



STORTINGET

# Dokument 18

(2023–2024)

Rapport fra  
Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer



# Innhold

Side

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| <b>1.</b> | <b>Innledning</b> .....   | 1  |
| 1.1       | Sammendrag.....   | 1  |
| 1.2       | Utvalgets oppnevning og mandat.....                               | 2  |
| 1.3       | Utvalgets arbeid.....   | 3  |
| <b>2.</b> | <b>Grunnloven og gjeldende regler for endring</b> .....           | 3  |
| 2.1       | Generelt om Grunnloven og forfatningsendring.....                 | 3  |
| 2.2       | Endringsprosedyren i Grunnloven.....                              | 4  |
| 2.3       | Andre former for endring av Grunnloven.....                       | 6  |
| 2.3.1     | Innledning.....   | 6  |
| 2.3.2     | Endringer i grunnlovsteksten.....                                 | 6  |
| 2.3.3     | Konstitusjonell nødrett.....                                      | 7  |
| 2.3.4     | Endringer i regler av grunnlovs rang.....                         | 7  |
| 2.3.5     | Samspill med den formelle endringsprosedyren.....                 | 9  |
| <b>3.</b> | <b>Stortingets behandling av grunnlovsforslag i dag</b> .....     | 9  |
| 3.1       | Innledning.....   | 9  |
| 3.2       | Ulike utgangspunkt for grunnlovsforslag.....                      | 9  |
| 3.3       | Nærmere om bistand som tilbys fra Stortingets administrasjon..... | 10 |
| 3.4       | Praksis med «bordleggingsdebatt» og seminarer.....                | 11 |
| 3.5       | Komitebehandling.....   | 11 |
| 3.5.1     | Generelt.....   | 11 |
| 3.5.2     | Høring og vurdering av forslag.....                               | 11 |
| <b>4.</b> | <b>Regjeringens rolle i saker om endring av Grunnloven</b> .....  | 12 |
| 4.1       | Innledning.....   | 12 |
| 4.2       | Regjeringens formelle og faktiske rolle.....                      | 12 |
| 4.2.1     | Bakgrunn for dagens praksis.....                                  | 12 |
| 4.2.2     | Regjeringens ulike former for initiativ og involvering.....       | 13 |
| 4.3       | Hensyn og rammer for regjeringens involvering.....                | 14 |
| <b>5.</b> | <b>Den offentlige meningsdannelsen</b> .....                      | 15 |
| 5.1       | Innledning.....   | 15 |
| 5.2       | Meningsdanning og offentlighet – mediernes rolle.....             | 16 |
| 5.3       | Norske mediers dekning av grunnlovsforslag.....                   | 17 |
| <b>6.</b> | <b>Andre lands prosedyrer for forfatningsendringer</b> .....      | 18 |
| 6.1       | Generelt.....   | 18 |
| 6.2       | Sverige.....  | 18 |
| 6.3       | Finland.....  | 19 |
| 6.4       | Danmark.....  | 20 |
| 6.5       | Island.....   | 21 |
| 6.6       | Kort om prosedyrene i enkelte andre europeiske land.....          | 21 |
| 6.6.1     | Nederland.....  | 21 |
| 6.6.2     | Polen.....  | 21 |
| 6.6.3     | Ungarn.....   | 21 |
| 6.6.4     | Latvia.....   | 22 |
| 6.6.5     | Litauen.....  | 22 |
| 6.6.6     | Estland.....  | 22 |
| 6.7       | Oppsummering.....   | 22 |

|   | Side      |
|---|-----------|
| <b>7. Overordnede hensyn for endringsprosedyren .....</b>                         | <b>23</b> |
| 7.1 Innledning .....  | 23        |
| 7.2 Folkesuverenitetsprinsippet.....  | 23        |
| 7.3 Mindretallsvern .....   | 24        |
| 7.4 Balansen mellom rigiditet og fleksibilitet .....                              | 24        |
| 7.5 Utredning og begrunnelse – utforming av forslag .....                         | 25        |
| 7.6 Representantenes autonomi og forslagsrett .....                               | 25        |
| 7.7 Opplyst offentlig debatt .....  | 26        |
| <b>8. Utvalgets vurdering av gjeldende prosedyre og praksis .....</b>             | <b>26</b> |
| 8.1 Innledning .....  | 26        |
| 8.2 Behov for klart utformede og godt begrunnede forslag .....                    | 27        |
| 8.3 Regjeringens rett til å fremme grunnlovsforslag .....                         | 28        |
| 8.4 Betydningen av offentlig debatt om forslag .....                              | 29        |
| 8.5 Alternativ til dagens ordning.....  | 29        |
| <b>9. Forslag om endringsprosedyre med totrinns behandling i Stortinget .....</b> | <b>30</b> |
| 9.1 Innledning .....  | 30        |
| 9.2 Krav om to behandlinger i<br>Stortinget.....                                  | 30        |
| 9.3 Fremsettelse av grunnlovsforslaget .....                                      | 31        |
| 9.3.1 Utgangspunkt .....  | 31        |
| 9.3.2 Forberedelse og utarbeidelse av grunnlovsforslag .....                      | 31        |
| 9.3.3 Frist for å fremme grunnlovsforslag.....                                    | 32        |
| 9.4 Stortingets behandling etter at forslaget er fremsatt.....                    | 32        |
| 9.4.1 Behandlingsmåten ved Stortingets førstegangsbehandling .....                | 32        |
| 9.4.2 Komitébehandlingen .....  | 33        |
| 9.4.3 Kunngjøring og offentlig høring.....  | 33        |
| 9.5 Stortingets første behandling i plenum .....                                  | 34        |
| 9.5.1 Vedtak om at forslag vedtas til annengangsbehandling etter valget.....      | 34        |
| 9.5.2 Fristen for førstegangsvedtaket .....                                       | 34        |
| 9.5.3 Forholdet mellom førstegangsvedtaket og det opprinnelige forslaget.....     | 34        |
| 9.5.4 Krav til oppslutning ved førstegangsbehandlingen.....                       | 35        |
| 9.5.5 Quorum .....  | 36        |
| 9.5.6 Plikt til å behandle forslag før valget .....                               | 37        |
| 9.6 Stortingets behandling etter valget.....                                      | 37        |
| <b>10. Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden .....</b>             | <b>37</b> |
| 10.1 Bestemmelse om behandlingen av grunnlovsforslag .....                        | 37        |
| 10.2 Forslag til ny § 30 a i Stortingets forretningsorden .....                   | 38        |
| <b>11. Endringer i Grunnloven § 121 .....</b>                                     | <b>38</b> |
| 11.1 Forslag til endringer .....  | 38        |
| 11.2 Forslag fra utvalgets flertall.....  | 38        |
| 11.3 Merknader til endringene .....   | 39        |
| 11.4 Forslag fra utvalgets mindretall .....                                       | 40        |
| 11.4.1 Innledning .....   | 40        |
| 11.4.2 Mindretallets forslag til endring i Grunnloven § 121 .....                 | 40        |
| 11.4.3 Bakgrunnen for mindretallets forslag .....                                 | 40        |
| 11.4.4 Behov for endringer i Stortingets forretningsorden .....                   | 41        |
| <b>12. Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>                        | <b>41</b> |



STORTINGET

# Dokument 18

(2023–2024)

Rapport til Stortingets presidentskap  
fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer

## Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer

Til Stortingets presidentskap

### 1. Innledning

#### 1.1 Sammendrag

Stortingets presidentskap oppnevnte 27. oktober 2022 et utvalg til å se på alle forhold knyttet til fremsettelse og behandling av forslag til endringer av Grunnloven. Det overordnede formålet med utvalgets arbeid har vært å se på mulige tiltak for å sikre kunngjøring og offentlig debatt om grunnlovsforslag, samt nødvendig utredning og grundig saksforberedelse før forslagene blir tatt opp til endelig votering i Stortinget.

Utvalget anbefaler at det bør foreslås endringer i prosedyren for å endre Grunnloven. Etter utvalgets syn bør Grunnloven § 121 endres slik at det innføres en to-trinnsbehandling hvor det kreves to voteringer i Stortinget for å kunne vedta grunnlovsendringer. Den første behandlingen skjer i samme valgperiode som forslaget fremsettes og vedtak kan fattes av et mindretall. Det andre og endelige vedtaket treffes i den påfølgende valgperioden med krav om kvalifisert flertall – slik prosedyren også er i dag.

Med utvalgets forslag vil Stortinget ved førstegangsbehandling av et fremsatt grunnlovsforslag votere over om forslaget skal tas opp til annengangsbehandling etter valget, eller om forslaget skal forkastes. På bakgrunn av at et fremsatt grunnlovsforslag i dag går direkte til endelig stortingsbehandling etter et mellomliggende valg,

og at forslagsretten dermed står svært sterkt, foreslår utvalget at det skal være tilstrekkelig at et mindretall gir sin tilslutning til at et forslag skal tas opp til annengangsbehandling etter valget.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår et krav om en tredjedels tilslutning i Stortinget for å vedta at et forslag går til annengangsbehandling etter mellomliggende valg. Utvalgets mindretall, medlemmet Lundteigen, foreslår at kravet skal være en fjerdedel.

Et samlet utvalg foreslår at dagens regel om at minst to tredjedeler av stortingsrepresentantene må være til stede, jf. Grunnloven § 73, skal gjelde for begge voteringsene. Det foreslås ikke endringer i kravet om mellomliggende valg. Det foreslås heller ikke endringer i behandlingsmåten etter valget, ut over at Stortingets behandling etter valget vil gjelde forslaget som er vedtatt til annengangsbehandling før valget, og ikke forslaget som ble fremsatt i Stortinget. Det vil også gjelde et krav om absolutt identitet mellom forslaget i det første vedtaket og det endelige grunnlovsvedtaket. Kravet om to tredjedels flertall for endelig grunnlovsvedtak foreslås ikke endret.

Forslaget vil etter utvalgets syn bidra til å styrke forutsetningene for utøvelse av velgermakt i grunnlovsaker, og bidra til å sikre at forslagene som blir endelig behandlet i Stortinget etter valget er gjennomarbeidet og grundig utredet. Dagens ordning gjør det i mange tilfeller ikke praktisk mulig å bruke stemmeretten for å støtte et bestemt grunnlovsforslag, blant annet fordi det kan være uvisst hvilke representanter eller partier som stiller seg bak forslaget. Det gjeldende vilkåret om at Stortingets vedtak om å endre Grunnloven må ha nøyaktig samme ordlyd som grunnlovsforslaget som ble fremsatt i den foregående valgperioden, begrenser hva

som kan oppnås gjennom den parlamentariske behandlingen av et grunnlovsforslag etter at det er formelt fremsatt. Etter gjeldende prosedyre er det ikke mulig å rette eventuelle språklige feil eller mangler etter at forslaget er fremmet, og behandlingen gir heller ikke mulighet for endringer på politisk eller faglig grunnlag. Dette er nok en viktig årsak til at grunnlovsforslag i dag ofte fremmes i flere alternative versjoner, noe som gir en uoversiktlig situasjon og gjør det praktisk svært vanskelig for velgerne å ta stilling til forslagene og øve innflytelse gjennom valget.

Utvalget foreslår ikke endringer i forslagsretten. Dette innebærer at det fortsatt vil være stortingsrepresentanter og regjeringen ved en statsråd som formelt har rett til å fremsette grunnlovsforslag. Det foreslås heller ingen særskilte krav til hvordan forslagene skal forberedes eller utformes for å kunne fremsettes i Stortinget.

Det er ikke utvalgets intensjon at de foreslåtte endringene i Grunnloven § 121 skal medføre noen økning eller reduksjon i antallet substansielt ulike grunnlovsforslag som voteres over i Stortinget. Derimot er det utvalgets hensikt at den foreslåtte prosedyren skal bidra til mer gjennomarbeidede forslag, med grundigere forarbeider og klarere politiske føringer som velgerne kan forholde seg til når de skal ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag i stortingsvalget. Etter utvalgets syn vil den foreslåtte prosedyren også i større grad legge til rette for offentlig oppmerksomhet og debatt om fremsatte grunnlovsforslag, blant annet gjennom mulighet for høring og parlamentarisk behandling av et fremsatt forslag i forkant av det mellomliggende valget.

Utvalget mener det bør gjøres endringer i Stortingets forretningsorden, som i dag ikke inneholder noen særskilt regulering eller omtale av prosedyrene ved grunnlovsendringer. Utvalget mener det vil være hensiktsmessig med en nærmere regulering av Stortingets behandling av grunnlovsforslag i Stortingets forretningsorden. Dette både av pedagogiske hensyn og for å sikre en mest mulig enhetlig behandling av slike forslag.

Utvalgets rapport er inndelt i 12 kapitler, der kapittel 1 inneholder innledning og sammendrag. I kapittel 2 og 3 gjennomgås gjeldende prosedyre for grunnlovsendring og Stortingets behandling av grunnlovsforslag. Kapittel 4 omhandler regjeringens rolle ved grunnlovsendringer, og den historiske utviklingen i den forbindelse. I kapittel 5 omtales medienes rolle og den offentlige debatten om grunnlovsendringer. Kapittel 6 inneholder en gjennomgang av prosedyrene for grunnlovsendring i øvrige nordiske land, samt enkelte andre europeiske land. I kapittel 7 omtales overordnede hensyn som ligger til grunn for prosedyrer for grunnlovsendring, og som er førende for hvordan reglene for grunnlovsendring kan og bør utformes. I kapittel 8 presenteres utvalgets vurderinger av den gjeldende prosedyren og utvalgets syn på behovet for endringer. Forslag fra ut-

valget til konkrete endringer i Grunnloven og Stortingets forretningsorden omtales i kapittel 9, 10 og 11, herunder forslag fra mindretallet i punkt 11.4. Kapittel 12 omtaler økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

## 1.2 Utvalgets oppnevning og mandat

Stortingets presidentskap nedsatte 27. oktober 2022 et utvalg til å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag. Utvalget har bestått av syv medlemmer, med fire medlemmer utnevnt på bakgrunn av partipolitisk tilhørighet fra henholdsvis Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, og tre partipolitisk uavhengige medlemmer utnevnt på bakgrunn av sin fagkompetanse. Utvalget har bestått av følgende personer:

Dag Terje Andersen (A), leder

Monica Mæland (H)

Per Olaf Lundteigen (Sp)

Hayley Anita Henriksen (FrP)

Ragna Aarli (professor i rettsvitenskap, Universitetet i Bergen)

Jostein Askim (professor i statsvitenskap, Universitetet i Oslo)

Birgit Røe Mathisen (professor i journalistikk, Nord Universitet)

Utvalget ble nedsatt på bakgrunn av vedtak i Stortinget 22. mars 2022:

«Stortinget ber presidentskapet om å setje ned eit utval for å sjå på alle tilhøve rundt framsetjing og handsaming av grunnlovsforslag for å sikre kunngjering og offentlig debatt, grundig handsaming og naudsynt utgreiing før forslaga vert tatt opp til endeleg handsaming.»

Stortingets vedtak var i tråd med tilrådingen i Innst. 143 S (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen med bakgrunn i forslag fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Dokument 21 (2020–2021) kapittel 3.

Utvalgets mandat ble fastsatt av Stortingets presidentskap 27. oktober 2022 og lyder som følger:

«Stortinget vedtok etter forslag i Innst. 143 S (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen å be presidentskapet om å nedsette et utvalg for å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag. Forslaget ble fremmet på bakgrunn av tilråding fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Dokument 21 (2020–2021) kapittel 3 punkt 3.7.

Utvalget bes på denne bakgrunn om å se på alle forhold knyttet til fremsettelse og behandling av forslag til endringer av Grunnloven. Det overordnede formålet er å sikre kunngjøring og offentlig debatt om slike forslag, samt nødvendig utredning og grundig saksforberedelse

før forslagene blir tatt opp til endelig votering i Stortinget.

Prinsippet nedfelt i Grunnloven §121 om at forslag til endringer i Grunnloven først skal behandles etter mellomliggende valg, forutsettes videreført. Det samme gjelder forslagsretten nedfelt i Grunnloven § 76.

Utvalget skal så langt det er praktisk mulig belyse de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag.»

Sammenholdt med Dokument 21 (2020–2021) punkt 3.7 og Innst. 143 S (2021–2022) oppfatter utvalget mandatet som at utvalget kan foreslå nødvendige endringer i Grunnloven, såfremt prinsippet om mellomliggende valg og forslagsretten ligger fast.

Utvalget ble gitt frist til 1. september 2023 med å avgi rapport, senere endret av Stortingets presidentskap til 2. oktober 2023. Sekretariatet for utvalget har bestått av medarbeidere i lovsekretariatet i konstitusjonell avdeling i Stortingets administrasjon: Kristian Haugeland og Ingunn Skille Jansen.

### 1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har avholdt ni møter, hvorav to på Teams:

|                    |                             |
|--------------------|-----------------------------|
| 29. november 2022  | utvalgsmøte                 |
| 24. januar 2023    | innspillmøte og utvalgsmøte |
| 28. mars 2023      | utvalgsmøte (Teams)         |
| 18. april 2023     | utvalgsmøte                 |
| 23. mai 2023       | innspillmøte og utvalgsmøte |
| 13. juni 2023      | utvalgsmøte                 |
| 8. august 2023     | utvalgsmøte (Teams)         |
| 22. august 2023    | utvalgsmøte                 |
| 19. september 2023 | utvalgsmøte                 |

Leder av utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, nåværende første visepresident Svein Harberg (H), deltok i starten av første utvalgsmøte hvor Harberg-utvalgets vurdering av stortingsrepresentantenes forslagsrett til endringer av Grunnloven (Dokument 21 (2020–2021) ble presentert. I tillegg ble utvalgets mandat fastsatt av Stortingets presidentskap gjennomgått.

I forbindelse med utvalgets møter 24. januar og 23. mai 2023 ble det avholdt innspillmøter med aktører fra henholdsvis mediene og akademia/regjeringen/forvaltningen. På møtet 24. januar 2023 deltok:

- Snorre Valen, Trønderdebatt (digitalt på Teams)
- Mats Rønning, Stortingets presselosje, NRK (digitalt på Teams)
- Eirin Eikefjord, Bergens Tidende

På møtet 23. mai 2023 deltok:

- Eivind Smith (professor, Institutt for offentlig rett, UiO)
- Eirik Holmøyvik (professor, Det juridiske fakultet, UiB)
- Anine Kierulf (førsteamanuensis, Institutt for offentlig rett, UiO)
- Ketil Bøe Moen (ekspedisjonssjef, Lovavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet)
- Fredrik Sejersted (Regjeringsadvokat)
- Therese Steen (ekspedisjonssjef, Administrativ og konstitusjonell avdeling, Statsministerens kontor)
- Sigurd Allern (Professor emeritus, Institutt for medier og kommunikasjon, UiO)

Høyesterett var også invitert til å delta på dette møtet, men hadde ikke anledning til å stille på den aktuelle dagen.

Utvalget var i tillegg på studiereise til Helsinki og Stockholm 20.–21. februar 2023, med følgende program:

Mandag 20. februar

- Møte med Susanna Lindroos-Hovinheimo, (Professor, juridisk fakultet, Universitetet i Helsinki)
- Møte med Grunlagsutskottet, finske riksdagen (Eduskunta)

Tirsdag 21. februar

- Møte med 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04) – sekretariatet
- Møte med konstitutionsutskottet (KU), Sveriges riksdag

## 2. Grunnloven og gjeldende regler for endring

### 2.1 Generelt om Grunnloven og forfatningsendring

Norges Grunnlov ble vedtatt av Riksforsamlingen på Eidsvoll 16. mai 1814, og datert og underskrevet 17. mai 1814. Den er blant verdens eldste skrevne forfatninger som fortsatt er gjeldende i dag. Grunnloven besto opprinnelig av 110 paragrafer, hvorav 61 paragrafer omhandlet Stortinget og de folkevalgte. Siden 1814 og frem til september 2023 har Grunnloven blitt formelt endret mer enn 320 ganger.<sup>1</sup> Grunnloven består i dag av 121 paragrafer.

Grunnloven fastsetter de grunnleggende reglene om statsstyret. Den utgjør det rettslige grunnlaget for Stortinget som lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt,

1. Som det blant annet fremgår i Eirik Holmøyvik (red. Ola Mestad og Dag Michalsen) Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo 2021 på s. 1370 i note 76, kommer antallet litt an på hvordan man teller, slik at tallet her nødvendigvis blir et overslag. Antallet bygger på den forannevnte fremstillingen frem til 2020, som er 321 substansielle endringer, med tillegg av påfølgende endringer til og med juni 2023.

Kongen som utøvende makt, og domstolene som dømmende makt. I tillegg gir den enkeltpersoner rettigheter overfor statsmaktene. Grunnloven § 2 andre punktum slår fast at «Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Dette gjenspeiler flere sentrale bestemmelser i Grunnloven, som til sammen gjør Norge til et konstitusjonelt demokrati.

Grunnloven regulerer ikke bare konstitusjonelle forhold internt i staten. Den regulerer også sentrale sider av statens forhold til det internasjonale samfunnet, herunder forholdet mellom nasjonal rett og folkerett. Grunnloven oppstiller grenser for suverenitetsavståelse og andre former for internasjonalt samarbeid, og regulerer hvem som kan inngå folkerettslige avtaler på Norges vegne, og hva slike avtaler kan gå ut på.<sup>1</sup>

Grunnlovens særlige betydning følger ikke bare av hva den regulerer, men også av dens overordnede formelle status (lex superior). Grunnloven forutsetter et formelt hierarkisk normsystem, der Grunnloven er øverst. Statsmaktens myndighet er nedfelt i Grunnloven, og myndighetsutøvelsen må foregå innenfor rammene Grunnloven selv fastsetter. Gjennom bestemmelser som positivt gir statsmaktene myndighet, og bestemmelser som begrenser den samme myndigheten, utgjør Grunnloven rammen for hvilke beslutninger og avgjørelser Stortinget, den utøvende makt og domstolene kan treffe. Stortingets vedtak, blant annet lovvedtak, får ikke virkning så langt de strider mot bestemmelser i Grunnloven. Den utøvende makt (regjeringen og forvaltningen) kan ikke utøve myndighet i form av vedtak eller handlinger som strider mot Grunnloven. Etter Grunnloven § 89 er domstolene pålagt å kontrollere at de to øvrige statsmaktene opptrer i samsvar med Grunnloven i enkeltsaker. Bestemmelsen gir domstoler på alle nivå en rett og plikt til å prøve om det strider mot Grunnloven å anvende en lovbestemmelse i en konkret sak, samt om andre vedtak og beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet strider mot Grunnloven eller lovgivningen. Bestemmelser om konstitusjonelle forhold må ikke nødvendigvis følge av Grunnloven eller ha grunnlovs rang. Det er flere sentrale bestemmelser om statsmaktene, forholdet mellom dem, og forholdet mellom statsmaktene og borgerne som ikke har grunnlovs rang. Slike bestemmelser følger blant annet av menneskerettsloven, ansvarlighetsloven, valgloven, domstolloven, forvaltningsloven og Stortingets forretningsorden.<sup>2</sup>

I norsk rettstradisjon har også enkelte regler blitt ansett for å ha grunnlovs rang, selv om de ikke følger direkte av ordlyden i Grunnloven eller en tolkning av den for øvrig. Noen slike regler er ulovfestede og bygger på

såkalt konstitusjonell sedvanerett. (f.eks. de deler av parlamentarismen som ble grunnlovfestet i 2007, nå regulert i Grunnloven § 15). Se nærmere i punkt 2.3.4 nedenfor.

Som klar hovedregel kan Grunnloven og regler med grunnlovs rang kun endres i medhold av Grunnloven selv. Etter Grunnloven § 121 kan Stortinget endre, tilføye og oppheve bestemmelser i Grunnloven, samt regler med grunnlovs rang som ikke følger av selve Grunnloven. Grunnloven § 121 innebærer dermed at Stortinget ikke bare er lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt, men også grunnlovsendrende makt. Det er denne særskilte vedtaksprosedyren som formelt definerer Grunnloven og dens overordnede rettslige status. Paragrafen regulerer de andre grunnlovsbestemmelsernes eksistens, og kan slik sett betegnes som Grunnlovens «metanorm».<sup>3</sup>

## 2.2 Endringsprosedyren i Grunnloven

Grunnloven § 121 fastslår at Stortinget kan vedta forfatningsendring gjennom å endre, tilføye og oppheve bestemmelser i Grunnloven. Bestemmelsen lyder som følger:

«Viser erfaring at noen del av denne kongeriket Norges Grunnlov bør forandres, skal forslag derom fremsettes på første, annet eller tredje storting etter et nytt valg og kunngjøres ved trykken. Men det tilkommer først det første, annet eller tredje storting etter neste valg å bestemme om den foreslåtte forandring bør finne sted eller ei. Dog må en slik forandring aldri motsi denne Grunnlovs prinsipper, men bare angå slike modifikasjoner i enkelte bestemmelser som ikke forandrer denne konstitusjons ånd, og to tredjedeler av Stortinget bør være enige i en slik forandring.

En således vedtatt grunnlovsbestemmelse underskrives av Stortingets president og sekretær og sendes kongen til kunngjøring ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges Grunnlov.»

Grunnloven § 121 er en prosessuell bestemmelse som fastsetter fremgangsmåten for å endre Grunnloven. Bestemmelsen må sammenholdes med Grunnloven §§ 73 og 76, om krav til deltakelse ved Stortingets behandling av grunnlovsforslag, og om retten til å fremme grunnlovsforslag.

Etter ordlyden synes § 121 å oppstille materielle vilkår for å endre Grunnloven. Den første setningen «Viser erfaring at [...] kongeriket Norges Grunnlov bør forandres», tilsier at grunnlovsforslag må begrunnes i erfaringsbaserte behov. Dette utgjør imidlertid ikke en rettslig skranke for hvilke grunnlovsforslag som kan fremmes eller vedtas. Blant annet har det blitt omtalt som en «formaning» om ikke å foreslå «umodne og unø-

1. Jf. Grunnloven §§ 26 og 115.

2. Se blant annet Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, femte utgave, Oslo 2021 s. 36 og s. 64-67.

3. Eirik Holmøyvik, (red. Ola Mestad og Dag Michalsen) *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Oslo 2021 s. 1359.



dige reformprosjekter».<sup>1</sup> Grunnloven § 121 fastsetter også at endringer ikke må stride mot Grunnlovens «prinsipper» eller «denne konstitusjons ånd». Fra begynnelsen av 1900-tallet har det vært antatt at heller ikke Grunnlovens «ånd og prinsipper» utgjør en reell rettslig skranke for Stortingets adgang til å endre Grunnloven. Betegnende er en uttalelse fra konstitusjonskomiteen i 1923 om at denne delen av bestemmelsen måtte oppfattes «mer som et fromt ønske enn et bindende rettsbud».<sup>2</sup> Blant annet på bakgrunn av Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse i Rt-1991-173, kan det fremstå som at domstolene heller ikke kan prøve hvorvidt et grunnlovsvedtak er i strid med Grunnlovens ånd eller prinsipper. Dette synes også å være den mest utbredte forståelsen i juridisk teori. Det er i alle tilfeller en etablert oppfatning at en generasjon ikke skal kunne binde senere generasjoner til evig tid.<sup>3</sup> De materielle vilkårene i Grunnloven § 121 kan i praksis ha betydning som normative politiske argumenter i behandlingen av grunnlovssaker. I allfall siden forrige århundreskifte er det også i all hovedsak denne funksjonen disse vilkårene har hatt.

Det prinsipielt viktigste elementet i Grunnloven § 121 er at den fastslår hvem som har den konstituerende makt, altså makten til å fastsette Grunnlovens innhold. Dette gjenspeiler suvereniteten i staten. Det er den konstituerende makt, gjennom retten til å gi og endre Grunnloven, som autoriserer de respektive statsorganene til å utøve offentlig makt. Grunnloven § 121 har med dette en overordnet maktfordelingsfunksjon. Til forskjell fra grunnlovsbestemmelser som fordeler makt horisontalt mellom de konstituerte statsmaktene, fordeler § 121 makten vertikalt mellom den konstituerende (konstitusjonsendrende) og de konstituerte statsmaktene.<sup>4</sup> At det er Stortinget som vedtar grunnlovsendringer, sammenholdt med kravet om mellomliggende valg, innebærer at det er folket i valg som er den konstituerende makt. Dette er igjen forfatningens fremste uttrykk for folkesuverenitetsprinsippet, se nærmere omtale under punkt 7.2 nedenfor.

Grunnlovens vertikale maktfordeling og plasseringen av suvereniteten var et omstridt spørsmål i Norge gjennom 1800-tallet, og kulminerte i riksrettssaken mot Selmer-ministeriet i 1884 som slo fast at det ikke var et krav om kongelig sanksjon for grunnlovsvedtak.<sup>5</sup> Et krav om kongelig sanksjon for grunnlovsvedtak ville i praksis gitt Kongen vetorett for grunnlovsendringer. Dette ville igjen medført en deling av suvereniteten mel-

lom Kongen og folket, som er grunnleggende forskjellig fra en forfatning basert på folkesuverenitetsprinsippet. I stedet for at Grunnloven er et formelt uttrykk for at statsmakten utgår fra folket, blir Grunnloven en samfunnskontrakt mellom Kongen og folket, som bare kan endres av disse i fellesskap. I 1878 uttalte også flertallet i protokollkomiteen på Stortinget at Grunnloven «ikke er en Pakt mellem Folk og Konge, men en Konstitueringsakt, ved hvilken Folket i Kraft af sin egen Suverenitet fastsatte sin Statsforfatning».<sup>6</sup> At kongen heller ikke har suspensivt veto etter analogi fra reglene i Grunnloven §§ 78 og 79, ble endelig fastslått da nåværende andre ledd i § 121 ble vedtatt ved grunnlovsendring i juni 1913. Med dette ble det avklart at den konstituerende makt ikke utøves av kongen og folket sammen, men av folket alene, gjennom Stortinget.

