



Innst. 263 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:30 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, romertall X (forbud mot dobbeltstraff) og romertall XXIV (domstolenes prøvingsrett)

Til Stortinget

1. Sammendrag

Ovennevnte forslag som er fremmet av representantene Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande gjelder grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter. Innstillingen gjelder romertall X om forslag til et nytt tredje ledd i Grunnloven § 96 om forbud mot dobbeltstraff og romertall XXIV om forslag til ny § 114, alternativt § 89, om grunnlovfesting av domstolenes prøvingsrett.

Forslaget er fremmet av en tverrpolitisk gruppe representanter for å gi Stortinget et bredest mulig vurderingsgrunnlag for behandlingen. Det er gitt at ikke alle forslagsstillerne stiller seg bak samtlige paragrafer og/eller alternativer.

Forslagsstillerne bak grunnlovsforslag 30 fremmer forslag om grunnlovfesting på bakgrunn av forslaget i Dokument 16 (2011–2012).

Stortingets presidentskap besluttet den 18. juni 2009 å nedsette et utvalg til å utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det

formål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter grunnlovs rang.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Stortingets presidentskap oppnevner et utvalg som skal utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang. Utvalgets arbeid inngår som en del av Stortingets forberedelser i anledning Grunnlovens 200-årsjubileum i 2014.

Grunnloven regulerer enkelte grunnleggende menneskerettigheter. Dagens tradisjon med enkeltrevisjoner av bestemmelser gjør at både tema og innfallsvinkel kan virke nokså tilfeldig. For behandling i kommende periode foreligger det flere grunnlovsforslag blant annet om diskriminering, retten til bolig og rett til asyl.

Det er derfor nødvendig å se de ulike grunnlovsbestemmelsene om menneskerettigheter i en sammenheng med tanke på en opprydding i og tilpassing av Grunnloven til dagens forhold. Grunnloven § 110 c lyder: 'Det paaligger Statens myndigheter at respektere og sikre menneskerettighetene. Nærmere bestemmelser om gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved lov.'

Norge har inkorporert en rekke internasjonale menneskerettskonvensjoner i sin lovgivning som i dag har forrang i forhold til annen lovgivning, hvis det er motsetning. Det er derfor viktig at det blir foretatt en prinsipiell og samlet vurdering av menneskerettighetenes plass i Grunnloven, hvor også forholdet til menneskerettslovens forrangsregel og spørsmålet om rettighetene skal kunne påberopes for domstolene, trekkes inn.

Hensikten med gjennomgangen vil være å sikre de allmenngyldige menneskerettsprinsippene i Grunnloven, og ikke få en opplisting av enkeltrettigheter, som naturlig hører hjemme i ordinær lovgivning.

Utvalget vurderer på dette grunnlag hvordan Grunnlovens vern av menneskerettighetene bør utformes.

Det forutsettes at den politiske avtalen som ble inngått mellom de sju partiene på Stortinget 10. april 2008 om staten og Den norske kirke (jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008)) ligger til grunn for utvalgets arbeid.

Forslag til nye bestemmelser skal ta utgangspunkt i norsk grunnlovstradisjon, og dagens grunnlov skal være retningsgivende med hensyn til tekstens omfang, utforming, struktur og inndeling. Utvalget kan foreslå nødvendige redigeringsmessige endringer som følge av de materielle endringer som foreslås.

Utvalgets rapport avgis til Stortingets presidentskap innen 1. januar 2012.»

Som medlemmer i utvalget ble oppnevnt:

- Inge Lønning (leder), professor emeritus i teologi ved Universitetet i Oslo og tidligere president i Lagtinget.
- Carl I. Hagen, rådgiver og tidligere visepresident i Stortinget.
- Jan E. Helgesen, førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Hilde Indreberg, høyesterettsdommer.
- Kari Nordheim-Larsen, fylkesmann i Telemark.
- Pål W. Lorentzen, høyesterettsadvokat, Bergen.
- Janne Haaland Matlary, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo.

Kari Nordheim-Larsen erstattet tidligere utvalgsmedlem Grete Faremo etter at Faremo ble utnevnt til forsvarsminister høsten 2009.

Utvalget avga 19. desember 2011 sin rapport til Stortingets presidentskap. Rapporten er trykt som Dokument 16 (2011–2012).

Forslagene i Dokument 12:30 (2011–2012) er fremsatt i det som var gjeldende språkdrakt da forslagene ble fremsatt samt på moderne bokmål og nynorsk. Stortinget fattet 6. mai 2014 vedtak om språklig fornyelse av Grunnloven og en versjon av Grunnloven på nynorsk. Under henvisning til dette fremmes forslagene i denne innstillingen på både bokmål og nynorsk.

Grunnloven § 96 tredje ledd – forbud mot dobbeltstraff

Menneskerettighetsutvalget har foreslått et nytt tredje ledd i Grunnloven § 96 om forbud mot dobbeltstraff.

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 125 flg.

Menneskerettighetsutvalget har vist til at forbudet mot dobbeltstraff kan formuleres på flere måter, for eksempel som et prinsipp om at den enkelte ikke skal straffeforfølges for samme handling mer enn én gang, eller som et prinsipp om at den enkelte ikke skal idømmes straff for samme handling mer enn én gang. Uavhengig av innfallsvinkel er ingen av disse

variantene å finne i Grunnloven. I dag blir konkrete saker med spørsmål om dobbeltstraff først og fremst løst under henvisning til forbudet mot dobbeltstraff i EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4), gjennomført i norsk rett i menneskerettsloven fra 1999.

Tanken om at man bare skal kunne straffeforfølges én gang for samme handling, har hatt solid fotfeste i norsk strafferettstradisjon, også forut for menneskerettsloven.

Når ankemulighetene er uttømt eller fristen for videre anke har løpt ut, taler man gjerne om at en dom er rettskraftig. At en dom er rettskraftig, vil normalt ha den konsekvens at saken ikke kan ankes videre eller gjenåpnes. Påtalemyndigheten er samtidig avskåret fra å reise ny sak om samme forhold, jf. særlig straffeprosessloven § 51.

Straffeprosessloven kapittel 27 åpner imidlertid for enkelte unntak fra disse utgangspunktene. En straffesak kan for eksempel gjenåpnes til gunst for domfelte, jf. straffeprosessloven §§ 391–392. I så fall kommer man ikke i konflikt med forbudet mot dobbeltstraff. Videre kan en straffesak gjenåpnes dersom det dukker opp nye bevis, eller det viser seg at tiltalte på ulovlig vis har påvirket rettergangen, jf. straffeprosessloven § 393. Ved slik gjenåpning av straffesaken vil saken bli berammet til ny fullstendig behandling for domstolene, jf. straffeprosessloven § 400. Heller ikke disse bestemmelsene vil komme i konflikt med EMKs forbud mot dobbeltstraff.

Menneskerettighetsutvalget har vist til at forbudet mot gjentatt straffeforfølgning i straffeprosessloven som utgangspunkt bare gjelder innenfor norsk jurisdiksjon, noe som innebærer at forbudet kun kommer til anvendelse dersom den første straffeforfølgningen fant sted i Norge. Norge har imidlertid inngått traktater der andre staters rettskraftige avgjørelser skal legges til grunn for vurderingen av om det foreligger gjentatt straffeforfølgning i Norge. Traktatene er gjennomført som norsk rett gjennom straffeloven § 12 a. Det følger av EMK P7-4 nr. 1 at ingen skal straffeforfølges eller dømmes for samme handling mer enn én gang.

Et lignende forbud mot dobbeltstraff finnes også i SP artikkel 14 nr. 7. I motsetning til EMK P7-4 er gjenåpning av straffesaker ikke eksplisitt unntatt i denne bestemmelsen. Av den grunn reserverte Norge seg mot SP artikkel 14 nr. 7 ved tiltredelse til konvensjonen. Bestemmelsen er derfor heller ikke gjennomført i menneskerettsloven, jf. menneskerettsloven § 2, der det heter at konvensjonene inntatt i menneskerettsloven kun gjelder som norsk rett «i den utstrekning de er bindende for Norge». En konsekvens av Norges reservasjon mot SP artikkel 14 nr. 7 er at det i første rekke har vært EMK P7-4 som har vært vurdert av norske domstoler i saker angående dobbeltstraff. Ved tolkningen av hvorvidt dobbelt-

straff foreligger i henhold til P7-4, har EMD oppstilt fem vilkår som alle må være oppfylt.

