

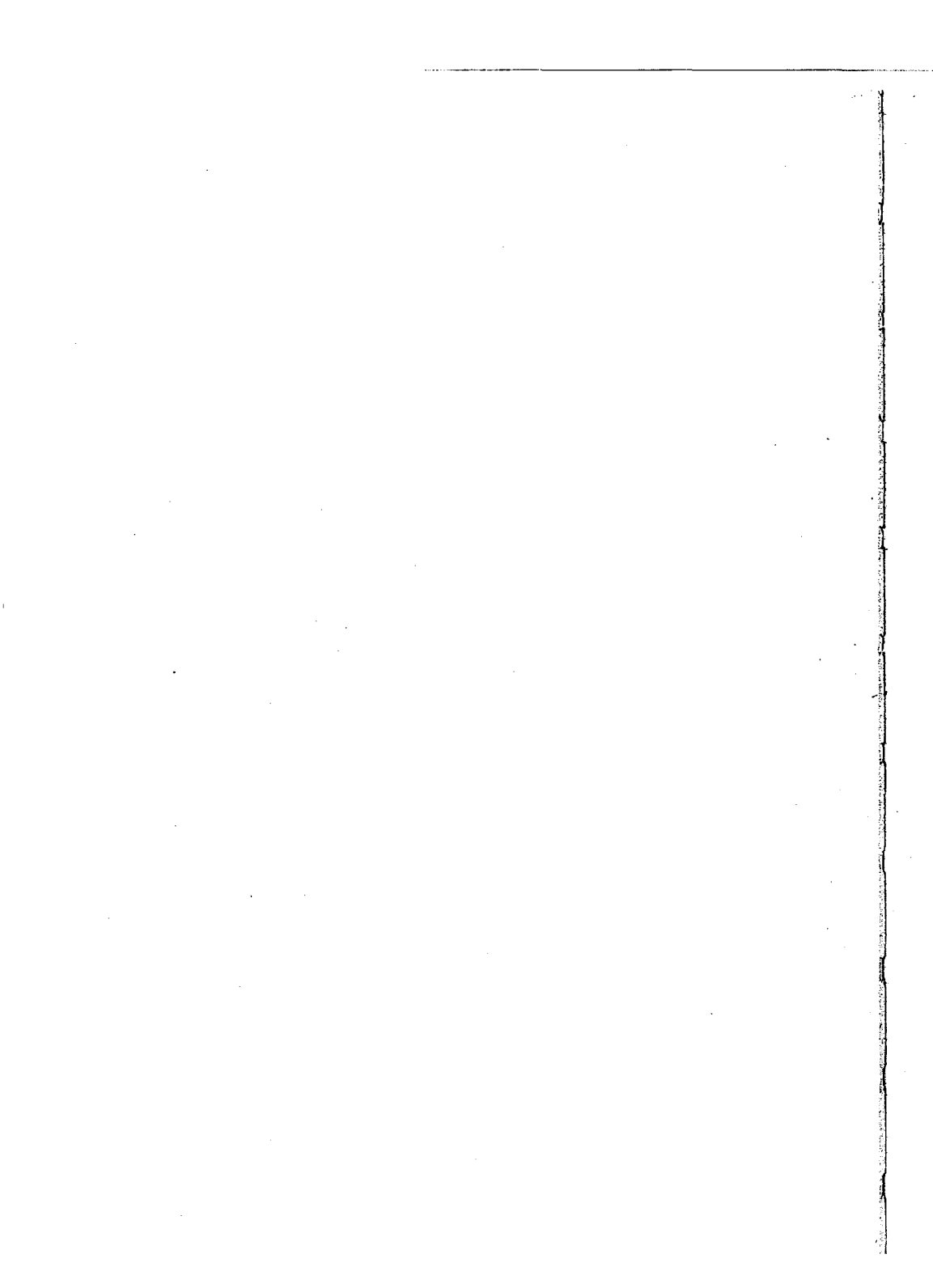
Danmörk - ráðuneyti

- Beskæftigelsesministeriet
- Finansministeriet
- Forsvarsministeriet
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Justitsministeriet
- Kirkeministeriet
- Kulturministeriet
- Miljøministeriet
- Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
- Skatteministeriet
- Socialministeriet
- Statsministeriet
- Transport- og Energiministeriet
- Udenrigsministeriet
- Undervisningsministeriet
- Økonomi- og Erhvervsministeriet

Noregur - ráðuneyti

- Arbejds- og inkluderingsdepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Finansdepartementet
- Fiskeri- og kystdepartementet
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet

- Kultur- og kirkedepartementet
- Kunnskapsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet



Danmarks Riges Grundlov

med kommentarer

Redigeret af Henrik Zahle



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
1999

§ 14

Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.

