



STORTINGET

Innst. 259 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:34 (2015–2016)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Erik Skutle og Torhild Aarbergsbotten om endring i § 21 annet punktum (om avgivelse av ed eller forsikring som vilkår for å bli beskikket som embetsmann)

Til Stortinget

Bakgrunn

Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Erik Skutle og Torhild Aarbergsbotten gjelder endring i § 21 annet punktum om avgivelse av ed eller forsikring som vilkår for å bli beskikket som embetsmann.

Forslagsstillerne fremmer med dette forslag om endringer i Grunnloven § 21 annet punktum om avgivelse av ed eller forsikring som vilkår for å bli beskikket som embetsmann. I stedet foreslås at embetsmenns lydighets- og troskapsplikt følger direkte av Grunnloven.

Grunnloven § 21 første og annet punktum lyder:

«Kongen velger og beskikker, etter å ha hørt sitt statsråd, alle sivile og militære embetsmenn. Disse skal før beskikkelse finne sted, sverge eller, hvis de ved lov er fritatt for edsavleggelse, høytidelig tilsi konstitusjonen og kongen lydighet og troskap; dog kan de embetsmenn som ikke er norske borgere, ved lov fritas for denne plikt.»

Grunnloven stiller altså krav om at embetsmenn før «beskikkelse» enten aktivt skal avgi ed om lydighet og troskap eller, hvis de ved lov er unntatt fra plikten til å avgi ed, avgi forsikring om det. Personer som ikke er norske borgere, kan ved lov fritas fra denne plikten. Det sis-

te er lite praktisk i dag (se Grunnloven § 114 annet ledd sammenholdt med første ledd).

Det å avgi ed innebærer å påkalle Gud for å bekrefte at et utsagn er riktig. Forsikring innebærer å gi en erklæring. Embetseden har i dag en slik ordlyd:

«Jeg (...) lover og sverger, å vise Konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap, så sant hjelpe meg Gud den Allmektige og Allvitende.»

Forsikring avgis med slik ordlyd:

«Jeg (...) lover høytidelig, at jeg vil vise Konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap.»

I praksis avgir embetsmenn ed eller forsikring ved at vedkommende embetsmann undertegner et utferdiget formular. Statsministerens kontor har det administrative ansvaret knyttet til underskrivingen.

Nærmere regler om tidspunktet for avgivelse av embetsed og forsikring og unntak fra kravene om å avgi ed og forsikring er gitt i lov 22. mai 1981 nr. 23 om embetsed etter Grunnloven § 21 (embetsedloven). Kravet etter Grunnloven § 21 annet punktum om at ed eller forsikring må være avgitt før beskikkelse, er i embetsedloven presisert til at ed eller forsikring må være avgitt før embetsbrev er utferdiget og før vedkommende tiltrer embetet, jf. embetsedloven § 3 første punktum. Hvis avgivelsen av ed eller forsikring ikke er gitt innen en frist som departementet fastsetter, faller utnevnelsen bort, jf. § 3 siste punktum. Personer som ikke er norske statsborgere, kan gis unntak fra vilkåret om å avgi ed eller forsikring dersom personen «risikerer å tape sitt fremmede statsborgerskap» ved å avlegge ed eller forsikring, eller dersom «andre særlige grunner foreligger», jf. embetsedloven § 2.

Kravet om å avgi ed eller forsikring bygger på en forutsetning om at embetsmenn har en grunnlovsforankret plikt til lydighet og troskap. Embetsmenn har, som andre ansatte, en lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver etter ulovfestede regler. Den plikten som forutsettes i Grunnloven § 21 annet punktum, går neppe vesentlig lenger enn lojalitetsplikten embetsmenn har etter ulovfestede regler, og som uansett må forstås under hensyn til de aktuelle stillingenes eller embetenes art. Det kan likevel ikke sees bort fra at bestemmelsen kan ha en viss rettslig betydning. I Rt. 1946 side 1139, som blant annet gjaldt straffeutmåling for landsforræderi under krigen, synes Høyesterett å ha tillagt det vekt i straffeskjerpene retning (jf. dommens side 1144) at tiltalte i kraft av sin embetsed var

«... særlig forpliktet til å vise konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap».

