

# Ny vallov med konstitusjonelle nyvinningar: Klageordning og beredskap

Av Eirik Holmøyvik

I 2022 vedtok Stortinget endringar i Grunnlova som innførte ei ny klageordning for stortingsval, riksstyret som eit nytt, domstolsliknande klageorgan og ein beredskapsheimel for stortingsval. Denne artikkelen gjer greie for og drøftar hovudtrekka i dei konstitusjonelle nyvinningane. Artikkelen viser korleis den nye klageordninga og klageorganet oppfyller kravet til effektiv klagebehandling etter EMK fyrste tilleggsprotokoll artikkel 3. Artikkelen drøftar også riksstyrets samansetning og funksjonar, og forholdet mellom riksstyret, Stortinget og Høgsterett i valtvisar. Artikkelen gjer også greie for bakgrunnen og vilkåra for bruk av den nye beredskapsheimelen for stortingsval. Endeleg argumenterer artikkelen for at Stortingets behandling av grunnlovsforslag i samband med ny vallov viser at grunnlovsendringsprosedyren i Grl. § 121 er dysfunksjonell og bør endrast.

Nøkkelord: beredskap, domstolskontroll, grunnlovsending, stortingsvalg, valgloven

Eirik Holmøyvik er professor ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen. Han var medlem av vallovutvalet som utarbeidde forslag til ny vallov i NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg.

## 1 Innleiing<sup>1</sup>

Den 1. juni 2022 vedtok Stortinget 13 paragrafendingar i Grunnlova i samband med ny vallov.<sup>2</sup> Grunnlovsendingane var føreslått av vallovutvalet i NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg.<sup>3</sup> Lovproposisjonen er enno ikkje klår, men grunnlovsvedtaka til Stortinget har avklara at det ikkje blir større endringar i den delen av valordninga som regulerer forholdet mellom røyster og mandat og fordelinga av mandat mellom valkrinsar. Talet på valkrinsar, sperregrense for utjanningsmandat, delingstal og den såkalla arealfaktoren blir verande som før.

---

<sup>1</sup> Forfattaren takkar fagfellen og redaksjonen for gode kommentarar og innspel.

<sup>2</sup> Sjå Grl. §§ 50, 53 (oppheva), 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 (oppheva), 62, 63, 64, 72. I tillegg vedtok Stortinget språklege endringar i § 17 om provisoriske lover.

<sup>3</sup> Forfattaren var medlem av Vallovutvalet.

Sjølv om det ikkje var stemning blant dei folkevalde for endringar i den *politiske* delen av valordninga, vedtok Stortinget likevel tre *juridisk* viktige endringar og konstitusjonelle nyvinningar for stortingsval. For det fyrste er det innført ei ny klageordning for stortingsval i Grl. § 64, noko som er naudsynt for at Noreg skal oppfylle sine plikter etter EMK. For det andre er det oppretta eit nytt domstolsliknande organ, rikssvalstyret, jf. Grl. § 72. Frå no av vil rikssvalstyret behandle alle klager på val til Stortinget, fylkestinget og kommunestyret. For det tredje er det gjeve ein særskilt beredskapsheimel i Grl. § 54, som gjer det mogleg å utsetje eller forlenge valtinget eller halde omval dersom ei usedvanleg hending har hindra ein vesentleg del av veljarane å røyste. Med koronapandemien friskt i minne er det neppe naudsynt å forklare relevansen av ein slik beredskapsheimel.

I denne artikkelen skal eg gjere greie for hovudtrekka ved dei tre nemnde konstitusjonelle nyvinningane. Det er snakk om ordningar som er både prinsipielt og praktisk viktige, og som til saman gjev ei tydelegare rettsstatleg ramme rundt stortingsval. Med rettsstatleg meiner eg i denne samanhengen at avgjerder i samband med feil eller uføresette hendingar i valgjennomføringa, som før inneheldt mykje politisk skjønn, frå no av vil skje på grunnlag av klåre grunnlovs- og lovbestemte reglar. For integriteten til valordninga og demokratiet i Noreg er desse ordningane vel så viktige som ei seinking av sperregrensa eller aldersgrensa for røysterett, som bae vart føreslått, men ikkje vedteke av Stortinget.

Drøftingane i denne artikkelen tek utgangspunkt i lovforslaget til Vallovutvalet.<sup>4</sup> Det kan bli gjort mindre endringar i lovforslaget gjennom behandlinga i departementet og på Stortinget, men hovudtrekka er likevel slått fast i Grunnlova. Departementet har signalisert at lovproposisjonen blir sendt Stortinget våren 2023.<sup>5</sup>

Når Stortinget vedtek etterlengta endringar i Grunnlova, skal vi naturlegvis applaudere våre folkevalde. Likevel er ikkje alt bra. Stortingsbehandlinga av grunnlovsframlegga frå Vallovutvalet illustrerer korleis grunnlovsprosedyren i Grl. § 121 fører til dårlege grunnlovsvedtak. Eg tillèt meg difor eit avsluttande hjartesukk om vår dysfunksjonelle grunnlovsprosedyre.

---

<sup>4</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 361 flg.

<sup>5</sup> Sjø Prop. 1 S (2022–2023) for Kommunal- og distriktsdepartementet, s. 35.

## 2 Ny klageordning for stortingsval

### 2.1 Klageordninga inntil 2022

Frå 1814 til 2022 var systemet i Grunnlova at Stortinget var dommar i sitt eige val. For klager på røysterett og gjennomføringa av stortingsvalet førte alle vegar til Stortinget, jf. dåverande Grl. § 55. Eit rikssvalstyre oppnemnt av Kongen hadde som oppgåve å fordele utjamningsmandat og vere klageinstans for klager på førebuinga og gjennomføringa av stortingsvalet.<sup>6</sup> Rikssvalstyret hadde derimot ikkje kompetanse til å påby omval. Etter å ha vurdert klagen på valet prøvde det nyvalde Stortinget om fullmaktene til dei same nyvalde representantane var gyldige, jf. dåverande Grl. § 64. Altså avgjorde det nyvalde Stortinget om sitt eige val var gyldig.

Fullmaktsprøvinga skjedde ved vanleg fleirtalsvedtak. Det var ingen formkrav eller prosedyrar som hindra det politiske fleirtalet frå å misbruke fullmaktsprøvinga overfor mindretalet. Det finst fleire døme på politisk strid om fullmaktsprøvinga i meir konfliktfylte periodar i norsk politisk historie.<sup>7</sup> Det at systemet for godkjenning av stortingsval har fungert og har hatt legitimitet, må nok tilskrivast ein politisk kultur med lågt konfliktnivå framfor eit solid rettsleg rammeverk. Juridisk teori har likevel peikt på at det er nettopp i slike tider ein bør styrke det rettslege rammeverket for valklager.<sup>8</sup>

### 2.2. Europeisk kritikk mot den norske ordninga

Insentivet til å reformere klageordninga for stortingsval kom frå Europa. Som del av evalueringa av stortingsvalet i 2009 tilrådde OSSE at Noreg opna for domstolskontroll i alle valrelaterte spørsmål og med valresultatet. Dette førte til at regjeringa i 2010 bad Veneziakommisjonen<sup>9</sup> under Europarådet om ei vurdering av «the provisions regarding the adjudication of complaints and appeals, and approval of elections, and how these would relate to Norway's international obligations».<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Sjå vallova av 2002 §§ 4-4 og 13-1 fjerde ledd.

<sup>7</sup> Om Stortingets prøving av fullmaktene på fyrste halvdel 1800-talet, sjå Alf Kaartvedt, *Det Norske Storting gjennom 150 år I*, Gyldendal Norsk Forlag 1964, s. 154–171. For spenningane i 1880- og 1890-åra, sjå Rolf Danielsen, *Det Norske Storting gjennom 150 år II*, Gyldendal Norsk Forlag 1964, s. 107–110. For den historiske bakgrunnen til Grl. § 64, sjå Ola Mestad, «§ 64», i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget 2021, s. 568–570.

<sup>8</sup> Sjå Karl Harald Søvig, «Hvem dømmer i valgtvister?», i Gudrun Holgersen, Kai Krüger og Kåre Lilleholt (red.), *Nybrott og odling: festskrift til Nils Nygaard på 70-årsdagen 3. april 2002*, Fagbokforlaget 2002, s. 625–639.

<sup>9</sup> Det formelle namnet er European Commission for Democracy through Law. Forfattaren er Noregs medlem til Veneziakommisjonen.

<sup>10</sup> CDL-AD(2010)046, Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway, avsn. 1.

Veneziakommisjonen gjekk saman med OSSE og vurderte den norske klageordninga for stortingsval opp mot folkerettslege plikter, i fyrste rekkje FNs konvensjon om sivile og politiske rettar artikkel 2(3) om «effective remedy», rådgjevande «soft law»-standardar som Veneziakommisjonens *Code of Good Practice in Electoral Matters* frå 2002, og komparasjon med andre medlemsstatar i Europarådet. I konklusjonen var Veneziakommisjonen og OSSE klare på at «the system of appeals in electoral matters does diverge from international commitments and standards, as well as good practice».<sup>11</sup> Resepten var tilsvarande klår: «In order to meet international standards and commitments, Norway should include the judiciary in the process of electoral dispute resolution. It should provide for final appeal on all election-related complaints to a court. Furthermore, the final validation of the election should include a possibility of appeal to a high judicial body, such as the Supreme Court. This solution would entail the need for a constitutional amendment.»<sup>12</sup>

I regjeringsapparatet i Oslo vart den kritiske rapporten til Veneziakommisjonen og OSSE trygt plassert i ei skuff. Åra gjekk utan at noko skjedde. Før i 2017. Då vedtok Stortinget den politisk omstridde regionsreforma. Når fylke vart slåtte saman, førte det til eit skilje mellom dei fylkesadministrative einingane og valdistrikta. Etter Grunnlova § 56 skal det vere 19 valdistrikt, og under vallova av 2002 samsvarte valdistrikta med dei gamle fylka. Brått vart tida moden for ein revisjon av vallova. I 2017 nedsette regjeringa Vallovutvalet for å utarbeide forslag til ei ny vallov. Rapporten frå Veneziakommisjonen og OSSE vart henta fram frå skuffa, og regjeringa bad Vallovutvalet om å vurdere valklageordninga i lys av kritikken.

I NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, kom Vallovutvalet til same konklusjon som Veneziakommisjonen og OSSE: Borgarane måtte få «adgang til å få tvister om valget, også om godkjenningen av valget, prøvd av en uavhengig juridisk instans».<sup>13</sup> Som grunngeving viste Vallovutvalet til potensialet for misbruk ved at Stortinget er dommar i eige val, og at Noreg er «folkerettslig og internrettslig forpliktet til å ha en ordning med uavhengig juridisk prøving av valget».<sup>14</sup> Med dette siste meinte Vallovutvalet at den norske valklageordninga no var i strid med retten til frie og hemmelege val i EMK fyrste tilleggsprotokoll artikkel 3 (EMK P1-3). Den tilsvarande retten følgjer også av Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum, sjå straks nedanfor.

---

<sup>11</sup> CDL-AD(2010)046, Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway, avsn. 43.

<sup>12</sup> CDL-AD(2010)046, Joint Opinion on the Electoral Legislation of Norway, avsn. 44.

<sup>13</sup> NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 294.

<sup>14</sup> NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 294.

### 2.3 «Effective examination»-prinsippet i EMDs praksis

I tillegg til kritikken til Veneziakommisjonen og OSSE er rettsutviklinga i EMD ein viktig grunn for Vallovutvalets framlegg om å endre klageordninga for stortingsval og utforminga av denne.

EMDs praksis vil dessutan kunne vere relevant for tolkinga av dei reglane i Grunnlova og vallova som gjeld stortingsval. I 2014 vedtok Stortinget ein ny Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum, som seier at «[s]tortingsrepresentantane blir valde gjennom frie og hemmelege val». Ordlyden minner om EMK P1-3, som gjev ein individuell rett til frie og hemmelege val. Slik må vi også tolke Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum. Denne føresegna kom inn i Grunnlova i 2014 som ein del av menneskerettsreforma. På Stortinget viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til at også «retten til frie og hannelige val» i Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum var «en del av de sivile og politiske menneskerettighetene».<sup>15</sup> Tilsvarende forstod Menneskerettsutvalet frie og hemmelege val som ein individuell rett på same måte som EMK P1-3. Av omsyn til Grunnlovas systematikk vart retten likevel plassert i kapittel C saman med røysteretten, framfor i kapittel E med dei andre menneskerettane.<sup>16</sup> Ut frå dei tolkingsprinsippa Høgsterett har trekt opp, tilseier desse førearbeida at EMDs praksis på grunnlag av EMK P1-3 vil kunne ha tilsvarende vekt ved tolkinga av Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum som føresegner i EMK har for tolkinga av parallelle menneskerettsføresegner i Grunnlova kapittel E.<sup>17</sup>

Då EMD byrja å tolke P1-3 slik at den krev eit uavhengig og upartisk klageorgan i valtvisar, inkludert tvistar om godkjenning av valet, førte det til ei intern spenning i Grunnlova frå vedtakinga av Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum og fram til endringane i 2022. Reglane om klagerett og godkjenning av stortingsvalet i Grl. §§ 55 og 64 respektive var ikkje i samsvar med retten til frie og hemmelege val i Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum tolka i lys av EMK P1-3.

Eg skal difor kort gjere greie for rettsutviklinga i EMD.

Om lag på same tid som Veneziakommisjonen og OSSE retta kritikk mot Noreg, fekk retten til effektiv og uavhengig behandling av valklager auka merksemd i EMD. Grunnlaget er EMK P1-3, som pålegg statane å halde «free elections at reasonable intervals by secret

---

<sup>15</sup> Sjø Innst. 186 S (2013–2014) s. 32.

<sup>16</sup> Sjø Dokument 16 (2011–2012) s. 253–254.

<sup>17</sup> Sjø Rt. 2015 s. 93 (Maria), avsn. 57 og 60, Rt. 2015 s. 155 (Rwanda), s. 40 og 44, HR-2016-2554-P (Holship), avsn. 81.

ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature». Ordlyden rettar seg berre mot statane, men ein individuell rett til frie og hemmelege val vart tolka inn av EMD i domstolens fyrste sak om P1-3, *Mathieu-Mohin and Clerfayt mot Belgia*, i 1987.<sup>18</sup> Lenge hadde EMD ei forsiktig tilnærming til P1-3, og nekta å tilkjenne individa prosessuelle rettar etter EMK artikkel 6 for utøving av såkalla «political rights» i P1-3.<sup>19</sup> Dermed var det vanskeleg å nå fram med krav etter EMK om at valtvistar skulle behandlast av eit upartisk og uavhengig tribunal med prosessuelle garantiar for ei rettviss saksbehandling.

Rundt 2010 skjedde det eit skifte i EMDs tilnærming til valtvistar. I *Namat Aliyev mot Aserbajdsjan* slo EMD fast at P1-3 påla statane ei positiv plikt til å etablere eit nasjonalt system for «effective examination» av valklager.<sup>20</sup> I dommen uttalte EMD at ordningar som sikrar effektiv behandling av valklager, «is one of the essential guarantees of free and fair elections [...] and an important device at the State's disposal in achieving the fulfilment of its positive duty under Article 3 of Protocol No. 1».<sup>21</sup> Kravet til «effective examination» er eit systemkrav til statane, noko som betyr at klagaren, i motsetnad til etter nasjonal rett, ikkje må sannsynleggjere at brot på nasjonal vallovgjeving har påverka valresultatet.<sup>22</sup> Inspirert av retten til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 må klagaren setje fram «a very serious and arguable claim disclosing an appearance of a failure to hold free and fair elections in his constituency».<sup>23</sup> Dersom det er tilfellet, vil EMD kunne kome til at retten til frie og hemmelege val etter P1-3 er krenka sjølv om manglane ved klagebehandlinga ikkje bryt med P1-3 kvar for seg, men der dei til saman utgjer ein risiko for vilkårleg klagebehandling som undergrev tilliten til valgjennomføringa og -resultatet.<sup>24</sup>

Kravet om «effective examination» av valklager er lagt til grunn og utbrodert av EMD i ei rekkje dommar sidan 2010. I desse dommane har EMD i praksis tolka inn i EMK dei sentrale momenta frå Veneziakommisjonenens *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Det

---

<sup>18</sup> Sjø EMDs plenumsdom, *Mathieu-Mohin and Clerfayt mot Belgia*, nr. 9267/81, 02.03.1987, avsn. 48–52. Sjø vidare om utviklinga i tolkinga av P1-3 i Augustín Ruiz Robledo, «The Construction of the Right to Free Elections by the European Court of Human Rights», i *Cambridge International Law Journal* 2018, s. 225–240.

<sup>19</sup> Sjø EMDs dom, *Pierre Bloch mot Frankrike*, nr. 24194/94, 21.10.1997, avsn. 50–51. Den same innskrenkande tolkinga hadde også blitt gjort av Kommisjonen, sjå avvísingsavgjerdene *Priorello mot Italia*, nr. 11068/84, 06.05.1985; *I. Z. mot Hellas*, nr. 18997/91, 28.02.1994.

<sup>20</sup> Om innhaldet i EMDs prinsipp om «effective examination» av valklager, sjå Eirik Holmøyvik, «The Right to an Effective (and Judicial) Examination of Election Complaints», i Philip Czech, Lisa Heschl, Karin Lukas, Manfred Nowak, Gerd Oberleitner (red.), *European Yearbook of Human Rights 2021*, Intersentia 2021, s. 541–567.

<sup>21</sup> EMDs dom, *Namat Aliyev mot Aserbajdsjan*, nr 18705/06, 08.04.2010, avsn. 81.

<sup>22</sup> Sml. vallova 2002 § 13-3 tredje ledd.

<sup>23</sup> EMDs dom, *Namat Aliyev mot Aserbajdsjan*, nr 18705/06, 08.04.2010, avsn. 79.

<sup>24</sup> Sjø til dømes EMDs dom, *Gahramanli og andre mot Aserbajdsjan*, nr. 36503/11, 08.10.2015, avsn. 79.

betyr at P1-3 stiller visse krav til klageordningar ved demokratiske val. For det fyrste må avgjerder i valtvisar byggje på klåre og føreseielege reglar.<sup>25</sup> For det andre må det faktiske høvet til å klage ikkje bli hindra av for rigide formelle krav.<sup>26</sup> For det tredje må klageordninga gje eit effektivt rettsmiddel. Til dømes må fristreglar,<sup>27</sup> jurisdiksjonsreglar<sup>28</sup> og prosessreglar<sup>29</sup> gjere det mogleg for klageorganet å vurdere klagen og rette feilen.<sup>30</sup> For det fjerde må det vere prosessuelle garantiar for at klagesaksbehandlinga er rettvis, som kontradiksjon og grunnjevne avgjerder.<sup>31</sup> Kort sagt stiller no P1-3 liknande krav til behandlinga av valklager som artikkel 6 gjer i sivile saker. Det tidlegare skiljet til EMD mellom sivile rettar etter artikkel 6 og politiske rettar etter P1-3 er langt på veg utviska i praksis. Dette gjeld også kravet til at klageorganet må vere upartisk og uavhengig, som var særleg utfordrande for den klageordninga som gjaldt i Noreg fram til 2022. Alt i *Grosaru mot Romania* frå 2010 slo EMD fast at eit klageorgan der parlamentsmedlemmer var i fleirtal, ikkje var tilstrekkeleg upartisk og uavhengig til å avgjere valklager.<sup>32</sup>

EMD tok prinsipielt stilling til ordninga med at parlamentet godkjenner og er dommar i sitt eige val, i storkammerdommen *Mugemangango mot Belgia* frå 2020.<sup>33</sup> Konkret gjaldt saka klageordninga til delstatsparlamentet i Vallonia. Ein kandidat ved valet i 2015 kravde omteljing etter å ha tapt mandatet med 14 røyster medan over 20 000 røyster vart forkasta. Parlamentet avviste klagen. I vedtaket deltok også dei nyvalde medlemmene frå den valkrinsen som klagen gjaldt.

---

<sup>25</sup> Sjø EMDs dom, *Riza og andre mot Bulgaria*, nr. 48555/10 and 48377/10, 13.10.2015, avsn. 176.

<sup>26</sup> Sjø EMDs dom, *Namat Aliyev mot Aserbajdsjan*, nr. 18705/06, 08.04.2010, avsn. 85.

