



Det juridiske fakultet

Hvilke forhold kan påtales ved riksrett?

En analyse av "konstitusjonelle plikter" i Grunnloven § 86 første ledd.

Jacob Biørn Lian Hafr

Liten masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, våren 2020

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Avhandlingens tema	1
1.2	Temaets aktualitet.....	1
1.3	Avgrensninger	3
1.4	Metode	3
1.4.1	Metodisk utgangspunkt	3
1.4.2	Om grunnlovstolkning.....	4
1.4.3	Rettskildebildet for riksrettens kompetanseområde	5
1.5	Oversikt over den videre fremstilling.....	6
2	Om riksrettsinstituttet	6
2.1	Hva er riksrett?	6
2.1.1	Kommer det strafferettslige legalitetsprinsippet til anvendelse på riksrettens område?.....	7
2.2	Hva begrunner riksrettens eksistens?	9
2.2.1	Tidligere tiders begrunnelse for riksrett	9
2.2.2	Kritikk og nedsettelse av Frøiland-utvalget	10
2.2.3	Riksrettsrevisjonen og dagens begrunnelse for opprettholdelse av riksrett	11
3	Riksrettens kompetanseområde før og etter riksrettsrevisjonen av 2007	12
3.1	Riksrettens kompetanseområde under den tidligere ordlyden «som saadanne»	12
3.2	Riksrettens kompetanseområde under den nye ordlyden «konstitusjonelle plikter»	14
3.2.1	Siktemålet med riksrettsrevisjonens ordlydsendring.....	14
4	Hva er å anse som «konstitusjonelle plikter» etter Grl. § 86 (1)?.....	16
4.1.1	Inneholder ansvarlighetsloven «konstitusjonelle plikter»?	18
4.1.2	Kan straffebestemmelser utenfor ansvarlighetsloven påtales ved riksrett?	18
4.1.3	Kan det fremgå «konstitusjonelle plikter» av ulovfestet konstitusjonell sedvanerett?.....	20

5	Grunnlovsbestemmelser som angir «konstitusjonelle plikter» for medlemmer av statsråd	21
5.1	Statsrådets opplysningsplikt etter Grl. § 82.....	22
5.1.1	Straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 9 (2).....	22
5.1.2	Bakgrunnen for Grl. § 82	22
5.1.3	Innholdet i Grl. § 82	23
5.2	Statsrådets plikter når Stortinget har fattet beslutning om mistillit etter Grl. § 15....	26
5.2.1	Straffebestemmelsene i ansvarlighetsloven § 15 (1) og (2).....	26
5.2.2	Bakgrunnen for Grl. § 15 (1) og (3).....	27
5.2.3	Ordlyden i Grl. § 15 (1) og (3).....	27
5.2.4	Innholdet i regjeringens plikt til å søke avskjed ved mistillit i Grl. § 15 (1)	28
5.2.5	Innholdet i regjeringens plikt til utelukkende å utføre forretninger som er nødvendige for en forsvarlig embetsførsel etter § 15 (3).....	29
5.3	En statsråds plikter under deltakelsen i statsrådet etter Grl. § 30 (2) og (3)	31
5.3.1	Bakgrunnen for Grl. § 30 (2) og (3).....	31
5.3.2	Ordlyden i Grl. § 30 (2) og (3).....	31
5.3.3	Det nærmere innhold i statsrådets plikt etter § 30 (2).....	32
5.3.4	Grl. § 30 (3) og ansvarlighetsloven § 11 (1)	33
5.3.5	Det nærmere innhold i statsrådets plikt etter Grl. § 30 (3).....	33
5.4	En statsråds plikt til å delta i statsrådet etter Grl. § 27	36
5.4.1	Innholdet i Grl. § 27	36
5.4.2	Grl. § 27 og ansvarlighetsloven.....	37
5.5	En statsråds plikt til å foredra saker av viktighet og ekspedere disse etter Grl. § 28	39
5.5.1	Innholdet i Grl. § 28	39
5.5.2	Grl. § 28 og ansvarlighetsloven.....	42
5.6	Statsrådets plikter til å innhente Stortingets samtykke etter Grl. §§ 25 og 26 (2).....	42
5.6.1	Innholdet i Grl. § 25	42
5.6.2	Innholdet i Grl. § 26 (2)	45

5.6.3	Grl. §§ 25, 26 (2) og ansvarlighetsloven.....	47
5.7	Statsrådets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak.....	49
5.7.1	Ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav b.....	49
5.7.2	Angir Grunnloven en plikt for regjeringen til å overholde stortingsbeslutninger?.....	49
5.8	Statsrådets plikter i forbindelse med forvaltningen av statens eiendommer og regalier jf. Grl. § 19.....	51
5.8.1	Innholdet i Grl. § 19	51
5.8.2	Grl. § 19 og ansvarlighetsloven § 10 første alternativ	52
5.9	Statsrådets plikt til straks å innkalle Stortinget dersom Kongen dør og tronfølgeren ennå er umyndig jf. Grl. § 39.	53
5.9.1	Innholdet i Grl. § 39	53
5.9.2	Grl. § 39 og ansvarlighetsloven § 11 (2).....	53
6	Avsluttende bemerkninger	54
	Kildeliste.....	56
	Lover og internasjonale konvensjoner	56
	Forskrifter.....	57
	Forarbeider	57
	Rettspraksis	59
	Litteratur.....	59
	Nettbaserte kilder	60

1 Innledning

1.1 Avhandlingens tema

Temaet for denne masteravhandlingen er hvilke forhold som kan påtales ved riksrett. Dette søkes klarlagt gjennom en analyse av innholdet i uttrykket «konstitusjonelle plikter» i Grunnloven § 86 første ledd.¹ Bestemmelsen lyder slik:

«Riksretten dømmer i første og siste instans i de saker som Stortinget anlegger mot statsrådets, Høyesteretts eller Stortingets medlemmer for straffbart eller annet rettsstridig forhold når de har brutt sine konstitusjonelle plikter.»

Som det fremgår retter bestemmelsen seg mot «straffbart eller annet rettsstridig forhold» som utgjør brudd på «konstitusjonelle plikter». Grunnlovens regel om riksrettens kompetanseområde må ses i sammenheng med ansvarlighetsloven.² Av ansvarlighetsloven § 1 første ledd fremgår det at denne loven «får anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett». Ansvarlighetsloven utdyper de straffbare handlinger som kan påtales ved riksrett, og fastsetter strafferammene for disse.

1.2 Temaets aktualitet

Dersom en statsråd eller en stortingsrepresentant begår straffbare handlinger som i større eller mindre grad kan knyttes til deres stilling, har det skjedd at politiske motstandere har uttalt seg om muligheten for et potensielt riksrettsansvar for lovovertrederen. Selv om slike uttalelser ofte skjer som del av en politisk maktkamp og er motivert av et ønske om å utnytte en politisk motstanders svekkede posisjon, reiser dette spørsmål om nøyaktig hva som skal til for at de konstitusjonelt ansvarlige aktører skal kunne tiltales ved riksrett.

Internasjonalt har også muligheten for å stille konstitusjonelt ansvarlige aktører for retten ved brudd på konstitusjonen, fått økt aktualitet i den senere tid. Den 18. desember 2019 ble det, etter avstemming i Representantenes hus i den amerikanske kongressen, vedtatt at USAs president Donald Trump skulle tiltales for brudd på den amerikanske Grunnloven.³ Tiltalen

¹ Lov 17.05.1814 (GrI).

² Lov 05.02.1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett.

³ Se <https://www.cnbc.com/2019/12/18/trump-impeached-by-house-for-high-crimes-and-misdemeanors.html> (Lest 21.04.20)

ledet frem til en rettssak i senatet, som endte i frifinnelse. Dersom president Trump hadde blitt funnet skyldig i overtredelse av den amerikanske Grunnloven, hadde konsekvensen blitt at han måtte avsettes som president.⁴ En slik prosess der lederen av den utøvende makt kan stilles til ansvar for brudd på konstitusjonen, bærer tydelige likhetstrekk med norsk riksrett.⁵ Prosessen som ble igangsatt mot president Trump, gjør det betimelig å rette blikket mot Norge, og stille spørsmålet om hva som skal til for at norske konstitusjonelt ansvarlige aktører kan bli stilt for riksrett.

I 2003 ble det nedsatt et utvalg med mandat til å «utrede alternativer til riksrettsordningen og formulere alternative grunnlovsforslag».⁶ Resultatet ble at Grunnloven og ansvarlighetslovens bestemmelser om riksrett ble revidert. Lovendringene trådte i kraft i 2007.⁷ ⁸ Når jeg i denne avhandlingen bruker betegnelsen «riksrettsrevisjonen av 2007», er det således disse lovendringene jeg sikter til. Også tema for denne masteravhandlingen, uttrykket «konstitusjonelle plikter» i Grl. § 86 (1), er et resultat av revisjonsarbeidet av 2007. Riksrettsrevisjonen av 2007 danner derfor et sentralt bakteppe for denne avhandlingen.

Riksrettens kompetanseområde etter riksrettrevisjonen av 2007 har så langt ikke har vært gjenstand for inngående forskning i den juridiske litteratur. I nyere statsforfatningsrettslitteratur behandles riksretten som sådan gjennomgående nokså summarisk.⁹ Dette står i kontrast til eldre litteraturs behandling av emnet.¹⁰ Det vies i nyere litteratur også liten plass til de endringer riksrettsrevisjonen av 2007 har medført. Der det vises til disse endringene, er riksrettens kompetanseområde ikke gjenstand for en grundig

⁴ Jf. USAs konstitusjon art. II sect. 4.

⁵ Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. Utgave, Oslo 2017, s. 253.

⁶ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 5.

⁷ Jf. forskrift 30. mars 2007 nr. 364, Kunngjøring av Grunnlovsbestemmelser om endringer av Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82.

⁸ Jf. Lov 30.03.07 nr. 13 om endringer i lov 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett og lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker.

⁹ Se Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. Utgave, Oslo 2017, s. 639-648, og Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. Utgave, Oslo 2017, s. 253-259.

¹⁰ Se Frede Castberg, *Norges statsforfatning I*, 3. Utgave, Oslo 1964, s. 335-346, samt Frede Castberg, *Norges statsforfatning II*, 3. Utgave, Oslo 1964, s. 313-323.

analyse.¹¹ Det er følgelig disse ovennevnte forhold som gir denne masteravhandlingens tema aktualitet.

1.3 Avgrensninger

Behandlingen i det følgende avgrenses mot en redegjørelse for riksrettens prosessuelle bestemmelser, slik disse fremgår i Grl. § 86 annet til fjerde ledd, Grunnloven § 87 samt riksrettergangsloven.¹² Jeg anser det også utenfor denne avhandlingens rammer å foreta en drøftelse av hvorvidt riksrettsinstituttet har livets rett.¹³ Etter Grl. § 86 (1) er det statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere som kan risikere påtale ved riksrett. Jeg vil imidlertid i hovedsak konsentrere meg om statsråders potensielle konstitusjonelle ansvar ved riksrett. At valget har falt på denne gruppen konstitusjonelt ansvarlige, har sammenheng med at i saker der riksretten hittil har trådt i kraft, har det i samtlige saker vært statsråder som har stått tiltalt.¹⁴ Statsministeren er statsrådets leder.¹⁵ Det kan derfor spørres om det vil være en lavere terskel for å ansvarliggjøre en statsminister i riksrett enn for de øvrige statsrådene. Dette er imidlertid en problemstilling jeg ikke vil forfølge i denne avhandlingen.

1.4 Metode

1.4.1 Metodisk utgangspunkt

David R. Doublet har i teorien definert juridisk metode som en «generell autorisert faglig metode for å avklare konkrete rettsspørsmål – gjeldende rett».¹⁶ Denne definisjonen av juridisk metode beskriver også mitt metodiske utgangspunkt for denne avhandlingen. Mitt siktemål er derfor å klarlegge innholdet i «konstitusjonelle plikter» i Grl. § 86 (1) i tråd med de rettskildeprinsipper som er utviklet gjennom høyesterettspraksis.¹⁷

¹¹ Se Smith (2017) s. 256-259.

¹² Lov 05.02.1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker.

¹³ Se om dette i Andenæs/Fliflet s. 266-267.

¹⁴ Arne Fliflet, *Studiebok i statsforfatningsrett – rettsavgjørelser og materiale fra statspraksis til bruk for undervisningen i statsforfatningsrett*, 4. Utgave, Oslo 1991, s. 434-435.

¹⁵ Smith (2017) s. 225-226.

¹⁶ David R. Doublet, *Rett, vitenskap og fornuft*, Bergen 1995, s. 180.

¹⁷ Nils Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave, Bergen 2004, s. 60 og Jens Edvin A. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse*, Oslo 2018, s. 18 ff..

Denne masteravhandlingen vil i hovedsak være en deskriptiv analyse, ved at jeg søker å avklare gjeldende rett. Selv om mitt siktemål ikke er en komparativ analyse, vil jeg imidlertid enkelte steder i teksten trekke paralleller til tidligere gjeldende rett, dersom jeg finner at dette er nødvendig av hensyn til sammenhengen.

Et spørsmål som melder seg, er hvorvidt det gjelder metodiske særegenheter ved tolkning av grunnlovsbestemmelser generelt, og ved tolkning av riksrettens kompetanseområde i § 86 (1) spesielt. Dette behandles i det følgende.

1.4.2 Om grunnlovstolkning

Grunnloven konstituerer de tre statsmakter, og legger grunnlag for det norske statsstyret.¹⁸ Disse forhold gjør at Grunnloven som lov har en særegen stilling. Den betegnes ofte som vår fremste rettskilde, eller «lex superior», som innebærer at ordinær lovgivning må vike dersom det er motstrid mellom disse.¹⁹

Til tross for ulikheter mellom Grunnloven og den ordinære lovgivningen, er den metodiske fremgangsmåten i søken etter gjeldende rett i det vesentlige lik. Også ved tolkning av en grunnlovsbestemmelse må det tas utgangspunkt i anerkjente rettskilder som ordlydens naturlige språklige forståelse og en videre klarlegging av denne ved hjelp av lovens forarbeider, rettspraksis mv.²⁰ Særegenheter ved Grunnloven vil imidlertid kunne gjøre at tolkning og vektning av rettskilder i praksis blir noe ulik for grunnlovsbestemmelser enn for ordinær lovgivning. Dette gjelder blant annet ved tolkning av Grunnlovens ordlyd. Selv om Grunnloven har vært gjenstand for en rekke revisjoner, og dessuten fått en modernisert språkdrakt, vil det forhold at loven kom til i en annen tid tale for varsomhet ved å tolke Grunnlovens ordlyd bokstavelig.²¹ Det er et sikkert tolkningsprinsipp at grunnlovsbestemmelser som ikke har endret innhold i nyere tid, må tolkes i lys av den politiske og sosiale utvikling som har funnet sted.²²

¹⁸ Castberg, *Norges statsforfatning I*, s. 46.

¹⁹ Andenæs/Fliflet s. 42.

²⁰ Arne Fliflet, «Noen tanker om grunnlovstolkning i en ny tid», *Jussens Venner*, 2013 s. 140-154 (s.142).

²¹ Alf Petter Høgberg og Benedikte Moltumyr Høgberg, «Tolkning av grunnloven», *Jussens Venner* 2013, s. 193-226. (s. 196).

²² Se for eksempel Rt. 1983 s. 1004 og Rt. 2010 s. 535, jf. Skoghøy, *Rett og rettsanvendelse* s. 69-72.

Videre har rettskildetilfanget på Grunnlovens område tradisjonelt sett har vært noe mindre omfattende enn for lovgivningen forøvrig. Grunnloven ble til i et hastverk, der tanken var at praksis senere skulle utfylle den.²³ Blant annet viser dette seg ved at forarbeidene til de opprinnelige grunnlovsbestemmelsene er mangelfulle.²⁴ Mangelfulle forarbeider har videre gjort sitt til at den juridiske litteratur ofte har fått større spillerom ved grunnlovstolkning enn ellers.²⁵

1.4.3 Rettskildebildet for riksrettens kompetanseområde

Ved senere revisjoner har rettskildetilfanget endret seg for mange grunnlovsbestemmelser. Dette viser seg også for riksrettens kompetanseområde. Riksrettrevisjonen av 2007 medførte nye og til dels detaljerte forarbeider, herunder riksrettsrevisjonsutvalgets, heretter Kosmo-utvalgets, utredning nedfelt i Dok.nr.19 (2003-2004). Rettskildesituasjonen for riksrettens kompetanseområde påvirkes også av at riksrett utgjør en domstol på siden av det ordinære domstolsystem. Særlig blir dette tydelig for rettspraksis som rettskilde. De særegenheter som skiller riksrett fra det ordinære domstolsystem, gjør at det vanskelig kan gis noe generelt svar på en riksrettsdoms prejudikatsverdi.²⁶ Blant annet har dette sammenheng med et begrenset omfang av riksrettspraksis, all den tid riksrett frem til i dag kun har blitt tatt i bruk åtte ganger.²⁷ Og dersom innholdet av riksrettens kompetanseområde ble endret som følge av revisjonen i 2007, vil det naturlig nok være begrenset hva praksis fra en domstol som sist ble satt i 1926 kan bidra med i tolkningen av regelens innhold. Som påpekt under punkt 1.1, er heller ikke riksrettens kompetanseområde gjenstand for inngående behandling i den juridiske teori. Det er nærliggende å anta at dette har sammenheng med at riksretten sjelden har vært tatt i bruk, samt en oppfatning av at riksretten som institutt heller ikke vil være særlig praktisk i fremtiden. De nevnte forhold viser at selv om riksrettsinstituttet var gjenstand for en revisjon i 2007, er rettskildetilfanget på dette området fortsatt snevert.

Den ovennevnte rettskildesituasjonen påvirker denne avhandlingens metodevalg. All den tid riksrettsrevisjonen av 2007 utgjorde en endring av ordlyden for riksrettens

²³ Andenæs/Fliflet, s. 57.

²⁴ *Op.cit.*, s. 58.

²⁵ Andenæs/Fliflet s. 60-61.

²⁶ Arne Fliflet, Studiebok i statsforfatningsrett – rettsavgjørelser og materiale fra statspraksis til bruk for undervisningen i statsforfatningsrett, 4. Utgave, Oslo 1991, s. 430-431.

²⁷ *Op.cit.*

kompetanseområde, vil riksrettsrevisjonens forarbeider være denne avhandlingens mest sentrale rettskilde. Særlig vil dette utgjøre Dok.nr.19 (2003-2004), der Kosmo-utvalgets rapport er nedfelt. Grunnen til at jeg fokuserer på Kosmo-utvalgets rapport, og ikke på kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Stortinget, er at komiteens innstilling i det vesentlige kortfattet gjengir og slutter seg til endringene som ble foreslått av Kosmo-utvalget.²⁸

1.5 Oversikt over den videre fremstilling

Jeg vil først i kapittel 2 redegjøre for hva riksretten er, og hva som begrunner riksrettens eksistens. Dette gjøres fordi kunnskap om riksrettsinstituttet er nødvendig for å få en god forståelse av avhandlingens tema. I kapittel 3 vil jeg redegjøre for innholdet i riksrettens kompetanseområde før riksrettsrevisjonen, og hva som var lovgivers begrunnelse for endring av ordlyden. Dette er viktig for å forstå begrunnelsen for og innholdet i riksrettens kompetanseområde i dag. Lovgivers mening om hva som skal til før det kan bli aktuelt med påtale i riksrett, påvirker forståelsen av de enkelte «konstitusjonelle plikter».

