

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON

Reform av grunnlovprosedyren

AV EIRIK HOLMØYVIK

Eirik Holmøyvik er professor ved Det juridiske fakultet i Bergen.

E-post: Eirik.Holmoyvik@uib.no

SAMANDRAG Tema for artikkelen er prosedyren for grunnlovendring. Dei mange grunnlovendringane dei siste åra har synleggjort veikskapar i grunnlovprosedyren. Problemet er at Stortinget ikkje behandlar grunnlovframlegg i same valperiode som dei vert sette fram. Manglande stortingsbehandling fører til svak lovteknisk og politisk kontroll av grunnlovframlegg. Det gjer det òg vanskeleg for dei politiske partia å ta stilling til grunnlovframlegg. I artikkelen vert veikskapane med grunnlovprosedyren dokumentert, og framlegg til reform vert sett fram.

NØKKELOD grunnlov, grunnlovsendring, konstitusjonell endring, politikk, demokrati, lovgivning, stortinget

SUMMARY This paper discusses the Norwegian procedure for constitutional amendment. In recent years, the Norwegian constitution has been frequently amended. The adoption of some amendments suggests that the constitutional amendment procedure is flawed both in terms of 1) legislative-technical control and 2) political deliberation of the amendment proposals. The paper discusses how the current amendment procedure performs in relation to the two mentioned aims, and suggests several possible reforms of the amendment procedure in the Norwegian constitution.

KEY WORDS Constitution, constitutionalism, law, amendment, constitutional change, politics, democracy, deliberation, legislation

1. Innleiing¹

Dei siste åra har Grunnlova blitt endra oftare og meir omfattande enn i nokon periode med unnatak av åra etter unionsoppløysinga i 1905. Av 311 paragrafendringar sidan 1814 har 50 paragrafendringar blitt gjort i perioden 2003 til 2016.² I snitt har Stortinget vedteke 12,5 paragrafendringar i kvar av dei fire valperiodane mellom 2001 og 2017. I det same tidsrommet har også talet på grunnlovframlegg stige markant.³ Vi kan altså sjå tilbake på ein konstitusjonell reformperiode – iallfall formelt. Dei mange grunnlovendringane dei siste åra gjev grunn til ettertanke når det gjeld Stortingets behandling av grunnlovendringar. I denne artikkelen vil eg peike på veikskapar i den gjeldande grunnlovprosedyren og føreslå tiltak for å bøte på desse.

Paragraf 121 stiller både innhaldskrav og prosessuelle krav til Stortingets grunnlovvedtak. I denne artikkelen skal eg ikkje gå inn på innhaldskravet, som er forbodet mot endring i strid med prinsippa og ånda i Grunnlova.⁴ Også prosessuelle krav om fristar, *quorum* og kunngjering skal eg late ligge.⁵ I staden skal eg sjå på formkrava til grunnlovvedtak, som er strengare og meir komplekse enn for vanlege lovvedtak. Likevel er formkrava til grunnlovvedtak i § 121 nokså enkle samanlikna med mange andre grunnlover: Framlegg om grunnlovendring må setjast fram på Stortinget på eitt av dei tre fyrste stortinga etter eit nytt val. Deretter skal grunnlovframlegget «kvile» over neste stortingsval, før det kan vedtakast av Stortinget med 2/3 fleirtal på eitt av dei tre fyrste stortinga etter valet. Paragraf 121 har blitt endra seks gongar sidan 1814, men hovudelementa med framlegg, mellomliggande stortingsval og påfølgjande vedtak med 2/3 fleirtal har stått uendra heile tida.

Eit særtrekk ved grunnlovprosedyren i § 121 samanlikna med prosedyren for lovvedtak i §§ 76–79 er at medan lovframlegg skal behandlast av Stortinget to gongar med minst tre dagar imellom (§ 76), skal grunnlovframlegg behandlast av Stortinget berre éin gong. Det er ikkje noko krav om at Stortinget behandlar grunnlovframlegg idet dei blir sette fram, og dette er heller ikkje vanleg praksis. Ordlyden i § 121 stenger dessutan for at Stortinget gjer vedtak om å forkaste eit

-
1. Takk til Arnulf Tverberg, Jørn W. Ruud og den anonyme fagfellen for innspel til denne artikkelen.
 2. Sjå meir utfyllande om endringstakt og -periodar i Eirik Holmøyvik, «§ 121», i: *Grunnloven: Historisk kommentarutgave*, redigert av Ola Mestad og Dag Michalsen, under publisering.
 3. Sjå Eivind Smith, «Stortinget som konstitusjonell statsmakt», i: *Stortingets historie 1964–2014*, redigert av Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore Grønlie, Bergen 2014, s. 199–224 på s. 210–212.
 4. For ein gjennomgang av praksis knytt til dette vilkåret, sjå Eirik Holmøyvik og Dag Michalsen, *Lærebok i forfatningshistorie*, Oslo 2015, s. 362–387.
 5. Kravet til *quorum* på 2/3 av medlemmane av Stortinget for grunnlovvedtak følger av Grl. § 73.

grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet. Kompetansen til å vedta eller forkaste grunnlovframlegg ligg hos det neste valde storting.

Det mellomliggende stortingsvalet har samstundes den konsekvensen at det storting som behandlar grunnlovframlegga, ikkje har høve til å gjere endringar i dei. Stortingets behandling av grunnlovframlegg er altså reint mekanisk: Stortinget må seie ja eller nei, utan å kunne justere lovteksten som følge av lovtekniske eller politiske omsyn. Kontrasten er stor til lovgjevingsprosedyren, der lovframlegg som regel blir grundig greidd ut av ekspertutval og i departementa før dei blir drøfta og eventuelt endra i fagkomiteane på Stortinget før endeleg vedtak.

Formelt er det ingenting i vegen for at Stortinget debatterer grunnlovframlegg i same valperiode som dei vert sette fram. Dåverande stortingspresident Dag Terje Andersen tok før stortingsvalet i 2013 initiativ til «presentasjon og debatt» i Stortinget om dei då framsette grunnlovframlegga.⁶ Storingsrepresentantar som hadde sett fram grunnlovframlegg, fekk presentere desse for Stortinget i plenum, etterfølgt av ein kort debatt. Tilsvarende presentasjon og debatt har vore halde både i 2016 og i 2017. Det er i denne samanhengen likevel ikkje snakk om noka realitetsbehandling av grunnlovframlegga på framsettingstidspunktet. Både i 2013 og i 2017 vart debatten halden i siste stortingssesjon før stortingsvalet. Grunnlovprosedyren stenger då for endringar i grunnlovframlegga som følge av innspel eller synspunkt under debatten. Føremålet med desse stortingsdebattane har i staden vore å gjere grunnlovframlegga meir kjende til valet. I lys av den knappe presedekninga desse debattane har fått, kan ein stille spørsmål ved om ordninga i si noverande form oppfyller føremålet.⁷

I denne artikkelen skal eg gjere greie for kvifor vi bør innføre krav om stortingsbehandling av grunnlovframlegg også på framsettingstidspunktet, og korleis dette kan gjerast. I kapittel 2 vil eg peike på ulike veikskapar i den gjeldande grunnlovprosedyren som følge av mangelen på stortingsbehandling av grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet. Deretter vil eg i kapittel 3 sjå nærare på tidlegare reformframlegg for å bøte på desse veikskapane. Til slutt, i kapittel 4, vil eg skissere ulike alternativ for innføring av dobbelt stortingsbehandling.

Før eg går vidare, vil eg nemne ein føresetnad for den vidare drøftinga. Prosedyrar for grunnlovsendring skal balansere dei motstridande omsyna til fleksibilitet og til rigiditet.⁸ Grunnlovprosedyren må på den eine sida vere tilstrekkeleg fleksibel

6. Sjå referat frå stortingsmøtet 14. mars 2013 på <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130314/1/> (lesedato 22.01.2018).

7. Eit søk i avisdatabase Atekst på ordet «grunnlovsforslag» gjev berre to relevante treff som viser til stortingsdebatten om grunnlovsframlegga i 2013: To korte referat 15. mars 2013 i Klassekampen og i Sarpborg Arbeiderblad. Debattane i 2016 og 2017 synest ikkje å ha vore omtala i avisene.

for å møte samfunnsendringar. På den andre sida må grunnlovprosedyren vere tilstrekkeleg rigid for å gje dei konstitusjonelle reglane stabilitet som *lex superior* og gje eit visst mindretalsvern. Her finst det ingen fasit eller ideell modell i komparativ statsrett.⁹ Balansen mellom fleksibilitet og rigiditet varierer frå grunnlov til grunnlov som følgje av ulike politiske kontekstar og historiske erfaringar. Hos oss har synet på tilhøvet mellom fleksibilitet og rigiditet i grunnlovprosedyren ofte vore opportunistisk og avhengig av politisk ståstad.¹⁰

Det kan vere ulike syn på om den gjeldande grunnlovprosedyren i § 121 gjev ein heldig balanse mellom fleksibilitet og rigiditet. Eg tek utgangspunkt i at grunnlovprosedyren treffer ganske godt i balanseringa av desse omsyna. Føremålet med artikkelen er ikkje å diskutere grunnlovprosedyrens balanse mellom rigiditet og fleksibilitet, men å vise konkrete veikskapar i den gjeldande prosedyren og peike på tiltak for å bøte på dei. Tiltaka eg føreslår, betyr nødvendigvis noko meir rigiditet i grunnlovprosedyren, men utan å redusere fleksibiliteten vesentleg.

2. Veikskapar i gjeldande grunnlovprosedyre

2.1 Kontrollmekanismen

2.1.1 Paragraf 121 saknar ein kontrollmekanisme

Ein veikskap ved den gjeldande grunnlovprosedyren er at den saknar ein kontrollmekanisme for å avdekke og rette både lovtekniske og politiske manglar ved endringsframlegga. Grunnen er at grunnlovprosedyren ikkje krev at Stortinget tek stilling til grunnlovframlegg i same valperiode dei vert sette fram. Paragraf 121 krev berre at framlegg om grunnlovsendring «leggjast fram på det fyrste, andre eller tredje stortinget etter eit nytt val og kunnjerast på prent». På framsettings-tidspunktet er heller ikkje behandling av grunnlovframlegg i plenum eller i komiteane påkravd etter Stortingets forretningsorden. All formell behandling av grunnlovframlegg skjer i praksis i samband med vedtaket i den påfølgjande valperioden. Problemet er at når Stortinget då behandlar grunnlovframlegga, har det ikkje høve til å gjere endringar i desse.¹¹ Med endring meiner eg her og i det føl-

8. Sjå meir inngåande om desse omsyna i Fredrik Sejersted, «Det elastiske Panser. Om utviklingen av den norske statsforfatningen 1814–2014», i: *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, redigert av Eirik Holmøyvik, Oslo 2013, s. 35–109. Sjå vidare i eit empirisk perspektiv i Zachary Elkins, Tom Ginsburg og James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, New York 2009, s. 78 flg.

9. For ei oversikt over endringsprosedyrer i Europa og visse land i andre verdsdelar, sjå Veneziakommisjonens rapport CDL-AD(2010)001-e *Report on Constitutional Amendment*.

10. Sjå slik om dei mange diskusjonane på fyrste halvdel av 1900-talet om innføring av folkerøysting mellom anna ved grunnlovsendring i Trond Nordby, *I politikkens sentrum: Variasjonar i Stortingets makt 1814–2000*, 2. utgåve, Oslo 2004, s. 115–125.

gjande at eit nytt og justert grunnlovframlegg blir sett fram. Grunnlovprosedyren opnar ikkje for å gjere endringar i framsette grunnlovframlegg.

Kombinasjonen av ingen stortingsbehandling på framsettingstidspunktet og forbod mot endring på vedtakstidspunktet har både lovtekniske og politiske konsekvensar.