Menneskerettighetsutvalget viser til at det særlig har hersket en del usikkerhet i norsk rett om hvor langt forbudet mot dobbeltstraff strekker seg i relasjon til forvaltningssanksjoner. Slike sanksjoner kan for eksempel gå ut på tilleggsskatt eller konkurskarantene. Et kjennetegn ved slike forvaltningssanksjoner er at de ofte kommer i tillegg til ordinær straff som bøter eller fengsel. Et sentralt spørsmål i disse sakene har vært hvorvidt forvaltningens avgjørelser kan karakteriseres som «straff» («criminal proceedings»). I den forbindelse har det vært diskutert hvorvidt forståelsen av straffebegrepet etter EMK P7-4 er sammenfallende med forståelsen av straffebegrepet etter EMK artikkel 6 (rettferdig rettergang og uskyldspresumsjon) og artikkel 7 (lovskrav og tilbakevirkningsforbud). I de fleste saker synes EMD å ha lagt til grunn en felles forståelse av «straff», og dette er fulgt opp av Høyesterett. Høyesterett har dermed tatt utgangspunkt i de fem vurderingskriterier som opprinnelig ble oppstilt av EMD i forbindelse med tolkningen av uttrykket «straff» etter EMK artikkel 6 (rettferdig rettergang) i saken Engel m.fl. mot Nederland fra 1976. Disse fem kriteriene for å definere straff, ofte benevnt Engels-kriteriene, er: hvorvidt reaksjonen kommer som følge av en straffbar handling, hva formålet med reaksjonen er, hvordan forholdet er karakterisert i nasjonal rett, hva som er bakgrunnen for at reaksjonen er inntatt i lovverket og reaksjonens alvorlighetsgrad.

Menneskerettighetsutvalget viser til at EMD har slått fast at administrative bøter og gebyrer, konfiskering og inndragning etter nærmere omstendigheter kan utgjøre straff. EMD har på den annen side slått fast at permanent utvisning ikke er å regne som straff. Disse utgangspunktene er fulgt opp av Høyesterett og lovgiver, og de ligger til grunn for Riksadvokatens retningslinjer om tilleggsskatt som dobbeltstraff av 3. april 2009.

Ved siden av vurderingen av om forvaltningens sanksjoner utgjør «straff», vil det være av sentral betydning for den samlede vurderingen av om dobbeltstraff foreligger hvor nært i tid myndighetenes reaksjoner kommer. Et grunnleggende hensyn bak forbudet mot dobbeltstraff er at den enkelte skal få mulighet til å legge saker bak seg, på den måten at det ikke åpnes ny forfølgning av det samme forholdet på senere tidspunkter. Dersom påtalemyndighetenes og forvaltningens forfølgning skjer parallelt eller i nær sammenheng med hverandre, vil dette hensynet ikke slå til. I Rt. 2010 side 1121 kom for eksempel Høyesterett, med støtte i EMDs praksis, til at tilleggsskatt ikke var i strid med forbudet mot dobbeltstraff, fordi det ikke kunne være «tvisomt at det foreligger en tilstrekkelig saklig og tidsmessig sammenheng» mel-

lom påtalemyndighetenes og forvaltningens forfølgning. Av denne avgjørelsen følger at det på en ingen måte er automatikk i at forvaltningssanksjoner sperer for ordinær straffefølgning, eller motsatt. Hvorvidt dobbeltstraff foreligger, vil bero på en nærmere vurdering av de kriteriene som er oppstilt av EMD.

Menneskerettighetsutvalget har vist til at i likhet med uskyldspresumsjonen er forbudet mot dobbeltstraff en viktig forutsetning for et effektivt lovskrav på strafferettens område. Uten et forbud mot dobbeltstraff i strafferettspleien vil påtalemyndigheten og domstolene i prinsippet kunne forfølge og domfelle den enkelte en rekke ganger under henvisning til den samme lovovertrедelsen. Dette vil etablere en usikkerhet i befolkningen som på sikt vil undergrave tiliten både til strafferettspleien og rettsstaten.

Forbudet mot dobbeltstraff er samtidig av grunnleggende betydning for den enkeltes forutsigbarhet. Dette gjelder både behovet for å kunne forutse konsekvensene av sine handlinger, behovet for å legge forhold bak seg, og mulighetene til å starte på nytt eller gå videre med livet sitt. Gjentatt straff for samme forhold vil i tillegg oppleves som grunnleggende urettferdig, kanskje også som vilkårlig, både for den som rammes og for dem som er vitne til at det skjer. Forbudet mot dobbeltstraff må på denne bakgrunn forstås som en av de helt sentrale rettssikkerhetsgarantiene i samfunnet.

På dette grunnlag finner utvalget at forbudet mot dobbeltstraff bør grunnlovfestes, og da i sammenheng med lovskravet og uskyldspresumsjonen i en utvidet Grunnloven § 96. Utvalget finner i den forbindelse grunn til å presisere at forslag til grunnlovfesting av forbud mot dobbeltstraff gjelder et grunnleggende prinsipp. Utvalget mener ikke å ta stilling til hvordan man bør trekke opp de eksakte grensene for en slik grunnlovsbestemmelse, herunder spørsmål om hvordan «straff», «samme forhold», «tidsmessig nærhet» eller annet skal forstås. Utvalget vil samtidig påpeke at det bare er et fåtall av saker hvor det er særlig vanskelig å ta stilling til disse vurderingskriteriene. At disse sakene av og til dukker opp for domstolene, tilsier etter utvalgets syn ikke at det sentrale rettssikkerhetsprinsipp som forbudet mot dobbeltstraff er, bør utelates fra Grunnloven. Utvalget viser til at EMD og Høyesterett er i ferd med å avklare en del utgangspunkter for hvordan den nærmere grensen rundt forbudet mot dobbeltstraff skal trekkes opp. Grunnlovfesting av rettsstatsprinsippet om at ingen skal straffes to ganger for samme handling, vil for eksempel ikke avskjære muligheten for å ilegge rimelige og saklige forvaltningssanksjoner. At det kanskje kan hevdes at praksis på området ikke helt har «satt seg» ennå, skyldes ikke at forbudet mot dobbeltstraff ikke er en grunnleggende rettssikker-

hetsgaranti. Dette skyldes trolig at omfanget av forvaltningssanksjoner har økt de siste tiårene i takt med den sterke utbyggingen av en sentral og lokal forvaltning. Det må derfor forventes at det også tar noe tid før det opparbeides en entydig praksis på området.

Når man skal ta stilling til slike problemstillinger etter en eventuell ny grunnlovsbestemmelse om forbud mot dobbeltstraff, må dette etter utvalgets syn skje i lys av tidligere praksis fra Høyesterett og EMD, samt i lys av formålet med forbudet mot dobbeltstraff. En grunnlovfesting av forbudet mot dobbeltstraff vil således ikke endre dagens rettstilstand.

Utvalget har foreslått formuleringen «ingen kan straffes mer enn én gang for samme handling». Etter utvalgets oppfatning vil denne formuleringen gi uttrykk for et grunnleggende prinsipp. Det essensielle i forbudet mot dobbeltstraff er nettopp at man ikke skal straffes to eller flere ganger for samme handling. Det er viktig at saker kan gjenåpnes, og at administrative sanksjoner etter omstendighetene kan ilegges. En formulering som denne knytter ikke forbudet mot dobbeltstraff til verken straffeforfølgningen eller straffedommen, men knytter forbudet sammen med gjennomføringen av straffen. Dermed blir det åpenbart at saker kan gjenåpnes til ulempe for den enkelte dersom man i første omgang ble frifunnet og det i ettertid kommer til nye bevis. I tillegg vil formuleringen også åpne for at man kan straffeforfølge nordmenn som har unndratt seg den straffen de er idømt i et annet land. Etter sin ordlyd vil den foretrukne formuleringen strengt tatt ikke stenge for at myndighetene reiser sak om det samme forholdet igjen og igjen. Men så lenge straffen bare kan gjennomføres én gang, følger det implisitt at videre straffeforfølgning vil være avskåret når straffen er fullbyrdet.

Utvalget foreslår at formuleringen «ingen kan straffes mer enn én gang for samme handling» inntas som et nytt tredje ledd til § 96.

I Dokument 12:30 (2011–2012) fremmer forslagsstillerne tre alternative forslag til tredje ledd. Det første alternativet samsvarer med Menneskerettighetsutvalgets forslag, mens øvrige alternativer samsvarer med alternative formuleringer skissert av utvalget. I alternativ 3 er det inntatt en presisering av at ingen kan straffes mer enn én gang for samme handling «med mindre saken gjenåpnes etter nærmere bestemmelser fastsatt i lov».

«X

§ 96 nytt tredje ledd skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Ingen kan straffes mer enn én gang for samme handling.

–

Ingen kan straffast meir enn éin gong for same handling.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Ingen kan straffeforfølges mer enn én gang for samme handling.

–

Ingen kan straffeforfølgjast meir enn éin gong for same handling.

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

Ingen kan straffes mer enn én gang for samme handling, med mindre saken gjenåpnes etter nærmere bestemmelser fastsatt i lov.

–

Ingen kan straffast meir enn éin gong for same handling, med mindre saka blir gjenopna etter nærare føresegner fastsette i lov.»

Grunnloven § 114 – domstolenes prøvingsrett

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 114 i Grunnloven om domstolenes prøvingsrett.

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 78 flg.

