



Grunnlovsforslag nr. 9

(2007–2008)

Grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Bård Hoksrud, Carl I. Hagen og Lodve Solholm

Dokument nr. 12:9 (2007–2008)

Grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Bård Hoksrud, Carl I. Hagen og Lodve Solholm om oppheving av Grunnloven § 12 første ledd, § 12 tredje ledd, § 18, § 19, § 20 første ledd, § 21, § 22, § 25 første ledd og § 26 første ledd

Til Stortinget

BAKGRUNN

Instruksjonsretten¹ og grensen for instruksjonsretten har vært omstridt i juridiske og politiske kretser. Instruksjonsretten er etablert som konstitusjonell sedvane og har således Grunnlovs rang.² Det er stadig færre som argumenterer mot at instruksjonsretten er blitt konstitusjonell sedvanerett. Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité skriver i Innst. S. nr. 277 (1976–1977) om Stortingets instruksjonsrett, foruten på prerogativenes områder:

"Etter at det parlamentariske system har trengt igjennom i norsk statsliv og blitt en del av vår konstitusjonelle virkelighet, har Stortinget i vid utstrekning ansett seg berettiget til å gripe inn på forvaltningens område med lover og plenumsvedtak uten hinder av Grunnlovens § 3. Utviklingen må sies å ha stadfestet at Regjeringen er rettslig forpliktet til å følge de bestemmelser Stortinget fatter."

I tradisjonell juridisk teori har prerogativene vært ansett for å sette skranker for instruksjonsretten. Prerogativ er en førsterett eller særrett til å styre eller fatte beslutning. Prerogativene i denne sammenheng er bestemmelser i Grunnloven som legger konkrete og

spesifiserte oppgaver inn under Kongen³, og som gir Kongen slik særrett eller førsterett til å fatte beslutning. Det er lagt til grunn at Stortinget ikke kan fatte rettslig bindende vedtak på prerogativenes område. Prerogativenes stilling i norsk statsrett er sterkt svekket og mange vil hevde at de i stor grad har mistet sin konstitusjonelle kraft etter innføringen av parlamentarismen.

Prerogativene var alle opprinnelig Kongens personlige. Det preger innretningen på dem. I dag skilles det mellom de resterende personlige prerogativene og prerogativene tillagt Kongen i statsråd. De personlige prerogativene finnes i Grunnloven § 23 om tildeling av kongelig orden, § 24 om tilsetting og avsetting av det kongelige hoff og § 36 om retten til å samtykke til arveberettiget prins eller prinsesses ekteskap. Kongens personlige prerogativer omfattes ikke at dette grunnlovsforslaget.

Prerogativene for øvrig er nedfelt i Grunnloven slik:

- § 12 første ledd (oppnevning av statsrådets medlemmer)
- § 12 tredje ledd (opprettelse og nedleggelse av departementer, samt saksfordelingen mellom dem)
- § 16 (om kirkelige anordninger)
- § 18 (retten til innkreving av skatter og avgifter pålagt av Stortinget)
- § 19 (ansvar for forvaltning av statens eiendommer mv.)
- § 20 første ledd (benådning av forbrytere)
- § 21 (utnevning av embetsmenn)
- § 22 (retten til avskjedigelse av embetsmenn, statsråder og statssekretærer)
- § 25 første ledd (beordringsretten over militære mannskaper)
- § 26 første ledd (utenrikspolitikken)

¹ Her: Stortingets rett til å instruere Regjeringen.

² Se bl.a. Innst. S. nr. 277 (1976–1977). Spørsmålet er ikke omstridt i juridisk teori.

³ I dagens statsskikk er Kongen i statsråd unntatt for de personlige prerogativene.

Det er klart at Kongen i statsråd og statsrådets medlemmer er rettslig forpliktet til å følge vedtak fattet av Stortinget. Det innebærer at regjeringens medlemmer som ikke følger Stortingets vedtak kan bli utsett for rettslig forfølgning gjennom påtale og dom i Riksrett. Et spørsmål er om statsrådets medlemmer fritt kan se bort fra Stortingets vedtak på prerogativenes område, uten å pådra seg straffeansvar eller om en kan tenke seg at instruksjonsretten på enkelte områder er så utviklet at det kan sette eksisterende prerogativer til side. Et annet spørsmål er om en i det hele tatt er tjent med denne typen ansvarsform i et parlamentarisk system, eller om hensikten med og bakgrunnen for prerogativene og Grunnlovens beskyttelse av Kongens myndighet er anakronismer som ikke hører til vår statsskikk i dag.

