



STORTINGET

Innst. 465 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:16 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Sverre Myrli, Carl I. Hagen, Marit Arnstad, Trond Helleland, André N. Skjelstad og Kjell Ingolf Ropstad om endring i § 41 (om at tronfølgerens førstefødte kan fungere som regent etter oppnådd myndighetsalder)

Til Stortinget

Innledning

Grunnloven § 41

Grunnloven § 41 innebærer at den utøvende makt kan treffe avgjørelser som etter Grunnloven eller lov skal treffes av Kongen i statsråd, i tilfelle der kongen er forhindret fra å delta i statsråd som følge av sykdom, eller hvis han er utenlands, uten å være i felt. I så fall trer tronfølgeren inn som midlertidig utøver av kongemakten. Hvis både kongen og tronfølgeren er utenlands eller syke, forestår statsrådet selv bestyrelsen av riket.

Bakgrunnen for grunnlovsforslag 16

Gjennom å fungere som regent opparbeider tronfølgeren seg verdifull erfaring for sin framtid som statsoverhode. Nå finnes det for første gang siden 1905 en myndig tronarving i andre generasjon, men denne er ut fra Grunnlovens nåværende utforming avskåret fra å fungere som regent og dermed også fra å opparbeide seg den erfaringen inntil tronskiftet inntreffer.

Til sammenligning fungerte nåværende kronprins som regent første gang da han var 18 år. Forskjellen lig-

ger i at han da allerede var blitt kronprins og dermed hadde adgang til å fungere som regent.

Kronprinsen er kongens vara, men når kronprinsen er regent, har han for sin del ingen vara. Det gjelder også i en situasjon hvor en konge blir langvarig syk uten å abdisere og kronprinsen dermed blir regent over lengre tid uten å være konge.

Det kan gjøre at det er vanskeligere for kronprinsen å forlate landet, ettersom den neste i arvefølgen ikke kan tre inn som stedfortreder. I stedet går statsoverhodets funksjoner over til regjeringen.

I mange situasjoner vil det at regjeringen trer inn som fungerende statsoverhode, være uproblematisk, men det finnes situasjoner hvor det vil være uheldig. Det vil særlig være tilfellet i forbindelse med omdanning av regjeringer eller ved regjeringsskifter. Det er sedvane at en regjering ikke omdanner seg selv uten medvirkning av monark/regent.

Den norske praksisen med at kun nærmeste tronarving kan fungere som regent, avviker fra praksisen i monarkier som det norske ofte sammenlignes med. I Danmark inntretr kronprinsen som regent når kongen er syk eller utenlands. Er også kronprinsen syk eller utenlands, overdras styringen av riket ifølge Lov om Regjeringens Førelse i Tilfælde af Kongens Umyndighed, Sygdom eller Fraværelse fra 1871 til en riksforstander. Riksforstanderen skal være en myndig, arveberettiget prins eller prinsesse eller en myndig dansk statsborger som tilhører den evangelisk-lutherske kirke.

I Sverige fastsetter regeringsformen femte kapittel § 4 at om monarken er forhindret i å utøve funksjonene sine, «inträder enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som inte är förhindrad, för att som tillfällig riksförstandare fullgöra statschefens uppgifter».

I Storbritannia fastsetter regentskapsloven (Regency Act 1937) at om monarken er midlertidig syk eller utenlands, overdras monarkens funksjoner (med noen begrensninger) til en gruppe riksforstandere (Counselors of State) bestående av monarkens ektefelle og de fire nærmest arveberettigede over 21 år som er bosatt i Storbritannia.

I Norge kan regjeringen, ut fra gjeldende grunnlovsparagraf, i teorien omdanne seg selv når den i kongens og kronprinsens fravær fungerer som statsoverhode, men det er sedvane at den ikke gjør det.

Ut fra den gjeldende grunnlovsparagrafen har regjeringen i situasjoner hvor den er fungerende statsoverhode, også myndighet til å avskjedige seg selv og dessuten utnevne ny regjering. Det ville kunne skje for eksempel om både kongen og kronprinsen skulle være syke på én gang, eller den ene er syk og den andre utenlands. Det ville vært uheldig.

I en uklar parlamentarisk situasjon vil en slik mulighet kunne utnyttes om en regjering felles eller sprekker i kongens og kronprinsens fravær, hvor den avtroppende regjeringen da fungerer som statsoverhode og skal administrere regjeringsskiftet.