Det foreslås at Grunnloven § 21 annet punktum endres til å slå fast at embetsmenn skal vise konstitusjonen lydighet og troskap. Forslaget medfører at det ikke lenger skal være et krav at embetsmenn forut for beskikkelse skal avgi ed eller forsikring om å tilsi konstitusjonen og kongen lydighet og troskap. Forslaget innebærer ingen materielle endringer i den lojalitetsplikt embetsmenn forutsetningsvis har etter gjeldende § 21 annet punktum i Grunnloven og ulovfestede regler.

Det har tidligere, i 1908 og 1920, vært fremsatt forslag om å oppheve Grunnloven § 21 første og annet punktum om krav om avgivelse av embetsed eller forsikring. Stortinget behandlet i 1976 også et forslag om å oppheve kravet om avgivelse av embetsed eller forsikring, jf. Innst. S. nr. 191 for 1975–76, forslag nr. 4 i Dokument nr. 13 for 1971–72 og Stortingsforhandlinger 1975–76, 7b Tidende side 2671 til 2678. Forslaget fikk ikke tilstrekkelig to tredels flertall (71 stemte for, 64 imot), jf. Stortingsforhandlinger 1975–76, 7b Tidende side 2678. De stortingsrepresentantene som stemte imot å oppheve bestemmelsen, begrunnet sitt standpunkt blant annet med betydningen av å understreke det spesielle ansvar som knytter seg til å inneha de høyeste stillingene i staten, jf. Stortingsforhandlinger 1975–76, 7b Tidende side 2671 til 2673.

Forslaget inneholder ikke noe unntak fra kravet til lydighets- og troskapsplikt for embetsmenn som ikke er norske statsborgere. Bakgrunnen for gjeldende unntaksadgang er at utenlandske statsborgere kunne risikere å tape sitt eget statsborgerskap dersom de avlegger ed eller forsikring om troskap til et annet land, jf. Ot.prp. nr. 56 for 1980–81 på side to annen spalte. Den plikten til lydighet og troskap som i dag er forutsatt i Grunnloven og som nå foreslås kodifisert, går neppe vesentlig lenger enn det som ville følge av lojalitetsplikten som gjelder for ansatte ellers, tilpasset de aktuelle embetenes art. Det vil kunne skape uklarhet om utenlandske

embetsmenns lojalitetsplikt, og gi et uheldig signal, å oppstille et unntak fra lydighets- og troskapsplikten etter Grunnloven for embetsmenn som ikke er norske statsborgere.

For å understreke de plikter embetsmenn har, bør lydighets- og troskapsplikten fortsatt følge direkte av Grunnloven. Forslaget om å oppheve kravet om at embetsmenn skal avgi ed eller forsikring om å tilsi konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap, er begrunnet i administrative hensyn og hensynet til rettslig klarhet. Forslaget om å fjerne vilkåret om at embetsmannen skal avgi ed, er i tillegg begrunnet i at den norske stat etter endringer i Grunnloven § 2 ikke lenger har noen statsreligion, se om bakgrunnen for endringen Dokument nr. 12:10 (2007–2008), Innst. 233 S (2011–2012), St.meld. nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke, jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008). Når staten ikke lenger har en statsreligion, er det ingen grunn til å ha som krav at embetsmenn skal avgi ed.

Dersom Stortinget vedtar forslaget til endringer i Grunnloven § 21, vil ikke embetsedloven lenger ha noen funksjon, da den gjelder ed og forsikring som avgis etter reglene i Grunnloven § 21. Såfremt forslaget vedtas, bør derfor embetsedloven oppheves. Endringen berører ikke Stortingets adgang til å gi lovregler som stiller som vilkår for å inneha et embete at embetsmenn avgir forsikring om lydighet og troskap.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 21 annet punktum skal lyde:

Alternativ 1:

Disse skal vise konstitusjonen og kongen lydighet og troskap.