Det er på det rene at domstolene både kan prøve om forvaltningens beslutninger er i overensstemmelse med norsk lovgivning, og om lovgivning og forvaltningsvedtak er i overensstemmelse med Grunnloven. Dette innebærer for det første at forvaltningens forskrifter kan bli satt til side, og at forvaltningens enkeltvedtak kan bli ansett som ugyldige dersom de er truffet i strid med menneskerettigheter i lov eller grunnlov. For det andre kan domstolene sette til side ordinær lovgivning dersom denne strider mot Grunnloven eller menneskerettsloven. Menneskerettighetsutvalget viser i Dokument 16 (2011–2012) til at det er domstolenes prøving av grunnlovsmessigheten av lover og forvaltningsvedtak som er tema. Prøving av forvaltningsvedtak opp mot ordinær lovgivning faller utenfor de spørsmål som er omhandlet i utvalgets mandat.

Menneskerettighetsutvalget viser til at hva gjelder domstolenes rett til å prøve om lover og forvaltningsvedtak er i overensstemmelse med Grunnloven, er det omdiskutert hvor langt prøvingsretten går, og hvor omfattende den bør være. Problemstillingen har vært debattert flittig i juridisk og statsvitenskapelig litteratur, og det har særlig vært fremsatt ulike syn på hvor langt domstolenes prøvingsrett bør gå.

Historisk sett har prøvingsretten utviklet seg gjennom Høyesteretts praksis. Grunnloven § 88 fastslår at Høyesterett dømmer i siste instans, men verken denne eller andre grunnlovsbestemmelser har gitt anvisning på hvem som eventuelt skulle ha kompetanse til å avgjøre om Stortingets lover var i over-

ensstemmelse med Grunnloven. Lenge ble det derfor antatt at denne kompetansen lå hos Stortinget selv, men utover på 1800-tallet var det stadig flere advokater som prosederte på at Høyesterett måtte kunne overprøve Stortingets lovgivning dersom denne var i strid med Grunnloven.

Menneskerettighetsutvalget viser til at det i litteraturen har vært noe uenighet om når prøvingsretten ble etablert som et statsrettslig prinsipp i Norge, men det synes å være enighet om at prøvingsretten i hvert fall hadde slått rot i norsk statsrett fra og med 1860-årene. I den store konsesjonssaken fra 1918 uttalte Høyesterett at det forelå en «rett og plikt» for domstolene til å prøve lovers grunnlovsmessighet.

Uttrykket «rett og plikt» er siden fulgt opp av Høyesterett i større plenumssaker utover på 1900-tallet.

Det er på denne bakgrunn at det er antatt at domstolenes «rett og plikt» til å prøve lovers grunnlovsmessighet er konstitusjonell sedvanerett.

Retten og plikten til å prøve lovers grunnlovsmessighet er begrenset til såkalt konkret kontroll, dvs. at domstolene utelukkende kan prøve grunnlovsspørsmålet dersom det forelegges domstolene i en konkret rettstvist. De norske domstolene har således ikke adgang til på generelt grunnlag å prøve om en lov strider mot Grunnloven.

Menneskerettighetsutvalget viser til at prøvingens intensitet har variert med ulike tidsepoker og med ulike grunnlovsbestemmelser. Høyesterett foretok for første gang en eksplisitt tredeling av grunnlovsbestemmelser i Rt. 1976 side 1 (Kløfta). Denne tredelingen innebærer i korthet at domstolene normalt ikke vil prøve bestemmelser i Grunnloven som regulerer forholdet mellom statsmaktene. I relasjon til rettighetsbestemmelsene i Grunnloven innebærer tredelingen at Høyesteretts prøving vil ha større intensitet, dvs. at Høyesterett vil gå lenger i å prøve om loven er i strid med Grunnloven, dersom det er tale om vern om den personlige frihet og sikkerhet enn der det er tale om et vern om økonomiske rettigheter.

Menneskerettighetsutvalget viser til at ved siden av prøvingens intensitet, har et av de sentrale spørsmål relatert til domstolsprøving vært hvor stor betydning lovgivers egne vurderinger vil ha når domstolene skal ta stilling til lovens grunnlovsmessighet.

I sin kjerne berører denne problemstillingen temaer som demokrati, maktfordeling, rettferdighet, forutsigbarhet og rettsliggjøring.

Høyesteretts utgangspunkt etter Kløfta-saken har vært at i de tilfeller hvor det foreligger «rimelig tvil» om loven er i strid med Grunnloven, og lovgiver selv har vurdert grunnlovsspørsmålet, vil domstolene normalt vike tilbake for å overprøve lovgivers egne vurderinger.

Dette utgangspunktet stiller seg annerledes der loven «klart» eller «utvilsomt» er i strid med Grunnloven. I disse tilfellene vil lovgivers egne vurderinger ha «begrenset vekt» ved Høyesteretts prøving av lovers grunnlovsmessighet. Ved vurderingen av om loven er «klart» i strid med Grunnloven, vil domstolene normalt ta hensyn til om prøvingsspørsmålet relaterer seg til den personlige frihet og sikkerhet eller til økonomiske rettigheter.

Hvilken vekt som skal tillegges lovgivers egne vurderinger, vil i praksis også kunne variere med hvilket organ som opptre som lovgiver og hvor grundige lovgivers vurderinger er. Det har vært reist spørsmål om domstolenes prøving vil la seg påvirke av hvor grundig lovgiver har vurdert grunnlovsmessigheten av en lov. I Rt. 2007 side 1308 (tomtefeste III) la førstvoterende blant annet vekt på at grunnlovsspørsmålet var stemoderlig behandlet både i stortingskomiteen og i Odelstinget, og at det av den grunn ble vanskelig å bruke lovgivers egne vurderinger som et moment ved vurderingen av lovens grunnlovsmessighet.

Det er også eksempler på at stortingsflertallets grundige vurderinger ikke er tatt hensyn til av Høyesterett, selv i saker vedrørende økonomiske rettigheter, se særlig Rt. 2010 side 143 (rederiskatt). Menneskerettighetsutvalget mener dette illustrerer at det ikke er noen entydig praksis knyttet til hvorvidt domstolene tar hensyn til hvor grundig lovgiver har vurdert grunnlovsspørsmålet.

Utvalget viser til at den eksisterende ordningen med domstolenes prøvingsrett i dag bidrar til ivaretagelse av menneskerettighetene på de områder som er vernet av Grunnloven. Ved innføring av de nye rettighetsbestemmelser i Grunnloven vil den konstitusjonelle sedvaneretten også omfatte de nye bestemmelsene, med mindre domstolenes prøvingsrett oppheves ved grunnlovsendring.

Utvalget viser videre til at det i realiteten vil innebære marginale endringer i prøvingsretten dersom det inntas flere rettigheter i Grunnloven. De ulike forslagene fra utvalget samsvarer i stor grad med de konvensjonsforpliktelsene som er inntatt i menneskerettsloven av 1999. Gjennom prøving av disse konvensjonene kan domstolene allerede i dag prøve om lover og forvaltningsvedtak krenker menneskerettighetene. Den eneste praktiske og rettslige betydningen av forslagene vil være at domstolene i noen saker også vil kunne prøve Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser ved siden av menneskerettslovens gjennomførte bestemmelser.

Disse utgangspunktene reiser slik Menneskerettighetsutvalget ser det spørsmål om domstolenes kompetanse til å prøve lovers grunnlovsmessighet bør komme tydelig til uttrykk i Grunnloven, slik at prøvingsadgangen blir synlig for alle.

Alternativet er at domstolenes rett og plikt på dette området fortsatt vil følge av konstitusjonell sedvanerett.

Menneskerettighetsutvalget viser til at Stortinget i de senere årene har grunnlovfestet tidligere konstitusjonell sedvanerett som parlamentarisme og regjeringens opplysningsplikt. I likhet med domstolenes prøvingsrett er dette ordninger som regulerer sentrale forhold mellom statsmaktene.

Domstolenes prøvingsrett har eksistert som konstitusjonell sedvanerett i minst 150 år. Utvalget har derfor funnet det naturlig at også domstolenes prøvingsrett med lovers grunnlovsmessighet grunnlovfestes. Dette vil slik utvalget ser det ikke endre dagens rettstilstand, men synliggjøre i Grunnloven den kompetansen som domstolene allerede er i besittelse av. Grunnloven vil da synliggjøre at domstolene har rett og plikt til å foreta prøving både på grunnlag av eldre og nye rettighetsbestemmelser i Grunnloven.

Etter utvalgets oppfatning bør domstolenes kompetanse til å prøve lover og forvaltningsvedtak mot Grunnloven komme eksplisitt til uttrykk. Dagens konstitusjonelle sedvanerett bør slik utvalget ser det kodifiseres i sin helhet, og da bør formuleringen fange opp både lover, forskrifter og forvaltningsavgjørelser i enkeltsaker.

Utvalget har reist spørsmål om hvor intens domstolenes prøving skal være, og om dette er en problemstilling som bør omtales i grunnlovsteksten. Utgangspunktet må slik utvalget ser det være at prøvingens intensitet vil bero på den enkelte rettighets karakter, og på rettighetens utforming.

