

101015
Cand. jur. Eivind Otto Hjelle

DAGBLADETS

Kronikk 8. april 1960

Myten om Elverumsfullmakten

Da Stortinget klokka 22.45 om kvelden 9. april 1940 avsluttet sitt møte på Elverum folkehøgskole med to vers av «Ja, vi elsker», var punktum satt for den mest dramatiske dag i vårt parlamentariske liv. Siden stortingspresident C. J. Hambro klokka 3.30 om natta hadde gitt den første ordre til evakuering av Stortinget til Hamar, hadde hverken representantene, kontorfunksjonærene eller stenograf-korpset hatt en rolig stund. Krigen hadde snudd opp ned på alt, og Stortinget — som aldri før hadde trådt sammen utenfor hovedstaden — hadde denne dag først to møter på Hamar, kl. 13 og kl. 18.30 og senere på Elverum kl. 21.40. Takket være stortingspresident Hambro forelå det om morgenen en kongelig resolusjon, som med hjemmel i paragraf 68 i Grunnloven, fastslo Hamar som møtested. Grunnloven gir Kongen adgang til å bestemme at Stortinget skal tre sammen i *en annen kjøpstad* enn Oslo, under ekstraordinære omstendigheter. At Stortinget skulle kunne møtes i en liten stasjonsby som Elverum hadde Eidsvollsmennene ikke tenkt seg muligheten av — så Hambro var på gyngende konstitusjonell grunn da han avbrøt Hamar-møtet kl. 19.40 — midt i et spørsmål til forsvarsminister Ljungberg — med denne lakoniske bemerkning:

«Presidenten finner å burde gi den meddelelse at et ekstratog til Elverum står kjørt fram og bør kjøres innen fem minutter. Tyske styrker er underveis for å fange Stortinget, og har passert Jessheim . . .»

Enkelte av stortingsmennene kunne ikke helt følge med i det nye tempo, denne flukt i leide busser og ekr

tog. Mowinckel syntes det var «litt under Stortingets og regjeringens verdighet». — Det gikk så fort at vi omtrent ikke fikk puste, sa han ved framkomsten til Elverum.

Men så fort var det nødvendig å handle. Det lille kompani rekrutter som forsøkte å barrikadere veiene fram til Elverum kunne ikke håpe å stanse den tyske frammarsj særlig lenge.

Hva skjedde i de siste stortingsmøter før den tyske okkupasjon?

Det er visstnok den vanlige oppfatning at Stortinget i møtet på Elverum sørget for at regjeringen Nygaardsvold hadde konstitusjonell hjemmel for å opptre som landets regjering under krigen. Man gir gjerne Hambro æren for den såkalte «Elverums-fullmakten» — forslaget om å gi regjeringen frie hender til Stortinget kunne tre sammen på lovlig måte. Denne «Elverums-fullmakten» står da som hovedresultatet av Stortingets møter 9. april 1940. Såvel Aschehougs som Gyldendals konversasjonsleksikon omtaler «Elverums-fullmakten» som «stortingsvedtaket på Elverum», og i kapitlet om norsk historie skriver M. S. (professor Magne Skodvin) i Aschehougs leksikon at «*Elverums-fullmakten*» ble grunnlaget for regjeringens myndighet i hele krigstiden.» I Gyldendals Store leksikon skriver M. A. M. (lektor, dr. philos. M. A. Mardal) under Norge, historie: «*Etter forslag fra stortingspresident Hambro ga et enstemmig storting regjeringen vidtgående fullmakter, selv om omstendighetene skulle føre til at den måtte forlate landet (jfr. Elverums-fullmakten).*» Dermed var rettsgrunn-

laget lagt for regjeringens virksomhet i okkupasjonstiden». Som «Elverumsfullmaktens far» blir Hambro gjerne hyllet for at han midt i den verste forvirringen, hadde åndsneværelse nok til å skaffe til veie denne konstitusjonelle fullmakt.

Ved dette 20-årsjubileum må det være rett å ta noen glans av denne myten om «Elverums-fullmakten». I det følgende skal jeg forsøke å påvise at den forfatningsmessig var *helt overflødig*. At den strengt tatt *ikke har eksistert*. Og at *en annen politisk hendelse* i stortingsmøtene 9. april 1940 bør omfattes med langt større interesse.

Det viktigste som skjedde på Hamar og Elverum var at halvhundre års parlamentarisk praksis — selve «parlamentarismen» i Norge — ble brutt.