1. Regeringsdannelsen
2. Personlige betingelser for at blive udnævnt som minister
3. Forretningernes fordeling mellem ministrene
4. Kravet om ministerunderskrift (kontrasignatur)

Bestemmelsen fastlægger kompetencen til at udnævne og afskedige ministre samt træffe bestemmelse om deres arbejdsopgaver. Endvidere opstiller bestemmelsen et krav om ministerunderskrift (kontrasignatur) som gyldighedsbetingelse for kgl. retsakter.

Grl. § 14, stk. 1 – som affattet ved grundlovsrevisionen i 1953 – sonderer mellem statsministeren og de øvrige ministre. Dette skyldes ifølge Forfatningskommissionen af 1946 ønsket om at understrege statsministerens ledende stilling, jf. herved også bestemmelserne i grl. §§ 15, stk. 2, 18, 32, stk. 2 og 3, 38, stk. 1, 39 og 42, stk. 4 og 7.

1. Regeringsdannelsen

Bestemmelsen fastlægger alene kompetencen til at udnævne og afskedige ministre, men indeholder ingen regler med hensyn til kompetencens udøvelse, herunder hvilken fremgangsmåde der skal følges ved dannelsen af en ny regering. Dette indebærer dog ikke, at regenten er frit stillet med hensyn til udnævnelse af en ny regering. Af grl. § 15 følger det således indirekte, at der ikke forfatningsmæssigt kan udnævnes en regering, der må forventes at blive

mødt med et mistillidsvotum i Folketinget. Rækkevidden heraf som en retlig begrænsning af udnævnelseskompetencen giver dog anledning til tvivl. Der henvises herom nærmere til kommentaren til § 15.

Med hensyn til fremgangsmåden i forbindelse med regeringsdannelsen har der i praksis i dette århundrede udviklet sig visse retningslinier, der dog er præget af de konkrete situationer, der har foreligget. Nogle antager, at der er tale om en praksis, der i kraft af sædvane eller på anden måde har fået karakter af retligt bindende regler – eventuelt således at de i givet fald kan håndhæves ved ministeransvar for Rigsretten, jf. Henrik Zahle 1995 bd. 1 s. 184f og 190f. Andre anser disse retningslinier for rent politiske, jf. således Jens Peter Christensen 1990 s. 197f og Jørgen Albæk Jensen 1997 s. 84f. Spørgsmålet giver anledning til betydelig tvivl og kan derfor ikke anses for afklaret efter gældende ret. Retningslinierne – der naturligvis kan variere efter den konkret foreliggende parlamentariske situation – kan sammenfattes på følgende måde:

Proceduren indledes normalt med, at regenten – på den fungerende statsministers råd – rådfører sig med repræsentanter for de politiske partier, der – eventuelt efter nyvalg – er repræsenteret i Folketinget. Peger repræsentanter for partier, der udgør et flertal i Folketinget, på en bestemt person som regeringsleder, vil regenten anmode denne om at søge en ny regering dannet. Hvis ikke der fremkommer et sådant éntydigt råd fra partilederne, er det blevet almindeligt, at der – afhængigt af hvad den fungerende statsminister efter partilederrunden tilråder – udpeges en forhandlingsleder, der får et nærmere angivet mandat med hensyn til efter forhandling med partierne at undersøge mulighederne for en regeringsdannelse. På baggrund af forhandlingslederens undersøgelser overlades det denne at danne en ny regering, eller der søges udpeget en anden forhandlingsleder. I situationer, hvor en klar løsning ikke tegner sig, bør regenten – i hvert fald som det klare udgangspunkt – ikke på egen hånd træffe beslutning om det videre forløb, men handle i overensstemmelse med den fungerende statsministers råd.

Samme frihed, som tilkommer statsministeren i forbindelse med regeringens sammensætning, gælder med hensyn til at afskedige såvel hele regeringen som enkelte ministre. En minister kan når som helst og uden varsel afskediges af regenten efter statsministerens indstilling. En afskedigelsespligt følger af grl. § 15.

2. Personlige betingelser for at blive udnævnt som minister

Grundloven indeholder ikke bestemmelser, der fastsætter betingelser for at virke som minister, og dette indebærer, at regentens udnævnelseskompetence

som udgangspunkt er fri. Der kan således hverken generelt eller i forhold til bestemte ministerposter opstilles kvalifikationskrav, som f.eks. at justitsministeren skal være jurist, at kirkeministeren skal være medlem af folkekirken o.s.v. Da der er tale om en grundlovsumiddelbar kompetence, der er tillagt regeringen (et såkaldt regeringsprærogativ), vil der heller ikke ved lov bindende kunne fastsættes habilitetskrav, f.eks. en øverste aldersgrænse eller krav med hensyn til faglige kvalifikationer.

