



# Innst. 166 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:9 (2007–2008)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 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

#### **Sammendrag**

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremsatt av Anders Anundsen, Bård Hoksrud, Carl I. Hagen og Lodve Solholm, gjelder oppheving av prerogativene.

Forslagsstillerne viser til at instruksjonsretten og grensen for instruksjonsretten har vært omstridt i juridiske og politiske kretser. Instruksjonsretten er etablert som konstitusjonell sedvane og har således grunnlovs rang. Det er stadig færre som argumenterer mot at instruksjonsretten er blitt konstitusjonell sedvanerett.

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 Kongen, 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. Forslagsstillerne viser til at prerogativenes stilling i norsk statsrett er sterkt svekket og at mange vil hevde at de i stor grad har mistet sin konstitusjonelle kraft etter innføringen av parlamentarismen.

Forslagsstillerne viser til at alle prerogativene opprinnelig var kongens personlige og at 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 tilsetning og avsetting av det kongelige hoff og § 36 om retten til å samtykke til arveberettiget prins eller prinsesses ekteskap. Kongens personlige prerogativer omfattes ikke av grunnlovsforslaget.

Prerogativene for øvrig er nedfelt i Grunnloven slik:

- § 12 første ledd første punktum (oppnevning av statsrådets medlemmer) som lyder:  
*«Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere.»*
- § 12 tredje ledd første punktum (opprettelse og nedleggelse av departementer, samt saksfordelingen mellom dem) som lyder:  
*«Kongen fordeler Forretningerne iblandt Statsraadets Medlemmer saaledes, som han det for tjenligt eragter.»*
- § 16 (om kirkelige anordninger) som lyder:  
*«Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaser, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer.»*
- § 18 (retten til innkreving av skatter og avgifter pålagt av Stortinget) som lyder:  
*«Kongen lader i Almindelighet indkræve de Skatter, og Afgifter, som Storthinget paalægger.»*

- § 19 (ansvar for forvaltning av statens eiendommer mv.) som lyder:

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

- § 20 (benådning av forbrytere) som lyder:

*«Kongen har Ret til i Statsraadet at benaade Forbrydere, efterat Dom er falden. Forbryderen har Valget om han vil modtage Kongens Naade, eller underkaste sig den ham tildømte Straf.*

*I de Sager, som af Storthinget foranstaltet anlagte for Rigsretten, kan ingen anden Benaadning, end Fritagelse for idømt Livsstraf, finde Sted, medmindre Storthinget har givet sit Samtykke dertil.»*

- § 21 første punktum (utnevning av embetsmenn) som lyder:

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

- § 22 første ledd første punktum (retten til avskjedigelse av embetsmenn, statsråder og statssekretærer) som lyder:

*«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.»*

- § 25 første ledd første punktum (beordringsretten over militære mannskaper) som lyder:

*«Kongen har høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt.»*

- § 26 første ledd (utenrikspolitikken)

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

Forslagsstillerne viser til at 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 utsatt for rettslig forfølg-

ning gjennom påtale og dom i riksstret. 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 statskikk i dag.

Forslagsstillerne viser til at formålet med 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.

Forslagsstillerne ønsker med forslaget å skape debatt om prerogativenes rolle i norsk forfatningsrett i dag.

Forslagsstillerne foretar en gjennomgang av de ulike prerogativene og det blir henvist til aktuell litteratur i begrunnelsene.

Det blir vist til at Grunnloven § 16 om kirkelige anordninger som følge av det historiske kirkeforliket, er foreslått opphevet av Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«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.»

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Frem-

skrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at Grunnloven helt fra 1814 har hatt bestemmelser som bidrar til å regulere ansvarsforholdet mellom statsmaktene.

Komiteen vil peke på at prerogativene stammer fra før parlamentarismens tid og at de ga et vern mot at Stortinget kunne gripe inn og frata Kongen makt gjennom instruksjer til regjeringen. Tradisjonelt har prerogativene satt skranker for Stortingets instruksjonsrett, og det har vært bred enighet om at Stortinget ikke kunne fatte vedtak på prerogativenes områder som er rettslig forpliktende for regjeringen. Dette har imidlertid ikke vært til hinder for at Stortinget har gitt uttrykk for sin mening også i slike saker som hører inn under regjeringens myndighetsområde. Stortinget har imidlertid her vært mer varsom med å gi instruksjer. Det skal for eksempel mye til at Stortinget blander seg inn i departementsoppsettser/-nedleggelse og utnevnelse av statsråder.

