



Innst. 162 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:1 og 12:1B (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Øyvind Korsberg, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Dagfinn Høybråten, Trygve Slagsvold Vedum, Trine Skei Grande og Snorre Serigstad Valen om endring i Grunnloven § 14 med sikte på å utelukke at stortingsrepresentanter kan beskikkes som statssekretærer og Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Øyvind Korsberg, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Dagfinn Høybråten, Lars Peder Brekk og Trine Skei Grande om Grunnlovsforslag 1 (2011–2012) på bokmål og nynorsk

Til Stortinget

Sammendrag

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremsatt av Dag Terje Andersen, Øyvind Korsberg, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Dagfinn Høybråten, Lars Peder Brekk og Trine Skei Grande gjelder endring av Grunnloven § 14 med sikte på å utelukke at stortingsrepresentanter kan beskikkes som statssekretærer.

Forslagsstillerne viser til at etter at ordningen med statssekretærer hadde vokst frem i praksis, fikk den uttrykkelig grunnlovsforankring gjennom § 14, som ble vedtatt i 1976. Samtidig ble § 62 endret for å gjøre det klart at statssekretærer – på samme måte som statsråder – ikke samtidig kan fungere som stortingsrepresentanter.

I de senere år har stortingsrepresentanter flere ganger blitt beskikket som statssekretærer. Eksempler finnes fra regjeringer med ulik politisk farge.

Forslagsstillerne viser til at den som tiltrer som statssekretær, automatisk må tre ut av Stortinget og

først kan gjeninntre dersom han eller hun får avskjed i løpet av valgperioden. På begge punkter innebærer ordningen at en annen statsmakt (regjeringen) får direkte innflytelse på Stortingets sammensetning. Dermed blir den kontrollerte instans med på å bestemme hvordan kontrollinstansen skal settes sammen, og kan hypotetisk sørge for å få «opposisjonelle» elementer ut av Stortinget og inn i mer kontrollerte omgivelser i et departement.

Slik forslagsstillerne ser det, innebærer ordningen også et praktisk sett ikke uvesentlig avvik fra den grunnlovsfestede og prinsipielt sett grunnleggende ordning at det er velgerne, og ikke den utøvende makt, som skal bestemme Stortingets sammensetning.

Det samme problemet er selvfølgelig ikke til stede når en stortingsrepresentant blir utnevnt til statsråd. Forslagsstillerne viser til at vi her på en helt annen måte er i kjernen av det konstitusjonelle systemet, noe som ikke minst kommer til uttrykk ved at statsrådene siden 1884 har rett (og – i praksis – langt på vei plikt) til å møte i Stortinget og ved deres konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for regjeringens og departementenes virksomhet.

På bakgrunn av den gjeldende ordningens betenkelighet i et demokratiperspektiv, tar forslaget sikte på å stenge den mulighet som i dag finnes for å hente statssekretærer fra Stortinget. Ettersom endringer ikke er tilsiktet på noe annet punkt, vil blant annet reglene om valgbarhet (§ 62) bli stående urørt. Forslagsstillerne viser til at formålet enklest realiseres ved å endre Grunnloven § 14 om Kongens kompetanse til å beskikke statssekretærer (§ 14).

Forslaget er utformet i tre alternativer. Alternativ 1 henter inspirasjon fra § 12 om statsråder, og klargjør dermed samtidig at også statssekretærer må være norske statsborgere med stemmerett i stortingsvalg (at uttrykket «stemmeberettiget norsk borger» omfat-

ter både kvinner og menn, følger av § 50 første ledd, slik bestemmelsen ble endret i 1913).

I en annen form går alternativ 2 enda mer direkte på forslaget hovedpoeng.

Alternativ 3 er utformet som alternativ 2, men tar med politiske rådgivere ved statsrådets kontorer, i tillegg til statssekretærene. Dette har sammenheng med at begge grupper er avskåret fra å møte på Stortinget, jf. Grunnloven § 62 annet ledd. Regjeringen bør slik forslagsstillerne ser det, ikke ha større frihet til å gripe direkte inn i Stortingets sammensetning ved å tilsette rådgivere enn ved å besikke statssekretærer.

Fast møtende vararepresentant regnes i denne sammenheng som «stortingsrepresentant» og vil dermed være uaktuell som statssekretær. Det samme gjelder for vararepresentanter som er innkalt til Stortinget under den faste representantens sykdom mv.