Kravet om mellomliggende valg for grunnlovsendringer gjør at Stortinget er avhengig av folket i valg for å endre Grunnloven. At det er folket i valg som på denne måten har avgjørende innflytelse på hvorvidt Grunnloven skal endres, medfører at folket er overordnet konstitusjonen og staten. Dermed er det også folket som legitimerer Grunnlovens funksjon og formelle status.

Et forslag om å endre Grunnloven må fremmes innen det tredje stortinget i valgperioden, og skal da kunngjøres offentlig i trykket form, jf. § 121 første ledd første punktum. I praksis innebærer dette at forslaget må være fremsatt før 1. oktober i det tredje året i valgperioden, jf. Grunnloven § 68. Et fremsatt grunnlovsforslag kan ikke trekkes tilbake etter at forslagsfristen er ute og forslagene er kunngjort.<sup>7</sup> Ut over at forslaget må fremmes i Stortinget, er det ikke særskilte krav til utformingen eller fremsettelsen av forslaget. Det er likevel en viss praksis for hvordan grunnlovsforslag utformes, som i stor grad er tradisjonsbetinget, og som bygger på hvordan allerede gjeldende grunnlovsbestemmelser er utformet. Det er heller ikke formelle krav til saksbehandlingen forut for fremsettelsen av forslaget. Dette medfører at det kan være stor variasjon i hvordan forslagene er utformet, herunder i hvilken grad det er redegjort for begrunnelsen og bakgrunnen for forslaget, eventuelle alternative formuleringer, tolkningsspørsmål og konsekvensene av forslaget.

Grunnloven § 121 angir ikke hvem som kan fremme grunnlovsforslag. Det er imidlertid sikker rett at stortingsrepresentanter og regjeringen har rett til å fremme grunnlovsforslag i Stortinget. Dette har tradisjonelt blitt ansett som en analogisk anvendelse av rett-

1. Bredo Morgenstjerne, Lærebok i den norske statsforfatningsret, Oslo 1927 s. 105-106.

2. Innst. S. LXXIV (1923) s. 51.

3. Mestad, Michalsen (red.) (2021) s. 1399.

4. Mestad, Michalsen (red.) (2021) s. 1359 flg., med videre henvisning til blant annet Eivind Smith, Konstitusjonelt demokrati (2017) s. 163 flg.

5. Mestad, Michalsen (red.) (2021) s. 1369.

6. Indst. O. IV. 1878 s. 17.

7. Jf. Stortingets forretningsorden § 38 fjerde ledd andre punktum, som fastsetter at «Grunnlovsforslag kan ikke tas tilbake etter at Stortinget har vedtatt at det skal trykkes og kunngjøres». Se også Frede Castberg Norges statsforfatning (Oslo 1964), s. 322.

en til å fremsette alminnelige lovforslag etter Grunnloven § 76. Som vist til under punkt 4.2 har imidlertid ikke regjeringen brukt forslagsretten i nyere tid, sist i 1976.

Forslaget kan først vedtas etter neste valg, men senest på det tredje storting i den påfølgende valgperioden, jf. § 121 første ledd andre punktum. Dette innebærer at et forslag som ikke vedtas, vil kunne foreslås på nytt med eventuelle justeringer i den samme valgperioden som det blir forkastet, slik at det kan behandles på nytt i den påfølgende valgperioden.

Et sentralt element i Grunnloven § 121 er at Stortinget etter det mellomliggende valget enten må vedta eller forkaste grunnlovsforslaget. I dette ligger at Stortinget har plikt til å behandle ethvert fremsatt grunnlovsforslag.<sup>1</sup> Stortinget kan ikke avvise et forslag uten realitetsbehandling. Til forskjell fra lovforslag, som behandles av Stortinget to ganger, behandles grunnlovsforslag bare én gang.

At Stortinget etter valget skal «bestemme om den foreslåtte forandring skal finne sted eller ei», har blitt forstått som at forslaget som tas opp til votering må lyde nøyaktig slik det ble fremsatt før valget. Stortinget kan ikke vedta et endret eller justert forslag. Dette blir praktisert strengt, slik at det heller ikke er adgang til å foreta rent formelle eller språklige endringer. I en situasjon der det kunne vært oppnådd grunnlovsmessig flertall for et fremsatt forslag ved å foreta mindre endringer eller justeringer i forslaget, må forslaget formelt fremmes på nytt. Det justerte forslaget kan da først behandles og vøteres over etter et nytt mellomliggende valg. Bakgrunnen for den strenge praksisen er kravet om mellomliggende valg, og at Stortinget ikke skal vedta noe annet enn det som har blitt fremlagt for velgerne.<sup>2</sup>

Kravet om mellomliggende valg, i kombinasjon med at forslaget må være fremsatt senest det tredje året i valgperioden, er et uttrykk for folkesuverenitetsprinsippet som skal gi grunnlovsvedtak særlig demokratisk forankring. Det gir også en forsinkelse i vedtaksprosessen, som har en selvstendig funksjon. Mens en alminnelig lov kan foreslås, vedtas og sanksjoneres av Kongen i løpet av (minimum) én ukes tid, kan et forslag om grunnlovsendring tidligst vedtas om lag ett år etter at forslaget er fremsatt, og det først når Stortinget er konstituert etter et valg. Forsinkelsen i seg selv, og vissheten om den, er ment å forebygge forhastede beslutninger basert på umiddelbare forhold og dermed motvirke vedtak som kan stå seg dårlig over tid.

For stortingsbehandlingen etter valget, foreskriver § 121 at «to tredjedeler av Stortinget bør være enige i en slik forandring». Med dette må det være et kvalifisert flertall for å vedta en foreslått grunnlovsendring. En konsekvens av dette er at et mindretall i Stortinget kan

hindre at en foreslått grunnlovsendring blir vedtatt. Det er sikker rett at det er to tredjedeler av representantene som er til stede som må stemme for forslaget, og ikke to tredjedeler av det samlede Stortinget. Det kvalifiserte flertallskravet må sees i sammenheng med kravet til quorum.

Hovedregelen i Grunnloven er at Stortinget er vedtaksdyktig hvis minst halvparten av Stortingets medlemmer er til stede. For at Stortinget skal kunne treffe grunnlovsvedtak må minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer være til stede under behandlingen, jf. Grunnloven § 73. Sammen med det kvalifiserte flertallskravet, innebærer dette et nominelt minstekrav om at 76 av Stortingets 169 representanter må stemme for et grunnlovsforslag for at det skal vedtas.

Med mindre noe annet fremgår av vedtaket selv, trer en grunnlovsendring i kraft straks den er vedtatt. Dette skiller grunnlovsvedtak fra alminnelige lovvedtak, som i utgangspunktet må sanksjoneres av Kongen for å tre i kraft.

## 2.3 Andre former for endring av Grunnloven

### 2.3.1 INNLEDNING

Den klare hovedregelen er at endringer i Grunnloven og i regler med grunnlovs rang må skje gjennom vedtak i medhold av Grunnloven § 121. Den formelle endringsprosedyren må imidlertid sees i sammenheng med at det også er andre mekanismer som kan påvirke eller endre innholdet i regler med grunnlovs rang.<sup>3</sup> Forfatningsendringene i Norge har ikke bare skjedd gjennom formelle vedtak etter § 121, men gjennom et samvirke mellom slike vedtak og andre endringsformer. Generelt kan det skilles mellom tilfellene der selve grunnlovsteksten har blitt endret uten at vedtaksprosedyren i § 121 er fulgt, og tilfellene der Grunnloven har fått endret eller utfyllende regelinnhold, uten endring av selve grunnlovsteksten.

### 2.3.2 ENDRINGER I GRUNNLOVSTEKSTEN

Historisk er det en del eksempler på at Stortinget har endret bestemmelser i Grunnloven uten vedtak etter Grunnloven § 121. Det tidligste eksempelet er allerede fra november 1814. Det overordentlige Storting som ble innkalt i oktober 1814 vedtok en rekke endringer i forbindelse med opprettelsen av unionen med Sverige, uten å benytte endringsprosedyren (i daværende § 110). Det kanskje mest interessante tilfellet er fra oppløsningen av unionen med Sverige i 1905, der Stortinget ved

1. Frede Castberg Norges statsforfatning. 1, Oslo 1964 s. 324.

2. Frede Castberg Norges statsforfatning. 1, Oslo 1964 s. 323–324.

3. Fredrik Sejersted (red. Eirik Holmøyvik) Det elastiske panser i Tolkingar av Grunnlova – om forfatningsutviklinga 1814–2014, Bergen 2013 s. 48–49.

plenarvedtak endret 27 grunnlovsbestemmelser, og opphevet fem grunnlovsbestemmelser. Endringene ble vedtatt under ekstraordinære omstendigheter, på bakgrunn av Stortingets forutgående vedtak om unionsoppløsning 7. juni samme år, og den påfølgende folkeavstemningen 13. august, der 99,95 pst. av de stemmeberettigede stemte for unionsoppløsningen. Stortinget begrunnet fremgangsmåten i at selve forfatningsendringen inntraff ved Stortingets vedtak om unionsoppløsning 7. juni, og at det påfølgende vedtaket om endringer i Grunnloven begrenset seg til å harmonisere grunnlovsteksten med den nye konstitusjonelle rettstilstanden.<sup>1</sup> Resonnementet kan sees i lys av at det på denne tiden synes å ha vært en oppfatning at rent språklige og redaksjonelle endringer i Grunnloven kunne foretas uten å følge prosedyren i (nåværende) § 121. Blant annet ble Grunnloven språklig revidert i 1903, uten at endringene en gang ble vedtatt av Stortinget, men kun godkjent av konstitusjonskomiteen.<sup>2</sup> I dag er det sikker rett at grunnlovsteksten ikke kan endres uten å følge vedtaksprosedyren i Grunnloven § 121, og dette omfatter også rent språklige eller redaksjonelle endringer.

Det kan ikke utelukkes at ekstraordinære og omveltende begivenheter som krever umiddelbare grunnlovsendringer også i dag kan legitimere forbigåelse av vedtaksprosedyren i § 121. Om slike endringer vil bli stående, uten senere vedtak i medhold av § 121, er imidlertid vanskelig å forutsi. Det kan i alle tilfeller konstateres at det ved helt spesielle statshistoriske begivenheter er eksempler på at grunnlovsendringer har blitt vedtatt av Stortinget, og blitt stående, uten at vedtaksprosedyren i § 121 har blitt fulgt.

### 2.3.3 KONSTITUSJONELL NØDRETT

Konstitusjonell nødrett anses for å ha grunnlovsrang, men er ikke regulert i Grunnloven. Det innebærer at Grunnloven eller regler med grunnlovsrang kan fravikes helt eller delvis i den utstrekning en ekstraordinær nødsituasjon gjør det nødvendig, for eksempel krig, opprør eller naturkatastrofe.

Grunnlovsendringene i 1905 har blitt omtalt som et eksempel på konstitusjonell nødrett, som da forutsetningsvis kan gi grunnlag for å fravike vedtaksprosedyren i § 121.<sup>3</sup> De forannevnte grunnlovsendringene i 1905 kan imidlertid hevdes å ligge utenfor den tradisjonelle læren om konstitusjonell nødrett, som innebærer

midlertidig, og ikke permanent endring eller tilsidesettelse av regler med grunnlovsrang. Videre var det Stortinget selv som gjennom 7. juni-vedtaket fremprovoserte unionsoppløsningen, noe som ytterligere kan tale for at forbigåelsen av endringsprosedyren ikke kan sees som et utslag av konstitusjonell nødrett.<sup>4</sup>

Enkelte bestemmelser om konstitusjonell nødrett er gitt i Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven) av 15. desember 1950. Flere av bestemmelsene i loven er i utgangspunktet i strid med Grunnloven, og forutsetter at det foreligger en konstitusjonell nødrettstilstand for å kunne få anvendelse. Det mest fremtredende eksempelet er beredskapsloven § 1, som gir Kongen myndighet til å utøve Stortingets vedtaksmyndighet etter Grunnloven, hvis «Stortinget på grunn av krig [er] avskåret fra å utøve sin virksomhet» og så langt det er «påkrevd for å vareta rikets interesser under krigen og forberede overgangen til fredelige forhold». Bestemmelsen bygger på erfaringene fra andre verdenskrig og svarer til Elverums-fullmakten av 9. april 1940. I og med at konstitusjonell nødrett har grunnlovsrang, og at virkningene vil være betinget av den konkrete nødsituasjonen, vil ikke beredskapsloven nødvendigvis være bindende i en situasjon som utløser konstitusjonell nødrett.<sup>5</sup>

### 2.3.4 ENDRINGER I REGLER AV GRUNNLOVS RANG

Eksisterende grunnlovsbestemmelser kan få et nytt eller endret regelinnhold gjennom de konstituerte statsmaktenes grunnlovstolkning og praksis. Ofte vil dette skje gradvis over tid, men ikke alltid. Når det gjelder betydningen av statsmaktenes praksis og tolkninger, er det et grunnpremiss at domstolene har rett og plikt til å prøve om lovvedtak og andre myndighetsbeslutninger er i strid med Grunnloven, og at Høyesterett dømmer i siste instans.<sup>6</sup>

I den grad spørsmål om grunnlovsbestemmelser om statsmaktenes og forholdet mellom dem avgjøres i domstolene, har det lenge vært antatt at «domstolene i vid utstrekning må respektere Stortingets eget syn» i saker der forholdet til Grunnloven har vært vurdert.<sup>7</sup> Stortingets praktisering og tolkning av Grunnloven har ge-

1. Eirik Holmøyvik (red. Ola Mestad og Dag Michalsen) Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo 2021 s. 1377–1378.  
 2. For dette eksempelet og flere, se gjennomgangen i Eirik Holmøyvik (red. Ola Mestad og Dag Michalsen) Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo 2021 s. 1370–1371.  
 3. Frede Castberg, Dokument nr. 2 (1953) Konstitusjonell nødrett. Se også Andenæs og Fliflet Statsforfatningen i Norge 11. utgave, Oslo 2017 s. 659–660.  
 4. Se f.eks. Eivind Smith, Konstitusjonelt demokrati, femte utgave, Oslo 2021 s. 300.  
 5. Andenæs og Fliflet Statsforfatningen i Norge 11. utgave, Oslo 2017 s. 663.  
 6. Grunnloven §§ 88 – 90; se f.eks. HR-2021-417-P, avsnitt 81.  
 7. Rt-1976-1 (Kløftasaken). Se også HR-2010-807-P (Opplysningsvesenets fond).

nerelt stor betydning, men er likevel ikke alltid avgjørende for domstolene.<sup>1</sup>

For tolkningen av individuelle rettigheter i Grunnloven har Stortingets syn generelt sett mindre selvstendig betydning, særlig hvis tolkningen innebærer en innskrenking av individuelle rettigheter. For grunnlovsbestemmelser om individuelle rettigheter er det først og fremst domstolenes oppgave å trekke de nærmere grensene for rettighetenes innhold. Dette er likevel mangefasettert, og vil avhenge av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Det er flere regler med grunnlovs rang som sjeldent eller aldri blir gjenstand for domstolsprøving. Dette er særlig bestemmelser om statsmaktene og forholdet mellom dem. For slike regler er det først og fremst Stortingets tolkning og praksis som er avgjørende. Et nyere eksempel på dette er spørsmålet om Grunnloven § 75 f gir Stortinget krav på å få utlevert regjeringsnotater. Bestemmelsen har følgende ordlyd: «Det tilkommer Stortinget [...] å la seg forelegge statsrådets protokoller og alle offentlige innberetninger og papirer». Spørsmålet om hvilke dokumenter dette konkret omfatter har i perioder vært gjenstand for diskusjon, særlig fra regjeringens side, men anses nå avklart gjennom Stortingets behandling av Innst. 143 S (2021–2022). I etterkant av Stortingets plenumsbehandling ble tolkningen også anerkjent av regjeringen som gjeldende rett.<sup>2</sup> Hadde Stortinget i stedet akseptert regjeringens syn og lagt til grunn at Stortinget ikke hadde rett til innsyn i regjeringsnotater, kunne nok dette i stedet blitt ansett som den korrekte fortolkning av Grunnloven § 75 f. Eksempelet er ikke unikt, men illustrerer hvilken betydning Stortingets egen tolkning og praksis kan ha for innholdet i Grunnlovens bestemmelser om statsmaktene.

Et eksempel på at tolkninger og praksis over tid kan endre innholdet i Grunnloven er godt illustrert i Høyesteretts plenumsdom i HR-2010-2057-P (krigsforbrytersaken). I dommen fravek Høyesterett helt eksplisitt sin tidligere tolkning av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 i Rt-1946-198 (Klinge-saken).<sup>3</sup> Standpunktet innebar en avklaring av at regelen som ble utledet fra § 97 i Klinge-saken, hvor en provisorisk anordning av

4. mai 1945 som ga adgang til å anvende dødsstraff med tilbakevirkende kraft ble fortolket til å ikke stride mot Grunnloven § 97 «slik saken lå an», ikke lenger skulle anses som gjeldende rett. Standpunktet harmonerte med en langvarig utvikling i Høyesteretts praksis, og rettsutviklingen for øvrig. Selve endringen hadde dermed skjedd over tid, men den ble tydelig stadfestet i krigsforbrytersaken.

Fra innføringen av Grunnloven kapittel E om menneskerettigheter i 2014, er det en rekke eksempler på at Høyesterett også har supplert bestemmelser i Grunnloven med reguleringsmekanismer som ikke følger av Grunnloven selv. Flere av grunnlovsbestemmelsene vedtatt i 2014 var basert på bestemmelser i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. En del av disse konvensjonsbestemmelsene er bygget opp slik at de angir en rettighet, og deretter angir vilkårene for å begrense den samme rettigheten. De tilsvarende bestemmelsene i Grunnloven anga kun rettigheten, og hadde ingen regulering av adgangen til å fastsette begrensninger, slik at rettighetsvernet tilsynelatende var absolutt. I HR-2015-206-A og i flere senere avgjørelser har Høyesterett supplert de aktuelle grunnlovsbestemmelsene med den samme begrensningsadgangen som følger av de forannevnte konvensjonene. Denne løsningen har gode grunner for seg. Samtidig innebærer dette at flere av rettighetsbestemmelsene i Grunnloven, for eksempel § 101 om forsamlings- og demonstrasjonsfrihet og § 102 om rett til privatliv, gjennom praksis har blitt supplert med en helt konkret og vesentlig unntaksregel, som ikke følger av grunnlovsteksten.<sup>4</sup>

Det har videre vært antatt at nye regler med grunnlovs rang kan oppstå ved at statsmaktenes praksis gir grunnlag for såkalt konstitusjonell sedvanerett uten at vedtak etter § 121 er nødvendig. Konstitusjonell sedvanerett forstås her som praksisbaserte regler med grunnlovs rang, som eksisterer uavhengig av Grunnlovens ordlyd og som dermed kan være i strid med selve grunnlovsteksten.<sup>5</sup> Skillet mellom regler som følger av konstitusjonell sedvane og regler som følger av tolkning og praktisering av Grunnloven, kan være uklart.<sup>6</sup> Statsmaktenes

1. Se blant annet HR-2010-807-P (Opplysningsvesenets fond) avsnitt 146-148. Spørsmålet er for øvrig aktuelt i den pågående ACER-saken for Høyesterett (saksnummer 23-025348SIV-HRET). Her forventes det blant annet at Høyesterett går inn på spørsmålet om prøvingsintensitet knyttet til Stortingets vurdering av om vilkårene for å samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd var til stede.
2. Statsministerens kontor, Regjeringens forhold til Stortinget, ajourført september 2022, punkt 7.2 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-til-stortinget/id2467322/?ch=8#id0170>).
3. HR-2010-2057-P, avsnitt 84.
4. For § 101, se HR-2016-2554-P, avsnitt 81.
5. Det klassiske eksempelet er parlamentarismen, som gradvis ble innført fra 1884, og senest fra 1929 ble ansett for å ha grunnlovs rang. Inntil 2007 hadde likevel ikke parlamentarismen holdepunkter i Grunnlovens ordlyd. Et senere eksempel er regjeringens opplysningsplikt, som først fra 2007 ble kodifisert i Grunnloven § 82.
6. Andenæs og Fliflet Statsforfatningen i Norge 11. utgave, Oslo 2017 s. 46–50, bygger på en vid forståelse av konstitusjonell sedvanerett, som omfatter normer som endrer Grunnloven, tolkninger av Grunnloven og regler som supplerer Grunnloven, med samme rang som Grunnloven. Eivind Smiths Konstitusjonelt demokrati femte utgave, Oslo 2021, s. 121 synes å bygge på en snevrere forståelse, som kun omfatter rettsregler med samme rang som Grunnloven, men som ikke bygger på tolkning eller praktisering av Grunnloven, og dermed er løsrivet fra grunnlovsteksten.

tolkning og praktisering av Grunnloven vil i mange tilfeller kunne medføre spesifisering eller utfylling som lar seg begrunne ved grunnlovstolkning eller som faller innenfor det vide området for politisk skjønn som Grunnloven trekker opp. Over tid og i enkeltstående tilfeller kan tolkninger og praksis også medføre endringer i reglene som følger av Grunnloven.

Det er omdiskutert hvorvidt det i tillegg til dette er grunnlag for «konstitusjonell sedvanerett».<sup>1</sup> I og med at vedtaksprosedyren i § 121 har blitt brukt mer aktivt i nyere tid, blant annet for å grunnlovsfeste regler som var antatt å være konstitusjonelle sedvaneretter, kan det også hevdes at konstitusjonell sedvanerettsdannelse langt på vei har utspilt sin rolle som mekanisme for å innføre eller endre regler med grunnlovs rang.<sup>2</sup>

### 2.3.5 SAMSPILL MED DEN FORMELLE ENDRINGSPROSEDYREN

Regler med grunnlovs rang som har oppstått eller blitt endret som beskrevet over, kan alltid endres eller oppheves gjennom vedtak etter Grunnloven § 121. I hvilken grad og på hvilken måte disse mekanismene kan medføre endringer eller gi opphav til nye regler med grunnlovs rang, vil i stor grad bero på bruken av vedtaksformen i § 121, og på fremgangsmåten for å treffe slike vedtak. For eksempel har den mer aktive bruken av vedtaksformen i § 121 i nyere tid bidratt til å svekke forutsetningene for dannelse av konstitusjonell sedvanerett. Grunnlovsvedtak som bygger på en utfyllende begrunnelse som berører sentrale tolkningsspørsmål, kombinert med en utførlig komitéinnstilling når forslaget behandles etter valget, kan bidra til å redusere tolkningsrommet og overlate en mindre del av den reelle regeldannelsen til statsmaktenes tolkning og praksis. Samtidig må det tas hensyn til balansen mellom rigiditet og fleksibilitet. Vedtaksprosedyren i § 121 og praksis tilsier at grunnlovsbestemmelser bør kunne stå seg over tid, og de forannevnte mekanismene bidrar til at regler med grunnlovs rang i større eller mindre grad kan utvikle seg med endrede samfunnsforhold og situasjonsbetingelser.

## 3. Stortingets behandling av grunnlovsforslag i dag

### 3.1 Innledning

Grunnlovsforslag fremsettes i Stortinget, og det er Stortinget som behandler og vedtar grunnlovsendringer. I motsetning til lov- og budsjettforslag som i hovedsak utredes og fremmes i Stortinget av regjeringen ved en statsråd, har grunnlovsforslag siden 1976 utelukkende blitt fremmet av stortingsrepresentanter. I tillegg forestår Stortinget og stortingsrepresentanter selv utredningen og utarbeidelsen av en stor del av grunnlovsforslagene. Forholdet mellom de to statsmaktene i grunnlovssaker redegjøres for under behandlingen av regjeringens rolle i kapittel 4 nedenfor.

### 3.2 Ulike utgangspunkt for grunnlovsforslag

Grunnlovsforslag som fremsettes kan i praksis ha ganske ulike utgangspunkt. Enkelte forslag fremmes på grunnlag av utredninger foretatt av arbeidsgrupper, utvalg eller kommisjoner nedsatt av Stortinget eller regjeringen. Slike forslag vil gjennomgående være grundig utredet og gjennomarbeidet, og gi grunnlag for relativt utførlige forarbeider til endringer som eventuelt blir vedtatt.<sup>3</sup> Det samme vil ofte gjelde forslag som har blitt fremmet av stortingsrepresentanter på grunnlag av mer uformelle prosesser med regjeringen. Her har stortingsrepresentantene kunnet trekke på bistand fra regjeringens utredningsapparat på et mer uformelt nivå. Generelt blir imidlertid utredningsapparatet regjeringen har til disposisjon i dag i begrenset grad tatt i bruk i forbindelse med utarbeidelsen av grunnlovsforslag – både formelt og mer uformelt.

Det er også eksempler på grunnlovsforslag som blir fremsatt og forkastet gjennom flere valgperioder. Mange av disse vil kunne være av høy lovteknisk kvalitet, raffinert gjennom gjentatt fremsettelse og behandling. En del av disse forslagene kan også ha opphav i tidligere utredningsarbeid. Grunnen til at slike forslag ikke vedtas vil ofte først og fremst være politisk, og en god del av slike grunnlovsforslag gir også inntrykk av å være rene politiske markeringer, med liten utsikt til å vinne frem.

En del fremsatte forslag er utarbeidet med bistand fra eksterne fagmiljøer eller Stortingets administrasjon. Ni-vået og omfanget av bistanden vil naturligvis variere. I

1. Eirik Holmøyvik, *Konstitusjonell sedvanerett*, Jussens venner vol. 58, nr. 3, Universitetsforlaget 2023 og Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, femte utgave, Oslo 2021, s. 121-130.

2. Eivind Smith *Konstitusjonelt demokrati* femte utgave, Oslo 2021, s. 121 flg, og Fredrik Sejersted (red. Eirik Holmøyvik) *Det elastiske panser i Tolkingar av Grunnlova – om forfatningsutviklinga 1814–2014*, Bergen 2013 s. 94.

3. Et eksempel her er Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011, jf. Dokument 16 (2011–2012), som lå til grunn for blant annet endringene som ble vedtatt i mai 2014, når det ble innlemmet et eget menneskerettighetskapittel i Grunnloven, jf. også Innst. 203 S (2013–2014). Et annet eksempel på stortingsoppnevnt utvalg er Graver-utvalget (Grunnlovsspråkutvalget). Jf. Dokument 19 (2011–2012).

hvor stor grad administrasjonen eller eksterne fagmiljøer involveres i utarbeidelsen av forslag er opp til den enkelte forslagsstiller. Enkelte forslag utarbeides mer egenhendig av representantene, og dette kan være tilsiktet. Utredningskapasiteten til Stortingets administrasjon er i dag begrenset, og særlig tidsaspektet kan i dag medføre at administrasjonen i begrenset grad er involvert i utredning og utforming av grunnlovsforslag før de fremmes. I valgperioden er det ofte forslag som fremmes for første gang, gjerne tett opp mot fristen for å fremme grunnlovsforslag og som dermed kan være utarbeidet på relativt kort tid. Dette innebærer at bistanden i hovedsak gjelder lovtekniske og språklige forhold.

Det er også eksempler på grunnlovsforslag som fremsettes av stortingsrepresentanter på vegne av navngitte privatpersoner.

Det er ingen nødvendig sammenheng mellom hvordan et fremsatt grunnlovsforslag har blitt forberedt og hvor gjennomarbeidet og grundig begrunnet forslaget fremstår – det vil si den politiske og/eller faglige «kvaliteten». Som et utgangspunkt er det erfaringsmessig likevel en ganske vesentlig forskjell på forslag som har sitt opphav i utredninger foretatt av utvalg nedsatt av Stortinget eller regjeringen eller forslag som tidligere har blitt fremsatt og dermed har blitt bearbeidet i flere runder, og forslag som fremmes for første gang av en eller flere representanter – med eller uten bistand til utredning. De førstnevnte forslagene har vært gjenstand for faglige og politiske vurderinger i forkant av at de fremsettes, og vil ofte være utarbeidet av personer med bred faglig kompetanse.

Det er gjennomgående at de mer substansielle grunnlovsendringene fra 2000 og frem til i dag, har utspring i større utredningsarbeid, eller bygger på et mer utførlig forarbeid. Blant disse kan særlig nevnes endringene i valgreglene i 2003, endringene i Grunnloven § 100 om ytringsfrihet i 2004, grunnlovfesting av parlamentarismen og regjeringens opplysningsplikt, samt reform av Riksretten i 2007, opphevelsen av tokammer-systemet i 2007, skillet mellom kirke og stat i 2012, menneskerettighetsreformen og språkreformen i 2014, kodifiseringen av domstolenes prøvesesrett i 2015, og reform av valgreglene i 2022. Disse sakene er nærmere omtalt under punkt 4.2.3.

Slike forslag vil i tillegg i utgangspunktet være offentlig kjent før de fremmes formelt i Stortinget, noe som muliggjør en viss offentlig debatt samt politiske og faglige diskusjoner før forslagene formelt fremmes. Dette vil i seg selv kunne bidra til at de i større grad har blitt gjenstand for bearbeidelse og kvalitetssikring.

### 3.3 Nærmere om bistand som tilbys fra Stortingets administrasjon

Stortingets administrasjon tilbyr bistand til stortingsrepresentanter som ønsker å fremsette grunnlovsforslag. Alle grunnlovsforslag som legges frem gjennomgås av administrasjonen før de formelt fremmes med utgangspunkt i konstitusjonell sedvane og lovavdelingens retningslinjer. Det tilbys også bistand til å utforme forslag på begge målformer, og det kan innhentes råd fra Språkrådet i den forbindelse. De innsendte forslagene sendes tilbake til representanten/rådgiveren for gjennomlesning, godkjenning og eventuell retting før endelig forslag fremsettes. I praksis er bistanden med dette i all hovedsak av lovteknisk og språklig art, og utredningen av og begrunnelsen for forslaget gjøres av representantene/partigruppene selv, med eventuell ekstern bistand.

