

Statsforfatningsrett

3.forelesning
Den utøvende statsmakt

JUS 2111 Høsten 2018
Inger-Johanne Sand, IOR/UiO

Den utøvende statsmakt i Grunnloven:

- § 3 – den utøvende makt er hos Kongen.....,
- § 5 – ansvarligheten påligger hans råd,
- § 12 – Kongen velger selv et råd av stemmeberettigete borgere, - statsrådet/regjeringen
- § 15 - det konstitusjonelle ansvar: plikt til å fratre ved vedtatt mistillitsforslag i Stortinget
- §§ 17 – 21, 25, 26 – prerogativene,
- §§ 27 – 32, statsrådets forhandlinger og beslutninger,
- § 30 første ledd – statsrådet fører protokoll,
annet ledd – enhver statsråd er pliktig til å si sin mening, - Kongen beslutter,
- § 31 – Kongen signerer, statsministeren kontrasignerer, gyldighetskrav,
- §§ 34 -48 om Kongens familie og tronfølger
- § 78 – Kongens sanksjon av lover/statsministeren kontrasignerer,
- § 82 – regjeringens opplysningsplikt,

Den utøvende statsmakt slik den faktisk fungerer i Norge i dag er sammensatt av flere organer :

- Kongen som person (og hans familie), §§ 34 og 36,
- Kongen som formelt leder av utøvende statsmakt, § 3, - 'Statssjefen'
-
- **Kongen i statsråd**, avgjørelser, Grl. §§ 30 og 31, (signatur, kontrasignatur)
- Kongens råd - statsrådet – **regjeringen**, § 30
- **Statsministeren** – regjeringskonferanser,
- **Statsråder** – departementer
- (Lovbestemt eller delegert myndighet: Den offentlige forvaltning for øvrig, og Kommunene – kommunalt selvstyre, budsjettkontroll fra regjeringen)
- Kilder: Grunnloven, andre lover, praksis, verdier,

Hvor henter vi kunnskapene om den utøvende statsmakt fra?

- **Grunnlovens regler og system**
- Tolkningen av Grunnloven
- **Andre lovregler, reglementer, instruksjer**, (forvaltningslov, offentlighetslov)
- **Praksis:**
- Forholdet mellom regjeringen og Kongen i praksis
- Regjeringens arbeid i praksis
- Stortingets arbeid med forslag fra den utøvende statsmakt
- Stortingets kontroll med den utøvende statsmakt
- Departementenes arbeid
- Den underliggende forvaltning

Den utøvende makt: Kongen og statsrådet:

- Grl. § 3 – den utøvende makt er hos kongen/dronningen,
- Grl.§ 5 – ansvarligheten påligger hans råd, § 30 tredje ledd
- Grl. § 12 - Kongen velger selv et råd av stemmeberettigete norske borgere, - statsrådet / regjeringen,
- **I dag gjelder parlamentarismen som et generelt prinsipp, Grl.§ 15 :**
 - Regjeringen utgår fra de politiske partier som et flertall på Stortinget peker på eller aksepterer, og Kongen aksepterer det,
 - Denne praksis er utviklet over tid, kodifisert i § 15 i 2007 og begrunnet i Stortingets posisjon og legitimitet som folkevalgt organ,

- **Parlamentarismen kodifisert i 2007, ny § 15 :**
- Stortingets vedtak om **mistillit** til hele statsrådet eller til en enkelt statsråd innebærer en plikt til å gå av, (negativ parlamentarisme)
- Men **ingen krav om tillits-vedtak** i Stortinget når en ny regjering tiltrer, (positiv parlamentarisme)
- Den parlamentariske praksis er begrunnet i betydningen av folkestyre, og Stortingets posisjon og legitimitet som folkevalgt organ, og derved som den fremste statsmakten.
- Regjeringen er avhengig av Stortingets tillit.
- I praksis er det helt avgjørende for at Stortinget skal kunne fungere effektivt som den lovgivende statsmakt,

I teori og politisk praksis ble det enighet om det parlamentariske prinsipp om at regjeringen er avhengig av Stortingets tillit.