Formålet med dette grunnlovsforslaget er å bidra til en mulig opprydding i forholdet til prerogativene på en slik måte at de prerogativene Stortinget mener skal være bestemte skranker for egen instruksjon bør opprettholdes, mens prerogativer som tilhører fortiden og er erstattet av det parlamentariske styringssystem foreslås fjernet. En slik opprydding vil ha betydning for den fremtidige maktbalansen mellom Storting og regjering. Gjennomgangen i forslaget er relativt kortfattet i forhold til de problemstillingene som trekkes opp, men det foretas noen henvisninger til aktuell litteratur i begrunnelsene.

En kan argumentere for at alle prerogativene bør fjernes fordi Stortingets instruksjonsrett i vårt parlamentariske system har gjort Sverdrups ord mer sanne enn han kunne forestille seg da ordene om samling av all makt i Stortingets sal, falt. På den annen side kan enkelte av prerogativene fremstå som en fornuftig arbeidsdeling mellom Storting og regjering slik at enkelte av dem bør bli stående.

Siden parlamentarismen ble innført i Norge har det blitt stilt spørsmålsteget ved prerogativenes plass i forholdet mellom Storting og regjering. I tiden rundt 1960–1970-tallet var flere ledende jurister⁴ av den oppfatning at prerogativenes rettslige rolle i stor grad var bortfalt og at Stortinget kunne gi regjeringen rettslig bindende instruks også på prerogativenes område.

Under Stortingets behandling av Innst. S. nr. 227 (1976–1977) gav imidlertid Stortingets flertall⁵ støtte til den tradisjonelle prerogativlæren. Det medførte at den generelle oppfatningen av prerogativlæren endret seg fordi Stortingets egen oppfatning av prerogativenes rettslige betydning nødvendigvis må tillegges vesentlig vekt.

Det er likevel grunn til å tro at Stortinget under denne behandlingen i for liten grad foretok en reell vurdering av forholdet, i det omtalen av spørsmålet er

særdeles kort og som del i en langt større innstilling med et svært bredt saksfelt.

I det følgende vil forslagsstillerne kort gjennomgå de ulike prerogativene. Forslagsstillerens fremstilling er kort, men ment som bidrag til å skape debatt om prerogativenes rolle i norsk forfatningsrett i dag. På denne måten kan Stortinget foreta den gjennomgangen av problemstillingen helhetlig og grundig.

OPPNEVNING AV STATSRADETS MEDLEMMER, JF. GRL. § 12 FØRSTE LEDD

Bestemmelsen

"Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere."

Utnevnelse av medlemmer til statsrådet skjer i statsråd og ikke av Kongen personlig⁶. Ved regjeringsskifte er det således avtreppende regjering som er konstitusjonelt ansvarlig⁷ for oppnevning av den nye regjeringen. Det gjelder uavhengig av årsaken til regjeringsskiftet.

Det er vedkommende som får regjeringsoppdraget av Kongen som i praksis avgjør statsrådets sammensetning, men altså den avtreppende regjeringen som formelt utnevner den. Det gjelder også utnevning av statsminister.

Bestemmelsen må leses i lys av at den tilhører en annen forfatningstid og ble innført i Grunnloven i 1814. Bestemmelsens innhold har derfor endret seg i betydelig grad etter innføringen av parlamentarismen.⁸

Utgangspunktet i Grunnloven var at Kongen selv utpekte sitt råd. Myndigheten utledes direkte av Grunnloven og verken regjeringen som sådan, statsminister eller enkeltstatsråder stod til ansvar for andre enn Kongen. I dette opprinnelige maktfordelingsystem stod Kongen/regjeringen på egne selvstendige føtter og konflikter mellom Storting og regjering av konstitusjonell art, ble løst gjennom riksrettssystemet. Stortinget, det vil si Odelstinget, kunne sette statsminister og statsråder under tiltale som påtalemyndighet i riksrettssaker⁹.