Stortingsrepresentantene har mulighet til å henvende seg til konstitusjonell avdeling i Stortingets administrasjon for juridisk og lovteknisk bistand med utforming av lovforslag og grunnlovsforslag i forkant av at de blir fremsatt, og har i de senere år også blitt aktivt oppfordret til å gjøre dette. Gjeldende frist for fremsettelse av grunnlovsforslag utløper i slutten av september i nest siste sesjon i en valgperiode – på siste stortingsmøte i sesjonen. Omlag seks måneder før dette tidspunktet sender administrasjonen en påminnelse til partigruppene om fristen for å fremme grunnlovsforslag. Det orienteres om at henvendelser om lovteknisk eller annen juridisk bistand kan rettes til administrasjonen. Det opplyses samtidig at jo tidligere et forslag forelegges administrasjonen, jo grundigere kvalitetssikring vil administrasjonen ha mulighet til å foreta. De senere årene har det i tillegg blitt sendt ut en ny påminnelse i mai/juni i samme sesjon, hvor oppfordringen om å være tidlig ute gjentas. Administrasjonen har også tatt uformell kontakt med rådgivere i gruppesekretariatene med anbefaling om å prioritere grunnlovsarbeidet.

Videre har representantene mulighet til å be Stortingets utredningsseksjon om å utrede juridiske og andre faglige problemstillinger i forbindelse med utarbeidelse av ett eller flere grunnlovsforslag. Utredningsseksjonen kan fremskaffe fakta og bakgrunnsinformasjon, utrede juridiske eller andre konsekvenser av et tiltak, og bidra med faglige analyser og vurderinger, eventuelt med bistand fra ekstern ekspertise. Utredningsseksjonen har imidlertid begrenset kapasitet, og vil ikke alltid kunne besvare alle henvendelser om slik bistand. I tillegg er utredningsseksjonens utredninger i utgangspunktet unntatt offentlighet, så det vil ofte ikke fremkomme om de har bistått i forkant av at et forslag formelt fremsettes.

### 3.4 Praksis med «bordleggingsdebatt» og seminarer

De senere årene har det – i forsøk på å oppnå større grad av offentlighet og reell demokratisk forankring av fremsatte forslag til endringer i Grunnloven – blitt holdt debatt i plenum om fremlagte forslag (såkalt bordleggingsdebatt). Disse debattene har blitt avholdt innen utløpet av siste sesjon før et stortingsvalg (våren 2013, 2017, 2021), men altså etter utløpet av fristen for fremsettelse av forslag. Debattene har vært et tilbud til forslagsstillerne, og har ikke omfattet alle forslag som er fremmet i en periode.

Etter det mellomliggende stortingsvalget underlegges grunnlovsforslagene ordinær komitébehandling, hvor det blant annet er mulighet for å avholde skriftlig eller muntlig høring. Behov for høring vurderes av komiteen for hvert enkelt forslag (eller tematisk lignende forslag), men har ikke vært praktisert i veldig stor utstrekning. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har også avholdt grunnlovsseminarer om enkelte fremsatte grunnlovsforslag, i forbindelse med sitt arbeid med innstilling til Stortinget<sup>1</sup>.

Våren 2022 ble det i tillegg gjennomført folkemøter i Bergen, Trondheim og Tromsø om forslagene til endringer i Grunnlovens regler om valg (fremsatt på bakgrunn av valglovutvalgets rapport, jf. NOU 2020:6 Frie og hemmelige valg – Ny valglov)<sup>2</sup>. Her deltok medlemmer av kontroll- og konstitusjonskomiteen i tillegg til representanter fra akademien og befolkningen for øvrig.

Erfaringene fra disse debattene og arrangementene er imidlertid at de i beskjeden grad har bidratt til et bredt engasjement rundt fremsatte forslag, verken i befolkningen, i pressen eller blant stortingsrepresentantene, ut over de som er direkte involvert i komitébehandlingen.

## 3.5 Komitébehandling

### 3.5.1 GENERELT

Det følger av Stortingets forretningsorden (fo.) § 14 nr. 8 at grunnlovssaker behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Alle partigruppene på Stortinget har rett (men ikke plikt) til å ha medlem i kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. fo. § 13 tredje ledd.

Grunnlovsforslag som er fremsatt innen fristen «kunngjøres ved trykken» i den aktuelle valgperioden, men fordeles til kontroll- og konstitusjonskomiteen først etter mellomliggende valg. Det er dermed ingen formell saksbehandling av (eller votering over) grunnlovsforslag i den valgperioden de fremsettes, selv om

det, som omtalt ovenfor, de senere årene har vært avholdt bordleggingsdebatter og valg møter om enkeltforslag – med den målsetting å få større offentlig oppmerksomhet om forslagene.

Grunnlovsforslag er gitt et eget serienummer i Stortingets dokumentserie (Dokument 12). Grunnlovsforslagene blir referert i Stortinget enkeltvis så snart de er fremsatt, og publiseres da enkeltvis i midlertidig versjon på nettet som Dokument 12:X. Forslagene blir ikke trykket på dette tidspunktet. Grunnlovsforslagene får fortløpende nummerering innenfor hele perioden, men benevnes alltid med årstall for den sesjonen de fremsettes i. Når det tredje storting i valgperioden er over, blir alle grunnlovsforslag trykket samlet i Dokument 12. Dokument 12 benevnes med årstall for sesjonen i det tredje storting i valgperioden.

Når grunnlovsforslagene er referert til kontroll- og konstitusjonskomiteen etter mellomliggende valg, følger saksbehandlingen i utgangspunktet vanlige prosedyrer for komitébehandling. Det utpekes saksordfører og komiteen kan invitere til muntlig høring eller be om skriftlige innspill. Innstilling til Stortinget avgis på vanlig måte, og det er ingen krav til kvalifisert flertall ved komiteens behandling av innstillingen. Det er vanlig at komiteen behandler grunnlovsforslag i bolker, der forslag som gjelder samme tema forsøksvis behandles i samme innstilling.

Det er imidlertid ingen konkret bestemmelse i Stortingets forretningsorden som regulerer Stortingets, komiteens eller administrasjonens behandling av grunnlovsforslag, og dette bør etter utvalgets syn vurderes. Dette er nærmere behandlet under kapittel 10 nedenfor.

### 3.5.2 HØRING OG VURDERING AV FORSLAG

I tråd med bestemmelsene i fo. §§ 27 og 27a, vurderer kontroll- og konstitusjonskomiteen om det er behov for å avholde muntlig høring eller invitere til skriftlige høringsinnspill ved behandlingen av grunnlovsforslag. Etter gjeldende praksis er det likevel et mindretall av grunnlovsforslagene som blir gjenstand for høring. Det er imidlertid som vi har sett eksempler på at kontroll- og konstitusjonskomiteen har avholdt grunnlovsseminarer, for å få (faglige) innspill til fremsatte grunnlovsforslag.

Når det gjelder komiteens vurdering og behandling av forslagene som sådan, legges det vanligvis opp til at de aktuelle grunnlovsforslagene behandles i bolker, slik at de kan sees i sammenheng. Hvor omfattende komiteens merknader i innstillingen er, varierer naturligvis fra

1. Et nylig eksempel er seminar om tre grunnlovsforslag som berører begrensninger eller unntak fra Grunnloven: Ett forslag om begrensninger av menneskerettighetene som er ment å kodifisere rettspraksis (Dokument 12:36 (2019–2020)) og to forslag som gjelder vedtakelse av en generell derogasjonsbestemmelse som er ment å grunnlovfeste konstitusjonell nødrett (Dokument 12:34 (2019–2020) og Dokument 12:37 (2019–2020)). Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt seminar om disse i lagtingssalen 30. mars 2023.

2. Jf. Dokument 12:11 (2019–2020), Innst. 411 S (2021–2022).

forslag til forslag og innholdet i og innretningen på disse. I og med at dagens grunnlovsprosedyre utelukker at ordlyden i et fremsatt forslag kan justeres før det voteres over i Stortinget, vil merknadene i komitéinnstillingen i hovedsak knytte seg til begrunnelsen for og eventuelt behov for å vedta det fremsatte grunnlovsforslaget.

## 4. Regjeringens rolle i saker om endring av Grunnloven

### 4.1 Innledning

Selv om regjeringen etter Grunnloven § 76 formelt sett har forslagsrett, har det i nyere tid utviklet seg en praksis for at regjeringen ikke selv fremsetter grunnlovsforslag. Denne utviklingen har forsterket seg gjennom siste halvdel av 1900-tallet og frem til i dag. Samtidig er det i den samme perioden en rekke eksempler på grunnlovsforslag som i utgangspunktet er utarbeidet og utredet av regjeringen og forvaltningen, eller av regjeringsoppnevnte utvalg eller kommisjoner. Disse forslagene er imidlertid formelt blitt fremsatt av stortingsrepresentanter, og ikke av regjeringen selv. Se nærmere omtale under punkt 4.2.3.

Siden 1945 har regjeringen ved kun fire anledninger formelt fremsatt grunnlovsforslag. Det siste var forslag til endringer i Grunnloven §§ 50 og (daværende) 53 i 1976 om stemmerett, jf. St.prp. nr. 193 (1975–76).<sup>1</sup> Forslaget ble fremmet på bakgrunn av en anmodning i komitémerknadene fra den daværende utenriks- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 253 (1975–76).

En sentral del av utvalgets mandat er knyttet til utredning og forberedelse av grunnlovsforslag. I funksjonsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen er det regjeringen som gjennom embetsverket besitter den vesentlige utredningskapasiteten. I det følgende gis det derfor nærmere inn på regjeringens rolle i grunnlovssaker, herunder hvordan regjeringens utredningskapasitet nyttiggjøres. En annen del av utvalgets mandat gjelder offentlighet rundt grunnlovsendringsprosessen. Også i denne sammenhengen mener utvalget det er av interesse å se på regjeringens rolle i nyere tid.

## 4.2 Regjeringens formelle og faktiske rolle

### 4.2.1 BAKGRUNN FOR DAGENS PRAKSIS

Det er antatt at praksisen med at regjeringen ikke fremmer grunnlovsforslag har bakgrunn i de konstitusjonelle konfliktene mellom Kongen og Stortinget på 1800-tallet. I 1821 fremmet kong Carl Johan omfattende reaksjonære grunnlovsforslag som ville svekke Stortingets makt i favør av kongemakten, blant annet forslag om absolutt vetorett for kongen. Fra Stortingets side ble Kongens grunnlovsforslag oppfattet som anslag mot norsk selvstendighet og folkestyre.<sup>2</sup> Skepsisen mot Kongens grunnlovsinitiativer vedvarte ut over 1800-tallet, og fikk betydning for arbeidsdelingen mellom Stortinget og regjeringen i lov- og grunnlovssaker. Det resulterte i at Stortinget i en del tilfeller selv initierte, utredet og utarbeidet forslag. Dette på tross av at funksjonsfordelingen, som nå, tilsa at det var regjeringen og dens utredningsapparat som i utgangspunktet utredet og fremmet forslag for Stortinget. Blant annet tok Stortinget i 1869 selv initiativet til å utrede grunnlovsforslag om utvidet stemmerett, ved å oppnevne en spesialkomité til å gjennomføre utredningsarbeidet. Bakgrunnen var at Stortinget ikke ville overlate arbeidet til Stang-ministeriet, som det ikke hadde tillit til.<sup>3</sup> De konstitusjonelle konfliktene mellom Stortinget og regjeringen gjennom 1800-tallet skapte en dreining der initiativet til grunnlovsendringer i stor grad ble overtatt av Stortinget.

Med unionsoppløsningen i 1905, innføringen av parlamentarismen og avklaringen av Stortingets suverene rett til å vedta grunnlovsendringer, bortfalt i realiteten grunnlaget for Stortingets skepsis til regjeringens grunnlovsforslag. Med den konstitusjonelle situasjonen etter unionsoppløsningen var det heller ikke for regjeringens del noen reell grunn til å frykte at dens grunnlovsforslag skulle bli oppfattet som angrep på norsk selvstendighet og folkestyre.<sup>4</sup>

Frem til andre verdenskrig var det relativt vanlig at regjeringen fremmet grunnlovsforslag og deltok i debatten om grunnlovsforslag i Stortinget. Fra andre verdenskrig og frem til 1976 fremmet regjeringen bare fire grunnlovsforslag. I første halvdel av 1900-tallet var altså regjeringen relativt aktiv sammenlignet med siste halvdel, og ikke minst sammenlignet med tiden etter 2000, der regjeringen ikke har fremmet noen forslag til grunnlovsendringer.<sup>5</sup> Det er samtidig verdt å merke seg at det

1. Caroline Taube, Grunnlovsendringer i Norge: En prosedyre med demokratiunderskudd, Lov og Rett, nr. 4, 2007, s. 226.

2. Torkel Opsahl, Trenger vi en ny grunnlov?, Lov og Rett nr. 10, 1989.

3. C.J. Hambro, m.fl. Det norske Storting gjennom 150 år, bind 1, 1964, s. 511–512.

4. Torkel Opsahl, Trenger vi en ny grunnlov?, Lov og Rett nr. 10, 1989.

5. Historisk er det særlig to perioder der det har blitt vedtatt et høyt antall grunnlovsendringer, som illustrerer ytterpunktene i regjeringens formelle initiativ. Regjeringen var aktiv i den første perioden mellom 1905 og 1920 (109 endringer) og var helt passiv i den andre perioden mellom 2003 og 2017 (50 endringer).



uansett var relativt få substansielle grunnlovsendringer i perioden fra 1976 til 2000.<sup>1</sup>

At regjeringen ikke formelt har fremmet grunnlovsforslag siden 1976, gir imidlertid et ganske misvisende inntrykk av regjeringens involvering i saker om endring av Grunnloven. På 2000-tallet er det flere eksempler på at forslag som formelt er fremmet av stortingsrepresentanter rent faktisk er utarbeidet av regjeringen og forvaltningen, herunder fra utredningsutvalg nedsatt av regjeringen.<sup>2</sup> Prosessene fra utarbeidelse av forslag til formell fremsettelse har likevel vært ulike, og det har vært varierende i hvilken grad regjeringen selv har involvert seg for at forslagene skal bli formelt fremsatt i Stortinget. Det synes ikke å ha etablert seg en helt klar praksis for regjeringens og forvaltningens rolle i disse tilfellene, men det er enkelte typetilfeller som går igjen.

#### 4.2.2 REGJERINGENS ULIKE FORMER FOR INITIATIV OG INVOLVERING

Selv om regjeringen i nyere tid har vært tilbakeholden med å fremsette grunnlovsforslag som sådan, har regjeringen vært involvert på ulike måter i forberedelsen av grunnlovsforslag, og under Stortingets behandling.

En variant er at regjeringen legger frem grunnlovsforslag for Stortinget i form av en stortingsmelding, uten å formelt fremme selve forslaget. Denne fremgangsmåten ble benyttet ved endring av ytringsfrihetsparagrafen i Grunnloven. Utkast til ny bestemmelse om ytringsfrihet i Grunnloven § 100 ble først lagt frem av regjeringen i flere alternativer i St.meld. nr. 42 (1999–2000). Formelt ble imidlertid forslagene fremmet av stortingsrepresentanter i Dokument nr. 12:16 (1999–2000). Etter valget la regjeringen frem en ny stortingsmelding, St.meld. nr. 26 (2003–2004), der den redegjorde for hvilke av forslagene til endring i § 100 som etter regjeringens mening burde vedtas.<sup>3</sup> I dette tilfellet var regjeringen tett involvert i spørsmålet om grunnlovsendring, både på forslagsstadiet før valget, og under behandlingen etter valget. Regjeringens syn var uttrykt i offentlig tilgjengelige dokumenter, og ansvarlig statsråd deltok i stortingsdebatten om forslaget. Initiativet fra regjeringen førte i dette tilfellet til at det ble utferdiget nokså omfattende dokumentasjon om behovet og formålet med endringsforslaget. Selv om regjeringen ikke formelt fremsatte forslaget, synes det som at regjeringens involvering ellers foregikk i formelle og transparente former.

Et annet eksempel på bruk av stortingsmelding er grunnlovsendringene som var nødvendige for å gjenomføre skillet mellom kirke og stat, som ble fremlagt

av regjeringen i St.meld. nr. 17 (2007–2008).<sup>4</sup> Også disse forslagene ble formelt fremsatt av stortingsrepresentanter i Dokument nr. 12:10 (2007–2008). Forut for behandlingen av forslagene i den påfølgende valgperioden la regjeringen frem Prop. 71 L (2011–2012), med nærmere omtale og beskrivelse av grunnlovsforslagene, samt forslag til nødvendige endringer i den daværende kirkeloven. Grunnlovssaken ble endelig behandlet samme dag som lovsaken ble førstegangsbehandlet i Stortinget, 21. mai 2012. Statsråden deltok kun i debatten om lovsaken, men henviste til grunnlovssaken i sitt innlegg om lovsaken.

I andre saker har regjeringens rolle vært mer uklar, og det har vært mindre transparent hva regjeringens involvering har bestått i. Et eksempel er endringene i valgordningen vedtatt i 2003. Grunnlovsforslagene ble formelt fremsatt av stortingsrepresentanter 27. september 2000, like før utløpet av fristen for å fremme grunnlovsforslag i den aktuelle valgperioden, jf. Dokument nr. 12:7 (1999–2000). I forslaget ble det vist til at grunnlovsforslagene skulle vurderes nærmere i regjeringens bebudede forslag om ny valglov, som var forutsatt lagt frem før stortingsbehandlingen av grunnlovsforslagene. Det regjeringsutnevnte Valgløvtutvalget leverte sin utredning NOU 2001:3 den 30. januar 2001, med omtale av de allerede fremsatte grunnlovsforslagene. Regjeringen la deretter frem forslag til ny valglov i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) 15. mars 2002, med tilrådinger knyttet til de fremsatte grunnlovsforslagene. Komiteinnstillingen om lovproposisjonen ble avgitt 28. mai 2003, og det ble truffet endelig vedtak 12. juni 2003. Grunnlovssaken ble behandlet parallelt, men den ble ferdigbehandlet før lovsaken. Det ble avgitt innstilling 22. mai 2003, og det ble truffet grunnlovsvedtak 26. mai 2003. Ingen statsråd deltok i debatten om endringene av Grunnloven, men en statsråd deltok i debatten om de ordinære lovforslagene 4. juni 2003.

Det er også eksempler på at regjeringen oppnevner utvalg som i mandatet eksplisitt får i oppgave å fremme forslag om grunnlovsendringer, uten at regjeringen formelt følger opp forslagene i ettertid. Et eksempel er forslagene om endring i Grunnloven §§ 86 til 88 og 90 til 91 i Dokument 12:39 (2019–2020), som ble utarbeidet av Domstolkommisjonen i NOU 2020:11. Utredning ble avgitt 30. september 2020, samme dag som fristen for å fremme grunnlovsforslag i valgperioden.

Et annet eksempel er forslagene om endring i Grunnlovens bestemmelser om valg i Dokument 12:11 (2019–2020), som ble utarbeidet av Valgløvtutvalget i NOU 2020:6, avgitt 27. mai samme år. Antagelig på grunn av avgivestidspunktene og fristen for å fremme

1. Eirik Holmøyvik (red. Ola Mestad og Dag Michalsen) Grunnloven – historisk kommentarutgave 1814–2020, Oslo 2021, s. 1371–1372.

2. Jf. blant annet Domstolkommisjonens siste delrapport, NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt.

3. Innst. S. nr. 270 (2003–2004).

4. Innst. 233 S (2011–2012).

grunnlovsforslag i den aktuelle valgperioden, ble forslagene fremmet av stortingsrepresentanter, direkte på grunnlag av utredningene. Det opplyses i forarbeidene at endringsforslagene ble fremmet av en tverrpolitisk gruppe representanter for å gi Stortinget et bredest mulig vurderingsgrunnlag for behandlingen i neste periode. Det ble også vist til at begrunnelsen under de enkelte forslagene ble hentet direkte fra NOU 2020:6 kapittel 27. Videre uttales det at «det er gitt at ikke alle forslagsstillerne stiller seg bak samtlige paragrafer og/eller alternativer».

Regjeringen fremla ikke forslagene for Stortinget i stortingsmelding eller på annen måte. Det synes heller ikke som om regjeringen etter valget involverte seg i Stortingets behandling av grunnlovsforslagene om valgordningen, jf. Innst. 411 S (2021–2022). Regjeringen ga heller ingen nærmere vurdering av grunnlovsforslagene, slik den gjorde da forslag til endringer i valgreglene i Grunnloven ble fremsatt i 2003. Stortinget endret Grunnloven med bakgrunn i valglovutvalgets forslag 1. juni 2022, men altså uten at regjeringen var formelt involvert i den nærmere utformingen og begrunnelsen for forslagene. Forslag om lovendringer som følge av grunnlovsendringene ble lagt frem i Prop. 45 L (2022–2023) og valgloven ble endret ved Stortingets vedtak 7. og 12. juni 2023. Utvalget er ikke kjent med hvorvidt og hvordan regjeringen og Stortinget eventuelt samhandlet i denne saken, men kan i så fall konstatere at prosessen fremstår lite transparent. Grunnlovsforslagene som ble fremmet på grunnlag av arbeidet til Domstolkommisjonen, Dokument 12:39 (2019–2020), er i skrivende stund ikke behandlet i Stortinget. Regjeringen har til nå ikke lagt frem proposisjoner eller meldinger til Stortinget med nærmere omtale eller anbefalinger om grunnlovsforslagene.

Bildet av regjeringens rolle suppleres også av at Stortinget ved en del anledninger har invitert regjeringen til å involvere seg ved utforming av grunnlovsforslag. Dette gjelder blant annet i saken om valgordningen i 2003, der regjeringen ble bedt om å vurdere forslag til endringer i Grunnloven i tilknytning til forslag om endringer i valgloven. I 2004 traff også Stortinget vedtak med anmodning til regjeringen om å «utrede vernet av privatlivets fred, herunder spørsmålet om mulige utforminger av en eventuell grunnlovsfesting».<sup>1</sup> Regjeringen synes å ha påbegynt oppfølgingen av dette vedtaket. I 2008 ble det imidlertid fremmet et grunnlovsforslag fra Venstre, med henvisning til at det var «på høy tid å nå bringe spørsmålet ut av dødvannet».<sup>2</sup> Behovet for en

grunnlovsendring ble delvis utredet i NOU 2009:1, men tilsynelatende ikke nærmere fulgt opp fra regjeringens side. Dette er antagelig fordi temaet ble innlemmet i mandatet til menneskerettighetsutvalget, nedsatt av Stortingets presidentskap 18. juni 2009.<sup>3</sup>

### 4.3 Hensyn og rammer for regjeringens involvering

De historiske linjene fra unionsoppløsningen og frem til i dag gir ikke grunnlag for å utlede en ensartet praksis eller etablert kutyme for hvordan og hvorvidt Stortinget og regjeringen skal samhandle om å endre Grunnloven. Selv om regjeringen ikke har fremmet grunnlovsforslag formelt siden 1976, har regjeringen ut over 2000-tallet i realiteten forestått initiativ og utredninger, og slik involvert seg i spørsmål om behov for endring av Grunnloven. Samtidig har Stortinget ut over 2000-tallet selv tatt et aktivt ansvar for Grunnloven, tydelig representert ved blant annet riksrettsreformen i 2007,<sup>4</sup> og menneskerettighets- og språkreformen i 2014,<sup>5</sup> hvor Stortinget valgte å selv nedsette utredningsutvalg til å utarbeide forslag til endringer i Grunnloven.

Innenfor rammen av konstitusjonelle regler er det et politisk spørsmål hvordan Stortinget og regjeringen skal samhandle i grunnlovssaker, herunder om regjeringen skal innta en tilbaketrasket eller mer aktiv rolle. Tilsvarende er det opp til Stortinget hvordan det ønsker å forholde seg til initiativer fra regjeringens side, og om Stortinget vil nyttiggjøre seg regjeringens utredningsressurser eller innhente uavhengig utredningskompetanse i grunnlovssaker.

På bakgrunn av det foregående synes det å være ulike momenter som spiller inn i hvorvidt regjeringen involverer seg i grunnlovssaker, og i så fall hvordan.

For det første synes det som at overordnede politiske forhold har relativt stor betydning, herunder om det er flertalls- eller mindretallsregjering, samt vekslende politiske oppfatninger i Stortinget og regjeringen om hvilken rolle statsmaktene bør ha i grunnlovssaker. Innenfor vårt parlamentariske system er det ikke unaturlig at regjeringen viker tilbake i perioder der Stortinget selv tar et aktivt ansvar for å initiere grunnlovsendringer. Antagelig kan regjeringens tilbaketrakne rolle det siste tiåret forstås dels på denne bakgrunn.

For det andre er det nok ikke uten betydning hvilke bestemmelser endringsinitiativene gjelder. Konstitusjonelle hensyn kan tilsi tilbakeholdenhet fra regjeringens side på områder som gjelder Stortingets arbeidsmå-

1. Innst. S. nr. 270 (2003–2004).

2. St.mld. nr. 4 (2005–2006) s. 46, Innst. S nr. 107 (2005–2006), Dokument 12:18 (2007–2008).

3. Dokument 16 (2011–2012) s. 17.

4. Rapport fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen, Dokument 19 (2003–2004).

5. Rapport fra utvalget for utarbeidelse av nye tekstversjoner av Grunnloven på tidsmessig bokmål og nynorsk (Grunnlovsspråkutvalget), Dokument 19 (2011–2012). Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, Dokument 16 (2011–2012).

te og stilling overfor regjeringen. Et eksempel er grunnlovfestingen av parlamentarismen og regjeringens opplysningsplikt i 2007.

For det tredje har regjeringen involvert seg i grunnlovssaker som inngår i omfattende reformer, som f.eks. valgordningen i 2003 og gjennomføringen av skillet mellom kirke og stat. I denne typen saker kan det være praktiske grunner til å samordne lov- og grunnlovsendringer. Normalt er det regjeringen som har ansvaret for utredningen av slike reformer, ofte ved å nedsette uavhengige utredningsutvalg som danner utgangspunkt for forvaltningens videre behandling. I en del tilfeller har grunnlovsforslag blitt fremmet av stortingsrepresentanter, ofte fra regjeringspartier, direkte på grunnlag av utredningene fra regjeringsoppnevnte utredningsutvalg, tilsynelatende uten involvering fra regjeringens side. I enkelte tilfeller har regjeringen kommentert slike grunnlovsforslag, i lovproposisjoner mv., før den endelige grunnlovsbehandlingen i Stortinget. Regjeringen kommenterte imidlertid ikke grunnlovsforslagene om endringer i valgordningen før disse ble vedtatt i 2022, selv om forslagene inngikk i en større reform av valgordningen, som også nødvendiggjorde omfattende lovendringer. I dette tilfellet fremmet regjeringen proposisjon om ny valglov først etter at de relevante endringene i Grunnloven ble vedtatt i 2022.

Utvalget kommer tilbake til en vurdering av regjeringens praksis for involvering i grunnlovssaker i punkt 4.2 nedenfor.

## 5. Den offentlige meningsdannelsen

### 5.1 Innledning

En sentral del av utvalgets mandat er å se på forhold knyttet til kunngjøring av fremsatte grunnlovsforslag og å se på tiltak som kan sikre en opplyst, offentlig debatt omkring slike forslag. Utvalget har derfor også sett på mulige tiltak som kan stimulere til mer oppmerksomhet og debatt rundt slike forslag og dermed sikre en bedre demokratisk forankring. I det henseende er de redaktørstyrte nyhetsmediene og journalistikkens rolle i offentligheten viktig. Nyhetsmediene karakteriseres som en del av demokratiets infrastruktur, ved at de bidrar til

at borgerne kan holde seg orientert om ulike saker. Mediene er og skal være en arena for meningsdannelse og diskusjon, også når forslag om å endre Grunnloven skal debatteres.<sup>1</sup> Nyhetsmediene setter imidlertid sin egen dagsorden, både i nyhetsjournalistikken så vel som i meningsbærende innhold og analyser, og det ligger selvsagt ikke i denne komiteens mandat verken å gi pålegg eller instruksjoner til den politiske journalistikken. Like fullt vil et nærmere blikk på nyhetsmedienes rolle for offentlighet og meningsdanning gi et viktig bakteppe. En sunn og aktiv politisk debatt med engasjerte og opplyste samfunnsborgere er viktig for å hegne om demokratiet en velfungerende rettsstat.

En sterk allmennkringkaster og en mangfoldig og variert desentralisert pressestruktur med mange lokalaviser og regionaviser er karakteristiske kjennetegn ved den norske mediestrukturen.<sup>2</sup> Tradisjonelt har vi i Norge også hatt – i motsetning til en del andre land med større sosiale forskjeller i mediebruken – en egalitær mediebruk, med relativt små sosiale forskjeller. I likhet med de øvrige nordiske landene blir det norske systemet karakterisert som demokratisk korporativt.<sup>3</sup> Sentrale trekk er høyt avisopplag, sterk journalistisk profesjonalisering, et institusjonalisert system for etisk selvregulering og en aktiv statlig mediepolitikk. Etter det digitale skiftet rangeres Norge høyt sammenlignet med andre land når det gjelder betalingsvillighet for nyheter.<sup>4</sup>

Offentligheten har imidlertid blitt vesentlig endret de siste 20–30 årene – også i Norge. Offentligheten i form av de allment tilgjengelige arenaene for opplysning og debatt, har vokst med utviklingen av internett slik at de fleste i dag har en direkte tilknytning til offentlige arenaer, uten at dette nødvendigvis betyr at flere enn før *deltar aktivt* i offentlig politikkutforming.<sup>5</sup> I befolkningsundersøkelsen Institutt for samfunnsforskning gjennomførte som ledd i Fritt Ords monitorsprosjekt i 2020, oppga eksempelvis 58 prosent av respondenterne at de aldri uttrykte meninger om samfunn og politikk på internett og 29 prosent svarte at de sjelden gjorde dette.<sup>6</sup> Selv om Ytringsfrihetskommisjonen i 2022 kunne konstatere at offentligheten er blitt mer innholdsrik og mangfoldig, rapporterer den også om klare utfordringer knyttet til forekomst av trusler, hatefulle ytringer og ulike former for sjikane som kan legge en demper på viljen til å delta i offentlige diskusjoner.<sup>7</sup>

1. Mathisen og Morlandstø, Lokale medier – Samfunnsrolle, offentlighet og opinionsdanning, Cappelen Damm Akademisk, 2018, s. 23.