Parlamentarisme og regjeringsskifter i praksis i dag:

- I praksis innebærer det at det før og etter et Stortingsvalg er sonderingen mellom de politiske partiene om ulike regjeringsalternativer,
- Etter et valg er det enten klart hvem som har vunnet, eller det er politiske forhandlinger om hvem som kan sitte i regjering,
- Partilederne deltar i forhandlingene,
- Dersom de ikke finner løsninger, er Stortingspresidenten den nærmeste til å ta ansvar, men Kongen konsulteres og kan gi råd,
- Det samlede Storting har ansvaret for at det dannes en regjering,
- I Norge kreves det ikke tillitsvedtak for å tiltre som regjering,

Nærmere om utviklingen av forholdet mellom Kongen, regjeringen og Stortinget fra 1814 til i dag :

- Etter mye strid mellom Kongen og Stortinget i løpet av 1800-tallet vant Stortinget fram,
- Stortingsrepresentantene vant fram i Riksrettssaken i 1884 om veto retten,
- **Ideen om folkestyre ble sterkere.** Stortinget aksepterte ikke lenger at Kongen oppnevnte regjeringer som ikke var i samsvar med Stortingets flertall.
- Kongen aksepterte å utnevne regjeringen i samsvar med Stortingets vilje,
- **Over litt tid ble det gjennomslag for prinsippet om at regjeringen utgår fra de politiske partier som et flertall på Stortinget peker på eller aksepterer**
- Kongemakten ble ytterligere svekket etter 1905 da Norge brøt ut av unionen med Sverige,

- **Parlamentarismen har siden rundt 1918 vært ansett som en fast og bindende statspraksis**, og av mange som som konstitusjonell sedvanerett,
- § 12 har fremdeles en ordlyd som man kan hevde ikke er i overensstemmelse med parlamentarismen,
- Læreboken: Ordlyden i § 12 kan likevel forsvares fordi den gir Kongen en mulighet til å velge sitt råd i samsvar med det statsråd som Stortinget har tillit til,

Den utøvende statsmakt i henhold til Grunnloven og praksis:

- **§ 28** – embetsutnevnelser og saker av viktighet foredras i statsrådet,
- **§ 30 annet ledd** – *tekst*: «Enhver statsråd er pliktig til å si sin mening som Kongen er forpliktet til å høre. Men Kongen er forbeholdt å fatte beslutning etter eget omdømme. »
- - *praksis og tolkning*: **Det er regjeringen som tar beslutningene.** En personlig politisk kongemakt ville ikke aksepteres i dag.
- **§ 31** – *tekst*: «Kongen signerer og statsministeren kontrasignerer statsrådets beslutninger»,
- - *Dette er Kongen i statsråds beslutninger.* Både Kongens og statsministerens underskrift er nødvendige for gyldighet,

Hva betyr «Kongen» i Grunnloven?

- Vi skiller mellom Kongen som person og hans personlige kongemakt og Kongen i statsråd,
- **Den personlige kongemakt** er i dag begrenset til bestemmelsene om Kongens person (§ 4 om religion, § 5 immunitet, § 9 hans ed, § 11 plikt til å bo i riket),
- Og til avgjørelser om Kongens familie, §§ 34 og 36,
- Og retten til å tildele ordener, § 23,
- Alle bestemmelser om **Kongen som den utøvende statsmakt** i politisk forstand betyr '**Kongen i statsråd**' og forutsetter at det er regjeringen som statsrådet som tar de politiske beslutningene,
- Kongen må signere og statsministeren kontrasignere på beslutninger i Kongen i statsråd,
- Det er regjeringen og statsrådene som utøver den reelle politiske makt,

Regjeringens arbeidsformer :