Det foreliggende grunnlovsforslag innebærer en opphevelse av de paragrafer i Grunnloven som omhandler de kongelige prerogativene der Kongen i denne sammenheng er Kongen i statsråd. Forslaget omfatter ikke kongens personlige prerogativer. Komiteen har merket seg at forslagsstillerne mener bestemmelsene ikke lenger er i tråd med parlamentarisk praksis. Forslagsstillerne ønsker å skape debatt om prerogativenes rolle i dag og om maktbalansen mellom Stortinget og regjeringen.

Komiteen vil understreke betydningen av å ha ryddige forhold mellom statsmaktene.

Komiteen vil videre understreke at prerogativene ikke har vært til hinder for en praktisk arbeidsdeling mellom Stortinget og regjeringen. Gjeldende arbeidsdeling har fungert både under flertalls- og mindretallsregjeringer. Bestemmelsene bidrar også til å markere regjeringens ansvar for disse særlige saksområdene og dermed også regjeringens ansvar overfor Stortinget som ledd i den parlamentariske styringskjeden.

Komiteen vil peke på at det foreliggende forslag også omhandler paragrafer i Grunnloven som er foreslått endret som følge av det brede forliket i Stortinget om forholdet mellom Den norske kirke og staten. Et eventuelt vedtak vedrørende §§ 12, 21 og 22 vil foregripe de endringsforslag som vedrører dette og vanskeliggjøre gjennomføringen av forliket.

Komiteen viser til at en opphevelse av § 12 første ledd også vil være til hinder for å vedta

endringsforslag som er fremmet vedrørende oppløsningsrett og investitur.

Komiteen vil peke på at prerogativene er bestemmelser i Grunnloven som gir Kongen (normalt Kongen i statsråd) spesifikke oppgaver og særretter til å fatte beslutninger på nærmere bestemte saksområder. På samme vis er det paragrafer i Grunnloven som viser de hovedoppgaver som tilligger Stortinget.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at prerogativene bidrar til ryddige styrings- og ansvarsforhold mellom storting og regjering og gjør at Stortinget kan stille statsråder og regjering til ansvar og prøve deres handlemåter.

Flertallet viser videre til at stortingsflertallet, Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti ved behandlingen av Frøiland-utvalgets innstilling om Stortingets kontrollfunksjoner ga uttrykk for ønske om å begrense bruken av instruksjer fra Stortinget til regjeringen for å sikre ryddige styrings- og ansvarsforhold, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Dette ønsket har vært fulgt opp i praksis også under mindretallsregjeringen fram til 2005. En opphevelse av prerogativene vil kunne oppfattes som signaler om det motsatte.

Flertallet vil peke på at Grunnloven § 12 første ledd gir uttrykk for viktige formelle ansvarsforhold knyttet til utnevnelse av ny regjering, som ikke bør slettes fra Grunnloven. Også paragrafens tredje ledd omhandler forhold som bør være regjeringens ansvarsområde.

Flertallet mener forslagene vedrørende § 19 og § 26 vil kunne bidra til det motsatte av det som er intensjonen i forslaget, idet en opphevelse kan bidra til å svekke Stortingets innflytelse. Det er videre etter flertallets oppfatning betenkelig dersom Stortinget skal kunne instruere regjeringen om hvem som skal utnevnes til et embete.

Flertallet kan heller ikke se at det vil være hensiktsmessig å oppheve bestemmelsen om at det er Kongen i statsråd som har myndighet til å benåde forbrytere.