Kongen/regjeringen utledet sin makt direkte av Grunnloven og det folkevalgte Storting kunne ikke sette andre grenser for Kongens/regjeringens virksomhet enn den Grunnloven la opp til. Stortingets virksomhet var således konsentrert om å gi lover og å vedta budsjetter. Dersom Stortinget beveget seg inn på prerogativenes område, stod det regjeringen fritt til å se bort fra vedtakene med henvisning til Grunnloven.

⁴ Johs Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 4. utg. 1976, s. 276.

⁵ Alle partier unntatt Sosialistisk Venstreparti.

⁶ Se Arne Fillet, Grunnloven kommentarutgave 2005, s. 114.

⁷ Se Arne Fillet, grunnloven kommentarutgave, 2005, s. 114–115.

⁸ Stavan, Per; Stortinget og Regjering, 1999, s. 237.

⁹ Jf. Grl. § 86.

Etter at det parlamentariske styringssystem¹⁰ fikk innpass i norsk forfatning har dette bildet endret seg. Regjeringen utleder ikke lenger sin makt direkte fra Grunnloven eller fungerer i praksis som Kongens råd. Regjeringen er etter 1884¹¹ avhengig av å ikke møte mistillit i Stortinget. Det skrives på den måten fordi det best gir et korrekt bilde av den faktiske situasjonen. Det er en misforståelse at Regjeringen er avhengig av Stortingets tillit. I Norsk konstitusjonell rett finnes ikke investitur¹² og Regjeringen er derfor kun avhengig av å ikke bli møtt med aktiv mistillit.

Det kan fremstå som en oppkonstruert problemstilling, men en kan tenke seg at et avgående storting på sitt siste møte før nytt storting trer i kraft, kunne vedta at en bestemt person fra et bestemt parti skal få regjeringsoppdraget, til tross for at flertallet i det nye storting er et annet enn det avgående storting. På den måten instruerer Stortinget Kongens valg.

Et annet eksempel kan utledes av Stortingets behandling av den såkalte Kings-Bay-saken, hvor Sosialistisk Folkeparti (SF) var på vippen med sine to stortingsmandater. Arbeiderpartiets Einar Gerhardsen var statsminister. SF stemte for et mistillitsforslag fra den borgelige opposisjonen, og Gerhardsen måtte levere inn sin søknad om avskjed. SF fremmet imidlertid et forslag som tillegg til mistillitsforslaget fra de bergelige partiene: *"Stortinget uttaler at den oppståtte regjeringskrise best kan løses ved at det søkes dannet en ny regjering med utgangspunkt i Arbeiderpartiets stortingsgruppe."*¹³ Forslaget er ikke formulert som et direkte pålegg til Kongen, men som en uttalelse som Kongen, hvis det var blitt vedtatt, kunne følt seg bundet av. Dersom Arbeiderpartiet hadde stemt for forslaget, ville det fått flertall, og Stortinget hadde direkte involvert seg i Kongens myndighet etter § 12 første ledd. Slik gikk det imidlertid ikke.

I slike situasjoner vil det være sannsynlig at Kongen og hans råd (den avtoppende regjering) ikke ville føye seg etter et eventuelt pålegg fra Stortinget. Det finnes også eksempler på at Kongen går mot anbefalingen fra sitt råd om hvem som bør overta,¹⁴ men det vil ikke være avgjørende for Stortingets eventuelle rett til å gi bindende pålegg. Kongen er bundet til å følge det råd den avtroppende regjering gir i første omgang.¹⁵

^{10.} Konstitusjonell sedvane inntil 2007 da Grunnloven ble endret.

^{11.} Parlamentarismen ble innført ved riksrettsdommen mot regjeringen Selmer i 1882–1884, men utviklet seg i realiteten over tid, etter 1884.

^{12.} Investitur: Innsetningsvedtak hvor et flertall i parlamentet må slutte seg til regjeringen med aktiv tillit. Kombineres nær sagt alltid med oppløsningsrett, slik at nyvalg kan utskrives om parlamentet ikke enes.

^{13.} Stortingets referat, Gustavsen, Finn, Stortingstidende 1962–63, s. 4315.

^{14.} Kongen pekte på Arbeiderpartiets Christopher Hornsrud, mot statsminister Ivar Lykkes klare anbefaling i 1928.