Det er uvanlig at regjeringer har myndighet til å omdanne eller til og med utnevne seg selv. I flere land finnes det investiturvedtak, mens for eksempel amerikanske statsråder må godkjennes av Senatet. Noen slike ordninger finnes ikke i Norge, hvor monarken opptrer som den upartiske instansen som gir oppdraget med å danne regjering. I slike situasjoner fungerer monarken som en sikkerhetsventil eller garantist for at ting går riktig for seg ved regjeringsskifter.

Å endre Grunnloven § 41 slik at også tronfølgerens førstefødte kan fungere som regent etter oppnådd myndighetsalder, vil gi denne verdifull erfaring for framtida som monark, lette kronprinsens arbeidsbyrde og gjøre det enklere for ham å reise utenlands når kongen er syk-meldt, forhindre situasjoner hvor statsråder blir sittende på oppsigelse i mangel av en regent som kan avskjedige og utnevne, og gjøre det mindre sannsynlig at en regjering som er fungerende statsoverhode, vil måtte administrere et regjeringsskifte om det oppstår en regjeringsskifte i kongens og kronprinsens fravær.

Utvidelsen av hvem som skal kunne forestå regjeringen, begrenser seg til tronfølgerens barn, og gjelder ikke andre i arvefølgen, selv om disse skulle være neste i rekken etter tronfølgeren. For å forestå regjeringen må tronfølgerens barn være neste arveberettigede i henhold til arvefølgen i Grunnloven § 6, ha oppnådd kongens myndighetsalder etter Grunnloven § 8, og ha avgitt ed i samsvar med Grunnloven § 44.

Grunnlovsforslaget

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 41 nytt annet punktum skal lyde:

Kan heller ikke den nærmest arveberettigede forestå regjeringen, forestår dennes barn regjeringen som kongemaktens midlertidige utøver, så fremt han eller hun er neste arveberettigede til tronen og har oppnådd den for kongen fastsatte myndighetsalder.

–

Kan heller ikke den næraste arvingen stå for regjeringa, står hennar eller hans barn for regjeringa som mellombels utøvar av kongemakta, så framt ho eller han er neste arvingen til trona og har nådd myndig alder for kongen.

Nåværende § 41 annet punktum blir nytt tredje punktum.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Sverre Myrli, Kari Baadstrand Sandnes og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til at Grunnloven § 41 må ses i sammenheng med at beslutninger som etter Grunnloven eller lovgivningen skal fattes av Kongen i statsråd, som hovedregel krever et samvirke mellom kongen og statsrådet. Dette gjelder blant annet «saker av viktighet», jf. Grunnloven § 28, fremleggelse av lovforslag for Stortinget, jf. Grunnloven § 76, sanksjonering av lovvedtak, jf. Grunnloven §§ 77 og 78, utstedelse av provisoriske anordninger, jf. Grunnloven § 17, utnevning og avskjedigelse av embetsmenn, jf. Grunnloven §§ 22 og 28, og innvilgelse av benådningssøknader, jf. Grunnloven § 20. Tilsvarende er det også en rekke avgjørelser som etter alminnelig lovgivning kun kan treffes av «Kongen i statsråd». Hvis alminnelig lovgivning legger myndighet til «Kongen», så kan myndigheten normalt delegeres fra Kongen i statsråd til et underordnet forvaltningsorgan, men avgjørelsen om delegasjon må i så fall treffes av Kongen i statsråd.

Komiteen viser til at der en avgjørelse skal treffes av Kongen i statsråd, er det kongen «forbeholdt å fatte beslutning etter sitt eget omdømme», jf. Grunnloven § 30 andre ledd. Kongen kan imidlertid ikke treffe beslutning uten et vedtaksført statsråd, jf. Grunnloven § 27. Det er også statsrådet som legger frem saker for Kongen i statsråd, med forslag til kongens beslutning, og

kongen er videre forpliktet til å høre statsrådets mening. Det vesentligste elementet i samvirket mellom kongen og statsrådet er likevel at gyldigheten av kongens beslutninger er betinget av statsministerens kontrasignatur, eller hvis statsministeren ikke er til stede, av det første av statsrådets tilstedeværende medlemmer, jf. Grunnloven § 31. Beslutninger som treffes av kongen alene, er ikke gyldige.