- **Regjeringskonferanser:** - møter der regjeringen samles for å diskutere saker og eventuelt ta politiske beslutninger,
- **Forberedende statsråd** – regjeringens møter med reelle diskusjoner dagen før Kongen i statsråd der hver statsråd presenterer sine saker som skal opp i statsråd,
- **R-notater** (maks 2 s) brukes til å informere i alle saker som skal opp i forberedende statsråd,
- **Kongen i statsråd** (hver fredag på Slottet, kort møte), §§ 28 -31
- Statsrådene har det konstitusjonelle ansvaret for regjeringens beslutninger, § 5 og § 30 annet ledd,
- § 28: Alle saker av viktighet skal behandles i statsråd,
- Statssekretærene er ikke medlemmer av regjeringen, §14

Hva innebærer det å være den utøvende statsmakt:

- ***Plikt til å forberede og legge fram saker for Stortinget:***(oppstrøms)
 - **Stortingsmeldinger**, - utredninger, saksinformasjon, - brukes ofte ved større politiske saker og før det fremmes konkrete forslag om lover eller bevilgninger,
 - **Proposisjoner til Stortinget med forslag til:** - lover, - skattevedtak, - bevilgninger (budsjettsaker), - traktater (kan kombineres med lovforslag),
 - **Statsbudsjett** (S.prp.nr.1), - forslag om neste års bevilgninger, - fremmes hver høst, - med et totalt budsjett og egne budsjett for hvert departement,
 - **Nasjonalbudsjett**, - informasjon,
- ***Plikt til å iverksette Stortingets beslutninger:*** (nedstrøms):
 - lover,
 - bevilgninger, skattevedtak,
 - plenarvedtak,

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, § 82:

- «Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen...Intet medlem av stats-rådet må framlegge uriktige eller villedende opplysninger»
- **Hva er nødvendige opplysninger:** - Alle opplysninger som er relevante og **har betydning** for de avgjørelser som skal tas.
- **Plikten er omfattende**, men av praktiske hensyn til Stortinget kan omfanget begrenses,
- Plikt til å legge fram **alle opplysninger Stortinget ber om.**
- Opplysningene må **ikke være feilaktige eller misvisende.**
- Dette kravet innebærer at regjeringen har en plikt til å gi Stortinget alle opplysninger som kan være relevante for Stortingets behandling, og ikke bare gi de opplysninger som støtter opp om regjeringens forslag i saken. Opplysningene må ikke gi et skjevt bilde av saken.

Stortingets instruksjonsmyndighet og regjeringens plikter:

- Stortinget kan fatte vedtak i form av plenarvedtak som pålegger regjeringen å følge opp bestemte saker.
- **Utgangspunktet er at regjeringen har en plikt til å følge opp Stortingets vedtak.**
- **Men samtidig har regjeringen et selvstendig ansvar for hvordan dette gjøres, og hva som er praktisk mulig innenfor rammene av en forsvarlig saksbehandling.**
- Krav om konsekvensutredninger og andre typer av utredninger før vedtak kan fattes må uansett følges opp,
- Bevilgninger gitt av Stortinget innebærer en plikt til å bruke midlene, men på forsvarlige måter innenfor de aktuelle tiltakenes formål.

- **Stortingets anmodningsvedtak overfor regjeringen:**
- Anmodningsvedtak er vedtak fattet i Stortinget som formuleres slik:
«Stortinget ber regjeringen ...»
- Representanter eller komiteer kan reise forslag om anmodningsvedtak overfor regjeringen med henblikk på å innhente nye opplysninger, utrede nye saker eller fremme nye lov- eller budsjettforslag,
- Regjeringen har en plikt til å følge opp

Statsrådets egne kompetanser og prerogativer i henhold til Grl.