–

Dei skal vere lydige og tru mot konstitusjonen og kongen.

§ 21 tredje punktum på nynorsk oppheves. Nåværende fjerde punktum på nynorsk blir tredje punktum.

Alternativ 2:

Disse har lydighets- og troskapsplikt til konstitusjonen og kongen.

–

Dei har plikt til å vere lydige og tru mot konstitusjonen og kongen.

§ 21 tredje punktum på nynorsk oppheves. Nåværende fjerde punktum på nynorsk blir tredje punktum.

Alternativ 3:

Disse skal være lydige og tro mot konstitusjonen og kongen.

–

Dei skal vere lydige og tru mot konstitusjonen og kongen.

§ 21 tredje punktum på nynorsk oppheves. Nåværende fjerde punktum på nynorsk blir tredje punktum.»

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Solveig Horne, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, frå Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til at tradisjonen med å avleggja eid, det vil seia å stadfesta at ei utsegn er rett ved å påkalla Gud, er av gammal dato. Krav om å avleggja eid blei brukt på mange områder. Til dømes inneheldt Fredrik IIs sjørett frå 1561 ei rekke spreidde avgjersler om avlegging av eid.

I dag krev Grunnlova § 21 at alle sivile og militære embetsmenn før innsetjinga skal «sverje eller, om dei ved lov er fritakne frå å gjere eid, høgtidleg love lydnad og truskap til konstitusjonen og kongen». Embetsmenn som ikkje er norske borgarar, kan fritakast ved lov.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, Senterpartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein, er einig med forslagsstillarane i at dagens avlegging av eid ikkje lenger fyller noko praktisk føremål og kan erstattast av vilkår om at den som har eit embete, skal gje forsikring om lydnad og truskap.

Fleirtalet deler med det forslagsstillarane sitt syn på at det vil vera rett å endra Grunnlova slik at kravet om avlegging av eid blir fjerna, og slik at embetsmenn si plikt til å visa konstitusjonen lydnad og truskap klart går fram av lova.

Fleirtalet vil understreka at framlegget ikkje inneber materielle endringar av den lojalitetsplikta embetsmenn etter føresetnadane har etter gjeldande § 21 andre punktum i Grunnlova og ikkje-lovfesta reglar.

Fleirtalet viser også til at framlegget ikkje inneheld noko unntak frå kravet til lydnds- og truskapsplikt for embetsmenn som ikkje er norske statsborgarar.

Fleirtalet har vurdert dei to framlegga og meiner kravet om lydnds- og truskapsplikt bør gå fram av lova.

Fleirtalet har ingen fleire merknader og tilrår på dette grunnlaget at framleggets alternativ 2 blir vedteke, slik at § 21 andre punktum skal lyda:

«Disse har lydighets- og troskapsplikt til konstitusjonen og kongen.

–

Dei har plikt til å vere lydige og tru mot konstitusjonen og kongen.

§ 21 tredje punktum på nynorsk oppheves. Nåværende fjerde punktum på nynorsk blir tredje punktum.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet og uavhengig representant Ulf Leirstein mener at endringer av Grunnloven må være særskilt godt begrunnet, og at man bør være varsom med endringer som kan svekke Grunnlovens betydning.

I denne konkrete saken mener disse medlemmer at det er viktig å beholde ordlyden som understreker det spesielle ansvar som knytter seg til å inneha de høyeste stillingene i staten. Ved å beholde dagens formulering vil det ikke kunne være tvil om denne betydningen.

Disse medlemmer vil derfor tilråde at forslaget ikke bifalles.

Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, syner til dokumentet og rår Stortinget til å gjera følgjande

vedtak:

Dokument 12:34 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Erik Skutle og Torhild Aarbergsbotten om endring i § 21 annet punktum (om avgivelse av ed eller forsikring som vilkår for å bli beskikket som embetsmann) – alternativ 2 – vert vedteke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. mai 2020

Dag Terje Andersen

leiar

Magne Rommetveit

ordførar