Som nævnt i det foregående afsnit om regeringsdannelsen følger det af grl. § 15, at regenten er afskåret fra at udnævne en regering, som må forventes at blive mødt med et mistillidsvotum umiddelbart efter udnævnelsen. Dette gælder tilsvarende, hvor det kun er en enkelt minister, men ikke regeringen som sådan, der må forvente et mistillidsvotum, f.eks. fordi den pågældende er straffet eller tidligere har måttet gå af på grund af kritik af embedsførelsen.

Herudover har det hidtil været almindeligt antaget, at visse begrænsninger med hensyn til, hvem der kan udnævnes til minister, kan udledes af grl. § 27 om tjenestemænd (krav om indfødsret) og § 30, jf. § 29 om valgbarhed til Folketinget (myndighed, vandel, fast bopæl i riget), jf. Poul Andersen 1954 s. 153, Alf Ross 1980 bd. 1 s. 428 og Max Sørensen 1973 s. 124. Rigtigheden heraf er bestridt af Peter Germer 1995 s. 31. At en minister i hvert fald må have en sådan alder, at den pågældende kan drages strafferetligt til ansvar, følger af grl. § 13, men det synes naturligt endvidere at kræve myndighed, som er en betingelse for formueretlig handleevne. I øvrigt er der på baggrund af Folketingets adgang til i konkrete tilfælde at udtale mistillid næppe tilstrækkeligt grundlag for ved mere eller mindre sikre analogislutninger at opstille yderligere betingelser.

3. Forretningernes fordeling mellem ministrene

Grundloven indeholder ikke regler, der nærmere fastlægger de enkelte ministers arbejdsområder (ressort). Kompetencen hertil er et regeringsprærogativ, der udøves ved kgl. resolution efter indstilling af statsministeren.

Det forekommer i betydeligt omfang, at nærmere angivne beføjelser i lovgivningen er henlagt til en bestemt minister, f.eks. retsplejelovens § 331a, der bemyndiger justitsministeren til bl.a. at fastsætte regler om indholdet af en ansøgning om fri proces. Sådanne lovregler er gyldige, men har ikke virkning med lovkraft, idet de ikke bindende kan normere udøvelsen af den grundlovsumiddelbare kompetence, der følger af et regeringsprærogativ. Lovgivningsmagten kan derfor heller ikke bindende normere antallet af ministre. En lovbemyndigelse kan dog efter forarbejderne være så konkret knyttet til en

bestemt fagminister, at kompetencen ikke ved kgl. resolution kan overføres til en anden minister.

4. Kravet om ministerunderskrift (kontrasignatur)

Det følger af grl. § 13, at regenten er ansvarsfri, og at ansvaret for regeringens førelse påhviler ministrene. Kravet i § 14, 3. pkt., hvorefter ministerkontrasignatur er en gyldighedsbetingelse, skal ses på denne baggrund. Reglen er vel af formel karakter, men giver bevismæssig sikkerhed for, hvem der i hvert fald bærer ansvaret for en kongelig resolution. Også en minister, der ikke har underskrevet, kan dog pådrage sig ansvar efter almindelige strafferetlige regler om medvirken, jf. ministeransvarlighedslovens § 4.

Kontrasignaturkravet gælder »de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger«, og dette udtryk må forstås i vid betydning som omfattende alle kongelige beslutninger som led i statsstyret. Modsætningsvis kræver regentens rent private dispositioner ikke ministerunderskrift. Afgrænsningen kan i visse tilfælde give anledning til tvivl. Det er i praksis antaget, at ansættelse af hoffets tjenestemænd og ordenstildelinger kan ske uden kontrasignatur. Underskriftskravet gælder endvidere kun *retsakter*, d.v.s. sproglige tilkendegivelser, der går ud på at fremkalde nærmere angivne retsvirkninger, men ikke *faktiske handlinger*, selvom de foreligger i skriftlig form, som f.eks. en tale under et statsbesøg. At sådanne dispositioner kræver regeringens forudgående godkendelse, er en anden sag.

Det er normalt vedkommende ressortminister, der kontrasignerer, men principielt kan enhver minister gøre det. Udnævnelser og afskedigelser af ministre kontrasignerer af statsministeren. Grundloven tager ikke stilling til, hvem der skal kontrasignere ved udnævnelse af en ny statsminister eller en ny regering som helhed, men det har i mange år været praksis, at den tiltrædende statsminister kontrasignerer såvel afskedigelsen af den afgående statsminister som udnævnelser af sig selv og de øvrige ministre.