Forbudet mot tortur vil for eksempel måtte praktiseres uten unntak, og på dette området vil domstolsprøvingen måtte være intens. I motsatt ende av skalaen vil man finne noen av bestemmelsene om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Her vil lovgiver og forvaltning ha en videre skjønnsmargin ved valget av gjennomføringsmåte, men det vil like fullt være en kjerne i rettigheten som domstolene må ha adgang til å prøve. Utvalget viser til at prøvingens intensitet er sammensatt og av den grunn lite egnet for generell regulering. Utvalget har derfor ikke foreslått at det tas inn generelle formuleringer om prøvingens intensitet i forbindelse med forslaget til grunnlovfesting av domstolenes prøvingsadgang.

Hva gjelder plassering i Grunnloven av en bestemmelse om domstolenes prøvingsrett, har utvalget vist til at dette enten gjøres i utvalgets forslag til ny del E om «Menneskerettighetene», eller det kan gjøres i del D som omhandler domstolene. I del D er § 89 i dag ikke i bruk, og paragrafen vil i så måte utgjøre en egnet plassering av domstolenes prøvingsrett. Utvalget har foreslått at domstolenes prøvingsrett skrives inn i den nye del E, for på den måten å synliggjøre at domstolene kan prøve om myndighe-

tenes beslutninger strider mot menneskerettighetene i Grunnloven.

Menneskerettighetsutvalget viser til at etter vedtakelsen av menneskerettsloven i 1999 har stadig flere lovvedtak og forvaltningsvedtak blitt prøvet mot de internasjonale konvensjonene gjennomført i denne loven. Dette gjelder i særlig grad prøving ut fra bestemmelsene i EMK.

Bakgrunnen for denne prøvingsadgangen er å finne i menneskerettsloven § 3, der konvensjonene er ved motstrid gitt forrang fremfor annen norsk lovgivning. En tilsvarende løsning er også valgt for EØS-avtalens hoveddel, jf. EØS-loven § 2. Forrangsbestemmelsene innebærer i praksis at norske domstoler er gitt kompetanse til å prøve om annen norsk lovgivning er i overensstemmelse med de norske konvensjonsforpliktelsene. Enkelte har omtalt denne prøvingsadgangen som «den andre prøvingsretten».

Menneskerettighetsutvalget viser til at konsekvensen av denne prøvingsretten er at man nå kan få dom for at forvaltningsvedtak er ugyldige, eller dom som setter til side lovvedtak, dersom de er i strid med de av Norges folkerettslige forpliktelser som følger av EMK, SP, ØSK, barnekonvensjonen eller kvinne-diskrimineringskonvensjonen.

Utvalget reiser spørsmål om Grunnloven eksplisitt bør inneholde en bestemmelse om prøving ut fra internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. I praksis er dette et spørsmål om det bør grunnlovfestes en rett for domstolene til å prøve om lov eller forvaltningsvedtak er i overensstemmelse med menneskerettighetsbestemmelsene gjennomført i menneskerettsloven, eventuelt også med øvrige menneskerettighetskonvensjoner som pr. i dag ikke er gjennomført i menneskerettsloven. Utvalget har imidlertid ikke foreslått å løfte de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene inn i Grunnloven, da dette ligger utenfor mandatet.

Utvalget viser til at mens nasjonale håndhevings- og kontrollmekanismer med menneskerettigheter har utviklet seg over tid, har de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene etablert egne bestemmelser om dette.

For at menneskerettigheter i konstitusjoner og konvensjoner skal ha reell betydning for den som mener seg krenket, må hun eller han kunne få et uavhengig organ til å avgjøre om det virkelig er tale om en krenkelse. Noen ganger vil organets konstatering av krenkelse være tilstrekkelig, men ofte vil en slik avgjørelse ha liten verdi hvis den ikke ledsages av et pålegg til myndighetene om å gjenopprette situasjonen eller kompensere for krenkelsen. Dette er bakgrunnen for at flere av de internasjonale instrumentene inneholder bestemmelser om rett til såkalt «effective remedy».

Også EMK har tatt inn prinsippet om at den som utsettes for menneskerettighetskrenkelser, skal ha en «effective remedy».

Bestemmelsen blir forstått slik at det må finnes en mulighet på nasjonalt nivå for å få behandlet rimelig begrunnede klager («arguable claims») om krenkelser av konvensjonen, som kan sikre kompensasjon eller annen oppreisning (botemiddel).

Menneskerettighetsutvalget viser til at det sies ofte og med tyngde at menneskerettighetskrenkelser først og fremst må avdekkes og repareres i de statene der krenkelsene skjer. Likevel hoper det seg opp klagesaker i EMD, og dette er en viktig grunn til å sikre at eventuelle krenkelser i Norge blir behandlet nasjonalt. Dette kan tale for at et overordnet prinsipp om «effective remedy» bør inntas i Grunnloven.

Et argument mot slik grunnlovfesting kan være at en generell bestemmelse om «effective remedy» i Grunnloven kan virke stimulerende på kverulanter. En annen utfordring vil være å finne en god formulering av retten til «effective remedy» på norsk.

Det er utvalgets oppfatning at utfordringene med å finne gode formuleringer som kan forhindre urealistiske forventninger og grunnløse søksmål, taler for at man på generelt grunnlag ikke forsøker å utdype hva som menes med «effective remedy» i Grunnloven.

Det er også utvalgets mening at «effective remedy» vil være tilstrekkelig sikret gjennom domstolenes prøvingsrett, den alminnelige adgangen til å få sin sak prøvet for domstolene og konvensjonenes krav til «effective remedy».

Menneskerettighetsutvalget har også drøftet spørsmålet om hvilken betydning internasjonale menneskerettighetskonvensjoner skal ha for tolkningen av landenes konstitusjoner. Utvalget har ikke gått inn for å grunnlovfeste en egen tolkningsbestemmelse.

I Dokument 12:30 (2011–2012) fremmer forslagsstillerne to alternative forslag til ny § 114.

Alternativ 1 er i samsvar med Menneskerettighetsutvalgets forslag om at 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.

Alternativ 2 har fått en tilføyelse om «denne grunnlovs prinsipper om demokratiet, den lovgivende makt, rettsstaten og menneskerettighetene».

Som alternativ plassering av bestemmelsen foreslås den ledige § 89 i Grunnlovens kapittel D om den dømmende makt.

«XXIV

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 114

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.

–

§ 114

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om lover og andre avgjerder tekne av dei statlege styresmaktene strir mot Grunnlova.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 114

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, etter denne grunnlovs prinsipper om demokratiet, den lovgivende makt, rettsstaten og menneskerettighetene.

–

§ 114

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om lover og andre avgjerder tekne av dei statlege styresmaktene strir mot Grunnlova, etter prinsippene i denne grunnlova om demokratiet, den lovgjevande makta, rettsstaten og menneskerettane.

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

§ 89

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.

–

§ 89

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om lover og andre avgjerder tekne av dei statlege styresmaktene strir mot Grunnlova.

Alternativ 4 B (bokmål og nynorsk):

§ 89

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, etter denne grunnlovs prinsipper om demokratiet, den lovgivende makt, rettsstaten og menneskerettighetene.

—

§ 89

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om lover og andre avgjerder tekne av dei statlege styresmaktene strir mot Grunnlova, etter prinsippene i denne grunnlova om demokratiet, den lovgjevande makta, rettsstaten og menneskerettane.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 12:30 (2011–2012) romertall X om forslag til et nytt tredje ledd i Grunnloven § 96 og til Innst. 186 S (2013–2014) der det fremgår:

«Komiteen mener forbudet mot dobbeltstraff samtidig er av grunnleggende betydning for den enkelte forutsigbarhet. Dette gjelder både behovet for å kunne forutse konsekvensene av ens handlinger, behovet for å legge forhold bak seg, og mulighetene til å starte på nytt eller gå videre med livet sitt. Gjentatt straff for samme forhold vil i tillegg oppleves som grunnleggende urettferdig, kanskje også som vilkårlig, både for den som rammes og for de som er vitne til at det skjer. Forbudet mot dobbeltstraff må på denne bakgrunn forstås som en av de helt sentrale rettssikkerhetsgarantiene i samfunnet.

Komiteen er kjent med at det rå en usikkerhet i juridiske fagmiljøer knyttet til tolkning av straffebegrepet, slik dette er foreslått i tredje ledd, når man ser dette i sammenheng med tilsvarende begrep i første ledd. Komiteen har også mottatt henvendelser om dette.

Straffebegrepet i Grunnloven § 96 første ledd er etter norsk rett tolket noe annerledes enn det tilsvarende begrep i EMK artikkel 6 nr. 1. Menneskerettighetsutvalget har imidlertid i sitt forslag til § 96 nytt tredje ledd bygget på en forutsetning om at EMK og EMDs forståelse skal legges til grunn for dette leddets vedkommende.

To ulike straffebegrep i samme bestemmelse kan skape usikkerhet, ikke minst hos domstolene. Det er også uryddig å legge opp til at det skal skje to ulike tolkninger av samme begrep.