Komiteen viser videre til at Grunnlovens saksbehandlingsregler for beslutninger av Kongen i statsråd overordnet må ses i sammenheng med parlamentarismen, og at forutsetningen for videreføringen av monarkiet i 1905 var at kongen skulle ha en seremoniell rolle. Det er statsrådet som reelt innehar kongens utøvende myndighet etter Grunnloven. Herunder bestemmer statsrådet innholdet i kongens beslutninger, og beslutningene er i praksis forhåndsavklart i regjeringsskonferanse før de formelt fattes av Kongen i statsråd. Videre hører det med til bildet at det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for kongens beslutninger påligger statsrådet, mens kongen selv er ansvarsfri, jf. Grunnloven § 5.

Komiteen viser til at selv om den utøvende makten reelt ligger til statsrådet, er statsrådet som hovedregel formelt avhengig av at kongen fatter beslutning der myndigheten tilligger Kongen i statsråd. Unntak fra dette finnes i Grunnloven §§ 13, 41 og 40, som i ulike situasjoner gir grunnlag for å overføre den samlede utøvende makt til statsrådet, slik at statsrådet kan treffe beslutning uten kongens medvirkning.

Komiteen viser til at Grunnloven § 41 innebærer at den utøvende makt kan treffe avgjørelser som etter Grunnloven eller lov skal treffes av Kongen i statsråd, uten kongen, hvis kongen er forhindret fra å delta i statsråd som følge av sykdom, eller hvis han er utenlands, uten å være i felt. I så fall trer tronfølgeren inn som midlertidig utøver av kongemakten. Hvis heller ikke tronfølgeren kan delta i statsråd som følge av sykdom, utenlandsopphold, eller av andre grunner, forestår statsrådet selv bestyrelsen av riket.

Komiteen viser til at det i grunnlovsforslag 16 foreslås et nytt andre punktum i Grunnloven § 41 som innebærer at et ytterligere ledd i den direkte nedadgående kongelige arvelinjen forestår regjeringen som kongemaktens midlertidige utøver, før bestyrelsen av riket overføres til statsrådet alene. Forslaget går altså ut på at tronfølgerens barn, som er neste i arverekken etter Grunnloven § 6, forestår regjeringen der både kongen og tronfølgeren er forhindret. Etter forslaget må vedkommende ha oppnådd den for kongen fastsatte myndighetsalder etter Grunnloven § 8 og ha avgitt ed i medhold av Grunnloven § 44. Dersom tronfølgeren ikke har barn som oppfyller disse vilkårene, overføres bestyrelsen av riket til statsrådet. Andre personer i arverekken etter Grunnloven § 6 kan ikke forestå regjeringen som

kongemaktens midlertidige utøver med den foreslåtte endringen i Grunnloven § 41.

Komiteen viser til at det er nærmere bestemt i Grunnloven § 41 at kongens forfall som følge av sykdom eller utenlandsopphold fører til at regentskapet midlertidig overføres til tronfølgeren. Bestemmelsen oppstiller imidlertid ikke særskilte krav til tronfølgerens forfallsgrunner for at regjeringen overtar bestyrelsen av riket. For tronfølgeren kan også andre forfallsgrunner enn sykdom og utenlandsopphold være tilstrekkelige. Hvis kongen er syk eller i utlandet og tronfølgeren av andre grunner er forhindret fra å forestå regjeringen, overtar altså statsrådet bestyrelsen av riket. I grunnlovsforslaget er det ikke oppstilt nærmere krav til tronfølgerens forfallsgrunner for at den neste arveberettigede skal overta regentskapet. Tilsvarende er det heller ikke oppstilt krav til den neste arveberettigedes forfallsgrunner for at regjeringen til slutt overtar bestyrelsen av riket. På bakgrunn av norsk statsskikk og gjeldende konstitusjonell rett for så vidt gjelder forholdet mellom kongemakten og statsrådet, mener komiteen at det ikke er grunn til å stille strenge eller spesifiserte krav til hvilke forfallsgrunner som medfører at regentskapet overføres fra tronfølgeren til den neste arveberettigede, og videre fra denne til statsrådet alene. Etter komiteens syn må også andre forfallsgrunner enn sykdom og utenlandsopphold være tilstrekkelig for overføring av regentskapet fra tronfølgeren til den neste arveberettigede, og dernest for at regjeringen overtar bestyrelsen av riket. Komiteen forutsetter at dagens praksis for så vidt gjelder krav til tronfølgerens forfall videreføres, og at denne praksisen så langt den passer også skal gjelde i det nye overføringsleddet mellom den neste arveberettigede og statsrådet.