I realiteten vil Kongen alltid måtte forholde seg til hvordan Stortinget er sammensatt ved utnevning av statsminister. Spørsmålet er derfor om bestemmelsen i dag har noe tjenelig innhold eller om det parlamentariske system har erstattet Kongens makt på dette området. Forslagsstillerne mener bestemmelsen ikke har noen reell betydning i dagens parlamentariske styringssystem.

Forslagsstillerne fremmer derfor følgende forslag:

"Grunnloven § 12 første ledd oppheves."

OPPRETTELSE OG NEDLEGGELSE AV DEPARTEMENTER, SAMT SAKSFORDELINGEN MELLOM DEPARTEMENTENE, JF. GRL. § 12 TREDJE LEDD

Bestemmelsen

"Kongen fordeler Forretningerne iblandt Statsraadets Medlemmer saaledes, som han det for tjenlig eragter."

Av teksten fremkommer at Kongen har rett til å fordele saker og ansvar for saksområder fritt. Det er imidlertid lagt til grunn i statsrettslig teori at bestemmelsen også gir Kongen eksklusiv rett til å organisere regjeringskontorene.¹⁶

Retten er avgrenset i den grad endringer av departementsstrukturen eller lignende medfører økte kostnader. Organiseringen etter Grl. § 12 tredje ledd må skje innenfor de økonomiske rammer fastsatt av Stortinget.¹⁷ Stortinget har gjennom denne begrensningen, god mulighet til å hindre en vesentlig økning av antall statsråder, utvidelse av departement mv., men kan ikke konkret gå inn med bindende vedtak om hvordan Kongen best bruker tildelte midler.

Bestemmelsen har ikke i nevneverdig grad vært utsatt for konstitusjonelt press fra Stortingets side, og en kan i hovedsak si at bestemmelsens opprinnelige rettsstilling er lik opprinnelsen. Det er imidlertid spørsmål om hvorvidt en regjering under dagens konstitusjonelle situasjon, likevel kunne bli utsatt for et Storting som vil instruere regjeringen i hvordan bestemte saker skal behandles eller fordeles mellom departementene. Det kan også tenkes en situasjon hvor Stortinget ber Kongen opprette et nytt departement.

En slik innblanding vil etter all sannsynlighet kun representere unntakstilfeller. Ved innblanding i departementsstrukturen forvitrer også noe av ansvaret for resultatene som Stortinget liker å ha liggende på regjeringen. Dersom Stortinget velger å fatte konkrete vedtak om departementsstruktur vil regjeringen være parlamentarisk forpliktet til å følge vedtaket

^{15.} Stavang, Per, Stortinget og regjering, 1999, s. 281.

^{16.} Castberg, Frede, Norges statsforfatning.

^{17.} Jf. Grl. § 75 litra a.

uavhengig av Grunnlovens bestemmelser. En regjering som velger å se bort fra en henstilling fra Stortinget om dette, risikere å bli avsatt ved mistillit. Det er derfor ikke noen bestemt grunn til å opprettholde en grunnlovsmessig beskyttelse mot Stortingets eventuelle ønske om innblanding i departementsstruktur.

Forslagsstillerne fremmer på den bakgrunn følgende forslag:

"Grunnloven § 12 tredje ledd oppheves."

ANSVARET FOR KIRKELIGE ANORDNINGER, JF. GRL. § 16

Bestemmelsen

"Kongen anordner al offentlig Kirke- og Guds-tjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religions-sager, og paaser, at Religionens offentlige Lærere folker de dem foreskrevne Normer."

Som følge av det historiske kirkeforliket, hvor alle Stortingets partier (2005–2009) har gått sammen om en ny kirkeordning, er bestemmelsen foreslått opphevet av Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

RETEN TIL INNKREVIING AV SKATTER OG AVGIFTER PÅLAGT AV STORTINGET, JF. GRL. § 18

Bestemmelsen

"Kongen lader i Almindelighet indkræve de Skatter, og Afgifter, som Storthinget paalegger."

Innkrevning av skatter og avgifter etter de regler Stortinget har fastsatt må anses for å være en ren forvaltningsoppgave. Således dekkes oppgavetildelingen til regjeringen godt av Grunnloven § 3 i dag. Opprinnelig hadde bestemmelsen med en formulering om at statskassen skulle være i Norge og at dens inntekter kun skulle benyttes i Norge. Denne bestemmelsen ble endret¹⁸ ved unionsoppløsningen med Sverige.