2. Skogerbø, Ihlen, Kristensen og Nord (red.), Power, Communication and Politics in the Nordic Countries, Nordicom 2021.

3. Hallin, D. C., & Mancini, P., Comparing media system: three models of media and politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

4. Lindén, C.-G., Morlandstø, L. and Nygren, G., Local political communication in a hybrid media system, i Skogerbø, E., Ihlen, Ø., Kristensen, N.N. & Nord, L. Power, Communication and Politics in the Nordic Countries. Göteborg: Nordicom, 2021.

5. Se om forskjellen på tilknytning og deltakelse i offentligheten i NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale s. 87 flg.

6. Fladmoe, Steen-Johnsen og Enjolras, «Hvem deltar i den nye norske offentligheten? Aktive nettdebattanter og deres holdninger», i Mangset, M., Midtbøen, A.H. & Thorbjørnsrud, K. (red.) (2022). Ytringsfrihet i en ny offentlighet. Grensene for debatt og rommet for kunnskap. Oslo: Universitetsforlaget s. 76-94 på s. 80.

7. NOU 2022: 9 s. 84.

## 5.2 Meningsdanning og offentlighet – mediernes rolle

Retten til fri meningsdannelse og myndighetenes ansvar overfor borgerne er grunnleggende i et demokratisk styresett. Relevant informasjon om spørsmål av allmenn interesse skal være tilgjengelig og alle skal ha mulighet til å delta i det offentlige ordskiftet.<sup>1</sup> Et sentralt trekk ved et demokratisk samfunn som det norske, er med andre ord en åpen og inkluderende offentlighet. Diskusjoner, i betydningen offentlige samtaler der meninger brytes og ulike argumenter blir tatt frem og testet i møte med skepsis og motargumenter, er en viktig demokratisk verdi i seg selv. Offentlighet har tradisjonelt blitt beskrevet som et imaginært felles rom, en allmenning for informasjonsinnhenting, kulturopplevelser og samtale, en felles arena som både splitter og samler, som gir felles kunnskap og erfaringer og danner historisk bevissthet, samtidig som konflikter kan utspilles der.<sup>2</sup> Offentligheten er et rom der nye ideer blir introdusert og nye tenkemåter oppstår. Den fanger opp problemer og misnøye, og slik dannes også en offentlig mening som kan bli utgangspunkt for politiske standpunkter i partier og organisasjoner.<sup>3</sup> Offentligheten består også av en rekke ulike rom, eller deloffentligheter.

I moderne demokratiske samfunn er mediene en sentral institusjon for offentlig samtale.<sup>4</sup> Nyhetsmediene, i form av de redaktørstyrte mediene, utgjør et felles torg der nyhetene formidles og politiske saker bringes frem i offentligheten og diskuteres.<sup>5</sup> Disse journalistiske mediene har en publisistisk og ideell oppgave som gir dem en spesiell legitimitet. De bringer jevnlig informasjon om aktuelle forhold og hendelser, om politikk, forvaltning og økonomi. De er en arena for offentlig debatt, og de gir publikum informasjonen de trenger for å kunne navigere som borgere. Slik beskrives de redaktørstyrte mediene også som en del av den demokratiske infrastrukturen.<sup>6</sup> Begrepet den fjerde statsmakt bygger nettopp på ideen om at pressen som institusjon kan og bør tjene et kollektivt gode: den skal ha en samfunnsrolle på vegne av publikum og skal tjene demokratiet som et uavhengig og kritisk korrektiv.<sup>7</sup>

Mediene er med dette en viktig arena for den politiske kommunikasjonen og meningsdanningen på flere måter.<sup>8</sup> Uten at borgerne engasjerer seg i samfunns-spørsmål og har evne til å argumentere for sine standpunkter, blir det heller ingen offentlig opinion med innflytelse på samfunnsutviklingen.

Folkemeningen, eller opinionen, kan defineres som befolkningens holdninger i spørsmål av allmenn interesse.<sup>9</sup> Essensen i opinionsprosessen er den meningsdanningen som finner sted når borgerne orienterer seg i samfunnet, tar stilling til aktuelle spørsmål og gir sine standpunkt til kjenne. For at slik meningsdanning skal kunne finne sted, må medlemmene av samfunnet ha tilgang til vesentlig informasjon – og de må ha mulighet til å diskutere.<sup>10</sup> Informasjon om forhold som har allmenn interesse skal være tilgjengelig, og staten har et ansvar for å legge til rette for at borgerne kan skaffe seg slik kunnskap. Dette betegnes som statens informasjonsansvar. Målsettingen er en åpen og opplyst offentlig samtale. Det krever at samtalen har både deltakere og lyttere. Ytringsfrihetskommisjonen uttrykker dette som at flest mulig skal oppleve reell tilknytning til offentligheten, og at deltakelsen skal være bred, ved at det legges til rette for at ulike stemmer har mulighet til å komme til orde.<sup>11</sup>

Digitaliseringen har endret forutsetningene for den offentlige debatten på flere måter: Internett og sosiale medier har blitt en grunnleggende infrastruktur for offentligheten. Digitaliseringen har også svekket skillet mellom den offentlige og den private sfæren, og skillet mellom avsender og mottaker er visket ut. I prinsippet kan alle publisere på lik linje, på internett og i sosiale medier. Digitaliseringen har også gjort det vanskeligere å skille mellom hva som er redaktørstyrte medier, der innholdet er publisert i tråd med det presseetiske rammeverket, og annen form for innholdsproduksjon.

Langt flere enn før deltar i digitale samtaler som er offentlige i rettslig forstand, uten at de nødvendigvis er aktører i offentlige debatter og arenaer som dreier seg om politikktutforming.<sup>12</sup> Et sentralt spørsmål i dette perspektivet er hvorvidt sosiale medier styrker eller

1. Waldahl, R., *Opinion og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget, 2007, s. 9.

2. Gripsrud, J., *Allmenningen – Historien om norsk offentlighet*. Oslo: Universitetsforlaget, 2017, s. 15.

3. Gripsrud, J., *Allmenningen – Historien om norsk offentlighet*. Oslo: Universitetsforlaget, 2017, s. 45.

4. Aalberg, T., Elvestad, E. og Skogerbø, E. (2015) *Demokrati og offentlighet*. I Ihlen, Ø., Skogerbø, E. og Allern, S. (2015) *Makt, medier og politikk*. Norsk politisk kommunikasjon. Oslo: Universitetsforlaget, s. 26.

5. Nygren, G., *Skilda medievärldar: lokal offentlighet och lokala medier* i Stockholm. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion, 2005, s. 10.

6. Mathisen og Morlandstø, 2018.

7. Allern, S., *Kildenes makt: ytringsfrihetens politiske økonomi*. Oslo: Pax Forlag, 1996, s. 44.

8. Waldahl, R. og Beyer, A., *Offentlig opinion og politisk kommunikasjon*. I Ihlen, Ø., Skogerbø, E. og Allern, S. (2015) *Makt, medier og politikk*. Norsk politisk kommunikasjon. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.

9. Waldahl, R. og Beyer, A., *Offentlig opinion og politisk kommunikasjon*. I Ihlen, Ø., Skogerbø, E. og Allern, S. (2015) *Makt, medier og politikk*. Norsk politisk kommunikasjon. Oslo: Universitetsforlaget, 2015, s. 34.

10. Waldahl, R., *Opinion og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget, 2007, s. 9.

11. NOU 2022:9 *En åpen og opplyst samtale*, punkt 6.1 flg.

12. NOU 2022:9 *En åpen og opplyst samtale*, punkt 6.2.2.

svekker deltakelsen i offentligheten. På den ene siden trekker forskningen frem muligheter for økt deltakelse, ved at tilgangen blir enklere. Slik kan sosiale medier bidra til en demokratisering. På den andre siden er det også en bekymring over at det oppstår filterbobler og ekkokamre der brukeren diskuterer i avgrensede rom med de som allerede er meningsfeller, og der det oppstår en nisjifisert offentlighet. Slik kan digitaliseringen også bidra til økt fragmentering av offentligheten.

Forholdet mellom mediene og det politiske feltet har likevel endret seg over tid. Medieforskere beskriver en endring i fire faser, der mediene har gått fra å være en kanal for politiske aktører, til å bli en regissør av den politiske kommunikasjonen. Denne utviklingen blir også karakterisert som en medialisering av politikken, en sosial endringsprosess der de politiske institusjonene blir påvirket av og tilpasser seg de endringene som skjer i mediene.

Erfaringsmessig er samtidig redaksjonenes interesse for grunnlovsforslag ofte svært begrenset. Selv om det ut ifra et normativt perspektiv kan hevdes at nyhetsredaksjonene og kommentatorene burde interessere seg for fremsatte forslag, er realiteten at spørsmål knyttet til om Grunnloven bør endres i et kommersielt, konkurranseutsatt medieterreng har begrenset gjennomslagskraft. Sigurd Allern uttrykte dette på følgende måte i et innspillsmøte med utvalget i mai 2023:

«Grunnlovsbehandling tar som kjent og av gode grunner lang tid, og dekning av politiske prosesser over lange tidsperioder er ikke nyhetsmedienes styrke. [...]

Grunnlovsendringsforslag har i praksis høyst ulik karakter, og potensialet for meningsfylt offentlig debatt vil derfor være svært varierende. Stortingets oversikt over de 40 grunnlovsendringsforslagene som ble fremmet i forrige stortingsperiode (2017-2021) bekrefter dette. Et par eksempler kan belyse kontrastene. Et forslag som nylig er behandlet gjelder det samiske folks status som urfolk, dvs. ønsket om at dette skulle komme til uttrykk i Grunnlovens tekst. Forslaget har vært gjennom flere utrednings- og behandlingsrunder, noe som både har ført til medieomtale og en viss offentlig debatt, ikke minst i de nordlige landsdeler. Til slutt ble endringsforslaget vedtatt med 147 mot 22 stemmer. Rimeligvis har det vært langt mindre registrerbar mediedekning og debatt om forslaget om grunnlovsfesting av Norges Banks representantskap (som ikke ble bifalt av Stortinget) eller forslaget om retting av språklige feil i § 17 og 49 etter grunnlovsendringene i 2014 (som selvsagt har blitt vedtatt).

Det er altså også her nyttig å skille mellom stort og smått. Enkelte grunnlovsendringsforslag har langt større politisk sprengkraft og debattpotensiale enn andre. Grunnlovsendringen av §100 i 2004, etter Ytringsfrihetskommisjonens utredning i 1999, er fortsatt et godt eksempel. Den offentlige debatten om § 100, inkludert infrastrukturkravet, dvs. formuleringen om statens ansvar for en åpen og opplyst offentlig samtale,

ble dessuten stimulert av at kommisjonen som fremmet forslaget selv var debattvillig og medievant. Debattklimaet ble også påvirket av at nyhetsmediene etter en langvarig periode med av-partifisering selv hadde institusjonell egeninteresse av en slik reform.»

Uavhengig av typen nyhetsmedium, vil imidlertid mulig debatt om grunnlovsspørsmål og potensialet for en opplyst offentlig samtale også avhenge av forslagsstillernes engasjement og aktive deltakelse i denne selv. Det kan synes som om det er en tiltagende tendens til at grunnlovsforslag fremsettes som rene politiske markeringer fra representantenes/partienes side, og at hensikten med forslaget egentlig ikke er at det skal kunne bli vedtatt – men derimot å markere et politisk, prinsipielt standpunkt. Dette er i seg selv legitimt, men bidrar ikke til en bred offentlig samtale om nødvendigheten av en foreslått grunnlovsendring.

### 5.3 Norske mediers dekning av grunnlovsforslag

Utvalget har bedt stortingsbiblioteket om å utarbeide en oversikt over mediedekningen av grunnlovsforslag fremsatt i perioden 2017–2021, jf. Dokument 12 (2018–2019) og Dokument 12 (2019–2020).

Oversikten viser at det er stor variasjon i antallet omtaler de ulike fremsatte forslagene får, men at et fellestrekk er at det gjennomgående er få omtaler i riksdekkende media. Dette gjelder både omtale i tilknytning til at forslagene blir fremsatt og omtale av forslagene som et ledd i dekningen av partienes valgkamp.<sup>1</sup> Det synes heller ikke å være noen umiddelbar sammenheng mellom hvor berørt grupper i samfunnet vil kunne bli av de foreslåtte endringene eller hvor sannsynlig det er at et fremsatt forslag vil kunne bli vedtatt, og hvor mange «treff» grunnlovsforslagene har fått på søkene i nyhetsarkivene som biblioteket har gjennomført. For eksempel fikk forslaget om å grunnlovsfeste samenes status som urfolk i Grunnloven § 108 relativt få treff i forkant av at det ble behandlet, herunder lite omtale i riksdekkende medier – til tross for at dette forslaget ble vedtatt 15. mai 2023 med et stort flertall i Stortinget (147 mot 22 stemmer). Forslaget ble riktignok omtalt i riksdekkende medier i forbindelse med at det ble votert over og vedtatt av Stortinget, men dette kan i hovedsak oppsummeres som «deskriptiv» omtale hvor media ikke kan sies å ha gitt noen direkte innspill til samfunnsdebatten knyttet til forslaget som sådan.

Dersom det tas utgangspunkt kun i de konkrete talene for «treff» på mediomtale av de ulike grunnlovsforslagene, er det følgende forslag som får mest omtale i den utarbeidede oversikten: Forslag om endring i Grunnloven § 57 om valgdistrikt (Dokument 12:23

1. Kartleggingen er gjennomført av stortingsbiblioteket i april/mai 2023, og er basert på søk i mediearkivet Atekst. Atekst (Retriever) er et digitalt mediearkiv som inneholder nyheter fra trykte og digitale redaksjonelle medier, samt radio og TV.

(2019–2020)), forslag om endring av § 59 (Dokument 12:14 (2019–2020) – sperregrense på 5 prosent for utjevningsmandater) og Dokument 12:13 (2019–2020) om endring av §§ 12, 50 og 61 om innføring av 16 års stemmerettsalder. I tillegg fikk forslaget i Dokument 12:38 (2019–2020) om å endre en rekke bestemmelser i Grunnloven for å innføre republikk, relativt stor medieomtale – til tross for at det kun var 35 stortingsrepresentanter som stemte for forslaget ved behandlingen i plenum 1. juni 2022.

Selv om det er noe begrenset hva man kan utlede av en slik tallmessig oversikt over treff på medieomtaler, underbygger kartleggingen etter utvalgets syn antakelsen om at media i beskjeden grad bidrar til å skape oppmerksomhet og substansiell debatt om innholdet i fremsatte grunnlovsforslag. Dette medfører igjen at media i relativt liten grad bidrar til å opplyse befolkningen om fremsatte grunnlovsforslag, slik at de kan ta stilling til disse i det relevante stortingsvalget.

## 6. Andre lands prosedyrer for forfatningsendringer

### 6.1 Generelt

Når det skal vurderes endringer i prosedyrene for å endre den norske Grunnloven, er det naturlig å se hen til hvordan dette gjøres i våre nærmeste naboland – samt øvrige land det er naturlig å sammenligne med. En fellesnevner er at det er vanskeligere å endre grunnloven enn vanlige lover. Det er likevel relativt stor variasjon i hvordan de skrevne konstitusjonene er innrettet, og hvordan de formelle reglene for å endre landenes grunnlover er utformet. De vanligste vilkårene for å endre forfatninger kan sies å være følgende:

- Absolutte materielle skranker (f.eks. for enkelte bestemmelser eller prinsipper)
- Krav om kvalifisert flertall (i nasjonalforsamlingen)
- Krav til deltakelse i voteringen (quorum)
- Krav til at prosessen skal ta en viss tid (forsinkelse)
- Krav om parlamentsvalg før endelig vedtak (demokratisk forankring)
- Krav om folkeavstemning (direkte demokratisk forankring)
- Krav til vedtak i flere organer eller delstater (ved føderalt system)

I Sverige ble det i medio mars 2023 avsluttet et større utredningsarbeid, der et utvalg oppnevnt av Riksdagen har sett på blant annet behov for endringer i den

svenske grunnlovsprosedyren: 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04<sup>1</sup>). Som en del av den svenske rapporten ble det utarbeidet en komparativ analyse av reglene for forfatningsendringer i de ulike europeiske land,<sup>2</sup> og denne analysen er et sentralt kunnskapsgrunnlag for de komparative oversiktene i dette kapitlet.

Nedenfor følger først en nærmere beskrivelse av de øvrige nordiske lands prosedyrer for endringer i de respektive landenes grunnlover. Enkelte andre europeiske land er også omtalt.

### 6.2 Sverige

Sverige har fire grunnlover som regulerer statsforfatningen. Disse grunnlovene er Regeringsformen (RF, 1975), Successionsordningen (SO, 1810), Tryckfrihetsförordningen (TF, 1949) og Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL, 1991). I tillegg kommer Riksdagsordningen, som har trinnhøyde mellom grunnloven og vanlig lov. Tryckfrihetsförordningen og yttrandefrihetsgrundlagen går også under betegnelsen «mediegrunnlovene», på bakgrunn av at de gir grunnlovsbeskyttelse til visse medier og publikasjoner.<sup>3</sup>

Endring av grunnloven er i Sverige regulert i Regeringsformen §§ 14 til 16. Bestemmelsene har følgende ordlyd:

- «Stiftande av grundlag och riksdagsordningen
- 14 § Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Det ska dessutom gå minst nio månader mellan den tidpunkt då ärendet första gången anmäldes i riksdagens kammare och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Ett sådant beslut ska fattas senast vid ärendets beredning och minst fem sjättedelar av ledamöterna måste rösta för beslutet.
- 15 § Riksdagen får inte såsom vilande anta ett förslag om stiftande av grundlag som är oförenligt med ett annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt avslå det först antagna förslaget.
- 16 § Folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag ska hållas, om det yrkas av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstar för yrkandet. Ett sådant yrkande ska framställas inom femton dagar från det att riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. Yrkandet ska inte beredas i utskott.
- Folkomröstningen ska hållas samtidigt med det val till riksdagen som avses i 14 §. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget är förkastat, om de som röstat mot förslaget är fler än de som

1. SOU 2023:12, Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté, Stockholm 2023.

2. Rapporten finnes her: <https://www.regeringen.se/contentassets/fcde0b9ad7154db5a01527f72b0f4103/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-sou-2023-12.pdf>

3. <https://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/grundlagarna/>

röstat för förslaget och de som röstat mot till antalet är fler än hälften av dem som har avgett godkända röster vid riksdagsvalet. I annat fall tar riksdagen upp förslaget till slutlig prövning.»

Som i Norge er det i Sverige krav om mellomliggende valg før Riksdagen kan ta endelig stilling til et fremsatt grunnlovsforslag. Men i motsetning til i Norge har Sverige krav om at det fattes to vedtak (av likelydende forslag) før en endring kan vedtas. Videre er det i Sverige ingen quorum-regel, og det er ingen krav til kvalifisert majoritet. (Dette gjelder tilsvarende for Frankrike og Irland, men disse landene har behandling i to kamre. Island og Danmark har også kun krav om simpel majoritet, men her er det i tillegg regler om quorum.)

Endring av grunnloven kan altså vedtas med simpelt flertall, selv om det i praksis er bred majoritet for forslag som blir vedtatt av Riksdagen. Det er som hovedregel krav om at et grunnlovsforslag må være fremsatt senest ni måneder før det mellomliggende valget for å kunne vedtas endelig etter valget. Regelen er ikke til hinder for at et forslag som er bordlagt nærmere valget blir tatt opp til førstegangsbehandling i Riksdagen og ansett «vilande» (det vil si at det vedtas tatt opp til andre gangs behandling) – men som hovedregel kan annengangsbehandling da først skje etter ytterligere ett riksdagsvalg. Dette kan imidlertid fravikes dersom fem sjettedeler av konstitusjonsutskottets medlemmer stemmer for. Denne nimånedersregelen er med dette ikke absolutt og innebærer dermed heller ingen egentlig «frist» for å fremsette grunnlovsforslag, slik vi har i Norge.

I Sverige er det videre mulighet til å utskrive nyvalg, og vilkåret om mellomliggende valg vil være oppfylt også ved slikt ekstraordinært valg. I prinsippet er det derfor mulig å utskrive nyvalg kun for å påskynde en ønsket grunnlovsendring, men denne muligheten er ikke benyttet i praksis (og vil innebære en ikke ubetydelig politisk risiko for den sittende regjering). Dette er derfor en i hovedsak teoretisk mulighet. Nimånedersregelen (og unntaksbestemmelsen) gjelder i alle tilfeller på samme måte som ved ordinære valg.<sup>1</sup>

Et mindretall i Riksdagen kan sørge for at det blir folkeavstemning om en foreslått endring av grunnloven dersom det blir flertall for et forslag ved første gangs behandling. Dersom resultatet av folkeavstemningen er at et flertall har stemt mot forslaget, er dette bindende for Riksdagen, og grunnloven kan ikke endres. Denne mekanismen ble innført i 1980, men har aldri blitt benyttet.

Et annet forhold som skiller den svenske prosedyren fra den norske, er at det i all hovedsak er regjeringen som utreder grunnlovsforslag. Forslag til endringer av

grunnlovene kan i henhold til den svenske grunnloven fremsettes av regjeringen, av medlemmer av Riksdagen, av konstitusjonsutskottet eller av et annet riksdagsorgan. Det er likevel ikke praksis for at forslag til endringer fremsettes av medlemmer av Riksdagen, selv om anmodningsforslag kan forekomme. I praksis fremsettes forslag i all hovedsak av regjeringen. Det er vanlig at regjeringen nedsetter utredningsutvalg med bred representasjon av faglig ekspertise. Dette innebærer at grunnlovsforslag i Sverige som hovedregel er resultat av et grundig utredningsarbeid som har vært på høring før det presenteres for Riksdagen i form av en proposisjon.

Etter at grunnlovsforslag er fremmet for Riksdagen, kan konstitusjonsutskottet foreslå justeringer i fremsatte forslag og velge å ikke avgi innstilling om forslag til plenum (før første gangs behandling) – dersom det er flertall i komiteen for det. Det er også fastsatt at to motstridende forslag ikke kan vedtas til andre gangs behandling, og at (minst ett av dem) dermed må avvises ved første gangs behandling. Det er konstitusjonsutskottet som har det avgjørende ordet her.<sup>2</sup> Det følger videre av den svenske grunnloven at et mindretall i Riksdagen kan kreve folkeavstemning over et vedtatt forslag, men denne ordningen er altså aldri benyttet og innebærer i praksis ikke en stor forskjell fra den norske prosedyren.

### 6.3 Finland

Finlands grunnlov<sup>3</sup> ble vedtatt i 2000, og erstattet i alt fire tidligere forfatningslover: Regjeringsloven av 1919, Riksdagsforordningen og to lover om Finlands riksrett og ministeransvar. Grunnloven ble vedtatt nesten enstemmig av den finske Riksdagen; 175 mot 2 stemmer i den avsluttende avstemningen. Den nye grunnloven ble begrunnet med behovet for å samordne og revidere bestemmelsene, men det ble ikke gjort noen grunnleggende endringer i forfatningen eller statskikken. Noen mindre endringer var gjennomført på 1980-tallet, men disse ble vurdert som utilstrekkelige.

Den reviderte grunnloven er endret fire ganger etter vedtakelsen i 2000. Alle endringene har kommet etter initiativ fra regjeringen. Sammenlignet med de tidligere lovene har Riksdagen fått styrket sin stilling vis-à-vis regjeringen, og regjeringen har fått styrket sin stilling vis-à-vis presidenten. Grunnleggende friheter og rettigheter for innbyggerne har blitt tydeligere uttrykt, og bestemmelser om Riksdagens interne arbeidsformer er trukket ut av grunnloven. Det kan i prinsippet utskrives nyvalg, men dette er ikke praktisk.

For å kunne endre den finske grunnloven kreves det to behandlinger i Riksdagen (Eduskunta) med ett mel-

1. Også her er det foreslått endringer i SOU 2023:12, jf. særlig punkt 6.3.5.

2. Se nærmere omtale i SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, punkt 4.3.

3. Suomen perustuslaki: <https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>

lomliggende valg. Normalt avholdes riksdagsvalg hvert fjerde år. Ved første behandling følges vanlig prosedyre for lovforslag (det vil si to lesninger med minimum tre dagers mellomrom) og det kreves simpelt flertall for at forslaget skal vedtas og ligge over neste valg. Ved annen-gangsbehandling etter mellomliggende valg kreves det to tredjedels flertall for at forslaget skal endelig vedtas. Forslaget kan ikke endres etter første behandling. Endringsprosedyren er regulert i § 73 og har følgende ordlyd:

«§ 73 Grunnlagsordning

Förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlagen eller om avgränsade undantag från grundlagen skall i den andra behandlingen med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Förslaget skall då, sedan respektive utskott lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Förslaget kan dock förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.»

Som det fremgår av andre ledd, er det etter den fin-ske grunnloven også mulig å vedta grunnlovsendringer etter en hasteprosedyre dersom et flertall på fem sjettedeler fastslår at vilkårene for dette er oppfylt. (Dette er i praksis en ren politisk beslutning.) Grunnlovsendringen kan i tilfelle vedtas med to tredjedels flertall (av de som avgir stemme i plenum), og det er da unntak fra kravet om mellomliggende valg.

I Finland har regjeringen og riksdagsrepresentanter rett til å foreslå endringer i grunnloven, i tillegg til at endringer kan foreslås av foreninger eller grupper ved et medborgerinitiativ. Det kreves i tilfelle at et forslag får mer enn 50 000 underskrifter, jf. grunnloven § 53.

Grunnlovsforslag blir i Finland behandlet av grunnlovskomiteen («grunnlagsutskottet»), som utarbeider innstilling til plenum. I forbindelse med komiteens behandling innhentes synspunkter fra sakkyndige og juridiske eksperter, og i enkelte tilfeller bes det også om uttalelse fra regjeringen. Komiteen kan også avholde høringer. Det avholdes en forberedende diskusjon i komiteen, og de øvrige komiteene stiller seg i all hovedsak bak konklusjonene, men det er diskutert om grunnlovs-komiteen med dette har for mye makt.

Det er i Finland, som i Norge, krav om et mellomliggende valg og to tredjedels flertall i Riksdagen for at et grunnlovsforslag skal bli endelig vedtatt. I likhet med Sverige har imidlertid Finland krav om vedtak i to omganger av likelydende forslag, før og etter valg, og det er ikke oppstilt noen quorum-regel. Ved førstegangsbe-

handlinger det tilstrekkelig at Riksdagen ved simpelt flertall vedtar at forslaget skal anses «vilande» og ligge over til endelig behandling etter mellomliggende valg.

Finland har også mulighet for å vedta endringer i grunnloven gjennom en egen hasteprosedyre, hvor det ikke er krav om mellomliggende valg. Dette krever vedtak i Riksdagen om hasteprosedyre med fem sjattedels flertall, men det er ingen konkrete vilkår som må være oppfylt for at hastebehandling skal kunne vedtas. Selve grunnlovsforslaget kan vedtas med to tredjedels flertall i Riksdagen. I Finland er det, i motsetning til i Norge, vanlig at det er regjeringen som utreder og fremsetter grunnlovsforslag. I tillegg er det relativt omfattende saksforberedelse i komité (grunnlagsutskottet), herunder innhenting av ekspertuttalelser og juridiske betenkninger. Det er ikke uvanlig at det innhentes uttalelser fra regjeringen som et ledd i komiteens saksforberedelse. Som i Sverige kan grunnlagsutskottet foreslå endringer i fremsatte forslag. Men grunnlagsutskottet kan i tillegg velge å ikke avgi innstilling om forslag (før første gangs behandling).

## 6.4 Danmark

Danmarks første grunnlov ble vedtatt i 1849, men den gjeldende grunnloven ble vedtatt i 1953 etter en totalrevisjon.<sup>1</sup> Sistnevnte er ikke endret siden den ble vedtatt og trådte i kraft. Endringsprosedyren er nedfelt i § 88. I henhold til denne bestemmelsen kreves det to likelydende beslutninger i Folketinget med ett mellomliggende valg. § 88 har følgende ordlyd:

«Vedtager folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.»

Bestemmelsen innebærer med dette at dersom Folketinget vedtar et grunnlovsforslag ved første behandling, skal det straks skrives ut nyvalg. Dersom forslaget vedtas også ved andre gangs behandling, skal det legges ut for folkeavstemning innen seks måneder etter vedtaket. For at grunnlovsendringen skal endelig vedtas, må et flertall av de som deltok i folkeavstemningen, og minimum 40 prosent av de stemmeberettigede, stemme for endringen. Minst halvparten av de valgte representantene må være til stede ved voteringen i Folketinget.

1. Danmarks Riges Grundlov: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/1953/169>



Både først og andre beslutning i Folketinget fattes med simpel majoritet.