2.1.2 Svak lovteknisk kontroll

Reine feil og manglar, som for lovframlegg lett kunne ha blitt retta opp i samband med regjeringas eller Stortingets behandling, vil for grunnlovframlegg bety at heile framlegget må anten forkastast eller vedtakast med feil. Om grunnlovframlegget blir forkasta, kan eit nytt og retta grunnlovframlegg berre vedtakast etter neste stortingsval. I praksis betyr det ei ventetid på minst eitt år, og inntil tre år alt etter når i valperioden framlegget blir sett fram. Revisjonen av språket i Grunnlova i 2014 kan tene som døme.

I samband med at språket i Grunnlova vart modernisert i 2014, måtte Stortinget velje mellom konkurrerande grunnlovframlegg med ulike språkversjonar. Det eine grunnlovframlegget var parallelle nynorsk- og bokmålsversjonar i moderne språkdrakt utarbeidd av eit ekspertutval på initiativ frå Stortingets presidentskap. Samstundes vart det av representantar frå Høgre og FrP sett fram ein særskilt bokmålsversjon i meir konservativ språkstil saman med utvalets nynorskversjon. Til slutt var det desse to siste framlegga, og ikkje presidentskapets framlegg, som vart vedtekne av Stortinget 6. mai 2014. Problemet var berre at den vedtekne nynorskversjonen ikkje var den endelege og kvalitetssikra versjonen til utvalet, men eit tidlegare utkast som sirkulerte på Stortinget. Det er skilnad mellom det tidlegare utkastet og den endelege nynorskversjonen i heile 41 paragrafar.¹² Stortinget vedtok altså «feil» nynorskversjon av Grunnlova. Konsekvensen av at Stortinget ikkje behandlar eller på annan måte kontrollerer grunnlovframlegg ved framsettinga, er at rettingane må skje ved nytt grunnlovvedtak.¹³

11. Tidlegare vart reint språklege justeringar gjort utan grunnlovvedtak i samband med den redaksjonelle behandlinga ved trykking og publisering av Grunnlova. Dette gjaldt også den heilskaplege språkrevisjonen i 1903. Dei språklege justeringane i 2006 og 2010, og den heilskaplege språkrevisjonen i 2014, vart derimot gjort ved grunnlovvedtak. Sjå vidare i Aanund Hylland, «Om språket i grunnloven», i: *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 4 1989, s. 349–350, og Yordanka Madzharova Bruteig, «Norwegian Parliamentary Discourse 2004–2014 on the Norwegian Constitution's Language Form», i: *Writing Democracy. The Norwegian Constitution 1814–2014*, redigert av Karen Gammelgaard og Eirik Holmøyvik, New York/Oxford 2014, s. 151–163.

12. For eit oversyn over avvika mellom dei to nynorskversjonane, sjå Eirik Holmøyvik og Bård Eske-land, «Arbeidet med den nynorske versjonen av Grunnlova», i: *Nynorsk lov- og rettspråk*, Språkrådets skrifter nr. 5, Oslo 2016, s. 27–56 på s. 52–56.

13. Stortinget gjorde 08.05.2018 eit samrøystes grunnlovvedtak om retting av språklege feil i nynorskversjonen av Grunnlova, sjå Innst. 255 S (2017–2018).

Eit anna døme er vedtakinga i 2015 av § 89 om domstolanes prøvingsrett med lover og forvaltningsvedtak. Ordlyden i denne føresegna vart under stortingsbehandlinga og i ettertid kritisert for å gje domstolane for vid kompetanse.¹⁴ Det kan vere delte meiningar om denne kritikken. Innvendingane er likevel ikkje meir vesentlege enn at dei lett kunne ha blitt tekne omsyn til på framleggingstidspunktet dersom Stortinget hadde behandla grunnlovframlegget då. For valperioden 2017–2021 er det sett fram framlegg om å endre ordlyden i § 89 for «å bringe paragrafens ordlyd bedre i samsvar med dens tilsiktede meningsinnhold».¹⁵

Problema knytte til at Stortinget ikkje behandlar grunnlovframlegg på eit tidspunkt der dei enno kan endrast, blir forsterka av at grunnlovframlegg sjeldan blir førebudde like grundig som andre lover. Dei fleste lovvedtaka Stortinget gjer, byggjer på ein omfattande utgreiings- og høyringsprosess initiert og styrt av regjeringa og utgreiingsapparatet i departementa. Sjølv om den utøvande makta etter analogi frå lovframlegg i § 76 har kompetanse til å setje fram grunnlovframlegg, har regjeringa i nyare tid spelt ei sjølvpålagd tilbaketrekt rolle i samband med grunnlovsendingar. Berre visse større reformer som krev både lov- og grunnlovsendingar, går gjennom grundig førebuing og høyring i regjeringsapparatet og i fagkomiteane på Stortinget (til dømes endringane i valordninga i 2003). Når Stortinget heller ikkje behandlar grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet, er regjeringas passivitet særleg uheldig for den lovtekniske kvaliteten på framlegga.

Sjølv der regjeringa tek initiativ til grunnlovsending, tek den gjerne ei sjølvpålagd tilbakehalden rolle. Illustrerande er endringa i 2004 av § 100 om yringsfri-dom. Her hadde regjeringa (Stoltenberg I) på sedvanleg vis i lovsaker oppretta eit utval som greidde ut reformspørsmålet, og som leverte ein NOU med tilråding om grunnlovsending.¹⁶ Men i staden for å nytte framleggsretten sjølv sende regjeringa ved Justis- og politidepartementet utkast til ny § 100 med ulike alternativ til Stortinget som ei stortingsmelding.¹⁷ Regjeringa tok ikkje standpunkt til dei ulike alternativa. Regjeringas framlegg til ny § 100 vart deretter formelt sett fram på Stortinget av fleire stortingsrepresentantar.¹⁸ I samband med Stortingets behandling av grunnlovframlegga etter stortingsvalet i 2001 sende den nye regjeringa (Bondevik II) ved departementet ei ny og omfattande stortingsmelding som gjorde greie for regjeringas syn på dei ulike alternativa til ny § 100.¹⁹ Innstillinga

14. Frå stortingsbehandlinga sjå mindretalsmerknadane frå SV i Innst. 263 S (2014–2015) s. 14. Sjø vidare kritikken i Eivind Smith, «Flere menneskerettigheter i grunnloven?», i: *Lov og Rett* 2012, s. 323–338.

15. Sjø Dokument 12:19 (2015–2016).

16. Sjø NOU 1999: 27 *Ytringsfrihed bør finde Sted*.

17. Sjø St.meld. nr. 42 (1999–2000) *Om endring av Grunnloven § 100*.

18. Sjø Dokument nr. 12:16 (1999–2000).

frå kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget avveik likevel noko frå regjeringas tilråding.²⁰ Det endelege grunnlovvedtaket avveik også noko frå komiteens innstilling grunna politiske kompromiss i Stortinget. Her er likevel poenget at Stortingets involvering i grunnlovendringa var primært i vedtaksfasen i valet mellom førehandsbestemte alternativ, medan regjeringa la premissane i framleggsfasen. Spørsmålet er om det ville ha vore betre bruk av ressursar og gjeve ein meir open og ryddig prosess om både regjeringa og Stortinget drøfta og tok standpunkt til dei mange alternativa alt ved framsettinga.

Slike relativt grundige førearbeid høyrer likevel til unnataka. Stortinget har sjølv svært avgrensa utgreiingskapasitet (sjå vidare i punkt 4.4). I særskilte tilfelle som menneskerettsreforma i 2014 og språkreforma same år har Stortingets presidentskap sett ned ekspertutval som greidde ut og føreslo grunnlovendringar og henta inn ekspertar til høyringar. Dei fleste grunnlovframlegg blir likevel utarbeidde av einstilte stortingsrepresentantar utan noko utgreiingsapparat eller annan særskilt bistand av vesentleg omfang. Teksten i grunnlovframlegg er sjeldan kvalitetssikra på annan måte enn av Stortingets administrasjon eller av eksterne ekspertar som framleggsstillarane kan ha alliert seg med.

Som følge av at grunnlovframlegg ofte er personlege initiativ frå mindre grupper stortingsrepresentantar utan særleg bistand, er førearbeida typisk knappe og mangelfulle. Ser vi på dei 44 grunnlovframlegga sette fram for behandling i valperioden 2017–2021, er lengda på motiva og paragrafendringane samla på 2 dobbeltspalta sider for 25 av framlegga, 3 sider for 10, 4 sider for 4, medan det for eit framlegg om ny nummerering av ein paragraf var tilstrekkeleg med éi side. Av dei 44 grunnlovframlegga hadde berre 4 motiv- og paragrafendringar på mellom 6 og 10 dobbeltspalta sider. Ikkje alle grunnlovframlegg krev omfattande førearbeid, men nokon kan ha store konsekvensar, og andre kan ha usikre langsiktige konsekvensar. Det er i desse siste tilfella at knappe motiv kan vere eit problem og bidreg til å redusere rettskjeldevekta av grunnlovførearbeid. Dette gjeld både for det etterfølgjande Stortinget som skal vedta eller forkaste grunnlovframlegga, og ved den seinare tolkinga av dei grunnlovframlegga som blir vedtekne.

2.1.3 Svak politisk kontroll

Fråværet av stortingsbehandling av grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet gjev også svak politisk kontroll på grunnlovframlegg. I tillegg til å rette reine feil kan stortingsbehandling medan grunnlovframlegga enno kan endrast ved nytt framlegg, opne for politiske kompromiss om grunnlovendring. I staden for at

19. Sjå St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven*.

20. Sjå Innst. S. nr. 270 (2003–2004).

usemje på vedtakstidspunktet om visse sider av eit grunnlovframlegg skal velte heile framlegget, kan stortingsbehandling på framleggingstidspunktet i beste fall opne for ei justering av teksten som eit tilstrekkeleg fleirtal kan leve med. I alle fall kan formell politisk behandling av innhaldet i og utforminga av grunnlovframlegg gjere prosessen for grunnlovsendingar meir open og inkluderande.

Om stortingsbehandlinga på framleggingstidspunktet ikkje fører til eit kompromiss som gjev tilstrekkeleg fleirtal, kan ho synleggjere djuptgåande politisk usemje om konstitusjonelle spørsmål. Også dette vil vere positivt, då stortingsbehandlinga på denne måten synleggjer partias synspunkt på føreslåtte grunnlovsendingar før stortingsvalet (sjå punkt 2.2). Stortingsbehandlinga på framleggingstidspunktet vil med det bidra til å informere andre parti, sivilsamfunn og veljarar.

Eg skal vise to døme på at fråværet av politisk kontroll på framsettingstidspunktet kan ha vanskeleggjort grunnlovsending.