I forlengelsen av det som er nevnt ovenfor, vil jeg i kapittel 4 og 5 definere hva som kan sies å utgjøre en «konstitusjonell plikt», for deretter å foreta en inngående analyse av hver enkelt plikt. Dette innbefatter også en redegjørelse for aktuelle bestemmelser i ansvarlighetsloven som angir straff for brudd på den enkelte konstitusjonelle plikt. Med denne analysen er mitt siktemål å avklare innholdet i betegnelsen «konstitusjonelle plikter» i Grl. § 86 (1) de lege lata. I kapittel 6 vil jeg til slutt foreta noen avsluttende bemerkninger om funn jeg har gjort i analysen som ble foretatt i kapittel 5.

2 Om riksrettsinstituttet

2.1 Hva er riksrett?

Riksrett er en særdomstol som er opprettet for å stille til ansvar medlemmer av Stortinget, statsrådet og Høyesterett dersom disse gjør seg skyldige i brudd på sine «konstitusjonelle plikter», jf. Grl. § 86 (1). Riksretten er en ansvarsdomstol. Med dette menes at domstolens oppgave er å stille de konstitusjonelt ansvarlige til ansvar for sine handlinger, men at retten

²⁸ Innst.S.nr.94 (2006-2007), s. 4-6.

som utgangspunkt ikke skal avgi generelle fortolkninger av Grunnloven eller avgjøre forfatningskonflikter.²⁹ Videre er riksrettens kompetanse eksklusiv på sitt område. Dette innebærer at i de saker som faller inn under riksrettens ansvarsområde, har hverken den alminnelige påtalemyndighet eller det ordinære domstolsystem kompetanse.³⁰ Dersom riksretten trer i kraft, fungerer den altså på siden av det ordinære påtale- og domstolsystem.

Det følger av ordlyden i § 86 (1) at de konstitusjonelt ansvarlige kan stilles til ansvar ved «straffbart eller annet rettsstridig forhold». Riksretten kan altså for det første idømme straff. Med betegnelsen «annet rettsstridig forhold» siktes det til forhold som kan gi opphav til erstatningsplikt, jf. også ansvarlighetsloven § 7 der det fremgår at riksretten kan idømme erstatning. Videre fastslår ansvarlighetsloven § 3 (1) at riksretten kan idømme «tap av offentlig tjeneste». I bestemmelsens annet ledd fremgår det at det i tillegg til straff kan idømmes «tap av stemmerett i offentlige anliggender» og tap av «adgang til å oppnå offentlig tjeneste».

2.1.1 Kommer det strafferettslige legalitetsprinsippet til anvendelse på riksrettens område?

Det faktum at riksretten kan idømme straff, reiser spørsmål om hvorvidt det strafferettslige legalitetsprinsippet vil komme til anvendelse på riksrettens område. Er det tilfelle, vil dette danne et viktig bakteppe for analysen av bestemmelsene som ilegger straff i Grunnloven og ansvarlighetsloven, slik dette redegjøres for i kapittel 5. Det strafferettslige legalitetsprinsippet er nedfelt i EMK³¹ art. 7, og Grunnloven § 96. EMK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 1.³² I Grl. § 96 (1) heter det at «Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom». De krav det strafferettslige legalitetsprinsipp stiller til lovens ordlyd, er i senere høyesterettspraksis betraktelig skjerpet. Bakgrunnen for denne skjerpelsen var et ønske om å være i overensstemmelse med de krav som fulgte av EMK artikkel 7.³³ Denne utviklingen av det strafferettslige legalitetsprinsipp startet i Rt. 2009 s.

²⁹ Castberg, *Norges statsforfatning II*, s. 314.

³⁰ Arne Fliflet, *Norsk lovkommentar: Grunnloven*, note 190, Rettsdata.no (Lest 15.01.20).

³¹ The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, vedtatt 4. november 1950.

³² Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

³³ Skoghøy s. 52.

780, og har siden blitt utviklet gjennom flere høyesterettsavgjørelser. I Rt. 2014 s. 238 på avsnitt 15 uttalte Høyesterett om denne utviklingen at:

«Grunnloven § 96 har tradisjonelt ikke vært tolket særlig strengt på dette punkt. I nyere høyesterettspraksis er det imidlertid foretatt en innstramning av kravet til presis beskrivelse av det objektive gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen.»

Det strafferettslige legalitetsprinsippet gir altså ikke bare uttrykk for at straff må ha hjemmel i lov. Prinsippet inneholder i tillegg et klarhetskrav.³⁴ Dette innebærer at en lovhjemmel som angir straff ikke kan være for vagt eller upresist formulert. Dernest innebærer prinsippet også et forbud mot både utvidende og analogisk tolkning.³⁵ Dette betyr at en straffebestemmelse ikke kan anvendes på et større område enn det ordlyden tilsier. Skjerpelsen av legalitetskravet på strafferettens område må ses i lys av straffens karakter og egenart; straff er den mest inngripende sanksjon samfunnet som helhet kan påføre den enkelte borger. I en demokratisk rettsstat som vår må en konsekvens av dette være at det må stilles strenge krav til ivaretagelse av borgernes forutberegnelighet i slike tilfeller.

Om riksrettens forhold til det strafferettslige legalitetsprinsipp, bemerket Kosmo-utvalget i sin utredning at «Hensynet til legalitetsprinsippet ivaretas gjennom de foreslåtte endringer i ansvarlighetsloven og i Grunnloven».³⁶ Senere i utredningen fremhever utvalget derimot at «Det kan være noe tvilsomt om Grunnloven § 96 i det hele tatt får anvendelse – og eventuelt i hvor stor grad – på straffbare forhold som pådømmes ved riksrett».³⁷ Disse uttalelsene ble imidlertid nedskrevet i 2003-2004, altså før den seneste utviklingen av det strafferettslige legalitetsprinsippet fra Høyesterett. Ved spørsmålet om det strafferettslige legalitetsprinsippet gjelder på riksrettens område, må det derfor også klarlegges hvorvidt innholdet skal være det samme for straffebestemmelser som kan gi opphav til riksrettsansvar som ellers.

I teorien ser Eivind Smith ut til å legge til grunn at det strafferettslige legalitetsprinsippet i Grl. § 96 også gjelder for riksretten.³⁸ At det strafferettslige legalitetsprinsipp ikke skal gjelde

³⁴ Skoghøy, s. 49.

³⁵ *Op.cit.*, s. 49-53.

³⁶ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 10.

³⁷ *Op.cit.*, s. 33.

³⁸ Smith (2017), s. 258.

på riksrettens område, vil stride mot likebehandlingstanken som riksrettsutvalget bygget på i sitt arbeid. Dette innebar at foruten i de tilfeller Grunnloven og ansvarlighetsloven foreskriver, skal ikke de konstitusjonelt ansvarlige behandles annerledes enn statens borgere for øvrig.³⁹ Og selv om riksretten skiller seg fra det ordinære domstolsystem, foreligger det ingen gode grunner som skulle tilsi at konstitusjonelt ansvarlige burde ha dårligere forutberegnelighet rundt egen rettsstilling enn befolkningen for øvrig. Men selv om det skulle legges til grunn at Grl. § 96 ikke skulle komme til anvendelse på riksrettens område, vil ikke dette innebære at forståelsen av det strafferettslige legalitetsprinsipp i nyere rettspraksis ikke vil få anvendelse på riksrettens område. EMK artikkel 7, som forståelsen av Grl. § 96 bygger på, vil uansett komme til anvendelse. Det må etter dette legges til grunn at det strafferettslige legalitetsprinsippet får anvendelse på riksrettens kompetanseområde, med det innholdet prinsippet til enhver tid har.

2.2 Hva begrunner riksrettens eksistens?

2.2.1 Tidligere tiders begrunnelse for riksrett

Å opprette en særdomstol hvor det skulle påtales konstitusjonsbrudd overfor statsmaktenes fremste utøvere, var en idé som gjorde seg gjeldende i flere staters konstitusjoner fra slutten av 1700- og på begynnelsen av 1800-tallet. Det er nærliggende å anta at de norske grunnlovsfedrene særlig hentet inspirasjon fra amerikansk rett, da USAs konstitusjon av 1787 hadde opprettet en domstol for visse makthaveres brudd på konstitusjonen.⁴⁰

I Norge ble riksretten opprinnelig etablert for at de folkevalgte skulle ha et maktmiddel overfor den utøvende makt.⁴¹ Dette viste seg blant annet ved at de prosessuelle og materielle reglene om riksrett, slik de lød i 1814, hadde et sterkt politisk preg. Dette gjaldt eksempelvis Grl. § 30 (3), som før riksrettsrevisjonen av 2007 påla statsråder blant annet å gjøre kraftige motforestillinger dersom Kongens beslutning ville være «øiensynligen ... skadelig for Riget».⁴² Dette vilkåret innebar nødvendigvis en politisk vurdering.⁴³ Riksrettssakene mot

³⁹ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 10.

⁴⁰ Castberg I, s. 335.

⁴¹ Dok.nr.14 (2002-2003) s. 100.

⁴² Lov 17.05.1814, historisk versjon vedtatt 04.11.1814. Hentet på lovdatas nettsider ([www.lovdata.no](http://lovdata.no)) <https://lovdata.no/dokument/HIST/lov/1814-05-17-18141104> (Lest 20.03.20).

⁴³ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 22.

Løvenskiold i 1836 og mot ministeriet Selmer i 1884, endte begge med domfellelse for handlinger som var «øiensynligen ... skadeligt for Riget».⁴⁴ Dette viser riksretten som en politisk preget domstol, som bidro til avklaringer i maktkampen mellom storting og regjering.

Sentralt i forbindelse med riksrettens politiske begrunnelse var at riksrettens fremste *funksjon* lenge var at den var det eneste instrument man hadde for å avsette konstitusjonelt ansvarlige ved grove brudd på Grunnloven.⁴⁵ Dette endret seg imidlertid ved overgangen til en parlamentarisk styreform på slutten av 1800-tallet.⁴⁶ En sentral bestanddel av parlamentarismen er ansett å være regjeringens plikt til å gå av ved et mistillitsvotum i Stortinget.⁴⁷ Denne plikten er i dag nedfelt i Grl. § 15. At den politiske maktkamp mellom regjering og storting nå i hovedsak skulle bli løst gjennom mistillitsordningen, og ikke i riksrett, kan ha gjort sitt til at riksretten i senere tid knapt har vært virksom. Sist gang riksrett ble satt, var i saken mot statsminister Berge i 1926/1927.⁴⁸

2.2.2 Kritikk og nedsettelse av Frøiland-utvalget

Etter at riksretten sist ble satt i 1926, har det vært ulike oppfatninger om riksrettens betydning og plass i det moderne statsliv. I forarbeidene til riksrettsrevisjonen av 1932 uttalte Specialkomiteen av 1927 som begrunnelse for å opprettholde en særdomstol som avgjør konstitusjonelt ansvar, at:

«... erkjennes det først at det også i vår nuværende forfatning er nødvendig å holde åpen en adgang til å håndheve det konstitusjonelle ansvar ved søksmål og dom, synes det ikke å kunne motsiges, at den dømmende myndighet det her er spørsmål om bør legges til en domstol som er sammensatt under særlig hensyntagen til at den skal utøve en k o n s t i t u s j o n e l l f u n k s j o n».[sic]⁴⁹

En nærmere begrunnelse for hvorfor komiteens standpunkt her «ikke ... kunne motsiges», gis imidlertid ikke. I teorien ser Castberg ut til å mene at riksrett også etter innføringen av

⁴⁴ *Op.cit.*

⁴⁵ Andenæs/Fliflet s. 265.

⁴⁶ Fredrik Sejersted, «Ny paragraf, gammel regel – Om Grunnlovens § 15 og parlamentarismens rettslige innhold», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2014 s. 235-267 (s. 238).

⁴⁷ Andenæs/Fliflet s. 241.

⁴⁸ *Op.cit.*, s. 265.

⁴⁹ Innstilling fra Specialkomiteen av 1927, s. 9.

parlamentarismen kan ha en viktig rolle i statslivet, ved at han beskriver at riksretten «kunne tenkes å måtte virke som den siste garanti for selve det parlamentariske system».⁵⁰ I senere tid ser det imidlertid ut til at et flertall av de juridiske teoretikere som uttaler seg om riksrett, var enige i synet om at riksretten slik den var regulert før riksrettsrevisjonen av 2007, var moden for endringer. I en artikkel fra 1997 uttrykker Smith at både riksrettens prosessuelle så vel som materielle regler burde revideres.⁵¹ Blant annet stiller Smith seg kritisk til hvorvidt riksretten tilfredsstillende grunnleggende krav til en uavhengig domstol, slik dette er nedfelt i EMK artikkel 6, all den tid riksretten hadde et så gjennomgående politisk preg. Denne kritikken ble istemt av Berg, som i sin analyse er helt klar på at tiden hadde løpt fra riksretten som særdomstol.⁵²

I år 2000 ble det såkalte Frøiland-utvalget nedsatt. Utvalgets mandat var blant annet å utrede Stortingets sanksjonsmuligheter overfor regjeringen, herunder muligheten til å stille statsråder for riksrett.⁵³ Utvalgets flertall gikk inn for å avskaffe riksrettsordningen i sin helhet. Den viktigste begrunnelse for å avvike instituttet, fremfor å gjennomføre endringer, var at riksretten etter utvalgets syn ikke godt nok ivaretok behovet for en rettferdig og uavhengig rettergang.⁵⁴ En ser altså at utvalget tok opp i seg noe av den kritikk riksretten hadde blitt utsatt for i juridisk teori. Utvalget foreslo i stedet å innlemme enkelte straffebed som rettet seg mot konstitusjonelt ansvarlige inn i den alminnelige straffelovgivningen.⁵⁵

2.2.3 Riksrettsrevisjonen og dagens begrunnelse for opprettholdelse av riksrett

Etter en gjennomgang av Frøiland-utvalgets rapport konkluderte imidlertid kontroll- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling med at alternativer til riksretten burde utredes nærmere.⁵⁶ Dette ledet til at Kosmo-utvalget ble nedsatt, som avga sitt forslag i Dok.nr.19

⁵⁰ Castberg II, s. 313.

⁵¹ Eivind Smith, «Makt uten ansvar?», *Makt uten ansvar, om Riksretten i vår tid*, Eivind Smith (Red.), Oslo 1997, s. 13-26 (s. 24).

⁵² Bjørn O. Berg, "Riksretten – en anakronisme?", *Makt uten ansvar? Om Riksretten i vår tid*, Eivind Smith (red.), Oslo 1997, s. 65-163 (s.162-163).

⁵³ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 6

⁵⁴ Dok.nr.14 (2002-2003) s. 100-101.

⁵⁵ *Op.cit.*, s. 105-106.

⁵⁶ Innst.S.nr.210 (2002-2003) s. 38.

(2003-2004). Som nevnt i punkt 1.2 dannet utvalgets forslag grunnlaget for riksrettsrevisjonen av 2007. I motsetning til Frøiland-utvalget konkluderte Kosmo-utvalget med at riksrettsinstituttet burde bestå. Det ble påpekt at det var Stortinget som mest naturlig kunne følge de konstitusjonelt ansvarliges praksis, og dermed avdekke kritikkverdige forhold som kunne ende i tiltale.⁵⁷ Utvalget stilte seg også kritisk til at den ordinære påtalemyndighet skulle få ansvar for å påtale forhold ved riksrett.⁵⁸ Kongen i statsråd var den gangen øverste leder for påtalemyndigheten,⁵⁹ og det ville etter utvalgets syn kunne melde seg spørsmål ved påtalemyndighetens upartiskhet om denne skulle påtale statsråder og stortingsrepresentanter for riksrett. Istedenfor å avvikle riksrettsordningen, gikk utvalget inn for å endre på de forhold ved instituttet som ikke fungerte godt. Dette innebar å bygge ned de sider som åpnet for politisk skjønnsutøvelse, og samtidig styrke domstolens rettslige dimensjon.⁶⁰ En endring som særlig skulle sikre dette, var etter utvalgets syn å endre riksrettens sammensetning. Da sak tidligere var tatt opp til doms, besto retten av 10 medlemmer fra lagtinget, og 5 dommere fra Høyesterett. Utvalget foreslo nå at retten heller skulle settes med 6 medlemmer fra Stortinget, og 5 dommere fra Høyesterett vurdert etter ansiennitet.⁶¹ Forslaget ble senere bifalt, og er nå en del av gjeldende rett, jf. Grunnloven § 86 (3).

3 Riksrettens kompetanseområde før og etter riksrettsrevisjonen av 2007

3.1 Riksrettens kompetanseområde under den tidligere ordlyden «som saadanne»

Da Grunnloven ble vedtatt i 1814, var riksrettens kompetanseområde regulert i § 87. Her fremgikk det at riksretten dømte i saker som ble anlagt mot «Statsraadets, eller Høiesterets Medlemmer, for Embedsforbrydelser, eller mod Storthingets Medlemmer for de Forbrydelser,

⁵⁷ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 39.

⁵⁸ *Op.cit*, s. 38.

⁵⁹ Straffeprosessloven ble endret ved lov 1 nov 2019 nr. 71. Straffeprosessloven § 55 (1) foreskriver nå at påtalemyndigheten er uavhengig.

⁶⁰ Dok.nr.19 (2003-2004). s. 7.

⁶¹ *Op.cit*, s. 49.

de som saadanne begaae». ⁶² Ved riksrettsrevisjonen av 1932 ble bestemmelsen flyttet til § 86 og ordlyden noe endret. Formuleringen «som saadanne» forble imidlertid uendret, og ga også etter denne revisjonen uttrykk for riksrettens kompetanseområde. ⁶³

Betegnelsen «som saadanne» refererte seg til handlinger som de konstitusjonelt ansvarlige foretok seg i deres embetsvirksomhet. På den ene siden gjorde lovens ordlyd det klart at en straffbar handling som en konstitusjonelt ansvarlig foretok seg som privatperson, falt utenfor riksrettens ansvarsområde. Det samme måtte gjelde dersom det var snakk om en så åpenbar overskridelse av gjerningspersonens myndighet at handlingen ikke under noen omstendighet kunne betraktes som en del av dennes embetsvirksomhet. ⁶⁴ Men utenfor de tilfeller som åpenbart falt utenfor ordlyden, viste det seg vanskelig å konkretisere hvor grensene for riksrettens ansvarsområde skulle trekkes.

