020–2021)	Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon
Dokument 20 (2023–2024)	Rapport fra utvalget til å utrede Grunnloven §§ 25 og 25 mv.

Referat fra den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité (DUUK)

DUUK 24. oktober 1935	Referat fra møte i DUUK 24. oktober 1935 kl. 10.00 – Redegjørelse av utenriksministeren om sanksjonsspørsmålet i Italia-Etiopia-konflikten
DUUK 31. januar 1961	Fiskeriminister Lysø forela spørsmålet om når den nye fiskerigrense skal settes i kraft.
DUUK 28. august 1990	Erik Solheim kommenterte innkallelsen og lekkasjer fra møtene. Redegjørelse fra utenriksminister Bondevik og statsråd Vraalsen om krisen i Gulfen
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 Gulfområdet.

Øvrige dokumenter

Dokument nr. 1 (1922)	Fra Stortingets presidentskap 1921 1. ang. Utenrikskomiteen. 2. forretningsordenen (herunder interpellasjonsreglene)
-----------------------	--

Rettspraksis

HR-2021-655-P

Resolusjoner og brev

Kongelig resolusjon av 23. mars 2011	Fullmakt til deltakelse med norske militære bidrag i operasjoner til gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (2011)
Søreide (2023)	Søreide, Ine, E., <i>Anmodning om innspill til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv.</i> 09.10.2023. [innhentet ved innsynsbegjæring til Statsministerens kontor 08.01.24]
Støre (2024)	Støre, Jonas, G., <i>Innspill til utredning av mulige endringer i Grunnloven §§ 25 og 26</i> 05.01.24. [innhentet ved innsynsbegjæring til Statsministerens kontor 08.01.24]

Øvrige rettskilder

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

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: Malling, 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.
- Berggrav (1994) Berggrav, Dag. Slik styres Norge: Kongen, regjeringen og Stortinget i norsk statsliv. Oslo: Schibsted, 1994.
- 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.
- 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 Libyautvalget. Oslo: Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon, 2018 s. 220–260.
- Fermann (2013)

- Fermann, Gunnar. Utenrikspolitikk 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) Gulbranson, Marius R. 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.
- 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 (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.
- 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>.
- 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: Side 95 av 97 Universitetsforlaget, s. 385–393, 2021.
<https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-036>.
- 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.
- 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>.
- 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, side 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>.
- 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.
- Wangensteen (2005) Wangensteen, Boye (red.). Bokmålsordboka: definisjons- og rettskrivningsordbok. 3. utg., 2. rev. Oslo: Kunnskapsforlaget, 2005.

Avisartikler og nettsider

- Andersland, Suvatne og Dorholt (2022) Andersland, Kjetil, K., Steinar S. Suvatne og Ingunn Dorholt (2022) «Krisemøte på Stortinget i kveld». Dagbladet. <https://www.dagbladet.no/nyheter/krisemote-pa-stortinget-i-kveld/75486397> [14.10.2022]
- 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/BRxmw/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]
- 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 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]

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 03/24 *Lobbyregister i europeiske land*
- 02/24 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – En oppdatert oversikt 1945–2024*
- 01/24 *Arrestasjon og integrasjon – Rettferdig rettergang som avslagsgrunn for europeisk arrestordre*
- 01/23 *Omgjøring av ugyldige konsesjoner – Særlig om betydningen av konsesjonærens innrettelse*
- 02/22 *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Særlig om regjeringens plikt til å gi Stortinget «nødvendige» opplysninger om EØS-rett ved fremleggelsen av lovsaker*
- 01/22 *Domstolsprøving i klima- og miljøsaker - Om betydningen av Stortingets involvering*
- 02/21 *Innsatsfordelingsforordningen - om gjennomføring i norsk rett og privates søksmålsadgang*
- 01/21 *EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann. Om vanddirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø*
- 01/20 *Det arktiske parlamentarikersamarbeidet*
- 02/19 *Fra Brussel til Bastøy. Om EØS-rettens krav til den nasjonale strafferetten*
- 01/19 *Om representantforslag i Stortinget*
- 04/18 *Om «krig» i Grunnloven § 26*
- 03/18 *Grenseløse helsetjenester*
- 02/18 *Internasjonal investeringsrett. En innføring i rettssystemet og en analyse av voldgiftspraksis fra 2016*
- 01/18 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 03/17 *Om Norges tilknytning til EUs finansbyrå*
- 02/17 *Fengselsstraff på livstid*
- 01/17 *Norske myndigheters fullbyrdelse av en europeisk arrestordre*
- 02/16 *Gjemt, men ikke glemt. Avveining mellom personvern og informasjonsfrihet ved avindeksering av lovlig publiserte personopplysninger*
- 01/16 *Regjeringskonferansene: Utenfor Stortingets rekkevidde?*
- 03/15 *Innføring av nye, kostbare legemidler og metoder – systemer i utvalgte land*
- 02/15 *Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling*
- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markeds plasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945–2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevisspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for «lite inngripende» myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*

ISSN 1890-2545 (ELEKTRONISK UTG.)
ISBN 978-82-8196-220-0 (ELEKTRONISK UTG.)
ISSN 1890-2537 (TRYKT UTG.)
ISBN 978-82-8196-219-4 (TRYKT UTG.)