Danmark har med dette, i likhet med Norge, krav om mellomliggende valg og en quorum-regel. Sistnevnte innebærer at minst halvparten av representantene i Folketinget må være til stede ved voteringen, og skiller seg dermed fra det norske kravet om tilstedeværelse av to tredjedeler av stortingsrepresentantene. I tillegg har Danmark, i likhet med Sverige, krav om to vedtak i Folketinget med simpel majoritet for at et grunnlovsforslag kan vedtas.

Danmark har imidlertid krav om at det utskrives nyvalg rett etter at et grunnlovsforslag er fremsatt. Der som forslaget blir vedtatt av Folketinget etter avholdt valg, er det i tillegg et krav om folkeavstemning innen seks måneder før grunnlovsvedtaket kan bli endelig.

Det er ikke vedtatt noen endringer av den gjeldende danske grunnloven siden 1953, og dette antas å ha sammenheng med regelen om nyvalg og obligatorisk folkeavstemning. Utskriving av nyvalg vil alltid innebære en politisk risiko og må antas å medvirke til at det skal mye til at et fremsatt grunnlovsforslag får flertall i Folketinget. I tillegg innebærer kravene som oppstilles til folkeavstemning, i seg selv at terskelen for å endre grunnloven blir høy, og den danske grunnloven regnes som en av de vanskeligste i verden å endre.

## 6.5 Island

Islands grunnlov er fra 1944 og har siden det blitt endret sju ganger. For å endre Islands grunnlov kreves det to likelydende beslutninger med simpel majoritet – med ett mellomliggende valg. Voteringen følger ordinære quorum-regler, noe som innebærer at minst halvparten av representantene i Alltinget må være til stede og avgi stemme. Forslag til endringer av grunnloven kan fremsettes både ved ordinære og ekstraordinære sesjoner, og det utlyses nyvalg umiddelbart etter at Alltinget har fattet beslutning ved første gangs behandling. Det finnes imidlertid en unntaksregel: Islands grunnlov inneholder en regel om statskirke, og denne kan kun endres etter folkeavstemning. Islands president må bekrefte grunnlovsendringen etter annen gangs behandling, før den trer i kraft.

Endringer i Islands grunnlov er regulert i § 79, som har følgende (engelske) ordlyd:

«Article 79

Proposals to amend or supplement this Constitution may be introduced at regular as well as extraordinary sessions of Althingi. If the proposal is adopted, Althingi shall immediately be dissolved and a general election held. If Althingi then passes the resolution unchanged, it shall be confirmed by the President of the Republic and come into force as constitutional law.

If Althingi passes an amendment to the status of the Church under Article 62, it shall be submitted to a vote

for approval or rejection by secret ballot of all those eligible to vote.»

Island har i likhet med Norge krav om mellomliggende valg og krav til quorum ved vedtakelse av grunnlovsendringer. Det er imidlertid den allminnelige quorum-regelen som gjelder – det vil si at minst halvparten av medlemmene i Alltinget må være til stede og votere. Som i Danmark oppstilles det et krav om at det utskrives nyvalg umiddelbart etter at et grunnlovsforslag er fremsatt. Som i Sverige er det krav om to vedtak av likelydende forslag, før og etter valget, og det er tilstrekkelig med simpel majoritet i Alltinget ved begge behandlingene.

## 6.6 Kort om prosedyrene i enkelte andre europeiske land

### 6.6.1 NEDERLAND

Den nederlandske konstitusjonen er fra 1814 og er sammen med den norske Grunnloven en av verdens eldste. Den er endret ca. 25 ganger siden vedtakelsen. For å kunne endre grunnloven kreves det to beslutninger i parlamentets to kamre, med et mellomliggende valg til underhuset. Ved første behandling kreves det simpel majoritet, og denne etterfølges av at underhuset oppløses og det utskrives nyvalg. Når nasjonalforsamlingen trer sammen igjen, kreves to tredjedels flertall i begge kamre for at grunnlovsforslaget skal vedtas.

### 6.6.2 POLEN

Polens grunnlov er fra 1997 og har blitt endret to ganger siden vedtakelsen. For å kunne endre grunnloven kreves at (likelydende) forslag i nasjonalforsamlingens to kamre vedtas med minst 60 dagers mellomrom.

Ved førstegangsbehandling kreves det at minst halvparten av medlemmene i underhuset er til stede, og at minst to tredjedeler av representantene stemmer for forslaget. I overhuset kreves at minst halvparten av senatorene er til stede, og at forslaget får absolutt flertall.

Det er egne regler for endring av grunnloven dersom forslagene berører Polen som republikk. I tillegg er det et forbud mot å endre grunnloven dersom det foreligger en unntakstilstand. Det er i tillegg egne regler om endring av endringsprosedyren, hvor det oppstilles en egen, kvalifisert prosedyre.

### 6.6.3 UNGARN

Ungarns grunnlov (Magyarország Alaptörvénye) er fra 2011. Den har blitt endret et titalls ganger siden vedtakelsen. Grunnloven endres gjennom vedtak i parlamentet der minst to tredjedeler av alle representantene må stemme for. Når parlamentet har vedtatt en endring, skal landets president vurdere om formkravene er oppfylt. Presidenten kan begjære at konstitusjonsdomstolen prøver om formkravene er oppfylt. Dersom dom-

stolen anser at vedtaket er gyldig, skal presidenten undertegne endringen. Det er uttrykkelig forbudt med folkeavstemninger om endring av konstitusjonen.

#### 6.6.4 LATVIA

Latvias grunnlov (Satversme) er opprinnelig fra 1922. Den ble gjeninnført som grunnlov i 1991. Den har blitt endret ca. 15 ganger etter det. Grunnloven kan endres av parlamentet eller gjennom en prosedyre med borgerinitiativ. Parlamentet endrer grunnloven ved tre voteringer. Ved voteringen må minst to tredjedeler av alle representantene være til stede, og minst to tredjedeler av de tilstedeværende må stemme for forslaget. Om endringene gjelder statsformen, territoriet, allmenne valg, flaggets utseende eller latvisk som offisielt språk, må det avholdes folkeavstemning. Det samme gjelder om forslag til endring gjelder prosedyren for å endre grunnloven. Endringer godtas i folkeavstemning dersom halvparten av alle stemmeberettigede stemmer for.

#### 6.6.5 LITAUEN

Litauens grunnlov (Lietuvos Respublikos Konstitucija) er fra 1992. Den har blitt endret noen få ganger etter dette. Forslag til endring av grunnloven kan fremsettes av minst en fjerdedel av representantene i parlamentet eller minst 300 000 velgere. For at et forslag skal bli vedtatt, kreves det to voteringer med to tredjedels flertall i parlamentet. Det skal gå minst tre måneder mellom hver behandling. Om forslaget gjelder endring av første paragraf i grunnloven, som fastsetter at den litauiske stat er en selvstendig, demokratisk republikk, må forslaget vedtas i folkeavstemning der minst tre fjerdedeler av de stemmeberettigede stemmer for. Også visse andre endringer i grunnloven krever folkeavstemning, der de må vedtas med stemmene fra mer en halvparten av de stemmeberettigede. En endringsprosess kan ikke igangsettes dersom det er under ett år siden et tilsvarende forslag ble nedstemt. Grunnloven kan ikke endres ved unntakstilstand eller dersom Litauen er i krig.

#### 6.6.6 ESTLAND

Estlands grunnlov (Eesti Vabariigi põhiseadus) er fra 1992. Den har blitt endret noen ganger etter det og kan endres gjennom tre ulike prosedyrer: en parlamentsprosedyre, en folkeavstemningsprosedyre og en hasteprosedyre. Valg av prosedyre fastsettes i parlamentet etter at saken har vært behandlet tre ganger. Det må gå minst tre måneder mellom første og andre behandling samt minst én måned mellom den andre og tredje behandlingen. Endring ved parlamentsprosedyren forutsetter to beslutninger i parlamentet med ett mellomliggende valg. Valg til parlamentet avholdes normalt hvert fjerde år. Den første beslutningen kan fattes med

simpel majoritet, den andre med tre femtedels flertall (av parlamentets medlemmer).

Prosedyren med folkeavstemning benyttes dersom tre femtedeler av parlamentets medlemmer stemmer for dette, og folkeavstemning skal da avholdes innen tre måneder etter vedtaket. I folkeavstemningen må mer enn halvparten av de som stemmer, være for. Folkeavstemningsprosedyren må alltid benyttes dersom endringsforslaget gjelder prinsippene for statsskikken, demokratisk styresett, rettsstaten, jus cogens (folkerettslige bindinger), flaggets utseende, estisk som språk eller prosedyrer for endring av grunnloven.

Endringer kan også skje ved hasteprosedyre dersom minst fire femtedeler av parlamentets medlemmer stemmer for dette. Det er da ikke krav om mellomliggende valg eller folkeavstemning. Endringsforslag kan ikke fremsettes dersom det er under ett år siden et tilsvarende forslag ble nedstemt i parlamentet eller ikke godkjent i folkeavstemning. Grunnloven kan ikke endres ved unntakstilstand eller dersom landet er i krig.

### 6.7 Oppsummering

Gjennomgangen viser at den norske prosedyren med kun én behandling i parlamentet skiller seg fra reguleringen i mange europeiske land. Et stort flertall av europeiske land har prosedyrer der det kreves (minst) to vedtak i parlamentet med krav om et mellomliggende valg (eksempelvis Sverige, Finland, Danmark, Island og Nederland) eller en mellomliggende tidsperiode (eksempelvis Polen).

Om det kreves kvalifisert flertall, samt om det er fastsatt quorum-regler som regulerer hvor mange av de folkevalgte i parlamentet som må være til stede ved voteringen, varierer.

Alle de nordiske landene har altså prosedyrer med mellomliggende valg. Norge kan imidlertid ikke skrive ut nyvalg og dermed påskynde prosessen for grunnlovsendringer, slik de kan i Sverige og Finland. I Danmark og på Island er det et krav at det skrives ut nyvalg innen en gitt tid etter at forslag til endring av grunnloven er frem satt. Norge har heller ingen egen hasteprosedyre, slik som i Finland, eller bestemmelser som gjør det mulig å gjøre unntak fra tidsfristen for fremsettelse før valget, slik som i Sverige (hvor det er en frist på ni måneder).

Det er videre kun Norge av de nordiske landene som har en regel om at endringer ikke kan stride mot grunnleggende prinsipper i Grunnloven selv (materieell skranke – også omtalt som «evighetsklausul»), jf. § 121 første ledd tredje punktum: «Dog må en slik forandring aldri motsi denne grunnlovs prinsipper, men bare angå slike modifikasjoner i enkelte bestemmelser som ikke forandrer denne konstitusjons ånd.» Formuleringen om at endringer ikke kan stride mot «ånd og prinsipper» har i praksis ikke utgjort noen reell rettslig skranke. Det

er antatt i juridisk teori at dersom et kvalifisert flertall på Stortinget skulle vedta en grunnlovsendring, vil ikke et slikt vedtak kunne underkjennes av Høyesterett som ugyldig på bakgrunn av at det strider mot Grunnloven selv.<sup>1</sup>

Norge skiller seg i tillegg ut når det gjelder regjeringens rolle i den forberedende fasen av grunnlovsforslag. Mens det i Norge i praksis kun er stortingsrepresentanter som formelt fremsetter forslag om endringer av Grunnloven, har regjeringen i de øvrige nordiske land, og særlig i Sverige og Finland, en sentral rolle når det gjelder utredning og utforming av grunnlovsforslag. Dette medfører at grunnlovsforslag generelt har mer omfattende forarbeider enn det som er tilfellet i Norge. I tillegg har regjeringen en langt mer tilbaketrukket rolle i grunnlovsprosedyren enn det som er tilfellet i øvrige land det er naturlig å sammenligne seg med. Stortingsrepresentantenes forslagsrett i Norge står svært sterkt i det komparative perspektiv.

## 7. Overordnede hensyn for endringsprosedyren

### 7.1 Innledning

I det følgende gis det en redegjørelse for hvilke overordnede hensyn en prosedyre for endring av Grunnloven bør – og etter utvalgets syn må – ivareta. Hensynene er ikke nødvendigvis sidestilt, og folkesuverenitetsprinsippet er i stor grad førende for de øvrige hensynene.

### 7.2 Folkesuverenitetsprinsippet

Folkesuverenitet legitimerer staten og statens myndighet. Prinsippet innebærer at statsmakten må utgå fra folket for å være legitim. Konstitusjonen er å forstå som en delegasjon av makt fra folket til statsmaktene. Ideen om folkesuverenitet har opphav i opplysningstidens politiske filosofi og markerer en reaksjon mot den eneveldige kongemakten. Historisk og komparativt er det store variasjoner i den konkrete gjennomføringen av folkesuverenitetsprinsippet. Det gjelder både styringsformen som sådan (for eksempel parlamentarisme eller presidentstyre) og fastsatte regler for endring av konstitusjonen. Som omtalt i kapittel 6 er krav om at et grunnlovsforslag først kan vedtas etter et mellomliggende valg, et prosessuelt vilkår som er relativt utbredt i europeiske land, herunder Norge. Krav om folkeavstemning over forslag til endring av grunnloven, som blant annet

er tilfellet i Danmark, innebærer en enda sterkere vektlegging av folkesuvereniteten.

Den norske Grunnlovens fremste uttrykk for folkesuverenitet er at folket i valg har bestemmende innflytelse på om et fremsatt grunnlovsforslag skal vedtas eller ikke. Mens statsorganene er konstituerte makter, er folket i dette perspektivet landets konstituerende og konstitusjonsendrende makt.

Hvem som er gitt den avgjørende innflytelsen over innholdet i Grunnloven, har gjennomgripende betydning for statsforfatningen og maktforholdene i staten. Dette gjenspeiles som nevnt i 1800-tallets konstitusjonelle strid mellom kongen og Stortinget om hvorvidt kongelig sanksjon var en gyldighetsbetingelse for Stortingets grunnlovsvedtak. Krav om slik sanksjon var en utbredt modell i Europa på midten av 1800-tallet. Folkesuvereniteten ble imidlertid i Norge stadfestet gjennom riksrettssaken mot regjeringen Selmer i 1884, der det ble avklart at kongen ikke hadde vetorett mot grunnlovsendringer. I 1913 ble dette kodifisert i Grunnloven, nåværende § 121 andre ledd, om at grunnlovsvedtak «sendes kongen til kunngjøring ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges Grunnlov».<sup>2</sup>

Riksrettssaken mot regjeringen Selmer markerer også innføringen av parlamentarismen i Norge. Parlamentarismen økte Stortingets makt overfor kongen og regjeringen, noe som innebar en vesentlig styrking av folkesuverenitetsprinsippet på bekostning av maktfordelingen mellom Stortinget og regjeringen. Gjennom parlamentarismen fikk Stortinget rett til å avsette regjeringen, noe som i praksis medførte at folket i valg fikk avgjørende innflytelse på regjeringdannelsen.

Dette historiske bakteppet er trolig noe av bakgrunnen for at regjeringen i dag er svært tilbakeholden med formelt å fremsette grunnlovsforslag. Se nærmere om dette i kapittel 4.

Selv om forutsetningen om at folket i valg har innflytelse over endringer av Grunnloven, prinsipielt er svært viktig, er det i praksis vanskelig å finne gode eksempler på grunnlovsforslag som står sentralt i valgkampen og opptar et stort antall velgere. Hensynet til folkesuvereniteten gjør det likevel viktig å legge til rette for at folket i valg kan utøve sin konstituerende makt på en reell og effektiv måte. At velgerne formelt har avgjørende innflytelse på innholdet i Grunnloven, tilsier at de skal kunne avgi sin stemme basert på kunnskap om fremsatte endringsforslag og være i stand til å ta stilling til om de er for eller imot at et slikt forslag blir vedtatt etter valget.

Ordningen bygger altså på to grunnforutsetninger: Den første er at folket har kjennskap til forslagene og hva de går ut på, herunder hva forslagene vil innebære

1. Fredrik Sejersted, *Det elastiske panser, Om utviklingen av den norske statsforfatningen*, i *Tolkninger av Grunnlova* (Eirik Holmøyvik (red.), Pax 2013).

2. For en detaljert historisk gjennomgang, se Eirik Holmøyvik (red. Ola Mestad og Dag Michalsen) *Grunnloven – historisk kommentarutgave 1814–2020*, Oslo 2021 s. 1364 flg.

hvis de vedtas. Det bør altså være mulig å ta en informert beslutning om hvorvidt man støtter, er imot eller er likegyldig til et forslag gjennom valg. Den andre er at det må være forutsigbart hvordan bruken av stemmeretten vil påvirke hvilke forslag som blir vedtatt og ikke. Det bør altså være mulig å orientere seg om hvilke partier som vil stemme for eller imot de ulike forslagene ved den etterfølgende behandlingen i Stortinget.

### 7.3 Mindretallsvern

Beskyttelsen av mindretallet er et sentralt hensyn som må ivaretas. Dersom et (knappt) flertall av velgerne kunne vedta omfattende endringer i Grunnloven mot et (stort) mindretalls vilje, ville dette kunne bidra til å undergrave folkesuverenitetsprinsippet og folkets konstituerende rolle. Kravet om mellomliggende valg innebærer i seg selv et mindretallsvern – i form av at mindretallet prinsipielt har anledning til å «mobilisere» mot en foreslått endring av Grunnloven. Reglene om at en viss andel av de valgte stortingsrepresentantene må delta ved voteringer over grunnlovsforslag (jf. quorumbestemmelsen i Grunnloven § 73), og at en kvalifisert andel av disse igjen må stemme for en endring (jf. Grunnloven § 121 første ledd siste punktum), gir i tillegg mindretallet en form for «vetorett», etter valget: Uten tilstrekkelig mobilisering av representanter fra det nye Stortinget blir det ingen endring av Grunnloven. Dette sikrer at et betydelig flertall av befolkningen kan sies å stå bak de representantene som stemmer for en grunnlovsendring, og underbygger dermed prinsippet om at det er «folket» som er den egentlige konstituerende makt. Mindretallsvernet har også en side mot menneskerettigheter og andre grunnleggende rettigheter som er nedfelt i Grunnloven, og som det forutsettes at et (knappt) flertall ikke skal kunne undergrave ved å ta disse bestemmelsene ut av rettighetskatalogen. De grunnlovsfestede rettighetene gir mindretallet et vern mot maktmisbruk fra flertallets side.

### 7.4 Balansen mellom rigiditet og fleksibilitet

En typisk karakteristikk ved grunnlover, inkludert den norske, er at de er mer krevende å endre enn andre lover. Også dette har sammenheng med legitimitetsgrunnlaget, som i norsk tradisjon tilsier at folket i valg har avgjørende innflytelse på grunnlovsendringer. Endringsprosedyren ivaretar imidlertid også andre hensyn. Grunnloven § 121 inneholder en tidskomponent og en flertallskomponent, noe som gjør at grunnlovsendringer ikke bare tar lengre tid enn ordinære lovvedtak, men det kreves også større oppslutning enn ved

andre lovvedtak. Grunnloven kan ikke endres som ledd i den ordinære, konstituerte myndighetsutøvelsen. Grunnloven innebærer dermed en forhåndsbinding av det bestemmende flertallet, på en måte som gjør at Grunnloven reelt regulerer de konstituerte statsmakterne. Det kan ikke vedtas lover eller fattes forvaltningsvedtak som strider mot de overordnede normene nedfelt av folket i Grunnloven. Grunnloven kan med dette funksjonelt beskrives som forhåndsbestemte spilleregler for statsmakterne og det politiske systemet.<sup>1</sup>

Endringsprosedyren gir med dette en grad av konstitusjonell rigiditet. Det er flere grunner til at det bør være en ganske høy terskel for å endre Grunnloven: For det første innebærer det en beskyttelse av de demokratiske prosessene og styreformene. For det andre muliggjør det vern av politiske mindretall og individers rettigheter. Ved at det oppstilles et krav til kvalifisert flertall for å kunne endre de styrende normene, sikres mindretallet en form for veto og beskyttelse mot endringer som et relativt stort antall i befolkningen er imot. For det tredje bidrar det til stabilitet, forutsigbarhet og effektivitet at de grunnleggende reglene for statsforfatningen har en viss bestandighet.

Terskelen for å endre Grunnloven bør imidlertid ikke være uoverkommelig høy. I så fall kan den hindre nødvendige reformer og legitime justeringer som over tid har bred oppslutning, blant annet som følge av samfunnsutviklingen. Dersom muligheten for endring av Grunnloven kun er teoretisk, kan det medføre at de konstitusjonelle normene blir innholdsmessig foreldet eller mister sin praktiske betydning, eller at Grunnlovens ordlyd ikke lenger gir uttrykk for hva som anses som gjeldende rett. En for rigid endringsprosedyre kan også bane vei for mer uformelle mekanismer for forfatningsendring og dermed en forskyvning av makt fra Stortinget og folket til domstolene og den utøvende makt.

Prosedyren for å endre Grunnloven må altså ivareta en balanse mellom rigiditet og fleksibilitet. Over tid har det vært ulike oppfatninger om hvorvidt endringsprosedyren i Grunnloven innebærer en god balansering av disse hensynene. Det er imidlertid verdt å merke seg at terskelen for grunnlovsendringer har vært den samme siden Grunnloven ble vedtatt i 1814, og at Grunnloven i dag oppfattes som både relevant og stabiliserende. Den er et operativt rammeverk for statsmakterne og det politiske systemet og må sies å ha fungert godt. Dette skyldes nok ikke endringsprosedyren alene, fordi forfatningsutviklingen har skjedd i et samspill med andre mekanismer, især Stortingets og domstolenes praksis. Mye av den praksisbaserte forfatningsutviklingen har imidlertid senere blitt kodifisert gjennom grunnlovsvedtak.

1. Fredrik Sejersted (red. Eirik Holmøyvik) Det elastiske panser i Tolkingar av Grunnlova – om forfatningsutviklinga 1814–2014, Bergen 2013 s. 39.

Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at det i dag skulle være aktuelle grunner for å rokke vesentlig ved balansen mellom rigiditet og fleksibilitet i Grunnloven § 121, altså tidskomponenten og kravet om kvalifisert flertall ved endelig behandling av endringsforslag.

## 7.5 Utredning og begrunnelse – utforming av forslag

I den norske grunnlovstradisjonen har grunnlovsbestemmelser og grunnlovsforslag ofte en ganske generell og kortfattet utforming.<sup>1</sup> Prosedyren for å endre Grunnloven oppstiller ingen formelle krav til utredning eller begrunnelse knyttet til fremsettelsen av grunnlovsforslag.

Gitt den norske grunnlovstradisjonen har omfanget av utredning og den nærmere begrunnelsen for forslaget betydning i flere sammenhenger:

For det første har det betydning for hvilken kontroll forslagsstilleren har over realiseringen av den politiske ideen forslaget bygger på. Jo klarere føringer for forståelsen og tolkningen av et forslag som gis i forarbeidene, jo mindre rom er det for å avvike fra denne tolkningen ved den senere anvendelsen av bestemmelsen.

For det andre har det betydning for folket i valg og dets mulighet til å ta en informert beslutning om de fremsatte grunnlovsforslagene. Dersom folket skal kunne ta reelle, informerte valg knyttet til et fremsatt grunnlovsforslag, må innholdet i og konsekvensene av forslaget være klare og lett tilgjengelige.

For det tredje har det betydning for de konstitusjonelle maktforholdene, mellom Stortinget som grunnlovsgiver og Stortinget som lovgiver og mellom Stortinget og regjeringen, og for domstolene. Avhengig av hvilken type grunnlovsbestemmelse det gjelder, vil manglende utredning og knapp begrunnelse kunne overlata til andre enn Stortinget som grunnlovsgiver å nærmere fortolke det rettslige innholdet i bestemmelsen.<sup>2</sup> Dette vil i siste instans innebære en forskyvning av makt fra den lovgivende til den dømmende makt.

For det fjerde har det betydning for den rettslige forutsigbarheten for både statsmaktene og folket. Som nevnt ovenfor vil et grundig forarbeid gi føringer for tolkningen og anvendelsen av bestemmelsen. Jo klarere og mer utfyllende forarbeider, jo mer forutsigbart vil det være hvordan en grunnlovsbestemmelse blir tolket og anvendt. Grunnlovsbestemmelser kan naturligvis overlata et større tolkningsrom eller skjønn til rettsanvenderen, men dette bør i så fall være overveid.

For det femte kan utredninger og begrunnelser samt eventuelle høringer ha betydning for Grunnlovens legitimitet, inkludert legitimiteten til statsmaktens

praktisering og anvendelse av Grunnloven, men også for borgernes krav overfor staten basert på grunnlovsfestede rettigheter.

Rekkefølgen i saksbehandlingen har også betydning for hvordan et grunnlovsforslag utredes og begrunnes, og dermed igjen for hvor omfattende og klare forarbeidene til det endelige vedtaket blir. Vilåret om at Stortingets eventuelle grunnlovsvedtak må ha nøyaktig samme ordlyd som grunnlovsforslaget som ble fremsatt i den foregående valgperioden, begrenser hva som kan oppnås gjennom den parlamentariske behandlingen av et grunnlovsforslag etter at det er formelt fremsatt. Etter gjeldende prosedyre er det ikke mulig å rette eventuelle feil eller mangler etter at forslaget er fremmet, og behandlingen gir heller ikke mulighet for endringer på grunnlag av politiske kompromisser – som igjen ville kunnet gi grunnlovsmessig flertall for et forslag. Dette er nok en viktig årsak til at grunnlovsforslag i dag ofte fremmes i flere alternative versjoner. Dette gir en uoversiktlig situasjon som gjør det praktisk svært vanskelig for velgerne å øve innflytelse gjennom valget.<sup>3</sup>

Stortingets behandling etter valget kan riktignok i en viss utstrekning kompensere for manglende utredning av forslaget før det ble formelt fremsatt, særlig gjennom komitébehandlingen. Merknader i komitéinnstillingen om hva forslaget går ut på, og hvordan det skal forstås, kan bidra til enkelte avklaringer og presiseringer. Dette endrer imidlertid ikke at Stortinget er bundet av ordlyden i det fremsatte forslaget. Det er derfor klare begrensninger i hva som kan oppnås gjennom behandlingen etter valget. Det kan også hevdes at slike «etterarbeider» utarbeidet av andre enn den eller de som fremsatte forslaget, vanskelig på en fullgod måte kan reflektere forslagsstillernes opprinnelige intensjon og begrunnelse bak forslaget.

Utfylling og presisering av forslaget under komitébehandlingen kan i enkelte tilfeller medføre at bestemmelsen faktisk får et annet eller mer utførlig rettslig innhold enn den opprinnelig hadde. Dette kan igjen hevdes å stå i et spenningsforhold til at folket i valg har kunnet ta stilling til forslaget.

## 7.6 Representantenes autonomi og forslagsrett

Den enkelte stortingsrepresentant står fritt til å fremme hvilket som helst grunnlovsforslag i Stortinget. Et forslag som er fremmet, skal behandles på det påfølgende stortinget og kan da endelig vedtas.

Den norske grunnlovsprosedyren skiller seg med dette ut i europeisk sammenheng ved at endelig behandling av et grunnlovsforslag i plenum vil kunne fore-

1. Eksempelvis Grunnloven § 100 første ledd: «Ytringsfrihet bør finne sted.»

2. Eirik Holmøyvik, Reform av grunnlovsprosedyren, Kritisk juss, årgang 44 nr. 1, 2018, s. 15–16.

3. Caroline Taube, Grunnlovsendringer i Norge: En prosedyre med demokratiunderskudd, Lov og Rett, nr. 4, 2007, s. 228–229.

komme på bakgrunn av et forslag som er fremsatt i Stortinget av kun én representant. Det er ingen formelle krav til hvordan et forslag skal begrunnes eller utredes, og en representant kan i prinsippet foreslå «hva som helst». Det eneste kravet er at det er fremsatt innen fristen i den foregående valgperioden. I land som det er naturlig å sammenligne seg med, deriblant Sverige og Finland, er ordningen at et forslag som er fremmet, behandles av parlamentet både før og etter et mellomliggende valg. Den første beslutningen går da ut på om forslaget skal forkastes eller antas til endelig behandling etter valget. Det stilles normalt krav om alminnelig flertall for at forslaget skal kunne antas til videre behandling.

Komparativt har altså den enkelte stortingsrepresentant i Norge en veldig sterk forslagsrett i grunnlovsaker. Samtidig er det kortere vei mellom folket og en representant enn det er mellom folket og Stortinget som sådan. Representantenes forslagsrett kan med dette hevdes å gi gode forutsetninger for folks demokratiske deltakelse i initiativfasen i grunnlovsprosessen, og på denne måten har representantenes forslagsrett også en side mot folkesuverenitetsprinsippet – og folkets makt til å bestemme over innholdet i Grunnloven i siste instans. Et direkte utslag av dette er praksisen med at personer utenfor Stortinget kan fremme grunnlovsforslag i eget navn, gjennom en stortingsrepresentant som formelt fremsetter forslaget.<sup>1</sup> På denne måten kan nok forslagsretten bidra til å legge til rette for en mer direkte deltakelse i den demokratiske prosessen.

## 7.7 Opplyst offentlig debatt

Realiseringen av folkesuverenitetsprinsippet tilsier at det bør være gode forutsetninger for en opplyst offentlig debatt om grunnlovsforslag før stortingsvalget, der borgerne/velgerne har mulighet til å bli informert om forslaget og hva det innebærer. Selv om det kan være meningsfullt med offentlig debatt om grunnlovsforslag også etter valget, vil debatten nødvendigvis da ha en annen funksjon.

Det sentrale i denne sammenhengen er at det bør legges til rette for en offentlig debatt om foreliggende grunnlovsforslag som kan bidra til at folket i valg har mulighet til å bruke stemmeretten basert på kunnskap om de aktuelle forslagene og hvilke standpunkt partiene har til forslagene.