Eit døme på at ordlyd og utforming har bidrege til at eit grunnlovframlegg vart forkasta, er Menneskerettsutvalets framlegg til avgrensingsheimel for rettane i Grunnlovas nye kapittel E om menneskerettar. Avgrensingsheimelen var meint å definere vilkåra for offentlege inngrep i dei grunnlovbestemte rettane. Under stortingsbehandlinga i 2016 (behandlinga vart utsett frå 2014 grunna usemja) gjekk til slutt alle partia bortsett frå Arbeiderpartiet mot grunnlovframlegget om avgrensingsheimel. Grunngevinga for avvisinga var dels prinsipiell usemje om behovet for ein avgrensingsheimel.²¹ Dels hadde fleirtalet meir konkrete innvendingar mot utforminga av avgrensingsheimelen.²² Fleirtalet var for det fyrste kritisk til at avgrensingsheimelen tilsynelatande opna for å gjere unnatak frå det absolutte forbodet i § 100 mot førehandssensur. Vidare meinte fleirtalet at vilkåret «offentlige hensyn» var utprega politisk og ikkje eigna for domstolsprøving. Begge desse konkrete innvendingane mot utforminga av avgrensingsheimelen kunne nokså enkelt ha vore unngått med stortingsbehandling på framleggingstidspunktet. I så fall kunne ein ha redusert den politiske drøftinga til prinsippspørsmålet om avgrensingsheimel. Til illustrasjon er det for behandling i valperioden 2017–2021 sett fram eit framlegg om avgrensingsheimel som tek omsyn til begge dei nemnde kritikkpunkta.²³

21. Pussig nok lét ikkje fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen seg påverke av at Høgsterett på dette tidspunktet hadde sett behovet for ein avgrensingsheimel, og hadde på eiga hand tolka dei sentrale vilkåra frå grunnlovframlegget inn i dei nye menneskerettane i Grunnlova kapittel E, sjå Rt. 2014 s.1105 (Acta) avsnitt 28 og Rt. 2015 s. 93 A (Maria) avsnitt 60. Synspunktet er følgt opp i seinare høgsterettspraksis, sjå HR-2016-1286-A avsnitt 25, HR-2016-2591-A avsnitt 68 og HR-2017-467-A avsnitt 45.

22. Sjø Innst. 165 S (2015–2016) s. 6–7.

23. Sjø Dokument 12:8 (2015–2016).

Eit eldre døme på at grunnlovendringsprosedyren har vanskeleggjort nødvendig konstitusjonell reform, er dei historiske freistnadane på å grunnlovfeste parlamentarismen. Det parlamentariske systemet vart grunnlovfest fyrst i 2007 gjennom vedtakinga av § 15 om mistillitsvedtak og § 82 om regjeringas opplysningsplikt. På dette tidspunktet hadde parlamentarismen vore praktisert i over 100 år utan grunnlag i Grunnlova. Det rådande synspunktet i juridisk teori på siste halvdel av 1900-talet var at reglane om mistillitsvedtak og opplysningsplikta var bindande konstitusjonell sedvanerett.

Tre gongar før 2007 vart det gjort framlegg om å grunnlovfeste parlamentarismen. I 1926 vart det sett fram grunnlovframlegg om endring av § 12 slik at Stortinget skulle peike ut medlemmane av statsrådet. I 1935 og i 1948 vart det gjort framlegg om ei meir heilskapleg grunnlovfesting av parlamentarismen gjennom eit tillegg til § 12.²⁴ Alle dei tre framlegga vart forkasta av Stortinget. Grunnleggvingane var ikkje politisk usemje om det sentrale innhaldet i grunnlovframlegga, men innvendingar mot den konkrete utforminga. Iallfall desse formelle innvendingane kunne vore unngåtte dersom framlegga hadde blitt underkasta stortingsbehandling på framsettingstidspunktet.

Framlegget frå 1926 vart forkasta med grunnleggvinga at ei grunnlovfesting av parlamentarismen kravde meir allmenn utgreiing og drøfting.²⁵ Politiske drøftingar kunne her blitt gjorde i samband med framsettinga av grunnlovframlegget. Under stortingsbehandlinga i 1928 var det for seint å gjere endringar i framlegget, og Stortinget hadde ikkje noko anna val enn å forkaste det. Grunnlovframlegga frå 1935 og 1948 vart begge forkasta på grunnlag av den konkrete utforminga, som dei dåverande utanriks- og konstitusjonskomiteane på Stortinget fann uklår og sjølvmotseiande.²⁶ Igjen var det for seint å gjere noko med utforminga då Stortinget behandla grunnlovframlegga i 1937 og 1951 respektive.

Verken i 1928, 1937 eller 1951 var det tvil eller usemje om parlamentarismens hovudreglar, sjølv om det kunne vere ulike syn på randspørsmål. Politisk synest det å vere lite i vegen for å grunnlovfeste hovudreglane i parlamentarismen alt i 1928 eller 1937 og iallfall i 1951. Ein kan lett tenke seg at iallfall hovudregelen om mistillit kunne ha fått grunnlovfleirtal då denne for lengst var etablert i Stortingets praksis og på den tida hevda å vere konstitusjonell sedvanerett. Problemet var praksisen med at grunnlovframlegg vart utforma privat av einskilde stortingsrepresentantar utan at innhaldet og utforminga av framlegga vart behandla i Stor-

24. Sjø Dokument nr. 23 (1935) forslag nr. 1 på s. 4.

25. Sjø Innst. S. nr. 141 (1928) s. 335.

26. Sjø Innst. S. nr. 51 (1937) og Innst. S. nr. 121 (1951).

tinget. Og Stortinget ser heller ut til å ville ha ei grunnlov utan spor av parlamentarismen enn dårleg utforma reglar om parlamentarismen.

2.1.4 Alternative framlegg framfor politisk drøfting

Ein konsekvens av at Stortinget ikkje behandlar grunnlovframlegg på framsettings-tidspunktet og ikkje kan gjere endringar på vedtakstidspunktet, er at grunnlovframlegg ofte kjem i mange alternativ. Grunnen er at framleggsstillarane ønskjer å heilgardere seg mot både tekniske og politiske innvendingar på vedtakstidspunktet. Skilnaden mellom alternativa kan vere reint teknisk, men den kan òg vere djuptgåande, og valet mellom alternativa kan få store konsekvensar. I staden for reelle politiske drøftingar om innhald og utforming av grunnlovframlegg blir stortingsbehandlinga redusert til eit mekanisk val mellom uforanderlege alternativ.

Praksisen med å setje fram grunnlovframlegg i mange alternativ kan dessutan undergrave føremålet med kravet i § 121 om mellomliggande stortingsval (sjå punkt 2.2.1). Det er vanskeleg for veljarane og interessegrupper å ta standpunkt til grunnlovframlegga utan at partia i valprogramma presiserer kva alternativ dei vil støtte, noko som ikkje skjer (sjå punkt 2.2.2). Praksisen med alternativ gjer det også vanskeleg å få i stand eit offentleg ordskifte om grunnlovframlegg. Diskusjonen kan lett bli generell og utan omsyn til alternativa, eller presisert til bestemte alternativ, med fare for at ulike partar diskuterer ulike alternativ.²⁷

Eit døme er Stortingets vedtaking i 1962 av § 115 (då § 93) om suverenitetsoverføring. Grunnlovframlegget var svært kontroversielt både på Stortinget og i det offentlege ordskiftet. Eit viktig stridspunkt var fleirtalskravet i den nye føresegna. Her var det ulike alternative fleirtalskrav (3/4 eller 5/6) i ulike kombinasjonar med andre vilkår sette fram i ei rekke ulike alternativ. På Stortinget stilte mindretallet seg kritisk til prosessen fram mot grunnlovvedtaket. Synspunktet var at alternativa til grunnlovtekst var så mange at folket i val ikkje hadde hatt høve til å ta standpunkt, og at kravet til fleirtal heller ikkje var tatt med i nokon av valprogramma til dei politiske partia.²⁸

Problemet er vidare at dei ulike alternativa og skilnadane mellom dei sjeldan er grunnjevne (sjå punkt 2.1.3). Resultatet er at Stortingets behandling av grunnlovframlegg kan bli uoversiktleig, og det kan oppstå tvil om nyansane i den vedtekne grunnlovteksten. Dette kan svekke rettskjeldevekta av grunnlovførearbeida.

27. I same retning Fredrik Sejersted, «Det elastiske Panser. Om utviklingen av den norske statsforfatningen 1814–2014», i: *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, redigert av Eirik Holmøyvik, Oslo 2013, s. 54.

28. Sjå merknadane frå representanten Bondevik (KrF) under stortingsdebatten i Innst. S. nr. 100 (1961–62) s. 140 og S.tid. (1961–62) s. 2171–2172.

Menneskerettsreforma i 2014 kan igjen tene som døme. Prinsippføresegna om menneskerettane i § 92 var greidd ut og føreslått av Menneskerettsutvalet med følgjande ordlyd: «Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne».²⁹ I grunnlovframlegget til Stortinget fekk Menneskerettsutvalets framlegg selskap av fire alternative grunnlovtekstar. Stortinget vedtok til slutt eit alternativ som var nemnt, men ikkje føreslått eller tilrådd av Menneskerettsutvalet. Tillegget «slik dei [menneskerettane] er fastsette i denne grunnlova og i traktatar om menneskerettar som er bindande for Noreg» førte straks til tolkingstvil då ordlyden kan peike i retning av at internasjonale menneskerettskonvensjonar skal ha grunnlovs rang.³⁰ I dette spørsmålet var innstillinga til kontroll- og konstitusjonskomiteen sjølvmotseiande og sprikande. I 2016 kom Høgsterett i plenum til at den nemnde ordlyden i § 92 ikkje kunne tolkast slik at internasjonale menneskerettskonvensjonar skulle ha grunnlovs rang.³¹

2.1.5 Stortingets passivitet set domstolane i aktivitet

Ein konsekvens av at grunnlovprosedyren ikkje gjev Stortinget ei rolle i utforminga av og grunngevinga for grunnlovframlegg, er at dei som handhevar Grunnlova, får større makt over innhaldet gjennom tolking.

I Noreg har vi tradisjon med å utforme knappe og språkleg opne grunnlovtekstar. Denne lovgjevingsteknikken gjer at den språklege rekkevidda til grunnlovteksten ofte er større enn rekkevidda rettsregelen er meint å ha. I slike tilfelle vil ein lovtolkar vende seg til førearbeida for rettleiing. Som nemnt er førearbeida til grunnlovføresegner ofte spinkle og mangelfulle som følgje av svak utgreiing og fråvær av stortingsbehandling på framsettingstidspunktet og meir mekanisk stortingsbehandling på vedtakstidspunktet. Mangelen på brukbare førearbeid til tolking av knappe og vidtrekkande grunnlovtekstar kan i praksis gje større rom for skjøn for grunnlovtolkaren. Dette vil hovudsakleg vere Stortinget og regjeringa i kompetanse- og maktfordelingsspørsmål, og domstolane i spørsmål om individas grunnlovbestemte rettar overfor staten.³² Dette skjønromet for grunnlovtolkaren har både prinsipielle og praktiske konsekvensar.

Prinsipielt vert den konstituerande makta, som etter § 121 er Stortinget som grunnlovgjevar, svekka til fordel for dei konstituerte maktene, som er respektive

29. Sjå Dokument 16 (2011–2012) *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* s. 63–69.

30. Sjå Jens Edvin A. Skoghøy, «Menneskerettighetenes stilling etter Grunnloven», i: *Lov og Rett* 2015, s. 195–196.

31. Sjå HR-2016-2554-P (Holship).

32. Sjå Rt. 1976 s. 1 (Kløfta).

den lovgjevande, utøvande og dømande makta.³³ Det er grunn til å minne om at Stortinget som grunnlovgjevar har eit særskilt demokratisk mandat i kraft av grunnlovprosedurens krav om 2/3 fleirtal og eit mellomliggende stortingsval (sjå punkt 2.2.1).

Praktisk betyr svekkinga av Stortinget som grunnlovgjevar ei styrking av domstolane overfor Stortinget som lovgjevande makt og forvaltninga som utøvande makt. Grunnen er at Grunnlova inneheld *lex superior*-normer som bind Stortinget som lovgjevar og som set rettslege rammer for forvaltningas verksemd. Sjølv om kravet om mellomliggende stortingsval mellom grunnlovframlegg og -vedtak betyr at førearbeida ikkje utan vidare er uttrykk for synet til det vedtakande storting, vil mangelfulle førearbeid like fullt kunne gje grunnlovfolkaren større skjønnsrom. I praksis vil det kunne bety ei styrking av domstolane på kostnad av Stortinget som folkevalt organ.

