

Statsforfatningsrett

-

1.forelesning

Hva er statsforfatningsrett?

Oversikt

Sentrale begreper

JUS 2111 Høsten 2018

Inger-Johanne Sand, IOR/UiO

• Statsrett forelesninger H2018

- 20.08. Dag 1 Statsforfatningsrett og konstitusjoner. *Inger-Johanne Sand*
- 21.08. Dag 2 Stortinget – funksjoner og kompetanse. *IJS*
- 22.08. Dag 3 Konge og regjering – den utøvende makt. *IJS*
- 27.08. Dag 4 Forholdet mellom lovgivende og utøvende makt. Parlamentarisme, opplysningsplikt og riksrett. *Benedikte M Høgberg, Ola Mestad*
- 27.08. Dag 5 Domstolene og domstolskontroll. *Eivind Smith*
- 28.08. Dag 6 Konstitusjonalisme og perspektiver på den institusjonelle delen. *ES*
- 08.10. Dag 7 Grenser for maktutøvelse. Generelt om rettigheter. *ES*
- 09.10. Dag 8 Tilbakevirkning og ekspropriasjonserstatning. *ES*
- 10.10. Dag 9 Ytringsfrihet (og grenseflater til øvrige rettigheter). *Anine Kierulf*
- 11.10. Dag 10 Diskrimineringsvern og religionsfrihet. *Vibeke B Strand*
- 29.10. Dag 11 Statsrettens komparative elementer. *Malcolm Langford*

Oversikt første forelesning:

- 1. Hva er statsforfatningsrett? Oversikt.
- 2. Statsforfatningsretten har en helt særlig posisjon og funksjon.
Statsrettens tre særlige funksjoner: - historisk-symbolsk, politisk, rettslig,
- 3. Nærmere om hva som er spesielt ved en konstitusjon og konstitusjonell rett.
 - A. Den konstituerende makt, og de konstituerte myndigheter
 - B. De verdiene som definerer statens makt og borgernes rettigheter
 - C. Endringer av Grunnloven
 - D. Grunnloven som lex superior
 - E. Reglene om de øverste politiske myndigheter.
 - F. Legitimitet, folkestyre og verdier
- 4. Metode i statsforfatningsrett
- 5. Oppsummering

1. Hva er statsforfatningsrett?

- **Hva er en stat?**
- Et territorium, et folk og en politisk og rettslig organisering
- Statsforfatningen, eller konstitusjonen:
 - - Den rettslige rammen for en stat,
 - - Og: rammene for statens rettslige system,
- **Statsforfatningen inneholder regler om:**
 - statens suverenitet (uavhengighet), og dens verdier,
 - statens myndigheter, og deres kompetanse, - regler om valg,
 - statens borgere: statsborgerskap,
 - grunnleggende frihetsrettigheter,
 - forholdet til andre stater og internasjonalt samarbeid,

Historisk utvikling av suverene (uavhengige) stater og konstitusjoner – etter hvert også som demokratiske:

- Fra middelalderens feudalstater og grenser som stadig endres, til freden i **Westphalia 1648** og enighet om respekt for **staters interne suverenitet og ikke-intervensjon fra andre stater,**
- **For å hindre for mange kriger ble det viktig å skape mer enhetlige styringsformer innenfor statenes grenser** (som kontrast til feudalstater),
- **Rettsstatlig tenkning** er med, men går lengre tilbake,
- **Konstitusjoner ble et rettslig rammeverk for hver stat** og en viktig del av stabiliseringen og legaliseringen av nasjonalstatene og deres suverenitet,
- **Fra eneveldige og monarkiske styringsformer** og definisjoner av suverenitet **til en gradvis fremvekst av folkesuverenitetsprinsippet for å skape legitimitet,**
- Opplysningstiden bidro med sentrale verdier om **individenes grunnleggende frihets-rettigheter og folkenes selvbestemmelsesrett, borgerne gjorde opprør, og senere kom klassekamp og kvinnekamp, - og allmenn stemmerett,**

Hva er det særegne med en konstitusjon i en rettslig og i en politisk forstand:

De nye konstitusjonene etablerte en rettslig måte å definere staten på forut for og med rang over de myndigheter (organisasjoner eller personer) som til enhver tid er de statlige myndigheter,

- **Lex superior:** Konstitusjonen har rang over ordinær lov fordi den gir reglene om hvem som kan gi lover, og hvordan,
- **Krav om kvalifiserte flertall eller andre hindringer ved endringer av konstitusjonen** regnes som sentrale trekk ved de nye konstitusjonene for at de skal kunne ivareta sin særlige oppgave som er å stabilisere og samle staten som enhet,
- **Konstitusjoner er uttrykk for en generell og samlet makt – med de lovgivende, utøvende og dømmende myndigheter,**
- Kravet om at en konstitusjon må ha **original opprinnelse**, ikke være avledet (av en annen konstitusjon)
- **Konstitusjoner må ha legitimitet,**
- **Skillet mellom konstituerende makt og konstituerte makter,**

Kravet om legitimitet: Det grunnleggende dilemma ved konstitusjoner er hvem som har autoritet og legitimitet til å etablere en konstitusjon og endre den? Hvem bestemmer?

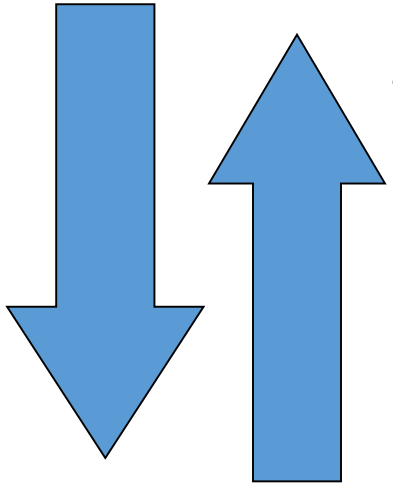
- **Prinsippet om folkesuverenitet som den grunnleggende legitimitet for enhver nasjonalstat i dag – innenfor vår tradisjon av demokrati basert på menneskerettigheter,**
- **Folkevalgte forsamlinger** kan ha den nødvendige autoritet og legitimitet,
 - Eidsvoll-forsamlingen som eksempel selv om stemmeretten den gang var begrenset, - Særskilte forsamlinger eller ordinært folkevalgte,
- **Den allmenne stemmeretten utvikles over tid, - Norge: 1913,**
- **Valgordninger: - en-persons- eller flertallskretser, - fordeling av plasser,**
- **Andre sider ved kravet til legitimitet: - kontroll av makten, - rettsstat, - offentlighetsprinsippet, - en viss form for maktfordeling,**