Komiteen har respekt for innspillene som har kommet, og er opptatt av at Stortingets får en så grundig og opplyst behandling av hver enkelt paragraf og ledd i Grunnloven som mulig. Ved å bruke noe mer tid på forslaget til § 96 tredje ledd vil man skape sikkerhet for at alle sider av tolkingsspørsmålet omtalt ovenfor blir belyst. ...»

Komiteen har vurdert forslaget til et nytt tredje ledd om forbud mot dobbeltstraff og også arrangert et seminar der blant annet dette forslaget var tema.

Komiteen viser til at det i juridiske fagmiljøer er blitt pekt på mulige tolkningsproblemer som følge av at straffebegrepet ikke gjennomgående har den samme betydning i tekstforslaget til ny Grunnloven § 96.

Etter Grunnloven § 96 første ledd kan ingen «straffes uten etter dom». Domskravet har vært forstått slik at sanksjoner som er straff i Grunnlovens forstand, bare kan ilegges av domstolene i første hånd. Komiteen vil bemerke at straffebegrepet i EMK er vesentlig videre enn dette. Etter EMK artikkel 6 nr. 1 kreves det, i motsetning til det som gjelder for retten til domstolsbehandling etter Grunnloven § 96 første ledd, jf. § 95, ikke at sanksjonen ilegges av en domstol. EMK har ikke vært ansett å være til hinder for at straffesanksjoner i første omgang blir ilagt av forvaltningen, såfremt det finnes saklig grunn for det, og såfremt den som blir ilagt sanksjon av forvaltningen, i ettertid har rett til å få vedtaket overprøvd av domstolene.

Komiteen viser således til at straffebegrepet i Grunnloven § 96 første ledd etter norsk rettspraksis ikke har den samme betydning som det tilsvarende begrep i EMK artikkel 6 nr. 1. Menneskerettighetsutvalget har imidlertid i sitt forslag til § 96 nytt tredje ledd bygget på en forutsetning om at EMK og EMDs forståelse skal legges til grunn for dette leddets vedkommende.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at to ulike straffebegrep i samme bestemmelse vil kunne skape usikkerhet, ikke minst hos domstolene. Det er også uryddig å legge opp til at det skal skje to ulike tolkninger av samme begrep.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet konstaterer at det med ovenstående merknad neppe vil være grunnlovsmessig flertall for å bære forslaget gjennom Stortinget. Disse medlemmer har tidligere pekt på at forslaget til en ny bestemmelse burde erstattes med en mer sammenhengende og gjennomarbeidet paragraf, og viser til sin intensjon om å fremme et oppdatert grunnlovsforslag som skaper bedre konstitusjonelt vern også mot forvaltningsmessige straffesanksjoner. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn kunne

slutte seg til en konklusjon om at forslaget, slik det foreligger, ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne er enig med Menneskerettighetsutvalget i at Grunnloven skal gi et vern mot dobbeltstraff, og at EMKs og EMDs utvidede forståelse av straffebegrepet skal legges til grunn for vernet. Dette medlem er samtidig tilfreds med at straffebegrepet i § 96 første ledd er begrenset til de sanksjoner som i dag ilegges av domstolene, og ønsker ikke at dette skal endres. Når vernet mot dobbeltstraff skal grunnlovfestes, bør derfor Grunnloven operere med to forskjellige straffebegreper, og forskjellen bør komme til uttrykk i ordlyden. Dette medlem mener derfor at forslaget må omformuleres og fremmes på nytt for å kunne bifalles.

Komiteen vil på denne bakgrunn ikke anbefale at forslaget til et nytt tredje ledd i Grunnloven § 96 bifalles.

Forslaget til ny § 114, alternativt § 89, om grunnlovfesting av domstolenes prøvingsrett

Komiteen viser til Dokument 12:30 (2011–2012) romertall XXIV om forslag til ny § 114, alternativt § 89, om grunnlovfesting av domstolenes prøvingsrett og til Innst. 186 S (2013–2014).

Komiteen viser videre til at Stortinget, i etterkant av vedtaket 13. mai 2014 om et nytt kapittel E i Grunnloven, anvendte fullmakten til ved alminnelig flertallsvedtak å redigere paragraf- og leddnummer i og henvisninger til bestemmelser som ble berørt av vedtakelsen av et nytt kapittel E i Grunnloven om menneskerettigheter eller av at alternativer i forslaget ble vedtatt, jf. Innst. 203 S (2013–2014). Som følge av omredigeringen ble tidligere § 92 ny § 114. Dette innebærer at den foreslåtte grunnlovsbestemmelsen om domstolenes prøvingsrett må få et nytt paragrafnummer, dersom alternativ 1 B eller 2 B blir bifalt. Det fremgår også av Innst. 203 S (2013–2014):

«Presidentskapet foreslår videre å beholde nummer på paragrafene slik disse ble vedtatt 13. mai 2014. Dette har den ulempe at det oppstår fire tomme paragrafer (§§ 99, 103, 107 og 111). Fordelen er imidlertid at det samme paragrafnummer som har blitt benyttet i hele grunnlovsprosessen, dvs. i Menneskerettighetsutvalgets rapport, grunnlovsforslagene, innstillingene og altså i vedtaket, beholdes også i Grunnloven. Forarbeidene til bestemmelsene blir dermed mer tilgjengelige enn det som vil være tilfellet om man nå foretar en ny nummerering av paragrafene. Dertil tilkommer at de tomme paragrafene eventuelt vil kunne benyttes for de to paragrafene som kontroll- og konstitusjonskomiteen besluttet utsatt behandling av (ny § 114 om domstolenes prøvingsrett og ny § 115 om begrensninger i de grunnlovfestede rettighetene).»

Hvorfor grunnlovfeste domstolenes prøvingsrett?

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at det foreliggende forslaget tar sikte på å synliggjøre i Grunnloven domstolenes nåværende kompetanse til å kunne prøve om lover og andre myndighetsbeslutninger er i strid med Grunnloven.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener en grunnlovfesting av prøvingsretten henger naturlig sammen med Stortingets vedtak 13. mai 2014 om å styrke menneskerettighetenes stilling i Grunnloven (jf. Innst. 186 S (2013–2014) og S.tid. (2013–2014) s. 2470–2542). Det foreliggende forslaget er begrunnet med at prøvingsretten «... er en viktig garanti for at menneskerettighetene etterleves», jf. Dokument 12:30 (2011–2012) s. 181. En samlet komité uttalte i forbindelse med behandlingen av Dokument 12:30 (2011–2012) at «... det er riktig å sikre disse rettighetene for fremtiden, og synliggjøre dem i vår grunnlov. Særlig viktig er det å understreke at det påligger staten å sikre, verne og garantere for disse menneskerettighetene», jf. Innst. 186 S (2013–2014) s. 21. Begrunnelsen for å grunnlovfeste prøvingsretten er imidlertid ikke bare begrenset til en styrking av menneskerettighetenes stilling. Statens generelle forpliktelse til å sikre menneskerettighetene er nå grunnlovfestet i § 92 (tidligere § 110 c). Å grunnlovfeste domstolenes rett til å kunne prøve lover og andre myndighetsbeslutninger opp mot Grunnloven innebærer å synliggjøre et viktig element i statens sikring av, og vern og garanti for, menneskerettighetene. Samtidig synliggjøres Grunnlovens rang som rettskilde over lover og andre myndighetsbeslutninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, er av den oppfatning at uavhengige domstolers håndhevelse av både grunnlovsbestemte og lovbestemte rettigheter utgjør et ankerfeste for rettsstaten. At det finnes visse grenser for det demokratisk valgte flertallets politiske handlingsrom, er anerkjent i Grunnlovens formålsparagraf. I § 2 heter det således at Grunnloven ikke bare skal sikre demokratiet, men også rettsstaten og menneskerettighetene.

Det er folket i frie valg som velger sine representanter. Det rådende flertall gir gjennom lov og vedtak rettigheter og pålegger plikter, gir muligheter, men også begrensninger i tråd med politiske prioriteringer. Grunnlovens sentrale funksjon er å gi rammer for hva et flertall kan presse gjennom overfor et mindretall, ja til sist hva det kan bestemme over det enkelte individ som har rettigheter som er ukrenkelige.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det foreliggende forslaget om å grunnlovfeste domstolenes prøvingsrett handler om at Grunnloven klart og tydelig skal angi at individets rettigheter etter Grunnloven etterleves ikke bare av Stortinget selv, men også av domstolene. Dette flertallet viser til at det foreliggende forslaget understreker den funksjonsfordeling mellom Stortinget og domstolene som ligger i maktfordelingsprinsippet. Det er Stortinget som gjennom Grunnloven etablerer individenes vern mot for store inngrep fra den alminnelige lovgivning og andre myndighetsbeslutninger. Det er domstolene som i konkrete saker prøver om lovgivningen og forvaltningen har holdt seg innenfor Grunnlovens grenser overfor individene.