Forslaget vil derimot ikke stenge for at vararepresentanter kan besikkes i perioder da de ikke er innkalt til Stortinget. Men så lenge de gjør tjeneste som statssekretær, vil den neste på listen over vararepresentanter måtte innkalles i stedet, jf. Grunnloven § 62 annet ledd. På samme måte vil vararepresentant måtte innkalles for statssekretær som blir innvalgt på Stortinget, men som ikke har tatt avskjed før den nyalgte forsamlingen har trådt sammen.

Under henvisning til grunnlovsvedtak 6. mai 2014 omhandler innstillingen bare forslagene fremmet på tidsmessig bokmål og nynorsk, jf. forslagene i Dokument 12:1B (2011–2012).

Dersom annet ikke blir bestemt, trer vedtak om grunnlovsendring i kraft straks.

For å gi større handlefrihet under saksforberedelsen, foreslår forslagsstillerne subsidiært å åpne for at ikrafttreden kan utsettes til etter neste stortingsvalg. Dette vil blant annet gi partier som inngår i regjeringens parlamentariske grunnlag, bedre tid til å planlegge sin fremtidige bruk av representanter som allerede er utnevnt som statssekretær eller som kan være aktuelle for slike oppgaver.

Forslaget fremmes i to alternativer. Hovedalternativet (alternativ 1) bygger på dagens ordning og legger ikrafttredelsen til 1. oktober 2017 (jf. det tilsvarende punkt i grunnlovsforslaget om positiv parlamentarisme mv. gjengitt i Dokument nr. 12:14).

For det tilfelle at det sistnevnte forslaget skulle bli vedtatt med øyeblikkelig virkning, fremmes det også et alternativ 2. Ettersom konsekvenser av dette vil kunne bli at det holdes valg før september 2017, er ikraftsettelsen her lagt til det tidspunkt da Stortinget trer sammen etter neste stortingsvalg, jf. Grunnloven § 68.

I Dokument 12:1B (2011–2012) fremmes følgende forslag:

«I

Alternativ 1 A (bokmål og nynorsk):

§ 14 første punktum skal lyde:

Kongen kan utnevne stemmeberettigede norske borgere som ikke er stortingsrepresentanter, til statssekretærer, som bistår statsrådets medlemmer under utførelsen av deres gjøremål utenfor statsrådet.

–

Kongen kan utnemne røysteføre norske borgere som ikke er stortingsrepresentanter, til statssekretærer, som hjelper medlemmene av statsrådet med gjøremåla deira utanfor statsrådet.

Alternativ 2 A (bokmål og nynorsk):

§ 14 nytt annet ledd skal lyde:

Stortingsrepresentanter kan ikke utnevnes til statssekretærer.

–

Stortingsrepresentanter kan ikke utnemnes til statssekretærer.

Alternativ 3 A (bokmål og nynorsk):

§ 14 nytt annet ledd skal lyde:

Stortingsrepresentanter kan ikke utnevnes til statssekretærer eller ansettes som politiske rådgivere ved statsrådets kontorer.

–

Stortingsrepresentanter kan ikke utnemnes til statssekretærer eller tilsetjast som politiske rådgjevarar ved statsrådskontora.

II

Ikrafttreden

Alternativ 1

Grunnlovsendring vedtatt i samsvar med forslag i del I trer i kraft 1. oktober 2017.

Alternativ 2

Grunnlovsendring vedtatt i samsvar med forslag i del I trer i kraft med virkning fra det tidspunkt da Stortinget trer sammen etter neste stortingsvalg, jf. Grunnloven § 68.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan,

fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Erik Lundebj, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til forslagsstillernes ønske om å avskjære regjeringen mulighetene for å hente stortingsrepresentanter til å tjenestegjøre som statssekretærer for regjeringen. Komiteen mener det kan være ulike syn på hvor stort praktisk problem dagens ordning representerer, eller eventuelt har medført av fordeler. Spørsmålet blir imidlertid vanskeligere når det settes på spissen mer prinsipielt. Dagens ordning gir regjeringen mulighet til å påvirke personsammensetningen på en annen måte enn den velgernes dom tilsier. I tillegg svekker den enkelte valgdistrikts (fylkes) egen preferanse av lokale kandidater. Man kan også tenke seg at det bak utnevnelsen til regjeringstjeneste kan foreligge ukjente partiarrangementer som på denne måten får en forrang fremfor velgernes sammensetning av nasjonalforsamlingen. Et hensyn som taler mot grunnlovsforslaget er at regjeringsapparatet i dag har vid tilgang til landets dyktigste og mest kompetente personer, og enhver begrensning i rekrutteringskretsen vil kunne få utilsiktede sperrvirkninger som oppleves konkret urimelig.