- Kompetanser som er særskilt lagt til den utøvende statsmakt - prerogativene:
Grl. §§ 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26,
- Provisoriske anordninger, §17, - å kunne gi lover som gjelder midlertidig inntil Stortinget er samlet igjen, - lite praktiske i dag,
- Innkreve skatter og avgifter, § 18, - Stortinget gir lover og skattesatser, - regjeringen ved Skattedirektoratet innkrever skattene,
- Forvalte statens eiendommer, § 19, - i henhold til Stortingets vedtak,
- Benåde straffedømte, § 20, - ansette embetsmenn og –kvinner, § 21,

Fortsatt om prerogativene:

Militærmakt og utenrikstjeneste Grl. §§ 25 og 26

- Kongen/regjeringen har den høyeste befaling over rikets land- og sjømakt, og luftforsvaret, § 25
- Retten til å innkalle tropper og begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, § 26,
- Retten til å inngå forbund (traktater), og sende og motta sendemenn (utenrikstjenesten, diplomatiet), § 26 første ledd
- Traktater av særlig stor viktighet, eller der lov eller Stortingsbeslutning er nødvendig, må vedtas av Stortinget, § 26 annet ledd
- **Utenriksdepartementet** har betydelig makt over utenrikstjeneste og internasjonalt samarbeid, men **Stortinget** ved **Utenrikskomiteen** krever i økende grad å være informert og delta, jfr parlamentarismen,

- Regjeringen har et generelt ansvar for de plikter som påligger den utøvende statsmakt,
- ”Sager av viktighet”, § 28, skal behandles i statsråd,
- Embetsutnevnelser (departementene) behandles i statsråd, § 28

Utøvende statsmakt: Regjeringen,

Kongen i statsråd, Gr.l. §§ 3, 12 mv

Forberede lover, skatt, bevilgninger, gi forskrifter, fatte vedtak,

Regjeringen: departementer med statsråder med et definert ansvarsområde,

Gir forskrifter, bevilgningsbrev, fatte vedtak, ansvar for forv.organ.

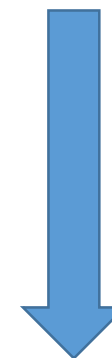
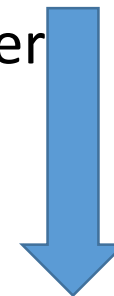
Hierarkisk organisert, og samordnende. :

Direktorater, andre forvaltningsorganer, ansvar definert i lover og bevilgningsvedtak.

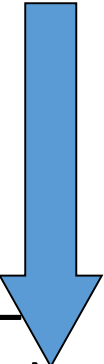
Fatter vedtak i henhold til lov.

Kommunene: vedtak

- **Organiseringen av den offentlige forvaltning:**
- **Regjeringen/Kongen i statsråd** (foreslår lover, statsbudsjett, skatter for Stortinget; vedtar forskrift, kan fatte enkeltvedtak).
- **Departementene** (forskrift, enkeltvedtak) Delegert myndighet på et nærmere bestemte område, v/Kongen i statsråd. Ansvar for sitt område og for underliggende forvaltningsorgan.
- **Direktorater, andre forvaltningsorgan:** - fatter enkeltvedtak, - er delegert myndighet v/lov, - noen forvaltningsorganer kan ha uavhengig beslutningsmyndighet iflg lov (og kan da ikke instrueres).
- Fylkesmannen – regionale statlige organer (klageinstans)
- NB: unntak/variasjon fra forvaltningsloven i særlovgivning,
- **Kommunene – kommuneloven** (og forvaltningsloven),



Staten, den utøvende statsmakts organisering:

- Regjeringen (Instruksjonsmynd.)
 - Departementene.
 - Forvaltningsorganer.
 - (Direktorater, tilsyn, tjenesteytende organer, sykehus, univ. og høyskoler)
-
- (- Konkurransen-utsetting, anbud, (private))
- (- Statselskaper og foretak (**Selvst.**
-
- Stiftelser **rettssubjekter))**
- Kommunene (**Kommunalt selvstyre**)
 - Fylkeskommunene
- 