Det skjedde som en selvfølgelighet. Og bakgrunnen var denne: Om formiddagen 9. april — etter det første Hamar-møte — henvendte statsminister Nygaardsvold seg til H. M. Kongen og stilte regjeringens plasser til disposisjon. Noen regjeringsskisse i vanlig forstand ville han ikke lage samme dag som *Quisling* forsøkte å danne sin regjering i Oslo, og noen egentlig avskjedsansøknning innleverte han ikke. Henvendelsen var en spontan handling i en akutt situasjon, ikke for å unndra seg noe regjeringsansvar, men for at Kongen kunne få anledning til å drøfte med Stortingets president hva forholdene gjorde ønskelig. Kongen nektet å godkjenne noen avskjedsansøknning, og etter forslag fra Hambro — som hadde konferert med Mowinckel og to representanter for Bondepartiet — henstilte Stortinget enstemmig til Kongen å forlenge regjeringen i dens embeter. Det skjedde i det annet Hamar-møte.

Denne enstemmige tillitserklæring fra Stortingets side var en parlamentarisk og politisk begivenhet. Denne betydde i all enkelhet et (add med

tidligere parlamentarisk praksis. Det parlamentariske systemet innebærer bare regjeringens plikt til å gå av, når Nasjonalforsamlingen vedtar en direkte mistillitserklæring. Dette «negative tillitsforhold» mellom Nasjonalforsamlingen og regjeringen er et typisk trekk ved mindretallsparlamentarismen som vi kjenner den i mellomkrigstidens Europa. Situasjonen 9. april krevde en ny form for parlamentarisk tillit. Det var vel det Nygaardsvold skjønte. Mellomkrigstidens bitre politiske kamp lå ikke langt tilbake, det var slett ingen selvfølge at den regjering som hadde ansvaret for vår mangelfulle forsvarsberedskap ville få folkets støtte i krig. Fram til 1940 var regjeringen Nygaardsvold en «klasse-regjering», forhatt av mange, og Nygaardsvold hadde god grunn til å være redd for at fortida skulle hefte ved hans navn. Derfor mottok han heller ikke Stortingets tillit uten betingelser. I sin tale i det annet møte på Hamar krevde han å få utnevnt tre konsultative statsråder, fra de øvrige politiske partier: «Jeg kan ikke se at vi kan fortsette uten det — egentlig skulle det ha vært en helt ny regjering som var min tanke, uten partier, i denne alvorlige stund. Da man ikke mener det er heldig, får man forsøke å presisere det på en annen måte».

Umiddelbart etter at Stortinget i møtet på Elverum hadde gitt regjeringen fullmakt til å opprette disse tre statsrådstillinger, sa statsministeren til stortingspresidenten: «*De tre menn får De peke ut selv*». Denne replikken viser tydelig karakteren av den beslutning som var fattet. Ifølge Grunnlovens paragraf 12 velger Kongen selv sitt råd. Utnevnelse av nye statsråder foretas av regjeringen i statsråd. Etter vanlig parlamentarisk praksis er det bare beslutninger i sa-

ker som en minister gjør til et personlig kabinettsspørsmål at Stortinget kan øve innflytelse over personsammensetningen av regjeringen.

Men på Elverum stilte Nygaardsvold faktisk tre regjeringstabusetter til opposisjonens disposisjon! Stortingets tid var omme.

*

Hva så med selve «Elverums-fullmakten»? C. J. Hambros fullmaktsforslag fremkom straks etter at Stortinget hadde samtykket i regjeringstabusetter. Siden Stortinget ikke kunne føre en ambulerende tilværelse i en så usikker tid fant presidenten det naturlig at Stortinget ga regjeringen «en generalfullmakt til, inntil det tidspunkt kommer, da presidentskapet i overensstemmelse med regjeringen innkaller Stortinget til møte igjen, å ivareta rikets anliggender, med Stortingets fullmakt til å treffe de nødvendige avgjørelser og beføyelser». Det fulgte en kort replikkveksling:

«Førre: Jeg vil spørre hvilken hjemmel man har i Grunnloven for en sådan beslutning. Jeg går ut fra at den er der, men jeg vil spørre hvilken paragraf det er.

Stray: Det gir seg av seg selv, for vi har en bestemmelse om at regjeringen kan gi provisoriske anordninger i det tilfelle Stortinget ikke er samlet. Det er den samme fullmakt vi nå gir.

Førre: Hvis regjeringen har den fullmakt, behøver den ikke få en ny.

Getz: Fullmakten ligger i situasjonen, vi kan ikke begynne å granske etter paragrafer.

Presidenten: Det er en helt riktig bemerkning, og Stortinget bekrefter alene ved sin beslutning den generelle adgang til å gi provisoriske anordninger som regjeringen har i den tid da Stortinget ikke er samlet....

Jeg skal siden komme tilbake til den statsrettslige side av disse bemerkningene, og i denne forbindelse bare fastslå, at Hambros forslag aldri ble undergitt noen votering, og heller ikke av ham «ansett bifalt». Forhandlingene løste seg opp i en blanding av naiv forvirring og høyestet patos. Et par senere innlegg berørte bare indirekte fullmakten. Den avsluttende debatten på Elverum viste for øvrig at vurderingen av den faktiske og politiske situasjon var svært svingende.