Flertallet viser til at dagens grunnlovsbestemmelser bidrar til å gi føringer for forholdet mellom statsmaktene som har vist seg å fungere på en god og hensiktsmessig måte. Flertallet mener derfor at alle de foreliggende forslag må avvises. Dersom det i fremtiden skal gjøres større endringer på dette felt, må det i tilfelle i forkant gjøres utredninger som både vurderer erfaringene med bestemmelsene og mulige konsekvenser av endringer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at prerogativ egentlig betyr

en første rett eller særrett til å styre eller fatte beslutning.<sup>1</sup> I forfatningsretten omtales prerogativ også som «den kongelige enekompetanse».<sup>2</sup> Prerogativene har vært gjenstand for hyppig diskusjon i forfatningsrettslige kretser.

Disse medlemmer peker på at det tradisjonelle syn på læren om prerogativene var at Stortinget ikke kunne fatte vedtak om instruksjon på prerogativenes område. Stortinget utviklet imidlertid en praksis hvor man gjennom lov ga seg inn på å regulere også enkelte deler av prerogativene gjennom generelle instruksjoner. Deretter ble retningslinjene også gitt gjennom plenarvedtak, og det utviklet seg en ny teori om grensene for instruksjonsretten.<sup>3</sup>

Disse medlemmer viser til at prerogativene slik de fremstår i Grunnloven, er skrevet under andre omstendigheter enn de som råder i dagens konstitusjonelle rettssituasjon. Mens regjeringen etter Grunnloven av 1814 utledet sin makt direkte av Kongen og de kongelige prerogativer, utleder dagens regjering sin makt fra Stortinget.

Disse medlemmer mener at instruksjonsretten er konstitusjonelt beskyttet og at den tradisjonelle læren om prerogativene ikke lenger har noen trygg juridisk forankring.

Disse medlemmer viser til at stadig flere forfatningsjurister i årene forut for Stortingets behandling av Innst. S. nr. 277 (1976–1977) tok til orde for at en måtte se prerogativene i et nytt lys etter at parlamentarismen hadde fått godt fotfeste i konstitusjonell praksis.

Disse medlemmer er kjent med at Frede Castberg angivelig var den første som hevdet at det var nødvendig å se på prerogativene som grense for instruksjonsretten på nytt etter innføringen av parlamentarismen.<sup>4</sup> Han skrev blant annet at:

«Muligens er det også forenlig med grunnloven at Stortinget oppstiller retningslinjer for regjeringens utenrikspolitikk, som Regjeringen da er statsrettslig forpliktet til å følge, under ellers uforandrede omstendigheter.»<sup>5</sup>

Disse medlemmer viser også til at Johs. Andenæs i 1978 skrev følgende i en artikkel i Jussens Venner:

«I tiden før parlamentarismens gjennombrudd hadde prerogativene en viktig rolle som bolverk for

kongemakten overfor Stortinget, og strid om rekkevidden av prerogativene spilte en viktig rolle i den politiske strid. Under den parlamentariske statsskikk har de ikke den samme betydning, og den nyeste forfatningsteori har det vært sterk skepsis overfor prerogativlæren.»<sup>6</sup>

Andenæs kommer i artikkelen til at det må legges sterk vekt på Stortingets egen oppfatning av prerogativenes status, men skifter samtidig syn fra å være kritisk til den tradisjonelle prerogativlæren ved å skrive om dette forhold etter Stortingets behandling av Innst. S. nr. 277 (1976–1977) at:

«Innstillingen vil utvilsomt bety en renessanse for prerogativlæren, som den statsrettslige teori ikke kan neglisjere.»<sup>7</sup>

Andenæs tar etter dette kun et forbehold om at utredningen på dette området er så vidt knapp at en neppe kan ta den bokstavelig.

Disse medlemmer viser til at teorien om prerogativenes reduserte juridiske betydning med dette fikk et tilbakeslag. Andre forfatningsjurister var imidlertid noe mer forsiktige med å endre sitt utgangspunkt etter Stortingets behandling. Det kan virke som om også Andenæs faller tilbake til sitt opprinnelige utgangspunkt etter relativt kort tid.