Den norske Grunnloven og dens legitimitet:

- Eidsvoll-forsamlingen – valgte representanter fra hele den sørlige delen av landet, - valgt av og blant en mindre gruppe (menn med fast eiendom, embetsmenn og noen andre),
- Allmenn stemmerett – først klart avgrenset, deretter for en økende gruppe,
- Allmenn stemmerett for menn i 1898,
- Allmenn stemmerett for kvinner i 1913,
- Det folkevalgte Stortinget som det lovgivende organ,
- Endringer av Grunnloven: 2/3 flertall og mellomliggende valg,
- Grunnloven har i stor grad vært akseptert i praksis etter 1814, og senere,
- Diskusjon om noen tema som: monarkiet, Kongens rolle, statskirken, prøvingsretten, hvor omfattende bør rettighetskapitlet være, tilslutning til overnasjonale organisasjoner, reglene for endring av Grunnloven.

Fra 1814-grunnloven til dagens Grunnlov:

- Svært mange bestemmelser er endret, men Norge har aldri hatt en total revisjon med en ny grunnlov,
- Viktige deler av rammen i grunnloven fra 1814 er i behold, og noen bestemmelser er fremdeles med,
- De grunnleggende verdiene er langt på vei de samme, men samfunnet er forandret, betydningen av verdiene og måten de kommer til uttrykk på er forandret på svært viktige punkter:
- Prinsippet om **folkesuverenitet** ble radikalt forandret gjennom utvidelsen og etter hvert allmenngjøringen av stemmeretten
- **Formene for maktfordeling** har endret seg, særlig forholdet mellom lovgivende og utøvende makt, og forholdet mellom Konge og regjering,
- Det har kommet med langt flere **menneskerettigheter** i Grunnloven,
- **Det internasjonale samarbeidet** er langt mer omfattende,



- **Mennesker/Individer.** Grunnleggende individ. frihets-rettigheter. Allmenn stemmerett. Menneskelig verdighet.

- **Borgernes rettigheter** (Gr.l.§§ 49, 50, 92 flg; mrhl., EMK, FN mv)

Det sivile samfunn/org., ytringsfrihet (§§100,101,109)

Markedet. (Juridiske personer/rettssubj.) (§§ 97, 105)

- **Nasjonalstat** (§1-3,12,49,75,88)(territorium,folk,statsmakt)

- **Konstitusjon/Gr.l – statsmaktens kompetanse/rett.h**

- **Demokrati/Folkesuveren.** Lex superior. Statsmakter. Rettigheter

- **Legalitetsprinsipp. Rettsstat. Maktfordeling. Tvangsmakt**

- **Lovgivende, utøvende, dømmende, traktatmyndighet,**

- **Folkesuverenitet kobler - samfunn og stat**

- **Det internasjonale samfunn.**(§1,26,93)

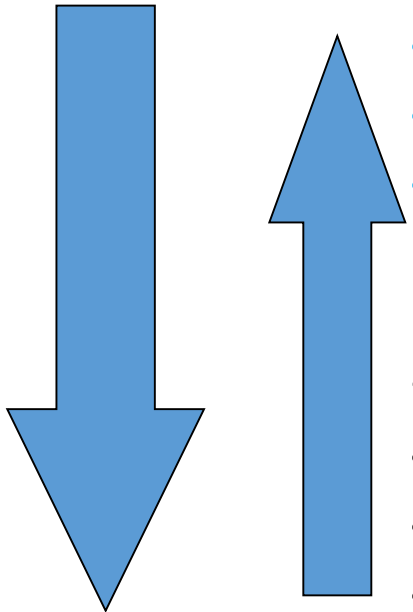
- **Ikke-innblanding. Internasjonalt samarbeid.**

- Inter- og overnasjonale org./traktater/domstoler: (§ 93)

- - **FN-charteret**, sikkerhetsrådet mv, - Europarådet / **EMD**,

- - **EØS-avtalen** / EU-traktat og domstol, **EFTA-domstolen**, - WTO,

- - Det transnasjonale nivå. NGOer.



Konstitusjoner og grunnlover vil alltid bygge på verdier.

- Den norske grunnloven er en del av **en konstitusjonell og en liberal demokratisk tradisjon**,
- Det gjelder både 1814-grunnloven og den någjeldende,
- Sentrale verdier er eksplisitt nevnt og uttrykt ved regler og institusjoner:
- **Suverenitet: Grl. § 1 – «fritt, selvstendig, udelelig og uavhengelig rike»**
- - «regjeringsformen er innskrenket og arvelig monarkisk»
- **Verdier: Grl. § 2 – «kristne og humanistiske arv»**
- - «demokrati, rettsstat og menneskerettigheter»
- **Folkesuverenitet og demokrati:** - stemmeretten, - Stortinget som folkevalgt og lovgivende forsamling, Grl. § 2, 49, 50 og hele kap.C.
- **Menneskerettigheter:** stemmeretten og Grl. kap.E, § 92 – 113,
- **Rettsstat:** Grl. §§ 86, 88-90, 94-96, 97, 113; - **Likhet for loven**, § 98,
- **Maktfordeling og kontroll:** Grl. Kap. B, C og D,

Statsforfatningen er med på å konstituere den moderne nasjonalstaten som konstitusjonelt demokrati og rettsstat - Den norske Grunnloven:

- Nasjonal suverenitet – folkesuverenitet – Grunnloven § 1
- Verdier - § 2
- Statsmaktenes kompetanse - §§ 3 – 91 (del B, C og D), §§ 115, 121
- Lovgivende, utøvende og dømmende myndigheter
- Grunnleggende menneskerettigheter - frihetsrettigheter - §§92 – 113
- Valg av folkevalgt forsamling, §§ 49 – 67,
- Stemmerett – statsborgerskap - §§ 49 – 53, 119
- Internasjonalt samarbeid – traktater - §§ 26,
- Overnasjonale traktater - § 115
- Beskyttelse av miljø, §112

Spørsmål:

- Er konstitusjoner en historisk arv eller en viktig og levende del av dagens styringssystemer?
- Har den norske Grunnloven legitimitet i dag, og hvorfor har den det?
- Hva er konstitusjonenes funksjon når en stat først er etablert?
- Hva har konstitusjonene bidratt med til den type samfunn vi lever i i dag?
- Er det viktige sider ved dagens faktiske styringssystemer som ikke eller på en utilstrekkelig måte er behandlet i vår konstitusjon, og som burde være en del av den?