<sup>27</sup> Sjø EMDs dom, *Gahramanli og andre mot Aserbajdsjan*, nr. 36503/11, 08.10.2015, avsn. 86; EMDs dom, *Abdalov og andre mot Aserbajdsjan*, nr. 28508/11, 37602/11 og 43776/11, 11.07.2019, avsn. 100.

<sup>28</sup> Sjø EMDs dom, *Grosaru mot Romania*, nr. 78039/01, 02.03. 2010, avsn. 54–56; EMDs dom, *Ofensiva tinerilor mot Romania*, nr. 16732/05, 15.12. 2015, avsn. 60; EMDs storkammerdom, *Mugemangango mot Belgia*, nr. 310/15, 10.07.2020, avsn. 135–139.

<sup>29</sup> Sjø EMDs dom, *Paunović og Milivojević mot Serbia*, nr. 41683/06, 24.05.2016, avsn. 46–48; EMDs dom, *Petkov og andre mot Bulgaria*, nr. 77568/01, 178/02, og 505/02, 11.06.2009, avsn. 82.

<sup>30</sup> Sjø slik i EMDs dom, *Davydov og andre mot Russland*, nr. 75947/11, 30.05.2017, og EMDs dom, *Political Party 'Patria' og andre mot Moldova*, nr. 5113/15 og 14 andre, 04.08.2020.

<sup>31</sup> Sjø til dømes EMDs dom, *G.K. mot Belgia*, nr. 58302/10, 21.05.2019, avsn. 60–61; EMDs dom, *Uspaskich mot Litauen*, nr. 14737/08, 20.12.2016, avsn. 94.

<sup>32</sup> Sjø EMDs dom, *Grosaru mot Romania*, nr. 78039/01, 02.03. 2010, avsn. 54 og 34. For ein analyse av dommen, sjå Eirik Holmøyvik, «Den norske klageordninga ved stortingsval og europeisk rett», i Iris Nguyen Duy, Sunniva Bragdø-Ellenes, Inge Lorange Backer, Svein Eng og Bjørn Erik Rasch (red.), *Uten sammenligning. Festskrift til Eivind Smith 70 år*, Fagbokforlaget 2020, s. 307–321.

<sup>33</sup> EMDs storkammerdom, *Mugemangango mot Belgia* [storkammer], nr. 310/15, 10.07.2020. Forfattaren var ein av rapportørane på Veneziaakommisjonens *amicus curiae* til storkammeret, sjå Veneziaakommisjonen, CDL-AD(2019)021, *Amicus Curiae Brief for the European Court of Human Rights in the Case of Mugemangango v. Belgium*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)021-e) [lest 26.09.2022].

Storkammeret i EMD viste til «effective examination»-prinsippet, og konstaterte brot på P1-3 på tre grunnlag.<sup>34</sup> For det fyrste gav lova parlamentet for vidt skjønn i avgjerda. For det andre fanst det ingen prosessuelle garantiar mot vilkårleg klagebehandling. For det tredje, og viktigast, kunne ikkje parlamentet reknast som upartisk når det tok stilling til klager på eige val. Sjølv om EMD ikkje tok steget heilt ut og avviste generelt at eit parlament kan vere tilstrekkeleg upartisk til å behandle klager på eige val, er det vanskeleg å sjå korleis dette kan skje i praksis. EMD har tidlegare slått fast at parlamentsmedlemmer aldri kan vere politisk nøytrale.<sup>35</sup> Storkammeret presiserte også at «a judicial or judicial-type remedy, whether at first instance or following a decision by a non-judicial body», vil vere tilstrekkeleg for å oppfylle krava i P1-3.<sup>36</sup> I alle høve er det klårt at storkammerdommen slo beina under den norske klageordninga for stortingsval inntil 2022.

Storkammerdommen er utforma slik at han får prejudikatsverknad for andre land der parlamentet er dommar i eige val. I tillegg til Belgia og Noreg gjeld dette Danmark, Island, Italia, Luxembourg og Nederland. Utover Noreg har berre Luxembourg teke initiativ til å innføre domstolskontroll, noko som krev grunnlovsending også der og i dei andre landa.<sup>37</sup> Særleg har dommen ført til hovudbry i Danmark, der grunnlovsprosedurens krav om nyval og folkerøysting gjer det politisk svært krevjande å få gjennomført dei nødvendige grunnlovsendingane.<sup>38</sup> Danmark intervenerte også til støtte for Belgia overfor storkammeret. Det danske argumentet om at Danmark var eit så eksemplarisk demokrati at det ikkje var naudsynt med rettslege garantiar mot misbruk av fleirtalsmakt, fall for døve øyre i Strasbourg.<sup>39</sup> Utover dei landa der parlamentet er dommar i eige val, stiller storkammerdommen spørsmål ved klageordningar der parlamentsmedlemmer utgjer fleirtalet i klageorganet, som den svenske Valprövningsnämnden.

---

<sup>34</sup> For ein analyse av dommen, sjå Eirik Holmøyvik, «The Right to an Effective (and Judicial) Examination of Election Complaints», i Philip Czech, Lisa Heschl, Karin Lukas, Manfred Nowak, Gerd Oberleitner (red.), *European Yearbook of Human Rights 2021*, Intersentia2021, s. 541–567.

<sup>35</sup> Sjø EMDs storkammerdom, *Ždanoka mot Latvia*, nr. 58278/00, 16.03.2006, avsn. 117.

<sup>36</sup> Sjø EMDs storkammerdom, *Mugemangango mot Belgia*, nr. 310/15, 10.07.2020, avsn. 139.

<sup>37</sup> Om grunnlovsreformen, sjå Carola Sauer, «Luxembourg’s constitutional crescendo: will incremental reforms succeed where overhaul failed?», <https://constitutionnet.org/news/luxembourgs-constitutional-crescendo-will-incremental-reforms-succeed-where-overhaul-failed> [lest 28.09.2022]. Om endringa av klageordninga, sjå Veneziakommisjonens rapport CDL-AD(2019)003, Luxembourg, Opinion on the proposed revision of the Constitution, avsn. 82.

<sup>38</sup> Sjø Morten Skærbæk, «Ekspert: Ny menneskeretsdom utfordrer grundloven», *Politiken*, 21.08.2020. <https://politiken.dk/indland/art7890162/Ekspert-Ny-menneskeretsdom-utfordrer-Grundloven> [besøkt 28.09.2022].

<sup>39</sup> Sjø EMDs storkammerdom, *Mugemangango mot Belgia*, nr. 310/15, 10.07.2020, avsn. 66.



## 2.4 Todelt juridisk prøving

Vallovutvalets tilnærming til den norske klageordninga var at ho ikkje burde endrast meir enn naudsynt for å sikre ei uavhengig juridisk prøving.<sup>40</sup> Difor vil Stortinget framleis godkjenne fullmaktene til representantane, som det har gjort sidan 1814. Skilnaden er at Stortingets høgtidlege vedtak blir ramma inn med uavhengig juridisk prøving i forkant og i etterkant. Fyrst skal ein ny og uavhengig klageinstans, riksvalstyret, avgjere alle klager på valgjennomføringa *før* Stortinget godkjenner fullmaktene til representantane. Deretter er det opna for domstolskontroll av Stortingets vedtak ved Høgsterett.

Ein kan innvende at det er omstendeleg med juridisk prøving både av riksvalstyret og eventuelt Høgsterett. I tillegg til omsynet til Stortingets høgtidlege rolle viste Vallovutvalet her til to konstitusjonelle grunnar for ikkje å late riksvalstyret vere siste instans.<sup>41</sup> For det fyrste vil avgjerd av ein tvist om valresultatet vere dømande verksemd, sidan det handlar om å ta stilling til om reglar i lov og forskrift er følgde. Synspunktet er at ei slik avgjerd i siste instans bør følgje normalordninga og leggjast til Høgsterett, jf. Grl. §§ 88 og 90. For det andre viste Vallovutvalet til at Høgsterett er det einaste organet utanfor Stortinget sjølv som Grunnlova gjev ein kontrollfunksjon overfor Stortinget, jf. Grl. § 89. I kraft av å ha utøvd denne kontrollfunksjonen i 200 år vil Høgsterett ha særskilt autoritet og legitimitet til å kontrollere Stortingets godkjenning av valet. Erfaringar frå andre land tilseier at strid om valresultatet kan føre landet ut i ei politisk og konstitusjonell krise, noko som stiller særleg store krav til kontrollorganet. Av denne grunnen har Vallovutvalet i lovforslaget gått inn for at Høgsterett skal behandle saka i plenum, men det er ikkje eit krav etter Grl. § 64.<sup>42</sup>

Når Høgsterett no har fått jurisdiksjon over valtvistar, har vår øvste domstol orda sine noko meir i behald når den i årsmeldings form omtalar seg sjølv som ein forfatningsdomstol.<sup>43</sup>

Det er verdt å merke seg at val til Sametinget vil framleis ha den modellen for klageordning som var gjeldande for stortingsval inntil 2022. Sametinget er øvste valstyresmakt, jf. samelova § 2-10, og avgjer alle klager i samband med førebuinga og gjennomføringa av valet. Det nyvalde Sametinget avgjer også om sitt eige val er gyldig, og påbyr omval.<sup>44</sup> Vallovutvalet føreslo likevel ikkje endringar i klageordninga for sametingsval. Mandatet var her avgrensa til praktiske sider ved valgjennomføringa,

---

<sup>40</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 294.

<sup>41</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 294–295.

<sup>42</sup> Sjø § 14-12 andre ledd i lovforslaget.

<sup>43</sup> Sjø Noregs Høgsterett, *Årsmelding 2022*, s. 5: «Høyesterett er altså rikets øverste forfatningsdomstol, forvaltningsdomstol, tvistedomstol og straffedomstol.»

<sup>44</sup> Sjø forskrift 19. desember 2008 nr. 1480 om valg til Sametinget §§ 76 og 77.

og vallovutvalet skulle ikkje vurdere dei overordna sidene ved valordninga til Sametinget.<sup>45</sup> Dei europeiske tilrådingane og EMK P1-3 rettar seg dessutan ikkje mot val til organ som Sametinget.