Et bidrag til forståelsen kom i 1975. Dette året ble det reist spørsmål om hvorvidt en stortingsrepresentant, Otto Hauglin, kunne bli strafferettslig ansvarlig ved riksrett for å ha tilegnet seg større diettgodtgjørelse enn det han hadde krav på. ⁶⁵ Dette ledet til at protokollkomiteen i Stortinget måtte foreta en vurdering av innholdet i uttrykket «som saadanne» i Grunnloven § 86 (1). Komiteen ga uttrykk for at foruten handlinger som helt klart faller utenfor bestemmelsens ordlyd, vil også handlinger som har tilknytning til den konstitusjonelt ansvarliges stilling men som ikke er en del av utførelsen av dennes konstitusjonelle oppgaver, falle utenfor. ⁶⁶ Dette kan uttrykkes som at forholdet vil rammes av ordlyden «som saadanne» dersom det har sammenheng med «typiske og karakteristiske sider ved vedkommendes embete eller verv». ⁶⁷ Protokollkomiteen foretok altså en innskrenkende

⁶² Lov 17.05.1814. Historisk versjon hentet på lovdatas nettsider (www.lovdata.no)

<https://lovdata.no/dokument/HIST/lov/1814-05-17-18140517> (Lest 20.03.20).

⁶³ Innst.S.Nr.1 (1932) s. 6. Hentet fra Stortingets nettsider (www.stortinget.no)

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1932&paid=6&wid=a&psid=DIVL956&pgid=a_0021 (Lest 16.04.20).

⁶⁴ Castberg II, s. 316-317.

⁶⁵ Innst.O.nr.26 (1975-1976) s. 1. Hentet fra Stortingets nettsider (www.stortinget.no)

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1975-76&paid=6&wid=b&psid=DIVL575&pgid=b_0101&s=False (Lest 16.04.20).

⁶⁶ *Op.cit.*, s. 4.

⁶⁷ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 12.

fortolkning av ordlyden «som saadanne». I Hauglins tilfelle kom komiteen til at den uforholdsmessige tilegnelsen av godtgjørelse han eventuelt hadde gjort seg skyldig i, falt utenfor ordlyden «som saadanne» i § 86 (1).

3.2 Riksrettens kompetanseområde under den nye ordlyden «konstitusjonelle plikter»

3.2.1 Siktemålet med riksrettsrevisjonens ordlydsendring

Som nevnt i punkt 1.2 ovenfor, ble ordlyden i GrL § 86 (1) hva gjelder riksrettens kompetanseområde, endret ved riksrettsrevisjonen av 2007. Den tidligere betegnelsen «som saadanne» ble nå erstattet med et ansvar for de konstitusjonelt ansvarlige når disse hadde brutt sine «konstitusjonelle plikter». Spørsmålet i dette punkt 3.2.1 er hvorvidt det med denne ordlydsendringen var tilsiktet en realitetsendring av riksrettens ansvarsområde. Dersom riksrettens ansvarsområde ble søkt endret, blir spørsmålet dernest hva Kosmo-utvalget mente endringen skulle bestå i.

Som redegjort for under punkt 2.2.3, var et sentralt siktemål bak riksrettsrevisjonen som sådan å styrke riksrettens rettslige dimensjon, og minke instituttets politiske sider. Et annet sentralt siktemål bak riksrettsrevisjonen var at like tilfeller skulle behandles likt.⁶⁸ Med dette mente Kosmo-utvalget at dersom de konstitusjonelt ansvarlige skulle begå handlinger som enhver annen borger også kunne begå, burde disse handlingene påtales i det ordinære domstolsystem.⁶⁹ Man kan her se at utvalget innhenter den innskrenkende fortolkning av ordlyden «som saadanne» som protokollkomiteen foretok i Hauglin-saken. Den straffbare handling måtte altså være begått under utførelsen av særlige karakteristiske sider ved vedkommendes embete, for å kunne påtales ved riksretten. Utvalget går imidlertid lenger enn det protokollkomiteen i Hauglin-saken gjorde. Det tas nå til orde for å legge enda større vekt på *likebehandlingstanken* enn det som til nå hadde vært gjeldende rett. Dette ville, etter utvalgets mening, best gjøres ved et større fokus på selve den straffbare handlingen, fremfor utelukkende å ha fokus på den sammenheng det straffbare forhold oppstår i.⁷⁰ Utvalget uttaler at dette i så fall vil innebære at «bare handlinger som alene statsråder, stortingsrepresentanter

⁶⁸ *Op.cit.*, s. 10.

⁶⁹ *Op.cit.*

⁷⁰ *Op.cit.*, s. 13.

og høyesterettsdommere kan gjøre seg skyldig i, og som er av en kvalifisert karakter, bør i så fall kunne pådømmes ved Riksretten».⁷¹

Man ser av dette at riksrettens kompetanseområde nå var søkt innsnevret. Det kan i forlengelsen av dette stilles spørsmål ved hvorfor utvalget i det hele tatt anså det nødvendig å begrense riksrettens anvendelsesområde - og hva begrunnet egentlig utvalgets tydelige fokus på likebehandling?

Om disse spørsmålene uttales ikke mye i riksrettsrevisjonens forarbeider. Det påpekes imidlertid at et økt fokus på selve den straffbare handling fremfor sammenhengen denne begås i, vil innebære et «godt samsvar mellom handlingen og den eksklusive behandlingen i påtalemyndighet og domstol».⁷² Med denne uttalelsen kan utvalget sies å vise til at for at et straffbart forhold skal kunne påtales utenfor det ordinære domstolsystem, kreves en særlig god begrunnelse. Dersom en slik begrunnelse ikke foreligger, vil ikke opprettholdelse av en særdomstol som fungerer på siden av det ordinære påtale- og domstolsystem kunne rettferdiggjøres. Dette må videre kunne sies å ha sammenheng med at det både er ressurskrevende og langtekkelig å igangsette riksretten; dersom riksretten trer i kraft, vil dette i hvert fall i noen grad påvirke ressursgrunlaget til både Høyesterett og Stortinget. Denne uttalelsen i forarbeidene kan også sies å ta opp i seg noe av det kritikken mot riksretten som særdomstol har dreiet seg om, nemlig at spesialordninger for enkelte lett kan bli betraktet som privilegier.⁷³ Utvalget fremhever så at fellesnevneren for de handlinger som bare statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere kan begå, «er at de alle gjelder brudd på *Grunnloven*».⁷⁴ Med dette viser utvalget til selve kjernen i riksrettens kompetanseområde. Grunnloven danner det fremste rettslige grunnlag for statsapparatet som sådan, og angir også overordnede plikter for statsmaktens fremste utøvere. Bare ved brudd på Grunnloven vil statsråders, stortingsrepresentanters og høyesterettsdommeres potensielle ansvar ved riksrett ha den særlig gode begrunnelse som utvalget etterlyser. At Grunnloven skulle utgjøre det overordnede rettslige grunnlaget for ansvar ved eventuell påtale for riksrett, ble også resultatet, jf. den endrede ordlyd «konstitusjonelle plikter» som i dag fremgår av Grl. § 86 (1).

⁷¹ *Op.cit.*

⁷² *Op.cit.*

⁷³ Andenæs/Fliflet s. 266.

⁷⁴ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 13.

Utvalgets fokus på likebehandling kan kanskje ses som en konsekvens av et generelt ønske i samfunnet om større åpenhet og ansvarlighet i det politiske liv.⁷⁵ Ved å rette et fokus på likebehandling forholder videre lovgiver seg mer i tråd med prinsippet om likhet for loven enn det som var gjort tidligere. Dette tolkningsprinsippet innebærer at lovgiver ikke skal ha adgang til å gi privilegier til enkelte personer eller grupper i samfunnet.⁷⁶ Prinsippet utgjorde konstitusjonell sedvanerett da riksretten ble revidert i 2007, og ble senere nedfelt i Grl. § 98, hvor det nå fremgår at «Alle er like for loven».

4 Hva er å anse som «konstitusjonelle plikter» etter Grl. § 86 (1)?

Som nevnt i punkt 3.2.1, beskriver ordlyden «konstitusjonelle plikter» riksrettens kompetanseområde, og brudd på slike utgjør dermed den ytre ramme for de forhold som kan påtales ved riksrett. Som det også fremgår av nevnte punkt, var det ved innføringen av uttrykket «konstitusjonelle plikter» tilsiktet en innskrenkning av riksrettens kompetanseområde. Men med dette er det ikke nødvendigvis sagt hva som er å anse som en «konstitusjonell plikt». Det er dette som er tema i inneværende kapittel 4.

Ordet «konstitusjonelle» henviser til noe som er angitt i konstitusjonen, altså i Grunnloven. Med ordet «plikt» forstås vanligvis en handling som kreves utført. I rettslig forstand er den motsatte posisjonen en «rett»; dette er rettigheter som passivt kan innehas, uten at innehaveren av retten trenger å foreta seg noe. Denne forståelsen av ordene «konstitusjonell» og «plikt» gir et utgangspunkt for avgrensningen av de regler som kan gi opphav til riksrettsansvar. At bestemmelsen er å forstå på denne måten, bekreftes i forarbeidene, der det om ordlyden «konstitusjonelle plikter» kort bemerkes at konstitusjonelle plikter vil omfatte «alle former for grunnlovsbrudd».⁷⁷

I riksrettsrevisjonens forarbeider nevnes enkelte grunnlovsbestemmelser som anses å være konstitusjonelle plikter, og som ved brudd derfor skal kunne påtales ved riksrett.⁷⁸ Her nevnes

⁷⁵ Dok.nr.14 (2002-2003) s. 96.

⁷⁶ Innst.186 S (2013-2014) s. 25.

⁷⁷ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 13.

⁷⁸ *Op.cit.*

statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget, samt statsrådets plikt til å søke avskjed ved mistillitsvedtak, som ble foreslått nedfelt i henholdsvis Grl. §§ 82 og 15. En statsråds plikt til å motsette seg Kongens ulovlige beslutninger i statsråd jf. Grl. § 30 (3) ble også ansett å utgjøre en konstitusjonell plikt. Også plikten til å innhente Stortingets samtykke som fulgte av Grl. § 26, ble her medregnet. Statsrådets plikt til å innkalle Stortinget etter Grl. § 39 fremheves også, før det til slutt slås fast at en statsråds fremleggelse av en sak av viktighet fremfor statsrådet jf. Grl. § 28, vil være å anse som en konstitusjonell plikt. Forarbeidenes behandling er imidlertid svært kortfattet, og ser ikke ut til å gi en fullstendig angivelse av alle plikter som kan inngå som «konstitusjonelle plikter» for statsrådet i henhold til Grl. § 86 (1). Dette vises ved at ordlyden i § 86 (1) gis et vidt nedslagsfelt, noe som bekreftes av forarbeidenes uttalelser om at ordlyden i bestemmelsen er ment å omfatte grunnlovsbrudd i sin helhet.⁷⁹ Når Grunnloven angir flere andre plikter som pålegges medlemmer av statsrådet, må nødvendigvis også disse kunne være omfattet av uttrykket «konstitusjonelle plikter».

Disse konstitusjonelle pliktene fremkommer enten ved at Grunnloven uttrykkelig viser til en «plikt» som påligger medlemmer av statsråd, eller ved at medlemmene av statsrådet pålegges å handle på en angitt måte. I Grl. § 30 (2) fremgår det at en statsråd er «pliktig til med frimodighet å si sin mening». På samme måte som i Grl. § 26 angir Grl. § 25 visse handlinger statsrådet ikke kan utføre uten Stortingets samtykke. Det kan derfor ikke være tvilsomt at også § 25 inneholder en konstitusjonell plikt som omfattes av ordlyden i Grl. § 86 (1). Videre ser det ut til at bestemmelsen i Grl. § 27, som angir at statsråder «skal» delta i statsråd med mindre de har lovlig forfall, er å anse som en konstitusjonell plikt som vil omfattes av Grl. § 86 (1). I teorien viser dessuten Smith til at Grl. § 19 om at Kongen «våker over» at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres blant annet på den måten Stortinget har bestemt, også utgjør en konstitusjonell plikt.⁸⁰

Foruten å vise til plikter som fremgår direkte av Grunnloven, reiser «konstitusjonelle plikter» andre spørsmål om avgrensning av bestemmelsen. Det kan stilles spørsmål om «konstitusjonelle plikter» utelukkende må være regulert i Grunnloven, eller om de også kan fremgå av ansvarlighetsloven eller av ulovfestet konstitusjonell sedvanerett. I Grl. § 86 (1) fremgår det også at de «konstitusjonelle plikter» må være begått ved «straffbart eller annet

⁷⁹ *Op.cit.*

⁸⁰ Smith (2017) s. 258.

rettsstridig forhold». Utfra dette kan det spørres om straff utelukkende må fremgå av ansvarlighetsloven, eller om overtredelse av straffelovgivningen for øvrig også kan påtales ved riksrett.

4.1.1 Inneholder ansvarlighetsloven «konstitusjonelle plikter»?

Som nevnt i punkt 1.1, kan Grunnloven § 86 (1) ikke forstås uavhengig av ansvarlighetsloven. I ansvarlighetsloven § 1 (1) fremgår det at loven «får anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett». De handlinger som kan påtales i riksrett, er brudd på «konstitusjonelle plikter» som er begått ved et «straffbart eller annet rettsstridig forhold», jf. Grl. § 86 (1). De øvrige bestemmelsene i ansvarlighetsloven viser så at loven utdyper de straffbare handlinger som kan påtales ved riksrett, og angir strafferammen for disse handlingene. Ansvarlighetsloven er altså en særlov som ilegger straff og erstatning ved overtredelse av «konstitusjonelle plikter». Men det ansvarlighetsloven derimot ikke gjør, er å avgjøre hva som i *seg selv* er å anse som «konstitusjonelle plikter». Ordlyden i ansvarlighetsloven § 1 (1) viser at disse pliktene nødvendigvis må fremgå av Grunnloven, og ikke av ansvarlighetsloven.

4.1.2 Kan straffebestemmelser utenfor ansvarlighetsloven påtales ved riksrett?

I ansvarlighetsloven § 1 (2) fremgår det at

«Forsåvidt ikke annet følger av denne lov, gjelder bestemmelsene om straff og erstatning i lovgivningen for øvrig ved siden av denne lov, når Statsrådets, Høyesteretts eller Stortingets medlemmer har brutt sine konstitusjonelle plikter.»

Betegnelsen «straff ... i lovgivningen for øvrig» kan oppfattes slik at både brudd på straffeloven og straffebestemmelser i spesiallovgivningen kan pådømmes ved riksrett. Uttrykket «ved siden av denne lov» ser imidlertid ut til å vise at straffebestemmelser i straffeloven og spesiallovgivningen ikke kan påtales ved riksrett uavhengig av ansvarlighetslovens straffebestemmelser. I sin utredning uttaler Kosmo-utvalget om § 1 (2) at «det kan oppstå tilfeller der Riksretten bør kunne pådømme også brudd på alminnelige straffebestemmelser», og at dette vil gjelde ved såkalte «sammensatte forbrytelser».⁸¹ Med «sammensatte forbrytelser» menes et forhold som både rammes av den ordinære straffelovgivning, og samtidig vil være et brudd på en konstitusjonell plikt. Av praktiske

⁸¹ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 23.

hensyn mente utvalget at slike forbrytelser burde behandles av samme rettsinstans, og at riksrettens eksklusive kompetanse på sitt område tilsa at lovbruddet burde behandles samlet i riksretten.⁸²

Men når man erkjenner at slike «sammensatte forbrytelser» kan påtales ved riksrett, kan det spørres hvor langt riksrettens eksklusive kompetanse her skal rekke. Må bruddet på konstitusjonelle plikter alltid være det fremtredende element, eller kan et grovere brudd på straffelovgivningen kombinert med et mindre brudd på konstitusjonelle plikter også påtales ved riksrett?

Kosmo-utvalget uttaler i sin utredning at en ikke kan se bort ifra at et straffbart forhold som reguleres i straffeloven «er av et slikt omfang eller foretas i en slik sammenheng at handlingen i seg selv fremstår som et konstitusjonelt pliktbrudd».⁸³ Utvalget eksemplifiserer med en statsråd som mottar bestikkelser for å fremme et forslag til statsbudsjettet. Dette vil etter utvalgets syn innebære et brudd på opplysningsplikten en statsråd har overfor Stortinget, som er en konstitusjonell plikt, jf. ansvarlighetsloven § 9 (2). Det sentrale element i en slik overtredelse er imidlertid mottak av bestikkelser, som vil kunne rammes av bestemmelsen om grov korrupsjon i straffeloven § 388.⁸⁴ Utvalget slår fast at det «antar» at et slikt forhold bør påtales ved riksrett.⁸⁵

At utvalget fremstår å være i noe tvil om sitt standpunkt, kan indikere at det burde gås frem med varsomhet der riksrettens eksklusive kompetanse synes å bli trukket særlig langt. Utvalgets fokus på likebehandling, som redegjort for under punkt 3.2.1, kan trekke i samme retning. Det vil kunne stride mot dette prinsippet om selv beskjedne brudd på en konstitusjonell plikt skal påtales i riksrett der det er snakk om en åpenbar overtredelse av et straffebed i lovgivningen for øvrig. Men dersom et slikt forhold skulle komme på spissen, må det ut ifra mangelen på andre rettskildemessige holdepunkter likevel erkjennes at Kosmo-utvalgets standpunkt som utgangspunkt må legges til grunn.

⁸² *Op.cit.*

⁸³ *Op.cit.*, s. 23-24.

⁸⁴ Lov 20.05.2005 om straff (straffeloven).

⁸⁵ *Op.cit.*

4.1.3 Kan det fremgå «konstitusjonelle plikter» av ulovfestet konstitusjonell sedvanerett?

Med konstitusjonell sedvanerett menes sedvanerett av Grunnlovs rang. Det er altså snakk om sedvaner som er *lex superior* i forhold til øvrige regler i det norske rettssystem.⁸⁶ Tanken om at det i norsk rett forelå sedvanerett med Grunnlovs rang, vokste frem i en tid der det skjedde større endringer i det norske statsstyret, men der disse endringene ikke ble avspeilet i Grunnloven. Av særlig betydning som konstitusjonell sedvanerett var fremveksten av parlamentarismen som statskikk.⁸⁷

I sin redegjørelse for rekkevidden av riksrettens endrede kompetanseområde, uttalte Kosmo-utvalget at endringen «i prinsippet» ville omfatte «både brudd på bestemmelser i den skrevne grunnlov og brudd på konstitusjonelle sedvanerettsregler».⁸⁸

I de senere år har flere av de regler som tidligere var å anse som konstitusjonell sedvanerett, blitt tatt inn som en del av Grunnlovens skrevne tekst. Dette gjelder blant annet grunnlovsfesting av den mest sentrale mekanismen i det parlamentariske system, nemlig regjeringens plikt til å gå av etter et mistillitsvotum i Stortinget, samt regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Disse plikter fremgår i dag av Grl. §§ 15 og 82. All den tid disse bestemmelsene senere ble inntatt i Grunnloven for å klarlegge innholdet av «konstitusjonelle plikter», kan det spørres om det fortsatt eksisterer konstitusjonell sedvanerett som sier noe om konstitusjonelt ansvarliges potensielle riksrettsansvar.