Utfordringer for konstitusjon og grunnlov i vår tid:

- **EØS-avtalen** som et konstitusjonelt kompromiss:
- § 93 (nå § 115) ble brukt da Stortinget sluttet seg til avtalen, men er betegnelsen av den som en inter- og ikke overnasjonal avtale tilstrekkelig? Og: er avtalen tilstrekkelig sett opp mot EUs betydelige utvikling etter avtalen,
- **Miljø- og klimaproblemer:** kvalifisert grenseoverskridende endringer,
- Er Grunnlovens bestemmelser om internasjonalt samarbeid tilstrekkelige?
- Hvordan kan **internasjonale domstoler** være forenlig med Grl.§§ 88 og 90?
- **Bør menneskerettigheter ha internasjonale, regionale eller nasjonale standarder,** - eller bør de kombineres?
- Hvem har ansvaret for **globale flyktninger og migranter?**

- **Global handel:** Politisk og militært uavhengige stater, men omfattende økonomisk interaksjon og avhengighet gjennom **omfattende internasjonal handel og internasjonale finansmarkeder,**
- EU, EØS og WTO som internasjonale aktører,
- **Reguleringen av internettet og av de transnasjonale selskaper** som har skapt det internettet vi har i dag: Microsoft, Apple, Google, Facebook, Amazon, og flere,
- EU's bot til Google, og tidligere til Microsoft,
- **Transnasjonal hacking eller påvirkning av sosiale medier ved valg,**
- **Internasjonale klimasaker er varslet:**
- https://www.nrk.no/urix/analytiker_-_norge-risikerer-a-betale-dyrt-for-sine-klimasynder-1.14168201;
- NRK, 18.08.18: «Over 1000 klimasøksmål pågår rundt om i verden i dag. Dette er bare en forsmak på det som kommer, og Norge må også forvente å bli saksøkt av ofre for klimaendringer, mener finansanalytiker.»

Andre aktuelle saker:

- De demokratiene vi har nå er robuste, men kanskje mer sårbare enn vi tenker over: - undersøkelse i Aftenposten om vår tillit til sentrale samfunnsinstitusjoner: - 70% høy tillit til Stortinget, - 60% til regjeringen,
- Polen: - gir lover som gir regjeringen kontroll over endringer i polsk høyesterett (fremskynder pensjoning), og EU reagerer nå,
- Ungarn: - innsnevrer høyesterettens prøvingsrett og får kritikk fra Europarådets Venezia-kommisjon, - og avvikler studier om kjønn fordi de er «unyttige» (akademisk frihet, ytringsfrihet?),
- Nye fylker, Finnmark og Troms: - kan regjeringen kreve at de to fylkene slår seg sammen? – har Stortinget fattet en legitim beslutning i denne saken, eller mangler det sentrale utredninger?

2. Statsforfatningsretten har en helt særlig posisjon og funksjon :

- 1. Grunnloven markerer statens **suverenitet og uavhengighet**.
Den bidrar til å konstituere den enkelte stat som uavhengig i forhold til andre stater, og i forhold til det internasjonale samfunnet.
- 2. **Grunnloven har en rettslig og konstitusjonell funksjon**. Den definerer de statsstyret, **høyeste statsmaktene** og **borgernes grunnleggende rettigheter** rettslig og konstitusjonelt.
Den definerer **det rettslige systemet** i landet.
- 3. Grunnloven **definerer statsmaktene og deres kompetanse, og de verdier og den legitimitet som ligger til grunn for den makt og myndighet de har**.
Den lovgivende og den utøvende makt er **politiske statsmakter**. De defineres og avgrenses i statsretten. *De politiske statsmaktene skaper sin egen praksis og tolker selv de relevante grunnlovsbestemmelsen*.
Grunnloven har en **politisk funksjon på det øverste statlige nivå**.
- 4. Grunnloven inneholder **borgernes grunnleggende frihetsrettigheter**, og har reglene om **stemmerett og statsborgerskap**.

For å forstå hva en konstitusjon er:

- **Fire ulike perspektiver på statsforfatningen og konstitusjonen:**
 - **A. Historisk-symbolsk:** Den er utviklet som **en sentral del av statens sosiale og politiske historie**. Den er knyttet til samfunnet og dets verdier slik de er utviklet over tid. Statsforfatningen har en betydelig symbolsk og historisk funksjon
 - **B. Rettslig-konstitusjonell:** Den har **en rettslig funksjon** fordi den definerer borgernes rettigheter, statsmaktenes kompetanse og **det rettslige system som en rettslig konstitusjon**.
 - **C. Politisk:** Den har **en politisk funksjon** fordi den **definerer de politiske og demokratiske statsmaktenes kompetanse** . Statsmaktenes egen praksis av disse reglene er sentral i forfatningens utvikling.
 - **D. Ivaretar menneskerettigheter:** Statsforfatningen definerer både alle borgeres grunnleggende rettigheter og statsborgskap.
- De fire perspektivene er parallelle og ikke konkurrerende.