Disse medlemmer mener Thorstein Eckhoffs utsagn om prerogativene gir et ganske godt uttrykk for den faktiske situasjonen. Han skrev om prerogativene blant annet at:

«[De bærer] stort sett preg av å være forfatningsrettslige anakronismer som er blitt bevart fordi det hittil ikke har vært tilstrekkelig sterkt praktisk behov for helt å bortfortolke eller endre de nevnte grunnlovsbud.»<sup>8</sup>

Disse medlemmer viser også til at Per Stavang allerede i 1978<sup>9</sup> og senere i sin bok *Storting og Regjering*<sup>10</sup> mente at disse spørsmålene var lite redegjort for og at det omfanget saken hadde, gjorde det vanskelig å tillegge komitémerknaden om dette i Innst. S. nr. 277 (1976–1977) særlig vekt. Han viser til det vide mandatet for arbeidet til Ingvaldsen-utvalget. Det var utformet slik:

«[Utvalget bør] utrede de spesielle problemer som knytter seg til konstitusjonelt ansvar i forbindelse med forvaltningsmyndighet som i henhold til lov eller delegasjon utøves av organer utenfor departementene; samt i forbindelse med bedrifter som staten

<sup>1</sup> Stavang, Per. Artikkel publisert i Jussens venner 1978 s. 357 (s. 358).

<sup>2</sup> Innst. S. nr. 277 (1976-77) s. 6, 2. spalte.

<sup>3</sup> Se Eckhoff, Thorstein sitert av Stavang, Per; *Storting og regjering* 1999 s. 288, Andenæs, Johs; *Statsforfatningen i Norge*, 7. utg. s. 327

<sup>4</sup> Stavang, Per; *Storting og Regjering*, 1999 s. 227

<sup>5</sup> Her som sitert av Stavang, Per, *Storting og Regjering* 1999 s. 227.

<sup>6</sup> Jussens Venner 1978 s. 1 flg, senere gjentatt i senere utgaver av *Statsforfatningen i Norge*.

<sup>7</sup> Jussens Venner 1978 s. 1 flg.

<sup>8</sup> Sitert av Andenæs, Johs, Jussens Venner 1978 s.1 flg, senere gjentatt i *Statsforfatningen i Norge*.

<sup>9</sup> Jussens Venner 1978 s. 357 flg.

<sup>10</sup> Stavang, Per; *Storting og regjering* 1999.

eier helt eller delvis, enten de er organisert som forvaltningsbedrifter eller som egne rettssubjekter.

Utvalget bør i denne sammenheng utrede og vurdere formene for Stortingets kontroll, vurdere de nåværende former for konstitusjonell kontroll og uttale seg om hvordan en utstrakt desentralisering av forvaltningen best kan forenes med hensynet til det konstitusjonelle ansvar.»

Disse medlemmer viser til at mandatet var omfattende, og utredningen ble naturlig nok preget av det. Det samme gjelder Stortingets behandling av innstillingen. Stortingets instruksjonsrett og de grenser prerogativene setter er behandlet kortfattet i innstillingen, og ble knapt debattert under Stortingets forhandlinger.

Disse medlemmer minner om at prerogativene i dagens situasjon kun eventuelt beskytter regjeringens medlemmer fra å bli straffeforfulgt etter ansvarlighetsloven dersom de ikke følger opp et rettslig bindende pålegg fra Stortinget.<sup>11</sup> Det parlamentariske system gjelder derimot på alle politiske områder, helt uavhengig av hva prerogativene skulle gi av rettslig beskyttelse.<sup>12</sup>

Disse medlemmer viser til Innst. S. nr. 277 (1976–1977) hvor utenriks- og konstitusjonskomiteen skriver følgende om prerogativene (i sin helhet):

«Når det gjelder den kongelige enekompetanse (prerogativ) er komiteen, unntatt medlemmene Gustavsen og As, enig i at Stortinget ikke på disse områder kan treffe vedtak som er rettslig forpliktende for Regjeringen. Det er imidlertid intet usedvanlig i at Stortinget gir uttrykk for sin mening også når det gjelder saker som rettslig hører under Regjeringens eksklusive myndighetsområde. Dette har også støtte i gjeldende statsrett.

Den vanlige fremgangsmåte er at Stortinget i slike tilfelle fremfører sin meningsyttring i form av henstilling til Regjeringen, som da vil være politisk forpliktet av henstillingen.»