Når flere bestemmelser som tidligere var ansett som konstitusjonell sedvanerett nå er grunnlovslovfestet, viser dette at konstitusjonell sedvanerett fremstår som en mindre praktisk rettskilde i dag. Særlig kan dette argumentet gjøres gjeldende for riksrettens kompetanseområde og grunnlovsfestingen av det som tidligere var å anse som konstitusjonell sedvanerett.⁸⁹ Foruten at det kan settes spørsmålsteget ved eksistensen av konstitusjonell sedvanerett på riksrettens område, kan et problem ved å anerkjenne konstitusjonell sedvanerett på riksrettens kompetanseområde være skjerpelsen av det strafferettslige legalitetsprinsipp i Grl. § 96 i nyere rettspraksis. Prinsippet medfører at straff må ha hjemmel

⁸⁶ Smith (2017), s. 124.

⁸⁷ Andenæs/Fliflet, s. 242.

⁸⁸ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 13.

⁸⁹ Smith (2017), s. 131.

i formell lov, og dessuten at angivelsen av straff må fremstå tilstrekkelig klar og entydig. Det er ansett som sikker rett at straff ikke kan ilegges på grunnlag av sedvanerett.⁹⁰ På den annen side er legalitetsprinsippet også forstått slik at det er selve *straffetrusselen* som må fremgå av loven, men at den nærmere beskrivelse av det straffbare forhold eksempelvis kan fremgå av forskrift.⁹¹ Hva gjelder de «konstitusjonelle plikter», er det vanligvis slik at selve straffetrusselen for overtredelse fremgår av ansvarlighetsloven, mens det er Grunnloven som angir de «konstitusjonelle plikter». Det kan derfor argumenteres for at det i prinsippet ikke er noe i veien for at en konstitusjonell plikt fremgår av konstitusjonell sedvane, så lenge straffetrusselen fremgår av den skrevne lovgivningen. Men det vil være en dårlig lovgivningsteknikk, og dessuten skape dårlig forutberegnelighet, dersom beskrivelsen av en «konstitusjonell plikt» ikke skulle fremgå av den skrevne Grunnloven. Dette, kombinert med at den konstitusjonelle sedvanerett må sies å ha begrenset utbredelse i dag, tilsier at ulovfestet konstitusjonell sedvanerett i de fleste tilfeller ikke vil være en kilde for å avklare innholdet av riksrettens kompetanseområde.

5 Grunnlovsbestemmelser som angir «konstitusjonelle plikter» for medlemmer av statsråd

I kapittel 4 har vi blant annet sett at flere rettskilder sett i sammenheng gir angivelse på hvilke grunnlovsbestemmelser som kan sies å utgjøre «konstitusjonelle plikter» for medlemmer av statsråd. Spørsmålet i innværende kapittel 5 er hva som er innholdet i disse konstitusjonelle pliktene.

Ved riksrettsrevisjonen ble det også foretatt endringer i ansvarlighetslovens regler. All den tid det er bestemmelsene i ansvarlighetsloven som pålegger straff ved brudd på konstitusjonelle plikter, vil det i analysen av de enkelte grunnlovsbestemmelser nedenfor også redegjøres for de konstitusjonelle pliktens tilknyttede straffebestemmelser i ansvarlighetsloven.

Innledningsvis ser jeg det derfor som hensiktsmessig å knytte noen kommentarer til skyldkravet som oppstilles i ansvarlighetsloven § 4. Det fremgår her at:

⁹⁰ Andenæs/Fliflet s. 277.

⁹¹ Smith (2017), s. 375-376.

«Bestemmelsene i denne lovs 2net og 3dje kapittel kommer også til anvendelse på den handling som er forøvet av uaktsomhet, såfremt det ikke uttrykkelig er bestemt at bare den forsettlige handling er straffbar.»

Ansvarlighetslovens utgangspunkt er at uaktsomhet er tilstrekkelig for å ilegge straffansvar. Dersom bare forsettlige handlinger skal være straffbare, må dette være uttrykkelig bestemt. Hva gjelder det potensielle straffansvar som statsråder kan idømmes ved riksrett, vil uaktsomhet alltid være tilstrekkelig, da intet annet er bestemt i ansvarlighetsloven §§ 8-11.

5.1 Statsrådets opplysningsplikt etter Grl. § 82

5.1.1 Straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 9 (2)

Ved riksrettsrevisjonen av 2007 ble det inntatt en straffebestemmelse i ansvarlighetsloven § 9 (2) som rammer overtredelser av regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget etter Grl. § 82. Bestemmelsen lyder som følger:

«Det medlem av statsrådet som misligholder sin opplysningsplikt overfor Stortinget straffes, med bøter eller med fengsel inntil 5 år.»

Som det fremgår av ordlyden i ansvarlighetsloven § 9 (2), ansvarliggjøres her «medlem av Statsrådet». Dette i motsetning til Grl. § 82, der opplysningsplikten pålegger regjeringen som kollegium, jf. ordlyden «Regjeringen skal meddele». På dette punkt ser altså ansvarlighetsloven § 9 (2) ut til å pålegge et strengere ansvar enn Grl. § 82. I bestemmelsens forarbeider er det videre vist til at ordet «misligholder» i § 9 (2) er ment å markere lovgivers intensjon om at det kun er de grove brudd på opplysningsplikten som kan sanksjoneres med straff i riksrett.⁹²

5.1.2 Bakgrunnen for Grl. § 82

Statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget ble grunnlovsfestet ved riksrettsrevisjonen av 2007, men var før dette ansett å være ulovfestet konstitusjonell sedvanerett. Vedtakelsen av § 82 bidro derfor til å gi en sikker rettslig forankring av opplysningsplikten.⁹³ Plikten skal sørge

⁹² Dok.nr.14 (2002-2003) s. 49.

⁹³ Smith (2017) s. 234.

for å gi Stortinget et forsvarlig beslutningsgrunnlag, slik at det kan ivareta sine konstitusjonelle oppgaver.⁹⁴ At opplysningsplikten er av stor betydning, vises i riksrettspraksis ved at brudd på denne plikten utgjorde grunnlaget for påtale i riksrettssaken mot statsråd Haxthausen i 1814, samt at den var en del av grunnlaget for påtale i saken mot ministeriet Berge i 1926.⁹⁵

Regjeringens opplysningsplikt må ses i sammenheng med enkelte regler om Stortingets kontroll med regjeringen. Dette gjelder henholdsvis regelen om Stortingets innsynsrett i Grl. § 75 bokstav f, retten til å la seg meddele alle traktater regjeringen inngår etter § 75 bokstav g, samt bestemmelsen i § 75 bokstav k som oppretter riksrevisjonen. Felles for disse bestemmelsene er at de pålegger regjeringen særskilte informasjonsplikter.⁹⁶ Brudd på disse pliktene kan påtales ved riksrett, jf. ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav c.⁹⁷ Da jeg anser at de informasjonsplikter som følger av de nevnte bestemmelser om Stortingets kontroll, i de fleste tilfeller også vil omfattes av statsrådets generelle opplysningsplikt etter Grl. § 82, vil jeg ikke behandle disse nærmere.

5.1.3 Innholdet i Grl. § 82

Grl. § 82 lyder som følger:

«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.»

Bestemmelsens ordlyd indikerer at opplysningsplikten er todelt. § 82 første setning ser ut til å vise til den aktive plikt regjeringen har til å legge frem opplysninger når den fremmer saker for Stortinget. At slike opplysninger må være «nødvendige», ser ut til å indikere at mengden og detaljnivået av de opplysninger som må gis avhenger av Stortingets informasjonsbehov i det konkrete tilfelle. Bestemmelsens annen setning ser derimot ut til å henvise til en opplysningsplikt der det er Stortinget eller andre av Stortingets organer som er den aktive

⁹⁴ Dok.nr.14 (2002-2003) s. 39.

⁹⁵ Arne Fliflet, *Studiebok i statsforfatningsrett – rettsavgjørelser og materiale fra statspraksis til bruk for undervisningen i statsforfatningsrett*, 4. Utgave, Oslo 1991, s. 436-437.

⁹⁶ Dok.nr.14 (2002-2003) s. 40.

⁹⁷ Arne Fliflet, *Norsk lovkommentar: Ansvarlighetsloven*, note 15, Rettsdata.no (Lest 11.03.20).

part. At opplysninger i slike saker ikke skal være «uriktige eller villedende», indikerer at det ligger visse lojalitetskrav til regjeringen for å sikre at Stortinget får gjennomført sine plikter.

I sin redegjørelse for regelen bemerket Kosmo-utvalget at straff ved brudd på opplysningsplikten bør «bare kunne gjøres gjeldende overfor de mest klanderverdige forholdene».⁹⁸ Det påpekes videre at bestemmelsen må anses som en rettslig standard, slik at regelens innhold vil endres med skiftende samfunnsforhold.⁹⁹ Det uttales dessuten at en grunnlovsbestemmelse om statsrådets opplysningsplikt må ta hensyn til at behovet for informasjon vil variere fra sak til sak, noe som gjør det problematisk å gi en sammenfattende rettsregel som skal gjelde i alle tilfeller som kan oppstå.¹⁰⁰ Om rekkevidden av opplysningsplikten viser utvalget til at de «nødvendige» opplysninger utelukkende skal gis i forbindelse med stortingsbehandling av en sak, slik at bestemmelsens ordlyd ikke kan tolkes utvidende på dette punkt.¹⁰¹

Foruten disse overordnede betraktninger om opplysningsplikten gir Kosmo-utvalget i sin redegjørelse få holdepunkter for å si noe konkret om opplysningspliktens innhold. Derimot har det i parlamentarisk praksis i tiden før grunnlovsfestingen lenge vært enighet om hva som kreves av opplysninger for at regjeringen skal oppfylle sin plikt overfor Stortinget.¹⁰²

Som fremhevet av Frøiland-utvalget i deres redegjørelse for den parlamentariske praksis om opplysningsplikten, vil det vanligvis ikke være problematisk å vurdere i ettertid om informasjon gitt av regjeringen er riktig eller ikke. Mer problematisk er det å avgjøre hva som vil anses som tilstrekkelig informasjon for at Stortinget skal kunne ha et betryggende beslutningsgrunnlag.¹⁰³ Jeg vil derfor i det følgende konsentrere meg om hva som inngår i betegnelsen «nødvendig» informasjon, og som regjeringen dermed er pliktig å informere om, jf. Grl. § 82 første setning.

⁹⁸ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 15.

⁹⁹ *Op.cit.*

¹⁰⁰ *Op.cit.*

¹⁰¹ *Op.cit.* s. 15-16.

¹⁰² Smith (2017), s. 234.

¹⁰³ Dok.nr.14 (2002-2003) s. 41.

Det er i parlamentarisk praksis for det første fremhevet at selv om opplysningsbehovet skulle være stort, kreves ikke at informasjonen skal være absolutt fullstendig.¹⁰⁴ Videre vil sakens størrelse og kompleksitet ha betydning.¹⁰⁵ Jo større og mer komplisert sak, dess større er Stortingets behov for informasjon. Det samme vil gjelde der saken er ansett som kontroversiell. Det stilles også større krav til regjeringens opplysningsplikt der denne skal legge frem informasjonen av eget tiltak, enn der statsråder besvarer henvendelser, gjerne betegnet som henholdsvis aktiv og passiv opplysningsplikt.¹⁰⁶ Dette innebærer eksempelvis at dersom en regjering legger frem et lovforslag i Stortinget som i ettertid viser seg å inneholde en svært mangelfull angivelse av den informasjon Stortinget trengte for å ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag, vil dette kunne danne grunnlag for påtale ved riksrett. Her vil Stortinget nødvendigvis ikke ha mottatt «alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger», jf. Grl. § 82 første setning. Men dersom en statsråd i Stortingets spørretime fremlegger åpenbar mangelfull informasjon om det denne blir stilt spørsmål om, kan dette neppe danne grunnlag for påtale ved riksrett for brudd på opplysningsplikten. En ser også av dette at det stilles ulike informasjonskrav utfra hvilket forum i Stortinget informasjonen blir fremlagt.

I de fora der det må stilles store krav til den informasjon Stortinget skal gis, stilles det også krav til at det informeres om eventuelle faktaopplysninger, samt faglige vurderinger som regjeringen har foretatt og som er av betydning for saken.¹⁰⁷ Informasjonen kan også som utgangspunkt kreves fremlagt selv om informasjonen i seg selv er usikker. I visse tilfeller vil også informasjon som regjeringen anfører at de ikke har hatt, kunne danne grunnlag for ansvar i riksrett. Dersom det i eksemplet med regjeringens lovforslag til Stortinget ovenfor i ettertid fremgår at det foreligger alvorlige mangler i informasjonen som ble gitt, men regjeringen rent faktisk ikke har hatt kunnskap om den aktuelle informasjonen, kan dette likevel være et potensielt grunnlag for riksrettsansvar. Dette gjelder såfremt det bringes på det

¹⁰⁴ *Op.cit*, s. 42.

¹⁰⁵ *Op.cit*.

¹⁰⁶ *Op.cit*, s. 43.

¹⁰⁷ *Op.cit*.

rene at det er snakk om informasjon som regjeringen *burde* hatt kunnskap om. Dette kravet kan formuleres som at regjeringens opplysningsplikt også fordrer en viss kunnskapsplikt.¹⁰⁸

Sammenfatningsvis kan det sies at det som må kreves av informasjon fra regjering til Stortinget nødvendigvis må vurderes utfra særegenheter ved den enkelte sak. Styrende for Stortingets informasjonsbehov i den konkrete sak må uansett være opplysningsplikten fremste formål, nemlig at informasjonen som gis, skal sikre Stortinget et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag. Samtidig viser redegjørelsen ovenfor at en på generelt grunnlag kan si at regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget er vidtrekkende. Men til tross for dette må det minnes om den høye terskel lovgiver har angitt for de forhold som kan påtales ved riksrett, ved at det kun er overtredelser av kvalifisert karakter som skal kunne påtales.¹⁰⁹ Dette innebærer at i de fleste tilfeller vil reaksjonsformen ved brudd på opplysningsplikten ikke være påtale ved riksrett, men derimot en politisk reaksjon, enten i form av kritikk eller mistillitsforslag.

5.2 Statsrådets plikter når Stortinget har fattet beslutning om mistillit etter GrL § 15

5.2.1 Straffebestemmelsene i ansvarlighetsloven § 15 (1) og (2)

Samtidig med lovfesting av GrL § 15, ble det innført straffebestemmelser i ansvarlighetsloven for overtredelse av pliktene som fremgår i GrL § 15 (1) og (3).

Ansvarlighetsloven § 15 lyder som følger:

«Det medlem av statsrådet som ikke innleverer sin søknad om avskjed i samsvar med Grunnlovens § 15 første ledd, straffes med tap av embetet og bøter eller fengsel inntil 10 år.

På samme måte straffes det medlem av statsrådet som, etter at Stortinget har truffet beslutning om mistillit, overskrider sin bemyndigelse ifølge Grunnlovens § 15 tredje ledd.»

¹⁰⁸ *Op.cit.*

¹⁰⁹ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 13.

Uttrykket «medlem av statsrådet» i første og annet ledd viser at det oppstilles et individuelt ansvar for hver enkelt statsråd ved overtredelse av disse pliktene. Utover dette gjør ikke de nevnte bestemmelser annet enn å angi de reaksjoner som kan pålegges statsråder ved riksrett dersom disse bryter sine plikter etter Grl. § 15 (1) og (3).

5.2.2 Bakgrunnen for Grl. § 15 (1) og (3)

På samme måte som for regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, ble § 15 nedfelt i Grunnloven i forbindelse med riksrettsrevisjonen. Lenge før nedfellelsen i Grunnloven var imidlertid bestemmelsens innhold ansett som sikker konstitusjonell sedvanerett.¹¹⁰ Grl. § 15 sies å gi uttrykk for den parlamentariske statskikk. Parlamentarisme innebærer at regjeringen er avhengig av Stortingets tillit for å kunne regjere. Har den ikke det, kan Stortinget på visse vilkår få regjeringen avsatt etter et mistillitsvotum.¹¹¹ Det er nettopp denne negative angivelsen av parlamentarismen som fremgår av Grl. § 15 (1). Kosmo-utvalget begrunnet grunnlovsfestingen av parlamentarismen med at et så sentralt element i vår statsforfatning nødvendigvis burde bli plassert der den hører hjemme – nemlig i Grunnloven.¹¹² I forlengelsen av dette ble det i § 15 (3) vedtatt en plikt som angir en regjerings handlingsrom dersom denne fungerer som forretningsministerium. Som begrunnelse for grunnlovsfesting av denne plikten fastslo Kosmo-utvalget blant annet at «Uten at riksrettsansvar kan gjøres gjeldende, vil Stortinget ikke ha tilstrekkelige virkemidler overfor et egenrådig forretningsministerium».¹¹³

5.2.3 Ordlyden i Grl. § 15 (1) og (3)

Bestemmelsen i første og tredje ledd lyder som følger:

«Enhver som er medlem av statsrådet, har plikt til å innlevere sin avskjedssøknad etter at Stortinget har fattet beslutning om mistillit til vedkommende statsråd alene eller til det samlede statsråd.» ...

¹¹⁰ Andenæs/Fliflet s. 49.

¹¹¹ *Op.cit.*, s. 50.

¹¹² Dok.nr.19 (2003-2004) s. 17.

¹¹³ *Op.cit.*

«Når Stortinget har fattet beslutning om mistillit, kan bare de forretninger utføres som er nødvendige for en forsvarlig embetsførsel.»

Ordlyden «Enhver som er medlem av statsrådet» i første ledd viser at bestemmelsen angir en plikt for den enkelte statsråd. Betegnelsen «plikt til å innlevere sin avskjedssøknad etter at Stortinget har fattet beslutning om mistillit», ser ut til å vise at såfremt slik beslutning er fattet, inntreerplikten uten noen nærmere vurdering. At bestemmelsens tredje ledd angir at de som er gjenstand for mistillit bare kan utføre forretninger «som er nødvendige for en forsvarlig embetsførsel», indikerer at regjeringen i dette tidsrommet er avskåret fra å foreta avgjørelser av en viss størrelse og betydning.

