



Grunnlovsforslag 19

(2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Erik Skutle og Per Olaf Lundteigen

Dokument 12:19 (2015–2016)

Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Erik Skutle og Per Olaf Lundteigen om endring i § 89 (domstolskontroll med lover mv.)

Til Stortinget

Bakgrunn

Dagens grunnlovsbestemmelse om domstolskontroll med lover mv. ble vedtatt av Stortinget 1. juni 2015 (Innst. 263 S (2014–2015)), jf. Dokument 12:30 (2011–2012). Bestemmelsen lyder:

«I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven.»

Forslaget om å ta en slik bestemmelse inn i Grunnlovens tekst, ble utsatt ved Stortingets behandling av den nye del E (menneskerettigheter) i mai 2014. Det ble hentet frem igjen og vedtatt i forbindelse med 200-årsjubileet for Høyesterett våren 2015.

Vedtaket formål var ikke å innføre noe nytt i Norges statsskikk, men å la det systemet for domstolskontroll med lover og forvaltningsvedtak som hadde vokst frem i praksis gjennom nærmere 200 år, komme til uttrykk. I samsvar med dette inneholdt innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen viktige bemerkninger om hvordan den nye bestemmelsen skulle tolkes for å oppfylle formålet om å kodifisere en ordning som allerede hadde vært praktisert gjennom mange år. På enkelte punkter innebar dette presiseringer som var nødvendige for å unngå at bestemmelsen ble tatt på ordet.

Nærværende forslag om å endre teksten i § 89 tar ikke sikte på å rokke ved Stortingets vilje til å la sys-

temet for domstolskontroll komme til uttrykk i Grunnlovens tekst. I samsvar med formålet om å grunnlovsfeste den etablerte ordningen, tar forslaget heller ikke sikte på å endre bestemmelsens saklige innhold.

Formålet er utelukkende å gjøre det mulig for det storting som skal velges i september 2017, å bringe paragrafens ordlyd bedre i samsvar med dens tilsiktede meningsinnhold.

En slik endring kan i første rekke begrunnes ut fra et ønske om at nettopp Grunnlovens tekst så langt som råd skal kunne leses av alle på en slik måte at den gir best mulig uttrykk for Grunnlovens sentrale innhold. Som uttrykk for det systemet for domstolskontroll som den tar sikte på å grunnlovsfeste (kodifisere), har dagens formuleringer i Grunnloven § 89 flere svakheter, dels på grunn av ting den faktisk sier, men også på grunn av viktige sider av systemet som ikke kommer til uttrykk. Dette er uheldig fordi grunnlovsteksten dermed ikke tilbyr leseren adekvat veiledning om dens «reelle» meningsinnhold.

Ønsket om bedre samsvar mellom ordlyd og reelt innhold er i seg selv tilstrekkelig til å begrunne den foreslåtte grunnlovsendringen. Men på et enkelt punkt («abstrakt» kontroll med lover, se nedenfor) vil forslaget i tillegg kunne begrunnes i et ønske om å unngå at de formuleringer som ble valgt i juni 2015, tjener som grunnlag for å utvikle domstolskontrollen i en retning som både er fremmed for norsk rettstradisjon og for forholdet mellom domstoler og dagens politikk.

De alternative forslagene som finnes nedenfor, vil på ulike måter rette de vesentligste uklarhetene i dagens tekst.

For det første vil forslagene klargjøre at det ikke er loven som sådan som er gjenstand for domstolens kontroll, slik ordlyden nå kunne tyde på. Slik «abstrakt kontroll» er et typisk kjennetegn for spesi-

serte konstitusjonsdomstoler som man i dag finner i mange stater i og utenfor Europa. Det norske systemet for domstolskontroll har alltid rettet seg mot lovens anvendelse i den enkelte sak («konkret kontroll»), og det er utvilsomt dette Stortinget tok sikte på å grunnlovfeste da dagens § 89 ble vedtatt. Dette er også i samsvar med den tilsvarende bestemmelsen i Sverige, jf. Regjeringsformens kap. 11 § 14.

For det andre vil forslagene tydeliggjøre at domstolskontrollen med forvaltningen ikke bare gjelder regjeringens og forvaltningsapparatets respekt for Grunnloven, men at den også omfatter forvaltningens binding til loven (legalitetskontroll). I praksis er legalitetskontrollen langt viktigere enn domstolskontroll med at forvaltningsapparatet holder seg innenfor Grunnlovens grenser. Dette tilsier i seg selv at bestemmelsen bør endres snarest.

Domstolene skal også kontrollere at underordnede forvaltningsorganer holder seg innenfor de rammer som følger av forskrifter mv. som er fastsatt av overordnet organ. Dette kommer eksplisitt til uttrykk i den nevnte parallelle svenske bestemmelsen («grundlag eller annan överordnad författning»). Ut fra ønsket om en kort og enkel grunnlovstekst nøyer forslagene seg likevel med å nevne domstolskontrollen med forvaltningens legalitet. Kontrollen med at også overordnede forskrifter mv. blir respektert, kan problemfritt tolkes inn i begrepet lov («landets lover»), forstått som bindende rettsregler utenfor Grunnloven selv.