Litteratur

Om regeringsdannelsen:

- Jens Peter Christensen:* Forfatningsretten og det levende liv, 1990, s. 189f.
Jørgen Albæk Jensen: Parlamentarismens statsretslige betydning, 1997, s. 79f.
Peter Germer: Regeringsdannelsen og grundloven, Jur. 1975 s. 346f.
Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. udg., 1995, s. 31f
Poul Meyer: Rigsdannelsens teknik, i Økonomi og Politik 1967 s. 284f.
Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret bd. 1, 3. udg. ved Ole Espersen, 1980, s. 427f.
Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer, 1973, s. 117f.
Henrik Zahle: Dansk forfatningsret bd. 1, 2. udg., 1995, s. 73 og 183f.

Om konkrete regeringsdannelser henvises navnlig til:

- Tage Kårsted:* Påskekrisen 1920, 1968.
Tage Kårsted: Regeringskrisen 1957, 1964.
Tage Kårsted: Regeringen, vi aldrig fik, 1988.
Holger Hansen: Regeringsdannelsen 1981, Jur. 1982 s. 96f.
Holger Hansen: Regeringsdannelsen i september 1987, Jur. 1988 s. 1f.
Holger Hansen: Regeringsdannelsen efter folketingsvalget d. 10. maj 1988, Jur. 1988 s. 337f.
Holger Hansen: Regeringsskiftet i januar 1993, Jur. 1993 s. 285f.
Jørgen Albæk Jensen: Nogle statsretlige spørgsmål i forbindelse med regeringsskifte uden valg, UfR 1993 B s. 176f.

Om grl. § 14 i øvrigt henvises til:

- Poul Andersen:* Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 152f og 169f.
Betænkning nr. 312/1962 om ministrenes ansvar m.v. s. 43f.
Peter Germer: Statsforfatningsret, 2. udg., 1995, s. 29f og 35f.
Asger Lund-Sørensen: Statsministeriet og ressortfordelingen i Statsministeriet i 75 år, 1989, s. 135f.
Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret bd. 1-2, 3. udg. ved Ole Espersen, 1980, s. 428, 433f, 447f og 522f.
Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer, 1973, s. 64f og 122f.
Henrik Zahle: Dansk forfatningsret bd. 1, 2. udg., 1995, s. 341f og bd. 2, 2. udg., 1996, s. 41f og 244.

Der henvises endvidere til litteraturoversigten til grl. § 15.

Forarbejder

- Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-1849 sp. 33, 1486, 1537-1538, 1645-1647 og 2799-2801.
Betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 s. 29.

§ 15

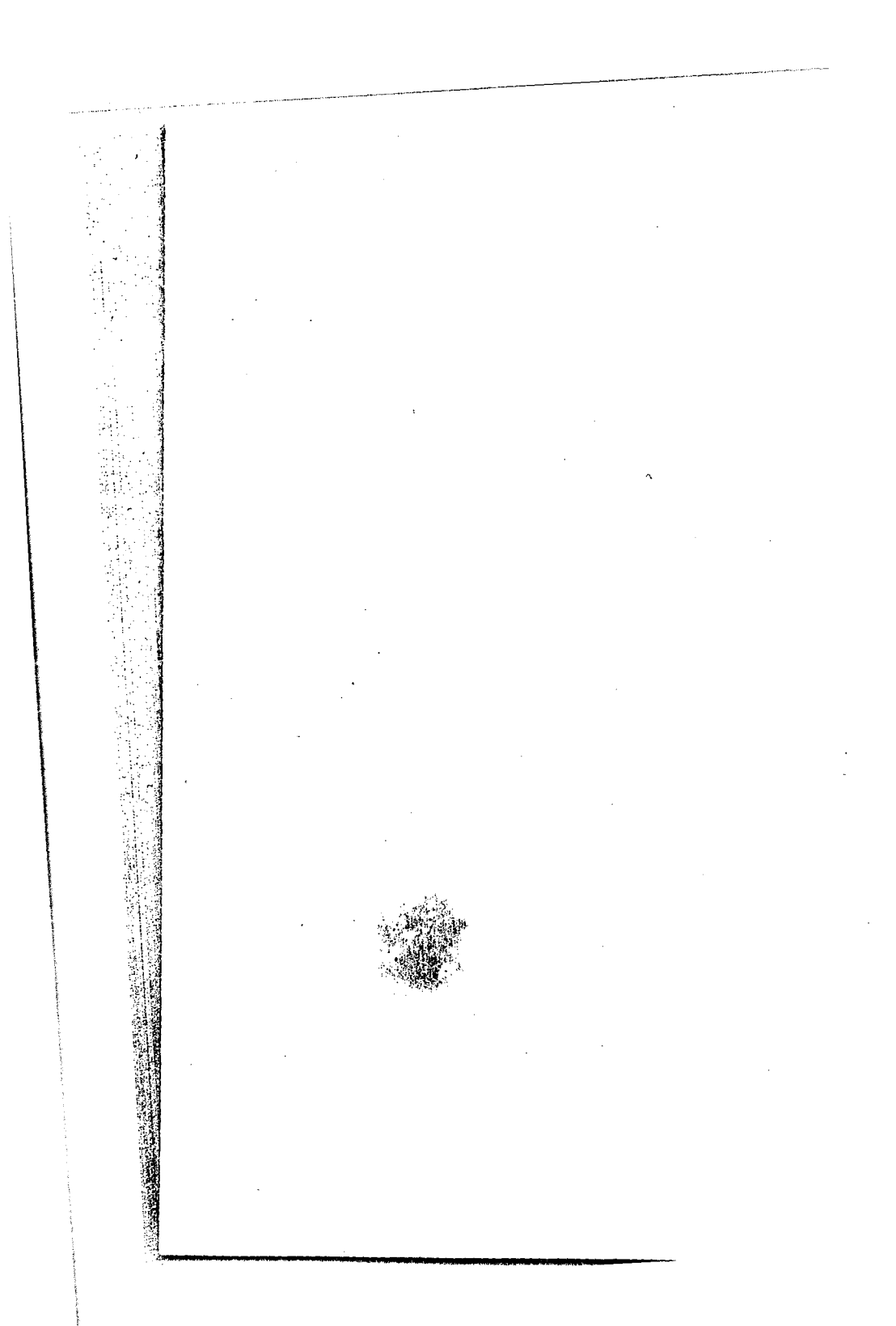
Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at folketinget har udtalt sin mistillid til ham