- **Utøvende statsmakts kompetanser :**
- **Utøve offentlig myndighet:** fatte vedtak *i henhold til den myndighet de er gitt i Grunnlov, lover, forskrifter, bevilgninger, skattevedtak, traktater,*
 - myndighet som utøves *på vegne av et fellesskap*, og som er presisert i Grunnlov, lover mv,
 - og har *legitimitet* gjennom folkestyre og menneskerettigheter,
 - kan gjelde *lover, forskrifter, enkeltvedtak* som er bestemmende for rettigheter og plikter for individene,
(- *heteronom myndighet*, - på vegne av andre), (i motsetning til hvert individs *autonome selvbestemmelse*),
- **Delegasjon:** - overføre myndighet man har, til et annet organ eller internt i organet, - myndigheten kan tas tilbake,
- **Organisasjons- og instruksjonsmyndighet:** - interne vedtak, - i et forvaltningsorgan, eller fra overordnet myndighet,
- **Privatrettslig autonomi:**- avtaler om kjøp/salg m. private,-anbudsregl.

- **Instruksjonsmyndighet:** - overordnet organ kan instruere underordnet organ innenfor rammene av de lover og andre vedtak som er gitt, (departement kan instruere underliggende forvaltningsorgan),
- - instruksjoner er interne beslutninger, ikke direkte bestemmende for rettigheter og plikter for borgerne,
- - instruksjonsmyndighet kan begrenses i lov : selvstendige forvaltningsorganer,
- **Delegasjon** av offentlig myndighet: - myndighet gitt til offentlig organ i henhold til lover kan delegeres videre til annet offentlig organ som vedkommende myndighet kan instruere, - adgangen til delegasjon kan begrenses i lov,
- - til private: krav om særskilt lovhjemmel,

- **Stat og kommune kan eie selskaper eller foretak som er selvstendige rettssubjekter,**
- De vil normalt drive med næringsvirksomhet, tjenesteyting eller utvikling av infrastrukturer (veier, jernbane, energi mv),
 - Statseide selskaper,
 - Statlig heleide aksjeselskaper
 - Statsforetak, (statsforetaksloven)
 - Delvis statseide aksjeselskaper,
 - Kommunale selskaper,
- **Styres ved generalforsamling eller foretaksmøte, og ikke direkte ved politiske avgjørelser.**
- Markedsbasert virksomhet vs utøving av offentlig myndigh.
- **Stiftelser opprettet av stat eller kommune,**
 - **selveiende, (vedtekter avgjør styresammensetning)**
(eks. museer, teatre, andre kulturinstitusjoner)(stiftelseslov)

Hva er forvaltningens oppgaver:

- *Å fatte vedtak i henhold til lov og forskrifter* innenfor de områder de er gitt myndighet: - kan gjelde rettigheter, konsesjoner, tillatelser, forbud, påbud, fordeling av ytelser, tjenester mv,
- Kan innebære å bidra til konfliktløsning (ikke som domstol),
- Regulering av bestemte områder, (ved bruk av forskrifter, vedtak, planvedtak)
- Kontroll og tilsyn, (kontroll med at lover og forvaltningsorgan fungerer, og tilsyn med bestemte oppgaver i samfunnet) (eks Finanstilsynet)
- Tjenesteyting i henhold til lov, forskrifter, bevilgninger, (eks helseforetakene)
- Iverksette bevilgningsvedtak (fordele bevilgninger)
- Allmennyttig virksomhet: - offentlige tjenester, skape infrastrukturer (veier, jernbane, elektrisitet), gi informasjon, bidra til kunnskapsutvikling og forskning,
- Organisering av offentlig forvaltning.

- **Stortingets kontroll av regjeringen :**
- **Kontroll i vid forstand:** - gjennom det løpende arbeidet i Stortinget med lov- og budsjettforslag, i komiteene, og i plenum, § 75
- - kreve framleggelse av informasjon og dokumenter,
- - skriftlige spørsmål til statsrådene (Dok.15),
- - spørretimen, - interpellasjoner, (Forretningsord.kap.10),
- **Mer direkte former for kontroll:**
- - kontroll- og konstitusjonskomiteen, (Forretn.ord. § 15)
- - Riksrevisjonen, §75 k,
- - Stortingets ombudsmann for forvaltningen, § 75 l,
- - gjennomgang av statsrådets protokoller, § 75 f,
- - **mistillitsforslag, § 15**
- - granskningskommisjoner,
- **Konstitusjonelt ansvar og sanksjon:** Riksrett, § 86,