5.2.4 Innholdet i regjeringens plikt til å søke avskjed ved mistillit i Grl. § 15 (1)

Regjeringens eller en statsråds plikt til å innlevere sin avskjedssøknad vil altså alltid inntre når det blir fattet en beslutning om mistillit. Dersom en regjering eller en statsråd etter et mistillitsvotum mot seg nekter å innlevere avskjedssøknad, vil dette være brudd på den konstitusjonelle plikt som Grl. § 15 (1) oppstiller, og bruddet kan potensielt påtales ved riksrett, jf. ansvarlighetsloven § 15 (1). Et slikt konstitusjonelt pliktbrudd vil i praksis være å anse som et statskupp.¹¹⁴ Med mindre et slikt kupp er regjeringens intensjon, kan det derfor vanskelig tenkes at regjeringen unnlater å følge plikten de er pålagt i § 15 (1), med mindre det skulle foreligge en helt ekstraordinær krisesituasjon.

Bestemmelsen i § 15 (1) oppstiller imidlertid ingen formkrav til en «beslutning om mistillit». Det kan utfra dette spørres om det må stilles visse krav til Stortingets uttrykksmåte for at plikten i § 15 (1) skal bli virksom for regjeringen. Frøiland-utvalget mente i sin redegjørelse for lovfesting av denne plikten at det måtte stilles krav til at lovgiver «klart» har uttrykt sin mistillit.¹¹⁵ Dette vil nok innebære at Stortinget enten benytter begrepet «mistillit», eller på annen måte tydelig får frem at intensjonen bak beslutningen er mistillit. Kosmo-utvalget ønsket imidlertid ikke å ta stilling til hvor mye som må kreves av Stortinget. Det ble her vist

¹¹⁴ Andenæs/Fliflet, s. 248.

¹¹⁵ Dok.nr.14 (2002-2003) s. 121.

til at dette er et spørsmål som må løses Stortinget og regjeringen imellom, og videre at «Grunnloven [ikke er] egnet for detalj reguleringer av slike skjønnspregede regler».¹¹⁶

I de fleste tilfeller vil det imidlertid ikke by på problemer å avgjøre hvorvidt det foreligger en beslutning om mistillit eller ikke.¹¹⁷ Dersom Stortinget ønsker regjeringens avgang, vil det være i Stortingets interesse å uttrykke seg slik at det ikke skal oppstå tvil rundt deres intensjon og den virkning beslutningen skal ha.

5.2.5 Innholdet i regjeringens plikt til utelukkende å utføre forretninger som er nødvendige for en forsvarlig embetsførsel etter § 15 (3)

Regjeringens plikt til å søke avskjed etter Grl. § 15 (1) innebærer imidlertid ikke at regjeringen eller statsråden har en plikt til å gå av umiddelbart. Frem til Kongen etter § 15 (2) har innvilget søknaden, har derimot de berørte en plikt til å bli sittende i sitt embete.¹¹⁸ Mest praktisk er dette for en regjering vedkommende. At den avtroppende regjering sitter frem til ny regjering er oppnevnt, betegnes gjerne som et forretningsministerium.¹¹⁹ De handlinger som et forretningsministerium kan foreta seg, er i § 15 (3) angitt som forretninger som er «nødvendige for en forsvarlig embetsførsel».

I sine merknader til Grl. § 15 bemerker Kosmo-utvalget at hva som må anses nødvendig for en forsvarlig embetsførsel, vil variere fra sak til sak.¹²⁰ Utvalget angir imidlertid visse retningslinjer for den konkrete vurderingen. For det første må et forretningsministerium etter utvalgets syn ikke foreta seg noe som flertallet i Stortinget er imot. På den annen side kan ministeriet naturlig nok iverksette beslutninger som Stortinget allerede har vedtatt. Det er kun de «løpende forretninger» som forretningsministeriet nødvendigvis skal foreta, og det må styres unna kontroversielle tiltak og tiltak av en viss størrelse og betydning.¹²¹ Derimot må forretningsministeriet kunne behandle mindre saker, samt rutinesaker av administrativ karakter.¹²² Ufra dette kan en nok i de fleste tilfeller legge til grunn at en avtroppende

¹¹⁶ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 19.

¹¹⁷ Sejersted (2014) s. 253.

¹¹⁸ *Op.cit.*, s. 251.

¹¹⁹ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 20.

¹²⁰ *Op.cit.*, s. 21.

¹²¹ *Op.cit.*

¹²² *Op.cit.*

regjering fortsatt vil kunne ta i bruk sin instruksjonsmyndighet overfor statens tjenestemenn, for eksempel ved å instruere disse i hvilke hensyn som skal tas i en konkret avgjørelse. På den annen side vil nok forretningsministeriet derimot være avskåret fra å foreta oppsigelser og ansettelses i høyere embetsstillinger i statsadministrasjonen, all den tid slike avgjørelser vil kunne være av stor betydning.¹²³

I en krisesituasjon kan imidlertid ministeriet treffe tiltak som anses nødvendige utfra situasjonen – uavhengig av om disse er kontroversielle eller av en viss størrelse.¹²⁴ Dersom eksempelvis krig skulle bryte ut, følger denne adgangen direkte av beredskapsloven, som i § 1 foreskriver at det «tilligger Kongen å gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser» dersom Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet.¹²⁵ På den annen side gjør pliktens formål det klart at en regjering aldri kan utnytte en krisesituasjon som et påskudd for å få gjennomført tiltak som situasjonen i realiteten ikke krever.¹²⁶ Slike tiltak vil åpenbart ikke være «nødvendige for en forsvarlig embetsførsel», og derfor kunne påtales ved riksrett, jf. ansvarlighetsloven § 15 (2). Det er også påpekt i forarbeidene at en regjering som har fått mistillit mot seg, i større grad enn ved andre årsaker til avskjed, vil mangle den nødvendige parlamentariske legitimitet til å treffe vedtak. Dette taler, etter utvalgets mening, for at regjeringens handlingsrom skal være særlig begrenset i slike tilfeller.¹²⁷

Som det fremgår av redegjørelsen ovenfor, vil de handlinger som er «nødvendige for en forsvarlig embetsførsel» etter § 15 (3), begrense den avtroppende regjeringens handlingsområde og dens utøvende makt etter Grl. § 3. Selv om et forretningsministeriums handlingsrom som nevnt må vurderes fra sak til sak, viser gjennomgangen at den avtroppende regjering må gå varsomt frem i sin virksomhet og ved sine avgjørelser. Likevel vil terskelen for påtale ved riksrett i slike tilfeller i praksis være svært høy.¹²⁸ Dette gjør at et brudd på en

¹²³ *Op.cit.*

¹²⁴ *Op.cit.*

¹²⁵ Lov 15.12.1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og lignende forhold.

¹²⁶ Se om pliktens formål i punkt 5.2.2.

¹²⁷ Dok.nr.19 (2003-2004) s 21.

¹²⁸ Sejersted (2014) s. 257-258.

regjerings plikt etter Grl. § 15 (3) ikke fremstår som et særlig praktisk grunnlag for ansvar ved riksrett.

5.3 En statsråds plikter under deltakelsen i statsrådet etter Grl. § 30 (2) og (3)

5.3.1 Bakgrunnen for Grl. § 30 (2) og (3)

Grl. § 30 (2) og (3) var nedfelt i Grunnloven før riksrettsrevisjonen av 2007. Bestemmelsene må ses i lys av Grl. § 5, der det fremgår at

«Kongens person kan ikke lastes eller anklages. Ansvarligheten påligger hans råd.»

Foruten å gi uttrykk for Kongens ansvarsfrihet angir bestemmelsen at det er regjeringsmedlemmene som står ansvarlige for de beslutninger som treffes i statsråd. Dette ansvaret danner grunnlag for adgangen til å pålegge statsrådene plikter i deres virksomhet i statsrådet.

5.3.2 Ordlyden i Grl. § 30 (2) og (3)

Bestemmelsene lyder som følger:

«Enhver som har sete i statsrådet, er pliktig til med frimodighet å si sin mening, som kongen er forpliktet til å høre. Men det er denne forbeholdt å fatte beslutning etter sitt eget omdømme.»

Finner noe medlem av statsrådet at kongens beslutning strider mot statsformen eller rikets lover, er det en plikt å gjøre kraftige motforestillinger samt å tilføye sin mening i protokollen. Den som ikke slik har tilkjennegitt sin protest, anses å ha vært enig med kongen og er ansvarlig for dette, således som siden bestemmes, og kan av Stortinget settes under tiltale for Riksretten.»

Annet ledd, som slår fast at enhver statsråd «er pliktig til med frimodighet å si sin mening», kan synes å pålegge statsråder en plikt til ikke å holde noe skjult, men heller å uttale seg åpent og fritt dersom dette skulle anses nødvendig.

Tredje ledd om at statsråden plikter å «gjøre kraftige motforestillinger» dersom den finner at Kongens beslutning strider mot statsformen eller rikets lover, ser ut til å stille strenge krav til

statsrådets reaksjon. Ordlyden tyder på at utelukkende å bemerke at han anser forholdet for å være ulovlig, ikke vil være tilstrekkelig for å gjøre han ansvarsfri. Annet ledd annen setning knytter overtredelse av denne plikten direkte til et potensielt riksrettsansvar, og synliggjør derfor lovgivers intensjon på en måte som ikke fremkommer i de øvrige bestemmelser som angir konstitusjonelle plikter i Grunnloven.

5.3.3 Det nærmere innhold i statsrådets plikt etter § 30 (2)

Utover en naturlig språklig forståelse av bestemmelsens ordlyd, er det begrenset med rettskilder som kan gi bidrag til innholdet av plikten som er nedfelt i Grl. § 30 (2). I forarbeidene til riksrettsrevisjonen av 1932 ble det i redegjørelsen for de dagjeldende konstitusjonelle ansvarsregler vist til § 30 (3), men § 30 (2) blir ikke nevnt.¹²⁹ Dette til tross for at § 30 (2) på dette tidspunktet hadde samme ordlyd som i dag. I seg selv er imidlertid ikke dette et argument mot at brudd på plikten i § 30 (2) var ment å kunne ansvarliggjøres i riksrett, all den tid riksrettens kompetanseområde siden den gang har vært gjenstand for revisjon. Når plikten til med frimodighet å si sin mening nevnes i nyere juridisk teori, redegjøres det ikke for pliktens innhold, men derimot fremheves plikten som et uttrykk for statsrådets posisjon som uavhengig av en personlig kongemakt.¹³⁰ Ved at innholdet i plikten som oppstilles i § 30 (2) fremstår som uklart, kan det stilles spørsmål ved hvor egnet denne plikten er til å utlede et konstitusjonelt ansvar som kan påtales i riksrett. Som det fremgår av § 30 (3), kan brudd på plikten som her angis, ansvarliggjøres ved riksrett. Dette i kontrast til § 30 (2), hvor det ikke nevnes hvorvidt brudd på denne plikt kan ansvarliggjøres. Videre inneholder ansvarlighetsloven ingen straffebestemmelse som er forstått å omfatte plikten som oppstilles i § 30 (2), også dette i kontrast til plikten i § 30 (3). De nevnte forhold kan tilsa at plikten til å med frimodighet si sin mening i statsråd fra lovgiverhold ikke er ment å utgjøre en konstitusjonell plikt som ved brudd kan påtales ved riksrett.

På den annen side kan det ved å ta ansvarlighetsloven i betraktning argumenteres for at Grl. § 30 (2) kan anses som et reelt konstitusjonelt grunnlag for påtale ved riksrett.

Ansvarlighetsloven § 9 (1) pålegger statsråder en opplysningsplikt overfor statsrådet ved behandlingen av en sak, og angir strafferammen for dette. Når Grl. § 30 (2) angir en plikt til å si sin mening i statsråd, kan dette forstås som en angivelse av en opplysningsplikt. Utfra dette

¹²⁹ Innstilling fra Specialkomiteen av 1927, s. 14-15.

¹³⁰ Se eksempelvis Andenæs/Fliflet s. 215-216.

kan det spørres om hvorvidt opplysningsplikten i ansvarlighetsloven § 9 (1) kan sies å være utledet av plikten i Grl. § 30 (2). Om dette gis ingen informasjon i ansvarlighetslovens forarbeider.¹³¹ I teorien er det imidlertid vist til at opplysningsplikten som gis uttrykk for i ansvarlighetsloven § 9 (1), ikke er grunnlovsfestet.¹³² Dette standpunktet er ikke nærmere begrunnet. Dersom bakgrunnen for et slikt standpunkt er at Grunnloven ikke uttrykkelig oppstiller en opplysningsplikt overfor statsrådet, slik det gjøres overfor Stortinget i Grl. § 82, kan nok ikke dette være et avgjørende argument for at en opplysningsplikt ikke er grunnlovsfestet. Et slikt standpunkt må i så fall innebære at en statsråds opplysningsplikt overfor statsrådet er å anse som konstitusjonell sedvanerett, som i seg selv er et omdiskutert fenomen både hva gjelder dets eksistens og dets innhold.¹³³ Utfra dette kan det derfor argumenteres for at det vil være hensiktsmessig å se Grl. § 30 (2) som en konstitusjonell plikt som potensielt kan ansvarliggjøres i riksrett gjennom ansvarlighetsloven § 9 (1). Dette er imidlertid et spørsmål som ikke kan anses avklart etter gjeldende rett, og som derfor må få sin avklaring i praksis.

5.3.4 Grl. § 30 (3) og ansvarlighetsloven § 11 (1)

I ansvarlighetsloven § 11 (1) heter det at

«Den der som medlem av Statsrådet på annen måte enn nevnt i denne lovs øvrige bestemmelser ved handling eller unndlatelse bevirker noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover, straffes med bøter eller med fengsel inntil 10 år.»

Bestemmelsens ordlyd fremstår svært vid, og ser ut til å ha et bredt nedslagsfelt, ved at den søker å innbefatte det en statsråd bevirker «ved handling eller unndlatelse» som er «stridende mot Grunnloven eller rikets lover». Av bestemmelsens forarbeider fremgår imidlertid at § 11 (1) er ment å oppfylle statsrådets plikt etter Grl. § 30 (3).¹³⁴

5.3.5 Det nærmere innhold i statsrådets plikt etter Grl. § 30 (3)

Grunnloven § 30 (3) rammer altså den som «finner» at Kongens beslutning strider mot lov eller statsformen. Til tross for hva ordlyden skulle tilsi, er dette ordet i bestemmelsen ikke

¹³¹ Se Innstilling fra Specialkomiteen av 1927, s. 37, og Dok.nr.19 (2003-2004) s. 31-32.

¹³² Andenæs/Fliflet s. 642.

¹³³ Se om dette i punkt 4.1.3.

¹³⁴ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 33.

forstått slik at statsrådets egne oppfatning av lovligheten skal være avgjørende.¹³⁵ Det er de objektivt lovstridige beslutninger som bestemmelsen tar sikte på å ramme. Betydningen av at en statsråds plikt blant annet oppstår når en beslutning strider mot «statsformen», er også antatt å ha et annet innhold enn hva en naturlig forståelse av ordet skulle tilsi. Det er i teorien lagt til grunn at ordet «statsformen» her må være ensbetydende med «Grunnloven».¹³⁶ Med dette vises at bestemmelsen i GrL § 30 (3) og straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 11 (1) har samme nedslagsfelt.

Etter § 30 (3) må en statsråd blant annet gi uttrykk for «kraftige motforestillinger» mot Kongens ulovlige beslutning for å innfri sin plikt og dermed unngå et potensielt ansvar. Dette samsvarer altså med straffebestemmelsen i § 11 (1), hvor det heter at en kan straffes for ved «undlatelse» å ha bevirket eller medvirket til lovbrudd. Det er i teorien gitt uttrykk for at bestemmelsen også kan pålegge en plikt dersom en statsråd med ansvar for saken, og som selv anbefalte det lovstridige tiltak, ikke er tilstede på det tidspunkt den ulovlige beslutningen blir fattet.¹³⁷ Her kan det anføres at den aktuelle statsråd, ved ikke å ha deltatt i avstemningen, ikke har gitt forslaget sin støtte og slik sett ikke skulle bli ansvarlig for den beslutningen som fattes. En slik løsning vil imidlertid harmonere dårlig med bestemmelsens formål, som grunnleggende sett kan sies å være å pålegge ansvar til de som ikke tar avstand fra beslutninger som enten strider mot Grunnlov eller ordinær lov, og som derfor «anses å ha vært enig med Kongen», jf. ordlyden i § 31 (3) annen setning. I eksemplet ovenfor må derfor statsråden kunne straffes selv om han ikke er tilstede når forslaget blir vedtatt.

I § 11 (1) angis at også en «handling» som bevirker eller medvirker til lovbrudd, kan straffes. At en handling kan danne grunnlag for påtale ved riksrett, ser ikke ut til å fremgå av GrL § 30 (3). Det er imidlertid lagt til grunn i teorien at en kraftig uttrykt motforestilling mot en lovstridig beslutning ikke er tilstrekkelig for å fritta for ansvar en statsminister som i etterkant kontrasierer Kongens beslutning, og derfor gjør beslutningen formelt gyldig, jf. GrL § 31 (1) første setning.¹³⁸ Dette har sammenheng med at bestemmelsen om statsministerens

¹³⁵ Castberg II s. 338.

¹³⁶ *Op.cit.*, s. 339.

¹³⁷ *Op.cit.*, s. 341-342.

¹³⁸ *Op.cit.*, s. 342.

kontrasignatur er forstått slik at den medfører et konstitusjonelt ansvar.¹³⁹ Dette kan videregies å ha sin begrunnelse i at kontrasignaturen utgjør en betingelse for at den aktuelle beslutningen fra Kongen i statsråd skal bli rettskraftig. Når en statsminister først har gjort kraftige motforestillinger mot en beslutning, må han nødvendigvis også nekte å kontrasignere beslutningen for å ivareta sitt konstitusjonelle ansvar etter Grl. § 31 (1) første setning.

Det kan i forlengelsen av dette spørres hvordan dette stiller seg for en statsråd som gjør kraftige motforestillinger mot en beslutning, men som likevel iverksetter den beslutning av Kongen som viser seg å være ulovlig. Vil han, på samme måte som statsministeren som kontrasignerer, kunne holdes ansvarlig? Det å iverksette en ulovlig beslutning er unektelig en «handling» som vil bevirke noe som strider mot lov, jf. ansvarlighetsloven § 11 (1). Ordlyden i § 30 (3) trekker derimot i retning av at statsråden ikke vil kunne ansvarliggjøres i et slikt tilfelle. Kun dersom statsråden unnlater å «gjøre kraftige motforestillinger samt å tilføye sin mening i protokollen», vil han kunne ansvarliggjøres ved riksrett. I teorien viser imidlertid Castberg til at dette utgangspunktet må kunne fravikes i helt spesielle situasjoner. Dersom det fremstår helt opplagt at Kongens beslutning strider mot lov eller Grunnlov, og beslutningen er tatt vel vitende om at den er grunnlovsstridig, kan det tenkes at statsråden vil kunne ansvarliggjøres for iverksettelse av beslutningen.¹⁴⁰ Dette kan illustreres med en beslutning fra Kongen som innebærer at «rikets land- og sjømakt» i betydelig grad «forminskes» uten samtykke fra Stortinget, jf. Grl. § 25. Dette er en beslutning som åpenbart er tatt vel vitende om at beslutningen er grunnlovsstridig. I et slikt tilfelle vil det kunne tenkes at en forutgående protest ikke vil fritta en statsråd fra ansvar dersom denne bidrar til gjennomføringen av beslutningen. At statsråden i et slikt tilfelle unntaksvis kan pålegges ansvar, samsvarer godt med bestemmelsen i Grl. § 30 (3) sitt formål, som grunnleggende sett må sies å være å stille til ansvar den som ikke tar avstand fra ulovlige beslutninger fattet av Kongen i statsråd.