Retten til frie val i EMK P1-3 er avgrensa til val som gjeld «the choice of the legislature». Denne ordlyden er av EMD tolka slik at den ikkje er avgrensa til nasjonale parlament. Også lokale folkevalde organ kan vere omfatta etter ei konkret vurdering av den konstitusjonelle strukturen i landet.<sup>46</sup> For at lokale eller regionale folkevalde organ skal vere rekna som «legislature» etter EMK P1-3, er det ikkje tilstrekkeleg at desse i lov er delegert kompetanse til å gje forskrifter eller andre generelle normeringar. EMD krev at slike organ anten i grunnlova eller andre konstitusjonelle reglar er tildelt «inherent primary rulemaking powers» uavhengig av det nasjonale parlamentet.<sup>47</sup> Det er typisk i føderalstatar eller i heilstatar med grunnlovfesta lovgjevande kompetansar for lokale styringsnivå, som i Italia, at EMD har gjeve P1-3 verknad for val til andre folkevalde organ enn det nasjonale parlamentet.<sup>48</sup>

Etter dette er det klårt at Sametinget ikkje vert rekna som «legislature» etter EMK P1-3. Sametinget har verken primær eller delegert lovgjevande kompetanse. Ifølgje samelova § 2-1 er Sametinget eit rådgjevande organ som kan delegerast visse forvaltningsoppgåver knytte til løyving av midlar til samiske føremål.

Sjølv om EMK P1-3 ikkje pålegg Noreg å endre klageordninga for Sametinget, kan omsyna bak kravet om eit uavhengig og upartisk klageorgan likevel vere relevante for sametingsval. Sametinget er ein viktig institusjon for den samiske folkegruppa både internt og overfor nasjonale styresmakter. Sametinget spelar også ei viktig rolle i å oppfylle statens plikt etter Grl. § 108 til å tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv. Dette konstitusjonelle ankerfestet og funksjonen som nasjonalt representativt organ for Noregs einaste urfolk set Sametinget i ei særstilling. For legitimiteten til Sametinget vil uavhengig og upartisk prøving av klager på førebuing og gjennomføring av valet vere like viktig som for andre folkevalde organ. Vilkår for røysterett til sametingsval etter samelova § 2-6 fyrste ledd har dessutan fleire variablar enn røysterett etter vallova og er til dels skjønnsprega. Det kan difor vere vel så stort praktisk behov for ein uavhengig og upartisk klageinstans for sametingsval som for val til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

## 2.5. Riksvalstyret

Det nye klageorganet riksvalstyret er regulert nokså detaljert i Grl. § 72. Dette er eit domstolsliknande organ med ein samansetnad og saksbehandlingsreglar som er meint å oppfylle vilkåra etter EMK P1-3 og kvalifisere som «tribunal» etter artikkel 6.

Samansetnaden til riksvalstyret er meint å sikre at eit fleirtal av medlemmene er sjølvstendige og upartiske i samsvar med krava stilt av EMD, Venezia-kommisjonen og OSSE. Riksvalstyret skal ha fem medlemmer og like mange varamedlemmer oppnemnde av

---

<sup>45</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 20–21.

<sup>46</sup> Sjø EMDs plenumsdom, *Mathieu-Mohin and Clerfayt mot Belgia*, nr. 9267/81, 02.03.1987, avsn. 53.

<sup>47</sup> Sjø til dømes EMDs avvisingsavgjerd, *Mólka mot Polen*, nr. 56550/00, 11.04.2006 (ikkje nummerert).

<sup>48</sup> Sjø EMDs avvisingsavgjerd, *Repetto Visenti mot Italia*, nr. 42081/10, 09.03.2021, avsn. 22–23; EMDs dom, *Miniscalco mot Italia*, nr. 55093/13, 17.06.2021, avsn. 75–79.

Stortinget for fire år av gongen. Grunnen til at oppnemninga er lagt til Stortinget og ikkje Kongen, er at Stortinget vil kunne gje større offentleg merksemd og debatt om oppnemningane.<sup>49</sup> Tre av medlemmene og varamedlemmene må vere dommarar. Leiaren må også vere dommar. I førearbeida er det lagt til grunn at dommarane veljast blant fast utnemnde dommarar.<sup>50</sup> Tanken er at den vanlege utnemningsprosedyren for dommarar sikrar at dei er sjølvstendige og upartiske. Med det er det ikkje behov for særskilte garantiar i Stortingets saksbehandling mot politiske oppnemningar, til dømes krav om kvalifisert fleirtal og uavhengig innstilling. For dei to medlemmane som ikkje er dommarar, stiller Grl. § 72 ingen andre krav enn at desse ikkje kan vere aktive politikarar i regjeringsapparatet, på Stortinget (inkludert varamedlemmer og politiske rådgjevarar) og i fylkesting og kommunestyre. Det er vidare gjeve reglar i Grl. § 72 som vernar mot at eit knapt fleirtal på Stortinget kan seie opp vervet til medlemmer i riksstyret.

Eit anna berande føremål ved samansetnaden og oppnemninga av riksstyret er at det skal byggje og ha særskilt juridisk ekspertise på vallovgjevinga.<sup>51</sup> I utgangspunktet vil dommarmedlemmane sikre allmenn juridisk ekspertise. Vallovgjevinga er derimot prega av særlege omsyn og tekniske reglar som er lite kjende blant juristar flest og som vert praktisert hovudsakleg av valmedarbeidarar i kommunane, i Valdirektoratet og i Kommunal- og distriktsdepartementet. For valtvistar er det dessutan særleg strenge tidsfristar for både klage og avgjerd.<sup>52</sup> I forslaget til ny vallov er den generelle klagefristen fire dagar etter valdagen, men sju dagar for visse avgjerder i god tid før valet og godkjenning av valet i etterkant. Riksstyret skal behandle klager «uten ugrunnet opphold». Omsynet som ligg bak, er at feil kan bli retta før valdagen og at klager på valresultatet ikkje skal så tvil om legitimiteten til det nyvalde parlamentet og påfølgjande regjeringsskiping. Eit anna særtrekk for valklager er at det ikkje er andre formkrav enn at dei må vere skriftlege. Som nemnt stiller «effective examination»-prinsippet etter EMK og Venezia-kommisjonenens *Code of Good Practice in Electoral Matters* krav til både raske avgjerder<sup>53</sup> og uformelle klageprosedyrar.<sup>54</sup> Desse særtrekka krev at klageorganet har tilstrekkeleg ekspertise på regelverket til raskt å kunne ta

---

<sup>49</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 295.

<sup>50</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 335.

<sup>51</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 294–295.

<sup>52</sup> Sjø §§ 14-8 fjerde ledd og 14-10 sjette ledd i lovforslaget. Europeiske normer for «beste praksis» krev avgjerder i valklager innan 3–5 dagar i fyrste instans, jf. Venezia-kommisjonen, CDL-AD(2002)023rev2, *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Guideline II.3.3.g.

<sup>53</sup> Sjø EMDs dom, *Gahrmanli og andre mot Aserbajdsjan*, nr. 36503/11, 08.10.2015, avsn. 86; EMDs dom, *Abdalov og andre mot Aserbajdsjan*, nr. 28508/11, 37602/11 og 43776/11, 11.07.2019, avsn. 100.

<sup>54</sup> Sjø EMDs dom, *Namat Aliyev mot Aserbajdsjan*, nr. 18705/06, 08.04.2010, avsn. 85.

stilling til klager og forstå kva forhold dei gjeld. For å sikre at riksvallstyret får særleg ekspertise på valloggjevinga, gjorde Vallovutvalet to grep.

For det fyrste vert klager på både stortingsval, fylkestingsval og kommunestyreval samla under eitt klageorgan. Etter vallova av 2002 vart klager på stortingsval avgjort av Stortinget, medan klager på fylkestingsval og kommunestyreval vart avgjort av departementet.<sup>55</sup> No vert alle valklager avgjort av riksvallstyret. Riksvallstyret vert oppnemnt 1. januar frå det andre årsskiftet etter stortingsvalet. Dette gjer at riksvallstyret vil behandle klager for det påfølgjande fylkesting- og kommunestyrevalet i oppnemningsåret og deretter to år seinare for stortingsvalet. Starten på funksjonsperioden er valt for å vere sikker på at eit riksvallstyre er ferdig med å behandle klagenes for det føregåande stortingsvalet før eit nytt riksvallstyre tek over.<sup>56</sup>

For det andre inneheld ikkje Grl. § 72 noko forbod mot å nemne opp att medlemmene av riksvallstyret. I forslaget til ny vallov er det tvert om presisert at medlemmane av riksvallstyret kan (og bør) nemnast opp att. Føremålet er å sikre kontinuitet i riksvallstyret og med det byggje ekspertise på valtvistar.<sup>57</sup>

Riksvallstyret er eit organ under Stortinget. Vallovutvalet vurderte det slik at det ikkje var god ressursbruk å etablere eit fast sekretariat for eit organ som fungerer i kortare periodar annakvart år.<sup>58</sup> Difor er det føreslått at Stortingets administrasjon også skal vere sekretariat for riksvallstyret.<sup>59</sup> Eit alternativ var å leggje sekretariatet til Klagenemndssekretariatet, som er felles klagenemnd for fleire offentlege nemnder. Vallovutvalet vurderte det likevel slik at Klagenemndssekretariatet ikkje har den same kunnskapen om valloggjevinga som administrasjonen på Stortinget. For å hindre at Stortinget instruerer administrasjonen når den fungerer som sekretariat for riksvallstyret, inneheld lovforslaget eit forbod mot dette.

Stortinget valde 8. desember 2022 det fyrste riksvallstyret etter dei nye reglane i Grl. § 72.<sup>60</sup> Dette riksvallstyret vil likevel ikkje vere i funksjon til kommune- og fylkestingsvalet hausten 2023, då dette valet vil bli gjennomført etter vallova av 2002. Venteleg vil det nye riksvallstyret vere operativt til stortingsvalet i 2025.

---

<sup>55</sup> Sjø vallova § 13-2 fjerde ledd.

<sup>56</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 406.

<sup>57</sup> Sjø § 4-1 tiande ledd i lovforslaget og merknadane i NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 363.

<sup>58</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 297–298.

<sup>59</sup> Sjø § 4-1 ellefte ledd i lovforslaget.

<sup>60</sup> Sjø Innst. 107 S (2022–2023).