Dette flertallet peker på at domstolenes prøving av lover og andre myndighetsbeslutninger mot Grunnloven må sees i sammenheng med domstolenes tilsvarende håndhevelse av EMK og de andre menneskerettighetskonvensjonene som er gjort til norsk lov i menneskerettsloven fra 1999.

Dette flertallet viser til at prøvingsretten reiser viktige spørsmål om forholdet mellom Stortinget som folkevalgt organ og domstolene. Prøvingsrettens omfang og grenser har til ulike tider vært omstridt i Norge. Det foreliggende forslaget handler imidlertid ikke om prøvingsrettens omfang og grenser, men om å synliggjøre i Grunnloven den kompetansen til å prøve lover og andre myndighetsbeslutninger som domstolene allerede har. Dette flertallet vil fremheve at selve prøvingsretten etter vel 150 års praksis har vært anerkjent som en konstitusjonell sedvane. Selv om domstolenes utøvelse av prøvingsretten har vært problematisert i juridisk teori i perioder med liten anvendelse, har den i løpet av denne tiden konsekvent blitt praktisert og anerkjent som en viktig del av norske domstolars funksjon.

Dette flertallet viser til at prøvingsretten i dag ikke er direkte hjemlet i Grunnlovens tekst. Kildene fra Riksforsamlingen i 1814 gir ingen sikre holddepunkter for hva man der mente om at domstolene kan prøve om lover og andre myndighetsbeslutninger er grunnlovsstridige. Denne siden av domstolenes funksjon var neppe et særskilt tema på Riksforsamlingen. Imidlertid kom spørsmålet om motstrid mellom Grunnloven og både lover og forvaltningens vedtak raskt for domstolene i årene etter 1814. Og domstolene selv så det tidlig som en naturlig oppgave for den dømmende makt å håndheve Grunnloven overfor både lover og andre myndighetsbeslutninger. Iallfall fra 1860-tallet synes det å ha vært bred enighet i juridisk litteratur og blant samfunnsaktørene om at domstolene hadde kompetanse til i konkrete saker å prøve lover og andre myndighetsbeslutninger mot Grunnloven. Dessuten har Stortinget siden 1926

gjennom lovgivningen forutsatt at domstolene kan avgjøre om lover, stortingsbeslutninger eller provisoriske anordninger strider mot Grunnloven, ved å bestemme gjennom plenumsloven og senere domstoloven at slike spørsmål skal behandles av Høyesterett i plenum eller i storkammer.

Dette flertallet viser på grunnlag av det foregående til at prøvingsretten lenge har blitt regnet som sikker konstitusjonell sedvanerett. Det betyr at domstolene bare kan miste denne kompetansen ved grunnlovsendring i samsvar med prosedyren i Grunnloven § 121. I mellomkrigstiden ble det på Stortinget flere ganger fremmet grunnlovsforslag om opphevelse av prøvingsretten (i 1920, 1923, 1929 og 1932). Imidlertid oppnådde ingen av forslagene verken simpelt flertall eller det nødvendige 2/3 flertall. Disse grunnlovsforslagene viser imidlertid at Stortinget i minst 100 år har anerkjent prøvingsretten som et prinsipp av grunnlovs rang, selv om det ikke eksplisitt kan leses ut av Grunnlovens tekst. Det betyr videre at dersom Stortinget ikke vedtar å grunnlovfeste prøvingsretten, så vil det ikke bety noe fra eller til for domstolenes kompetanse til å prøve om lov eller andre myndighetsbeslutninger er i strid med Grunnloven.

Dette flertallet understreker at det foreliggende grunnlovsforslaget utelukkende handler om å skrive prøvingsretten inn i Grunnloven med dens nåværende innhold og omfang, jf. Dokument 16 (2011–2012) s. 80 og Dokument 12:30 (2011–2012) s. 181. Formålet med denne kodifiseringen er å synliggjøre domstolenes prøvingsrett som en viktig del av vårt konstitusjonelle system og vår rettsstat.

Dette flertallet viser til at en grunnlovsfesting ut fra dette formålet er i samsvar med Stortingets arbeid de senere år med å modernisere Grunnloven og grunnlovfeste sentrale ulovfestede regler med grunnlovs rang. Ut ifra samme formål ble parlamentarismen grunnlovsfestet i 2007, henholdsvis i § 15 om mistillitsvedtak og i § 82 om regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Tilsvarende vedtok Stortinget 13. mai 2014 å grunnlovfeste det alminnelige legalitetsprinsippet i § 113, som inntil da ikke fremgikk direkte av Grunnlovens tekst. Dette flertallet peker videre på grunnlovsvedtaket 6. mai 2014 om to oppdaterte språkversjoner av Grunnloven på bokmål og nynorsk som ytterligere ledd i Stortingets arbeid med å modernisere Grunnloven.

Dette flertallet viser til at parlamentarismen, legalitetsprinsippet og prøvingsretten tradisjonelt regnes som de viktigste eksemplene på konstitusjonell sedvanerett. Med en grunnlovsfesting av prøvingsretten vil de tre viktigste konstitusjonelle sedvanerettsdannelsene i norsk rett nå ha hjemmel i Grunnlovens tekst. Dermed avsluttes et langt kapittel i

Grunnlovens historie, der viktige deler av det konstitusjonelle systemet ble utledet av sedvanerett i stedet for Grunnloven selv. Samtidig revitaliseres Grunnloven som rettskilde som følge av årets menneskerettighetsreform og de øvrige grunnlovsreformene de siste årene. Dette flertallet mener det bør være et mål for Stortinget som grunnlovsgiver at Grunnloven holdes i hevd som det sentrale rettslige grunnlaget for statsmaktenes myndighet. En slik målsetting krever at de sentrale rettsreglene om forholdet mellom statsmaktene kan leses ut fra Grunnlovens tekst. Dette flertallet mener det er demokratisk betryggende at rettsregler med grunnlovs rang er vedtatt og anerkjent av Stortinget etter prosedyren i § 121.

Utformingen av bestemmelsen

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at forslaget i alle de foreliggende alternativene er utformet for å dekke det gjeldende innholdet i domstolenes prøvingsrett, slik den er utviklet i rettspraksis og anerkjent av de øvrige statsmaktene.

Dette flertallet anerkjenner at det kan være delte meninger om hvordan en bestemmelse om prøvingsretten kan utformes. Utformingen av en slik bestemmelse reiser flere spørsmål: 1) hvem har kompetanse til å prøve, 2) når og hvordan skjer prøvingen, 3) hvilke myndighetsbeslutninger kan prøves mot Grunnloven og 4) hvor intensiv skal prøvingen være. De tre første spørsmålene er dekket av ordlyden i alle de foreliggende alternativene. Når det gjelder det siste spørsmålet, om prøvingens intensitet, så gir de foreliggende alternativene med hensikt ingen veiledning. Dette flertallet er enig med Menneskerettighetsutvalget i at prøvingens intensitet er sammensatt og derfor lite egnet for generell regulering (jf. Dokument 16 (2011–2012) s. 81). Dette flertallet viser til at prøvingens intensitet langt på vei vil avhenge av den enkelte rettighets innhold, formål og utforming, samt de faktiske forhold i hvert enkelt tilfelle. Utformingen av de foreliggende alternativene til grunnlovfesting av prøvingsretten må forstås på denne bakgrunn.

Dette flertallet viser til at Høyesterett i en rekke saker fra Rt. 1976 side 1 (Kløfta), (se tilsvarende i bl.a. Rt. 1996 side 1415, Rt. 1997 side 1821, Rt. 2007 side 1281, Rt. 2010 side 143, Rt. 2010 side 535 og Rt. 2010 side 1445) har operert med tre kategorier grunnlovsbestemmelser med ulik prøvingsintensitet: For grunnlovsbestemmelser til vern om enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet vil domstolene gi Grunnloven betydelig gjennomslagskraft overfor lover. Når det gjelder grunnlovsbestemmelser som regulerer statsmaktenes arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse, vil derimot

domstolene langt på vei respektere Stortingets syn på grunnlovsspørsmålet. Grunnlovsbestemmelser til vern om økonomiske rettigheter kommer i en mellomstilling med tanke på Høyesteretts vurdering av Grunnlovens gjennomslagskraft.

Når det gjelder utformingen av det foreliggende forslaget, viser dette flertallet til at prøvingsretten etter ordlyden gjelder i «saker som reises for domstolene». Ordlyden sier for det første at kompetansen til å prøve om lover og andre myndighetsbeslutninger er grunnlovsstridige i Norge ligger til de ordinære domstolene. Dette i motsetning til systemer der prøvingsretten ligger hos særskilte forfatningsdomstoler eller andre organ utenfor de ordinære domstolene. Ordlyden indikerer videre at domstolskontrollen skjer etter at loven er trådt i kraft (ex post), i motsetning til systemer der loven prøves mot forfatningen før endelig lovvedtak (ex ante). Ordlyden indikerer også at domstolskontrollen i Norge er en konkret kontroll, som gjelder anvendelsen av loven i konkrete saker som er reist, og der rettsvirkningen formelt er begrenset til sakens parter (inter partes). Virkningen av at norske domstoler finner en lov grunnlovsstridig er altså at den grunnlovsstridige lovbestemmelsen ikke får anvendelse i den konkrete saken. Deretter er det formelt opp til Stortinget å vurdere om og hvordan loven skal endres i samsvar med Grunnloven. Dette i motsetning til systemer der domstolene på abstrakt grunnlag prøver om loven i seg selv er grunnlovsstridig, og der grunnlovsstridige lovbestemmelser kjennes ugyldig med rettsvirkning for alle (erga omnes), både private og andre statsorganer.