Eit døme er Grunnlova § 112, som gjev «[a]lle [...] rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag». Eit praktisk viktig spørsmål er om denne føresegna gjev individa rettar som kan bringast inn for og handhevast av domstolane. I dette spørsmålet er det hevda at § 112 etter endringane i 2014, i større grad enn den tidlegare føresegna i § 110b, gjev individet rettar som kan handhevast av domstolane. Førearbeida er derimot knappe og tvitydige om dette heilt sentrale spørsmålet.³⁴ Det blir då opp til domstolane å avgjere tolkingsspørsmålet, og avgjerda kan få store konsekvensar for Stortinget og forvaltningas handlingsrom i miljøspørsmål.³⁵

2.2 Demokratimekanismen

2.2.1 Moderasjon og demokrati gjennom mellomliggende stortingsval

Kravet i § 121 om at grunnlovframlegg må «kvile» over eit mellomliggende val, er ein prinsipielt viktig mekanisme i grunnlovsdringsproseduren. Ein slik mekanisme finn vi også i andre grunnlover – og i alle dei nordiske.³⁶ Kravet om mellomliggende val har to funksjonar, som begge gjev grunnlovsdringar særleg demokratisk legitimitet.

33. Om denne grunnleggjande relasjonen, sjå Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgåve, Bergen 2017, s. 81 flg.

34. Sjå gjennomgangen i Gøran Østerman Thengs, «En standardtilnærming til GrL. § 112», i: *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2017, s. 28–67 på s. 40 flg.

35. Sjå Oslo tingretts dom 4. januar 2018, Lovdata-referanse: TOSLO-2016-166674.

36. I Europa finn vi krav om mellomliggende val i grunnlovene til Belgia, Danmark, Estland, Finland, Hellas, Island, Luxembourg, Nederland, Spania og Sverige. I Estland og Finland kan kravet om mellomliggende val fråvikast med respektive 4/5 og 5/6 fleirtal i parlamentet.

For det fyrste kan kravet om mellomliggande val mellom framsetting og vedtak ha modererande verknad. Det mellomliggande valet forseinkar grunnlovvedtaket med minst eitt år, alt etter når grunnlovframlegget blir sett fram i den føregåande valperioden. I tillegg må framleggsstillarane ta omsyn til at stortingsvalet kan endre samansetninga av parti og interesser i Stortinget, noko som oppmodar til moderasjon og til å inkludere ulike samfunnsinteresser. Kravet om mellomliggande val kan slik hindre hastige grunnlovsendingar eller grunnlovsendingar som følgje av eit stort, men situasjonsbestemt og kortvarig fleirtal i Stortinget. I praksis er nok potensialet for moderasjon som ligg i forseinkinga, den viktigaste konsekvensen av vilkåret om mellomliggande stortingsval.

For det andre har kravet om mellomliggande val ein symboltong demokrati-funksjon ved at det suverene folket i teorien får det siste ordet ved grunnlovsending. I vårt konstitusjonelle system har førestillinga om folket som innehavar av suvereniteten, og grunnlovsending som ei suverenitetshandling, vore rådande, men til tider omstridd. Riksrettssaka i 1884 om Kongens vetorett overfor grunnlovsendingar gjaldt nettopp spørsmålet om grunnlovsendingar var eller ikkje var uttrykk for folkesuvereniteten.³⁷ Som kjent kom Riksretten til at grunnlovsendingar var folkets prerogativ som innehavar av suvereniteten. Internasjonalt er både krav om folkerøysting og mellomliggande val velkjende mekanismar for å forankre grunnlovsendingar i folkesuvereniteten.

Poenget med både den modererande funksjonen og den direkte demokratifunksjonen til kravet om mellomliggande val er at djuptgripande endringar i det politiske systemet berre skal kunne gjerast på eit ekstra solid demokratisk grunnlag. Paragraf 121 stiller ikkje berre krav om 2/3 fleirtal på Stortinget. Dette fleirtalet skal i prinsippet også vere valt på kunnskap om dei føreslåtte grunnlovsendingane sette fram i førre stortingsperiode. I ein polarisert politisk situasjon, til dømes der eitt parti oppnår grunnlovsfleirtal i parlamentet og føreslår omfattande grunnlovsendingar, er kravet om mellomliggande val ein mekanisme for å trygge at grunnlovsendingane har brei folkeleg støtte og ikkje berre tener situasjonsbestemte særinteresser. Dei konstitusjonelle omveltingane dei siste åra i land som Polen og Ungarn syner at denne problemstillinga brått kan bli aktuell. Om og i kva grad mekanismar som mellomliggande val eller folkerøysting faktisk fungerer modererande, eller om dei i visse situasjonar kan ha motsett verknad, er omdiskutert, men det skal eg late ligge her.³⁸

37. Sjå nærare i Eirik Holmøyvik, «Mellom revolusjon og restaurasjon. Striden om Grunnlovas vesen 1824–1884, i: *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, redigert av Eirik Holmøyvik, Oslo 2013, s. 307–337.

38. Sjå om forskingsstatus internasjonalt i Ash Båli, «Constitutional Amendments in an Age of Populism», *Int'l J. Const. L. Blog*, Jul. 5, 2017, tilgjengeleg elektronisk på <http://www.iconnectblog.com/2017/07/constitutional-amendments-in-an-age-of-populism-i-connect-column/> (lese 14.8.2017).

2.2.2 Demokratimekanismen i praksis: Ei undersøking av stortingsvalprogram

Korleis fungerer demokratimekanismen i § 121 i praksis? Så vidt eg er kjend med, finst det ingen systematiske undersøkingar av behandlinga av grunnlovframlegg i det politiske ordskiftet generelt eller i samband med stortingsval spesielt. Like fullt vil det neppe vere ein vågal påstand at grunnlovendringar som ikkje vesentleg endrar etablerte ordningar og maktforhold, og til denne kategorien høyrer nok dei fleste av dei 311 paragrafendringane sidan 1814, har spelt ei minimal rolle i det politiske ordskiftet eller ved stortingsval.

Når alt kjem til alt kan grunnlovpolitikken låge profil i Noreg vere teikn på eit sunt politisk system med brei semje om dei grunnleggande konstitusjonelle reglane. Det var annleis i den urolege politiske perioden mellom 1884 og 1905. I valprogramma til dåtidas politiske parti vart konstitusjonelle reformspørsmål sentrale.³⁹ Det er grunn til å tru at også i dag vil djuptgripande konstitusjonelle endringar, til dømes ei radikal endring av valordninga, bli eit viktig tema ved stortingsval.

Likevel blir det også i dag sett fram mange framlegg til grunnlovendring i kvar valperiode. Sidan 1997 er det sett fram mellom 21 og 44 endringsframlegg i kvar valperiode for behandling av Stortinget etter stortingsvalet. Den gjeldande endringsprosedyren i § 121 stiller ikkje krav til at partia på Stortinget tek standpunkt til grunnlovframlegg før stortingsvalet. Om demokratifunksjonen i § 121 skal vere reell, må Stortinget og kvart av dei politiske partia der på eige initiativ ta stilling til grunnlovframlegga før stortingsvalet, men i kva grad skjer det?

Eg har undersøkt stortingsvalprogramma for partia som er representerte på Stortinget sidan 1945. Undersøkinga viser ein klår tendens til at programma frå slutten av 1990-talet oftare omtalar grunnlovendring samanlikna med programma i dei føregåande valperiodane. Tabellen nedanfor syner at det frå og med valperioden 1997–2001 skjer ein markert og varig auke i talet på parti som i stortingsvalprogrammet tek standpunkt for eller mot grunnlovendring (kolonne 1).

39. Sjå Eirik Vatnøy, *Vaart Valgoppraab. Norske partiprogrammer 1884–1906. Et teksthistorisk sjangerstudium*, masteroppgåve ved Institutt for lingvistikk og nordiske studier 2010, tilgjengeleg elektronisk på <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/26874/MA-EirikxVatnxy.pdf?sequence=1> (lese 07.07.2017).

Tabell: Dei politiske partias⁴⁰ standpunkt til grunnlovendring i stortingsvalprogram 1945–2021⁴¹

Valperiode	1. Standpunkt for grunnlovframlegg eller -endring	2. Standpunkt til grunnlovframlegg eller -endring, eller tiltak som vil krevje grunnlovendring ^{a)}	3. Standpunkt mot grunnlovendring ^{b)}	4. Nemner behov for større reform av Grunnlova
2017–2021	8 ^{c)} av 9	9 av 9	3 av 9	
2013–2017	5 av 7	6 av 7	2 av 7	Venstre, KrF, SV
2009–2013	5 av 7	7 av 7	2 av 7	Venstre, SV
2005–2009	4 av 7	6 av 7	3 av 7	Venstre
2001–2005	5 av 7	7 av 7	2 av 7	Ap, KrF, SV
1997–2001	5 av 7	6 av 7	2 av 7	SV
1993–1997	2 av 7	5 av 7	3 av 7	
1989–1993	2 av 6	5 av 6	2 av 6	
1985–1989	1 av 7	6 av 7	1 av 7	
...
1973–1977	0 av 7	3 av 7	4 av 7	
1961–1965	0 av 6	4 av 6	0 av 6	
1953–1957	0 av 6	5 av 6	0 av 6	
1945–1949	1 av 6	3 av 6	2 av 6	

- a) Kva tiltak som krev grunnlovendring, er eit skjønsspørsmål. Eg har berre teke med tiltak som klårt vil krevje grunnlovendring, til dømes vesentlege endringar i valordninga.
- b) Omfattar både standpunkt mot konkrete grunnlovframlegg og standpunkt for vern av grunnlovbestemte ordningar som er føreslått endra. Eit døme på det fyrste kan vere standpunkt om røstrettsalderen eller innføring av investitur og oppløysingsrett. Eit døme på det siste kan vere FrPs prinsippklæring om å verne om monarkiet i lys av SVs framlegg om å innføre republikk.
- c) Valprogrammet til Raudt inneheld ingen direkte standpunkt til grunnlovframlegg, men tek likevel klårt standpunkt til eit av grunnlovframlegga til behandling i den inneverande valperioden. I programets punkt 20.1 h heiter det: «Den opprinnelige fortolkninga av § 25 i grunnlova må bli gjort gjeldende igjen. Om Norge skal sende tropper utenlands, skal det legges fram for Stortinget i plenum.» Eit grunnlovframlegg med same innhald er sett fram i Dokument 12:45 (2015–2016).

40. Eg har teke utgangspunkt i partidokumentarkivet i Norsk senter for forskningsdatas database *Data om det politiske system*, sjå <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/> (lese 29.06.2017). Tabellen inneheld berre parti som var representerte på Stortinget i den føregående valperioden eller som fekk representasjon ved valet. Parti med berre éin representant er ikkje tekne med. Miljøpartiet De Grønne og Raudt er likevel rekna med for den inneverande perioden 2017–2021.

41. Eg har undersøkt stortingsvalprogramma i alle dei ni valperiodane frå 1985–1989 til og med 2017–2021. For dei føregående valperiodane har eg vald éin valperiode for kvart tiår.

Desse tala seier likevel ingenting om kor mange av dei framsette grunnlovframlegga partia tek stilling til. Eg har ikkje funne noko døme på at eit parti har teke stilling til alle grunnlovframlegg som er sett fram til behandling i den komande valperioden. Partia tek gjennomgåande standpunkt *for* sine eigne grunnlovframlegg (kolonne 2) eller *mot* føreslått eller mogleg endring av etablerte ordningar i Grunnlova (kolonne 3). Valprogramma gjev med andre ord lite informasjon om partias synspunkt på andre grunnlovframlegg som skal behandlast i valperioden. Representantar frå partia kan òg stille seg bak grunnlovframlegg som ikkje er nemnde i valprogrammet til partiet.