- **Ulike former for demokrati og for parlamentarisme :**
- - **positiv parlamentarisme:** - positivt tillitsvotum,
- - innsettingsvedtak/investitur,
- - krav om at mistillitsvedtak må kombineres med et nytt regjeringsalternativ, (konstruktiv parlam.) (Tyskland)
- - **negativ parlamentarisme:** - plikt til å gå av ved mistillitsforslag, - Gr.l. § 15
- - hva er de formelle krav til et mistillitsforslag?
- - gjelder hele regjeringen og enkeltstatsråder,
- - **kabinettspørsmål,**
- - Danmark : - regjeringen kan skrive ut nyvalg,
- - USA, - ikke parlamentarisme, sterk president,
- - Frankrike: - sterk president, og parlament. for regjeringen,

Kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll av regjering og forvaltning:

- Komiteen skal gjennomgå og gi innstilling til Stortinget om:
 - a) statsrådets protokoller mv.,
 - b) regjeringens årlige melding om oppfølgingen av stortingsvedtak,
 - c) dokumenter fra Riksrevisjonen,
 - d) meldinger fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen,
 - f) meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, mv
- Komiteen kan avholde muntlige høringer som er offentlige,
- Komiteen kan undersøke om regjeringen har foretatt en iverksettelse i samsvar med Stortingets vedtak,
- Den kan undersøke om opplysningsplikten overfor Stortinget er ivaretatt,
- Den kan undersøke om regjeringen har fulgt lover og regler fulgt.
- Den kan foreta en overordnet kontroll av større sektorer.

- **Forholdet mellom regjering og Storting :**
- - statsrådene må møte i Stortinget (når deres forslag er til behandling), de har også plikt til å møte i komiteene ved anmodning, jfr. § 82,
- - spørretimen,
- - de offentlige høringene,
- - plikt til å følge opp Stortingets formelle vedtak,
- - instruksjonsmyndighet? – rettslig eller politisk bundet ?
- - opplysningsplikten overfor Stortinget, § 82,
- - lovforslag kan sendes tilbake til regjeringen for endring eller ytterligere bearbeidelse, med kommentarer fra komiteen,
- - hver stortingsrepr. kan selv fremsette lovforslag,

Verdier for den utøvende statsmakt og den offentlige forvaltning

- Folkestyre / demokrati – iverksettelse av lover og vedtak fra den folkevalgte lovgivende forsamling,
- Legalitet,
- Ivaretagelse av menneskerettigheter og frihet
- Rettssikkerhet på vegne av borgerne,
- Effektivitet – formålseeffektivitet, kostnadseffektivitet,
- Likhet for loven,
- Offentlighet og åpenhet på alle nivåer av offentlig forvaltning,
- Velferd
- Medbestemmelse

- **Legalitet og demokrati:**
- En forvaltning basert på demokratisk vedtatte lover.
- Tolkning med stor vekt på ordlyd og formål.
- At lovene blir gjennomført.
- **Rettsikkerhet:**
- Vekt på gjennomføring av de private partenes rettigheter i henhold til forvaltningsloven mv med informasjon, veiledning, klageadgang mv.
- **Likhet og rettferdighet:**
- Sentrale hensyn ved lovtolkning, både likhet for loven og sosial rettferdighet.
- Gjennomføring av velferdsstaten.

- **Offentlighet og åpenhet:**
- Offentlighet for all virksomhet i forvaltningen, for allmennhetens tilgang til informasjon og for partene ved saksbehandling med visse unntak.
- **Effektivitet:**
- Effektivitet med hensyn til å oppnå lovenes formål.
- Økonomisk effektivitet ved bruken av bevilgete ressurser.
- **Frihet og verdighet:**
- Vektlegging av gjennomføring av alle menneskerettslige forpliktelser (Gr.l., mrl., traktater)
- Ivareta private parters verdighet.