3. Nærmere om hva som er spesielt ved en konstitusjon og konstitusjonell rett:

- **A. Den konstituerende makt:** Hvordan en konstitusjon blir til:
 - Eidsvollsforsamlingen,
 - Stortingets myndighet til å endre Grunnloven, § 121,
- **De konstituerte myndigheter: De som gis myndighet i konstitusjonen:** Stortinget, Kongen i statsråd og regjeringen, Høyesterett. De øverste politiske og rettslige statsmaktene og deres kompetanse.
 - den **lovgivende, utøvende og dømmende** makt,
- **B. Konstitusjoner bygger på bestemte verdier** som definerer statens makt og borgernes rettigheter :
 - **folkesuverenitet, menneskerettigheter, frihet, maktfordeling, rettsstat, likhet for loven, statens uavhengighet, internasjonalt samarbeid,**

- **C. Endringer av Grunnloven:** - krav om kvalifisert flertall, 2/3 i Stortinget, - foreslås på ett Storting, vedtas på det neste,
- **D. Grunnloven som lex superior:**
 - med rang over vanlig lov – den gir reglene om hvordan lover, vedtak i Kongen i statsråd og dommer i Høyesterett blir til,
 - og samtidig som en del av det nasjonale rettssystemet,
- **E. Grunnloven er uttrykk for et samlet system for styringen av landet.**
- **F. Behovet for legitimitet – folkestyre og grunnleggende frihetsrettigheter.**

4. Statsforfatningsrett og rettslig metode: - reglene om statsmaktene, - borgernes grunnleggende rettigheter. Rettsstat og historisk og sosial utvikling.

A. Den konstituerende og den konstituerte makt: Hvordan blir en grunnlov eller en konstitusjon til? Hvem har myndighet til å gi en konstitusjon?

- Ordinære lover blir til ved vedtak i Stortinget og sanksjon av Kongen i statsråd,
- Grunnloven konstituerer staten formelt, og den gir 'spillereglene' for de øverste statlige myndigheter. Hvem har myndighet og autoritet til å gjøre det?
- Vi skiller mellom den konstituerende og den konstituerte myndighet,
- Den konstituerende myndighet er den myndighet som eventuelt har gitt den opprinnelige grunnlov, og den myndighet som i grunnloven er gitt kompetanse til å endre grunnloven,
- I den norske Grunnloven er det Stortinget etter § 121,

Konstitusjoners grunnleggende paradoks:

- *Hvordan kan noen vite at de har myndighet til å bestemme de mest grunnleggende spillereglene første gang en konstitusjon skapes?*
- Hvem ga Eidsvollsforsamlingen myndighet, autoritet og legitimitet til å skape og vedta en ny Grunnlov for landet?
- De som møtte på Eidsvoll var valgt fra de ulike prestegjeld i landet, av menn som eide fast eiendom, var embetsmenn, og noen flere,
- Det møtte også jurister som hadde studert i København og Paris, og som kjente til opplysningstidens ideer og verdier om frihet og folkesuverenitet,
- Eidsvoll-grunnloven ble i ettertid akseptert som en legitim konstitusjon for landet,
- Grl. § 121 (tidl. 115) med krav om kvalifisert flertall og mellomliggende valg har vært akseptert som legitim endringsmekanisme,

- **Vertikal maktfordeling:**

- skillet mellom den konstituerende myndighet, og de konstituerte myndigheter,

- **Horisontal maktfordeling:**

- - statsmaktenes ulike funksjoner:

- den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt er ulike og parallelle,

B. De verdiene og institusjonene som ligger til grunn for organiseringen av statens makt og borgernes rettigheter.

- **Folkesuverenitet – demokrati.** Folket velger de øverste politiske myndigheter,
Folkesuverenitet sikrer et demokratisk styre basert på folkets deltakelse i valg, politiske partier og andre organisasjoner.
- **Grunnleggende frihetsrettigheter – for borgerne.**
Retten til frihet, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet – er rettigheter for individene, og en forutsetning for folkestyre. Stemmerett.
- **Rettsstat og rettssikkerhet:** Uavhengige domstoler som tolker loven ut fra juridisk kompetanse, objektivitet og uavhengighet for dommerne og for domstolene.
- **Maktfordeling og kontroll av makten:** Det er ulike funksjoner i styret av et land. De er fordelt på flere organer for å sikre kontroll, kvalitet, rettssikkerhet og effektivitet.

Hva er folkestyre og demokrati?

- Grunnleggende frihetsrettigheter for borgerne.
- Ytrings- og organisasjonsfrihet og stemmerett i valg.
- Alle skal kunne delta i frie valg på like linje, med allmenn stemmerett, bare begrenset til krav om statsborgerskap og alder.
- Valgene må organiseres på faste tidspunkter, etter regler og med jevne, ikke for lange, mellomrom.
- Valgordningen må gi alle borgere muligheter til lik innflytelse.
- Alle borgere må kunne stille til valg.
- Frie valg forutsetter ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og en offentlighet med åpne møter, debatter, medier, politiske parti mv.
- Folkevalgte organer må være den lovgivende statsmakt.
- Det må være offentlighet og åpenhet i alle statsmaktene.

Ulike teorier om og former for demokrati:

- Direkte demokrati – forutsetter små samfunn.
- Representativt demokrati: folket velger sine representanter.
- Liberalt demokrati: - **frihetsrettigheter**, -*stemmeantall avgjør*.
- ‘Republikansk’ demokrati, **formålsorientert**: - det er viktig å skape gode prosesser og diskusjoner om *hva et godt samfunn er*, før man tar beslutningene.
- Deliberativt demokrati, - **kunnskaps- og prosessbasert**: - det er viktig at diskusjonene forut for en beslutning er *basert på kunnskaper og informasjon*, - at alle er villige til å sette seg inn de informasjonene som er nødvendige og vurdere de så objektivt som mulig, - og at det er offentlig kjente regler for beslutningsprosessene.

Utviklingen av folkestyre og maktfordeling, og om forholdet mellom lovgivende og utøvende statsmakt i Norge.

- Utgangspunktet i 1814 var kombinasjon av folkesuverenitet og maktfordeling.
- Det var uavhengighet for et folk, og inspirasjon om folkestyre.
- Samtidig var det inspirasjon fra ideer om maktfordeling.
- Stemmeretten øker fra for ca 7,5% til allmenn stemmerett i 1913.
- Stortinget som folkevalgt og lovgivende forsamling.
- Kongen i statsråd – regjeringens formelle beslutninger.
- Regjeringen: fra Kongens råd til en regjering som har tillit hos et flertall på Stortinget. Mistillitsforslag på Stortinget betyr regjeringens avgang.
- Regjeringen: legger fram forslag til lov og budsjett, og iverksetter Stortingets forslag. Dette gir regjeringen betydelig makt.
- Stortingets kontroll med regjeringen: Høringer, krav om informasjon mv.