Stk. 2. Udtaler folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.

1. Historisk introduktion
2. Mistillid til statsministeren
3. Mistillid til enkeltministre
4. Forretningsministerier
5. Regeringsdannelse

1. Historisk introduktion

Hvis regeringen i sin politiske sammensætning er afhængig af parlamentets politiske flertal, betegnes det politiske system som parlamentarisk. Spørgsmålet om parlamentarisme hører til blandt de mest omstridte i dansk forfatningshistorie. Efter vedtagelsen af den første grundlov i 1849 var situationen både formelt og reelt den, at kongen selvstændigt valgte sine ministre uden i den forbindelse at tage hensyn til flertallet i (specielt) Folketinget. På grund af den privilegerede valgret til Landstinget opstod imidlertid hurtigt efter forfatningsrevisionen i 1866 den situation, at det politiske flertal i Folketinget og Landstinget var forskelligt, idet Venstre i 1870 opnåede flertal i Folketinget, mens det senere Højre beholdt flertallet i Landstinget. Kongen udnævnte vedvarende regeringer, der baserede sig på Landstingets flertal, mens Venstre krævede, at der indførtes parlamentarisme gennem udnævnelse af regeringer med udgangspunkt i Folketingets flertal. Denne strid førte til den velkendte



Johs. Andenæs

Statsforfatningen i Norge

Åttende utgave

Tano Aschehoug
Oslo 1998

rådet også i dette tilfelle forestå rikets bestyrelse som regentskap. De samme regler gjelder når Kongen er for syk til å vareta regjeringen. Som sykdom må en også regne åndssløvhed og sinnssykdom.

IV. *Arvefølgen.* Bestemmelser om arvefølgen er gitt i grl. § 6. Inntil en grunnlovsendring i 1990 var det bare menn som hadde arverett til tronen. Regjerende dronninger var utelukket. Ved grunnlovsendringen i 1990 ble kvinner og menn i prinsippet likestilt. Men den nye § 6 har i siste ledd en overgangsbestemmelse som medfører at kronprins Haakon Magnus beholder stillingen som nærmeste tronarving etter sin far, kong Harald. Skulle Haakon Magnus dø uten å etterlate seg noen livsarving, vil prinsesse Märtha Louise (eller hennes barn) overta tronen.

Er kongestammen utdødd, tilkommer det Stortinget å velge ny konge eller dronning (§ 48). I mellomtiden fungerer statsrådet som regentskap. Valg av etterfølger kan også finne sted mens den tidligere konge ennå lever, såfremt det ikke er noen arveberettiget prins eller prinsesse; men i så fall bare på Kongens eget initiativ (§ 7).

§ 23. STATSRADET (REGJERINGEN)

I. *Statsrådets organisasjon.* Ved Kongens side står etter grunnlovens § 12 et statsråd av stemmeberettigede norske borgere. Det skal bestå av en statsminister og minst syv andre medlemmer. Noen grense oppad for antallet setter grunnloven ikke. Tidligere ble det krevd at en statsråd skulle ha fylt 30 år, men dette krav ble sløyyfet ved en endring av § 12 i 1975.