Redegjørelsen ovenfor viser at en statsråds plikt til å «gjøre kraftige motforestillinger» ved en beslutning som innebærer brudd på lov eller Grunnlov, ikke alltid kan forstås som det eneste forhold som kan danne grunnlag for ansvar etter bestemmelsen. Redegjørelsen viser også at straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 11 (1) ser ut til å gå lenger enn den plikten i Grl. § 30 (3) som den er ment å hjemle straff for. De uklarheter som kan oppstå ved å klarlegge

¹³⁹ Castberg I, 215-216.

¹⁴⁰Castberg II, s. 342.

innholdet i Grl. § 30 (3) i lys av straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 11 (1), kan tilsi at lovgiver i større grad burde sørget for å koordinere bestemmelsene. Og dersom lovgivers intensjon er at ansvarlighetsloven § 11 (1) skal oppfylle den plikt som følger av § 30 (3), slik det uttales i riksrettrevisjonens forarbeider, kan det argumenteres for at dette burde fremgå tydeligere av § 11 (1). Når innholdet i § 11 (1) fremstår uklart, kan det også settes spørsmålsteget ved hvorvidt straffebestemmelsen innfrir de krav som må stilles til tilstrekkelig klar lovhjemmel mv., som følger av den nyere praktiseringen av strafferettslige legalitetsprinsipp. Det må imidlertid erkjennes at utøvelsen av den plikt som foreskrives i Grl. § 30 (3), sjelden forekommer i praksis. Langt mer vanlig er at det gjøres gjeldende politiske dissenser ved uenigheter i statsrådet før en beslutning vedtas.¹⁴¹ I slike tilfeller vil mindretallet bøye seg for flertallet, uten at noen deltakere anser det nødvendig å påberope seg Grl. § 30 (3).

5.4 En statsråds plikt til å delta i statsrådet etter Grl. § 27

5.4.1 Innholdet i Grl. § 27

Bestemmelsen lyder som følger:

«Alle statsrådets medlemmer skal, når de ikke har lovlig forfall, være nærværende i statsrådet. Ingen beslutning må tas der når ikke over halvdel av antall medlemmer er til stede.»

Som det fremgår av bestemmelsens første setning, har hver enkelt statsråd en konstitusjonell plikt til å delta i statsrådet, jf. formuleringen «Alle statsrådets medlemmer skal». Det er kun ved «lovlig forfall» denne plikten ikke er virksom.

Betegnelsen «lovlig forfall» er ikke definert i Grunnloven, og hverken riksrettsrevisjonens forarbeider eller juridisk teori gir bidrag til hvilke typer «forfall» som anses å være «lovlige». Dette ble også bemerket i en tolkningsuttalelse gitt av Justisdepartementets lovavdeling til Statsministerens kontor. I denne tolkningsuttalelsen, som gjaldt spørsmål knyttet til statsrådets beslutningsdyktighet jf. Grl. § 27, ble det uttalt om betegnelsen «lovlig forfall» at

¹⁴¹ Om statsråd, Retningslinjer for forberedelse av saker til statsråd, 2019, s. 5.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-statsrad/id593521/> (Lest 20.02.20)

sykdom og foreldreomsorg kan være forhold som her omfattes.¹⁴² Det må utfra dette i hvert fall være på det rene at dersom en statsråd uten å oppgi en grunn nekter å delta i statsråd, vil dette vanligvis ikke være et forhold som vil kunne anses som et «lovlig forfall», og en slik nektelse vil i prinsippet kunne gi opphav til riksrettsansvar.

Selv om en slik mulighet for riksrettsansvar i prinsippet eksisterer, kan det på den annen side spørres hvor praktisk det vil være at et brudd på en statsråds plikt til å delta i statsrådet skal påtales ved riksrett. Selv om en statsråd kan være pålagt å foredra om en sak som hører under hans ansvarsområde, jf. Grl. § 28 (1) første setning, vil statsrådet ved en statsråds ulovlige fravær fortsatt være beslutningsdyktig, jf. Grl. § 27 annen setning. Og selv om det kan kritiseres at regjeringen ikke har orden i egne rekker, vil en statsråds nektelse av å delta sjelden være et forhold som i stor grad vil påvirke statsrådets beslutninger. Samtidig vil den høye terskel for de forhold som skal kunne påtales ved riksrett, samt Stortingets restriktive holdning til å igangsette riksrettsprosessen, begge tale for at det skal mye til før et slikt konstitusjonelt pliktbrudd vil kunne påtales ved riksrett. En farbar vei for regjeringen i slike tilfeller kan derimot være å avskjedige den statsråd som nekter å delta, jf. Grl. § 22 (1). Dette vil samtidig kunne bidra til å opprettholde Stortingets tillit til regjeringen, som vil kunne hindre en politisk eller rettslig reaksjon herfra. Et potensielt riksrettsansvar ved brudd på den konstitusjonelle plikt som følger av Grl. § 27, vil nok derfor være mest praktisk dersom statsrådet av ulike grunner ikke ønsker å avskjedige statsråden for sine handlinger, og der et mistillitsforslag ikke i tilstrekkelig grad vil hensynta sakens alvor.

5.4.2 Grl. § 27 og ansvarlighetsloven

Det fremgår ingen bestemmelse i ansvarlighetsloven som uttrykkelig straffer brudd på plikten som er nedfelt i Grl. § 27. Derimot fremgår det i ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ en straffebestemmelse som er svært vidt angitt. Spørsmålet i det følgende er hvorvidt overtredelse av statsrådets plikt etter Grl. § 27 kan straffes ved ansvarlighetsloven § 10. Det heter her at

¹⁴² Tolkningsuttalelse fra justisdepartementets lovavdeling av 12.01.2011, Punkt 2. Lovavdelingens vurdering (upaginert) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-27-og-29---Krav-til-beslutningsdyktighet-i-statsrad/id630617/>. (Lest 24.02.2020)

«Med bøter eller med fengsel inntil 2 år straffes det medlem av Statsrådet som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt, eller bestyrt, eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet.»

Bestemmelsens første alternativ angir straff for overtredelse av Grunnloven § 19 om Kongens plikt til å «våke over at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnet nyttigste måte». Bestemmelsens annet alternativ ser derimot ut til å angi straff for forhold som er løst fra de forhold beskrevet i første alternativ, jf. ordlyden «eller som på annen måte». At bestemmelsen straffer «uforstand», ser ut til å kunne innbefatte forhold som fraviker de krav som stilles til en statsråds fornuftige og forsvarlige utøvelse av sin virksomhet. Ordet «forsømmelighet» ser ut til å innbefatte saker der en statsråd unnlater å utføre de plikter han er pålagt, eller saker der statsråden ikke i tilfredsstillende grad ivaretar sine plikter. Utfra en slik forståelse av begrepene kan det se ut til at de til en viss grad overlapper hverandre.

At § 10 annet alternativ er ment som uavhengig av bestemmelsen i første komma, slås fast i riksrettsrevisjonen av 2007 sine forarbeider. Det fremgår her at bestemmelsen er å anse som en generell hjemmel til å straffe uforstand og usømmelighet.^{143 144} Men i disse forarbeidene gis det ingen ytterligere bidrag til klarlegging av bestemmelsens innhold.¹⁴⁵ Heller ikke i forarbeidene til riksrettsrevisjonen av 1932 gis det noen anvisning på hvordan ordlyden i § 10 siste alternativ er ment å forstå.¹⁴⁶ Ei heller er bestemmelsen gjenstand for behandling i den juridiske teori. Utgangspunktet for hvilke forhold som kan straffes etter § 10 siste alternativ, må derfor tas i bestemmelsens ordlyd.

Dersom en statsråd uten «lovlig forfall» ikke skulle delta i statsråd, kan det ikke være tvilsomt at dette vil være en handling som dekkes av ordlyden i ansvarlighetsloven § 10 siste setning. Ved ikke å delta i statsråd bryter statsråden sin plikt etter Grl. § 27, som må innebære at statsråden viser «forsømmelighet» i sin virksomhet, jf. ordlyden i § 10 annen setning. Utfra

¹⁴³ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 32.

¹⁴⁴ Forholdet mellom ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ og det strafferettslige legalitetsprinsippet redegjøres for i kapittel 6.

¹⁴⁵ *Op.cit.*

¹⁴⁶ Innstilling fra Specialkomiteen av 1927, s. 37.

dette må et brudd på plikten som er angitt i Grl. § 27, kunne straffes etter ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ.

5.5 En statsråds plikt til å foredra saker av viktighet og ekspedere disse etter Grl. § 28

5.5.1 Innholdet i Grl. § 28

Bestemmelsen lyder som følger:

«Innstillinger om embetsutnevnelser og andre saker av viktighet skal foredras i statsrådet av det medlem til hvis fag de hører, og sakene skal ekspederes av ham eller henne i overensstemmelse med den beslutning som er tatt i statsrådet. Dog kan egentlige militære kommandosaker, i den utstrekning som kongen bestemmer, unntas fra behandling i statsråd.»

Slik første punktum er formulert, utgjør «Innstillinger om embetsutnevnelser» et eksempel på saker av viktighet som må foredras i statsrådet, jf. uttrykket «og andre saker av viktighet». Betegnelsen «saker av viktighet» kan for øvrig sies å indikere at de saker som en statsråd må foredra, må være av en viss betydning for statsrådet å kunne behandle. At saker av viktighet også må «ekspederes av» den aktuelle fagstatsråden, tyder på at statsråden må iverksette saken i tråd med statsrådets ønske. Bestemmelsens siste setning ser ut til å angi et unntak fra saker av viktighet som må behandles i statsrådet, ved at egentlige militære kommandosaker «i den utstrekning kongen bestemmer, unntas fra behandling i statsråd».

I riksrettsrevisjonens forarbeider vises det til sontringen mellom en avgjørelse gjort i henhold til delegasjon, og en avgjørelse som skal fremlegges til behandling hos Kongen i statsråd etter § 28.¹⁴⁷ Saker som ikke er «av viktighet», kan statsråden selv fritt avgjøre i kraft av sin rolle som sjef i et departement. Bestemmelsen i § 28 kan derfor ses som en begrensning av Kongen i statsråd sin delegasjonsadgang. Det fremgår av forarbeidene at viktige momenter ved vurderingen av hva som kan kategoriseres som «saker av viktighet», er sakens omfang og konsekvenser samt sammenhengen det eventuelle pliktbruddet foretas i.¹⁴⁸ Foruten dette er

¹⁴⁷ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 13.

¹⁴⁸ *Op.cit.*

det enkelte saker som kan sies å ligge fast som «saker av viktighet» og som vanligvis skal foredras i statsråd. Dette gjelder de såkalte kongelige prerogativer, altså gjøremål som Grunnloven eksplisitt tillegger Kongen i statsråd.¹⁴⁹ Foruten innstillinger om embetsutnevnelser som nevnes som eksempel på «saker av viktighet» i § 28, og som fremgår av Grl. § 21, gjelder dette for avskjedigelse av medlemmer av statsrådet og statssekretærer, jf. Grl. § 22 (1). I tillegg til dette vil innvilgelse av benådning jf. Grl. § 20 anses som en «sak av viktighet». Videre må også Kongens adgang til å gi provisoriske anordninger som angår handel, toll, næringsveier og offentlig forvaltning, jf. Grl. § 17, omfattes. Det samme må gjelde for Kongens rett til å innkreve de skatter og avgifter til statskassen som Stortinget pålegger, jf. Grl. § 18. Også avgjørelser om Kongens plikt til å våke over at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres, jf. Grl. § 19, må omfattes av betegnelsen «saker av viktighet» i Grl. § 28.¹⁵⁰ Til slutt må «saker av viktighet» som fagstatsråden er pliktig å foredra i statsrådet, også omfatte avgjørelser etter Grl. §§ 25 og 26, som omhandler Kongens myndighet til å representere Norge utad både hva gjelder utenriksstyret og forsvarsmakten.¹⁵¹ En statsråds plikt til å foredra en sak som gjelder Grl. §§ 25 eller 26, må imidlertid begrenses til de tilfeller der statsrådet ikke er avhengig av Stortingets samtykke.

Men selv om den aktuelle handlingen innebærer et gjøremål som eksplisitt er tillagt Kongen i statsråd, vil dette likevel ikke automatisk innebære at forholdet er en «sak av viktighet» i Grl. § 28 sin forstand. I Rt. 1992 s. 1401 anførte et selskap blant annet at en tilleggsavtale til en skatteavtale måtte anses for å være en «sak av viktighet» som derfor skulle behandles av Kongen i statsråd. Om dette uttalte imidlertid førstvoterende at «regjeringen selv i betydelig grad må kunne avgjøre hvorvidt en sak er av slik viktighet at statsrådsbehandling er nødvendig».¹⁵² Ved at statsrådet er tilkjennegett en vid skjønnsmyndighet til å avgjøre hva som utgjør en «sak av viktighet», vil regjeringens prerogativer som fremgår av Grunnloven, samt de ovennevnte uttalelsene i forarbeidene, kun utgjøre et utgangspunkt. Fordi vurderingen av en saks viktighet vanligvis vil være opp til statsrådets skjønn, er det i teorien påpekt at det vil ha lite for seg å foreta en detaljert tolkning av dette kriteriet.¹⁵³ At statsrådet tilkjennegis

¹⁴⁹ Andenæs/Fliflet, s 343.

¹⁵⁰ *Op.cit.*, s. 354.

¹⁵¹ *Op.cit.*, s. 363.

¹⁵² Rt. 1992 s. 1401 på side 1413.

¹⁵³ Smith (2017) s. 230.

en vid skjønnsmyndighet kan også bidra til at angivelsen av «saker av viktighet» kan fremstå noe uforutsigbar, og det kan være uklart for en statsråd om en sak må foredras for statsrådet eller ikke. For et potensielt riksrettsansvar vil nok dette i praksis likevel ikke være særlig problematisk, all den tid den høye terskel for påtale ved riksrett i de fleste tilfeller vil innebære at en statsråd ikke vil kunne ansvarliggjøres.

Den aktuelle fagstatsråden plikter også å «ekspedere» saker av viktighet i henhold til den beslutning som er tatt i statsrådet, jf. § 28 første setning. Dette innebærer at dersom en statsråd fremlegger en sak av viktighet, men senere nekter å iverksette saken, eller iverksetter noe annet enn det statsrådet har bestemt, vil dette utgjøre et konstitusjonelt pliktbrudd som potensielt kan påtales ved riksrett. Dette må imidlertid forstås med den reservasjon at en statsråd ikke kan anses forpliktet til å iverksette handlinger som åpenbart strider mot lov eller Grunnloven, slik det også vil være for statsrådets plikt etter § 30 (3).¹⁵⁴

Foruten saker som ikke anses å være «av viktighet», fremgår det i § 28 siste setning at «egentlige militære kommandosaker» kan unntas statsrådsbehandling i den utstrekning Kongen har bestemt. Med «egentlige militære kommandosaker» er forstått avgjørelser om forsvarets operasjoner i krig og øvelser som treffes av Kongen som øverste sjef for de militære styrker.¹⁵⁵ Slike saker kan unntas vanlig statsrådsbehandling ved at avgjørelsen kontrasieres av den foredragende statsråd. Hvilke saker som kan avgjøres på denne måten, fremgår i forskrift om militære kommandosaker punkt I bokstav a til d.¹⁵⁶ På samme måte som for «saker av viktighet» i § 28 første setning, kan egentlige militære kommandosaker etter § 28 annen setning bare unntas behandling i statsråd dersom dette bestemmes av Kongen i statsråd. Praksis viser imidlertid at det sjelden skjer at saker behandles og avgjøres på den måten § 28 siste setning foreskriver.¹⁵⁷ Til tross for dette kan et potensielt riksrettsansvar tenkes for det tilfelle statsråden unnlater å foredra «egentlige militære kommandosaker» som Kongen i statsråd ikke har bestemt at skal unntas statsrådsbehandling.

¹⁵⁴ Jf. min redegjørelse i punkt 5.3.5.

¹⁵⁵ Andenæs/Fliflet, s. 233.

¹⁵⁶ Forskrift 08.03.1963 om egentlige militære kommandosaker (jfr. Grunnlovens §§ 28 og 31).

¹⁵⁷ Arne Fliflet, *Norsk Lovkommentar: Grunnloven*, note 62, Rettsdata.no (lest 26.02.20).

5.5.2 Grl. § 28 og ansvarlighetsloven

På samme måte som for Grl. § 27 er det ingen bestemmelse i ansvarlighetsloven som eksplisitt angir straff for overtredelse av Grl. § 28. Også her må det spørres om hvorvidt ansvarlighetsloven § 10, som rammer den som viser «uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet», vil komme til anvendelse ved brudd på de plikter som fremgår av Grl. § 28. Jeg viser på dette punkt til min redegjørelse i punkt 5.4.2, der ansvarlighetsloven § 10 gjengis og fortolkes.

Dersom en statsråd nekter, eller av andre grunner avstår fra å foredra «saker av viktighet» for Kongen i statsråd, vil dette normalt utgjøre et brudd på dennes konstitusjonelle plikt etter Grl. § 28 første setning. Det samme gjelder for det tilfelle statsråden nekter å «ekspedere» statsrådets avgjørelse i tråd med deres beslutning. Ved at den aktuelle statsråd ved slike handlinger åpenbart bryter de grunnlovsfestede plikter han er pålagt, kan det ikke være tvilsomt at statsråden her utøver «forsømmelighet i sin virksomhet», jf. ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ. Konklusjonen må derfor bli at en statsråds brudd på konstitusjonelle plikter etter Grl. § 28 kan påtales ved riksrett med hjemmel i ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ.

5.6 Statsrådets plikter til å innhente Stortingets samtykke etter Grl. §§ 25 og 26 (2)

5.6.1 Innholdet i Grl. § 25

Bestemmelsen i Grl. § 25 lyder som følger:

«Kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt. Den må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt hjelpetropper imot fiendtlig overfall, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene, må aldri uten Stortingets samtykke brukes utenfor rikets grenser.»

Betegnelsen «høyeste befaling over rikets land- og sjømakt» i bestemmelsens første ledd ser ut til å vise til at Kongen i statsråd har den øverste myndighet over Norges hær- og marinestyrke. Denne myndigheten ser ut til å være begrenset i flere tilfeller, ved at Kongen i statsråd er avhengig av «Stortingets samtykke». Et samtykkekrav fra Stortinget ser imidlertid

ikke ut til å gjelde for det tilfelle forsvarsmakten overlates «i fremmede makters tjeneste». Dette vilkåret ser ut til å innebære en absolutt begrensning for regjeringen til å tillate deltakelse i militære operasjoner som har til formål å bistå andre stater.