Tala i kolonne 1 i tabellen tek heller ikkje høgde for at partia kan føreslå institusjonelle reformer som krev grunnlovendring, men utan å nemne grunnlovendring eksplisitt. Legg vi til slike reformkrav (kolonne 2), får vi ikkje ei markert endring frå 1997. Eit slikt reformkrav som går att i valprogramma til mange parti gjennom store delar av den undersøkte perioden, er endringar i valordninga. Eit anna døme er FrP, som i alle sine valprogram sidan 1985–1989 har føreslått endringar i ordninga for utnemning av høgsterettsdommarar. Slike reformer krev grunnlovendring. Standpunkt i valprogramma betyr likevel ikkje at partia har sett fram eller vil setje fram framlegg om grunnlovendring i den komande valperioden.

Det desse tala kan fortelje oss noko om, er endringar i synet på Grunnlova som verktøy for gjennomføring av politikk. Resultata kan tyde på aukande politisk merksemd frå slutten av 1990-talet omkring konstitusjonell rett og om Grunnlova som verktøy for politikk. I valprogramma er grunnlovfesting ofte del av fleire tiltak på eit politikkområde. Til dømes har desentralisering og kommunalt sjølvstyre vore eit tema i valprogramma for fleire parti langt tilbake i tid. I 1989 slutta Noreg seg til Det europeiske charteret for lokalt sjølvstyre, som krev grunnlovfesting av lokalt sjølvstyre.⁴² Fyrst i valprogramma til Venstre og Senterpartiet frå 1997–2001 vert det stilt krav om å grunnlovfeste det kommunale sjølvstyret. Det kommunale sjølvstyret vart grunnlovfesta i 2016 gjennom eit tillegg til § 49. Eit anna døme er jordvern. Senterpartiet, Venstre og KrF har i dei fleste valprogramma sidan 1953 tiltak mot nedbygging av dyrkbar mark. Frå 2013 går Senterpartiet i valprogrammet inn for å grunnlovfeste vern om dyrkbar mark.⁴³

Går vi inn i valprogramma, ser vi òg at ikkje berre tek fleire parti standpunkt til grunnlovendring; frå 1997–2001 ser vi også krav om generell reform av Grunnlova (kolonne 4). I 1997–2001 var SV åleine om dette kravet. I dei etterfølgjande periodane har også Venstre, KrF og Arbeiderpartiet teke opp generell grunnlov-

42. Sjå European Charter of local self-government art. 2.

43. Grunnlovframlegg om vern av matjord vart sette fram både i valperioden 2009–2013 og 2013–2017. Framleggsstillarane kom frå både Senterpartiet, KrF, SV, Venstre og Arbeiderpartiet.

reform i valprogrammet. Om vi ikkje har fått ein heilskapleg reform av Grunnlova, er likevel viktige delar av Grunnlova revidert og oppdatert gjennom delreformer i denne perioden: Revisjonen av valordninga i 2003, kodifiseringa av parlamentarismen, avskaffinga av tokammerordninga og revideringa av riksrettsordninga i 2007, stat-kyrkje-reforma i 2012 og menneskerettsreforma og språk-reforma i 2014.

Ein annan tendens er at dei to største partia på Stortinget sidan 1945, Arbeiderpartiet og Høgre, i mindre grad enn dei andre partia nemner Grunnlova og grunnlovendring i sine valprogram. Av valperiodane eg har undersøkt, har Arbeiderpartiet berre teke stilling til grunnlovframlegg eller føreslått tiltak som krev grunnlovendring, i valprogramma for 1945–1949 og etter det fyrst i valperiodane 2001–2005, 2009–2013 og 2017–2021. Høgre tok i sine valprogram ikkje stilling til grunnlovframlegg før perioden 1997–2001, og har halde fram med det i seinare periodar med unnatak av 2005–2009. I valperiodane fram til 1989 tok valprogramma til Høgre til orde for endring av valordninga, noko som ville ha kravd grunnlovendring. Tendensen også for Arbeiderpartiet og Høgre er auka merksemd om Grunnlova i valprogramma på 2000-talet.

Den auka merksemda til grunnlovendring i valprogramma frå 1997 er ikkje overraskande i lys av andre samtidige utviklingstrekk på det konstitusjonelle området. Eit av hovudfunna i Makt- og demokratiutgreiinga frå 2003 var at politikken er blitt stadig meir rettsleggjort, og at retten legg stadig større band på folkevald politisk makt.⁴⁴ Som drivkrefter for denne utviklinga vart det peikt på EØS-avtalen i 1992 og inkorporeringa av internasjonale menneskerettskonvensjonar i menneskerettslova av 1999. I Høgsterett kan vi frå Borthen-dommen i 1996 sjå auka merksemd om Grunnlova som grense for politikken.⁴⁵ Auken i standpunkt til grunnlovendring i valprogramma frå 1997 passar inn i den vanlege forteljinga om rettsleggjering av politikken i den same perioden. Her må det likevel leggast til at det i denne samanhengen i så fall er snakk om at folkevald politisk makt aktivt søker å bruke Grunnlova som verktøy for politikk.

Trass i tendensen til at partia frå valperioden 1997–2001 i større grad tek standpunkt til grunnlovendring i valprogramma, gjev desse likevel ingen god peikepinn på partias syn på føreslåtte grunnlovendringar. Til det er valprogrammas behandling av grunnlovframlegg for selektive og stort sett avgrensa til partias egne

44. Sjå NOU 2003: 19 *Makt og demokrati* s. 30–32.

45. Sjå vidare i Eirik Holmøyvik, «Prøvingsrett og tilbakeverknadsforbod. Borthen-dommen i Rt. 1996 s. 1415 og rettsutviklinga», i: *Rettsavklaring og rettsutvikling. Festskrift til Tore Schei*, redigert av Gunnar Bergby, Magnus Matningsdal, Jens Edvin A. Skoghøy og Toril M. Øie, Oslo 2016, s. 210–242 på s. 219 flg., og generelt om utviklinga i Jørn Øyrehaugen Sunde, *Høgsteretts historie 1965–2015*, Bergen 2015.

grunnlovframlegg. Dessutan tek ikkje valprogramma omsyn til at grunnlovframlegg ofte inneheld mange alternativ med stundom ulikt innhald og ulik verknad (sjå punkt 2.1.4).

Eit døme er menneskerettsreforma i 2014, som resulterte i eit nytt kapittel E om menneskerettar i Grunnlova. Dette var ei vesentleg grunnlovreform, sjølv om inkorporeringa av sentrale menneskerettskonvensjonar ved menneskerettslova i 1999 gjorde at grunnlovendringane på kort sikt har større formelle enn materielle konsekvensar. I samband med Stortingets behandling av menneskerettsreforma våren 2014 gjennomførte kontroll- og konstitusjonskomiteen både offentlege og lukka høyringar med ekspertar. Grunnlovreforma vart også omtalt og debattert i media i månadane før grunnlovvedtaket. Som nemnt i punkt 2.1.3 viste det seg å vere usemje blant partia om grunnlovføresegnene føreslått av Menneskerettsutvalet. Fleire av dei føreslåtte grunnlovføresegnene vart til slutt forkasta. Trass i at reforma viste seg å vere omstridd, tok ingen av partia på Stortinget offentleg stilling til verken reforma som heilskap eller dei konkrete framlegga i stortingsvalprogramma for valperioden 2013–2017. KrF og Venstre nemnde reforma indirekte i valprogramma ved å peike på dei mange grunnlovframlegga Stortinget måtte ta stilling til i den komande perioden. Standpunktet til KrF var at «gjenomgangen av Grunnloven var nødvendig, men nærmer seg alle forslag til grunnlovendringer med varsomhet».⁴⁶ Venstre støtta Menneskerettsutvalets framlegg om «å styrke menneskerettighetenes stilling i loven», men tok ikkje konkret stilling til dei ulike framlegga. Venstre enda òg opp med å gå mot grunnlovføresegner føreslått av Menneskerettsutvalet.

Når det gjeld demokratifunksjonen til grunnlovendringsprosedyren i § 121, ser vi altså at denne har manglar i praksis. Rett nok har det vore ein markert auke i standpunkt til grunnlovframlegg i valprogramma til dei politiske partia. Valprogrammas behandling av grunnlovframlegg er likevel selektiv og mest ei markering av eigen politikk. Valprogramma tek ikkje systematisk stilling til framsette grunnlovframlegg som skal behandlast i valperioden, og har dermed låg informasjonsverdi for veljarane om dette emnet. Det ville ha vore betre i samsvar med ordninga om mellomliggande stortingsval om valprogramma til dei politiske partia tok stilling til alle grunnlovframlegg sette fram til behandling i neste valperiode.

Fristreglane i § 121 motverkar nok også debatt om grunnlovframlegg i valkampen sidan dei forbyr å setje fram grunnlovframlegg i den siste stortingsssesjonen før valet.

46. Stortingsvalprogram for KrF 2013–2017.

Når dette er sagt, er det ei kjennsgjerning at langt frå alle grunnlovframlegg er politisk viktige. Som nemnt kan vi gå ut frå at framlegg om djuptgripande endringar i Grunnlova eller som på andre måtar er politisk vesentlege, vil bli ein del av valkampen til dei politiske partia.⁴⁷ Spørsmålet er då om demokratifunksjonen i grunnlovprosedyren kan styrkast på anna vis enn i dei politiske partias valprogram og valkampar. Ein måte å oppfylle føremålet med mellomliggande stortingsval er å pålegge Stortinget å behandle grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet. Då vil partias førebelse syn på grunnlovframlegga bli klarlagde før stortingsvalet og den endelege behandlinga i den påfølgjande valperioden. Stortingsbehandling av grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet vil samstundes styrke den lovtekniske og politiske kontrollen med grunnlovframlegg (punkt 2.1).

3. Tidlegare reformframlegg

3.1 Tidlegare forsøk på å innføre dobbelt vedtak for grunnlovendring

Kritikken mot den gjeldande grunnlovprosedyren er ikkje ny. Framlegg om å innføre dobbelt vedtak for grunnlovendring har blitt behandla av Stortinget iallfall to gongar, i 1926 og i 1956. Begge gongane vart framlegga sette fram av stortingsoppnemnde valordningskommisjonar oppretta i 1917 og 1948 respektive. Kommisjonane hadde som mandat å vurdere innføring av folkerøysting, mellom anna i samband med grunnlovendring.⁴⁸ Felles for begge kommisjonane var at dei samrøystes kritiserte mangelen av grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet.

Valordningskommisjonen av 1917 sette fram fem kritikkpunkt mot den gjeldande grunnlovprosedyren, som i hovudsak samsvarar med kritikken sett fram i punkt 2.1.2 ovanfor.⁴⁹ Alle kritikkpunkta skuldast fråværet av stortingsbehandling av grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet. Kommisjonen konstaterte at ein måtte «se sig om efter en mere praktisk behandlingsmåte som samtidig sikrer den omhyggelige forberedelse som forfatningsendringer krever».⁵⁰ Problemet var at medlemmane i kommisjonen ikkje kunne bli samde om korleis grunnlovprosedyren skulle endrast for å bøte på veikskapane. Særleg spørsmålet om innføring av

47. Sjå slik også i eldre litteratur: Frede Castberg, *Norges statsforfatning*, fyrste utgåve, bind 1, Oslo 1935, s. 395.

48. Sjå meir inngåande i Eirik Holmøyvik, «§ 121», i: *Grunnloven: Historisk kommentarutgave*, redigert av Ola Mestad og Dag Michalsen, under publisering.