Hver statsråd styrer som regel et departement. Opp til den annen verdenskrig styrte også statsministeren et departement; senere har han vært fritatt for det for å kunne ofre seg for arbeidet som regjeringens sjef.

Av statsrådets medlemmer skal over halvparten bekjenne seg til statens offentlige religion, det vil si de må være medlemmer av statskirken (§ 12, 2. ledd). Statsråder som ikke bekjenner seg til statens offentlige religion, deltar ikke i behandlingen av saker som angår statskirken (§ 27, 2. ledd). Disse bestemmelsene har sammenheng med regelen i § 4 om Kongens plikt til å beskytte den evangelisk-lutherske religion og § 16 som gjør ham til leder for statskirken.

Til å ta sete i statsrådet kan Kongen ved overordentlige leiligheter, foruten statsrådets sedvanlige medlemmer, tilkalle andre norske borgere, bare ikke noe medlem av Stortinget (§ 12, 3. ledd, 2. punktum). Utelukkelsen av Stortingets medlemmer er et ledd i den atskillelse av statsmaktene som grunnloven tok sikte på. Adgangen til å konstituere medlemmer av statsrådet blir aldri brukt i praksis.

Ektefeller, foreldre og barn, eller to søsken, må ikke ha sete i statsrådet på samme tid (§ 12, 4. ledd).

For at det skal kunne treffes beslutninger i statsråd, må over halvparten av medlemmene være til stede (§ 27). Kravet om at over halvparten av statsrådets medlemmer skal være til stede, gjelder også når det er kirkesaker som behandles. Det er ikke nok at halvparten av dem som står i statskirken, er til stede.

«Kongen fordeler Forretningerne iblandt Statsraadets Medlemmer saaledes, som han det for tjenligt eragter» (§ 12, 3. ledd). Det er altså i prinsippet Kongen (regjeringen) som bestemmer både hvor mange departementer vi skal ha og hvordan sakene skal fordeles mellom dem. Men da det er Stortinget som har bevilgningsmyndigheten, er regjeringen faktisk avskåret fra å opprette nye departementer uten Stortingets samtykke.

II. *Statsrådets rettslige stilling.* Noen selvstendig beslutningsmyndighet har statsrådet ikke etter grunnloven. Det er et råd for Kongen, ikke noe mer.

Nå har forfatningsutviklingen, som før nevnt, ført til at det faktisk er statsrådet som bestemmer, Kongen som underskriver. Denne forskyvning av maktforholdet har satt merker etter seg i språkbruken. I vanlig tale bruker en nå gjerne uttrykket *regjeringen* om statsrådet. Når grunnloven taler om Regjeringen, mener den imidlertid noe annet, enten *Kongen i statsråd* (eks. § 76), eller mer i sin alminnelighet *den utøvende makt* (eks. §§ 13, 99, 2. ledd).

Siden det faktisk er regjeringen som bestemmer, er det i politisk sammenheng ofte naturlig å tale om regjeringen som utøver av den myndighet som grunnlov eller lov legger til Kongen. Man taler om regjeringens lovforslag, regjeringens budsjett, regjeringens instruksjer osv. Denne språkbruk vil ofte bli anvendt også i den følgende fremstilling, når den etter sammenheng ikke kan føre til misforståelse. Men til tross for den faktiske makt som regjeringen har fått, gjelder fremdeles at den rettslig sett ingen beslut-

ningsmyndighet har. Utad må regjeringens beslutning alltid fremtre som Kongens egen. Først ved hans underskrift får beslutningen rettsvirkning. (En annen sak er at de enkelte statsråder som departementssjefer kan utøve betydelig myndighet, se avsnitt III.)

I visse situasjoner kan statsrådet etter grunnloven opptre på egen hånd. Det er alt nevnt at statsrådet undertiden kan styre riket som *regentskap*: når Kongen er syk eller fraværende fra riket uten å være i felt (§ 41), i tidsrommet inntil formyndere er oppnevnt for en umyndig konge (§ 40), og i tidsrommet inntil en etterfølger kan velges når kongehuset er utdødd (§ 48). Dessuten kan Kongen når han er på reiser innen landet, overdra bestyrelsen av riket til statsrådet (§ 13). Når statsrådet opptrer som regentskap, har det den fulle kongelige myndighet med direkte hjemmel i grunnloven; når det styrer riket etter grl. § 13, fungerer det som stedfortreder for Kongen etter fullmakt fra ham. Statsrådet skal i dette tilfelle «føre Regjeringen i Kongens Navn og paa hans Vegne. Det skal ubrødelig efterleve, saavel denne Grundlovs Bestemmelser, som de særskilte dermed overensstemmende Forskrifter, som Kongen i Instruksjon meddeler». Når Kongen kommer tilbake, skal statsrådet gi ham innberetning om de saker som er avgjort i hans fravær.