Selv om § 25 (1) angir Kongen som øverste leder bare for «rikets land- og sjømakt», er det sikker rett at dette i dag også innbefatter flyvåpenet.¹⁵⁸ Og selv om Kongen i § 25 (1) tillegges landets øverste kommandomyndighet, har Stortinget likevel anledning til å fatte beslutninger om selve organiseringen av forsvaret.¹⁵⁹ En annen begrensning i Kongens kommandomyndighet ligger i at regjeringen er bundet av Stortingets bevilgningsmyndighet, jf. Grl. § 75 bokstav d.¹⁶⁰ Dessuten kan regjeringen etter Grl. § 75 bokstav b kun oppta lån på statens vegne dersom den innehar Stortingets fullmakt. Disse begrensningene i regjeringens kommandomyndighet vil ha betydning for det tilfelle regjeringen ønsker å «forøke» forsvarsgrunnlaget uten Stortingets samtykke, eksempelvis ved å gå til innkjøp av militært våpenutstyr. For det tilfelle regjeringen ønsker å «forminske» forsvarsgrunnlaget, vil kravet til Stortingets samtykke avhenge av hva som selges, og dets betydning. Dersom det er snakk om salg av ting av mindre betydning, og som inngår i forsvarets løpende virksomhet, vil samtykke fra Stortinget normalt ikke kreves.¹⁶¹

At de militære styrker ikke må «overlates i fremmede makters tjeneste», knyttes i dag gjerne til Norges deltakelse i allierte operasjoner i utlandet.¹⁶² Slike operasjoner har forekommet flere ganger i de senere år. Det er alminnelig antatt at bestemmelsen ikke er til hinder for deltakelse i militære operasjoner som medlem av internasjonale organisasjoner, eksempelvis ved operasjoner ledet av FN eller NATO.¹⁶³ En overtredelse av regjeringens plikt til ikke å overlate forsvarsmakten i fremmede staters tjeneste, kan utfra dette først sies å komme på tale dersom regjeringen ikke handler i samråd med våre folkerettslige forpliktelser. Dersom regjeringen eksempelvis bestemmer at norske forsvarsstyrker skal delta i operasjoner ledet av en enkelt stat, og der regjeringens reelle begrunnelse for å delta er å vise lojalitet til denne

¹⁵⁸ Smith (2017) s. 114.

¹⁵⁹ Andenæs/Fliflet s. 392.

¹⁶⁰ Smith (2017) s. 240.

¹⁶¹ *Op.cit.*

¹⁶² *Op.cit.*, s. 238.

¹⁶³ *Op.cit.*

staten, vil dette kunne ses som at regjeringen overlater forsvaret i «fremmede makters tjeneste».

At ingen «fremmede makters krigsfolk» må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke, må forstås etter sin ordlyd. Regjeringen vil bryte med sin plikt dersom den eksempelvis tillater en fremmed makt, som er i krig med en annen stat, å opprette baser i Norge. Unntak for samtykkekrav gjelder for det tilfelle de fremmede makters krigsfolk utgjør «hjelpetropper imot fiendtlig overfall».

Når § 25 (2) slår fast at «Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene», ikke kan brukes utenfor rikets grenser uten Stortingets samtykke, bygger dette på en inndeling av forsvaret utfra tjenestepliktig personell som ikke lenger benyttes.¹⁶⁴ I vernepliktsloven fremgikk det i § 2 (1) at forsvarets styrker var inndelt i «2 oppbud, linjen og landvernet, unntatt Marinen som består av 1 oppbud».¹⁶⁵ Landvernet besto av de ti eldste årsklassene i forsvaret, mens linjen besto av de årsklasser som var yngre enn dette.¹⁶⁶ Vernepliktsloven ble i 2016 opphevet i forbindelse med vedtakelsen av forsvarsloven. I forsvarsloven § 6 (1) fremgår det at norske statsborgere har verneplikt året de fyller 19 år, til utgangen av året de fyller 44 år.¹⁶⁷ Videre har det i de senere år vært etablert praksis at norske soldater kan sendes til utlandet uten stortingsvedtak.¹⁶⁸ Dette er en praksis som også gjaldt på det tidspunkt vernepliktsloven § 2 (1), som nevnt ovenfor, var virksom.¹⁶⁹ Denne tidligere praksis tyder på at Grl. § 25 (2) heller ikke i dag kan forstås som noen begrensning for regjeringens adgang til å sende soldater til utlandet. Et eventuelt ansvar ved riksrett for brudd på § 25 (2) fremstår derfor som uaktuelt.

Redegjørelsen ovenfor viser at et potensielt riksrettsansvar ved overtredelse av regjeringens plikter etter § 25, for det første vil være aktuelt for det tilfelle regjeringen forminsker forsvarets ressurser, såfremt denne reduksjonen er av en viss betydning. I de mest alvorlige tilfeller vil et potensielt riksrettsansvar også kunne tenkes for det tilfelle regjeringen gir

¹⁶⁴ Andenæs/Fliflet, s. 393.

¹⁶⁵ Lov 17.07.1953 om verneplikt [vernepliktsloven] (opphevet).

¹⁶⁶ Prop. 102 L (2015-2016) s. 33.

¹⁶⁷ Lov 12.08.2016 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven).

¹⁶⁸ Innst.287 S (2015-2016) s. 2.

¹⁶⁹ *Op.cit.*

fremmede makters krigsfolk adgang i riket uten Stortingets samtykke. Mer praktisk i dagens internasjonale samfunnssituasjon der militær samhandling mellom stater i økende grad forekommer, vil nok være et ansvar ved riksretten for det tilfelle regjeringen overlater forsvarsstyrker i fremmede makters tjeneste. Dersom terskelen etter § 25 (1) her først er overtrådt, vil dette være et forhold som er så alvorlig at lovgivers høye terskel for forhold som skal kunne påtales ved riksrett kan være innfridd.

5.6.2 Innholdet i Grl. § 26 (2)

Bestemmelsen i § 26 (2) lyder som følger:

«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.»

Bestemmelsen i § 26 (2) ser ut til å kreve Stortingets samtykke i to tilfeller. For det første kreves samtykke dersom regjeringen skal inngå en traktat «av særlig stor viktighet». Nevnte ordlyd indikerer at det foreligger en høy terskel for når en traktat krever samtykke fra Stortinget. Dernest kreves samtykke «i alle tilfeller» hvis iverksettelse etter Grunnloven «nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning». Betegnelsen «i alle tilfeller» synes å vise at dersom lov eller stortingsbeslutning er nødvendig, trenger ikke traktaten være av «særlig stor viktighet». At bestemmelsen foreskriver at traktaten «først blir bindende» når Stortinget har gitt sitt samtykke, kan se ut til å vise at bestemmelsen i § 26 (2) avgjør når en traktat kan sies å være inngått.

Med ordet «traktat» forstås vanligvis folkerettslige avtaler mellom stater eller mellom stater og internasjonale organisasjoner.¹⁷⁰ Som nevnt ovenfor fremgår det at en traktat «først blir bindende» når Stortinget har gitt sitt samtykke. Her kan bestemmelsen imidlertid ikke tas på ordet. Reglene for når en traktat kan sies å være bindende for en stat, fremgår av folkerettslige regler. Utgangspunktet i folkeretten er at en stat er bundet når traktaten er ratifisert.¹⁷¹ Det foreligger altså en uoverenstemmelse mellom ordlyden i Grl. § 26 (2) og folkerettens regler på dette punkt. Formålet med bestemmelsen var imidlertid ikke å angi når en traktat kan sies å være inngått. Derimot var formålet å fastslå at regjeringen må legge frem de aktuelle traktater

¹⁷⁰ Andenæs/Fliflet s. 368.

¹⁷¹ *Op.cit.*, s. 366.

for Stortinget *før* Norge binder seg rettslig gjennom de regler folkeretten foreskriver.¹⁷² Det er nødvendigvis slik bestemmelsen må forstås.

Før 2014 beskrev ordlyden i § 26 (2) at traktater om «Sager af særlig Vigtighed» krevde Stortingets forhåndssamtykke. Hensikten bak denne ordlyden var å markere en motsetning til «saker av viktighet» som må fremlegges statsrådet til behandling jf. Grl. § 28.¹⁷³ I forbindelse med moderniseringen av Grunnlovens språk i 2014 kom ordet «stor» inn, slik at det nå var «saker av særlig stor viktighet» som måtte inneha forhåndssamtykke fra Stortinget. Etter språkrevisjonen ser altså ordlyden ut til å oppstille et strengere vilkår for når det kreves forhåndssamtykke fra Stortinget. Det var imidlertid ikke meningen at traktater utelukkende i unntakstilfeller skulle forelegges Stortinget til samtykke.¹⁷⁴ Et grunnleggende premiss for språkrevisjonen av Grunnloven var at «... lovens meningsinnhold ikke på noe punkt skal forskyves».¹⁷⁵ Dette innebærer at innlemmelsen av ordet «stor» i § 26 (2) ikke kan ha medført en realitetsendring av bestemmelsens innhold.

Hvilke traktater som må kunne sies å inneholde saker av «særlig viktighet», må avgjøres skjønnsmessig. Som Smith påpeker, vil dette skjønnet i hovedsak være politisk.¹⁷⁶ Castberg fremhever at Stortingets samtykke vil være nødvendig der traktatens innhold berører Stortingets myndighetsområde, eksempelvis dersom en traktat pådrar staten økonomiske forpliktelser.¹⁷⁷ Denne forståelse av regelens innhold bekreftes i en tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om Grl. § 26, der det slås fast at flere momenter vil måtte tas i betraktning ved en slik vurdering. Spesielt må det ses til hvorvidt traktaten er særlig viktig utenrikspolitisk, økonomisk eller rettslig sett.¹⁷⁸

Utfra dette kan det antas at dersom regjeringen eksempelvis ønsker å inngå en traktat med en internasjonal organisasjon, og dette vil påføre staten betydelige økonomiske forpliktelser i

¹⁷² *Op.cit.*

¹⁷³ *Op.cit.*

¹⁷⁴ Castberg II s. 118.

¹⁷⁵ Innst. 177 S (2013-2014), s. 3.

¹⁷⁶ Smith (2017) s. 241.

¹⁷⁷ Castberg II s. 116.

¹⁷⁸ Tolkningsuttalelse fra justisdepartementets lovavdeling av 20.04.2007, Punkt 3. Stortingets samtykke ved traktater av særlig viktighet (upaginert), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-26--samtykke-fra-stortinget-ved-innlem/id463846/> (Lest 03.03.20).

lang tid, vil regjeringen være pliktig til å innhente Stortingets samtykke før inngåelsen, jf. Grl. § 26 (2). Et krav til samtykke vil også kunne tenkes der regjeringen ønsker å inngå en traktat som kan sette norske utenrikspolitiske allianser i fare. En slik traktat må sies å være av særlig viktig utenrikspolitisk karakter, som det er av «særlig viktighet» at Stortinget får samtykke til, jf. § 26 (2).

At det kreves samtykke til traktater «hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov», vil være tilfelle der traktaten innebærer at det skal gjøres en forandring i vår lovgivning.¹⁷⁹ Traktaten kan for eksempel medføre at lovgivningen må suppleres med nye regler, eller at eksisterende regler må endres for å ikke stå i motstrid til traktaten. At det kreves samtykke til traktater «hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny ... stortingsbeslutning», vil være tilfelle dersom traktaten vil påvirke Stortingets bevilgnings- eller beskatningsmyndighet, jf. Grl. § 75 bokstav a og d.¹⁸⁰ Dette innebærer blant annet at en traktat som medfører en båndlegging av Stortingets bevilgningsmyndighet, fortsatt vil kreve Stortingets samtykke, selv om den ikke kan sies å være av «særlig viktighet».

Konsekvensen av at regjeringen inngår en traktat som den skulle ha innhentet Stortingets samtykke til, vil ofte være at staten etter de folkerettslige regler uansett anses bundet av traktaten.¹⁸¹ Dette viser at regjeringens unnlattelse av å innhente pliktig samtykke kan være et så graverende forhold at det potensielt kan påtales ved riksrett, jf. Grl. § 86 (1). Det fremgår imidlertid av Stortingets forretningsorden § 16 (2) at regjeringen har en konsultasjonsplikt med Stortinget i saker som angår «utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap», og at «Slik drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes».¹⁸² Denne konsultasjonsplikten innebærer at et potensielt pliktbrudd sjelden vil komme på spissen. Dette trekker derfor i retning av at et riksrettsansvar som følge av at samtykke ikke er innhentet etter Grl. § 26 (2), fremstår som lite sannsynlig i dag.

5.6.3 Grl. §§ 25, 26 (2) og ansvarlighetsloven

I ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav a fremgår det at:

¹⁷⁹ Andenæs/Fliflet s. 367.

¹⁸⁰ *Op.cit.*

¹⁸¹ Andenæs/Fliflet s. 375-376.

¹⁸² Stortingets forretningsorden 7. juni 2012 nr. 518.

«Med bøter eller fengsel inntil 5 år straffes det medlem av Statsrådet som ved handling eller undlatelse bevirker

a) at noget som krever beslutning av Stortinget blir foretatt uten Stortingets samtykke;»

Som det fremgår rammes både «handling» og «undlatelse» av bestemmelsen. Ordet «bevirker» ser ut til å vise at det aktuelle medlem av statsrådet må stå bak eller ha sørget for at det lovstridige forhold inntraff. At bokstav a gir anvisning på at noe som krever beslutning av Stortinget «... blir foretatt uten Stortingets samtykke», synes å vise til de bestemmelser i Grunnloven som angir regjeringens plikt til å innhente samtykke fra Stortinget.

At straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 8 bokstav a angir straff ved overtredelse av regjeringens samtykkeplikter som følger av Grl. §§ 25 og 26 (2), kan ikke være tvilsomt. Overtredelse av disse bestemmelsene i Grunnloven innebærer nødvendigvis «at noget som krever beslutning av Stortinget blir foretatt uten Stortingets samtykke», jf. ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav a.

Dette gjelder imidlertid ikke for alternativet i § 25 som slår fast at rikets land- og sjømakt «... må ikke overlates i fremmede makters tjeneste», da denne bestemmelsen ikke inneholder et samtykkekrav. Det er ingen bestemmelse i ansvarlighetsloven som uttrykkelig angir straff ved brudd på en slik plikt. Det må det derfor stilles spørsmål om et slikt forhold rammes av den vide ordlyden i straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ. Bestemmelsen angir straff for den som viser «uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet». Jeg viser her til min redegjørelse i punkt 5.4.2, der bestemmelsen gjengis og fortolkes.

Dersom en statsråd bidrar til at forsvarsmakten «overlates i fremmede makters tjeneste», vil dette utgjøre et brudd på en konstitusjonell plikt jf. Grl. § 86 (1). Ved å bryte en slik plikt kan det ikke være tvilsomt at statsråden viser «forsømmelighet» i sin virksomhet, jf. ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ. Konklusjonen må derfor bli at ansvarlighetsloven § 10 siste alternativ kommer til anvendelse ved brudd på regjeringens plikt til ikke å overlate forsvarsmakten i «fremmede makters tjeneste», jf. Grl. § 25.

5.7 Statsrådets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak

5.7.1 Ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav b

Bestemmelsen lyder som følger:

«Med bøter eller fengsel inntil 5 år straffes det medlem av Statsrådet som ved handling eller undlatelse bevirker ...

b) at en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning;»

Bestemmelsen foreskriver altså straff i riksrett for det tilfelle regjeringen enten ikke iverksetter, eller aktivt går imot en stortingsbeslutning. At det må gjelde en «stortingsbeslutning», tilsier at det må være snakk om en formell beslutning fra Stortingets plenum, og at et politisk press herfra ikke er tilstrekkelig.

Kosmo-utvalgets utredning bekrefter forståelsen av at ordet «stortingsbeslutning» utelukkende gjelder formelle stortingsbeslutninger.¹⁸³ Utvalget berører også spørsmålet om hvorvidt Stortinget har kompetanse til å instruere regjeringen. Om dette uttales at «Etter innføringen av den parlamentariske styreform er Stortingets instruksjonsmyndighet vesentlig utvidet.»¹⁸⁴ Men hvorvidt denne instruksjonsmyndigheten har forankring i Grunnloven, fremgår ikke av utvalgets merknader.

5.7.2 Angir Grunnloven en plikt for regjeringen til å overholde stortingsbeslutninger?

Både manglende gjennomføring og handling i strid med stortingsbeslutning kan altså straffes i henhold til ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav b. Grunnloven inneholder derimot ingen bestemmelse som pålegger regjeringen en generell plikt til å overholde stortingsbeslutninger. Dersom ansvarlighetslovens bestemmelse ikke kan hjemles i en konstitusjonell plikt, vil det kunne stride mot Grl. § 86 (1) og ansvarlighetsloven § 1 (1) å gjøre den gjeldende. Samtidig vil en manglende grunnlovshjemmel her kunne være problematisk sett i forhold til det strafferettslige legalitetsprinsipp.

¹⁸³ Dok.nr.19 (2003-2004) s. 31.

¹⁸⁴ *Op.cit.*

Det kan ikke være tvilsomt at Stortingets vedtakelse av lov er en «stortingsbeslutning» i ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav b sin forstand. I Grl. § 77 fremgår det at lovbeslutning fra Stortinget skal sanksjoneres av Kongen i statsråd. Dersom Kongen i statsråd skulle nekte å sanksjonere en lov eksempelvis på bakgrunn av politiske uenigheter, har statsrådet «ved handling» bevirket at «en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført», jf.

ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav b. I prinsippet vil dette derfor være et forhold som kan påtales ved riksrett. Betydningen av Grl. § 77 avdempes imidlertid av Grl. § 79. Her fremgår det at Kongens nektelse av sanksjon kun er utsettende, og ikke absolutt. En lov kan derfor drives igjennom mot Kongens vilje.¹⁸⁵ Dette innebærer at den høye terskel lovgiver har satt for forhold som skal påtales i riksrett, sjelden vil være innfridd for det tilfelle at regjeringen nekter å sanksjonere Stortingets lovbeslutning i henhold til Grl. § 77. Dessuten er regjeringens valg om å nekte sanksjon av en lov et svært upraktisk fenomen. Siden 1905 har lovbeslutninger fra Stortinget kun blitt nektet sanksjonert én gang.¹⁸⁶

Foruten at Stortinget ved lov kan regulere forvaltningsmyndigheten på ulike måter, har Stortinget både generelt og i enkeltsaker en vid instruksjonsmyndighet overfor regjeringen.¹⁸⁷ Stortingets instruks til regjeringen vil også bygge på en «stortingsbeslutning» i henhold til ansvarlighetsloven § 8 (1) bokstav b. I teorien gir Andenæs og Fliflet uttrykk for at instruksjonsmyndigheten er å anse som konstitusjonell sedvanerett.¹⁸⁸ Dette er imidlertid omdiskutert. Holmøyvik gir uttrykk for at denne instruksjonsmyndigheten ikke kan sies å utgjøre konstitusjonell sedvanerett, og at instruksjonsmyndigheten ikke er rettslig bindende.¹⁸⁹ Dersom Holmøyvik sitt standpunkt legges til grunn, vil en eventuell unnlattelse av å følge Stortingets instruks ikke kunne påtales ved riksrett. Men også dersom det skulle legges til grunn at instruksjonsretten utgjør konstitusjonell sedvanerett, vil et potensielt riksrettsansvar kunne være problematisk. Som redegjort for i punkt 4.1.3, er det flere forhold som kan tilsi at en bør gå varsomt frem både med å anerkjenne, samt å tillegge en konstitusjonell sedvanerett

¹⁸⁵ Andenæs/Fliflet s. 303.