Dette flertallet viser til at Menneskerettighetsutvalget valgte å formulere prøvingsretten til å omfatte «lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter» (Dokument 16 (2011–2012) s. 80). Strengt tolket kan den ubestemte flertallsformen «lover» peke i retning av at domstolene med rettsvirkning for alle kan prøve og eventuelt sette til side hele loven som grunnlovsstridig. Det kan ikke domstolene gjøre i dag. Utformingen av det foreliggende grunnlovsforslaget har på dette punktet blitt kritisert i den offentlige debatt. Dette flertallet mener imidlertid at det foreliggende grunnlovsforslaget ikke åpner for tolkningstvill, og at det ikke gir domstolene større myndighet enn de har i dag. Det er et alminnelig tolkningsprinsipp i norsk rett at lover skal tolkes i lys av formålet med loven. Det gjelder også Grunnloven. En rekke av de gjeldende grunnlovsbestemmelser har en slik utforming at de må tolkes i lys av formålet for å gi full mening. I det foreliggende tilfellet er det klart at formålet med en bestemmelse om domstolenes prøvingsrett er å synliggjøre i Grunnloven domstolenes prøvingsrett i dens nåværende form og innhold. Dette flertal-

let mener derfor at utformingen av det foreliggende grunnlovsforslaget ikke gir domstolene grunnlag for å utvikle en ny og mer omfattende domstolskontroll av lover og andre myndighetsbeslutninger. En endring av prøvingsrettens nåværende form og innhold vil kreve en egen grunnlovsendring.

Dette flertallet peker videre på at selv om det er vanlig å snakke om en prøvingsrett for domstolene, så har domstolene også en plikt til å håndheve Grunnloven overfor grunnlovsstridige lover og andre myndighetsbeslutninger (se for eksempel Rt. 1918 side 403 (store konsesjonssak), og senere fremhevet av Høyesterett i en rekke plenumssaker, sist i Rt. 2010 side 143 (Rederiskatt)). Prøvingsplikten følger av at Grunnloven i Norge alltid har vært regnet som en del av den positive retten, og ikke bare som en politisk prinsipperklæring. Grunnloven er dessuten overordnet (lex superior) både lover og andre rettskilder, som provisoriske anordninger, stortingsbeslutninger, forskrifter og andre forvaltningsvedtak. Dersom domstolene finner at andre rettskilder er i strid med Grunnloven, plikter domstolene å la Grunnloven gå foran. Dette flertallet fremhever at ordlyden «rett og plikt» synliggjør dette pliktelementet i prøvingsretten.

Dette flertallet viser til at forslaget om å grunnlovfeste domstolenes prøvingsrett er utformet i to alternativer. Alternativ 1 og 3 er i samsvar med Menneskerettighetsutvalgets forslag om at 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. Alternativ 2 og 4 har en tilføyelse om at domstolsprøvingen skal skje «etter denne grunnlovs prinsipper om demokratiet, den lovgivende makt, rettsstaten og menneskerettighetene.» Dette flertallet mener tilføyselsen i alternativ 2 og 4 er unødvendig da de opplistede prinsippene er abstrakte og vanskelig kan gis et presist juridisk innhold. I de tilfellene hvor domstolene prøver om lover strider mot Grunnloven, vil uansett hensynet til flertallsdemokratiet og den lovgivende makt på den ene siden stå mot hensynet til rettsstaten og menneskerettighetene på den andre siden. Selve domstolsprøvingen skjer derimot på grunnlag av de konkrete bestemmelsene i Grunnloven. Balanseringen mellom de nevnte prinsippene avhenger av en rekke faktorer både ved de aktuelle grunnlovsbestemmelsenes utforming og innhold, så vel som ved loven og de faktiske omstendighetene i det enkelte tilfelle. Flertallet peker videre på at en slik tilføyelse lett kan føre til tolkningstvil da de opplistede prinsippene er vidt formulert og har et mangfoldig innhold.

Plasseringen av bestemmelsen

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at paragrafen om domstolenes prøvingsrett er foreslått nummerert som henholdsvis § 114 etter alternativ 1 og § 89 etter alternativ 3. Dette flertallet mener paragrafen bør plasseres i den ledige § 89 i Grunnlovens kapittel D «Om den dømmende makt». Paragrafen regulerer først og fremst domstolenes kompetanse og funksjon. Riktignok vil domstolenes prøvingsrett i de fleste tilfeller gjelde håndheving av Grunnlovens menneskerettsbestemmelser, noe som kan tilsi plassering som § 114 i kapittel E om «Menneskerettigheter». Dette flertallet peker likevel på at prøvingsretten ikke er avgrenset til Grunnlovens menneskerettsbestemmelser i kapittel E. For det første er ikke Grunnlovens menneskerettighetsvern uttømmende regulert i kapittel E. Religionsfriheten er grunnlovfestet i § 16 i kapittel B, og borgernes rett til frie og hemmelige valg følger av § 49 andre punktum i kapittel C. For det andre vil domstolene også kunne prøve om myndighetsbeslutninger oppfyller prosessuelle krav i Grunnloven, for eksempel om lover er gyldig vedtatt i samsvar med formkravene i Grunnloven §§ 76–79. For det tredje vil også grunnlovsspørsmål som berører forholdet mellom statsmaktene og deres kompetanse etter omstendighetene kunne komme opp for domstolene. I slike saker har Høyesterett konsekvent uttalt og lagt til grunn at domstolene langt på vei vil respektere Stortingets syn på Grunnlovens grenser (jf. for eksempel i Rt. 1952 side 1089 (hvalolje) og Rt. 1987 side 473 (liturgi)). Domstolskontroll er likevel ikke prinsipielt utelukket i disse tilfellene. Vanskelige grensespørsmål mot individvernet kan oppstå, noe som kan kreve mer intensiv domstolsprøving. Et eksempel er Rt. 2010 side 535 (Opplysningsvesenets fond), der en instruks om innløsning og regulering av festeforhold ble kjent i strid med Grunnloven § 106 så langt den ble gitt anvendelse for det statlige Opplysningsvesenets fond. Etter dette flertallets mening tilsier innholdet i prøvingsretten dermed at paragrafen plasseres som § 89 i Grunnlovens kapittel D om domstolene. En slik plassering gir også en god indre sammenheng med § 88 om Høyesteretts funksjon og sammensetning.

Dette flertallet innstiller med dette på at alternativ 3 B bifalles.

«Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

§ 89

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.

§ 89

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om lover og andre avgjerder tekne av dei statlege styresmaktene strir mot Grunnlova.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet er enig i at domstolenes prøvingsrett nå er konstitusjonell sedvanerett. Innholdet og omfanget av den eksisterende prøvingsretten er utviklet gjennom Høyesteretts praksis over tid. Det er på det rene at domstolene kan prøve både om forvaltningens beslutninger er i overensstemmelse med norsk lovgivning, og om lovgivning og forvaltningsvedtak er i overensstemmelse med Grunnloven.

Dette medlem mener kjernen i forslaget om å skrive domstolenes prøvingsrett inn i Grunnloven, ikke handler om modernisering av Grunnloven. Forslagets kerne gjelder forholdet mellom statsmaktene og mellom rett og politikk. Etter 1814 har utviklingen mellom statsmaktene endret seg betydelig, og endringene inngår som en viktig del av utfallet av den strid og det samarbeid som førte fram til vårt folkestyre. Stortinget har, som naturlig er i Norge, vært mest opptatt av forholdet til regjeringen.

Domstolenes prøvingsrett var ikke tema, og langt mindre ble den på Eidsvoll i 1814 foreslått tatt inn i Grunnloven. Det var jurister som utover på 1800-tallet gjorde seg til aktive talsmenn for domstolenes prøvingsrett, og det var Høyesterett som i praksis drev den fram. Professor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, nåværende regjeringsadvokat, Fredrik Sejersted har ved flere anledninger oppsummert Høyesteretts rolle slik: «... 'prøvelsesretten' har ikke stått i Grunnloven, men er oppfunnet og utformet av Høyesterett selv, som konstitusjonell sedvanerett.» (Her sitert fra Klassekampen 1. april 2014.) Høyesterett har utviklet denne retten skrittvis, også til en plikt. Dette fremgår også av henvisningen ovenfor i innstillingen om at «i den store konsesjons-saken fra 1918 uttalte Høyesterett at det forelå en 'rett og plikt' for domstolene til å prøve lovers grunnlovsmessighet. Uttrykket 'rett og plikt' er siden fulgt opp av Høyesterett i større plenumssaker utover på 1900-tallet» (s. 5 under kapitlet «Grunnloven § 114» i denne komitéinnstillingen).