## 2.6. Saksbehandlingsreglar for riksstyret

Forslaget til saksbehandlingsreglar for riksstyret speglar omsynet til rask klagebehandling.<sup>61</sup> Saksbehandlinga i riksstyret skal som hovudregel vere skriftleg, men riksstyret kan samtykke i munnleg høyring dersom det er «særlige grunner» til det. Dette bidreg til kontradiksjon, som også vert sikra ved at klagaren skal få høve til å uttale seg om grunngevinga til det organet klagen gjeld. Riksstyret kan også bestemme at møte skal gå for opne dører. Av omsyn til legitimiteten til valordninga bør riksstyret halde opne møter dersom klagen har særleg stor offentleg interesse.

Vidare krev lovforslaget at riksstyret skal grunnkje avgjerdene sine etter reglane for enkeltvedtak i forvaltningslova, som gjeld generelt for verksemda til riksstyret.<sup>62</sup> Vallovutvalet la i denne samanhengen særleg vekt på veljaranes tillit til avgjerdene til riksstyret,<sup>63</sup> men grunnjevingsplikta er også viktig for konsekvent og stabil praksis seinare.<sup>64</sup> Det allmenne forvaltningsrettslege kravet om skjerpa grunnjevingsplikt ved inngripande vedtak overfor private bør ha overføringsverdi for valklager som anten har stor offentleg interesse eller som kan påverke mandatfordelinga i eit valdistrikt.<sup>65</sup> Rett nok skal riksstyret avgjere saka «uten ugrunnet opphold», som i førearbeida er forstått på same måte som i forvaltningslova § 11a.<sup>66</sup> I dette kravet ligg det at tidsbruken må kunne tilpassast konsekvensane av avgjerda, og at lengre saksbehandlingstid er forsvarleg dersom klagen er særleg viktig eller kompleks.

Saksbehandlingsreglane i lovforslaget er meint å oppfylle dei krava som er utvikla i EMDs praksis om «effective examination» etter EMK P1-3, sjå punkt 2.3. Ved tvil er det klart at føresegnene i den nye vallova må tolkast i lys EMK P1-3, jf. også menneskerettslova § 3.

## 2.7 Riksstyrets funksjonar

Riksstyret har to funksjonar: Det skal drive individuell klagebehandling, og det skal avgjere om valet er gyldig.<sup>67</sup>

Fyrst skal riksstyret ta stilling til individuelle klager kvar for seg og avgjere om det har skjedd feil. Med feil meinast brot på føresegner i Grunnlova, vallova og valforskrifta om

---

<sup>61</sup> Sjø § 14-10 i lovforslaget.

<sup>62</sup> Sjø § 14-10 femte ledd i lovforslaget.

<sup>63</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 297.

<sup>64</sup> Sjø slik Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgåve, Universitetsforlaget 2018, s. 287.

<sup>65</sup> Sjø Rt. 1981 s. 745 (Isene), Rt. 1988 s. 414 (Hesby) og Rt. 2000 s. 1066.

<sup>66</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 297.

<sup>67</sup> Sjø § 14-11 fyrste og sjette ledd i lovforslaget.

førebuing og gjennomføring av val, brot på dei objektive vilkåra i straffelova §§ 151–154 (røystekjøp, røystesal, urettmessig valdeltaking, etterfølgjande påverknad på valresultatet), samt feil ved valoppgeret.<sup>68</sup>

Før rikssvalstyret kjem inn i biletet, kan likevel det organet som treffe vedtaket (stemmestyret, valstyret, fylkesvalstyret, distriktsvalstyret, departementet), gjere om på vedtaket dersom det er samd i klagen.<sup>69</sup> Det er dette vedtaket som kan klagast inn for rikssvalstyret.

Dersom rikssvalstyret kjem til at det har skjedd ein feil, skal det påleggje dei relevante valorgana å rette feilen så langt det er mogleg. Det kan til dømes gjelde feil ved behandling av listeforslag, som kan rettast før valet, eller feil i manntalet eller i vallokalet, som kan rettast før valet blir avslutta. Dersom det ikkje er mogleg å rette feilen, må rikssvalstyret ta stilling til om det er sannsynleg at feilen har påverka den samla fordelinga av mandat mellom listene i valdistriktet. I denne vurderinga kan rikssvalstyret ta med andre klager frå same valdistrikt. Vurderingstemaet er altså den akkumulerte verknaden av feila.<sup>70</sup> Dersom rikssvalstyret kjem til at feilen medfører at valet er ugyldig, skal det påby omval i den kommunen eller dei kommunane der det er sannsynleg at feilen har påverka fordelinga av røyster mellom listene. Reglane for omval i den nye vallova byggjer altså på eit resultatprinsipp: Det er verknaden av feil for mandatfordelinga og retting på lågast mogleg nivå som styrer avgjerda om omval, og ikkje alvoret i lovbrotet, offentleg merksemd eller andre forhold.

Etter at behandlinga av individuelle klager er ferdig, skal rikssvalstyret gjere ei samla vurdering av om valet er gyldig, og eventuelt påby omval etter reglane nemnde ovanfor.<sup>71</sup> Denne vurderinga vil bli gjort etter utløpet av klagefristane for valoppgeret og departementets fordeling av utjanningsmandat. I denne samla «sluttvurderinga» kan rikssvalstyret også ta omsyn til nye forhold som det ikkje er klaga på. Det betyr at rikssvalstyret kan ta omsyn til klager som det tidlegare har avvist, til dømes fordi klagen var sett fram for seint.

Vurderingstema på dette stadiet er om det er sannsynleg at feil i valgjennomføringa *samla sett* har påverka den *samla* mandatfordelinga mellom listene. Det at det er den samla mandatfordelinga som er avgjerande, betyr at rikssvalstyret ikkje skal påby omval dersom feil gjer at ei liste mistar eit direktemandat i eit valdistrikt, men får eit ekstra utjanningsmandat

---

<sup>68</sup> Sjå § 4-1 fyrste ledd andre punktum, jf. § 14-1 i lovforslaget.

<sup>69</sup> Sjå § 14-8 fyrste ledd i lovforslaget.

<sup>70</sup> Sjå § 14-11 tredje ledd i lovforslaget.

<sup>71</sup> Sjå § 14-11 sjette ledd, jf. § 13-1 i lovforslaget. Sml. vallova av 2002 § 13-3 tredje ledd.

som følge av den nye fordelinga av direktemandat, slik at den samla nasjonale mandatfordelinga er korrekt.<sup>72</sup> Det styrande prinsippet for omval ved stortingsval er det altså den samla mandatfordelinga mellom listene, altså partia, og ikkje kven som vert valt inn frå dei ulike valdistrikta.

## 2.8 Tilhøvet mellom riksstyret, Stortinget og Høgsterett

Riksstyrets funksjonar er ikkje regulert i Grunnlova utover at det har kompetanse til å kjenne stortingsvalet ugyldig og påby omval, jf. Grl. § 64. Også Stortinget og Høgsterett har denne kompetansen. Systemet er at spørsmålet om valet er gyldig, vert vurdert i inntil tre trinn, og at organa på dei respektive trinna kan kjenne valet ugyldig og påby omval.

Riksstyret er fyrste instans. Stortinget er andre instans, men utan at det er formell klagerett dit. Høgsterett er siste instans.

Den formelle kompetansefordelinga i Grl. § 64 underslår likevel den praktiske realiteten, som er at riksstyret får ei nøkkelrolle som eit felles klageorgan for demokratiske val på alle nivå. I forslaget til ny vallov er det lagt opp til at avgjerdene til riksstyret er endelege og ikkje kan bringast inn for domstolane.<sup>73</sup> Sidan riksstyret også kan påby omval, er det meininga at feil som det er sannsynleg har påverka mandatfordelinga mellom listene, skal fangast opp av riksstyret og avgjerast der.

Både Stortingets og Høgsteretts kompetanse til å påby omval er i så måte tenkt som snevre unntak frå normalordninga. Dette føremålet kjem til syne i den føreslegne regelen om at riksstyrets vedtak skal vere kjent for Stortinget før Stortinget avgjer om valet er gyldig.<sup>74</sup> Dersom riksstyret ikkje har avslutta klagebehandlinga, kan Stortinget berre gje mellombels godkjenning av fullmaktene til stortingsrepresentantane.

For val til kommunestyre og fylkesting vil det vere riksstyret som behandlar klager, og i så fall endeleg godkjenner valet. Etter vallova av 2002 kunne kommunestyrets og fylkestingets godkjenningsvedtak av sine egne val overprøvast av departementet gjennom legalitetskontroll av godkjenningsvedtaket, jf. kommunelova §§ 27-3 fjerde ledd og 27-1 andre ledd. Sidan departementet er politisk styrt, vurderte Vallovutvalet at riksstyret burde vere klageinstans også for godkjenningsvedtaka i kommunestyre- og fylkestingsval.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Sjå slik i NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 350–351.

<sup>73</sup> Sjå § 14-9 tredje ledd i lovforslaget.

<sup>74</sup> Sjå § 13-1 sjetteste ledd i lovforslaget.

<sup>75</sup> Sjå NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 291. Det oppstår særskilte problemstillingar knytte til gjentekne klager på same forhold i valgjennomføringa og godkjenningsvedtaket, sjå s. 303–304.