• Folkesuverenitet - Maktfordeling - Rettsstat :

- Verdier, hensyn : **Demokrati, legalitet, ansvar, maktfordeling, kontroll**

• **Funksjon** : **Den lovgivende makt** (gi lover, bevilge, skatt)

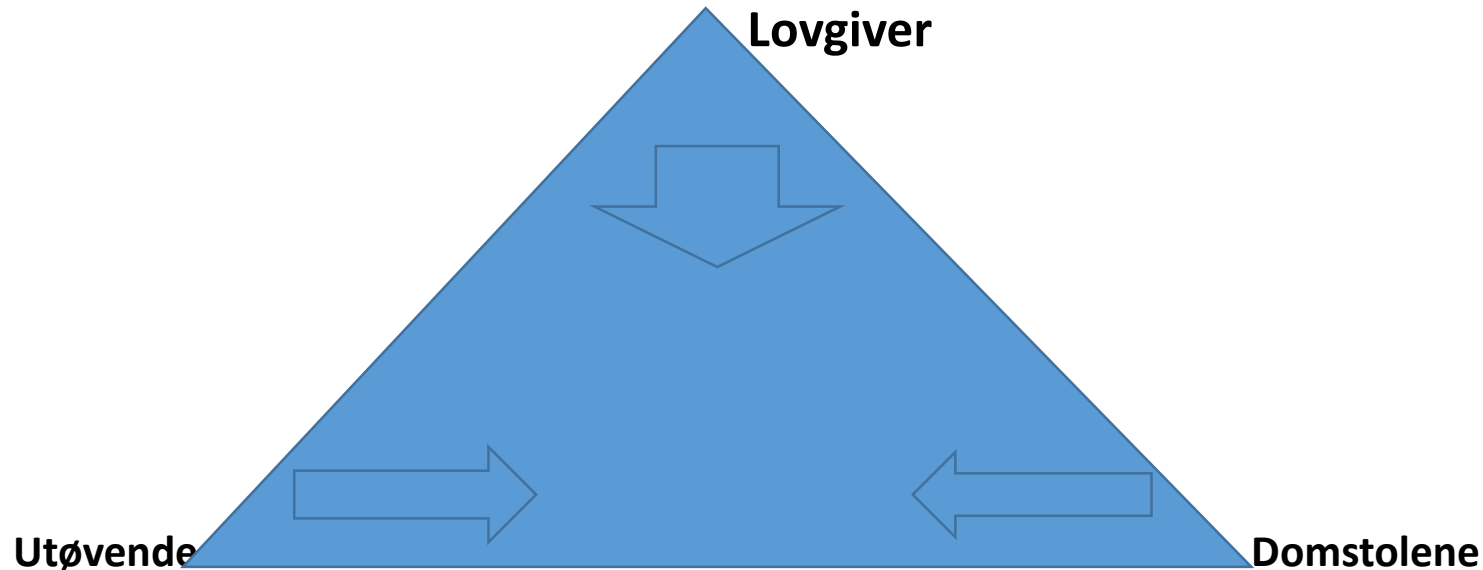
• Institusjon : **Stortinget § 75** (lovgiver)(folkevalgt)

• **Parlamentarisme**

• **Virkemidler:**

- Lovgiver
- Budsjett, skatt
- Mistillit
- *Kontroll*

- Lovforslag
- Budsjettforslag
- Kabinettsp.m.



Funksjon :

Den utøvende makt, §§ 3, 12

• **Kongen i statsråd/Regjering**

- (effektivitet, demokrati, ansvar)
- (forberede, iverksette)
- (utrede, forvaltningsvedtak)

Den dømmende makt

Domst./Høyesterett, §88

- (legalitet, rettssikkerhet, uavhengighet)
- (garantere rettssikkerhet)
- (avsi dom, løse rettstvister)

Den lovgivende og folkevalgte makt – Stortinget:

- Stortinget er valgt av folket i frie, representative valg, 169 repr., hvert 4.år, og med bruk av lister fra politiske partier, stemmerett for alle statsborgere over 18 år,
- Stortinget er det fremste uttrykk for demokrati og folkestyre,
- Stortinget har den lovgivende, beskattende og bevilgende myndighet, men normalt basert på forslag fra regjeringen,
- Stortinget behandler traktater som er av særlig stor viktighet,
- Stortinget arbeider i ulike fagkomiteer,
- Kontroll- og konstitusjonskomiteen har en viktig funksjon i Stortingets kontroll med regjeringen,
- Regjeringen utgår fra politiske partier som flertallet på Stortinget har tillit til, og kan alltid felles ved et mistillitsforslag,

Den utøvende makt: Kongen og regjeringen.

- Formelt: Den utøvende makt er hos Kongen og hans råd, kap.B i GrL.
- Den historiske plasseringen av Kongen som utøvende makt i Grunnloven
- De formelle beslutninger tas av Kongen i statsråd, §§ 30 og 31.
- Statsministeren må kontrasignere.
- § 12 – Kongen utnevner sitt råd: I realiteten utgår regjeringen fra de partier som et flertall på Stortinget har tillit til.
- § 15 – regjeringen må gå av ved vedtatt mistillitsforslag.
- Regjeringen forbereder og foreslår nye lover, skatter og statsbudsjett.
- Regjeringen har plikt til å informere Stortinget om all relevant og nødvendig informasjon.
- Kontroll av regjeringen: spørretimer, høringer, komitebehandling, debatter

C. Argumenter for og mot at Grunnloven/konstitusjonen bør være vanskeligere å endre enn vanlig lov:

- Grunnloven inneholder reglene om statsmaktenes kompetanse, herunder om hvordan lover vedtas, (kompetanse og prosess)
- Det gir økt stabilitet, forutsigbarhet og effektivitet at reglene om dette er vanskeligere å endre enn andre lover. Hvorfor?
- Det stabiliserer demokratiske prosesser. Hvorfor?
- Det beskytter mindretall. Hvorfor?
- Samtidig setter kan det begrense demokratiske flertalls handlingsrom i visse situasjoner,
- Tilstrekkelig store mindretall kan blokkere for endringer som ønskes av et flertall,
- Det kan hindre fleksibilitet i noen situasjoner.