For det tredje vil forslagene klargjøre at kontrollen ikke bare gjelder beslutninger av «statens» myndigheter, men alle avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet. At kontrollen både omfatter kommuner mv. og private (organisasjoner mv.) som utøver offentlig myndighet i kraft av lov, er utvilsomt allerede i dag. Det beste vil være om denne viktige siden av systemet også kommer til uttrykk i Grunnlovens tekst.

Endelig vil det første alternativet A, men til en viss grad også alternativ B, ivareta alle de ovennevnte behov og dessuten klargjøre at domstolskontroll omfatter alle beslutninger som kan representere brudd på Grunnloven eller landets lover – ikke bare beslutninger som er truffet av «statens myndigheter» (dagens tekst) eller under utøving av offentlig myndighet (de øvrige forslagene). Dermed vil det tre bedre frem at domstolene også skal påse at grunnlovsbestemmelser som må tolkes slik at de begrenser privates handlefrihet, blir respektert når den saken de har til behandling, gjør det nødvendig. Et kjent eksempel er de grenser som Grunnloven § 100 setter for både offentlige og private arbeidsgiveres rett til å begrense ansattes yringsfrihet.

Det enkleste alternativet A dekker dermed alle de nevnte behov for en mer dekkende, og i en viss forstand sannere – formulering. De øvrige alternativer

dekker alle de tre førstnevnte behovene for grunnlovsendring. Også stortingsrepresentanter som ønsker å legge seg nært opp til dagens tekst (om for eksempel domstolenes «rett og plikt»), vil finne forslag som ivaretar deres syn.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

§ 89 skal lyde:

Alternativ A:

Domstolene kan ikke avgjøre en sak i strid med Grunnloven eller landets lover.

–
Domstolane kan ikkje avgjere ei sak i strid med Grunnlova eller lovene i landet.

Alternativ B:

Domstolene kan ikke anvende lovbestemmelser eller andre beslutninger på en måte som ville stride mot Grunnloven eller landets lover.

–
Domstolane kan ikkje byggje på lovføresegner eller andre avgjerder på eit vis som strir mot Grunnlova eller lovene i landet.

Alternativ C:

Domstolene kan ikke anvende lovbestemmelser eller andre beslutninger som er truffet under utøving av offentlig myndighet, i strid med Grunnloven eller landets lover.

–
Domstolane kan ikkje byggje på lovføresegner eller andre avgjerder som er tekne med offentlig styringsmakt, i strid med Grunnlova eller lovene i landet.

Alternativ D:

Domstolene kan ikke anvende lovbestemmelser eller andre beslutninger som er truffet under utøving av offentlig myndighet, når anvendelsen ville stride mot Grunnloven eller landets lover.

–
Domstolane kan ikkje byggje på lovføresegner eller andre avgjerder som er tekne med offentlig styringsmakt, dersom dette ville stri mot Grunnlova eller lovene i landet.

Alternativ E:

Domstolene har rett og plikt til bare å anvende lovbestemmelser eller andre beslutninger som er

truffet under utøving av offentlig myndighet, i den grad anvendelsen ikke strider mot Grunnloven eller landets lover.

–

Domstolane har rett og plikt til berre å byggje på lovføresegner eller andre avgjerder som er tekne med offentlig styringsmakt, så langt det ikkje strir mot Grunnlova eller lovene i landet.

Alternativ F:

Domstolene kan ikke anvende lovbestemmelser i en sak når dette vil stride mot Grunnloven. De kan ikke anvende eller opprettholde andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet hvis det vil stride mot Grunnloven eller landets lover.

–

Domstolane kan ikkje byggje på lovføresegner i ei sak når dette ville stri mot Grunnlova. Dei kan ikkje byggje på eller halde fast ved andre avgjerder tekne med offentlig styringsmakt dersom det ville stri mot Grunnlova eller lovene i landet.

Alternativ G:

I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om anvendelse av lovbestem-

melser eller andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet ville stride mot Grunnloven eller landets lover.

–

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om det å byggje på lovføresegner eller andre avgjerder tekne med offentlig styringsmakt ville stri mot Grunnlova eller lovene i landet.

Alternativ H:

I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om det strider mot Grunnloven å anvende en lovbestemmelse, og om det strider mot Grunnloven eller landets lover å anvende andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet.

–

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om det strir mot Grunnlova å byggje på ei lovføresegn, og om det strir mot Grunnlova eller lovene i landet å byggje på andre avgjerder tekne med offentlig styringsmakt.

30. september 2016

Michael Tetzschner

Erik Skutle

Per Olaf Lundteigen

Referert i Stortingets møte 30. september 2016.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

Olemic Thommessen

president