## 2.9 Stortingets godkjenning av valet

Sjølv om føresetnaden i den nye vallova er at Stortinget skal leggje til grunn rikssvalstyrets klagebehandling og vurdering av om valet er gyldig, har Stortinget likevel kompetanse til å kome til motsett resultat. Det kan til dømes ha kome til nytt faktum etter klagebehandlinga, eller at Stortinget vurderer faktum eller rettsbruken annleis enn rikssvalstyret.<sup>76</sup> I forslaget til ny vallov er Stortingets godkjenning bunden av dei same vilkåra for godkjenning og omval som rikssvalstyret.<sup>77</sup>

Stortingets kompetanse til å kjenne valet ugyldig tek omsyn til norsk tradisjon, men er også prinsipielt viktig for å sikre riktig valresultat og er ikkje heilt upraktisk. Valtinget vert normalt halde i midten av september, medan det nyvalde Stortinget konstituerer seg den fyrste kvardagen i oktober, jf. GrL. § 68. Rikssvalstyret vil normalt ha avslutta klagebehandlinga i god tid før Stortinget vert konstituert. I mellomtida kan det bli oppdaga nye feil som kan påverke den samla mandatfordelinga mellom listene. Ved stortingsvalet i 1977 hadde dei borgarlege partia starta regjeringssonderingar dagen etter valet då valkomiteen i Narvik kommune oppdaga ein konvolutt med røyster som ikkje var talde.<sup>78</sup> Desse røystene endra mandatfordelinga frå Nordland valdistrikt, og dei borgarlege mista stortingsfleirtalet. Risikoen for bortgløynde konvoluttar og andre feil i oppteljinga er neppe mindre i dag når stadig fleire veljarar førehandsrøyster.<sup>79</sup> Mange førehandsrøyster også i eit anna valdistrikt, noko som krev transport av røyster mellom valdistrikta, med risiko for feil.<sup>80</sup>

I slike tilfelle vil Stortinget kunne kjenne valet ugyldig for eitt eller fleire valdistrikt der rikssvalstyret har kjent valet gyldig. Stortinget er såleis ikkje bunde av klagefristane i vallova. Det er denne kompetansen til Stortinget som gjer det naudsynt å ha ein uavhengig og upartisk klageinstans også for Stortingets vedtak om godkjenning av valet.

## 3.7. Klagerett til Høgsterett

Høgsteretts funksjon i den nye klageordninga har konsekvensar for klageretten. Som nemnt ovanfor er tanken bak den nye klageordninga at rikssvalstyret i praksis avgjer om valet er

---

<sup>76</sup> Sjø slik i NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 292.

<sup>77</sup> Sjø § 13-1 i lovforslaget.

<sup>78</sup> Sjø Malvin Eriksen, «50 glemte stemmer ga valgbombe», NRK, 11.09.2009. <https://www.nrk.no/nordland/50-glemte-stemmer-ga-valgbombe-1.6770417> [lest 30.11.2022].

<sup>79</sup> Ved stortingsvalet i 2022 var 42,29 % av røystene førehandsrøyster. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2019 utgjorde førehandsrøystene 33 % av det totale røystetalet.

<sup>80</sup> Sjø vallova av 2002 § 8-4 femte ledd og forslag til ny vallov § 6-6.



gyldig. Stortingets kompetanse til å kome til eit anna resultat er såleis meint å vere eit snevert unnatak frå normalordninga. Høgsteretts kontroll med Stortingets godkjenningssvedtak er tenkt som eit tilsvarande snevert unnatak frå normaltilfella, grunngjeve i det overordna kravet til uavhengig og upartisk klagebehandling. Denne funksjonen tilseier at klageretten til Høgsterett er snever. Det vil ikkje vere eit godt teikn for det norske demokratiet og tilliten til valordninga dersom Høgsterett etter kvart stortingsval må ta stilling til om valet er gyldig.

Ein konsekvens av systemet i klageordninga er at klageretten på Stortingets godkjenningssvedtak er avgrensa til «[a]lle som har stilt liste ved stortingsvalet», jf. Grl. § 64 andre ledd. Med dette etablerer Grunnlova eit strengare krav til rettsleg interesse enn tvistelova § 1-3. Med utgangspunkt i det nokså opne kravet til rettsleg interesse kan ein hevde at alle veljarar er deltakarar i valet og har reell og legitim interesse i riktig mandatfordeling. Innskrenkinga av rettsleg interesse for klager på godkjenningssvedtaket er meint å balansere omsynet til eit riktig valresultat med omsynet til tillit til valordninga, som kan bli truga dersom mange ugrunna klager sår tvil om valresultatet. Ut frå dei same omsyna er det i samsvar med EMK P1-3 å opprette rimelege prosessuelle tersklar for behandling av valklager.<sup>81</sup>

Vallovutvalet forkasta ein modell vi finn i enkelte andre land, som tillèt alle veljarar å klage på godkjenningssvedtaket, men med krav om eit minstetal klagarar for å sikre seriøsitet. Synspunktet er at «partiene og gruppene som stiller liste, på en god måte vil ivareta hensynet til et korrekt valg og med det velgernes interesser. I tillegg vil den enkelte velgeren ha hatt anledning til å klage på forhold ved forberedelsen og gjennomføringen av valget. Ved å avgrense klageretten til partier og grupper som stilte liste, vil en trolig begrense antallet ubegrunnede klager, idet partier/grupper vil vite at ubegrunnede klager kan slå tilbake på dem ved neste valg. En mer tilfeldig gruppe med velgere vil ikke på samme måten kunne vurdere de langsiktige konsekvensene klart ubegrunnede klager har for dem».<sup>82</sup>

Ordlyden i Grl. § 64 andre ledd er ikkje til hinder for at Stortinget ved lov gjev ein vidare klagerett på godkjenningssvedtaket. I forslaget til ny vallov har Vallovutvalet føreslått at også kandidatar som meiner lista skulle ha hatt fleire mandat, skal ha klagerett for Høgsterett.<sup>83</sup> Grunnen er at desse kandidatane kan seiast å vere direkte påverka av godkjenningssvedtaket, sidan for få tildelte mandat kan ha konsekvensar for om dei blir valde eller ikkje. Kandidatanes behov for klagerett kan også bli større dersom Stortinget utvidar

---

<sup>81</sup> Sjø Kommisjonens avvisingsavgjerd i *X. mot Tyskland*, nr. 8227/78, 07.05.1979.

<sup>82</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 303.

<sup>83</sup> Sjø § 14-5 fyrste ledd i lovforslaget.

personvalet slik Vallovutvalet har føreslått.<sup>84</sup> Også etter vallova av 2002 er det formelt høve for veljarane til å endre på kandidatrekkefølga på ei liste.<sup>85</sup> Men sidan meir enn halvparten av veljarane til partiet i eit valdistrikt må gjere den same endringa i kandidatrekkefølga, er terskelen så høg at listene i praksis er lukka. Vallovutvalet har føreslått å innføre modellen for personval frå kommunestyreval også for stortingsval. Etter denne modellen er det ingen allmenn terskel, men partia som stiller liste, kan styrke utvalde kandidatar ved å gje dei eit røystetillegg tilsvarande 25 % av det samla talet på røystesetlar som lista får ved valet.

## 2.10. Høgsteretts klagebehandling

Grunnlova § 64 gjev ikkje nærare reglar om Høgsteretts kontroll av Stortingets godkjenningsvedtak. Utgangspunktet i lovforslaget til Vallovutvalet er at klagebehandlinga i Høgsterett skal følgje dei vanlege reglane for behandling av saker i Høgsterett så langt dei passar. Det betyr at klage på Stortingets vedtak om i kva grad stortingsvalet er gyldig, setjast fram som søksmål mot Stortinget i samsvar med reglane i tvistelova.<sup>86</sup>

Korleis Stortinget som saksøkt praktisk skal reagere mot søksmålet, er ikkje avklara i Vallovutvalets lovforslag. Her kan og bør det kome presiseringar i departementets lovforslag eller i stortingsbehandlinga. I søksmål som angrip Stortingets lovvedtak med at ei lovføresegn er i strid med Grunnlova eller folkerettslege plikter med fortrinnsrett, vil staten ved den utøvande makta normalt vere saksøkt på grunnlag av eit forvaltningsvedtak med heimel i lova eller erstatningsansvar.<sup>87</sup> I slike tilfelle vil Regjeringsadvokaten i praksis representere interessene til Stortinget som lovgjevar. Tilsvarande har staten ved den utøvande makta vore saksøkt ved søksmål retta mot Stortingets samtykkevedtak etter Grl. §§ 26 andre ledd og 115 om gjennomføring av folkerettslege plikter i norsk rett.<sup>88</sup> Sjølv om Regjeringsadvokaten i praksis opptre som prosessfullmektig for Stortinget i desse sakene, handlar dei også om statens ansvar for gjennomføringa av folkeretten i norsk rett. Ei ordning med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig passar mindre godt for søksmål mot Stortingets vedtak om å godkjenne stortingsvalet, då eit slikt søksmål angrip stortingsvedtaket direkte. Eit meir akutt problem er at Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig opptre på vegner av og

---

<sup>84</sup> Sjå § 5-3 i lovforslaget.

<sup>85</sup> Sjå vallova 2002 §§ 7-2 fyrste ledd, jf. 11-5 fyrste ledd.

<sup>86</sup> Sjå § 14-7 sjette ledd i lovforslaget, som viser til tvistelova § 9-2.

<sup>87</sup> Sjå tvistelova § 1-5. Eit sjeldsynt døme på søksmål med påstand om erstatning som følgje av saksbehandlingsfeil ved Stortingets lovvedtak er HR-2016-296-A, sjå avsn. 22.

<sup>88</sup> Sjå HR-2021-417-P (Acer).

kan instruerast av departementet, som er politisk styrt.<sup>89</sup> Den politiske leiinga i departementet vil ofte ha direkte interesse i utfallet av ein tvist om valresultatet. Av desse grunnane bør Vallovutvalets forslag om at søksmålet rettast mot Stortinget, forståast som at Stortinget som institusjon må stille med eigen prosessfullmektig for Høgsterett.<sup>90</sup> På Stortinget møter vi likevel det same problemet ved at dei fleste om ikkje alle dei nyvalde stortingsrepresentantane vil ha interesse i utfallet av ein tvist om valresultatet i kraft av å vere partimedlemmer. Ei mogleg løysing kan vere at Stortinget nemner opp ei gruppe med prosessfullmektigar på åremål samstundes som det nemner opp medlemmene til rikstingstyret. På same måte bør funksjonsperioden for prosessfullmektigane gå forbi det påfølgjande stortingsvalet. Ein slik parlamentarisk fagleg beredskap i tilfelle valtvisar vil i så fall minne om Stortingets ansvarskommisjon, som vert nemnd opp for 6 år for å klårleggje om det er grunnlag for å ta ut riksrettstiltale.<sup>91</sup>

Klagen på Stortingets godkjenningsvedtak vil fyrst bli behandla i ankeutvalet, som kan forkaste klagen dersom det samrøystes finn det klart at klagen ikkje kan føre fram.<sup>92</sup> I motsett fall vil klagen bli behandla av Høgsterett i plenum. Grunngevinga for tvungen plenumsbehandling er som nemnt at godkjenning av stortingsval er «svært inngripende og prinsipielt».<sup>93</sup> Lovforslaget gjer her unnatak frå høgsterettsjustitiarius' skjønn til å bestemme rettens samansetnad etter domstollova § 6 andre ledd.