Tragikomisk virker i dag spørsmålet fra en Kristiansands-representant, som lurte på om han istedenfor å reise hjem til sin besatte hjemby heller burde vente utenfor, «for det tilfelles skyld at Stortinget snarlig skulle sammenkalles». Var det naivt, eller var optimismen utbredt? Og hvordan kunne Hambro avslutte Elverums-møtet med disse ord:

«Stortingets forhandlinger er utsatt inntil nærmere kunnngjøring og innkallelse, som forhåpentlig vil kunne skje i løpet av de aller nærmeste dager».

*

Hvis det er riktig som professor Skodvin skriver — med følge av l-ktor Mardal —, at «Elverums-fullmakten ble grunnlaget for regjeringens myndighet under hele krigen», måtte man vente at regjeringen selv hadde henvist til dette «stortingsvedtaket» i sine offisielle proklamasjoner i krigens første tid. Det er slett ikke tilfellet. Regjeringen henviser derimot til Stortingets enstemmige tillitserklæring. I en kunnngjøring fra regjeringen, vedtatt i statsråd hos Kongen 17. april 1940, heter det:

«Norge har i denne stund bare én regjering, den som Kongen har utnevnt og som Stortinget enstemmig har bedt om å bli sittende».

I en hvitbok som Utenriksdepartementets pressekontor i London utga (en redegjørelse for det tyske overfall, gjennomsett og utfylt 27. april) omtales ikke Hambros «generalfullmakt», men derimot regjeringens avskjedsansøknad:

«...men Stortinget vedtok enstemmig å anmode om at regjeringen skulle bli stående. Den fikk samtidig fullmakt til å supplere seg med 3 konsultative statsråder».

I oppropet fra konge og regjering av 7. juni 1940 — rettet til det norske folk — het det:

«Og til stadfesting på at regjeringen vil være en regjering for hele det norske folk uten omsyn til gamle partigrænser, har den i dag uttrykt seg ved utnevning av nye statsråder av ulike partier».

I regjeringens erklæring av 24. juni fastslås det at regjeringen

«har fått Stortingets enstemmige tillitserklæring i det siste møte som kunne bli holdt under full frihet».

Og i Kong Haakon's historiske svar til presidentskapet (3. juli 1940) karakteriserer

han den konstitusjonelle og parlamentariske situasjon ved disse ord:

«Den nåværende norske regjering under ledelse av statsminister Nygaardsvold ble utnevnt 19. mars 1935, denne regjeringens sammensetning har undergått en del endringer, senest ved utnevning av statsråder tilhørende andre partier enn det som regjeringen utgikk fra. Derved er skapt en nasjonal regjering, som har hatt Stortingets enstemmige tillit, uttrykkelig tilkjennegitt ved vedtak i det møte 9. april 1. år».

Jeg kan ikke forstå alle disse erklæringer annerledes enn at den nye regjering Nygaardsvold så grunnlaget for sin myndighet først og fremst i Stortingets enstemmige tillitsvotum, og i den foretatte regjeringstabusetter. Noen ytterligere fullmakt var det ikke nødvendig for Stortinget å gi. Katastrofesituasjonen krevde handling, tillitserklæringen var en ordre til handling.

I sin bok «De første måneder» — først utgitt på engelsk under krigen — skriver C. J. Hambro om møtet på Elverum bl. a.:

«Det var fuldkomment klart for oss alle at det kunde ikke bli flere møter av Stortinget så lenge tyskerne var i Oslo og alle de viktigste byer i landet i fiendens hender. Derfor foreslo jeg at Stortinget skulde bemyndige regjeringen til å ta ethvert skridt og treffa enhver foranstaltning som findes nødvendig under de bestående krigsforhold. Forslaget ble bifalt enstemmig og uten debatt. Etter at dette var gjort, spurte en av de «vilde» representanter etter hvilken paragraf i Grunnloven Stortinget kunne delegeres all sin myndighet til regjeringen. En av Tingets jurister svarte at en slik beslutning var selve kjernehjertet i Grunnloven hvis første paragraf lyder: «Kongeriket Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængigt Rige. Dets regjeringsform er indskrænket og arvelig monarkisk». Flere bemærkninger ble ikke gjort».

Som det fremgår av det tidligere siterte stenografiske referat er Hambros omtale på dette punkt mer fantasi enn virkelighet, og den virkelige stortingsreferansen til Grunnlovens paragraf 1, som hjemmel for Elverums-fullmakten, desværre bare en erindringsforskyvning. Samme erindringsforskyvning dukket for øvrig opp igjen i Hambros radiotale 9. april 1955.