Endringer av Grunnloven - § 121

- 2/3 flertall og krav om mellomliggende valg,
- Begrunnelse: Beskytte de reglene som bestemmer hvem som er lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, hva slags kompetanse de har, og hvordan denne kompetansen kan utøves.
- Det beskytter mot for raske, ugjennomtenkte beslutninger fra snevre flertall,
- Det beskytter tilliten til demokratiske prosesser at spillereglene ligger fast (forutsatt at reglene er demokratiske etter sitt innhold),
- Det ivaretar forutsigbarhet for styring av samfunn og stat,
- Det beskytter mindretall mot tilfeldige eller strategiske endringer av spillereglene,

D. Lex Superior :

- Det gir forutsigbarhet for borgerne og for samfunnet at de reglene som bestemmer hvem som er lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, hva slags kompetansen de har, og hvordan denne kompetansen kan utøves, har rang over ordinær lov gitt av Stortinget,
- Det beskytter demokratiske prosesser at reglene om hvordan lover gis har rang over ordinær lov,
- Det gir rettssikkerhet for individene at grunnleggende frihetsrettigheter og menneskerettigheter har rang av lex superior i forhold til andre lover.

E. Grunnloven er uttrykk for et samlet system for styringen av landet: Grunnloven gir reglene om de øverste politiske myndighetene og deres kompetanse.

- Grunnlovens regler om den lovgivende og den utøvende statsmakt anvendes og tolkes primært gjennom deres egen praksis og hvordan de forholder seg til hverandre.
- Det er sjelden eller aldri at det kommer rettssaker om konflikter mellom de øverste politiske myndighetene.
- Det betyr at de politiske myndighetene i praksis har stor innflytelse på tolkning og praktisering av sentrale bestemmelser i Grunnloven.
- Det gjelder for eksempel hvordan bestemmelsene om regjeringens opplysningsplikt for Stortinget, hvilke traktater som legges fram for Stortinget, bruk av mistillitsforslag og kabinettspørsmål praktiseres.
- Saker om anvendelsen av reglene om de politiske statsmaktenes kompetanse kan komme opp for Riksretten.

F. Legitimitet

- Konstitusjoner uttrykker grunnleggende verdier.
- Den norske Grunnlovens § 2 nevner: **demokrati, rettsstat og menneskerettigheter**. Disse verdiene er også sikret gjennom Grunnlovens øvrige bestemmelser om statsmaktenes konstituering og kompetanse, og de rettigheter borgerne er gitt.
- I dag vil vi si at en grunnlov eller konstitusjon er avhengig av **oppslutning og legitimitet** for at den skal fungere som grunnlov.
- Grunnleggende menneskerettigheter, folkestyre og rettsstat er verdier som i dag bidrar sterkt til å gi Grunnloven legitimitet,
- Men: legitimiteten avhenger også av at verdiene og de institusjonene de skaper faktisk anvendes,

4. Metode i statsforfatningsrett

- Utgangspunkt: Rettsdogmatisk metode
- - I norsk statsrett har Grunnloven med sin ordlyd en sentral rolle, men den suppleres av flere andre rettskilder,
- - Grunnleggende verdier som er med i Grl., formålsorientert tolkning,
- - forarbeider der det finnes for nyere endringer av Grunnloven,
- - Høyesterettspraksis på noen områder,
- - Stortingets, regjeringens og Kongen i statsråds praktisering av Grunnloven og andre kilder,
- - Konstitusjonell sedvanerett,
- - Relevante traktater som Norge har tiltrådt, særlig EMK, FNs menneskerettskonvensjoner, EØS-avtalen, og flere andre,

- **Særlige metodeproblemer i statsforfatningsrett:**
- **Historiske dokumenter:** Konstitusjoner har **et mer langsiktig og stabilt perspektiv enn vanlige lover**. Det kan være deler av en konstitusjon som preges av at de går langt tilbake. Eks: Kongens stilling.
- Skal tekster som er skrevet i og for en annen tid, tolkes ut fra **vedtaks- eller anvendelsestidspunktet** ?
- **Sentrale verdier**, standarder og prinsipper: Skal de tolkes ut fra hensynet til kontinuitet eller ut fra behovet for **en dynamisk tolkning i takt med historisk utvikling**, men uten at begrepenes kjerne av betydning forsvinner.
- Historiske deler av en konstitusjon kan være i behold fordi det er **manglende vilje** eller **tilstrekkelig flertall** for å endre den.
- Kan **statsmaktenes egen praksis** endre tolkningen av Grunnloven?
- Forholdet til nye **internasjonale traktater** og dommer fra **internasjonale domstoler**.

Tolkning av grunnloven:

- Utgangspunktet er **vanlig tolkningslære**: ordlyd og ordenes vanlige betydning,
- **Lex superior-prinsippet**,
- **Formåls-orientert** tolkning: - er særlig aktuell ved verdier, generelle standarder og begreper, og når det har gått lang tid siden bestemmelsene er gitt,
- **Dynamisk tolkning**, - formål, verdier, og ordlyd kan tolkes i samsvar med den aktuelle kontekst, men i samsvar med ordenes kjerne,
- **Er det ordenes betydning på lovgivningstidspunktet eller ved anvendelsen** som er det avgjørende?
- Begreper og verdier kan endre betydning over tid fordi samfunnet endres. Dette må tolkes konkret: Vi skiller ofte mellom en kjerne av betydning som bør beholdes og begrepets grenser som kan endres,
- Eksempel: Grl. § 100 tredje og fjerde ledd, - § 17,