¹⁸⁶ Arne Fliflet, Norsk lovkommentar: Grunnloven, note 176, Rettsdata.no (lest 16.04.20).

¹⁸⁷ Andenæs/Fliflet s. 347.

¹⁸⁸ *Op.cit.*

¹⁸⁹ Eirik Holmøyvik, «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2018 s. 461-492 (s. 483).

vekt som rettskilde på riksrettens kompetanseområde. På den annen side kan kanskje Stortingets instruksjonsmyndighet overfor regjeringen stå i en særstilling. For det første er instruksjonsmyndigheten vidt praktisert, og er i dag en naturlig del av maktforholdet mellom Storting og regjering.¹⁹⁰ Og uavhengig av om den skulle anses som konstitusjonell sedvanerett eller ikke, kan kanskje instruksjonsmyndigheten ses som en konsekvens av maktfordelingen mellom Stortinget og regjeringen som fremgår av Grl. §§ 3 og 49, sett i lys av den tillit regjeringen må ha hos Stortinget som følge av parlamentarismen. Det må likevel erkjennes at spørsmålet om hvorvidt Stortingets instruksjonsmyndighet overfor regjeringen har rettslig bindende virkning, og dermed kan påtales i riksrett, må anses uavklart.

5.8 Statsrådets plikter i forbindelse med forvaltningen av statens eiendommer og regalier jf. Grl. § 19.

5.8.1 Innholdet i Grl. § 19

Bestemmelsen lyder som følger:

«Kongen våker over at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnet nyttigste måte.»

At Kongen «våker over ... statens eiendommer og regalier», ser ut til å vise at Kongen er tillagt forvaltningen av alle eiendommer som staten eier, samt forvaltningen av symboler på kongemakten, som eksempelvis kongekronen. At disse skal anvendes og bestyres «på den av Stortinget bestemte og for samfunnets nyttigste måte», indikerer at Kongen er bundet i sin forvaltning.

Betegnelsen «regalier» er imidlertid forstått på en annen måte enn hva ordlyden skulle tilsi. Her forstås statens økonomiske virksomheter, herunder bergverk, myntvesen, hittegoods samt statens monopoler.¹⁹¹ Heller ikke betegnelsen «statens eiendommer» kan forstås helt i tråd med sin ordlyd. Her inngår nemlig regjeringens forvaltningsansvar for statens bedrifter, og

¹⁹⁰ Fredrik Sejersted, «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2003 s. 281-296 (s. 284).

¹⁹¹ Andenæs/Fliflet s. 349.

herunder forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskap.¹⁹² Det er imidlertid sikker rett at statsbankene og Norges Bank ikke omfattes av bestemmelsen.¹⁹³ Selv om regjeringen i Grl. § 19 er gitt forvaltningskompetanse, viser ordlyden «på den av Stortinget bestemte ... måte» at regjeringen her ikke kan operere uten Stortingets medvirkning.¹⁹⁴ Kravet om at forvaltningen også skal skje på den «for samfunnets nyttigste måte», må det nødvendigvis også være Stortinget som vurderer. I teorien anfører Smith at når Grl. § 19 inneholder en vurdering av hva som er mest nyttig for fellesskapet, vil dette kunne reise politiske spørsmål som er dårlig egnet for en juridisk preget riksrett.¹⁹⁵ En absolutt begrensning i regjeringens forvaltningsansvar etter § 19 er at regjeringen ikke kan selge statens eiendom uten Stortingets samtykke.¹⁹⁶ Dette gjelder imidlertid ikke salg som kan ses som en naturlig del av regjeringens forvaltningsplikt, som eksempelvis salg av ulike typer utrangert statseid materiell.¹⁹⁷

Som redegjørelsen ovenfor viser, vil den vage og politisk pregede vurderingen av hva som anses å være en mest samfunnsnyttig forvaltning innebære at et riksrettsansvar for overtredelse av Grl. § 19 fremstår som upraktisk. Ved å tillate Stortingets politiske vurderinger, vil riksrettsrevisjonens formål om en mer rettslig preget riksrett undergraves. Ved et klart brudd på bestemmelsen vil derfor politiske reaksjoner i form av kritikk eller mistillit fremstå som mer aktuelt. Derimot vil et potensielt riksrettsansvar kunne tenkes for det tilfelle regjeringen selger statlig eiendom som ikke kan sies å være et naturlig ledd i regjeringens forvaltningsplikt. Et slikt salg vil åpenbart være utenfor regjeringens forvaltningsmyndighet etter Grl. § 19.

5.8.2 Grl. § 19 og ansvarlighetsloven § 10 første alternativ

Ansvarlighetsloven § 10 lyder som følger:

«Med bøter eller med fengsel inntil 2 år straffes det medlem av Statsrådet som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt,

¹⁹² Smith (2017) s. 237.

¹⁹³ Andenæs/Fliflet, s. 355.

¹⁹⁴ Smith (2017) s. 240.

¹⁹⁵ *Op.cit*, s. 258.

¹⁹⁶ Andenæs/Fliflet s. 349.

¹⁹⁷ *Op.cit*, s. 349-350.

eller bestyrt, eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet.»

Som det fremgår av punkt 5.4.2, viser ordlyden i § 10 første alternativ at den er ment som en straffebestemmelse for overtredelse av Grl. § 19. At straff kan ilegges dersom statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir «forsvarlig» anvendt eller bestyrt, viser på samme måte som Grl. § 19 de vide politiske vurderinger Stortinget kan foreta. Det kan ikke være tvilsomt at ansvarlighetsloven § 10 første alternativ kommer til anvendelse ved et eventuelt brudd på de konstitusjonelle plikter som Grl. § 19 foreskriver.

5.9 Statsrådets plikt til straks å innkalle Stortinget dersom Kongen dør og tronfølgeren ennå er umyndig jf. Grl. § 39.

5.9.1 Innholdet i Grl. § 39

Bestemmelsen lyder som følger:

«Dør kongen og tronfølgeren ennå er umyndig, skal statsrådet straks innkalle Stortinget.»

At statsrådet «skal» innkalle Stortinget når Kongen dør og tronfølgeren ennå er umyndig indikerer at plikten må anses som absolutt, og derfor ikke kan være gjenstand for en konkret vurdering. Situasjonen som Grl. § 39 tar sikte på å ramme er ikke praktisk, og har ikke inntruffet etter Grunnloven ble nedskrevet i 1814. Men dersom situasjonen faktisk oppstår, og regjeringen ikke oppfyller plikten de er pålagt etter Grl. § 39, er dette et forhold som potensielt kan danne grunnlag for riksrettsansvar.

5.9.2 Grl. § 39 og ansvarlighetsloven § 11 (2)

Bestemmelsen i ansvarlighetsloven § 11 lyder som følger:

«Den der som medlem av Statsrådet på annen måte enn nevnt i denne lovs øvrige bestemmelser ved handling eller undlatelse bevirker noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover, straffes med bøter eller med fengsel inntil 10 år.

«Med samme straff straffes de medlemmer av Statsrådet, som forsømmer den dem med hensyn til innkallelse av Stortinget ved Grunnlovens § 39 påliggende plikt.»

Som man ser av annet ledd, vises det direkte til den konstitusjonelle plikt som oppstilles i GrL. § 39. En overtredelse av nevnte konstitusjonelle plikt kan derfor påtales i riksrett med hjemmel i ansvarlighetsloven § 11 (2).

6 Avsluttende bemerkninger

Som det fremgår av analysen av de «konstitusjonelle plikter» som kan utledes av Grunnloven, rommer dette uttrykket en rekke plikter som kan gi opphav til påtale ved riksrett. At uttrykket «konstitusjonelle plikter» bevisst er gjort vid av lovgiver, er naturlig. Det ville vært både vanskelig og lite hensiktsmessig å en gang for alle definere alt som kan anses å inngå som «konstitusjonelle plikter». På den annen side vil angivelsen av en så vid ordlyd ikke være uproblematisk. Analysen viser for det første at det kan settes spørsmålsteget ved om enkelte bestemmelser i Grunnloven som etter sin ordlyd angir plikter for statsrådet, egentlig er ment å kunne danne grunnlag for påtale i riksrett. Dernest vil en uklar ordlyd være problematisk i forhold til rettskildesituasjonen for riksrettens kompetanseområde. Rettspraksis som rettskilde vil naturlig nok ikke supplere riksrettsreglene, all den tid det er riksrettspraksis som her utgjør praksis. Som vist i punkt 1.2, har heller ikke nyere juridisk teori vist vilje til å supplere denne ordlyden i nevneverdig grad. Når ikke andre rettskilder gir bidrag til forståelsen av innholdet i «konstitusjonelle plikter», vil de uklarheter som fremgår av dette regelverket kunne bestå. Dette kan føre til at reglene oppleves som lite praktiske og vanskelig anvendelige når riksretten eventuelt settes i fremtiden.

At lovgiver ikke klart har angitt hva som er å anse som en «konstitusjonell plikt», påvirker også straffebestemmelsene i ansvarlighetsloven. Analysen viser at enkelte av bestemmelsene i ansvarlighetsloven som pålegger straff ved brudd på konstitusjonelle plikter, har vage og vide gjerningsbeskrivelser. Dette gjelder for ansvarlighetsloven §§ 10 annet alternativ,¹⁹⁸ og for ansvarlighetsloven § 11 (1).¹⁹⁹ Felles for disse straffebestemmelsene er at gjerningsbeskrivelsene er så vide at de etter sin ordlyd vil kunne omfatte brudd på alle konstitusjonelle plikter. At disse vage gjerningsbeskrivelsene går på kompromiss med den nyere praksis om det strafferettslige legalitetsprinsippet, er ikke tvilsomt. Den vide ordlyden

¹⁹⁸ Se om ansvarlighetsloven § 10 annet alternativ i punkt 5.4.2.

¹⁹⁹ Se om ansvarlighetsloven § 11 (1) i punkt 5.3.4 og 5.3.5.

vil gjøre det vanskelig for en potensielt ansvarlig å kunne forutberegne sin rettsstilling. Det kan derfor argumenteres for at ordlyden i §§ 10 siste alternativ og 11 (1) burde være gjenstand for en lovendring.

Med revisjonen av riksretten la Kosmo-utvalget til grunn at riksretten skulle ha en reell funksjon, og at den skulle tre i kraft for det tilfelle det forelå et brudd på en konstitusjonell plikt i henhold til Grl. § 86 (1). Utfra dette kan det fremstå noe paradoksalt at forarbeidene ikke behandlet hvilke plikter som kan sies å utgjøre «konstitusjonelle plikter» og ansvarlighetslovens straffebestemmelser grundigere. Som analysen viser, fremgår det i realiteten en rekke andre «konstitusjonelle plikter» enn de Kosmo-utvalget valgte å behandle i sin utredning. Utvalgets utredning viser også at bare enkelte av bestemmelsene i ansvarlighetsloven som pålegger statsråder ansvar, var gjenstand for en grundig behandling. En mer betryggende behandling av disse bestemmelsene ville redusert den uklarhet som rettstilstanden er preget av i dag. Dette må være av særlig betydning på riksrettens område, da det fremstår lite sannsynlig at reglene om riksrettens kompetanseområde vil være gjenstand for revisjon i den nærmeste fremtid. En grundigere behandling av de aktuelle regler ville også vært viktig fordi juridisk teori, som den viktigste rettskilden som supplerer disse reglene, kun i begrenset grad behandler reglene om riksrettens kompetanseområde. Antakelig skyldes dette at et ansvar ved riksrett er ansett som svært upraktisk. At en eventuell riksrettsprosess i dag fremstår som lite praktisk, er imidlertid ikke ensbetydende med at en påtale ved riksrett ikke vil skje i fremtiden. Og dersom riksretten først settes, vil de deler av statsrådets «konstitusjonelle plikter» og tilhørende ansvarsbestemmelser i ansvarlighetsloven som fremstår som uklare, kunne innebære svekkede rettssikkerhetsgarantier for den som settes under tiltale.

Kildeliste

Lover og internasjonale konvensjoner

- 1787 Constitution of the United States, nedskrevet 17 september 1787.
- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov 17. Mai 1814.
- 1932 Lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett (ansvarlighetsloven).
- Lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker (riksrettsrettergangsloven).
- 1950 The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, vedtatt 4. november 1950.
- Lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven).
- 1953 Lov 17. juli 1953 nr. 29 om verneplikt (vernepliktsloven) (opphevet).
- 1981 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2007 Lov 30. mars 2007 nr. 13 om endringer i lov 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett og lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker.
- 2016 Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven).

Forskrifter

- 1963 Forskrift 8 mars 1963 om egentlige militære kommandosaker (Jfr. Grunnlovens §§ 28 og 31).
- 2007 Forskrift 30 mars 2007 nr. 364, kunngjøring av grunnlovsbestemmelser om endringer av Grunnloven §§ 20, 30, 86, 87 og nye §§ 15 og 82.
- 2012 Stortingets forretningsorden 7. juni 2012 nr. 518.

Forarbeider

- 1927 Innstilling fra komiteen til revisjon av grunnlov, ansvarlighetslov og riksrettsreglement (Specialkomiteen av 1927).
- 1932 Innst. S.Nr. 1 (1932) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående specialkomiteens (av 1927) innstilling om endringer i grunnlov, ansvarlighetslov og riksrettsreglement.
- 1975-1976 Innst. O.nr. 26 (1975-76) Innstilling fra protokollkomiteen om anmeldelse mot stortingsrepresentant Otto Hauglin for overtredelse av straffeloven.
- 2002-2003 Dok. nr. 14 (2002-2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.
- 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.
- 2003-2004 Dok. nr. 19 (2003-2004) Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen.

- 2006-2007 Innst. S.nr. 94 (2006-2007) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten).
- 2013-2014 Innst. 177 S (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Per-Kristian Foss, Carl I Hagen, Michael Tetzschner og Finn-Erik Vinje, vedtatt til fremsettelse av Anders Anundsen, Per-Kristian Foss og Michael Tetzschner om språklig fornyelse av Grunnloven (Dok.nr.12:21 (2011–2012)), grunnlovsforslag fra Anders Anundsen og Per-Kristian Foss om en nynorsk versjon av Grunnloven (Dok.nr.12:22 (2011–2012)) og grunnlovsforslag fra Marit Nybakk, Martin Kolberg, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland og Per-Olaf Lundteigen om vedtak av Grunnloven på tidsmessig bokmål og nynorsk (Dok.nr.12:25 (2011–2012)).
- Innst. 186 S (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.
- 2015-2016 Innst. 287 S (2015-2016) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Audun Lysbakken, Snorre Serigstad Valen, Rannveig Kvifte Andresen og Hallgeir H Langeland om endring i Grunnloven § 25 (mer åpenhet om norsk krigsdeltakelse i utlandet) og Grunnlovsforslag fra Hallgeir H Langeland: Grunnlovsforslag 3 (2011–2012) på bokmål og nynorsk.
- Prop. 102 L (2015-2016) Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven).

Rettspraksis

Rt. 1983 s. 1004

Rt. 1992 s. 1401

Rt. 2009 s. 780

Rt. 2010 s. 535

Rt. 2014 s. 238

Litteratur

- Andenæs og Fliflet Andenæs, Johs., og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave (Oslo 2017)
- Berg Berg, Bjørn O., ”Riksretten – en anakronisme?”, i *Makt uten ansvar? Om Riksretten i vår tid*, Eivind Smith (red.) (Oslo 1997) s. 65-162.
- Castberg Castberg, Frede, *Norges statsforfatning I*, 3. utgave (Oslo 1964).
Castberg, Frede, *Norges statsforfatning II*, 3. utgave (Oslo 1964).
- Doublet Doublet, David R., *Rett, vitenskap og fornuft* (Bergen 1995).
- Fliflet Fliflet, Arne, *Norsk lovkommentar: Ansvarlighetsloven*, Rettsdata.no (lest 11. mars 2020).
Fliflet, Arne, *Norsk lovkommentar: Grunnloven*, Rettsdata.no (lest 15. april 2020).
Fliflet, Arne, «Noen tanker om grunnlovstolkning i en ny tid», *Jussens Venner*, 2013 s. 140-154.

Fliflet, Arne, *Studiebok i statsforfatningsrett – rettsavgjørelser og materiale fra statspraksis til bruk for undervisningen i statsforfatningsrett*, 4. utgave (Oslo 1991).

Holmøyvik Holmøyvik, Eirik, «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 5/2018, s. 461-492.

Høgberg og Høgberg Høgberg, Alf Petter og Benedikte Moltumyr Høgberg, «Tolkning av grunnloven», *Jussens Venner*, 2013 s. 193-226.

Nygaard Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave (Bergen 2004).

Sejersted Sejersted, Fredrik, «Ny paragraf, gammel regel – Om Grunnlovens § 15 og parlamentarismens rettslige innhold», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2014 s. 235-267.

Sejersted, Fredrik, «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2003 s. 281-296.

Skoghøy Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse* (Oslo 2018).

Smith Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utgave (Oslo 2017).

Smith, Eivind, «Makt uten ansvar?», *Makt uten ansvar, om riksretten i vår tid*, Eivind Smith (Red.) (Oslo 1997) s. 13-26.

Nettbaserte kilder

Tolkningsuttalelse fra justisdepartementets lovavdeling av 20.04.2007:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-26---samtykke-fra-stortinget-ved-innlem/id463846/> (Lest 03.03.20).

Tolkningsuttalelse fra justisdepartementets lovavdeling av 12.01.2011:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-27-og-29---Krav-til-beslutningsdyktighet-i-statsrad/id630617/> (Lest 24.02.2020).

Retningslinjer for forberedelse av saker til statsråd av 27.11.2019:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-statsrad/id593521/> (Lest 20.02.20).

Nyhetsartikkel om riksrettsprosessen mot President Donald Trump:

<https://www.cnbc.com/2019/12/18/trump-impeached-by-house-for-high-crimes-and-misdemeanors.html> (lest 21.04.20).