Begrunnelsen for bestemmelsen var å anordne en forpliktelse for Kongen til å innkreve de skatter og avgifter Stortinget påla. I førparlamentarisk tid¹⁹ var den utøvende makt betydelig friere i sin stilling. For at den utøvende makt ikke skulle unnlate å kreve inn skatter, eller for den saks skyld pålegge strengere skattebyrder enn stortingsvedtak hjemlet, var bestemmelsen en antatt nødvendighet for å sikre Stor-

tinget, som bevilgende myndighet, inntektssiden i budsjettet.

I dagens konstitusjon er bestemmelsen i liten grad relevant og det kan ikke oppstilles noe behov for Stortinget å sikre seg regjeringens utførelse av oppgaven, ut over det som ligger i Grunnloven § 3 og det parlamentariske ansvaret.

Forslagsstillerne fremmer på den bakgrunn følgende forslag:

"Grunnloven § 18 oppheves."

ANSVARET FOR FORVALTNINGEN AV STATENS EIENDOMMER MV., JF. GRL. § 19

Bestemmelsen

"Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade."

Det har vært flere tilfeller hvor Stortinget på ulikt vis har instruert eller forsøkt å instruere regjeringen i forvaltningen av statens eiendommer. I dagens parlamentariske styringssystem er det utenkelig at en regjering vil motsette seg pålegg fra Stortinget også i konkrete instruksjoner på eiendomsforvaltningens område. Det at bestemmelsen inneholder en henvisning til at forvaltningen skal skje på den "av Storthinget bestemte" måte er også et uttrykk for at Stortinget står friere enn tilfellet er ved andre prerogativer. Det har vært omstridt om Grunnloven § 19 var ment å være et prerogativ for regjeringen, men Stortinget har selv sett på bestemmelsen som det.

Bakgrunnen for bestemmelsen var sannsynligvis at Stortinget skulle sikre seg mot at regjeringen forvaltet statens eiendommer på en uforsvarlig måte ved å selge rimelig eller underutvikle statens eierinteresser.

Etter forslagsstillernes oppfatning er bestemmelsen i dag av liten praktisk betydning og bidrar til å vanskeliggjøre behandlingen av saker som reelt sett kan underlegges Stortingets instruksjon. Det er unaturlig å ha en egen grunnlovsmessig beskyttelse av regjeringens myndighetsutøvelse og beslutningsmyndighet på eiendomsforvaltningens område.

På denne bakgrunn fremmer forslagsstillerne følgende forslag:

"Grunnloven § 19 oppheves."

BENÅDNING AV FORBRYTERE, JF. GRL. § 20 FØRSTE LEDD

Bestemmelsen

"Kongen har Ret til i Statsraadet at benaade Forbrydere, efterat Dom er falden. Forbryderen har Val-

^{18.} Stortingsbeslutning 18. november 1905, jf. beslutning 7. juni 1905.

^{19.} Før regjeringen var avhengig av Stortingets tillit for å regjere.

get om han vil modtage Kongens Naade, eller underkaste sig den ham tildømte Straf.

I de Sager, som af Odelstinget foranstaltet anlagte for Rigsretten, kan ingen anden Benaadning, end Fritagelse for idømt Livsstraf, finde Sted."

Under denne formuleringen i Grunnloven er Stortinget avskåret fra å påvirke utøvelsen av regjeringens benådningspraksis, både generelt og spesielt. Stortinget kan ikke ved lov begrense eller påvirke en regjeringens benådningspraksis. Regjeringen har på denne måten en særrett til å overstyre beslutninger tatt av domstolene etter lov vedtatt av Stortinget. Benådningsinstituttet i seg selv er av en slik karakter at det må utøves med varsomhet av hensyn til maktfordelingsprinsippet og forholdet mellom statsmaktene.

Utgangspunktet til forslagsstillerne er at det er en fornuftig arbeidsdeling at Stortinget ikke blander seg inn i konkrete benådningssaker. Imidlertid finnes det tilfeller hvor Stortingets representanter har tatt skritt for å hindre benådning. I forbindelse med benådningsen av landsforræderen Arne Treholt ble det i 1992 samlet inn underskrifter fra Stortingets representanter for å påvirke regjeringens behandling av benådningssøknaden. Det ble ikke behandlet noen sak eller tilsvarende i Stortinget i sakens anledning, fordi benådningsretten er et prerogativ.