- Eksempel: Grl. § 100 tredje og fjerde ledd
- § 100 første ledd angir en klar regel med en kjerne om at ytringsfrihet skal finne sted,
- I tredje ledd åpnes det for unntak ved særlig tungtveiende hensyn når det kan forsvares holdt opp mot ytringsfrihetens grenser,
- Dette kan handle om kvalifisert grove diskriminerende eller hatefulle ytringer, se straffel. § 185,
- Hvor grensen skal trekkes her mellom ytringsfrihet og grovt krenkende ytringer må vurderes både prinsipielt med hensyn til ivaretagelse av ytringsfrihet, og konkret i forhold til de aktuelle situasjoner med hensyn til avveiningen mellom ytringsfrihet og behovet for å hindre grovt hatefulle ytringer,

Nærmere om historiske tekster, endringer av statspraksis, konstitusjonell sedvanerett og grunnlovsendringer:

- I dag er Grunnloven endret på svært mange punkter, men mange bestemmelser som gjelder Kongen og den utøvende statsmakt er ikke eller bare i mindre grad endret,
- **Samtidig er statspraksis i betydelig grad endret** når det gjelder forholdet mellom den lovgivende og den utøvende statsmakt, og mellom Kongen og regjeringen,
- **Folkestyre og parlamentarisme** har nå en helt sentral betydning, i kombinasjon med regler om **kontroll av regjering og Storting**, og **rettsstatlige prinsipper og menneskerettigheter**,
- Maktfordeling er fremdeles med, men den er underordnet prinsippet om folkestyre som den sentrale verdi.
- Kontroll av makten er sentralt, og foregår på nye måter.

- **Grl. § 15 stadfester nå parlamentarismen** som en norm mellom regjeringen og Stortinget, - et vedtak på Stortinget om mistillit til regjeringen gir regjeringen eller en statsråd en plikt til å gå av,
- **§ 12** gjenstår i sitt innhold i en versjon fra 1814 om at Kongen velger selv sitt råd,
- **Den parlamentariske praksis** i dag som det er fullstendig enighet om, er at regjeringen dannes av de partier som et flertall på Stortinget har tillit til,
- Det er vanskelig å se at det kan være sammenfall mellom regelens ordlyd og praksis her,
- Noen hevder at regelen i § 12 er i behold så lenge Kongen aksepterer det forslag til regjering som fremmes fra Stortingets representanter,

Forholdet mellom Kongen og regjeringen – regler og statspraksis:

- Det er i dag **regjeringen som tar beslutningene**, i den utøvende makt,
- **De reelle diskusjonene** skjer i regjeringskonferanser og forberedende statsråd der bare regjeringen er til stede,
- **De formelle vedtak i saker av viktighet** stadfestes ved Kongen i statsråd (på slottet) **der både Kongen og statsministeren undertegner, Grl. §§ 30 og 31,**
- § 30 annet ledd annet punktum tolkes slik at kongen er forpliktet til å være lojal i forhold til prinsippet om folkesuverenitet og regjeringen som en representant for demokratisk valgte representanter
- Men begge underskriftene kreves for at vedtaket skal være gyldig,

Hva er konstitusjonell sedvanerett:

- **Forholdet mellom statsmaktene har over tid endret seg på viktige punkter** uten at Grunnlovens regler alltid har vært endret i samsvar med det etter Grl.§121,
- Det har vært **uenighet om bestemmelsene likevel kan tolkes i samsvar med praksis** eller om det er motstrid slik at det må være et annet rettsgrunnlag som sedvanerett,
- Det gjelder **særlig tolkningen av Grl.§§ 12 og 30 annet ledd**, - det vil si **endringer i forholdet mellom Stortinget og den utøvende statsmakt, og mellom Kongen og regjeringen i samsvar med den økende betydning av prinsippet om folkesuverenitet** og på bekostning av Kongens makt,
- Det var i lang tid enighet om at regjeringen måtte utgå fra de politiske partier som et flertall på Stortinget støtter, i samsvar med parlamentarismen, men uten at Grunnloven ble eksplisitt endret i samsvar med det,

- I en lang periode var det enighet om betydningen av folkestyret og parlamentarismen for hvem som kunne danne regjering, og for regjeringen som den avgjørende del av den utøvende statsmakt, men uten at Grunnloven ble eksplisitt oppdatert,
- Statsmaktenes praksis med hensyn til folkestyrets og parlamentarismens forrang var relativt stabil. **Flere teoretikere mente at det var en tilstrekkelig enighet til at det måtte være riktig å si at denne praksisen hadde rang av konstitusjonell sedvanerett fordi den var stabil, og det var enighet.**
- Samtidig er det problemer knyttet til en slik konklusjon fordi praksis mellom de politiske statsmaktene i liten grad kommer opp for domstolene.
- **Andre har ment at §§ 12 og 30 annet ledd fortsatt kan tolkes slik at de er i samsvar med den parlamentariske statsskikk,**
- **I 2007 ble en ny § 15 om regjeringens plikt til å bøye seg for et mistillitsforslag vedtatt. Grunnlovens regler på dette punkt er derfor nå i samsvar med statspraksis,**

Forholdet mellom folkeretten og Grunnloven:

- Uavhengige, suverene stater er de sentrale deltakere i utviklingen av folkeretten. Statene er medlemmer av FN og andre organisasjoner og forplikter seg ved traktater.
- Samtidig er folkeretten (traktater og sedvane) avgjørende for statenes internasjonale og bilaterale samarbeid.
- Folkeretten og konstitusjonell rett bygger på hverandre.
- Det er vanlig å si at tolkningen av staters konstitusjoner er autonom og uavhengig av andre rettskilder.
- I dag er det et mer komplisert spørsmål fordi statene er forpliktet i henhold til en lang rekke internasjonale traktater som håndheves av internasjonale organisasjoner og domstoler.

- Mange menneskerettigheter er nå inntatt i Grunnloven og håndheves av norsk Høyesterett, men praksis fra EMD vil likevel fortsatt være relevant som rettskilder ved tolkningen av tilsvarende bestemmelser.
- Når en sak har gått videre til EMD og behandles der, blir den avgjørelsen bindende for norske myndigheter, så langt mulig.
- Det samme vil gjelde for rettspraksis fra EFTA-domstolen ved anvendelsen av EØS-rett ved norske domstoler.
- Noen saker avgjøres ved EFTA-domstolen. I andre saker gir EFTA-domstolen bare en rådgivende uttalelse til norske domstoler.
- Dersom en sak som gjelder Norge, kommer opp for WTOs tvisteløsningsorganer, så vil deres avgjørelse binde Norge.