Komiteen viser til at forslagsstillerne fremhever flere argumenter for at den neste arveberettigede etter tronfølgeren bør kunne forestå regjeringen som kongemaktens midlertidige utøver. Blant annet vises det til at det vil kunne gi den neste arveberettigede verdifull erfaring i rollen som regent, og at den nåværende kronprinsen til sammenligning fungerte som regent for første gang da han var 18 år gammel. Komiteen er enig i at det er hensiktsmessig å legge til rette for at den neste arveberettigede etter tronfølgeren skal kunne opparbeide seg praktisk erfaring i rollen som regent fra tidspunktet vedkommende har oppnådd den for kongen fastsatte myndighetsalder og har avgitt ed. Slik komiteen ser det, vil dette bidra til å forberede vedkommende på å bli direkte tronfølger og senere monark.

Komiteen merker seg også at forslagsstillerne viser til tilsvarende ordninger i andre konstitusjonelle monarkier som det kan være naturlig å sammenligne med, herunder Danmark, Sverige og Storbritannia. Sammenlignet med ordningen i Grunnloven § 41 er fellesnevneren i disse landene at det er en videre person-

krets enn kun den umiddelbare tronfølgeren som midlertidig kan overta regentskapet ved monarkens fravær. Etter komiteens syn er dette mer robuste ordninger for å opprettholde kongemaktens symbolske posisjon ved kongens fravær. I denne sammenhengen vises det også til at den foreslåtte utvidelsen av personkretsen er avgrenset til tronfølgerens barn som selv skal bli monark, og ikke til øvrige personer i arverekken. Komiteen mener at dette er en riktig balanse der man sikrer den symbolske betydningen av kongemaktens delaktighet i ledelsen av den utøvende makt, samtidig som personkretsen ikke utvides lenger enn til at både praktiske grunner tilsier det, og symbolverdien fortsatt gjør seg gjeldende.

Komiteen viser til at forslaget også er begrunnet i hensyn som går ut over ivaretagelsen av det rent symbolske og seremonielle i at ledelsen av statsrådet utgår fra kongemakten. Forslagsstillerne viser til at det er sedvane for at en regjering som alene forestår bestyrelsen av riket, ikke forestår regjeringsskifter eller utnevning og avskjedigelse av statsråder. Komiteen er enig i at kongemakten i disse tilfellene har en rolle som kan bidra til tillit til at regjeringsskifter, samt avskjedigelser og utnevninger, går riktig for seg, og at dette kan være særlig viktig i en tilspisset eller uklar parlamentarisk situasjon. Komiteen er enig i at det er uheldig dersom slike beslutninger lar vente på seg fordi både kongen og tronfølgeren er forhindret fra å lede statsrådet, og er enig i at forslaget vil bidra til å unngå slike situasjoner.

Samlet sett mener komiteen at forslaget er velbegrunnet, både praktisk og prinsipielt, samtidig som det

er relativt avgrenset, og ikke går lenger enn begrunnelsen tilsier.

Komiteen anbefaler at forslaget i Dokument 12:16 (2023–2024) om endring i Grunnloven § 41 bifalles.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

§ 41 nytt annet punktum skal lyde:

Kan heller ikke den nærmest arveberettigede forestå regjeringen, forestår dennes barn regjeringen som kongemaktens midlertidige utøver, så fremt han eller hun er neste arveberettigede til tronen og har oppnådd den for kongen fastsatte myndighetsalder.

–

Kan heller ikke den næraste arvingen stå for regjeringa, står hennar eller hans barn for regjeringa som mellombels utøvar av kongemakta, så framt ho eller han er neste arvingen til trona og har nådd myndig alder for kongen.

Nåværende § 41 annet punktum blir nytt tredje punktum.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. juni 2026

Per-Willy Amundsen

leder

Pål Morten Borgli

ordfører