III. *Departementene*. Grunnloven taler et par steder (§§ 22 og 62) om «Statsraadets Kontorer», uten at den foreskriver noe nærmere om hvordan de skal organiseres. Statsrådets kontorer er det som vi i dag kaller *departementene*. Departementene er ikke av grunnloven tillagt noen bestemt forfatningsmessig funksjon, men har likevel så stor praktisk betydning at noen ord om deres organisasjon kan være på sin plass.

Tallet på departementer og arbeidsfordelingen mellom dem har variert noe. I 1997 var tallet 16.

Det kommer ofte ønsker om opprettelse av nye departementer til å ta seg av saksområder som på grunn av samfunnsutviklingen er blitt viktigere enn før – eksempler fra de senere år er Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet. Men oftest strander ønskene om nye departementer på frykten for at regjeringen skal bli et altfor stort og tungrodd kollegium.

(Departementene er regnet opp i regjeringsinstruksen av 23. mars 1909 § 2, men bestemmelsen er ikke blitt endret når nye departementer er blitt opprettet, se note 1 til paragrafen i lovsamlingen.)

I spissen for hvert departement står det en statsråd. (Det forekommer at det i et departement er flere statsråder med hvert sitt ansvarsområde.) Et departement omfatter flere avdelinger, hver med sin ekspedisjonssjef som sorterer under statsråden. Over ekspedisjonssjefene er det en departementsråd, som er den høyeste faste embetsmann i departementet.

De viktigste saker må statsråden selv ta standpunkt til. Avgjørelser av mindre viktig art blir gjerne truffet på et lavere trinn; det samme gjelder uttalelser og meddelelser som ikke er direkte bindende. Hvilken myndighet tjenestemennene har til å avgjøre sakene selv, beror dels på uttrykkelig fullmakt, dels på praksis. Reglementet for departementene sier at sakene ikke bør behandles gjennom flere ledd enn nødvendig. Det politiske ansvar for det som skjer i departementet, ligger imidlertid på statsråden. Blir det f.eks. reist kritikk i Stortinget, ville det være i strid med politisk skikk og bruk om statsråden ville skyldte på departementets tjenestemenn. Som det ofte blir sagt: Stortinget forholder seg til statsråden, ikke til embetsverket. De interne rådslagninger i departementet har Stortinget ikke noe med. Det var et avvik fra vanlig praksis da statsminister Jagland i 1996 i den såkalte Furre-saken ga Stortinget en utførlig redegjørelse om sakens behandling i departementet, noe som førte til at to av departementets sentrale embetsmenn ble innkalt til høring i Kontroll- og konstitusjonskomiteen (jfr. Innst. S. nr. 235 for 1996-97).

De fleste sjefer og saksbehandlere i departementene har universitets- eller høyskoleutdannelse. Fra gammelt av er det juristene som har dominert, men etter hvert er andre typer av fagkunnskap blitt representert: sosialøkonomer, siviløkonomer, samfunnsvitere, osv. Men fremdeles er juristene den største gruppe. I 1996 hadde juristene 22 prosent av stillingene (mot 38 prosent i 1976). Samfunnsvitene hadde 18 prosent. Av sjefene var 25 prosent jurister (mot 51 prosent i 1976). Den utdanningsmessige bakgrunn varierer naturligvis fra det ene departement til det andre. Mens Justisdepartementet stort sett er et rent juristdepartement, finner man mange sosialøkonomer i Finansdepartementet og filologer i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Nærmere opplysninger om de enkelte departementer og deres tjenestemenn finner en i den årlige utgave av Norges statskalender. Detaljert reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling er gitt ved kgl. res. av 23. januar 1981, revidert 30. nov. 1984.

Etter den 2. verdenskrig er det til alle departementer blitt knyttet en eller flere *statssekretærer*. Statssekretæren sorterer direkte under statsråden, og er nest etter denne departementets høyeste embetsmann. Statssekretæren er i