Komiteen viser til at det siden statssekretærordningen ble innført etter krigen, er utnevnt mer enn 800 personer, hvorav 89 også har bekledd stortingsverv på et eller annet tidspunkt. Det finnes ikke tilgjengelig statistikk over hvor mange som var aktive som stortingsrepresentanter idet de ble beskikket som statssekretærer. De reelle dobbeltfunksjonene innenfor en valgperiode antas å være langt mindre. Ettersom det er tale om praksis over mange stortingsperioder, er omfanget av problemet foreløpig overkommelig, men antallet statssekretærutnevnelser øker. Over halvparten er utnevnt etter år 2000, fra og med regjeringen Bondevik I.

Komiteen vil også vise til at Stortinget tidligere – for eksempel i spørsmål om møterett og møteplikt i Stortinget – ikke har ønsket å bidra til å utviske forskjellen mellom statsråder og statssekretærer, og at denne forskjellen fortsatt kan tenkes utvisket gjennom en parallell rekruttering av stortingsrepresentanter til både statsråd og statssekretær, gjennom en vedvarende praksis. Samtidig er rekrutteringen til Stortinget neppe tjent med at potensielle kandidater må ta i betraktning at de samtidig avskjærer seg fra tjeneste som statssekretær ved å stille seg til disposisjon for Stortinget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Fol-

keparti, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, vil etter en samlet vurdering anbefale at dagens ordning videreføres, men forutsetter at det utøves et politisk skjønn som tilsier en viss moderasjon i å rekruttere fra Stortinget. Dette er en bedre løsning fremfor et absolutt, konstitusjonelt hinder. Grunnlovsforslaget bifalles derfor ikke.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne er enig i at rekruttering av statssekretærer og politiske rådgivere fra Stortinget er et prinsipielt spørsmål som potensielt kan bli viktig etter som regjeringenes bruk av statssekretærer og rådgivere øker. Dette medlem merker seg imidlertid at denne rekrutteringen så langt ikke har vært opplevd som problematisk i praksis, samtidig som det er et viktig argument å sikre regjeringer best mulig tilgang på kompetente folk. Dette medlem støtter derfor ikke forslaget om grunnlovsending.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre innser at utviklingen indikerer at det kan være et tidsspørsmål før antallet statssekretærer fra Stortinget blir et problem i den forstand at Stortinget personellmessig adskiller seg for mye fra det velgerne har bestemt. Man vil også over tid uthule prinsippet om at representantene forutsettes å sitte perioden ut, men med det tradisjonelle unntaket om å kunne motta internasjonale stillinger av høy viktighet for Norge.

Disse medlemmer vil etter en samlet vurdering og for å forebygge en slik utvikling, anbefale at dagens praksis ikke videreføres og støtter grunnlovsforslaget som innebærer at regjeringen ikke skal ha mulighet for å hente stortingsrepresentanter til å tjenestegjøre som statssekretærer.

Disse medlemmer anbefaler at romertall I, alternativ 2 A bifalles, slik at § 14 nytt annet ledd på bokmål og nynorsk vil lyde:

«Stortingsrepresentanter kan ikke utnevnes til statssekretærer.

–

Stortingsrepresentantar kan ikkje utnemnast til statssekretærar.»

Disse medlemmer vil sette som en betingelse for å støtte eventuelle endringer at de vedtas med øyeblikkelig virkning, men gjøres gjeldende fra begynnelsen av neste stortingsperiode, jf. romertall II, alternativ 2.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre:

Forslag 1

Dokument 12:1 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Øyvind Korsberg, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Dagfinn Høybråten, Trygve Slagsvold Vedum, Trine Skei Grande og Snorre Serigstad Valen om endring i Grunnloven § 14 med sikte på å utelukke at stortingsrepresentanter kan beskikkes som statssekretærer og Dokument 12:1B (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Øyvind Korsberg, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Dagfinn Høybråten, Lars Peder Brekk og Trine Skei Grande: Grunnlovsforslag 1 (2011–2012) på bokmål og nynorsk – romertall I, alternativ 2 A og romertall II, alternativ 2 – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentene og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 12:1 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Øyvind Korsberg, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Dagfinn Høybråten, Trygve Slagsvold Vedum, Trine Skei Grande og Snorre Serigstad Valen om endring i Grunnloven § 14 med sikte på å utelukke at stortingsrepresentanter kan beskikkes som statssekretærer og Dokument 12:1B (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Dag Terje Andersen, Øyvind Korsberg, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Dagfinn Høybråten, Lars Peder Brekk og Trine Skei Grande om Grunnlovsforslag 1 (2011–2012) på bokmål og nynorsk – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 9. februar 2016

Martin Kolberg

leder

Michael Tetzschner

ordfører