49. Sjå *Innstilling VII fra den parlamentariske valgordningskommisjon. B. Folkeavstemning. Nedsatt ved Stortingets beslutning av 26. juni 1917, avgitt 27. november 1924*, Kristiania 1924, s. 138–139

50. *Innstilling VII fra den parlamentariske valgordningskommisjon. B. Folkeavstemning. Nedsatt ved Stortingets beslutning av 26. juni 1917, avgitt 27. november 1924*, Kristiania 1924, s. 139.

folkerøysting ved grunnlovsendring delte kommisjonen langs ein radikal-konservativ akse. Resultatet vart det same under stortingsbehandlingen i 1926.⁵¹

Kritikken mot grunnlovprosedyren frå valordningskommisjonen av 1917 vart vidareført av valordningskommisjonen av 1948. I innstillinga frå 1952 uttalte komiteen at prosedyren i § 121 for grunnlovsendring «ikke sikrer den mest betryggende og hensiktsmessige lovbehandling».⁵²

Kommisjonen peikte på tre veikskapar med den gjeldande prosedyren i § 121. For det fyrste stengde den gjeldande prosedyren for at Stortinget kunne tilpasse eller justere grunnlovframlegg, sidan desse ikkje vart behandla av Stortinget i same valperiode dei var sette fram i. Kommisjonens innvendingar gjekk her i same spor som kritikken i punkt 2.1 ovanfor.

For det andre meinte kommisjonen at den lange sperrefristen mellom grunnlovframlegg og -vedtak som følgje av det mellomliggende stortingsvalet kunne føre til praktiske vanskar i statslivet og tvinge fram dynamisk grunnlovtolking. For det tredje meinte kommisjonen at den gjeldande endringsprosedyren ikkje gav tilstrekkeleg vern mot grunnlovsendingar i strid med folkeviljen. Kommisjonen meinte her, som eg har vist i punkt 2.2, at det mellomliggende stortingsvalet ikkje lenger fungerte som ein målestokk for folkeviljen i synet på grunnlovsendingar.

For å bøte på dei to fyrste veikskapane foreslo ein samrøystes valordningskomisjon å innføre krav om at grunnlovframlegg måtte behandlast to gongar av Stortinget: Fyrst skulle Stortinget vedta eit framsett grunnlovframlegg med simpelt fleirtal. Deretter, etter ein sperrefrist på 6–12 månader med eller utan mellomliggende stortingsval, skulle Stortinget endeleg vedta framlegget, men no med to tredjedels fleirtal. Innføring av dobbelt vedtak skulle altså kome samstundes med oppheving av kravet om mellomliggende stortingsval. Tanken var å betre kvaliteten på grunnlovframlegg samstundes som ein gjorde vedtaksprosedyren raskare og meir effektiv.

Stridspunktet både i kommisjonen og seinare på Stortinget gjaldt mindretalsvernet i tilfelle ein oppheva kravet om mellomliggende val. Kommisjonens fem medlemmar frå Arbeiderpartiet, som på denne tida hadde reint fleirtal på Stortinget, meinte at den nemnde og potensielt hurtigare endringsprosedyren med dobbel stortingsbehandling var fullgod. Dei fem medlemmane med tilknytning til dei borgarlege opposisjonspartia meinte derimot at ein berre kunne gå bort frå kravet om mellomliggende stortingsval mellom grunnlovframlegg og -vedtak dersom eit lite mindretal

51. Sjø Innst. S. Nr. 2 (1926) s. 33 (alternativ IV) og s. 42 (komiteens vurdering).

52. Sjø *Opplysningsrett og folkerøsting (referendum): innstilling III fra Den parlamentariske valgordningskomisjon nedsett ved Stortingets vedtak av 6. februar 1948 ; avgitt 27. november 1952*, Horten 1952, s. 79–83, sitatet på s. 79.

på Stortinget (1/5 eller 1/6) etterpå kunne krevje folkerøysting om grunnlovvedtaket.⁵³ Tanken var at folket gjennom folkerøysting skulle kunne stoppe eit grunnlovfleirtal på Stortinget i raskt å gjennomføre grunnlovendringar som kunne få vidtrekande konsekvensar for både det politiske systemet og for statens makt over individ og eigedom. Når kravet til mellomliggande val fall bort, ville altså opposisjonspartia innføre ein annan mekanisme for å verne mindretallets interesser.

Under stortingsbehandlinga av grunnlovframlegga i 1956 delte utanriks- og konstitusjonskomiteen seg etter dei same politiske skiljelinene som i kommisjonen. Resultatet vart at Stortinget forkasta reform av § 121.⁵⁴

To stortingsoppnemnde kommisjonar har altså vurdert grunnlovprosedyren og konstatert dei same veikskapane som eg har gjort i punkt 2.1.2 ovanfor. Begge kommisjonane har peikt på innføring av dobbelt stortingsvedtak ved grunnlovendring som ei mogleg løysing. Denne mekanismen vart særleg framheva og samrøystes tilrådd av valordningskommisjonen av 1948. Under stortingsbehandlinga i 1956 peikte også fleirtalet i utanriks- og konstitusjonskomiteen på mangelen på stortingsbehandling av grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet som «en stor svakhet» ved grunnlovprosedyren i § 121.⁵⁵ Denne vurderinga har det tilsynelatande vore brei semje om i snart 100 år. Når innføring av dobbelt vedtak ved grunnlovendring likevel ikkje har fått tilslutnad på Stortinget, skuldast det at framlegga har vore sette fram i kombinasjon med endringar i andre komponentar i grunnlovprosedyren, fyrst og fremst folkerøysting.

Dei ulike komponentane i grunnlovprosedyren utgjer naturlegvis eit heile. Likevel ligg det ein lærdom i dei tidlegare forsøka på å innføre dobbelt vedtak for grunnlovendring: Ei slik ordning bør søkast innført utan endringar i dei andre komponentane. Ei samstundes oppheving av kravet om mellomliggande val vil i større grad endre balansen mellom fleirtals- og mindretalsinteresser, mellom Grunnlovas fleksibilitet og rigiditet, då det opnar for raske grunnlovendringar av eit situasjonsbestemt fleirtal. I alle høve bør siktemålet med reform av § 121 styre endringa: Oppheving av kravet om mellomliggande val kan gjere grunnlovprosedyren raskare og meir effektiv, men vil neppe betre kvaliteten på grunnlovframlegg eller styrke den demokratiske legitimiteten til grunnlovendringar. Om reform er grunngeve i desse siste føremåla og ikkje i effektivitet, er innføring av dobbelt stortingsvedtak vegen å gå.

53. Den siste medlemmen i kommisjonen, Jørgen Vogt frå Norges kommunistiske parti, meinte at det viktigaste var å gjere endringsprosedyren i § 121 meir fleksibel, og støtta subsidiært begge dei nemnde alternativa.

54. Sjø Innst. S. nr. 94 (1956) s. 280–284.

55. Sjø Innst. S. nr. 94 (1956) s. 284.

3.2 Reformkrav i juridisk teori

På 1800-talet var prosedyren for grunnlovendringar i § 121 eit vedvarande stridsemne i juridisk teori. I nyare tid har prosedyren vore lite diskutert. Symptomatisk for innføringa av parlamentarismen gjennom praksis retta 1900-talets juridiske teori merksemda mot konstitusjonell endring gjennom sedvanerett framfor formell grunnlovendring etter vilkåra i § 121. Problemskildringa til valordningskommisjonen av 1948 har likevel blitt delt av teorien som ein uheldig konsekvens av den gjeldande grunnlovprosedyren.⁵⁶ Fellesnemnaren er dårleg førebudde og mangelfullt grunngejevne grunnlovframlegg, inflasjon i alternativ og svak folkeleg involvering ved grunnlovendring.

Ein særleg sterk kritikk av grunnlovprosedyren er sett fram av Torkel Opsahl i artikkelen «Reform av statsrettslige grunnprinsipper» i 1969:

Den norske grunnlovprosedyre garanterer, slik den praktiseres, intet annet enn dårlig saksbehandling, og den kan gi udemokratiske resultater.⁵⁷

Opsahl meinte, som valordningskommisjonen av 1948, at den stive endringsprosedyren i § 121 førte til tilsvarende elastisk tolking av Grunnlova og dermed ei svekking av rettskjeldestatusen som *lex superior*. Opsahl ville likevel ikkje reformere grunnlovprosedyren med å innføre dobbelt stortingsbehandling. Han meinte den strenge og formelle endringsprosedyren hadde ein heldig stabiliserande effekt på reglane i Grunnlova, og at den i sum gjorde «mer gagn enn skade».⁵⁸ For Opsahl var alternativet å oppheve § 121 og late Grunnlova få status som vanleg lov som kunne endrast gjennom vanleg lovvedtak. Så langt er dette utvilsamt det mest radikale framlegget til reform av § 121. Opsahls framlegg er likevel tidstypisk for 1960-åras oppfatning av Grunnlova som utdatert og «på vei til å bli et gjenferd» av mest symbolsk verdi.⁵⁹

I ein mellomposisjon finn vi framlegg om å innføre eit semikonstitusjonelt regelnivå mellom grunnlov og lov for konstitusjonelle reglar der det er behov for ein raskare og meir fleksibel endringsprosedyre, til dømes reglar om valordninga.⁶⁰ Ved å ikkje stille krav om mellomliggande stortingsval mellom framlegg

56. Så til dømes i dei nyaste standardverka Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgåve, Oslo 2006, s. 56–58, og Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgåve, Bergen 2017, s. 89–91.

57. Torkel Opsahl, «Reform av statsrettslige grunnprinsipper», i: *Statsmakt og menneskerett*, bind 1, Oslo 1995 [1968], s. 329–360 på s. 341.

58. Torkel Opsahl, «Reform av statsrettslige grunnprinsipper», i: *Statsmakt og menneskerett*, bind 1, Oslo 1995 [1969], s. 329–360 på s. 342.

59. SjøTorkel Opsahl, «Forfatningsretten», i: *Knophs oversikt over norsk rett*, Oslo 1969 s. 59–159 på s. 64.

og vedtak oppnår ein fleksibilitet. Den semikonstitusjonelle statusen, og med det også rigiditet, oppnår ein ved å stille krav om kvalifisert fleirtal for stortingsvedtaket. I denne sammenheng er poenget med ein semikonstitusjonell vedtaksprosedyre at den opnar for både lovteknisk og politisk kontroll av lovframlegg fordi det ikkje er stortingsval mellom framlegg og vedtak. Slike semikonstitusjonelle regelnivå finst i ei rekke europeiske land, til dømes i Frankrike. I norsk samanheng har grunnlovframlegg om innføring av eit semikonstitusjonelt nivå til bruk for skatte- og avgiftsvedtak blitt sett fram av FrP i 2004, 2008 og i 2012. Framlegga har blitt forkasta med grunngjevinga at det ikkje er behov for eit semikonstitusjonelt regelnivå for denne typen vedtak.⁶¹

Dei seinare åra har innføring av dobbelt stortingsvedtak dukka opp att som løysing på dei nemnde veikskapane ved grunnlovprosedyren.

Caroline Taube føreslo i 2007 å innføre dobbel stortingsbehandling av grunnlovframlegg for å styrke demokratimekanismen i grunnlovprosedyren.⁶² Ho viste til dei mange og ofte dårleg utgreia alternativa som blir sette fram for kvart grunnlovframlegg, og som gjer dei ueigna for offentleg debatt. For å bøte på det ho kalla demokratiunderskotet i den gjeldande grunnlovprosedyren, føreslo Taube å innføre førebels stortingsbehandling og vedtak med simpelt fleirtal i same valperiode som grunnlovframlegga blir sette fram. I tillegg meinte Taube at regjeringa må ta i bruk forslagsretten sin og tilhøyrande utgreiingskapasitet, slik at grunnlovframlegg blir like grundig utgreia som lovframlegg.