Etableringen av Stortinget som vår øverste statsmakt og utviklingen av vårt demokrati er ikke kommet av seg selv. Folkestyret er kjempet fram. Nordmenn har latt seg inspirere av demokratiske framskritt i andre land, men utviklingen av folkestyret i Norge har vært forankret i norske samfunnsforhold. Internasjonalt skjer det nå en utvikling som er i ferd med å endre og undergrave folkestyrets vilkår. Denne utviklingen er tydelig i en rekke land i vår egen verdensdel. Historisk var det land i Europa som ledet an

i utviklingen av demokratiet. I dag er folkestyret i flere europeiske land under sterkt press, og blir sveket. Internasjonal og overnasjonal rettsutvikling innsevrer mange nasjonalforsamlings handlingsrom. EU-domstolen fungerer som en dynamisk politisk kraft i utformingen av den grunnleggende politikken og utviklingen i Den europeiske union (EU).

Dette medlem viser til at flertallet skriver at innskriving av prøvingsretten ikke vil endre domstolenes myndighet. Dette medlem mener at det er forskjell mellom på den ene siden å kunne påberope seg en prøvingsrett som i samsvar med Grunnlovens bestemmelser er foreslått og vedtatt av Stortinget som del av Grunnloven, og på den andre siden å kunne påberope seg en rett som aldri har stått i Grunnloven, men som er utformet av Høyesterett selv som konstitusjonell sedvanerett.

Dette medlem mener at en eventuell grunnlovfesting av domstolenes prøvingsrett stiller strenge krav til presisjon, både hva gjelder lovtekst og uttalelser i forarbeidene. Nettopp gjennom uttalelsene i forarbeidene kan man risikere å endre prøvingsretten i innhold og form.

Dette medlem mener at Stortinget dermed kan komme til å gi Høyesterett et frasparkspunkt for ytterligere å kunne øke sin kompetanse og makt.

Dette medlem mener det i dag er viktig å styrke borgernes representasjon og makt i styringen av samfunnet vårt. Det er derfor Stortingets makt som må holdes intakt og som må brukes i styringen av landet. Dette medlem mener det ikke er påvist noe behov for at domstolenes prøvingsrett skal endres fra konstitusjonell sedvanerett til at den skrives inn og blir en del av Grunnloven gjennom Stortingets vedtak.

Dette medlem har også merket seg at i Høyesteretts utøvelse av prøvingsretten er det et kjennetegn at i flere av de viktigste sakene har Høyesteretts dom vært avgitt med dissens, og i noen tilfeller med én stemmes overvekt eller med få stemmers overvekt. Dette medlem har stor respekt for landets gode jurister, og for den rolle de har hatt i utviklingen av Norge som samfunn, men dette medlem har det standpunkt at Stortinget må stå fast på at makten og styringen av vårt land må ligge i Stortinget.

Dette medlem mener at med den rettsliggjøring som vi kan merke også gjør seg gjeldende i vårt samfunn, men som nå i særlig grad gjør seg gjeldende internasjonalt og overnasjonalt, vil det være klokt å holde fast ved det eksisterende forholdet mellom Stortinget og domstolene. Dette medlem mener at en egen bestemmelse om prøvingsretten i Grunnloven ikke er nødvendig fordi den retten allerede er konstitusjonell sedvanerett. En grunnlovfesting av

retten vil kunne gi grunnlag for nye tolkninger, som Stortinget vanskelig kan forutse utfallet av.

Dette medlem foreslår på denne bakgrunn at forslaget om ny Grunnloven § 114, alternativt § 89, ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser som flertallet til at ordlyden i den foreslåtte nye bestemmelsen ikke gir et språklig presist uttrykk for den rettsvirkningen som grunnlovsstrid har i dag. Rettsvirkningen av at en lovbestemmelse strider mot Grunnloven er at den aktuelle lovbestemmelsen ikke får anvendelse i den konkrete saken. Å videreføre dette som i dag, er hensikten også til flertallet i komiteen. Dette medlem mener at det er uheldig å vedta en ny bestemmelse under forutsetning av at den skal virke på en annen måte enn det som følger av en alminnelig språklig forståelse av ordlyden. Dette medlem viser til at den delen av Sveriges grunnlover som regulerer domstolenes konstitusjonelle stilling, er Regeringsformen (RF) kapittel 11.

§ 14, første ledd, i dette kapittelet lyder:

«14 § Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.»

Dette medlem mener at en utforming i tråd med Sveriges tilsvarende bestemmelse ville gitt en språklig mer presis beskrivelse av den rettsvirkningen som det er enighet om at grunnlovsstrid skal ha.

Dette medlem mener, som medlemmet fra Senterpartiet, at det ved utforming av nye grunnlovsbestemmelser, og ved endring av gamle grunnlovsbestemmelser, bør kreves et meget høyt presisjons- og klarhetsnivå. Det foreliggende forslaget har ikke et slikt presisjons- og klarhetsnivå. I tillegg til det foregående peker dette medlem på at heller ikke domstolenes prøving og kontroll med forvaltningens myndighetsutøvelse klart fremgår av forslaget. Også det er en lovgivningsteknisk svakhet ved forslaget, all den tid siktemålet er å grunnlovfeste prøvingsretten slik den har blitt utviklet av domstolene.

Dette medlem viser til at det i de juridiske fagmiljøene har vært uenighet om hvorvidt Stortinget gjennom forarbeidene til dette forslaget om en ny grunnlovsbestemmelse om prøvingsrett kan legge føringer på intensiteten i domstolenes prøving, og sekundært hvilken rekkevidde slike føringer i så fall kan ha. Dette medlem er bekymret over at Høyesterett de siste årene synes å ha beveget seg i retning av å legge mindre vekt på Stortingets eget syn i tilfeller der det er tvil om en lovbestemmelse eller en myndighetshandling strider mot Grunnloven.

Dette medlem viser til at to saker i Høyesterett om store verdier for fellesskapet har vært avgjort med én stemmes overvekt i de seneste årene, jf. Rt. 2010 side 143 (rederiskatt) og Rt. 2013 side 1345 (Volstad).

Dette medlem mener at det er gode grunner for å holde på en deling i prøvingsintensiteten. I saker som vedrører den enkeltes personlige frihet og sikkerhet, bør domstolene ha stort rom for å prøve lovgivning og myndighetsbeslutninger mot Grunnloven, også i tvilstilfeller. Stortingets syn og øvrige myndighetsorganers syn bør i slike saker ha begrenset vekt. I saker som vedrører økonomiske rettighetsposisjoner, bør Stortingets syn ha betydelig vekt i de saker der domstolene finner spørsmålet tvilsomt. Dette medlem vil vise til førstvoterendes uttalelser i plenumsdommen omtalt som Kløfta-saken (Rt. 1976 side 1):

«Ut fra dette vil jeg for min del vike tilbake for å konstatere grunnlovsstrid i tilfelle hvor det foreligger rimelig tvil, og hvor Stortinget klart har vurdert og bygd på at loven ikke kommer i strid med grunnloven. Men skal prøvelsesretten ha noen realitet, må domstolene benytte den der de finner det hevet over rimelig tvil at loven vil føre til resultater som er i strid med grunnloven.»

Dette medlem bemerker at førstvoterende fikk flertallets tilslutning til dette synet, og at denne posisjonen i flere tiår ble regnet som en sentral føring for underrettene og for Høyesterett selv.

Dette medlem vil, uavhengig av om det foreliggende forslaget blir vedtatt eller ei, vurdere å fremme et nytt grunnlovsforslag om prøvingsretten. Siktemålet med et slikt forslag vil være å formulere en språklig klar og presis bestemmelse, som utbedrer de svakhetene som det her foreliggende forslaget har. I tillegg kan det være aktuelt å foreslå å innta formuleringer i lovteksten som legger føringer for intensiteten i domstolenes prøving, i tråd med det som her er antydnet.

Dette medlem kan på denne bakgrunnen ikke bifalle forslaget. Dette medlem slutter seg likevel subsidiært til flertallets bemerkninger om at domstolene ikke skal bruke denne eventuelle grunnlovsendringen til å intensivere prøvingen ytterligere.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Dokument 12:30 (2011–2012) – grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir

Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande, romertall XXIV (domstolenes prøvingsrett), samtlige alternativer – bifalles ikke.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Dokument 12:30 (2011–2012) – grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande, romertall X (forbud mot dobbeltstraff) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

II

Dokument 12:30 (2011–2012) – grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande, romertall XXIV (domstolenes prøvingsrett) – alternativ 3 B – bifalles, slik at ny § 89 skal lyde:

§ 89

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.

–

§ 89

I saker som blir reiste for domstolane, har domstolane rett og plikt til å prøve om lover og andre avgjerder tekne av dei statlege styresmaktene strir mot Grunnlova.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. mai 2015

Martin Kolberg

leder

Jette F. Christensen

ordfører