Det var advokat Chr. Stray som be- svarte representanten Førres spørsmål om hjemmelen. Stray viste til paragraf 17 om regjeringens adgang til å utsette provisoriske anordninger. Paragraf 17 begrenser

imidertid denne adgang til å gjelde anordninger om «Handel, Told, Næringsveie og Politikk» — og videre «dog maa de ikke stridde mod Konstitusjonen og de... af Stortinget givne Love». Regjeringen har etter denne paragraf slett ingen «generell adgang til å utsette provisoriske anordninger», slik presidenten hevdet i sitt svar. Og man kunne iallfall ikke fremskaffe en slik konstitusjonell adgang ved å «bekrefte» paragrafens innskrenkende regler. Statsrettslig står altså både advokat Strays og Hambros argumenter meget svakt. Det var ikke mulig for Stortinget gjennom et simpelt vedtak å skaffe regjeringen en konstitusjonell fullmakt den ikke allerede hadde. Den enkle statsrettslige sannhet kan ikke tåklegges selv om det henvises til de mest patosfylte grunnlovsparagrafer. For så vidt var det atskillig fornuft i den «vilde» representanten Førres bemerkning om at regjeringen ikke behøvde å få en fullmakt den hadde fra før.

Hjemmelen til en slik ubegrenset delegasjon av myndighet lå i selve katastrofesituasjonen. Det var, som Getz sa, unødvendig å lete etter paragrafer. Han kunne ha tilføyd at det var unødvendig med hele generalfullmakten.

De lovgivningstiltak som regjeringen satte i verk fra 9. april 1940 til 13. april 1945 — og som i stor utstrekning gikk langt utenfor rammen av Grunnlovens paragraf 17, både fordi anordningene grep inn på andre områder enn nevnt i paragrafen og fordi de gikk på tvers av gjeldende lover — hadde sikker hjemmel i det som kalles konstitusjonell nødrett.

Da domstolene etter krigen måtte ta standpunkt til gyldigheten av «landssvik-anordningen» og «rettergangsordningen» grep man også straks til «nødretten». I sitt votum i Haaland-saken uttalte således høyesterettsdommer Schjelderup — med tilslutning av hele den øvrige rett:

«Jeg finner det lite tvilsomt at selv den situasjon som ble skapt for vårt land ved det tyske overfall 9. april 1940 måtte gi den utvandede makt en vid adgang til fra den nevnte dag å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold. Utan en slik myndighet ville Kongen — den eneste av våre lovlige statsorganer som, fordi han ikke befant seg i okkupert område, fortsatt hadde sin fulle handlingsfrihet — vært av-

skåret fra å kunne varetta landets interesser...».

Om rettergangsordningen i landssviksakene sier han samme sted at han ikke kan «skjenne at Kongen skulle ha gått utenfor rammen for den lovgivningsmyndighet som den ekstraordinære situasjon måtte hjemle ham».

Samme standpunkt hevdet i Eidsivating lagmannsretts kjennelse av 12. juli 1945.

Jeg synes det er karakteristisk at både Eidsivating lagmannsrett og Høyesterett unngikk å henvise direkte til «Elverums-fullmakten» som hjemmel for krigstidslovgivningen. I dag kan vi vel også være glad over at ikke en egentlig «grunnlovsfremmed» fullmakt, som formelt aldri ble vedtatt, er blitt stående som rettsgrunnlag for den første dødsdom avsagt i Norge etter krigen.

Tilbake blir da å konstatere at heller ikke domstolene hadde bruk for «generalfullmakten» av 9. april 1940.

Hva blir det da igjen av hele «myten om Elverums-fullmakten»? Et parlamentarisk og historisk kuriosum, ikke mer.

Dermed er ikke sagt at man skal redusere verdien av C. J. Hambros politiske innsats 9. april 1940. Hans mesterstykke av nektern statsmannskunst på denne bevegde dag var ikke «Elverums-fullmakten», men at han maktet — på få timers varsel — å få organisert tre ordinære stortingsmøter, på flukt fra en fiende på marsj innover i landet. Vi må aldri glemme det. Men vi må heller ikke glemme at Stortinget den dag satte parlamentaren ut av funksjon og enstemmig erklærte sin tillit til regjeringen Nygaardsvold, og samtidig godkjente en regjeringsskifte som skulle markere at all gammel parti- strid var begravd, at det «ikke lenger var grupper — bare nordmenn».

Nygaardsvold opptrådte visseilig ikke som noen nasjonal helt 9. april, hans tale til Stortinget var pessimistisk og fri for patos. Men med sikkert politisk instinkt sørget han for å markere den nye politiske situasjon, det nye tillitsforhold og det nasjonale samhold. Ved Stortingets enstemmige tillitserklæring fikk Nygaardsvold den fullmakt han ba om da han desillusjonært og nesten motvillig besluttet seg til å ta kampen opp og hevde Norges rett. Det fortjente en plass i norsk historie.