motsetning til de øvrige tjenestemenn i departementet en politisk embetsmann; han er knyttet til den bestemte statsråd og fratrer sammen med ham. Da ordningen med statssekretærer ble innført etter den 2. verdenskrig, var bakgrunnen den store økning som hadde funnet sted i statsrådenes arbeidsbyrde og ønsket om å styrke departementenes politiske ledelse. I Stortinget kan en statssekretær imidlertid ikke møte som stedfortreder for statsråden (jfr. grl. § 74, 2. ledd). Et forslag om dette ble forkastet av Stortinget i 1976. Samtidig ble det tatt inn en ny bestemmelse i grl. § 14, som definerer statssekretærenes funksjon som det «at bistaa Statsraadets Medlemmer under Udførelsen af deres Forretninger udenfor Statsraadet». Statssekretæremøtenes politiske karakter er understreket ved at flere grunnlovsbestemmelser behandler statssekretærene på linje med statsrådene (§ 22, 1. ledd, § 23, 1. ledd og § 62, 2. ledd). Statssekretærene er imidlertid ikke på samme måte som statsrådene underlagt konstitusjonelt ansvar (jfr. s. 441). – I de senere år har statsrådene også fått politiske rådgivere. De står utenfor den vanlige departementsorganisasjon, og utfører de oppgaver de blir pålagt av statsråden.

Etter krigen er det blitt organisert et embetsverk til disposisjon for statsministeren (Statsministerens kontor). Det er der både faste embetsmenn og politiske statssekretærer.

§ 24. STORTING OG REGJERING – PARLAMENTARISMEN

I. *Parlamentarisme og demokrati.* Det parlamentariske system har utviklet seg i engelsk statsliv og har senere fått innpass i mange demokratiske land. En kan med *Castberg* definere parlamentarismen som «den statsskikk hvor etter kongen må velge sine rådgivere blant personer, som nasjonalforsamlingens flertall aksepterer». Det avgjørende er altså regjeringens plikt til å vike for et mistillitsvotum i nasjonalforsamlingen. Det kreves ikke noe positivt uttrykk for at regjeringen har nasjonalforsamlingens tillit. En grundig fremstilling av parlamentarismen hos oss et gitt av *Per Stavang*, *Parlamentarismen i Noreg*, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1976 s. 423–463 (optrykt i boken *Parlamentarisme og folkestyre*, 2. utg. 1996, s. 9–47).

Parlamentarisme og demokrati er begreper som må holdes fra hverandre. Demokrati betyr folkestyre, og parlamentarisme og folkestyre er to for-

skjellige ting. En kan ha folkestyre uten parlamentarisme. De Forente Stater har en demokratisk statsforfatning, men ikke noe parlamentarisk system. Presidenten velger sine rådgivere helt fritt og kan ta en konflikt med nasjonalforsamlingen (Kongressen). Siden presidenten er valgt på like demokratisk vis som medlemmene av nasjonalforsamlingen, kan en ikke si at det gjør noe skår i den demokratiske karakter av systemet. Sveits er et annet eksempel på demokrati uten parlamentarisme. Der er regjeringen sammensatt av representanter for de forskjellige partier («formannskapsprinsippet»). Dessuten har forfatningen et sterkt innslag av direkte demokrati ved den store bruk av folkeavstemninger.

En kan også ha parlamentarisme uten demokrati. Et virkelig folkestyre kan en bare tale om dersom nasjonalforsamlingen er valgt etter slike regler at den gir et sant uttrykk for de oppfatninger som rå i folket. Da parlamentarismen trengte gjennom som statssystem i England i løpet av det 18. århundre, kunne en vanskelig si at dette var tilfelle. I et monarki er det likevel så at en forskyvning av makten fra monarken til nasjonalforsamlingen nesten alltid betyr en demokratisering. Sterkest blir demokratiseringen der nasjonalforsamlingen blir valgt på grunnlag av alminnelig stemmerett.

II. Utviklingen av parlamentarismen. Grunnloven utelukket parlamentarisme. Den bygde på maktfordelingsprinsippet, og drog omsorg for at kongemakt og storting skulle være helt uavhengige av hverandre. Kongen skulle selv velge sitt råd.

Slik var også praksis i tiden fra 1814 til 1884. Statsrådstillinger ble besatt på samme måte som andre høye embetsstillinger. Praktisk talt uten unntak var det veltjente embetsmenn som satte toppen på sin karriere ved å bli kalt til Kongens råd. Som regel ble de så sittende til de døde eller trakk seg tilbake på grunn av alder. Totale regjeringsskifter var et ukjent begrep. Når en statsråd døde eller trakk seg tilbake, ble en ny utnevnt, men kontinuiteten i statsrådet ble hele tiden bevart. Så lenge statsrådene ikke kunne møte i Stortinget, var det en embetsmanns tilværelse de førte, skjult for allmennhetens blikk.

Etter en lang periode med politisk strid kom det avgjørende gjennombrudd for systemskiftet i 1884. Det er før omtalt hvordan konflikten om statsrådenes adgang til Stortingets forhandlinger i dette år førte til riksdømmene over ministeriet Selmer, og i neste omgang til at Kongen bøyde