Tolkningen av menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven:

- §§ 96 første ledd, 97, 100 (med endringer i ordlyden) og 105 er gamle bestemmelser der det foreligger en del rettspraksis fra HR,
- Her vil ordlyd og HR-rettspraksis ha stor betydning ved tolkning, samt nye forarbeider for § 100 og delvis § 96,
- §§ 108, 110 og 112 er delvis nye formuleringer av tidligere bestemmelser, - for disse er det langt mindre rettspraksis,
- Flere av de øvrige bestemmelsene i Grl. kap.E kom inn i Grl. i 2014 og er inspirert av EMK, - de har derfor vært ansett som gjeldende lov tidligere i konvensjonstekster og i menneskerettighetsloven, og de er i samsvar med norsk rettstradisjon, som §§ 92, 93, 94 og 98,
- Når reglene er tatt inn i Grl., er denne den rettskilde med høyest rang om disse spørsmålene,

- Grl.§ 92 – forplikter staten til å følge menneskerettighetene som er nedfelt i Grunnloven og i internasjonale traktater Norge er forpliktet til,
- Det betyr ikke at andre bestemmelser enn de som står i Grunnloven har Grunnlovs rang,
- Forarbeidene til de nye grunnlovsbestemmelsene i Dok.16 (2011-12), Dok.12:30 og 12:31 (2011-12), Innst.186 S og 187 S (2013-14), og Høyesterettspraksis er viktige rettskilder for å supplere ordlyden i Grl.,
- Rettspraksis fra EMD vil ytterligere kunne supplere når ordlyden i Grl. er tilnærmet lik ordlyden i EMK, og når bestemmelsene gjelder de samme rettighetene og formål,

5. Oppsummering:

- Endringer over tid.
- Metode.
- Konstitusjonenes mange og ulike formål
- Nye utfordringer

Historikk og endringer over tid:

Rammen for Grunnloven og flere av de grunnleggende verdiene og begrepene er i behold, men mange viktige endringer er gjort:

- a) - folkesuverenitet, folkevalgt Storting: stemmeretten har vært gitt til flere over tid, - fra ca. 7,5% av den mannlige befolkning til alle statsborgere over 18år,
- b) - forholdet mellom maktfordeling og folkesuverenitet er endret med innføringen av parlamentarisme, og Stortingets mulighet for å bruke mistillitsforslag til å kreve regjeringens avgang, (riksrettssak i 1884, lang praksis, nye § 15), den lovgivende og folkevalgte myndighet har fått økt innflytelse,
- c) - Kongens konstitusjonelle betydning er endret på flere måter, men særlig gjennom kravet om Stortingets tillit til regjeringen, bruk av mistillitsforslag og parlamentarisme, - regjeringens formelle beslutninger i Kongen i statsråd er beholdt,
- d) - den utøvende makt har fått økt innflytelse fordi departementene og den offentlige forvaltning har økt i oppgaver og i antall ansatte, - faglige eksperter har fått økt betydning som utredere og rådgivere,
- e) - et nytt og utvidet kapitel E) med langt flere menneskerettigheter, (barns rettigheter, retten til utdanning, retten til privatliv, en forbedret bestemmelse om vern av miljøet,)
- f) - det inngås langt flere internasjonale traktater med betydning også for nasjonal rett,
- g) - internasjonale domstoler har fått økt betydning, - Høyesterett dømmer i siste instans i Norge, men noen saker kan ankes inn for EMD, eller behandles ved EFTA-domstolen.

Statsforfatning og metode – noen viktige punkter:

- **1) Grunnloven ivaretar flere verdier og formål** : - frihet og rettigheter for borgerne, - folkestyre, - rettsstat, -kontroll av makt, Disse verdiene **bygger på og forutsetter hverandre**, men **det kan være uenighet om hvordan de kombineres og avveies i forhold til hverandre. Konkretiseringen av verdiene i regler og statlige myndigheter.**
- 2) Det kan være **uenighet om tolkningen** av Grunnloven, (§97, 105)
- 3) Grunnlovens **tekst er knapp**, - formålene er mange og viktige,
- 3) Grunnloven: - gir **makt** og virkemidler for **kontroll av makten**,
- **4) Retten i forandring**: Grunnloven gir regler om hvordan **lover endres**, om regjeringens makt og om domstolenes myndighet,
- 5) **Lex superior. Vanskeligere å endre** Grunnloven enn vanlig lov,
- 6) Betydningen av Grunnlovens **legitimitet**,
- 7) Grunnlovens historikk og **utvikling over tid**.

- **Konstitusjonelle dilemma:**

- - Hva bør stå i Grunnloven, og hva i vanlig lov?
- - Hvilke rettigheter bør ha grunnlovs beskyttelse?
- - Grunnloven som symbol og verdi, og som operativ lov,
- - Er viktige forhold utelatt i Grunnloven?
- - Har vi statsrettslig praksis i strid med grunnloven?
- - Tolkning av grunnlovsregler: - ordlyd, praksis eller formål,
- - Prøvingsrett: - Stortingets eller HRs tolkning?
- - Valgsystemer: - valgkretser, - valg hvert 4.år eller mulighet å utskrive nyvalg,

Nye utfordringer for nasjonalstatene:

- Internasjonalt samarbeid om miljø, klima, menneskerettigheter og handel med bruk av flere traktater, internasjonale organisasjoner og domstoler er blitt stadig viktigere,
- Det inkluderer overføring av rettslig og eventuelt konstitusjonell kompetanse til inter- og overnasjonale organer,
- Internasjonale konvensjoner, komiteer og domstoler som ivaretar beskyttelsen av menneskerettighetene: - Bør menneskerettighetene håndheves nasjonalt, internasjonalt, overnasjonalt eller på flere nivåer samtidig?
- Miljø- og klimaendringer og konsekvensene av de er grenseoverskridende og globale: Hvem har og bør ha ansvaret for å ta vare på miljøet?