Det vil sannsynligvis fortsatt være en fornuftig arbeidsordning mellom Storting og regjering at benådningsretten i utgangspunktet er tillagt regjeringen. Imidlertid er det et visst demokratisk og rettslig misforhold i hele benådningsinstituttet når Grunnloven hindrer Stortinget i å gi generelle retningslinjer for praktiseringen av benådning.

Stortinget er, gjennom sin representative sammensetning, det øverste valgte organ i Norge. Der som Stortinget opplever at rettssystemet gradvis uthules av en regjering som utnytter benådningsinstituttet for lettvinnt og hyppig, er det en nesten udemokratisk konstruksjon at Stortinget ikke skal kunne gi regjeringen retningslinjer for utøvelsen av benådningsmyndigheten. Riktignok vil sannsynligvis en regjering som benytter seg uforholdsmessig av muligheten til å benåde forbrytere, risikere å bli felt gjennom bruk av parlamentarisk makt fra Stortingets side, men det kan foreligge tilfeller hvor tilliten til en slik regjering samlet sett likevel overstiger tilliten til alternativet. At lovgivende myndighet da blir avskåret fra å gi retningslinjer på grunn av prerogativet, synes urimelig.

Benådningsinstituttet er svært gammelt og stammer fra tiden med enevælde. Den tiden er forbi og instituttet bør kunne underlegges en viss demokratisk kontroll av Stortinget.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Grunnloven § 20 oppheves."

UTNEVNING AV EMBETSMENN, JF. GRL. § 21

Bestemmelsen

"Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile, geistlige og militære Embedsmænd."

Denne bestemmelsen utelukker ikke Stortinget fra innflytelse på utnevning av embetsmenn. Stortinget kan gi retningslinjer om saksbehandlingen. Stortinget kan også gi pålegg om krav til kvalifikasjoner for embetsmenn i bestemte embeter. Det er også ganske sikker rett for at Stortinget kan vedta opprettelse av embetsstillinger, eksempelvis gjennom øremerking av lønnsmidler i budsjettet til bestemt embetsstilling.

Stortinget kan imidlertid ikke, etter bestemmelsen, instruere regjeringen i å utnevne personer som for eksempel oppnår flest stemmer i tilsetningsutvalg eller organ eksempelvis i Den norske kirke ved utnevning av biskoper. Et forslag om dette ble avvist av Stortinget i 1998.

Stortinget kan heller ikke selv pålegge regjeringen å utnevne bestemte personer til et embete. Imidlertid kan Stortinget sannsynligvis i budsjettssammenheng stille lønnsmidler til rådighet for et bestemt embete under forutsetning av at en bestemt person blir tildelt embetet. Forutsetningen for en slik innblanding er imidlertid at betingelsene fremstår som lojal og forenlig med de oppgaver og vilkår som er knyttet til det enkelte embetet.²⁰

Det er bestridt om Stortinget kan instruere regjeringen til å iverksette avskjedssak mot en embetsmann. Dette omtales kort senere i forslaget.

Dette kan underbygges av at Stortinget realitetsbehandlet et forslag om at direktørstillingen i Utlendingsdirektoratet skulle være en embetsstilling²¹. I debatten om saken var det ingen talere som gjorde et poeng av at Stortinget skulle holde seg unna denne typen problemstillinger.

Forslagsstillerne mener bestemmelsen allerede er svært uthulet og at Stortingets eneste egentlige begrensning i forhold til påvirkning i dag gjelder konkret utnevning av bestemte personer i et bestemt eksisterende embete. På bakgrunn av at embetsmenn er direkte underlagt regjeringens forvaltningsansvar og skal rapportere til den, kan det hevdes at det er unaturlig å fjerne regjeringens enerett til embetsutnevninger. Særlig tatt i betraktning at Stortinget i dagens konstitusjonelle situasjon må sies å kunne utøve betydelig makt og påvirkning i forhold til forholdene rundt utnevning av embetsmenn.

På den annen side kan det tenkes at Stortinget vil opprette konkrete stillinger som embetsstillinger og selv foreta utnevningen av dem. Et eksempel på det

²⁰ Filflet, Arne, Grunnloven, kommentarutgave (2005), s. 151.