Dei siste åra er innføring av dobbelt vedtak av grunnlovframlegg tilrådd av Bjørn Erik Rasch og Iris Nguyễn-Duy i ein artikkel frå 2014.⁶³ Det same gjer Eivind Smith i det nyaste standardverket om norsk statsrett. Smith peikar på at stortingsbehandling på framleggingstidspunktet kan styrke demokratifunksjonen i kravet om mellomliggande stortingsval, og med det «bidra til økt politisk interesse og dermed forsterke velgernes eierskap til sin konstitusjon».⁶⁴

60. Sjø Aanund Hylland, «Valgordning, grunnlov og lov», i: *Nytt Norsk Tidsskrift* 1989, s. 73–77. Hylland vil kompensere mindretallet for den hurtigare vedtaksprosedyren med eit strengare fleirtal-skrav (tre fjerdedelar).

61. Sjø Innst. S. nr. 111 (2007–2008).

62. Sjø Caroline Taube, «Grunnlovendringer i Norge: en prosedyre med demokratiunderskudd», i: *Lov og Rett* 2007, s. 217–232.

63. Sjø Iris Nguyễn-Duy og Bjørn Erik Rasch, «Hvor gammel er Grunnloven? Grunnlovendringer gjennom 200 år», i: *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, redigert av Harald Baldersheim og Øyvind Østerud, Bergen 2014, s. 95–113.

64. Sjø Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgåve, Bergen 2017, s. 91.

4. Framlegg til reform av § 121

4.1 Innleiing

I det følgjande skal eg gjere greie for ulike måtar dobbel stortingsbehandling av grunnlovframlegg kan innførast på. Eg skal skissere tre alternativ. Føremålet med dei alle er å opne for realitetsbehandling av grunnlovframlegg medan dei enno kan endrast. Tanken er at dobbel stortingsbehandling skal gje grunnlovprosedyren ein kontrollmekanisme (sjå punkt 2.1) og styrke demokratimekanismen i form av kravet om mellomliggande stortingsval (sjå punkt 2.2).

4.2 Dobbelt grunnlovvedtak

Dobbelt stortingsbehandling kan innførast gjennom endring av § 121 til å krevje førebels vedtak om grunnlovframlegg i same valperiode dei er sette fram. Etter Stortingets vanlege arbeidsordning vil grunnlovframlegg då bli behandla i fagkomiteen, i dette tilfellet kontroll- og konstitusjonskomiteen, på same måte som lovframlegg. Det er for så vidt ingen formelle hinder for at komiteen behandlar grunnlovframlegg etter dagens grunnlovprosedyre (sjå punkt 4.4), men det er ikkje praksis.

Eit spørsmål som oppstår ved innføring av fyrste gongs vedtak av grunnlovframlegg, er kva vedtak Stortinget skal gjere. Skal ein stille krav til kvalifisert fleirtal eller berre simpelt fleirtal? Skal ein i det heile krevje fleirtalsvedtak, eller bør eit mindretal kunne krevje grunnlovframlegg sett fram til endeleg vedtak etter stortingsvalet?

Etter mitt syn bør krava til fyrste gongs vedtak ikkje gå lenger enn nødvendig for å oppfylle føremålet om å gje tryggare lovteknisk og politisk behandling av framlegga. Då vil det vere tilstrekkeleg med simpelt fleirtal. Krav om kvalifisert fleirtal også ved fyrste gongs behandling vil truleg heve terskelen for grunnlovendring vesentleg og med det vesentleg endre dagens balanse mellom fleksibilitet og rigiditet.

Dersom føremålet med reform av grunnlovprosedyren er å betre Stortingets behandling av grunnlovframlegg utan å heve terskelen for grunnlovendring, er det heller ikkje nødvendig å innføre krav om fleirtalsvedtak ved fyrste gongs behandling av grunnlovframlegg. Eit alternativ til fleirtalsvedtak i Stortinget kan vere at eit visst mindretal, til dømes ein tredjedel, kan krevje grunnlovframlegg sett fram til andre gongs vedtak (med to tredjedels fleirtal) etter stortingsvalet. Poenget er å sikre realitetsbehandling av grunnlovframlegg medan dei enno kan endrast.

Prosessuell avgjerdkompetanse for eit mindretal er ikkje ukjend i den gjeldande arbeidsforma på Stortinget. Mindretalsvedtak finn vi fyrst og fremst som del av saksførebuinga i fagkomiteane. I kontroll- og konstitusjonskomiteen, til dømes,

kan ein tredjedel av medlemmane bestemme om komiteen skal opne kontrollsak eller gjere ei rekkje andre tiltak.⁶⁵ Mindretalsvedtak vil derimot vere eit klårt unntak frå arbeidsforma til Stortinget i plenum. I dag gjer Stortinget berre mindretalsvedtak i eitt tilfelle, og då berre som del av saksførebuinga: Ein tredjedel av stortingsrepresentantane kan be Stortingets ansvarskommisjon om å setje i verk undersøkingar for å klårleggje om det er grunnlag for å ta ut tiltale for riksrett.⁶⁶ Elles er fleirtalsvedtak norma. Behovet for mindretalsvedtak er kanskje særleg sterkt på kontrollområdet sidan vårt parlamentariske system set få grenser for fleirtalsstyret. Tilsvarende kan ein etter mitt syn argumentere godt for mindretalsvedtak også for fyrste gongs grunnlovvedtak, då dette i mindre grad enn fleirtalsvedtak svekker demokratifunksjonen til det mellomliggende stortingsvalet. Til skilnad frå kontrollsakene vil det her vere snakk om eit realitetsvedtak for dei grunnlovframlegga som ikkje går vidare til andre gongs behandling.

Kva konsekvensar vil innføring av fyrste gongs vedtak få for grunnlovprosedyrans demokratimekanisme? Uavhengig av fleirtalskrav vil innføring av dobbelt grunnlovvedtak nokså sikkert redusere talet på grunnlovframlegg som når andre gongs behandling etter det mellomliggende stortingsvalet. Det vil gå ut over grunnlovframlegg som er reine politiske markeringar utan realistiske utsikter til å bli vedtekne. Slike framlegg vil likevel få merksemd og kanskje også vekke større debatt ved fyrste gongs behandling enn dei får etter gjeldande grunnlovprosedyre. Grunnen er at Stortinget, i motsetnad til den reint mekaniske behandlinga etter gjeldande grunnlovprosedyre, vil få høve til å drøfte og eventuelt justere innhaldet i grunnlovframlegg ved fyrste gongs behandling.

I alle høve vil eventuelle negative verknader for demokratifunksjonen kunne avdempast ved samstundes å lempe på fristregelen i § 121. Dersom ein tillét grunnlovframlegg noko tettare opp mot stortingsvalet enn dagens sperrefrist på eitt år, vil grunnlovframlegga og Stortingets fyrste gongs behandling av dei lettare kunne bli tema i valkampen.

For fyrste gongs behandling av grunnlovframlegg kan ein òg lempe på det gjeldande kravet til *quorum* i § 74, som krev oppmøte frå 2/3 av stortingsrepresentantane for grunnlovvedtak. I så fall vil det fyrste grunnlovvedtaket minne meir om ordinær lovbehandling, typisk framfor ein glissen stortingsssal. Poenget på dette

65. Sjå Stortingets forretningsorden § 15. Sjå også tilsvarende kompetanse for eit mindretal på ein tredjedel i den utvida utanriks- og forsvarskomiteen i § 16 femte avsnitt, Europautvalet i § 17 tredje avsnitt, for alle fagkomitear i samband med avgjerder om å halde høyringar i § 27 fyrste avsnitt og § 30 fyrste avsnitt om førespurnad om fråsegn frå statsrådar og i § 44 fyrste avsnitt for ein tredjedel av Stortinget samla for å be Stortingets ansvarskommisjon om å setje i verk undersøkingar for om det er grunnlag for å ta ut tiltale for riksrett.

66. Sjå Stortingets forretningsorden § 44 fyrste ledd fyrste punktum.

tidspunktet i prosessen er likevel ikkje frammet ved sjølve vedtaket, men stortingsbehandlninga av utforminga av grunnlovframlegga og dei politiske drøftingane av innhaldet.

For å setje dei skisserte alternativane for innføring av dobbelt grunnlovvedtak i perspektiv kan vi sjå til dei nordiske nabolanda våre. Alle desse landa stiller krav om dobbelt grunnlovvedtak. Kombinasjonen med andre vilkår gjer likevel dei nordiske grunnlovprosedyrane ulike og med ulik balanse mellom fleksibilitet og rigiditet. Modellen eg har skissert ovanfor, med krav om simpelt fleirtal til det fyrste vedtaket og to tredjedels fleirtal til det andre vedtaket etter eit ordinært parlamentsval, er lik den finske grunnlovprosedyren. Den svenske grunnlova (Regeringsformen) stiller ikkje krav til kvalifisert fleirtal for nokon av dei to vedtaka. Den danske og den islandske grunnlovprosedyren skil seg frå den finske og den svenske ved at fyrste gongs grunnlovvedtak med simpelt fleirtal utløyser nyval til parlamentet, noko som truleg hevar terskelen for grunnlovendring vesentleg. Den danske grunnlova krev i tillegg at grunnlovframlegg som er vedteke av parlamentet for andre gong, må godkjennast i ei folkerøysting der minst 40 % av alle røysteføre har røysta for grunnlovendring. Sjølv om også andre faktorar enn dei formelle grunnlovprosedyrane er viktige for kor ofte grunnlover blir endra, er det neppe tilfeldig at den danske grunnlova aldri har blitt endra sidan vedtakinga i 1953, medan den svenske grunnlova har blitt endra 42 gongar sidan 1975.

4.3 Formelt vedtak i kontroll- og konstitusjonskomiteen

Eit alternativ til fyrste gongs behandling og vedtak i Stortinget er behandling og vedtak av grunnlovframlegg i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Arbeidsordninga på Stortinget er slik at arbeidet på dei ulike saksområda i stor grad er delegert til komiteane. Kontroll- og konstitusjonskomiteen er fagkomiteen for grunnlovframlegg, og behandlinga av desse skjer i denne komiteen. Så lenge føremålet med endring av grunnlovprosedyren er å opne for realitetsbehandling av grunnlovframlegg på framsettingstidspunktet, kan det vere forsvarleg å late kontroll- og konstitusjonskomiteen med simpelt fleirtal vedta desse til behandling av Stortinget i neste valperiode.

Det skisserte alternativet gjev kontroll- og konstitusjonskomiteen kompetanse til å gjere endeleg realitetsvedtak for dei grunnlovframlegga som vert forkasta. Det vil i så fall vere ei parlamentarisk nyvinning og krevje endring av § 121. Grunnlova kjenner berre Stortinget, medan fagkomiteane er interne hjelpeorgan for Stortinget heimla i det interne reglementet.⁶⁷ Ordninga i andre samanhengar er at

67. Sjå Stortingets forretningsorden § 11 flg.

Stortinget i plenum gjer vedtak på grunnlag av innstilling frå fagkomiteane. For ikkje å bryte med prinsippet om at Stortinget gjer endeleg realitetsvedtak, kan ein gje eit mindretal på ein tredjedel av medlemmene i komiteen rett til å krevje framlegget behandla og vedteke av Stortinget. Ein slik mindretalsmekanisme er som nemnt innarbeidd i kontroll saker.⁶⁸

4.4 *Skjerpa saksbehandlingskrav i Stortingets forretningsorden*

Dei to modellane skisserte i punkt 4.2 og 4.3 krev begge grunnlovendring. Eit minimumsalternativ for å betre Stortingets behandling av grunnlovframlegg, men utan å endre Grunnlova, er å regulere førehandsbehandling av grunnlovframlegg i Stortingets forretningsorden.