Vilkårene for å muliggjøre offentlig debatt om grunnlovsforslag er i utgangspunktet de samme som for

at velgerne i valg skal kunne øve reell innflytelse på om grunnlovsforslag blir vedtatt eller ikke: Forslaget må være offentlig tilgjengelig i god tid før valget, det må være klart hva forslaget går ut på, og det må være forutsigbart hvilke partier som støtter eller er imot forslaget. Se nærmere om dette ovenfor under kapittel 5.

## 8. Utvalgets vurdering av gjeldende prosedyre og praksis

### 8.1 Innledning

Den norske prosedyren for å endre Grunnloven har vært gjenstand for kritikk over tid, og kritikken har kommet til uttrykk både i juridisk litteratur og fra Stortinget selv.<sup>2</sup> Hovedinnvendingene er på mange måter reflektert i dette utvalgets mandat. Generelt går kritikken på at fremgangsmåten ikke sikrer et godt nok utrednings- og beslutningsgrunnlag for behandlingen av forslagene, og at prosessen medfører at det i praksis kan være svært vanskelig, og i noen tilfeller umulig, for folket i valg å ta informerte beslutninger om grunnlovsforslag. Stortinget har iallfall to ganger tidligere behandlet forslag om å endre prosedyren for å endre Grunnloven, i 1926 og 1956. Begge forslagene ble fremsatt av valgordningskommisjoner nedsatt av Stortinget, i henholdsvis 1917 og 1948. Begrunnelsen for endringsforslagene fulgte de samme hovedlinjene som nevnt over. Begge kommisjonene kritiserte mangelen på stortingsbehandling ved fremsettelsen av grunnlovsforslag og viste til dobbeltbehandling som en mulig løsning for å avhjelpe svakhetene ved den gjeldende prosedyren. Under komitébehandlingen av den siste kommisjonens forslag i 1956 viste komiteen til at det var en «stor svakhet» ved endringsprosedyren at grunnlovsforslag ikke blir stortingsbehandlet i samme valgperiode som forslaget blir fremsatt. At valgordningskommisjonenes forslag ikke ble vedtatt, har trolig sammenheng med at forslagene også innebar endringer i andre elementer i endringsprosedyren, blant annet krav om folkeavstemning ved grunnlovsendringer.<sup>3</sup>

Utvalget er enig i at det er flere utfordringer med dagens prosedyre for grunnlovsendringer. Utvalget merker seg også at innvendingene mot den nåværende prosedyren har vært konsistente og sammenfallende over tid.

1. Se f.eks. forslag om å grunnlovfeste Sivilombudet fremsatt av representanten Jo Benkow på vegne av professor Johs. Andenæs i Dok. nr. 12:9 (1991–1992), jf. Innst. S. nr. 171 (1994–1995). Et nyere eksempel er Grunnlovsforslag fra Eivind Smith, vedtatt til fremsettelse av Per Olaf Lundteigen, Michael Tetzschner og Nils T. Bjørke om endring i §§ 17 og 49 (retting av språklige feil etter grunnlovsendringene i 2014), jf. Dokument 12:20 (2019–2020) og Innst. 281 S (2021–2022).
2. For en nærmere gjennomgang, se Grunnloven, historisk kommentarutgave (red. Mestad og Michalsen, 2021), punkt 7.3 «Forslag til reform av § 121».
3. Eirik Holmøyvik, Reform av grunnlovprosedyren, Kritisk juss, årgang 44 nr. 1, 2018, s. 23–25.

## 8.2 Behov for klart utformede og godt begrunnede forslag

Retten den enkelte stortingsrepresentant og regjeringen har til å fremme hvilket som helst grunnlovsforslag og få det behandlet i Stortinget, er en viktig demokratisk rett som det etter utvalgets syn er nødvendig å hegne om. Dagens ordning har likevel også noen klare ulemper.

Den lave terskelen for å fremme grunnlovsforslag og at Stortinget har en plikt til å behandle alle fremsatte forslag, medfører at velgerne i mange tilfeller får anledning til å ta stilling til et relativt stort antall grunnlovsforslag i det mellomliggende valget, ofte med stor innholdsmessig variasjon. Det er i den norske prosedyren for eksempel ingen krav om at fremsatte forslag ikke skal være innholdsmessig motstridende. Umiddelbart kan dette sees som en styrke for folkesuvereniteten, idet folket i valg kan forholde seg til et friere utvalg av forslag. Velgernes innflytelse forutsetter imidlertid at det er mulig å orientere seg om hvilke partier eller kandidater som vil støtte de ulike forslagene, hva som er den reelle forskjellen på de ulike forslagene, og hvor nærliggende det er at forslaget kan oppnå tilstrekkelig flertall. Dette er i dag ikke avklart på tidspunktet for valget. Dersom et forslag er fremmet av flere representanter fra ett eller flere partier, kan det gi en indikasjon på om forslaget kan få kvalifisert flertall. Samtidig er det ikke gitt at partiene representantene tilhører, står bak forslaget representantene har fremmet. Det forekommer at partifeller av forslagsstilleren stemmer mot når forslaget kommer opp til votering, og dette vil ikke velgerne kunne ha noen begrunnet oppfatning om basert på det fremsatte forslaget alene.

Den gjeldende prosedyren for å endre Grunnloven oppstiller ingen formelle krav til utredning eller begrunnelse knyttet til fremsettelsen av grunnlovsforslag. Dette kan sammenfattes som at det i Norge er en veldig sterk forslagsrett, samtidig som det i liten grad sikres grundig saksforberedelse i grunnlovssaker. Enkelte grunnlovsforslag ledsages derfor av svært knappe begrunnelser og utredningsgrunnlag, som ikke gir særlige føringer for hvordan endringene skal forstås, eller hvilke konsekvenser som er tiltenkt. Stortingets administrasjon tilbyr som omtalt under punkt 3.3 en viss teknisk bistand med utformingen av selve forslaget. Erfaring fra de tre siste fremsettelsesperiodene (2012, 2016 og 2020) viser imidlertid at forslagsstillere i de aller fleste tilfeller søker bistand fra Stortingets administrasjon tett opp til forslagsfristens utløp. Dette medfører at bistanden som gis, i all hovedsak knytter seg til fremsettelsen av et allerede utarbeidet forslag og dermed i relativt begrenset grad innebærer bistand med mer generell utredning i forkant av at forslaget konkret utformes. Mange av forslagene fremstår dessuten som relativt lite gjennomar-

beidet når de oversendes administrasjonen, og av rent praktiske årsaker er det kun mulighet for et minimum av språklig og lovteknisk bistand fra administrasjonens side.

I motsetning til det som ellers gjelder for regelverksendringer, er det for grunnlovsendringer heller ikke krav til offentlig høring.

En konsekvens av dette er at grunnlovsteksten i et vedtatt endringsforslag kan gi opphav til en del tolkningsspørsmål. Dersom prosedyren la bedre til rette for en grundig utredning, som igjen ble gjenspeilet i begrunnelsen for forslaget, ville det etter utvalgets syn kunne bidra til å klargjøre formålet med forslaget og hva man ønsker å oppnå med det. Det vil også kunne utdype og presisere hvordan ulike ord og uttrykk skal forstås, samt avklare avgrensninger og gi konkret veiledning for vurderinger. I enkelte tilfeller kan det være tilsiktet at elementer i bestemmelsen skal gi et større tolkningsrom, men dette vil i tilfelle kunne presiseres og begrunnes. Utvalget mener derfor det i større grad bør tilstrebes at forslag er grundigere utredet før de formelt fremsettes. Det stilles etter dagens ordning ingen formelle krav til kvalitetssikring eller nærmere «kvalifisering» av et fremsatt grunnlovsforslag etter at det er formelt fremsatt. Det at fremsatte grunnlovsforslag går direkte til behandling i det påfølgende stortinget, kan fremstå noe inkonsekvent hvis grunnlovsprosedyren sammenlignes med prosedyren for ordinære lovvedtak. Til forskjell fra grunnlovsforslag går ikke et lovforslag direkte til endelig behandling. Lovforslag må i henhold til Grunnloven § 76 andre ledd først bli «antatt» av Stortinget, som innebærer at det behandles og vedtas av Stortinget. Etter minst tre døgn skal Stortinget igjen godkjenne eller forkaste forslaget som ble «antatt». Hvis forslaget godkjennes, er det endelig vedtatt. Hvis det forkastes (med tilføyde «anmerkninger»), går det til tredje gangs behandling, hvor det eventuelt kan antas «med de nevnte anmerkninger». Kravet om et slikt dobbeltvedtak skal bidra til forsvarligheten i saksbehandlingen, blant annet gjennom muligheten for å identifisere og korrigere feil eller mangler av både innholdsmessig og lovteknisk karakter, før det treffes endelig vedtak. En slik kvalitets-sikring ligger ikke i vedtaksprosedyren slik den er regulert i Grunnloven § 121.

Som nevnt ovenfor under punkt 2.2 er bestemmelsen i Grunnloven § 121 om at Stortinget kun kan vedta forslag som ble fremmet før det mellomliggende valget, tolket dithen at det ikke kan gjøres endringer eller korrigeringer i forslaget etter at det er formelt fremsatt. Selv om et forslag ville kunnet oppnå 2/3 flertall med relativt små justeringer, innebærer eventuelle endringer at grunnlovsforslaget må fremsettes på nytt – og først vil kunne behandles og vedtas etter et nytt mellomliggende stortingsvalg. Dette er tolket slik at det heller ikke kan foretas rent språklige rettelser i det opprinnelige forslag-

et. I kombinasjon med at grunnlovsforslag ofte fremstår som sparsommelig utredet, kan dette medføre at forslag stemmes ned ene og alene fordi de ikke er formulert på en tilstrekkelig klar måte – selv om det i utgangspunktet er flertall på Stortinget for det materielle innholdet. Motsett kan det også skje at forslag som har begrensede forarbeider, blir vedtatt. I slike tilfeller vil domstolene kunne få et større tolkningsrom enn det forslagsstillerne og Stortinget ønsket, fordi forarbeidene ikke gir konkrete holdepunkter for tolkningen. Dette overlater en større del av rettsanvendelsen til domstolenes og forvaltningens skjønn – på bekostning av lovgivers «kontroll» med innholdet og rekkevidden av forslaget.

Det kan videre hevdes å være en demokratisk svakhet ved dagens ordning at stortingsbehandlingen etter valget kan medføre at forslaget får et annet rettslig innhold enn opprinnelig tiltenkt, selv om forslaget til grunnlovstekst er det samme. Fremsatte forslag vil kunne bli supplert med merknader fra representantene under komitébehandlingen, som ikke nødvendigvis er i samsvar med den opprinnelige intensjonen fra forslagsstillerne. Muligheten for dette vil nok være større for forslag som er knapt begrunnet, enn forslag som er mer utførlig begrunnet og utredet. Det er imidlertid også eksempler på at forslag som er grundig utredet og begrunnet, med klare føringer for tolkningen, har fått et noe annet eller justert rettslig innhold som følge av stortingsbehandlingen etter valget. Det kan argumenteres for at muligheten for å endre det reelle rettslige innholdet i forslaget gjennom behandlingen etter valget står i et visst spenningsforhold til prinsippet om at det er folket i valg som skal ta stilling til om et grunnlovsforslag bør vedtas eller ikke. Dette har også en side til kravet om identitet mellom forslaget som fremsettes, og forslaget som eventuelt vedtas etter valget, som skal ivareta at velgerne vet hva de eventuelt tar stilling til.

### 8.3 Regjeringens rett til å fremme grunnlovsforslag

Myndigheten til å endre Grunnloven ligger til Stortinget, samtidig som både stortingsrepresentanter og regjeringen har rett til å foreslå endringer i Grunnloven. Utvalget har redegjort for regjeringens rolle i grunnlovssaker under kapittel 4 ovenfor.

En utfordring med dagens praksis der det reelt sett kun er stortingsrepresentanter som formelt fremmer grunnlovsforslag, er etter utvalgets vurdering at regjeringen unnlater å fremme grunnlovsforslag der det er naturlig at den gjør nettopp det, blant annet i større reformsaker som regjeringen i realiteten driver frem. Dels er det også en utfordring at Stortinget har begrenset kapasitet til å utrede og utarbeide grunnlovsforslag på en måte som sikrer utfyllende og grundig forarbeid. Normal funksjonsfordeling mellom Stortinget og regjering-

en tilsier vanligvis, herunder i lov- og budsjettsaker, at forslag utredes, sendes på høring, bearbeides videre i embetsverket og legges frem for Stortinget av regjeringen. Det er ikke gitt at det skal foregå på samme måte i grunnlovssaker, men fordelingen av utredningsressurser mellom de to statsmaktene bygger på dette generelle premisset. Utvalget mener at det i grunnlovssaker iallfall bør legges bedre til rette for at utredningsressursene i embetsverket i større grad kan benyttes. Som følge av maktfordelingsprinsippet bør det i tillegg sikres tilstrekkelige utredningsressurser til behandling av grunnlovssaker i Stortinget.

Praksisen der regjeringen i svært liten grad er formelt involvert i grunnlovssaker, skiller seg betydelig fra ordninger i land det er naturlig å sammenligne med. Komparativt er det klart mest utbredt at regjeringen fremmer grunnlovsforslag på samme måte som lov- og budsjettforslag. Dette har sin naturlige forklaring i funksjonsfordelingen mellom regjeringen og parlamentet, der det primært er regjeringsapparatet som er innrettet for å forestå større utredningsarbeid. Blant annet i Sverige og Finland er det klart mest vanlig at det er regjeringen som fremmer forslag om grunnlovsendringer. I mange tilfeller nedsetter regjeringen bredt sammensatte utredningsutvalg, ofte med enkelte medlemmer fra parlamentet, hvorpå utredningene sendes på høring, behandles i regjeringen og eventuelt legges frem som forslag for parlamentet.

I noen tilfeller i nyere tid er det også i Norge regjeringen som *de facto* har drevet frem grunnlovsendringer, blant annet som del av større reformer. Regjeringen har likevel ikke formelt fremmet grunnlovsforslagene i Stortinget. Det varierer også om og i hvilken grad regjeringen formelt har involvert seg i stortingsbehandlingen av forslagene. Utvalget mener at dette er en uheldig praksis. For det første bidrar den til å tilsløre det reelle opphavet til grunnlovsforslagene, særlig overfor velgerne, men potensielt også overfor deler av Stortinget. For det andre kan regjeringen ha viktige innspill under stortingsbehandlingen, både faglige og politiske. I den grad disse fremføres, bør de fremføres av regjeringen selv, slik at det er klart for offentligheten og for Stortinget hvor innspillene kommer fra, samt begrunnelsen for dem. Utvalget mener det kan være et demokratisk problem at det i dag ikke er åpenhet rundt regjeringens engasjement i et gitt endringsforslag, og at en tilsløring av regjeringens rolle kan være til hinder for en åpen og opplyst debatt. Utvalget mener at hensyn til folkestyre og velgermakt tilsier offentlige og transparente arbeids- og samarbeidsformer mellom Stortinget og regjeringen i grunnlovssaker.

Når regjeringen ikke åpent benytter forslagsretten i grunnlovssaker, kan det også tenkes at Stortingets terskel for å involvere regjeringen i utredningen av mulige grunnlovsendringer blir kunstig høy. Dermed vil grunnlovsforslag, som kan ha gode grunner for seg, kunne



mangle empirisk dokumentasjon og overbevisningskraft. Det primære formålet for utvalget er å foreslå en prosedyre som gir et bedre beslutningsgrunnlag for grunnlovsendringer som kan gi grunnlag for informerte valg fra velgernes og stortingsrepresentantenes side.

Utvalgets forslag vil på samme måte som den nåværende grunnlovsprosedyren åpne for regjeringens involvering i Stortingets formelle saksbehandling. Rettslig sett er det i dag ikke noe i veien for at regjeringen kan fremme grunnlovsforslag, jf. Grunnloven § 76 første ledd, og regjeringen kan legge frem proposisjoner eller stortingsmeldinger med omtale av fremsatte forslag som ledd i stortingsbehandlingen av forslagene. Statsministeren og statsrådene har også rett til å delta i Stortingets forhandlinger i grunnlovssaker, jf. Grunnloven § 74 andre ledd. Stortinget kan fra sin side også i dag aktivt involvere regjeringen, blant annet gjennom anmodningsvedtak om å utrede eller fremsette grunnlovsforslag eller ved å be om en uttalelse fra regjeringen som ledd i komitébehandlingen.

## 8.4 Betydningen av offentlig debatt om forslag

Realiseringen av folkesuverenitetsprinsippet krever at det legges godt til rette for en opplyst meningsdannelse om grunnlovsforslag før stortingsvalget – slik at velgerne kan ta opplyste, informerte valg. Eventuelle endringer av Grunnloven innebærer endring av det rettslige rammeverket for grunnleggende beslutninger i samfunnet. Det er dermed et sentralt hensyn at prosedyren for å endre Grunnloven bidrar til at folket kan hensynta partiers konkrete standpunkter til fremsatte grunnlovsforslag når de skal bestemme seg for hvilket parti de skal gi sin stemme. Prosedyren for grunnlovsendringer kan ikke i seg selv sikre offentlig debatt om en foreslått grunnlovsendring, men den kan i større eller mindre grad legge til rette for og oppfordre til en slik offentlig, opplyst samtale. Det er derfor etter utvalgets syn viktig at endringsprosedyren på best mulig måte sikrer en transparent og tilgjengelig prosess som gir velgerne (i hvert fall en teoretisk) mulighet til å ta informerte valg knyttet til fremsatte grunnlovsforslag når de stemmer ved stortingsvalget.

Utvalget nevner samtidig i den forbindelse at forslagsstillernes engasjement og aktive deltakelse i debatten har sentral betydning for hvor stor offentlig oppmerksomhet et grunnlovsforslag får. Forslagsstillerne har med dette også selv et ansvar og mulighetsrom for å skape en offentlig, opplyst samtale. Det kan i tillegg nevnes at gode utredningsprosesser som involverer fagmiljø og relevant ekspertise og gir mulighet til innspill via offentlige høringer, også vil bidra til oppmerksomhet og debatt.

Vilkårene for å muliggjøre offentlig debatt om grunnlovsforslag er i utgangspunktet de samme som for

at velgerne i valg skal kunne øve reell innflytelse på om grunnlovsforslag blir vedtatt eller ikke. Forslaget må være offentlig tilgjengelig i god tid før valget, det må være klart hva forslaget går ut på, og det må være forutsigbart hvilke partier som støtter eller er imot forslaget.

## 8.5 Alternativ til dagens ordning

Utvalget mener det bør foreslås et alternativ til dagens ordning ved at det innføres en form for parlamentarisk behandling av et fremsatt grunnlovsforslag før forslaget får sin endelige form og legges frem for velgerne i stortingsvalg og deretter går til endelig behandling i det neste storting. Dette vil være inspirert av ordningen blant annet i Sverige og Finland, hvor grunnlovsforslag behandles ved en totrinnsmodell, med vedtak i parlamentet både før og etter mellomliggende valg. I den første behandlingen tar parlamentene der stilling til om forslaget skal forkastes eller antas som «vilande» – og dermed fremmes til behandling etter et mellomliggende valg. Kun forslag som får nødvendig flertall, går videre til annengangsbehandling etter parlamentsvalget.

Et krav om at det skal fattes et vedtak i Stortinget før et forslag eventuelt forelegges for velgerne i valg, vil kunne gi et insentiv til en mer utførlig begrunnelse og kvalitetssikring av de forslagene som fremmes. Det må antas at muligheten for at et forslag vil kunne bli forkastet i samme valgperiode som det er fremsatt – og dermed ikke sendes til neste storting til endelig behandling – vil kunne bidra til at forslagene er godt utredet og gjennomarbeidet når de fremsettes i Stortinget.

Videre vil en slik førstegangsbehandling i Stortinget kunne muliggjøre politisk og faglig bearbeiding av et fremsatt grunnlovsforslag før det eventuelt vedtas at det skal fremmes til annengangsbehandling etter mellomliggende valg. Dette vil igjen kunne gi Stortinget en noe mer fremtredende rolle i forslagsfasen, i noen grad på bekostning av enkeltrepresentantenes «rett» til å få sine forslag endelig votert over i plenum. Utvalget mener dette i utgangspunktet er lite betenkelig i seg selv. Systemisk kan det sees som en styrking av det representative demokratiet i initialfasen for grunnlovsendringer.

En slik totrinnsprosedyre bør etter utvalgets vurdering utformes for å ivareta flere hensyn, hvor ulike interesser balanseres mot hverandre. På den ene siden er det ønskelig å bevare de demokratiske fordelene ved dagens forslagsrett, samtidig som det er ønskelig å styrke forutsetningene for folkets innflytelse på Grunnloven gjennom å gi folket i valg en reell og effektiv mulighet til å ta stilling til klart begrunnede og gjennomarbeidede grunnlovsforslag.

Utvalgets forslag gjennomgås nærmere i kapittel 9–11, hvor det også gjøres rede for de enkelthetene i forslaget hvor utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall.

## 9. Forslag om endringsprosedyre med totrinns behandling i Stortinget

### 9.1 Innledning

Utvalgets forslag og anbefaling er å endre den nåværende prosedyren for grunnlovsendringer slik at Stortinget må votere to ganger for å endre Grunnloven. Det første vedtaket treffes i samme valgperiode som forslaget fremsettes, og kan fattes av et mindretall. Det endelige vedtaket treffes i den påfølgende valgperioden med krav om kvalifisert flertall – slik prosedyren også er i dag.

Den nåværende endringsprosedyren i Grunnloven har i hovedsak vært uendret siden 1814. At den samme Grunnloven fortsatt er gjeldende og fungerende, og har blitt endret om lag 320 ganger, kan umiddelbart sees som et uttrykk for at endringsprosedyren i § 121 er relativt velfungerende. Samtidig har endringsprosedyren over tid vært kritisert, i hovedsak på grunnlag av de svakhetene utvalget har redegjort for over.

I utarbeidelsen av forslaget har utvalget tatt i betraktning andre lands ordninger samt generelle modeller og hensyn. Etter utvalgets syn må imidlertid spørsmålet om endring av grunnlovsprosedyren først og fremst vurderes ut fra særegenhetene ved den norske forfatningen og landets konstitusjonelle og politiske kultur. Det må også tas hensyn til at denne kan endre og utvikle seg over tid.<sup>1</sup> Et særtrekk ved den norske grunnlovsprosedyren er den umiddelbare forslagsretten, som innebærer at de fremsatte forslagene ikke behandles eller godkjennes av Stortinget før de tas opp til endelig behandling etter stortingsvalget. Komparativt gir dette en uvanlig sterk forslagsrett for den enkelte stortingsrepresentant og regjeringen. Utvalget mener at dette er et særtrekk som det bør utvises varsomhet med å gripe for sterkt inn i. Terskelen for å få et grunnlovsforslag fremlagt for folket i valg og endelig behandlet i Stortinget bør altså ikke bli for høy.

Utvalgets forslag innebærer at Stortinget vil behandle et fremsatt grunnlovsforslag to ganger, første gang i samme valgperiode som forslaget fremsettes. Utvalget foreslår ikke endringer i behandlingsmåten etter det mellomliggende valget. En del av den politiske behandlingen som i dag foregår etter valget, vil trolig bli fremskyndet til førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslaget før valget. På den måten kan utvalgets forslag få praktisk betydning for stortingsbehandlingen etter valget. Dette er en tilsiktet konsekvens av utvalgets forslag, for bedre å ivareta flere sentrale hensyn som prosedyren for grunnlovsendringer bør understøtte.

Utvalget mener at forslaget vil bidra til å styrke forutsetningene for utøvelse av velgermakt i grunnlovssaker,

herunder bidra til å sikre politisk og faglig bearbeidelse av grunnlovsforslag før de blir tatt opp til endelig votering i Stortinget. Etter utvalgets syn vil dette også legge bedre til rette for offentlig debatt om grunnlovssaker.

Utvalgets forslag vil medføre at kronologien i prosedyren for å endre Grunnloven blir slik:

1. Utarbeidelse av forslag.
2. Fremsettelse av forslag i Stortinget.
3. Komitébehandling av forslaget og innstilling til Stortinget, eventuelt med alternative forslag innenfor rammen av det fremsatte forslaget.
4. Stortinget behandler forslaget for første gang, der et forslag vedtas tatt opp til andre gangs (endelig) behandling etter valget eller forkastes.
5. Stortingsvalg.
6. Komitébehandling av forslag som før valget er vedtatt tatt opp til andre gangs behandling, med innstilling til Stortinget.
7. Stortinget debatterer og voterer over hvorvidt et forslag som før valget er vedtatt til andre gangs behandling, skal vedtas eller forkastes.

Som det fremgår her, forutsetter utvalget at førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag som utgangspunkt vil følge den alminnelige saksbehandlingen i Stortinget før et forslag tas opp til votering, som også langt på vei gjelder i dag for Stortingets behandling av grunnlovsforslag etter valget.

Hvis et grunnlovsforslag ikke får tilstrekkelig flertall ved annengangsbehandlingen etter valget, kan det fremsettes på nytt (eventuelt i justert form) i den samme valgperioden, slik som er tilfellet også i dag. Det vil da først eventuelt bli endelig behandlet etter neste mellomliggende valg.

Utvalgets forslag vil innebære at Stortinget har plikt til å behandle grunnlovsforslag som er vedtatt til annengangsbehandling etter det mellomliggende valget. Stortinget vil også ha plikt til å førstegangsbehandle grunnlovsforslag i samme valgperiode som de er fremsatt, gitt at de er fremmet innen den fastsatte forslagsfristen.

### 9.2 Krav om to behandlinger i Stortinget

Etter utvalgets syn er en vedtaksprosedyre med krav om to voteringer i Stortinget, med et mindretallsvedtak og et kvalifisert flertallsvedtak, et godt egnet tiltak for å sikre at grunnlovsforslag som tas opp til endelig behandling, er tilstrekkelig bearbeidet og utredet. En første stortingsbehandling før forslaget blir tatt opp til endelig behandling, vil muliggjøre politiske avklaringer mellom partiene, samt endringer og justeringer på politisk og faglig grunnlag, før forslaget eventuelt blir ved-

1. Veneziakommisjonens Report on Constitutional Amendment 2010, s. 47.

tatt til annengangsbehandling etter valget. Dette vil bidra til mer gjennomarbeidede forslag med sterkere politisk forankring. Trolig vil det også kunne redusere behovet for at samme forslag fremmes i flere alternativer, som er en relativt utbredt praksis i dag.

Forslaget vil også etter utvalgets syn gi velgerne vesentlig bedre forutsetninger for å ta informerte beslutninger om grunnlovsforslag i stortingsvalget. Endringene vil, iallfall på sikt, trolig medføre at det fremsettes færre alternative grunnlovsforslag med samme materielle innhold, og det blir dermed mer oversiktlig å orientere seg om forslagene. Trolig vil førstegangsbehandlingen også bidra til avklaring og tydeliggjøring av hva forslaget går ut på. Med den politiske behandlingen i valgperioden forslaget fremsettes, vil velgerne også kunne orientere seg om hvilke representanter og partier som stiller seg bak forslagene. Slik utvalget ser det, er dette helt grunnleggende forutsetninger for å ivareta at folket i valg reelt skal kunne ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag.

For representantene vil forslaget innebære at det fremsatte forslaget ikke nødvendigvis blir endelig behandlet etter valget. I motsetning til med dagens ordning vil det imidlertid sikre at forslagsstilleren får debattert sitt forslag i Stortinget i den samme valgperioden som forslaget er fremsatt, som ledd i den første stortingsbehandlingen.

Utvalget mener at det er et klart behov for en politisk og faglig behandling av grunnlovsforslag i Stortinget, før forslaget får sin endelige utforming og eventuelt vedtas fremmet til behandling i Stortinget etter neste valg. Forslag fra regjerings- eller stortingsoppnevnte utredningsutvalg vil normalt være grundig faglig gjennomarbeidet, slik at førstegangsbehandlingen primært har en politisk avklaringsfunksjon. For forslag som ikke har vært gjenstand for mer omfattende utredning, vil førstegangsbehandlingen også ha en mer fremtredende faglig funksjon, i tillegg til den politiske, som særlig ivaretas gjennom komitébehandlingen, med høringer og eventuelle innspill fra regjeringen og dens utredningsapparat samt bistand fra Stortingets administrasjon.

## 9.3 Fremsettelse av grunnlovsforslaget

### 9.3.1 UTGANGSPUNKT

Utvalget foreslår ikke endringer i forslagsretten slik den følger av Grunnloven § 121, jf. § 76. Dette innebærer at det fortsatt vil være stortingsrepresentanter og regjeringen ved en statsråd som formelt har rett til å fremsette grunnlovsforslag. Det foreslås heller ikke formelle krav til hvordan forslagene skal forberedes eller utformes for å kunne fremsettes i Stortinget. Ettersom Grunnloven er vedtatt i to likeverdige språkversjoner, må grunnlovsforslag i praksis fremsettes samtidig på både bokmål og nynorsk.

### 9.3.2 FORBEREDELSE OG UTARBEIDELSE AV GRUNNLOVSFORSLAG

Som utvalget har gjennomgått under punkt 3.2, forberedes og utarbeides grunnlovsforslag på ganske ulike måter, med varierende grad av utredning, offentlig debatt og politisk behandling, før forslaget fremsettes i Stortinget.

Utvalget foreslår likevel ikke å fastsette formelle krav til hvordan grunnlovsforslag utredes og utarbeides før de fremsettes i Stortinget. Obligatoriske krav om utredning og utarbeidelse av grunnlovsforslag vil kunne svekke forslagsretten, noe utvalget anser som prinsipielt uheldig.