²¹ Jf. Innst. S. nr. 237 (2005–2006).

kan være ulike ombud. For eksempel er det ikke utenkelig at Sivilombudsmannen og Ombudsmannen for Forsvaret, som i dag oppnevnes av Stortinget etter særlov og som ikke er embetsmenn, eller barneombud (oppnevnes i dag av regjeringen, men er ikke embetsmann) og eventuelle andre ombud bør kunne oppnevnes som embetsmenn direkte av Stortinget om Stortinget skulle ønske det. Bestemmelsen i Grunnloven § 21 hindrer i dag en slik ordning.

Forslagsstillerne mener det er gode grunner for å opprettholde Kongens enerett til utnevning av embetsmenn, men legger til grunn at Stortinget aktivt bør ta stilling til spørsmålet.

På den bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Grunnloven § 21 oppheves."

RETT TIL AVSKJEDIGELSE AV STATS- RÅDER, STATSEKRETÆRER OG EMBETS- MENN, JF. GRL. § 22

Bestemmelsen

"Statsministeren og de øvrige Statsraadets medlemmer samt Statssekretærene kunne, uden foregaaende Dom, afskediges af Kongen, efterat han derom har hørt Statsraadets Betænkning. Det samme gjælder for de Embedsmænd, som ere ansatte ved Statsraadets Kontorer eller ved Diplomatiets eller Konsulatvæsenet, civile og geistlige Overøvrigheds-Personer, Regimenters og andre militære Korpsers Chefer, Kommandanter i Fæstninger og Høistbefalende paa Krigsskibe."

Bestemmelsen deler embetsmenn inn i to grupper: Avsettelige og uavsettelige. Inndelingen er noe søkt, for alle embetsmenn kan avsettes, men noen kan avsettes direkte av Kongen, mens andre må avsettes ved dom²².

I dag må embetene som statsminister, statsråder og andre såkalt politiske embeter, anses for å ha endret karakter i forhold til den opprinnelige ordning. Etter innføringen av parlamentarismen kan en legge til grunn at Kongens rett til å ikke avskjedige slike embetsmenn er innskrenket, siden statsminister og statsrådene er avhengig av Stortingets tillit for å inneha stillingene. En statsråd eller en regjering som blir møtt med mistillit i Stortinget er konstitusjonelt forpliktet til å gå av. Disse embetsstillingene må anses for å være i en særstilling.

Stortinget har ved en anledning instruert en avskjedssak mot en embetsmann. I den såkalte Smedal – Omstedsaken fra 1929 gikk Stortinget til det uvanlige steg. I juridisk litteratur er dette sakskomplekset ofte sett på som saken hvor Stortinget avstod fra å instruere, men det må bero på en misforståelse.

På bakgrunn av overstående og argumentasjonen under omtalen av Grunnloven § 21, hvor mange av de samme momenter er gjeldende i forhold til Grunnloven § 22, fremmer forslagsstillerne følgende forslag:

"Grunnloven § 22 oppheves."

BEORDRINGSRETTE OVER MILITÆRE MANNSKAPER, JF. GRL. § 25 FØRSTE PUNK- TUM

Bestemmelsen

"Kongen har Høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt."

Det er åpenbart at regjeringen har ansvaret for styringen av Norges militærmakt, på lik linje med at den har ansvaret for den øvrige statsforvaltningen. Bestemmelsens praktiske betydning er imidlertid liten, i det Stortinget vil kunne utøve vesentlig innflytelse ved å legge premisser for utøvelsen av slik myndighet og gjennom bevilgninger i statsbudsjettet.

Det er et særskilt spørsmål om det skal være Kongen som bør ha endelig høyeste befal over nasjonens militære kapasiteter. Det taler for en slik ordning at en i konkrete situasjoner har klare og konkrete kommandolinjer. Det taler også mot endring av bestemmelsen at Stortingets innflytelse på området med dagens konstitusjonelle situasjon allerede er formidabel.

På den annen side er det Stortinget som er den øverste folkevalgte myndighet, og i dagens parlamentariske system utleder Kongen/regjeringen sin makt fra Stortinget og ikke av Grunnloven direkte. Det bør derfor være grunnlag for en debatt om hvorvidt det er nødvendig å presisere regjeringen som høyeste befal, når en fra før kan legge Grunnlovens generalklausul for styringen av forvaltningen, Grl. § 3, til grunn her som på andre områder.