- **Velferd:**
- Vektlegging av sosial rettferdighet og inklusjon av alle grupper i samfunnet både ved lovanvendelse og bruk av bevilgninger.
- **Medbestemmelse:**
- Medvirkning for de det angår. Info. Rett til å uttale seg. Høringsrutiner.
- Medbestemmelse for offentlig ansatte.
- **Kvalitet og grundighet:**
- Bruk av kunnskaper og relevant ekspertise.
- Få fram og vurdere alle relevante faktiske forhold og argumenter.

- **Grunnlov, konstitusjon og metodeproblemer :**
- **1) Grunnlovens ordlyd og dens formål: - er det ene viktigere enn det andre? Hvordan kan de kombineres?**
- **Den historiske kontekst kan ha betydning for tolkningen. (§12)**
- **2) Grunnloven ivaretar flere viktige verdier, prinsipper og formål :**
- - frihetsrettigheter for borgerne, - folkestyre, - rettsstat, - maktfordeling, - kontroll av makten, - effektivitet,
- **Det kan være motsetninger mellom verdiene, og ulike synspunkter på hvordan de skal avveies i forhold til hverandre, - se eks. fra rettspraksis, - se omfanget av menneskerettigh. i Gr.l.,- rett til oppløsning av Stortinget, -Kongens rolle,**
- **3) Grunnloven bør ha en viss stabilitet over tid.**
- **Synet på og konkretiseringen av verdiene kan endres over tid.**
- Eksempler : - stemmerett, - Kongens rolle, - § 115 (93), - ytringsfrihet, - § 105,
- **4) Grunnlovens tekst er knapp, - formålene er mange og viktige,**
- **Det kan derfor være rom for uenighet om tolkningen. Eks: §§ 97, 100, 105**
- **5) Konstitusjonell sedvanerett : - ikke lovfestet i gr.l., men lang og fast praksis. Men : Det kan være uklart når praksis er lang og fast nok.**
- **6) Når handler det om uenighet om tolkningen av §§, og når kan det handle om konstitusjonell sedvanerett ? Eks.: gr.l.§§ 12, 30 2.l.**

Hva er konstitusjonell sedvanerett:

- **Forholdet mellom statsmaktene har over tid endret seg på viktige punkter** uten at Grunnlovens regler alltid har vært endret i samsvar med det etter Grl.§121,
- Det har vært **uenighet om bestemmelsene likevel kan tolkes i samsvar med praksis** eller om det er motstrid slik at det må være et annet rettsgrunnlag som sedvanerett,
- Det gjelder **særlig tolkningen av Grl.§§ 12 og 30 annet ledd**, - det vil si **endringer i forholdet mellom Stortinget og den utøvende statsmakt, og mellom Kongen og regjeringen i samsvar med den økende betydning av prinsippet om folkesuverenitet** og på bekostning av Kongens makt,
- Det var i lang tid enighet om at regjeringen måtte utgå fra de politiske partier som et flertall på Stortinget støtter, i samsvar med parlamentarismen, men uten at Grunnloven ble eksplisitt endret i samsvar med det,

- I en lang periode var det enighet om betydningen av folkestyret og parlamentarismen for hvem som kunne danne regjering, og for regjeringen som den avgjørende del av den utøvende statsmakt, men uten at Grunnloven ble eksplisitt oppdatert,
- Statsmaktenes praksis med hensyn til folkestyrets og parlamentarismens forrang var relativt stabil. **Flere teoretikere mente at det var en tilstrekkelig enighet til at det måtte være riktig å si at denne praksisen hadde rang av konstitusjonell sedvanerett fordi den var stabil, og det var enighet.**
- Samtidig er det problemer knyttet til en slik konklusjon fordi praksis mellom de politiske statsmaktene i liten grad kommer opp for domstolene.
- **Andre har ment at §§ 12 og 30 annet ledd fortsatt kan tolkes slik at de er i samsvar med den parlamentariske statsskikk,**
- **I 2007 ble en ny § 15 om regjeringens plikt til å bøye seg for et mistillitsforslag vedtatt. Grunnlovens regler på dette punkt er derfor nå i samsvar med statspraksis,**