Videre heter det:

«Komiteen er som utvalget klar over at den reelle betydning av de enekompetanser Grunnloven foreskriver, innskrenkes i den grad de forutsetter økonomiske uttellingene som Stortinget bestemmer over. Enekompetansen er vel heller ikke ment å være absolutte (eksklusive) idet de for enkeltes vedkommende klart er forutsatt utøvet i samsvar med de rammer Stortinget trekker opp.»<sup>13</sup>

Disse medlemmer viser til at komiteen i merknaden gir uttrykk for det som til vanlig har vært kalt den tradisjonelle læren om prerogativene. Forholdene er imidlertid ikke nærmere berørt av komi-

teen. Således er prerogativene og disses grensesetting for Stortingets myndighet kun et underordnet spørsmål under komiteens behandling.

Disse medlemmer mener en av årsakene til at dette ikke ble nærmere drøftet, kan være at ansvar etter ansvarlighetsloven uansett ikke ville være annet enn en teoretisk problemstilling med et riksrettsinstitutt som ikke har vært i bruk siden 1926.

Disse medlemmer viser til at Stortinget i 2007 reformerte Riksretten, slik at det igjen kan oppstå en situasjon hvor statsrådets medlemmer reelt sett kan komme i ansvar etter ansvarlighetsloven. Disse medlemmer mener det aktualiserer behovet for å avklare hvor grensene mellom de konstitusjonelle og de parlamentariske forpliktelser går i dag.

Disse medlemmer viser til at Stortinget vil ha det avgjørende ord med hensyn til hva som legges i det strafferettslige ansvar, gjennom å foreta igangsetting av påtale mot statsråder eller statsminister.

Disse medlemmer viser til at Stortinget ikke har drøftet forholdet mellom instruksjonsretten og prerogativene i særlig grad siden behandlingen av Innst. S. nr. 277 (1976–1977) og at forslagsstillernes intensjon har vært å initiere slik debatt og grundig behandling av hvilke prerogativer som skal ha prerogativets tyngde, og hvilke som ikke skal ha det.

Disse medlemmer peker på at konstitusjonen opprinnelig var bygget opp slik at storting og regjering hadde klart atskilte oppgaver etter Grunnloven. Ansvarsgrunnlaget var dermed annerledes enn under parlamentarismen. Fredrik Sejersted viser til at ansvarsformene er fundamentalt forskjellige:

«I utgangspunktet er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar to fundamentalt ulike ansvarsformer. Den første bygger på en rettstatstankegang om at ingen står over loven. Den andre bygger på demokratiske prinsipper, om at regjeringen må svare politisk overfor den folkevalgte forsamling.»<sup>14</sup>

Disse medlemmer viser til at den store endringen i ansvarsgrunnlaget som parlamentarismen førte med seg, også vil ha innvirkning på prerogativene som grense for Stortingets instruksjonsrett.

Disse medlemmer peker videre på at det allerede tidlig etter parlamentarismens gjennomslag ble stilt spørsmål ved om prerogativene i det hele tatt ga Kongen noen eksklusiv myndighetsutøvelse. Disse medlemmer finner det historisk interessant at Kong Haakon VII, i et konfidensielt brev til statsminister Gunnar Knudsen,<sup>15</sup> truet med abdikasjon i 1913 dersom visse foreslåtte endringer i Grunnloven<sup>16</sup> ble gjennomført mot Kongens vilje. I

<sup>11.</sup> I denne sammenheng, jf Ansvarlighetsloven § 8 bokstav b.

<sup>12.</sup> Castberg, Frede, Norges Statsforfatning, bind I-III, 1964, 3. utg. s. 301-, jf Andenæs, Johs Statsforfatningen i Norge 1994 7:3. utg. s 181, første avsn.