I dag er formalia rundt framsetting av grunnlovframlegg regulert i Stortingets forretningsorden § 38. Grunnlovframlegg «bør i alminnelighet» leverast ved byrjinga eller slutten av eit stortingsmøte. Atterhaldet i ordlyden skuldast at retten til å setje fram grunnlovframlegg følgjer direkte av Grunnlova og kan ikkje innskrenkast i reglements form. Uavhengig av saksbehandlingsreglar i forretningsordenen kan ein stortingsrepresentant eller regjeringa krevje sett fram grunnlovframlegg så lenge det er innanfor fristen bestemt i § 121. På same måte set Grunnlova grenser for eventuelle tillegg til saksbehandlingsreglane i forretningsordenen. Desse vil berre regulere den interne saksbehandlinga på Stortinget så lenge dei ikkje grip inn i den grunnlovbestemte retten til å føreslå grunnlovendringar.

Når det er sagt, kan sjølv interne saksbehandlingsreglar i reglements form iallfall eit stykke på veg bøte på mangelen på kontrollmekanisme i dagens ordning (sjå punkt 2.1) og styrke demokratimekanismen (sjå punkt 2.2).

For kontrollmekanismen kan eit førebilete vere behandlinga av stats- og nasjonalbudsjettet, der saksgangen er detaljert regulert i Stortingets forretningsorden innanfor dei rammene Grunnlova set.⁶⁹ For grunnlovframlegg kan Stortingets forretningsorden til dømes påby kontroll- og konstitusjonskomiteen å ta desse til førebels vurdering før dei vert sette formelt fram, altså før dei vert trykte og kunnjorde. Ei slik førebels vurdering kan også avgrensast til dei lovtekniske sidene ved grunnlovframlegget. Innstillinga frå kontroll- og konstitusjonskomiteen vil her formelt ikkje binde framleggsstillarane, men vere ei førebels politisk-fagleg vurdering av grunnlovframleggets utforming. Framleggsstillarane har då tre alternativ: Dei kan setje fram grunnlovframlegget i uendra form, gjere endringar i framlegget eller trekke framlegget.

68. Sjå Stortingets forretningsorden § 15.

69. Sjå Stortingets forretningsorden § 43.

For demokratimekanismen har Stortingets debatt om grunnlovframlegg ein eigenverdi uavhengig av om det er høve til å gjere endringar i framlegget eller ikkje. Her bør Stortinget halde fram med og vidareutvikle dåverande stortingspresident Dag Terje Andersens initiativ til debatt og presentasjon av grunnlovframlegg før stortingsval (sjå punkt 1).

4.5 Styrking av Stortingets utgreiingskapasitet og involvering av regjeringa i grunnlovssaker

Felles for dei tre skisserte alternativa ovanfor er at dei krev ei viss utgreiing av grunnlovframlegg i samband med stortingsbehandlinga på framsetjingstidspunktet. For å vere effektiv vil ei slik stortingsbehandling av grunnlovframlegg kunne krevje ei viss styrking av Stortingets utgreiingskapasitet. Stortinget har i dag juridisk fagkompetanse i konstitusjonell avdeling og i ein eigen utgreiingsseksjon. Desse kan også i dag involverast i utforminga av grunnlovframlegg. Samstundes har utgreiingsseksjonen avgrensa kapasitet. Framlegg om å styrke Stortingets utgreiingskapasitet har så langt blitt forkasta med grunngjevinga at dette vil kunne skiple arbeidsfordelinga mellom Stortinget og regjeringa og svekke regjeringas opplysningsplikt overfor Stortinget.⁷⁰ Sidan grunnlovendringar tradisjonelt har vore Stortingets domene, vil ikkje ei styrking av den interne utgreiingskompetansen for dette føremålet bryte med den etablerte arbeidsfordelinga mellom Stortinget og regjeringa i lovsaker og på andre område.

Alternativet er å sende grunnlovframlegg til regjeringa for vidare lovteknisk kontroll og vurdering i Justisdepartementets lovavdeling. I parlamentarisk praksis er det etablert liknande ordningar for andre sakstypar.⁷¹ Fordelen med å bruke Justisdepartementets lovavdeling til lovteknisk kontroll og vurdering av grunnlovframlegg er at denne alt har vesentleg juridisk ekspertise i grunnlovsspørsmål og samstundes også oversyn over konsekvensane for lovverket elles. Regjeringas passivitet ved grunnlovendringar følgjer ikkje av Grunnlova, som jo i § 76 gjev Kongen rett til å setje fram grunnlovframlegg. Iallfall nokre av dei veikskapane med den gjeldande grunnlovsprosedyren eg nemner i denne artikkelen, kan bøtast på ved å involvere regjeringa og fagekspertisen i departementa ved utforming av grunnlovframlegg.

70. Sjå sist Innst. nr. 491 S (2012–2013) om framlegg om å styrke utgreiingsfunksjonen i kjølvatnet av plenumsdommane i Rt. 2010 s. 143 (Reieriskatt) og Rt. 2010 s. 535 (Opplysningsvesenets fond), der Høgsterett kom til at ei lov og ein instruks med grunnlag i lov var i strid med Grunnlova. Sjå vidare i Knut Heidar, «Institusjon og arbeidsplass», i: *Stortingets historie 1964–2014*, redigert av Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore Grønlie, Bergen 2014, s. 359–383 på s. 378–379.

71. Sjå Stortingets forretningsorden § 30 andre ledd andre punktum, der ein fagkomité i staden for å realitetsbehandle eit representantframlegg kan sende det til regjeringa for vidare utgreiing og uttale.

For grunnlovframlegg knytt til menneskerettar kan Stortinget også søke råd hos Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.⁷²

5. Avslutning

I denne artikkelen har eg gjenteke og fornya ein kritikk mot grunnlovprosedyren som har vore sett fram i snart 100 år. Heile tida ser det ut til å ha vore brei semje på Stortinget og i juridisk teori om kritikken. Likevel har ingenting skjedd. Grunnen er at tidlegare reformframlegg også har meint å endre den gjeldande grunnlovprosedyrens balanse mellom fleksibilitet og rigiditet. Dessutan var ein gjennom store delar av 1900-talet ikkje så oppteke av verken Grunnlova eller endringar i denne. Den konstitusjonelle utviklinga humpa og gjekk med og mest utan grunnlovendringar. Dei siste tiåra har synet på Grunnlova og behovet for grunnlovreform endra seg. Den auka merkemda frå 1997 omkring grunnlovframlegg i valprogramma til dei politiske partia er symptomatisk for den nokså omfattande moderniseringa og oppdateringa av Grunnlova sidan 2003. Samstundes har dei mange grunnlovendringane dei siste åra synleggjort veikskapane i grunnlovprosedyren.

Tida bør då vere komen for å rette på desse veikskapane, men utan å gjenta gamle feilsteg med å endre balansen vesentleg mellom fleksibilitet og rigiditet. Eg har skissert tre modellar for dobbel stortingsbehandling av grunnlovframlegg. Det skal ikkje krevje stort mot for Stortinget til å velje ein av dei tre modellane som grunnlag for ei reform av grunnlovprosedyren. Det vil vere ei lita reform som ikkje vesentleg endrar maktforholdet mellom fleirtal og mindretal eller balansen mellom Grunnlovas fleksibilitet og rigiditet. Vinninga vil vere ei tryggare og meir open politisk behandling av grunnlovframlegg, og med betre lovteknisk kvalitet og ein mogleg demokratisk gevinst.

Litteraturliste

- Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgåve, Oslo 2006.
- Báli, Asli, «Constitutional Amendments in an Age of Populism», *Int'l J. Const. L. Blog*, Jul. 5, 2017. <http://www.icconnectblog.com/2017/06/constitutional-amendments-in-an-age-of-populism-i-connect-column/>
- Bruteig, Yordanka Madzharova, «Norwegian Parliamentary Discourse 2004–2014 on the Norwegian Constitution's Language Form», i: *Writing Democracy. The Norwegian Constitution 1814–2014*, redigert av Karen Gammelgaard og Eirik Holmøyvik, New York/Oxford 2014, s. 151–163.
- Castberg, Frede, *Norges statsforfatning*, fyrste utgåve, bind 1, Oslo 1935.

72. Sjå lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 3 fyrste avsnitt bokstav b.

- Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom og Melton, James, *The Endurance of National Constitutions*, New York 2009.
- Heidar, Knut, «Institusjon og arbeidsplass», i: *Stortingets historie 1964–2014*, redigert av Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore Grønlie, Bergen 2014, s. 359–383 på s. 378–379.
- Holmøyvik, Eirik, «§ 121», i: *Grunnloven: Historisk kommentarutgave*, redigert av Ola Mestad og Dag Michalsen, under publisering.
- Holmøyvik, Eirik og Eskeland, Bård, «Arbeidet med den nynorske versjonen av Grunnlova», i: *Nynorsk lov- og rettspråk*, Språkrådets skrifter nr. 5, Oslo 2016, s. 27–56.
- Holmøyvik, Eirik, «Prøvsrett og tilbakeverknadsforbud. Borthen-dommen i Rt. 1996 s. 1415 og rettsutviklinga», i: *Rettsavklaring og rettsutvikling. Festskrift til Tore Schei*, redigert av Gunnar Bergby, Magnus Matningsdal, Jens Edvin A. Skoghøy og Toril M. Øie, Oslo 2016, s. 210–242.
- Holmøyvik, Eirik og Michalsen, Dag, *Lærebok i forfatningshistorie*, Oslo 2015.
- Holmøyvik, Eirik, «Mellom revolusjon og restaurasjon. Striden om Grunnlovas vesen 1824–1884», i: *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, redigert av Eirik Holmøyvik, Oslo 2013, s. 307–337.
- Hylland, Aanund, «Om språket i grunnloven», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 4 1989, s. 349–350.
- Hylland, Aanund, «Valgordning, grunnlov og lov», *Nytt Norsk Tidsskrift* 1989 s. 73–77.
- Nguyên-Duy, Iris og Rasch, Bjørn Erik, «Hvor gammel er Grunnloven? Grunnlovendringer gjennom 200 år», i: *Det norske demokratiet i det 21. århundre*, redigert av Harald Baldersheim og Øyvind Østerud, Bergen 2014, s. 95–113.
- Nordby, Trond, *I politikkens sentrum: Variasjoner i Stortingets makt 1814–2000*, 2. utgåve, Oslo 2004.
- Opsahl, Torkel, «Reform av statsrettslige grunnprinsipper», i: *Statsmakt og menneskerett*, bind 1, Oslo 1995 [1968], s. 329–360.
- Opsahl, Torkel, «Forfatningsretten», i: *Knophs oversikt over norsk rett*, Oslo 1969, s. 59–159.
- Sejersted, Fredrik, «Det elastiske Panser. Om utviklingen av den norske statsforfatningen 1814–2014», i: *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, redigert av Eirik Holmøyvik, Oslo 2013, s. 35–109.
- Skoghøy, Jens Edvin A., «Menneskerettighetenes stilling etter Grunnloven», *Lov og Rett* 2015, s. 195–196.
- Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati*, fjerde utgåve, Bergen 2017.
- Smith, Eivind, «Stortinget som konstitusjonell statsmakt», i: *Stortingets historie 1964–2014*, redigert av Hanne Marthe Narud, Knut Heidar og Tore Grønlie, Bergen 2014 s. 199–224.
- Smith, Eivind, «Flere menneskerettigheter i grunnloven?», *Lov og Rett* 2012, s. 323–338.
- Sunde, Jørn Øyrehagen, *Høgsteretts historie 1965–2015*, Bergen 2015.
- Taube, Caroline, «Grunnlovendringer i Norge: en prosedyre med demokratiunderskudd», *Lov og Rett* 2007, s. 217–232.
- Thengs, Goran Østerman, «En standardtilnærming til Grl. § 112», *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 2017, s. 28–67.
- Vatnøy, Eirik, *Vaart Valgoppraab. Norske partiprogrammer 1884–1906. Et teksthistorisk sjangerstudium*, masteroppgåve ved Institutt for lingvistik og nordiske studier 2010.