I dag tilbyr konstitusjonell avdeling i Stortingets administrasjon juridisk bistand til representanter som vil fremsette grunnlovsforslag. Representantene kan også benytte tjenestene til Stortingets utredningsseksjon i utredningsarbeidet. Det vises til redegjørelsen under punkt 3.3 ovenfor.

Behovet for at Stortinget som institusjon tilbyr juridisk og annen faglig bistand i forbindelse med utredning og utarbeidelse av grunnlovsforslag, vil kunne variere betydelig. På samme måte som embetsverket i departementene bistår regjeringen med å utarbeide lovforslag mv., kan stortingsrepresentanter ha behov for administrativ faglig bistand til å utarbeide egne grunnlovsforslag. I tilfeller der et grunnlovsforslag er utredet og utarbeidet av andre, vil representanten som fremmer grunnlovsforslaget, likevel være den som bærer det politiske ansvaret for forslaget. I slike tilfeller kan representanten ha behov for bistand til å gjennomgå og analysere forslaget, samt til å foreta eventuelle justeringer, før forslaget fremsettes.

Utvalgets forslag vil tilføre et nytt saksbehandlingsledd i form av komitébehandling og behandling i Stortinget i samme valgperiode som forslaget fremsettes. Utvalget mener at dette i seg selv vil bidra betydelig til å sikre et minimum av politisk og faglig bearbeidelse av grunnlovsforslag før forslagene blir bindende for stortingsbehandlingen etter valget.

Samtidig mener utvalget at forslagene bør være godt gjennomarbeidet før de fremsettes i Stortinget og fordeles til komitébehandling. Det er flere grunner til dette. For det første vil det bidra til å redusere arbeidsbyrden i komiteen. I sammenheng med dette vil det for det andre kunne øke muligheten for at forslaget i sin opprinnelige form, eventuelt med små justeringer, blir vedtatt til annengangsbehandling. Utvalget ser det heller ikke som usannsynlig at komiteen i sin behandling generelt vil være mer tilbøyelig til å innstille på at mindre gjennomarbeidede forslag ikke vedtas til annengangsbehandling. I hvilken grad komiteen anlegger en slik tilnærming, vil etter hvert få betydning for hvilke

minimumskrav som i praksis blir stilt til grunnlovsforslagene som fremsettes.

Særlig for grunnlovsforslagene som representantene utarbeider selv, mener utvalget det vil være hensiktsmessig at representantene ber om faglig bistand fra Stortingets administrasjon til å utarbeide grunnlovsforslag på et tidlig tidspunkt i forberedelsesfasen. Basert på tidligere erfaring ser imidlertid utvalget at dette kan være vanskelig å gjennomføre i praksis. Det vises til redegjørelsen under punkt 3.3 ovenfor. Utvalget støtter likevel praksisen der Stortingets administrasjon aktivt informerer representantene om tilbudet om faglig bistand til utarbeidelse av grunnlovsforslag i god tid før fristen for fremsettelse. Utvalget mener videre at Stortingets administrasjon mot slutten av fristen for å fremme grunnlovsforslag bør øke kapasiteten til å yte faglig bistand til representanter som vil fremsette grunnlovsforslag. Utvalget mener at bistandstilbudet i denne perioden bør legges opp mer systematisk og med større ressurser. Slik utvalget ser det, vil dette bidra til å styrke den enkelte representants forslagsrett.

Når det gjelder regjeringens forslagsrett, vises det til gjennomgangen i kapittel 4. Som det fremgår, har utvalget ikke til hensikt å legge føringer for rollefordelingen mellom Stortinget og regjeringen i grunnlovssaker.

### 9.3.3 FRIST FOR Å FREMME GRUNNLOVSFORSLAG

Grunnloven § 121 oppstiller i dag en frist for fremsettelse av forslag og en frist for endelig behandling etter valget. Et samlet utvalg mener at det bør være en grunnlovfestet frist for å fremme grunnlovsforslag, på samme måte som i dag. Utvalget har imidlertid delt seg i et flertall og mindretall når det gjelder den konkrete utformingen av denne fristen.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår at § 121 endres slik at grunnlovsforslag må fremsettes senest innen siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden, og at Stortinget skal behandle samtlige forslag senest siste hverdag i april i den påfølgende sesjonen. De hensynene som ivaretas av fristen for å fremsette forslag i dag, vil med den foreslåtte modellen bli ivaretatt både av selve forslagsfristen og av fristen for stortingsbehandling i den første valgperioden. Formålet med den gjeldende forslagsfristen er særlig å ivareta at velgerne får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i forslagene før valget. Formålet med denne forslagsfristen er hovedsakelig å sikre at det er tilstrekkelig tid til å behandle forslaget i komité og avgi innstilling innen fristen for førstegangsbehandlingen i Stortinget. Dette formålet, at velgerne skal få tilstrekkelig tid til å orientere seg om forslagene som skal behandles etter valget, vil bli ivare-

tatt gjennom den foreslåtte fristen for førstegangsbehandlingen i Stortinget.

Forslag fra mindretallet, medlemmet Lundteigen, omtales nærmere i punkt 11.4

## 9.4 Stortingets behandling etter at forslaget er fremsatt

### 9.4.1 BEHANDLINGSMÅTEN VED STORTINGETS FØRSTEGANGSBEHANDLING

Etter Grunnloven § 121 skal et forslag som er fremsatt, «kunngjøres ved trykken», og forslaget skal behandles av Stortinget etter valget, senest innen utløpet av den tredje stortingssesjonen. Ut over dette gir ikke Grunnloven nærmere bestemmelser om hvordan forslaget skal behandles av Stortinget før det behandles i plenum etter valget.

I likhet med representantforslag og proposisjoner fordeler Stortinget grunnlovsforslag til komitébehandling, men for grunnlovsforslag skjer dette først i valgperioden etter at forslagene er fremsatt, normalt relativt kort tid etter at Stortinget er konstituert etter det mellomliggende valget. Etter dagens ansvarsdeling mellom komiteene fordeles grunnlovsforslag til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som gir innstilling til Stortinget.<sup>1</sup>

Hverken Grunnloven eller Stortingets forretningsorden oppstiller krav om at grunnlovsforslag skal komitébehandles før de behandles i Stortinget. Et grunnlovsforslag kan formelt behandles av Stortinget uten at det har vært komitébehandlet. Da vil i så fall stortingsbehandlingen kun skje på grunnlag av forslaget. Det er likevel fast praksis for at grunnlovsforslag komitébehandles. Innstillingen utgjør da grunnlaget for Stortingets behandling.

Saksfordelingen og komitébehandlingen av grunnlovsforslag foregår i hovedsak på samme måte som for representantforslag og proposisjoner. Behandlingen skjer altså i tråd med Stortingets alminnelige saksbehandlingsregler, selv om enkelte av disse ikke gjelder direkte for grunnlovsforslag.

Utvalget mener at førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag i utgangspunktet bør tilsvare dagens behandling etter valget, der forslaget fordeles til komité, som forbereder saken og gir innstilling til Stortinget.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår at fristen for å fremme grunnlovsforslag settes til siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden og kommer til uttrykk direkte i Grunnloven § 121. Med utgangspunkt i dagens praksis antar utvalget at en del grunnlovsforslag vil bli fremsatt tett opp mot denne fristen. Dette er imidlertid en praksis som kan endre seg over tid, og utvalget vil derfor ikke foreslå saksbehandlingsregler som er for nært knyttet til en slik

1. Jf. Stortingets forretningsorden § 14 nr. 8.

praksis. Innenfor rammen av de grunnlovsbestemte fristene, samt de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i Stortingets forretningsorden, må Stortinget selv vurdere hvordan det er mest hensiktsmessig å legge opp behandlingen, på samme måte som i dag.

Utvalget har enkelte betraktninger om hvordan førstegangsbehandlingen i Stortinget kan legges opp. I den grad dagens praksis med å fremsette forslagene tett opp mot fristen vedvarer, mener utvalget at det vil være hensiktsmessig at komiteen påbegynner sin behandling etter utløpet av fristen, når samtlige forslag foreligger. Det vil gjøre det mulig for komiteen å behandle tematisk liknende forslag i sammenheng, og disse vil kunne tas opp i samme innstilling til Stortinget.<sup>1</sup> Herunder kan utredninger, høringer og politiske drøftelser knyttes til flere forslag som hører naturlig sammen. Etter utvalgets syn vil dette kunne virke effektiviserende og frembringe mer omforente og gjennomarbeidede forslag til førstegangsbehandling i Stortinget. En annen fordel er at en samlet oversikt over forslagene vil gi komiteen mulighet til å foreta politiske vurderinger av hvor store ressurser som skal legges ned i behandlingen av de enkelte forslagene, blant annet ut fra utsiktene forslaget har til å bli antatt til annengangsbehandling etter valget.

#### 9.4.2 KOMITÉBEHANDLINGEN

Komiteene er saksforberedende organer for Stortinget. Det er under arbeidet i komiteene at det politiske «grunnarbeidet» utføres, herunder klargjøring av de ulike partienes standpunkter samt inngåelse av kompromisser mv. Resultatet av komiteens saksforberedelse fremkommer i innstillingen til Stortinget med merknader til saken og forslag til vedtak. Innenfor rammen av saken kan komiteen også fremme alternative forslag til forslaget som komiteen ble tildelt til behandling. I henhold til de alminnelige saksbehandlingsreglene kan komiteene avholde muntlige høringer eller invitere til skriftlige høringsinnspill, stille spørsmål til eller anmode om uttalelser fra ansvarlig statsråd og eventuelt be om lovteknisk bistand fra regjeringsapparatet eller andre juridiske miljøer.

Etter utvalgets syn bør de samme prinsippene gjelde for komitébehandlingen av grunnlovsforslag i den første valgperioden. På bakgrunn av at det er en fast og konsistent praksis for at grunnlovsforslag refereres til komitébehandling, ser ikke utvalget grunn til å foreslå særskilte bestemmelser i forretningsordenen om at grunnlovsforslag skal fordeles til komité. Det anses imidlertid hensiktsmessig å foreslå en generell henvisning til bestemmelsene i Stortingets forretningsorden som omhandler fordeling av saker til komiteene, jf. fo. §§ 14 og 22. Dette omtales nærmere under kapittel 10.

Utvalget viser til at komitébehandlingen av grunnlovsforslag i den første valgperioden vil kunne bidra vesentlig til å styrke den politiske og faglige behandlingen av grunnlovsforslag før forslaget tas opp til endelig behandling etter valget. Med utvalgets forslag vil komiteen på dette stadiet i saksbehandlingen kunne foreslå visse endringer og justeringer i det fremsatte forslaget og fremme et revidert forslag i komitéinnstillingen.

Som ledd i komitébehandlingen bør komiteen blant annet vurdere følgende: relevante hensyn bak bestemmelser som foreslås endret eller fjernet, konsekvenser og sammenhenger mellom grunnlovsforslaget og annet lovverk, behov for presiseringer knyttet til anvendelsen av den foreslåtte grunnlovsbestemmelsen, begrunnelse for eventuelle alternative formuleringer av grunnlovsforslaget og hensyn som begrunner den ene formuleringen fremfor den andre.

Dette er ikke en uttømmende angivelse av hvilke forhold som bør vurderes. I en del tilfeller vil også samtlige eller flere av disse forholdene allerede være vurdert i forslaget eller andre grunnlagsdokumenter for forslaget, f.eks. utredninger mv. I så fall er det etter utvalgets syn likevel naturlig at komiteen ettergår vurderingene som er gjort, og eventuelt tilføyer sine egne vurderinger.

#### 9.4.3 KUNNGJØRING OG OFFENTLIG HØRING

Etter Grunnloven § 121 skal grunnlovsforslag «kunngjøres ved trykken». Grunnlovsforslag publiseres fortløpende etter hvert som de blir fremsatt, men kunngjøres også samlet i Stortingets dokumentserie, som nummer tolv («Dokument 12»).

Formålet med det særskilte kravet om kunngjøring er å sikre at forslagene som fremsettes, blir offentlig kjent før valget, slik at velgerne kan gjøre seg kjent med og ta stilling til forslagene.

Dersom det innføres en førstegangsbehandling av grunnlovsforslag slik utvalget foreslår, vil forslagene som fremsettes, ikke nødvendigvis bli vedtatt sendt videre til andre gangs behandling. Dersom et forslag blir antatt til annengangsbehandling etter valget, er det, med den modellen utvalget legger opp til, heller ikke nødvendigvis i samme form eller med nøyaktig samme innhold som det opprinnelige forslaget. Kunngjøring i Dokument 12 av fremsatte forslag i tråd med gjeldende praksis vil altså ikke nødvendigvis gjenspeile forslagene som Stortinget skal ta endelig stilling til etter valget.

Utvalget mener likevel at de opprinnelig fremsatte forslagene bør kunngjøres særskilt, i et samlet dokument, på samme måte som i dag. Det vises særlig til at en samlet oversikt over fremsatte grunnlovsforslag vil gjøre det enklere å orientere seg om forslagene som er fremsatt, og med det legge bedre til rette for offentlig debatt

1. Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd.

og eksterne innspill om de fremsatte forslagene, før førstegangsbehandlingen.

Hensynet bak det nåværende kunngjøringskravet tilsier etter utvalgets syn at det oppstilles en særskilt kunngjøringsplikt for forslagene som antas av Stortinget til annen gangs behandling etter valget. Det er disse forslagene som folket i valg skal ta stilling til. De antatte forslagene bør på samme måte publiseres i en samlet oversikt, men bør i tillegg vise viteringsoversikten samt inneholde henvisninger til komitéinnstillingen og stortingsdebatten, dette for å gi velgerne et best mulig grunnlag for å orientere seg om innholdet i de endelige forslagene og hvordan de ulike partiene stiller seg til dem.

Som nevnt ovenfor, mener utvalget at det som hovedregel vil være ønskelig og hensiktsmessig at fremsatte grunnlovsforslag legges ut til offentlig høring, dette for å muliggjøre offentlig debatt og for å åpne for eventuelle innspill til de fremsatte grunnlovsforslagene fra regjeringen og forvaltningen, relevante fagmiljøer, interessegrupper og andre interesserte. Etter gjeldende regulering i Stortingets forretningsorden er det opp til komiteen som et ledd i behandlingen av den enkelte sak å avgjøre om det skal avholdes skriftlig eller muntlig høring. Mindretallet er gitt særlige rettigheter i den forbindelse, jf. Stortingets forretningsorden § 27 første ledd.

En mulighet er at det oppstilles en regel om at komiteen «bør» sørge for høring av et fremsatt grunnlovsforslag. En slik regel vil kunne fastsettes i Stortingets forretningsorden og medføre at de fleste forslagene blir gjenstand for muntlig eller skriftlig høring. Med fristen for fremsettelse som utvalget har foreslått, vil det være tid til at de fremsatte grunnlovsforslagene refereres til komité og at komiteen kan fatte beslutning om skriftlig høring før Stortinget avbryter forhandlingene i juni. Høringsfrist vil normalt kunne settes til medio oktober, noe som innebærer at potensielle høringsinstanser får tilstrekkelig tid til å utarbeide hørings svar. Muntlige høringer kan eventuelt avholdes når Stortinget har trådt samme om høsten.

Utvalget har kommet til at det ikke er grunn til å fravike de generelle reglene i Stortingets forretningsorden om høringer. Utvalget understreker likevel at det er ønskelig med størst mulig grad av offentlig debatt om grunnlovsforslag, og at det normalt vil være gode grunner til å benytte høringsinstituttet, både for å ivareta demokratihensynet, og for å sikre at forslagene er så godt forberedt som mulig når de tas opp til førstegangsbehandling i Stortinget. Det foreslås derfor lagt inn en formulering i forretningsordenen der det uttrykkes at komiteen som hovedregel bør ta stilling til spørsmål om høring snarlig etter utløpet av fremsettelsesfristen.

## 9.5 Stortingets første behandling i plenum

### 9.5.1 VEDTAK OM AT FORSLAG VEDTAS TIL ANNENGANGSBEHANDLING ETTER VALGET

Utvalgets forslag innebærer at Stortinget i den samme valgperioden som grunnlovsforslaget er fremsatt, treffer vedtak om hvorvidt forslaget skal fremmes til annen gangsbehandling etter valget. Vedtaket vil innebære at et bestemt forslag «godkjennes» til endelig behandling etter valget. Med utgangspunkt i dobbeltvedtaksprosedyren for alminnelige lovvedtak i Grunnloven § 76, samt tidligere forslag om endring av Grunnloven § 121 i, mener utvalget at det første vedtaket best kan betegnes som at Stortinget «vedtar om et endringsforslag skal tas til behandling».

### 9.5.2 FRISTEN FOR FØRSTEGANGSVEDTAKET

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår at § 121 endres slik at det fastsettes at Stortinget skal behandle et fremsatt grunnlovsforslag for første gang senest siste hverdag i april i fjerde sesjon i den valgperioden forslaget blir fremsatt.

### 9.5.3 FORHOLDET MELLOM FØRSTEGANGSVEDTAKET OG DET OPPRINNELIGE FORSLAGET

Den endringsprosedyren som utvalget foreslår, reiser spørsmål om forholdet mellom det opprinnelig fremsatte grunnlovsforslaget og forslaget som eventuelt vedtas tatt opp til endelig behandling etter valget. Problemstillingen oppstår som følge av at det foreslås en frist for å fremme forslaget som nødvendigvis er forut for Stortingets behandling og vedtak om hvorvidt forslaget skal fremmes til endelig behandling i neste valgperiode. For at forslagsfristen skal ha en realitet, må det gjelde et visst krav til identitet mellom forslaget og stortingets førstegangsvedtak. I motsatt fall kan fristen i praksis omgås ved å fremme nye forslag i komitébehandling av forslag som er fremsatt innen fristen.

Formålet med utvalgets forslag er å sikre at grunnlovsforslagene som blir tatt opp til endelig behandling, har vært gjenstand for faglig og politisk behandling i Stortinget, i den første valgperioden. Hensikten er at den innholdsmessige presisjonen og lovtekniske kvaliteten på grunnlovsforslagene forbedres, og at forutsetningene for utøvelse av velgermakt dermed styrkes, særlig ved at førstegangsbehandlingen vil tydeliggjøre innholdet i forslagene og avdekke hvilke partier som stiller seg bak dem. For å realisere disse formålene i størst mulig grad er det en forutsetning at den politiske og faglige behandlingen av forslaget i Stortinget kan medføre at det gjøres endringer og justeringer i det opprinnelige

forslaget. Etter utvalgets syn tilsier dette at det ikke bør gjelde et absolutt krav til identitet mellom det fremsatte grunnlovsforslaget og forslaget som vedtas av Stortinget ved den første behandlingen.

Spørsmål om identitet mellom forslag og vedtak er ikke nytt i Stortingets saksbehandling. Et generelt identitetskrav følger i dag av Stortingets forretningsorden §§ 31 og 40. Bestemmelsene regulerer blant annet kravet til identitet mellom forslag i representantforslag og proposisjoner og komiteens forslag i innstillingen til Stortinget. Komiteen kan fremme alternative forslag i innstillingen, men disse må gjelde «samme sak» som komiteen er tildelt. Dette er forstått som at forslag i innstillingen må ligge innenfor sakens ramme. I praksis forekommer det at Stortinget behandler forslag fra komiteen som ligger noe på siden av saken. Dette er en konsekvens av at kontrollmekanismen ligger i stortingsflertallet, som nok i mange tilfeller heller vil vedta et forslag som det er flertall for, enn å forkaste det av prosessuelle grunner, hvorpå det reviderte forslaget må fremmes i Stortinget og saksbehandles på nytt.

Spørsmålet kommer i en noe annen stilling der spørsmålet om identitet oppstår som følge av en grunnlovfestet fristregel for å fremme grunnlovsforslag. I dette tilfellet må nødvendigvis vedtaket være i samsvar med Grunnlovens foreskrevne regel om forholdet til det opprinnelige forslaget.

Utvalget mener at Stortingets førstegangsvedtak må ha klar forankring i det opprinnelige forslaget. Et forslag bør kunne justeres og endres noe ut fra politiske, faglige og lovtekniske vurderinger og vedtas av Stortinget med justeringene. Det bør etter utvalgets vurdering likevel ikke kunne vedtas et forslag som er markant forskjellig fra det opprinnelige forslaget.

Etter utvalgets syn innebærer dette at eventuelle endringer ikke bør gå ut over hovedinnholdet i forslaget, altså grunntrekkene i forslaget og det overordnede formålet. I mange tilfeller vil nok ikke dette reise særlig tvil. Det kan foretas relativt omfattende språklige og lovtekniske justeringer i et forslag uten at det mister identiteten med det opprinnelige forslaget. I tvilstilfeller vil det nødvendigvis bero på et politisk skjønn hvorvidt et forslag som vedtas, har tilstrekkelige likheter med forslaget som opprinnelig ble fremsatt. Utvalget mener at Stortingets egen vurdering av identitetsspørsmålet, som ledd i plenumsbehandlingen før og etter det mellomliggende valget, vil måtte være avgjørende.

Utvalget anser videre at en slik tilnærming ikke kommer i konflikt med forslagsretten og stortingsrepresentantenes autonomi. Det vil i komitéinnstillingen alltid være mulig å fremsette det opprinnelige forslaget som et mindretallsforslag, som dermed kommer til votering i Stortinget ved førstegangsbehandlingen. I tillegg mener utvalget at forslagsstiller alltid skal kunne kreve at det opprinnelige forslaget tas opp til første-

gangsvotering, dersom det ikke er tatt inn som mindretallsforslag i innstillingen. For å hindre tvil om dette foreslås dette regulert i Stortingets forretningsorden. Se nærmere omtale av dette under kapittel 10 nedenfor.

#### **9.5.4 KRAV TIL OPPSLUTNING VED FØRSTEGANGSBEHANDLINGEN**

Det kreves i dag vedtak i Stortinget med kvalifisert flertall for at Grunnloven skal kunne endres. Det generelle utgangspunktet i Grunnloven er imidlertid at Stortinget treffer vedtak ved alminnelig flertall, der minst halvparten av representantene må delta i voteringen, jf. Grunnloven § 73 andre punktum. Spørsmålet blir hvilket krav til oppslutning som bør gjelde for førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag.

Utvalget ønsker ikke å gjøre endringsprosedyren mer rigid enn den er i dag, og ønsker heller ikke unødig å innskrenke hvilke forslag som blir endelig behandlet av Stortinget. Utvalget mener at det må legges stor vekt på representantenes forslagsrett og autonomi i grunnlovssaker.

Begrunnelsen for et eventuelt krav om alminnelig flertall gjør seg først og fremst gjeldende for endelige (ordinære) vedtak som treffes i valgperioden. I et representativt demokrati må utgangspunktet nødvendigvis være at det er flertallet av de valgte representantene som avgjør. For grunnlovsvedtak er det imidlertid det mellomliggende valget som utgjør den prinsipielt viktigste demokratimekanismen. Førstegangsvedtaket avgjør hvorvidt velgerne skal få ta stilling til forslaget, og gjennom valget bestemmes presumptivt utfallet av den endelige stortingsbehandlingen. På bakgrunn av dette er det ikke åpenbart at det bør gjelde et krav om alminnelig flertall for førstegangsvedtaket. Betenkelighetene som ellers oppstår ved å begrense makten til det demokratisk valgte flertallet, gjør seg derfor ikke så sterkt gjeldende i denne sammenhengen. I lys av norsk forfatningstradisjon, som siden 1814 har bygget på en direkte forslagsrett, vil det dessuten innebære et markant brudd dersom det sittende stortingsflertallet skal ha avgjørende innflytelse på hvilke grunnlovsforslag folket i valg skal kunne ta stilling til. Slik utvalget ser det, er det et gode at folket i valg kan ta stilling til et relativt bredt utvalg av grunnlovsforslag, som ikke kun representerer det sittende stortingsflertallets syn.

Umiddelbart kan det fremstå som om den nåværende ordningen ivaretar dette på en god måte. Problemet er likevel at dagens ordning i praksis ikke realiserer de demokratiske fordelene ved at et mindretall kan fremme grunnlovsforslag til endelig behandling etter valget. En minimumsforutsetning for å realisere dette potensialet er at velgerne før valget er sikret en viss mulighet til å sette seg inn i forslagene og kan gjøre seg kjent med hvilke partier som støtter hvilke forslag. Slik

utvalget ser det, er førstegangsbehandling i Stortinget den klart mest egnede måten å oppnå dette på.

På bakgrunn av dette mener utvalget at et nærmere bestemt mindretall bør kunne treffe vedtak om endelig behandling av grunnlovsforslag etter valget. Utvalget har vurdert hvilket mindretall som bør kreves, særlig alternativene en tredjedel og en fjerdedel.

Med unntak av selve forslagsretten, som tilkommer den enkelte representant, gir ikke Grunnloven positive mindretallsrettigheter. Den gir imidlertid negative mindretallsrettigheter gjennom kvalifiserte flertallskrav, blant annet kravet om to tredjedels flertall for grunnlovsvedtak og kravet om tre fjerdedels flertall for myndighetsoverføring til internasjonale organer Norge er tilsluttet, jf. Grunnloven § 115. Positive mindretallsrettigheter er likevel ikke en ukjent størrelse i Stortingets saksbehandling og gjelder på praktisk viktige områder. I komiteene kan blant annet en tredjedel av medlemmene kreve at det skal avholdes høring i en sak.<sup>1</sup> Videre kan en tredjedel av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen igangsette kontrollsak av eget tiltak.<sup>2</sup>

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, viser til at en tredjedels flertall er det mest utbredte mindretallskravet i den parlamentariske saksbehandlingen. Selv om mindretallskravet for å anta grunnlovsforslag og for å hindre endelige grunnlovsvedtak ikke nødvendigvis må være sammenfallende, mener flertallet i utvalget at det fremstår naturlig at den positive og den negative mindretallsretten speiler hverandre.

Utvalgets flertall mener at det bør kreves minst en tredjedel av de avgitte stemmene for å vedta at et grunnlovsforslag skal endelig behandles etter valget. En slik mindretallsrett vil etter flertallets syn ivareta de mest sentrale fordelene med den nåværende ordningen, samtidig som den vil løse grunnproblemene som skyldes at forslagene ikke blir behandlet i Stortinget før de blir bindende for den endelige grunnlovsbehandlingen etter valget.

Forslag fra utvalgets mindretall er omtalt under punkt 11.4 nedenfor.

### 9.5.5 QUORUM

I Grunnloven § 73 tredje punktum fremgår det at grunnlovsforslag bare kan behandles hvis to tredjedeler av representantene er til stede i Stortinget. Etter ordlyden vil kravet om at minst to tredjedeler av representantene skal være til stede, også gjelde for førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag. Utvalget mener at dette i utgangspunktet er en hensiktsmessig regel, gitt vik-

tigheten av grunnlovssaker. Det særlige kravet om quorum vil dessuten bidra til å gi velgerne en bedre samlet oversikt over hvem som har stemt for og imot forslaget, før valget.

En mulig ulempe med et krav om at to tredjedeler av Stortinget må være til stede under førstegangsbehandlingen, er at det gir mulighet for parlamentarisk obstruksjon – dette særlig i lys av at det foreslås et krav om en tredjedels oppslutning for å vedta forslaget til endelig behandling. Hvis mer enn en tredjedel av representantene unnlater å møte i Stortinget, vil ikke Stortinget være vedtaksdyktig ved førstegangsbehandlingen, og forslaget kan ikke vedtas selv om en annen tredjedel av representantene støtter forslaget.

Muligheten for obstruksjon foreligger ikke for grunnlovsbehandlingen etter valget. Hvis to tredjedeler av Stortinget ønsker å vedta en grunnlovsendring, så vil de samme representantene kunne møte i Stortinget, som da er vedtaksdyktig.

Fra 1814 til 1926 var det et generelt krav at to tredjedeler av stortingsrepresentantene måtte være til stede i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget for at de skulle treffe alminnelige flertallsvedtak. I 1926 ble dette kravet først endret til tre femtedeler, og i 1931 ble det någjeldende kravet om tilstedeværelse av halvparten av representantene innført. Bakgrunnen for disse endringene var å sikre seg mot obstruksjon, konkret begrunnet i frykten for at et revolusjonært parti med over en tredjedel av Stortingets medlemmer skulle kunne sette Stortinget ut av funksjon.<sup>3</sup>

I Grunnloven § 115 om myndighetsoverføring til internasjonale organer er det også krav om at to tredjedeler av stortingsrepresentantene er til stede. Bestemmelsen oppstiller et krav om tre fjerdedels flertall, og dermed kan parlamentarisk obstruksjon forhindres.

Grunnlovens bestemmelser om quorum og flertallskrav innebærer gjennomgående at det ikke er mulighet for parlamentarisk obstruksjon. Utvalgets forslag bryter med denne systematikken. På den andre siden har stortingsrepresentantene plikt til å møte i Stortinget for at Stortinget skal være vedtaksdyktig, og parlamentarisk obstruksjon vil for representantene som deltar, innebære et brudd på konstitusjonelle plikter som kan medføre straffansvar. Bestemmelsene om quorum og flertallskrav i komiteene utelukker ikke obstruksjon. For at komiteene skal være vedtaksdyktige, er det et krav at minst tre femtedeler av medlemmene er til stede, rundet opp til nærmeste hele tall. Samtidig er hovedregelen at komiteen treffer vedtak ved alminnelig flertall.<sup>4</sup> For enkelte avgjørelser er det kun krav om en tredjedels fler-

1. Jf. Stortingets forretningsorden § 27 første ledd.

2. Jf. Stortingets forretningsorden § 15 andre ledd.

3. Frede Castberg, Norges statsforfatning Bind I, 3. utgave, Oslo 1964, s. 286.

4. Jf. Stortingets forretningsorden § 26 første og andre ledd.



tall, f.eks. om det skal avholdes høring i saken.<sup>1</sup> Konsekvensene av obstruksjon i komiteene kan alltid unngås ved vedtak i Stortinget så lenge det er krav om alminnelig flertall, men kan ikke helt unngås der det er krav om en tredjedels flertall i komiteen. F.eks. kan en tredjedel av kontroll- og konstitusjonskomiteen åpne kontrollsak av eget tiltak, men ved obstruksjon må det samme vedtaket treffes ved alminnelig flertall i Stortinget, noe som ikke lar seg gjennomføre hvis mindre enn halvparten av Stortinget vil åpne kontrollsak. Dermed er det mulighet for reell obstruksjon av mindretallsretten til å igangsette kontroll saker. Dette er imidlertid ikke noe som skjer i praksis, selv om det politiske flertallet kunne hatt en politisk interesse av det.