<sup>13.</sup> Innst. S. nr. 277 (1976-77) s. 6, 2. spalte

<sup>14.</sup> Sejersted, Fredrik, Kontroll og konstitusjon, 2002 s. 121

<sup>15.</sup> Venstre, republikaner, statsminister 1908-1910 og 193-1920

den sammenheng omtaler kongen prerogativene på følgende vis:

«Jeg er selvfølgelig klar over at de saakaldte prerogativer ikke lenger har nogen politisk betydning i konstitusjonelt og parlamentarisk styrede lande.»<sup>17</sup>

Disse medlemmer viser til viktigheten av at Stortinget selv behandler forholdet mellom storting og regjering grundig og deler flertallets syn på at det vil være en fordel dersom slike grunnlovsendringer fulgte som konsekvens av et forutgående utredningsarbeid. Disse medlemmer merker seg også at enkelte av forslagene vil kunne bidra til å vanskeliggjøre gjennomføringen av de grunnlovsendringer som følger av avtalen mellom alle stortingspartier, omtalt som «kirkeforliket». Disse medlemmer erkjenner også at enkelte av endringsforslagene kan bidra til å forstyrre debatten og eventuelt vedtakelsen av grunnlovsforslag som omhandler investitur og oppløsningsrett.

På overstående bakgrunn vil disse medlemmer ikke gå nærmere inn på en vurdering av de enkelte grunnlovsbestemmelsene og derfor ikke støtte forslagene i Dokument nr. 12:9 (2007–2008). Disse medlemmer vil på annen måte ta initiativ til at Stortinget på egnet måte foretar en grundig gjennomgang av forholdet mellom storting og regjering, herunder prerogativenes stilling som eventuell grense for instruksjonsretten.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det bør være mest mulig åpen og demokratisk debatt om spørsmål som dreier seg om norsk deltakelse i krig og krigsliknende situasjoner. I dag kan Grunnloven brukes til å hindre en slik debatt, ved at retten til å sammenkalle tropper og delta i såkalte «forsvarskriger», gjennom Grunnloven § 26 første ledd, er tillagt regjeringen uten at Stortinget eller offentligheten trenger være konsultert.

Grunnloven bør ikke være til hinder for åpenhet og debatt. Grunnloven § 26 slår imidlertid i dag fast

<sup>16.</sup> Forslag til endringer i Grunnloven § 23 (opphevelse av St. Olavsorden) § 7 (Arverekkefølge) og §§ 14 og 80 om Kongens åpning og avslutning av Stortingets forhandlinger

<sup>17.</sup> Brev gjengitt i Knudsen, Gunnar Erindringer 1905-1925, bearbejdet av Bystrøm Harald Bache (1998) s.78-82

at den til enhver tid sittende regjering ikke har noen formelle forpliktelser overfor Stortinget til å holde redegjørelser om viktige utenrikspolitiske spørsmål, langt mindre konsultere Stortinget eller offentligheten. I praksis sier Grunnloven i dag at det hele tiden vil være opp til den til enhver tid sittende regjering selv å bestemme hva Stortinget i plenum – og dermed offentligheten – kan orienteres om, og drøfte, debattere og gi sine tilbakemeldinger på.

Det er imidlertid klart at Grunnloven § 26 ikke er til hinder for at regjeringen faktisk kan be om Stortingets råd i disse sakene. Dette skjer også i stadig større grad. Dette medlem viser til at det over tid har utviklet seg en praksis med økt åpenhet, hvor regjeringen konsulterer Stortinget i viktige utenrikspolitiske spørsmål, ikke bare gjennom lukkede møter i den utvidede utenrikskomité, men også gjennom utenrikspolitiske redegjørelser og påfølgende debatter i plenum. Dette er positivt. Utenriksminister Jonas Gahr Støres redegjørelse for Stortinget om utviklingen i Afghanistan og Norges sivile og militære engasjement i landet februar 2010, og påfølgende stortingsdebatt, er et godt eksempel på en slik praksis.

Og nettopp denne praksisen, som bygger på åpen og demokratisk debatt om viktige utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske spørsmål, trenger en mer av. Grunnloven bør i hvert fall ikke være til hinder for en slik debatt. Og den retningen som praksisen i Stortinget utvikler seg på, understreker at en grunnlovsfestet, politisk enerett på saker som angår norsk deltakelse i krig og krigsliknende situasjoner, blir stadig mindre relevant.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

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 – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. desember 2010

**Anders Anundsen**

leder

**Hans Olav Syversen**

ordfører