Vallovutvalet har ikkje føreslått særlege fristreglar for avgjerd i Høgsteretts ankeutval og plenum, men dei særlege omsyna til rask avgjerd for godkjenning av stortingsval tilseier at Høgsterett prioriterer ein slik klage framfor det meste anna.

Høgsteretts kompetanse til å kjenne valet ugyldig og påby omval følgjer elles dei same reglane som for rikstingstyret og Stortinget. Verken lovforslaget eller merknadane i førearbeida seier noko om Høgsterett kan leggje til grunn nye bevis som har kome fram etter godkjenningsvedtaket til Stortinget og som kan kaste lys over forholda på vedtakstidspunktet. Etter mitt syn tilseier omsynet til riktig valresultat at Høgsterett, på same måte som rikstingstyret og Stortinget, kan ta omsyn til bevis som har blitt kjent etter Stortingets vedtak, eller som Stortinget har forkasta eller ikkje vurdert. Høgsterett vil ha same prøvingskompetanse som i andre saker om eit vedtak er gyldig, noko som omfattar Stortingets

---

<sup>89</sup> Sjå domstolslova § 191.

<sup>90</sup> Dette er ordninga i riksrettssaker, der Stortinget er klagar, sjå lov 5. mai 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker § 14 andre ledd.

<sup>91</sup> Sjå lov 5. mai 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker § 30 fyrste ledd.

<sup>92</sup> Sjå § 14-12 andre ledd i lovforslaget. Sml. tvistelova § 30-9 andre ledd.

<sup>93</sup> NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 298.

saksbehandling, fastlegging av faktum og rettsbruk.<sup>94</sup> Det er uansett vanskeleg å sjå at Stortinget kan utøve noka form for fritt skjønn i samband med godkjenningsvedtaket.

### 3 Ny beredskapsheimel

#### 3.1 Bakgrunn og føremål

Beredskapsheimelen i Grl. § 54 andre til sjette ledd er ei anna konstitusjonell nyvinning i samband med ny vallov. Den opnar for at det sitjande Stortinget kan forlenge valtinget med opptil éin dag, utsetje det i opptil ein månad, eller halde omval, i tilfelle ekstraordinære hendingar som har hindra ein vesentleg del av veljarane å røyste. Dersom Stortinget ikkje kan samlast, kan Kongen i statsråd forlenge valtinget med opptil éin dag eller utsetje det i opptil sju dagar.

I mandatet til Vallovutvalet peikte regjeringa på at Grl. § 54 inntil 2022 ikkje opna for å utsetje valdagen. Regelen, som no går fram av § 54 fyrste ledd, var at stortingsvalet skal vere avslutta innan utgangen av september i valåret. Problemet med ein unnataksfri fristregel er at omfattande naturkatastrofar, terrorhendingar eller andre usedvanlege hendingar på eller tett på valdagen kan hindre ein stor del av veljarane å røyste. I ein slik situasjon, utanfor både statens og veljaranes kontroll, vil ein unnataksfri fristregel føre til at den faktiske røysteretten til veljarane vil vere ulik, og valresultatet vil ikkje nødvendigvis spegle veljaranes vilje. Ein beredskapsregel som opnar for å utsetje eller forlenge valet eller halde omval i slike situasjonar, harmonerer godt med prinsippet om lik røysterett i Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum og EMK P1-3.<sup>95</sup>

Spørsmålet om utsetjing av stortingsval vart sett på spissen i 2021 grunna covid-19-pandemien. Ved førebuinga av valet var det enno usikkert korleis pandemien ville utvikle seg, og om vaksinane ville vere effektive. Regjeringa og valstyresmaktene var difor uroa for om det ville vere trygt å gjennomføre valet, og fekk greia ut spørsmålet om pandemien gav grunnlag for å fråvike fristregelen i Grl. § 54 med heimel i konstitusjonell naudrett.<sup>96</sup> Dette skjedde sist i samband med den tyske okkupasjonen frå 1940 til 1945.<sup>97</sup> Konklusjonen frå

---

<sup>94</sup> Sjø slik NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 298.

<sup>95</sup> EMD har lagt til grunn at essensen i EMK P1-3 er «the principle of equality of treatment of all citizens in the exercise of their right to vote and their right to stand for election», sjå EMDs plenumsdom, *Mathieu-Mohin and Clerfayt mot Belgia*, nr. 9267/81, 02.03.1987, avsn. 54.

<sup>96</sup> Sjø Eirik Holmøyvik, «Utgreiing til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om høvet til å utsetje eller forlenge valtinget eller å halde omval ved stortingsvalet i 2021 grunna koronasituasjonen», vedlegg til Prop. 89 L (2020–2021) Midlertidig lov om endringer i valgloven og kommuneloven (tiltak for å avhjelpe negative konsekvensar av covid-19), s. 45–57.

<sup>97</sup> Sjø Dokument nr. 11 (1945), Høyesteretts betenkning angående det sittende Stortings funksjonstid.

utgreiinga var at vilkåra for konstitusjonell naudrett ikkje var oppfylte. Grunnen var at valregelverket var tilstrekkeleg fleksibelt til å gjere naudsynte tilpassingar for å sikre ei smittevernfareleg forsvarleg valgjennomføring. Regjeringa og Stortinget kom til same konklusjon, og gav mellombelse reglar i vallova for stortingsvalet i 2021.<sup>98</sup>

Med pandemien friskt i minne var det ikkje overraskande at Stortinget samrøystes vedtok forslaget til beredskapsheimel i Grl. § 54.<sup>99</sup>

### 3.2 Vilkår

Den nye beredskapsheimelen i Grl. § 54 andre til sjette ledd har tre materielle grunnvilkår. Det eine er at det må ha «skjedd noko ekstraordinært». Det andre er at den ekstraordinære hendinga «gjer at ein vesentleg del av veljarane kan bli hindre frå å røyste». Det tredje er at utsetjing, forlenging eller omval er «naudsynt».

Vilkåret «ekstraordinært» er meint å setje ein høg terskel for kva type hendingar som kvalifiserer til å fråvike fristregelen. Føremålet er å avgrense mot hendingar som forstyrrar valgjennomføringa, men som lovgjevar og valstyresmaktene kan handtere innanfor det eksisterande regelverket eller ved tilpassingar til dette. I praksis betyr difor vilkåret at krisesituasjonen må kome brått på.<sup>100</sup>

Det sentrale vilkåret er at den ekstraordinære hendinga «gjer at ein vesentleg del av veljarane kan bli hindre frå å røyste». Bak dette vilkåret ligg omsynet til rett valresultat. Eit sentralt spørsmål for vurderinga er difor om hindringa er så omfattande at ho kan påverke valresultatet. I førearbeida er dette vilkåret sett i samanheng med reglane om omval, der terskelen er at det må vere sannsynleg at feilen har påverka mandatfordelinga, sjå ovanfor.<sup>101</sup> Kva hindringa går ut på, er derimot ikkje avgjerande. Frykt for skade eller andre negative konsekvensar ved å røyste kan vere like relevant som fysiske hindringar.

Vilkåret om at utsetjing, forlenging eller omval er «naudsynt», betyr ei proporsjonalitetsvurdering. I dette ligg det ei avveging mellom omsynet til å gjennomføre valet i tide og omsynet til røysteretten.<sup>102</sup> Proporsjonalitetskravet gjeld både lengda på og omfanget av utsetjinga eller forlenginga av valet. Når det gjeld omfanget, kan tiltak etter Grl. § 54 ikkje gjelde fleire kommunar enn naudsynt for å sikre veljarane reelt høve til å røyste.

---

<sup>98</sup> Sjø Innst. 328 L (2020–2021).

<sup>99</sup> Sjø Innst. 411 S (2021–2022) s. 26: «Komiteen vil bemerke at nylige sterke restriksjoner grunnet pandemi har synleggjort behovet for en slik utvidelse av § 54.»

<sup>100</sup> Sjø vidare i NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 324.

<sup>101</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 324.

<sup>102</sup> Sjø slik NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 396.

Bruk av beredskapsheimelen krev kvalifisert fleirtal i Stortinget. Her er det grunn til å merke seg at ordlyden viser til «røystene frå to tredjedelar av medlemmene». Ordlyden betyr at fleirtalskravet skal reknast ut på grunnlag av det samla talet på stortingsrepresentantar. Dette er eit strengare fleirtalskrav enn for grunnlovsvedtak etter Grl. § 121. Der vert kvalifisert fleirtal rekna ut på grunnlag av frammøte, som etter Grl. § 73 tredje punktum er minst 2/3 av det samla talet på stortingsrepresentantar. Dersom berre 2/3 av representantane møter, vil 2/3 fleirtal vere mindre enn halvparten av det samla talet på stortingsrepresentantar (75 av 169).

Føremålet med det skjerpa kravet til kvalifisert fleirtal er å hindre misbruk av beredskapsheimelen frå eit knapt politisk fleirtal.<sup>103</sup> Av same grunn må kravet til kvalifisert fleirtal vere absolutt, uavhengig av om utsetjinga eller forlenginga av valet er lita eller stor. Den klare ordlyden og førearbeida må difor stenge for å relativisere fleirtalskravet til ei politisk vurdering av rekkevidda av unnataket slik Høgsterett har godteke i relasjon til fleirtalskravet i Grl. § 115 for suverenitetsoverføring.<sup>104</sup>

For situasjonar som fell utanfor beredskapsheimelen i Grl. § 54 andre til sjette ledd, og der verdiane i § 49 fyrste ledd andre punktum står i fare, vil framleis konstitusjonell naudrett vere eit mogleg rettsgrunnlag for å fråvike fristregelen i fyrste ledd.<sup>105</sup> Dette vil til dømes kunne vere tilfellet i ein krigssituasjon der det ikkje er mogleg å samle eit vedtaksført storting eller regjering, eller krigssituasjonen er langvarig og hindrar valgjennomføring i store delar av riket.

---

<sup>103</sup> Sjø NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 357.