Forholdet mellom folkeretten og Grunnloven:

- Uavhengige, suverene stater er de sentrale deltakere i utviklingen av folkeretten. Statene er medlemmer av FN og andre organisasjoner og forplikter seg ved traktater.
- Samtidig er folkeretten (traktater og sedvane) avgjørende for statenes internasjonale og bilaterale samarbeid.
- Folkeretten og konstitusjonell rett bygger på hverandre.
- Det er vanlig å si at tolkningen av staters konstitusjoner er autonom og uavhengig av andre rettskilder.
- I dag er det et mer komplisert spørsmål fordi statene er forpliktet i henhold til en lang rekke internasjonale traktater som håndheves av internasjonale organisasjoner og domstoler.

- Mange menneskerettigheter er nå inntatt i Grunnloven og håndheves av norsk Høyesterett, men praksis fra EMD vil likevel fortsatt være relevant som rettskilder ved tolkningen av tilsvarende bestemmelser.
- Når en sak har gått videre til EMD og behandles der, blir den avgjørelsen bindende for norske myndigheter, så langt mulig.
- Det samme vil gjelde for rettspraksis fra EFTA-domstolen ved anvendelsen av EØS-rett ved norske domstoler.
- Noen saker avgjøres ved EFTA-domstolen. I andre saker gir EFTA-domstolen bare en rådgivende uttalelse til norske domstoler.
- Dersom en sak som gjelder Norge, kommer opp for WTOs tvisteløsningsorganer, så vil deres avgjørelse binde Norge.

Tolkningen av menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven:

- §§ 96 første ledd, 97, 100 (med endringer i ordlyden) og 105 er gamle bestemmelser der det foreligger en del rettspraksis fra HR,
- Her vil ordlyd og HR-rettspraksis ha stor betydning ved tolkning, samt nye forarbeider for § 100 og delvis § 96,
- §§ 108, 110 og 112 er delvis nye formuleringer av tidligere bestemmelser, - for disse er det langt mindre rettspraksis,
- Flere av de øvrige bestemmelsene i Grl. kap.E kom inn i Grl. i 2014 og er inspirert av EMK, - de har derfor vært ansett som gjeldende lov tidligere i konvensjonstekster og i menneskerettighetsloven, og de er i samsvar med norsk rettstradisjon, som §§ 92, 93, 94 og 98,
- Når reglene er tatt inn i Grl., er denne den rettskilde med høyest rang om disse spørsmålene,

- Grl.§ 92 – forplikter staten til å følge menneskerettighetene som er nedfelt i Grunnloven og i internasjonale traktater Norge er forpliktet til,
- Det betyr ikke at andre bestemmelser enn de som står i Grunnloven har Grunnlovs rang,
- Forarbeidene til de nye grunnlovsbestemmelsene i Dok.16 (2011-12), Dok.12:30 og 12:31 (2011-12), Innst.186 S og 187 S (2013-14), og Høyesterettspraksis er viktige rettskilder for å supplere ordlyden i Grl.,
- Rettspraksis fra EMD vil ytterligere kunne supplere når ordlyden i Grl. er tilnærmet lik ordlyden i EMK, og når bestemmelsene gjelder de samme rettighetene og formål,

- **Tre ulike perspektiver på statsforfatningen:**
- Den er utviklet som **en sentral del av statens sosiale og politiske historie**. Den er knyttet til samfunnet slik det utvikles over tid.
- Den har **en politisk funksjon** fordi den definerer statsmaktene rettslig. Statsmaktenes egen praksis av reglene vil være sentral i forfatningens videre utvikling.
- Den har **en rettslig funksjon** fordi den definerer borgernes rettigheter, statsmaktenes kompetanse og det rettslige system, på en rettslig måte.
- De tre perspektivene er parallelle og ikke konkurrerende.
- Men det kan selvsagt oppstå konflikter mellom politiske og rettslige tolkninger og beskrivelser av forfatningen.