Prerogativet hindrer naturligvis Stortinget i å fatte vedtak som fratår Kongen myndighet på dette området og for eksempel legge den inn under en bestemt sammensatt komité eller lignende. Det hindrer også Stortinget i å utnevne forsvarssjef eller på annen måte blande seg inn i den direkte styringen av Forsvaret.

Forslagsstillerne mener det kan være gode argumenter for å beholde bestemmelsen som et prerogativ for Kongen/regjeringen, og enkelte argumenter for å fjerne bestemmelsen med henvisning til den generelle styringsretten regjeringen har over forvaltningen, herunder Forsvaret. Imidlertid vil et slikt prerogativ under parlamentarismen ha liten om noen betydning i praksis. Det taler for å oppheve bestemmelsen.

Forslagsstillerne mener Stortinget også bør vurdere disse forholdene nøyer og ha mulighet til å fjerne det dersom Stortinget ønsker. Derfor fremmes følgende forslag:

"Grunnloven § 25 første punktum oppheves."

²² Lov av 4. mars 1983 nr. 3 (tjenestemannsloven).

UTENRIKSPOLITIKKEN, JF. GRL. § 26 FØRSTE LEDD

Bestemmelsen

"Kongen har Ret til at Sammenkalde Tropper, begynde Krig til Landets Forsvar og slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og motage Gesandter."

Hele utenrikspolitikken er tillagt regjeringen som prerogativ etter denne bestemmelsen. Realiteten er at Stortinget utøver sterk innflytelse på utenrikspolitikens område. Gjennom Stortingets utvidede utenrikskomité utøver Stortinget stor innflytelse på utenriksfeltet, og det er heller ingen skranke for at Stortinget kan gi generelle og spesielle retningslinjer for Kongens utøvelse av myndigheten etter Grl. § 26.

Stortinget har historisk sett hatt et ikke helt rettlinjeformet forhold til dette prerogativet og foretatt ulike vurderinger av grensen mellom det Stortinget kan instruere og det som er eksklusivt tillagt Kongen. Det er imidlertid ikke omstridt at Stortinget gjennom lov kan bestemme utøvelse av myndighet på utenriksfeltet. Det er videre lagt til grunn at Stortinget gjennom plenarvedtak kan fatte generelle instruksjoner på utenriksområdet, men ikke instruere rettslig bindende i enkeltsaker.

Det prinsipielle spørsmålet er om det er nødvendig å tillegge Kongen eksklusiv rett på utenriksfeltet ut over den ordinære representasjonsretten Kongen har etter internasjonal rett og alminnelig utøvende myndighet etter Grunnloven § 3.

Etter forslagsstillernes oppfatning vil en i et parlamentarisk system kunne felle en regjering som ikke utfører politikk på utenriksfeltet som er i tråd med

stortingsflertallets ønske. Imidlertid kan det også i slike situasjoner være formålstjenlig å kunne gi bindende pålegg gjennom instruksjonsretten uten hinder av Grl. § 26, fordi spørsmålet ikke har så stor betydning at en vil felle regjeringen på den aktuelle saken. Så får det eventuelt være opp til regjeringen å stille kabinettsspørsmål dersom den mener saken er så avgjørende for deres arbeid.

I praksis har det i flere år vært stor enighet om norsk utenrikspolitikk, og samspillet mellom Storting og regjering har vært ganske godt på utenriksfeltet. Det er derfor gode argumenter i begge retninger, men for å få frem en debatt om Stortingets innflytelse på utenriksfeltet vil forslagsstillerne fremme følgende forslag:

"Grunnloven § 26 oppheves."

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

- Grunnloven § 12 første ledd oppheves.
- Grunnloven § 12 tredje ledd oppheves.
- Grunnloven § 18 oppheves.
- Grunnloven § 19 oppheves.
- Grunnloven § 20 oppheves.
- Grunnloven § 21 oppheves.
- Grunnloven § 22 oppheves.
- Grunnloven § 25 første punktum oppheves.
- Grunnloven § 26 oppheves.

22. september 2008

Anders Anundsen

Carl I. Hagen

Bård Hoksrud

Lodve Solholm

Referert i Stortingets møte 30. september 2008.

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

Thorbjørn Jagland
president

Signe Øye
sekretær