På grunnlag av konstitusjonell praksis og tradisjon kan ikke utvalget se at den vil være en reell fare for obstruksjon ved førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag. Ikke bare vil en slik handling innebære et brudd på konstitusjonelle plikter, men den vil også frata folket i valg muligheten til å ta stilling til grunnlovsforslag. Den vil dermed få såpass betydelige politiske og konstitusjonelle konsekvenser at utvalget ikke kan se at den vil bli brukt som et virkemiddel.

Hvis en slik situasjon likevel skulle oppstå, antar utvalget at betingelsene vil være såpass ekstraordinære at det kan aktualisere spørsmål om konstitusjonell nødrett for å hindre virkningene av obstruksjonen. Vurderingen av om et forslag skal tas opp til endelig behandling etter valget i et slikt tilfelle, med grunnlag i konstitusjonell nødrett, må nødvendigvis vurderes av Stortinget etter valget. Utvalget mener ikke at dette på noen måte skal være kurant, men viser til historiske eksempler der grunnlovsprosedyren har blitt fraveket på grunn av helt ekstraordinære omstendigheter.

### 9.5.6 PLIKT TIL Å BEHANDLE FORSLAG FØR VALGET

Utvalget foreslår at det kun er forslag som er fremsatt innen fristen, som kan og skal behandles av Stortinget i den samme valgperioden som forslaget er fremsatt. Stortingsflertallet skal altså ikke kunne trenere førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag slik at det ikke blir tatt opp til behandling i valgperioden det er fremsatt.

## 9.6 Stortingets behandling etter valget

Stortingets endelige grunnlovsvedtak må ha samme ordlyd som forslaget som før valget ble vedtatt til andre gangs behandling. Dette er en endring fra i dag, hvor det er det fremsatte forslaget som tas opp til votering etter valget. Utvalget foreslår for øvrig at regulering og praksis

knyttet til Stortingets behandling av grunnlovsforslag etter det mellomliggende valget videreføres som i dag.

I dag følger kontroll- og konstitusjonskomiteen de alminnelige saksbehandlingsreglene i Stortingets forretningsorden ved behandling av grunnlovsforslag. Utvalget foreslår i utgangspunktet at dette videreføres, med noen justeringer, behandlet i kapittel 10 nedenfor.

## 10. Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden

### 10.1 Bestemmelse om behandlingen av grunnlovsforslag

Stortingets forretningsorden (fo.) inneholder i dag ingen særskilte saksbehandlingsregler for grunnlovsforslag, bortsett fra at det i fo. § 38 er regulert hvordan grunnlovsforslag (rent praktisk) fremsettes. Det er her fastsatt at fremsettelse av grunnlovsforslag «bør i alminnelighet skje ved begynnelsen eller slutten av et møte. Grunnlovsforslag og representantforslag innleveres til Stortingets administrasjon senest kl. 08.30 den dag forslaget skal fremsettes i møte». Det er også fastslått at grunnlovsforslag (og representantforslag), sammen med eventuell begrunnelse, snarest skal gjøres tilgjengelig for representantene i papirutgave eller elektronisk form, samt at grunnlovsforslag (i motsetning til representantforslag) ikke kan trekkes tilbake etter at Stortinget har vedtatt at det skal trykkes og kunngjøres.

Utvalget mener gjeldende regulering i § 38 bør videreføres. I tillegg bør det etter utvalgets vurdering foreslås en egen bestemmelse om behandling av grunnlovsforslag i Stortingets forretningsorden, selv om en slik regulering i noen grad vil avvike fra øvrig systematikk i Stortingets forretningsorden, hvor komiteenes saksbehandling følger av de generelle bestemmelsene. Det er i dag kun «særlige forhold» ved behandling av representantforslag (Dokument 8-forslag) og behandlingen av lovforslag i plenum som er regulert i egne bestemmelser: Det finnes i dag en bestemmelse i fo. § 30 første ledd om behandling av representantforslag, som retter seg mot komiteene, der det blant annet er regulert i hvilke tilfeller et slikt forslag skal sendes til regjeringen til uttalelse. Videre er det i fo. § 42 en egen bestemmelse om Stortingets plenumsbehandling av lovforslag, som regulerer behandling av lovforslag uten komitébehandling, anmodningsforslag i forbindelse med lovforslag samt enkelte særregler knyttet til forslag fremsatt ved annen gangsbehandling av lovforslag. I tillegg er det en særlig regulering av budsjettsaker i fo. § 43 og saker om konstitusjonelt ansvar i fo. § 44. Det fremgår videre av fo. § 48 andre ledd siste punktum at representantforslag som

1. Jf. Stortingets forretningsorden § 27 første ledd.

ikke er ferdig behandlet i den valgperioden de ble fremsatt, bortfaller. Ingen av disse bestemmelsene er imidlertid relevante for behandlingen av grunnlovsforslag.

Utvalget er kommet til at det anses mest hensiktsmessig å foreslå en egen saksbehandlingsregel om grunnlovsforslag i Stortingets forretningsorden for å synliggjøre den prosedyren som følges ved behandling av grunnlovsforslag samt sikre en enhetlig behandling av disse forslagene. Utvalget foreslår på denne bakgrunn en ny bestemmelse, § 30 a, hvor særskilte forhold ved kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av grunnlovsforslag blir regulert. En slik løsning vil innebære en viss grad av dobbeltbehandling, i og med at komiteens behandling av grunnlovsforslag i utgangspunktet følger reglene for komiteens ordinære saksbehandling. Dette er forsøkt løst ved å i størst mulig grad henvisse til andre bestemmelser i forretningsordenen der dette er relevant. Videre mener utvalget det er særlig aktuelt å regulere spørsmålet om identitet og i hvilken grad det kan fremsettes forslag i komiteens innstilling til Stortinget for førstegangsbehandlingen i plenum. Det vil også være behov for å regulere hvordan et fremsatt grunnlovsforslag skal kunne fremmes på nytt til votering i salen i de tilfeller hvor det under komitébehandlingen er foretatt endringer i forslaget og forslagsstiller ønsker å opprettholde sitt opprinnelige forslag, men ikke sitter i komiteen og dermed ikke kan fremme det som mindretallsforslag i komiteens innstilling. Dette vil kun være aktuelt ved førstegangsbehandlingen av forslaget. Ved andregangsbehandlingen av et grunnlovsforslag er det kun de forslagene Stortinget før valget har vedtatt at skal gå videre til behandling, som tas opp til votering – og ordlyden må være identisk med de forslagene som Stortinget ga sin tilslutning til ved førstegangsbehandlingen.

## 10.2 Forslag til ny § 30 a i Stortingets forretningsorden

«§ 30 a *Særlig om komiteens behandling av grunnlovsforslag*

Fremsatte grunnlovsforslag fordeles til komité i medhold av bestemmelsen i § 22, jf. § 14.

Komiteen bør så snart som mulig etter at et grunnlovsforslag er mottatt til første gangs behandling, treffe beslutning om høring, herunder om det skal inviteres til skriftlige høringsinnspill i medhold av § 27 a. Slik beslutning fattes etter de alminnelige reglene i § 27 første og annet ledd.

En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at det ved førstegangsbehandling av et grunnlovsforslag sendes brev til regjeringen med anmodning om regjeringens vurdering av ett eller flere forslag. Dette kan også omfatte anmodning om lovteknisk bistand. På samme måte kan en tredjedel av komiteens medlemmer beslutte å sende et grunnlovsforslag til eksterne fagpersoner for nærmere vurdering.

Komiteen gir innstilling til Stortinget i tråd med bestemmelsene i § 31, med tilråding om et grunnlovsforslag bør tas opp til annengangsbehandling etter neste stortingsvalg. Hvis komiteen mener at Stortinget ikke bør gi sin tilslutning til at et forslag tas opp til andre gangs behandling, gis innstilling med tilråding om at forslaget forkastes.

Slik innstilling skal gis i samme valgperiode som et grunnlovsforslag er fremsatt, og senest før tredje uke i april i siste sesjon i valgperioden. Komiteen kan i sin innstilling tilrå annengangsbehandling av et grunnlovsforslag som i enkeltheter avviker fra det opprinnelig fremsatte forslaget, så lenge det ligger innenfor forslagets ramme. I et slikt tilfelle tas det opprinnelig fremsatte forslaget opp til avgjørelse sammen med innstillingen når forslagsstiller krever det.

Det er ikke anledning til å fremme andre forslag vedrørende samme sak etter at komiteen har avgitt innstilling, sml. § 40 første ledd.

Ved behandling av et grunnlovsforslag som Stortinget har vedtatt tatt opp til andre gangs behandling, gir komiteen innstilling med tilråding om hvorvidt forslaget bør godkjennes eller forkastes. Komiteens tilråding må gjelde et forslag som er likelydende med det forslaget som Stortinget i foregående valgperiode vedtok å ta opp til andre gangs behandling.»

## 11. Endringer i Grunnloven § 121

### 11.1 Forslag til endringer

Utvalget anbefaler relativt omfattende endringer av nåværende § 121. Utvalget har vurdert det som mest hensiktsmessig å utarbeide endringsforslaget i moderne språkdrakt i tråd med forslaget i Dokument 19 (2011–2012), Rapport fra Grunnlovsspråkutvalget om utarbeidelse av språklig oppdaterte tekstversjoner av Grunnloven på bokmål og nynorsk. Utvalgets forslag innebærer dermed også en språklig modernisering av hele Grunnloven § 121.

### 11.2 Forslag fra utvalgets flertall

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, anbefaler at det blir foreslått følgende endringer i Grunnloven § 121:

Bokmål:

«Viser erfaring at noen del av denne kongeriket Norges Grunnlov bør endres, skal *endringsforslag* fremsettes *innen siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden og offentliggjøres. En tredjedel av Stortinget vedtar, innen siste hverdag i april det fjerde året i samme valgperiode, om et endringsforslag skal tas til behandling etter neste valg. Et slikt forslag kan i enkeltheter avvike fra det fremsatte forslaget. Endringsforslag vedtatt til behandling kunngjøres samlet.*

*Det tilkommer Stortinget først etter neste valg, før siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden, å be-*

stemme om den foreslåtte *endring skal* finne sted eller ei. *En slik endring må være likelydende med endringsforslag vedtatt til behandling av Stortinget før valget og må aldri* motsi denne Grunnlovs prinsipper, men bare angå slike modifikasjoner i enkelte bestemmelser som ikke *endrer* denne konstitusjons *ånd*. To tredjedeler av Stortinget *må* være enige i en slik *endring*.

En grunnlovsbestemmelse *som er vedtatt på denne måte, skal* underskrives av Stortingets president og sekretær og sendes kongen til kunngjøring ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges Grunnlov.»

Nynorsk:

«Viser røynsla at nokon del av denne grunnlova for Kongeriket Noreg bør endrast, skal framlegget om endring leggjast fram innan siste kvardagen i mai i det tredje året i valperioden og offentleggjerast. Ein tredjedel av Stortinget vedtek, innan siste kvardagen i april i det fjerde året i same valperioden, om eit endringsframlegg skal takast opp til behandling etter neste val. Eit slikt framlegg kan i somt vike av frå det framlegget som fyrst var gjort. Dei endringsframlegga som er vedteke til behandling, skal kunngjerast samla.

Det er fyrst etter neste val, før siste kvardagen i mai i det tredje året i valperioden, Stortinget avgjer om endringa skal gjerast eller ikkje. Ei slik endring må vere einslydande med endringsframlegg som er vedteke til behandling av Stortinget før valet og må aldri stri mot prinsippa i denne grunnlova, men berre gjelde modifikasjonar i einskilde føresegnar som ikkje endrar ånda i denne konstitusjonen. To tredjedelar av Stortinget må vere samde i ei slik endring.

Ei grunnlovsføresegn som er vedteken på denne måten, skal underskrivast av Stortingets president og sekretær og sendast til kongen til kunngjering på prent som gjeldande føresegn i Kongeriket Noregs grunnlov.»

### 11.3 Merknader til endringene

Første punktum er en videreføring av gjeldende § 121, med tillegg av en ny frist for å fremme grunnlovsforslag. Fristen foreslås fastsatt ved en bestemt dag, slik at den ikke lenger beror på når Stortinget avbryter forhandlingene, trer sammen og konstituerer seg. Sammenholdt med forslagsretten i Grunnloven § 76 innebærer fristen at stortingsrepresentanter og regjeringen har rett til å fremme grunnlovsforslag til og med den siste hverdagen i mai det tredje året i valgperioden. Dette medfører at Stortinget må være samlet på denne dagen. Bestemmelsen tydeliggjør at alle fremsatte grunnlovsforslag skal offentliggjøres. Ordet «offentliggjøres» er valgt for å understreke betydningen av at fremsatte forslag skal være offentlige og gjøres allment tilgjengelige. Dette er ment å ha det samme meningsinnhold som det nåværende og videreførte begrepet «kunngjøring». Med

utvalgets forslag vil ikke alle de fremsatte forslagene nødvendigvis bli vedtatt til annengangsbehandling etter valget. For å unngå tvil om hvilke forslag som skal legges frem for folket i valg, foreslås det å benytte begrepet «kunngjøring» kun i relasjon til de forslagene som vedtas tatt opp til andre gangs behandling. Det foreslås videre regulert at disse skal kunngjøres samlet.

Andre punktum fastsetter at Stortinget vedtar «om et endringsforslag skal tas til behandling etter neste valg». Dette innebærer at Stortinget, på grunnlag av de fremsatte forslagene, må treffe vedtak for at et forslag skal behandles av Stortinget etter valget. At Stortinget «vedtar» om forslaget skal tas til behandling, innebærer at det godkjennes i første omgang, på grunnlag av stortingsbehandling og votering, med den virkning at det legges frem for endelig votering og vedtak etter det påfølgende stortingsvalget. Det innebærer ikke at Grunnloven endres med det første vedtaket. Det er «[e]n tredjedel av Stortinget» som kan vedta at en foreslått grunnlovsendring går til andre gangs behandling. På samme måte som ordlyden «to tredjedeler av Stortinget» i andre ledd skal dette forstås som andelen av representantene som deltar i behandlingen, og ikke som en andel av samtlige stortingsrepresentanter. Stortingets førstegangsbehandling gjelder «Grunnlovsforslag», jf. Grunnloven § 73 siste punktum, og minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må derfor være til stede for at Stortinget skal være vedtaksdyktig. Forslag som ikke får en tredjedel av stemmene, blir forkastet og blir ikke annengangsbehandlet av Stortinget etter valget. Forslag som blir forkastet i førstegangsbehandlingen, kan ikke fremmes til ny førstegangsbehandling før etter stortingsvalget.

Andre punktum oppstiller også en frist for Stortingets førstegangsbehandling av forslagene som er fremsatt innen forslagsfristen i den samme valgperioden. Stortinget har plikt til å behandle og votere over rettidig fremsatte forslag innen utløpet av april i siste stortings sesjon i valgperioden. Fristen skal ivareta at velgerne, før stortingsvalget, har tid og anledning til å sette seg inn i forslagene som skal behandles etter valget, samt orientere seg om hvilke partier som støtter de ulike forslagene.

I tredje punktum fremgår det videre at den foreslåtte grunnlovsendringen som vedtas til andre gangs behandling, «i enkeltheter kan avvike» fra forslaget som ble fremsatt i Stortinget. Dette innebærer at det fremsatte forslaget og forslaget som det tas stilling til i førstegangsvedtaket, ikke må ha identisk innhold. Det forslaget som vedtas til annen gangs behandling, kan bare avvike fra det opprinnelige forslaget i «enkeltheter». Dette er avvik som ikke endrer hovedsubstansen i det opprinnelige forslaget, herunder kjerneområdet for hva forslaget regulerer, og på hvilken måte. Samtidig må det være en viss adgang til å utfylle og endre ordlyden i forslaget for å klargjøre spørsmål som ikke er løst i det opprinne-

lige forslaget, eller for å oppnå politiske kompromisser. Det vises til utvalgets drøftelse under punkt 9.5.3.

Etter Grunnloven § 84 skal grunnlovsforslag og endelige grunnlovsforslag kunngjøres løpende etter hvert som de henholdsvis fremsettes og vedtas. Siste punktum i første ledd er i hovedsak en videreføring av det særskilte kravet til kunngjøring av grunnlovsforslag, men presiserer at de forslagene som er vedtatt til andre gangs behandling, skal kunngjøres i en samlet oversikt, dette for å sikre at offentligheten gis god oversikt over hvilke grunnlovsendringer som skal endelig behandles etter valget.

Andre ledd første punktum innebærer at Stortinget etter mellomliggende valg og innen samme frist som gjelder for å fremme grunnlovsforslag i denne valgperioden, skal behandle de grunnlovsforslagene som ble vedtatt tatt til behandling av Stortinget før valget. Sammenfallet mellom fristen for å fremsette forslag og anngangsbehandling muliggjør at forslag som ikke oppnår to tredjedels flertall, kan fremmes på nytt i samme valgperiode. Ved andregangsbehandlingen er Stortinget bundet av ordlyden i forslaget slik det ble formulert i vedtaket før valget, som enten vedtas eller forkastes nøyaktig slik det foreligger.

I andre ledd siste punktum er ordet «bør» foreslått erstattet med ordet «må» for at bestemmelsen språklig skal gjenspeile at Grunnloven ikke kan endres uten at forslaget får to tredjedeler av stemmene.

## 11.4 Forslag fra utvalgets mindretall

### 11.4.1 INNLEDNING

Utvalgets mindretall, medlemmet Per Olaf Lundteigen, tilslutter seg den samme hovedmodellen som utvalgets flertall, men med enkelte modifikasjoner.

### 11.4.2 MINDRETALLETS FORSLAG TIL ENDRING I GRUNNLOVEN § 121

Bokmål:

«Viser erfaring at noen del av denne kongeriket Norges Grunnlov bør *endres*, skal *endringsforslag* fremsettes på første, annet eller tredje storting etter et nytt valg og kunngjøres ved trykken. Forslag som støttes av *en fjerdedel* av Stortingets medlemmer, *kunngjøres innen siste hverdag i april måned i det fjerde året i valgperioden* og legges frem for valgtetinget. Slike forslag kan i enkeltheter avvike fra de forslag som opprinnelig ble fremsatt.

Det tilkommer det første, annet eller tredje storting etter neste valg å bestemme om den foreslåtte *endring* skal finne sted eller ei. *En slik endring må likevel* aldri motsi denne Grunnlovs prinsipper, men bare angå slike modifikasjoner i enkelte bestemmelser som ikke *endrer* denne konstitusjons ånd, og to tredjedeler av Stortinget *må* være enige i en slik *endring*.

En grunnlovsbestemmelse *som er vedtatt på denne måte*, underskrives av Stortingets president og sekretær og sendes kongen til kunngjøring ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges Grunnlov.»

Nynorsk:

«Viser røynsla at nokon del av denne grunnlova for Kongeriket Noreg bør endrast, skal framlegget om endring leggjast fram på det fyrste, andre eller tredje stortinget etter eit nytt val og kunngjerast på prent. *Framlegg som er stødde av ein fjerdedel av Stortinget, skal kunngjerast innan siste kvardagen i april månad i det fjerde året i valperioden og leggjast fram for valtinget. Slike framlegg kan i somt vike av frå dei framlegga som opphavleg var gjorde.*

Det er fyrst det fyrste, andre eller tredje stortinget etter neste val som avgjer om endringa skal gjerast eller ikkje. Ei slik endring må likevel aldri stri mot prinsippa i denne grunnlova, men berre gjelde modifikasjonar i einskilde føresegnar som ikkje endrar ånda i denne konstitusjonen, og to tredjedelar av Stortinget må vere samde i ei slik endring.

Ei grunnlovsføresegn som er vedteken på denne måten, skal underskrivast av Stortingets president og sekretær og sendast til kongen til kunngjering på prent som gjeldande føresegn i Kongeriket Noregs grunnlov.»

### 11.4.3 BAKGRUNNEN FOR MINDRETALLETS FORSLAG

Hovedhensynet bak forslaget er at Grunnloven § 121 må endres fordi dagens tekst ikke tillater endringer av fremsatte forslag. Mindretallets forslag til grunnlovsformulering er i hovedsak en tilslutning til utvalgets forslag til ny grunnlovsprosedyre, men med et bedre og langt enklere språklig uttrykk. Det er et viktig overordnet hensyn å holde grunnlovsteksten så enkel og presis som mulig.

Mindretallet mener at forslag som støttes av en fjerdedel – ikke en tredjedel – av Stortingets medlemmer skal kunngjøres innen siste hverdag i april i det fjerde året i valgperioden og legges frem for valgtetinget. I dag er det ingen siling av hvilke grunnlovsforslag som kommer til endelig avgjørelse i det storting som velges etter et mellomliggende valgting. Mindretallet er enig i behovet for å begrense antall forslag som kommer til endelig behandling, men mener at terskelen blir for høy dersom det stilles krav om tilslutning fra en tredjedel av Stortingets medlemmer. Etter mindretallets mening vil allerede en fjerdedel – minst 28 representanter – være en kraftfull innstramming når dagens krav bare er én representant.

Mindretallet mener at endringer i frister for når Stortingets administrasjon tilrettelegger for støtte til arbeidet med grunnlovsforslag, når det avholdes stortingsmøte for å fremme grunnlovsforslag, og når kontroll- og

konstitusjonskomiteen starter behandlingen av nye grunnlovsforslag, ikke krever endring i grunnlovsteksten. Dette er i hovedsak internadministrative forhold som mindretallet mener best reguleres i Stortingets forretningsorden. Mindretallet foreslår derfor å beholde dagens første punktum i § 121 i sin opprinnelige form med enkelte språklige oppdateringer.

Samtidig foreslår mindretallet en endring i Stortingets forretningsorden som går ut på at bare grunnlovsforslag som fremmes før siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden, vil bli gjenstand for grundig behandling i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Dette vil også øke muligheten for å oppnå støtte fra en fjerdedel av stortingsrepresentantene. Forretningsordenen må også spesifisere at det skal avholdes et stortingsmøte med dette på agendaen samme dag, og at behandlingen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité starter opp umiddelbart etter at forslagene er fremmet. Dette åpner for at grunnlovsforslag formelt kan fremmes frem til det tidspunkt som fremgår av teksten i Grunnloven, men forslag som kommer innenfor fristen i forretningsordenen vil få en grundigere behandling. Det vil altså være fordelaktig for forslagsstilleren å holde seg innenfor fristene i forretningsordenen for å få gjennomslag for sitt grunnlovsforslag. Derfor mener mindretallet at slike internadministrative endringer skaper et tilstrekkelig politisk press for å holde fristene uten å måtte endre Grunnlovens tekst.

Hvis Stortinget legger opp til en prosedyre der et mindretall av representantene må gi sin tilslutning til et grunnlovsforslag for at det skal gå til behandling etter et valg, er det svært viktig at denne tilslutningen *ikke* omtales i grunnlovsteksten som et vedtak. En slik bruk av vedtaksbegrepet rokker ved Grunnlovens grunnleggende premiss om at Stortinget fatter vedtak gjennom flertallsvotering. Derfor omtaler mindretallsforslaget Stortingets beslutning om å gi tilslutning til grunnlovsvedtak før valget som «forslag som støttes av en tredjedel av Stortingets medlemmer». Spørsmålet om i hvilken form en slik tilslutning kommer til uttrykk gjennom avstemning i Stortinget, reguleres etter mindretalls syn best i Stortingets forretningsorden.

Flertallets forslag til grunnlovsformulering inneholder to ulike vedtaksbegreper. I første og andre ledd er vedtaket som omtales, Stortingets prosedyre der en fjerdedel eller en tredjedel av medlemmene må gi sin tilslutning til et grunnlovsforslag for at det skal behandles etter et valg. Vedtaket som omtales i tredje ledd, er et grunnlovsmessig flertall etter annet ledd siste punktum. Hvis ordet «vedtak» benyttes om så vidt grunnleggende ulike beslutningsprosesser i Stortinget, blir grunnlovsteksten upresis og forvirrende.

Mindretallets forslag benytter begrepet «valgtinget», som understreker valgets rolle som øverste konstituerende makt i tråd med folkesuverenitetsprinsippet. Dette be-

grepet har gamle røtter og ble senest brukt ved Stortingets behandling av Innst. 411 S (2021–2022) om Grunnlovsforslag om endringer av Grunnloven §§ 14, 50, 53 til 64, 71 og 72 (Valgløvtvalgets forslag i NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg – ny valglov), se §§ 50 og 54.

#### 11.4.4 BEHOV FOR ENDRINGER I STORTINGETS FORRETNINGSORDEN

Følgende forhold må reguleres i Stortingets forretningsorden, ut over det som er beskrevet i flertallets forslag, under en egen overskrift om Stortingets behandling av grunnlovsforslag:

- Frist for å fremme grunnlovsforslag siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden med et fastsatt stortingsmøte med dette på agendaen samme dag.
- Prosedyrer for kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid med å vurdere innholdet i de fremlagte forslagene, som starter rett etter den interne fristen for å fremlegge grunnlovsforslag siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden.
- Alle grunnlovsforslag som fremmes innen utgangen av tredje storting, kunngjøres ved trykken i et eget skriftlig dokument. Tilsvarende kunngjøres ved trykken et nytt dokument med de forslag som oppnår tilstrekkelig støtte fra en fjerdedel av Stortingets medlemmer og derved skal legges frem for det kommende valgtinget.
- Prosedyrer for hvordan Stortinget gjennom votering kan støtte grunnlovsforslagene med en fjerdedel av Stortingets medlemmer.

## 12. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag vil medføre endringer i Stortingets saksbehandling ved behandlingen av grunnlovsforslag. Dersom det innføres en tottrinnsprosedyre med komitébehandling både før og etter mellomliggende valg, vil dette medføre økt arbeidsbyrde for både plenum og kontroll- og konstitusjonskomiteen samt Stortingets administrasjon. Det kan heller ikke utelukkes at regjeringens utredningsapparat i større grad vil bli involvert ved behandlingen av grunnlovsforslag – både i utredningsfasen og i forbindelse med komitébehandlingen – selv om utvalget ikke foreslår noen formelle endringer i forholdet mellom Stortinget og regjeringen i den forbindelse.

Det at det foreslås å gå fra én til to *voteringer* over forslag om å endre Grunnloven, må isolert sett antas å innebære en svært begrenset økning i arbeidsmengde for plenum og administrasjonen, selv om man etter utvalgets forslag vil få både førstegangsbehandling og anengangsbehandling av fremsatte grunnlovsforslag i

samme valgperiode. Komitébehandlingen i to runder vil imidlertid innebære en ikke uvesentlig økt belastning for komiteen og det administrative støtteapparatet.

Utvalgets forslag innebærer at det fortsatt vil være opp til komiteen å avgjøre om det skal inviteres til skriftlige høringsinnspill og/eller avholdes muntlig høring om fremsatte grunnlovsforslag. Utvalget antar samtidig at hovedregelen bør være at fremsatte forslag legges ut for skriftlige høringsinnspill. Dette vil nødvendigvis medføre en viss arbeidsbyrde for komiteen og administrasjonen, særlig i forbindelse med mottak og vurdering av innkomne høringsinnspill. Det er likevel utvalgets vurdering at dette vil kunne bidra til et bedre faglig grunnlag for vurderingen av hvilke av de fremsatte grunnlovsforslagene som bør antas til andre gangs behandling.

Utvalgets foreslåtte tidslinje for førstegangsbehandlingen av forslag vil innebære en mer intensivt saksbehandling enn det som er tilfellet i dag. De siste årene har det vært fremsatt om lag 30–40 grunnlovsforslag i hver valgperiode, og etter gjeldende prosedyre blir kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid med innstillingene knyttet til disse forslagene fordelt på tre sesjoner. Utvalgets forslag til endringer i § 121 vil innebære at kontroll- og konstitusjonskomiteen skal utar-

beide innstilling senest innen midten av april i siste sesjon i en valgperiode – i realiteten vil dette si at alle fremsatte forslag skal behandles i løpet av i underkant av ett år.

Det må på denne bakgrunn antas at det vil kunne være behov for at det stilles forsterkede administrative ressurser til komiteens disposisjon, særlig i de periodene hvor komiteen foretar førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslagene. Det vil her særlig kunne være behov for bistand til lovteknisk gjennomgang av forslag samt eventuelle ytterligere utredninger knyttet til eventuelle alternative formuleringer og innretninger på grunnlovsforslaget.

Utvalgets overordnede hensikt er at den foreslåtte prosedyren skal bidra til mer gjennomarbeidede forslag, med grundigere forarbeider og klarere politiske føringer som velgerne kan benyttes seg av når de skal ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag i forbindelse med stortingsvalg. Det er ikke utvalgets intensjon at den foreslåtte endringen i § 121 skal medføre noen økning eller reduksjon i antallet grunnlovsforslag som det voteres endelig over i plenum.

Utvalgets forslag antas ikke å medføre økte økonomiske kostnader av vesentlig betydning. Eventuelle endringer i behovet for administrative ressurser må løses innenfor gjeldende budsjettammer.