<sup>104</sup> Sjø HR-2021-665-P, punkt 3.10. Her godtok Høgsterett at Stortinget kan gjere unntak frå kravet til kvalifisert fleirtal i Grl. § 115 dersom suverenitetsoverføringa er lite inngripande. Konkret viser Høgsterett mellom anna til at «[d]en rettspolitiske begrunnelsen ligger i at det bør være forholdsmessighet mellom sakens reelle betydning og valget mellom alminnelig og kvalifisert flertall. Myndighetsoverføringer kan reelt sett være lite inngripende sett i forhold til mange folkerettslige forpliktelser som utvilsomt kan godtas med alminnelig flertall i medhold av § 26 annet ledd». Konsekvensen av denne tilnærminga er at kravet til kvalifisert fleirtal i § 115 blir relativisert på ein måte som bryt ned mindretalsvernet. Denne konsekvensen går klart fram av Høgsteretts avgjerd i HR-2021-417-P (Acer), avsn. 79: «Som jeg var inne på under omtalen av Grunnloven § 26 og § 115, gir bestemmelsene samlet sett et vern mot at norsk suverenitet overdras til et internasjonalt organ uten at vilkårene for dette er oppfylt, altså uten at et kvalifisert flertall i Stortinget om nødvendig slutter seg til en slik myndighetsoverføring. Indirekte gis det også et vern for borgerne i sin alminnelighet ved at suverenitetsavståelse som omfattes av § 115, bare kan gjennomføres dersom et kvalifisert flertall av de demokratiske valgte representantene stemmer for det. Hvis domstolene aldri kunne kontrollere dette, ville det være opp til et alminnelig flertall i Stortinget å avgjøre om det er nødvendig med tilslutning fra et kvalifisert flertall.»

<sup>105</sup> Sjø slik NOU 2020: 6, Frie og hemmelige valg, s. 395.

## 4. Eit hjartesukk om grunnlovsprosedyren

Eg vil avslutte denne artikkelen med eit lite hjartesukk om grunnlovsprosedyren i Grl. § 121. I over 100 år har stortingsoppnemnte utval og juristar erkjent at grunnlovsprosedyren, med Torkel Opsahls ord, «garanterer, slik den praktiseres, intet annet enn dårlig saksbehandling, og den kan gi udemokratiske resultater».<sup>106</sup> Problemet er at Stortinget på vedtakstidspunktet må behandle grunnlovsforslag «som dei er», utan høve til å endre på innhaldet. Dette skuldast at grunnlovsforslag etter § 121 skal setjast fram i ein stortingsvalperiode og behandlast i den neste av eit nytt storting. Kombinasjonen av ingen stortingsbehandling av grunnlovsforslag på framsettingstidspunktet og forbod mot endring på vedtakstidspunktet betyr at både den lovtekniske og den politiske kontrollen med grunnlovsforslag er særsvak. Eg skal i denne artikkelen ikkje gå nærare inn på veikskapane med grunnlovsprosedyren.<sup>107</sup> Grunnen til å nemne problemstillinga her er at Stortingets behandling av Vallovutvalets grunnlovsforslag i samband med ny vallov er eit godt døme på manglane ved grunnlovsprosedyren.

Av dei mange grunnlovsforslaga frå Vallovutvalet i samband med ny vallov gjekk eitt ut på å oppheve det absolutte forbodet i Grl. § 62 mot at tilsette i utanrikstenesta og departementa kan stille til val. Grunngevinga var at føremålet med å sikre nøytralitet og lojalitet i embetsverket overfor politisk leing kan oppnåast med mindre inngripande tiltak. Stortinget var samd, men likevel vart grunnlovsforslaget forkasta. Fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at det «deler dette utgangspunktet med valglovutvalget, men er imot at det ikke skal gjelde noen begrensninger for ansatte i departementene. Flertallet vil se nærmere på de ulike alternativene som valglovutvalget har drøftet, og vurdere å fremme forslag om endring i tråd med disse på et senere tidspunkt».<sup>108</sup>

Med dette forkasta Stortinget eit grunnlovsforslag som det var prinsipielt samd i. Samstundes valde Stortinget å halde på det som truleg er ein uproportjonal restriksjon på den individuelle retten til å stille til val etter Grl. § 49 fyrste ledd andre punktum og EMK P1-3.

EMD har i fleire saker godteke at forbod mot å stille til val for offentleg tilsette i visse stillingar kan vere ein proporsjonal restriksjon for å oppnå eit legitimt føremål om politisk

---

<sup>106</sup> Torkel Opsahl, «Reform av statsrettslige grunnprinsipper», i *Statsmakt og menneskerett*, bind 1, Ad Notam Gyldendal 1995 [1968], s. 329–360 på s. 341.

<sup>107</sup> For ein meir inngåande kritikk av grunnlovsprosedyren, sjå Eirik Holmøyvik, «Reform av grunnlovsprosedyren», *Kritisk juss* 2018, s. 5–34.

<sup>108</sup> Sjø Innst. 411 S (2021–2022) s. 31.

nøytralitet i desse stillingane.<sup>109</sup> I desse sakene har likevel restriksjonen på å stille til val vore konkret grunngeven i særlege omsyn til politisk nøytralitet i stillinga.

Problemet med ordninga i Grl. § 62 er at restriksjonen er absolutt og utan noka form for konkret vurdering av ulike stillingskategoriar opp mot føremålet med restriksjonen. Det er rett og slett vanskeleg å grunngeve at tilsette i lågare stillingar i departementa ikkje skal kunne stille til val til Stortinget, medan til dømes leiarar i direktorat som NAV og Helsedirektoratet, som er underlagt politisk styring og har ansvar for å gjennomføre regjeringas politikk, ikkje er underlagt ein slik restriksjon. Andre politiske verv som statsråd, statssekretær og politisk rådgjevar avskjer heller ikkje ein person frå å tre inn att i stilling i departementa. I slike tilfelle regulerer karantelova kva funksjonar ein person kan ha i departementet når vedkomande trer inn att i stillinga etter å ha vore regjeringsspolitikar.<sup>110</sup> Verken Danmark, Finland eller Sverige forbyr alle departementstilsette å stille til val. Det er ingen haldepunkt for at norske departementstilsette har lågare profesjonell og etisk standard enn sine nordiske kollegaer. Tidlegare har også OSSE tilrådd Noreg å fjerne det absolutte forbodet i Grl. § 62.<sup>111</sup>

I denne samanhengen er det viktig å merke seg at EMD i ei rekkje saker om restriksjonar på retten til å stille til val etter EMK P1-3 har framheva at sjølv om statane har vid skjønnsmargin, må dei vise til eit konkret behov for restriksjonane, og at historiske behov kan falle bort over tid.<sup>112</sup> Det er vanskeleg å sjå at den historiske grunngevinga for ein absolutt restriksjon i 1814, med streng maktfordeling og små departement (23–39 tilsette), står seg i dag, med mindre skarp maktfordeling under parlamentarismen og mange fleire tilsette i fleire og større departement (4510 tilsette i 2020).<sup>113</sup>

Når Stortinget avviser eit grunnlovsforslag det er prinsipielt samd i, og med opne auge vidarefører ein problematisk rettstilstand, viser det at den gjeldande grunnlovsprosedyren er dysfunksjonell og bør endrast. Problemet kunne ha vore unngått dersom Stortinget hadde behandla grunnlovsforslaget på framsettingstidspunktet, medan det er mogleg å gjere

---

<sup>109</sup> Sjø EMDs dom, *Gitonas og andre mot Hellas*, nr. 18747/91; 19376/92; 19379/92, 01.07.1997; EMDs dom, *Ahmed og andre mot Storbritannia*, nr. 65/1997/849/1056, 02.09.1998; EMDs avvisingsavgjerd, *Briçe mot Latvia*, nr. 47135/99, 29.06.2000.

<sup>110</sup> Sjø lov 19. juni nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karantelova) §§ 10 og 11.

<sup>111</sup> Sjø OSCE/ODIHR, Election Assessment Mission Report, Norway parliamentary elections 14 September 2009, s. 4.

<sup>112</sup> Sjø EMDs storkammerdom, *Ždanoka mot Latvia*, nr. 58278/00, 16.03.2006, avsn. 131 og 135; EMDs dom, *Ādamsons mot Latvia*, nr. 3669/03, 01.12.2008, avsn. 123 og 131; EMDs storkammerdom, *Tănase mot Moldova*, saksnr. 7/08, 27.04.2010, avsn. 159–160, 175.

<sup>113</sup> For tala i 1814, sjå Øivind Østang, 1814: Regjering og departementar blir til, Statsministerens kontor 2014, <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/historiske-artikler/1814-regjering-og-departementar-blir-til/id751690/> [lest 02.12.2022]. For dagens tal, sjå DFØ-notat 2021:02, Utviklingen i antall arbeidsforhold i stats- og sentralforvaltning 2019–2020, s. 25.



endringar. Det same problemet pregar behandlinga av dei andre grunnlovsforslaga knytt til ny vallov. Knappe grunngevingar for å vedta eller forkaste grunnlovsforslaga er eit gjennomgåande trekk ved innstillinga til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Manglane ved grunnlovsprosedyren vart påpeikt i 2021 av det stortingsoppnemnte utvalet til å utgreie Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalet).<sup>114</sup> Harberg-utvalet tilrådde Stortinget å setje ned eit utval «for å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag for å sikre bekjentgjøring og offentlig debatt, grundig behandling og nødvendige utredninger før forslagene tas til endelig behandling». Den 31. oktober 2022 sette Stortingets presidentskap ned eit utval for å «se på alle forhold knyttet til fremsettelse og behandling av forslag til endringer av Grunnloven», med overordna føremål å sikre kunngjering og debatt om slike forslag.<sup>115</sup>

Tida vil vise om det blir endringar i Stortingets behandling av grunnlovssaker som gjev betre lovteknisk og politisk kontroll. Behandlinga av grunnlovsforslaga i samband med ny vallov er i alle høve endå eit døme på at det er viktig å gjere noko med måten Stortinget behandlar grunnlovssaker på.

---

<sup>114</sup> Sjø Dokument 21 (2020–2021) s. 28–29. Forfattaren var medlem av Harberg-utvalet.

<sup>115</sup> Sjø Stortingets presidentskap, Oppnevning av utvalg til å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag, Stortinget 31.10.2022, jf. Innst. 143 S (2021–2022).