



Grunnloven - et politisk instrument for et moderne samfunn?

Taler

Thorbjørn Jagland

Dato

12 februar 2008

Sted

Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen

- 1 Det er en stor glede å få komme til Universitetet i Bergen i dag for å tale om Grunnloven.

- Både fordi Bergen er hjembyen til Stortingets første president Wilhelm Koren
5 Christie, og fordi Wilhelm Koren Christie var en av fadderne til Grunnloven.

- Om Christie er det sagt at han var «en ypperlig administrator, rask, bestemt og med stor sakkunnskap og frisk oppfatningsevne. Han kunne være slagferdig og spydig, men han lot seg ikke forvirre, og han ble aldri hissig. Når taler etter taler
10 hadde floket til en sak kunne han rolig ryste løkkene ut og løse den bindende knute».

- Det var vel omtrent det som kunne ha stått i en utlysningstekst for stilling som Riksforsamlingens sekretær på Eidsvoll i 1814. Christie spilte en avgjørende
15 rolle for vår grunnlov, og han har, mer enn noen, æren for at Norges selvstendighet ble bevart i unionen med Sverige.

- Som stortingspresident vil jeg legge til at han også hadde de riktige kvalifikasjoner for å bli nettopp stortingspresident. I tillegg var han jo jurist, og
20 det vil en og annen nok også mene var en fordel ...

- Men han var kanskje først og fremst bergenser: Han ble tilbudt plass i regjeringen og på Stortinget, men takket nei. Etter 1818 trakk han seg ut av det politiske liv, etter sigende fordi han ville tilbake til Bergen.

25

Men som en god bergenser var det ikke for å gå i dvale han reiste hjem; han reiste hjem for å grunnlegge Bergens Museum. Dermed kan vi også takke

Christie for at vi ikke kun faglig, men også rent fysisk er samlet her i dag.

30 Bergens Museum beredte jo grunnen for Universitetet i Bergen.

Da er det vel kun rett og rimelig at landets første statue ble reist til hans minne - i Bergen.

35 Vår grunnlov er den nest eldste skrevne konstitusjonen som fortsatt er i kraft i verden. Det er en stolt historie det er skrevet mye om, noe som minner meg om den irske forfatteren, George Bernard Shaw som en gang opplyste en foredragsholder om at han hadde 15 minutters taletid. Taleren svarte: «15 minutter? Hvordan skal jeg få sagt at jeg vet på 15 minutter?» Shaw svarte da:
40 «Jeg vil råde deg til å tale svært sakte».

Jeg vil innledningsvis forsikre om at jeg ikke kommer til å tale lengre enn 15 minutter.

45 Grunnloven utgjør sammen med sedvaneretten Norges konstitusjon. Og i det ligger at Grunnloven er en samling politiske vedtak. Skapt for et politisk formål, som kan endres for politiske formål.

Men den er også en lov. Og det er i statsforfatningsretten som et juridisk fag at
50 Grunnloven i hovedsak finner sin vitenskapelige behandling. Og som en lov er det naturlig nok juristenes arbeidsområde.

Sivilombudsmann Arne Fliflet har skrevet at jussen og politikken er «uneasy bedfellows».

55

Men Den norske grunnloven er et 194 år gammelt bevis for at juss og politikk har kunnet forene seg.

I 1814 var den en av de mest moderne i verden, sprunget ut av den franske
60 menneskerettighetserklæringen og den amerikanske uavhengighetserklæringen. Den var et slagkraftig dokument som uttrykte folkesuvereniteten. Og den dannet opptakten til det selvstendige og demokratiske Norge 91 år senere i 1905. Den er vår uavhengighetserklæring.

65 Hva som var et politisk mesterverk har vist sin juridiske styrke gjennom å bli vår høyeste rettskilde - den er lex superior i forhold til den ordinære lovgivningen.

Og dens politiske styrke gjør den fortsatt til vårt samfunns politiske ankerfeste.

70 Grunnloven fører politikken og jussen sammen. Som et politisk og rettslig dokument uttrykker Grunnloven derfor både det politiske prosjekt som den norske nasjonen er, og den er grunnlaget for norsk statsforfatningsrett.

Grunnloven er kort og godt den viktigste pilaren i den samfunnskontrakten
75 som binder oss alle sammen i det norske statsfellesskapet.

Jeg skal ikke gå inn i de statsrettslige aspektene ved Grunnloven her i dag. Det vil andre med mer formelle prosederende kunnskaper kunne gjøre bedre enn meg.

80 Det jeg vil løfte frem er Grunnlovens samfunnspolitiske betydning. Jeg vil ta til orde for en mer aktiv debatt om dens politiske innhold og betydning i Norge i dag.

Det er grunn til å spørre seg om en lov som snart er 200 år gammel, fra en tid da
85 Napoleon var beseiret, og hvor et nytt Europa var i ferd med å reise seg, fortsatt kan ha betydning og danne grunnlag for dagens samfunnssystem?

Er det virkelig slik at denne loven fremdeles har verdi for oss som lever nå? Har Grunnloven betydning for måten landet blir styrt på, og for dem som skal styre
90 det?

Svaret hadde vel vært nei hvis dagens grunnlov hadde vært akkurat den samme som den som ble vedtatt i 1814.

95 Grunnloven er gjennom alle tider blitt omgått med respekt, varsomhet og grundighet. Dette er grunnlaget for § 112, nemlig å ta hensyn til tradisjon, til innrettelse og til forutberegnelighet. Derfor sier § 112 også at Grunnloven kun skal endres når «erfaring» har vist at det er nødvendig.

100 Mange mener at det i Norge hersker en stor grunnlovskonservatisme. Men hele 2/3 av paragrafene er endret siden 1814. Mer enn 300 endringer og tillegg har vært gjort i Grunnloven etter 17. mai 1814.

Og det er verd å merke seg at grunnlovskonservatismen som vokste frem sto i
105 sterk kontrast til det storting som samlet seg i oktober 1815. Da var det bred

enighet om at flere av de vedtatte paragrafer i grunnloven var preget av hastverk og var moden for revisjon. Hele 27 paragrafer ville representantene den gang endre.

110

Derimot var det de herskende politiske forhold, den gryende strid med Kongen som kulminerte med Carl Johans storm mot forfatningen, som satte en brå slutt for revisjonsønskene.

115 Endringsforslagene ble forkastet og grunnlovskonservatisme vokste frem som utslag av et politisk mål: Grunnloven uttrykte det norske i striden med kongen. Den skulle stå!

Man kappedes om å fremstå som mest grunnlovsvennlig:

120

- Visekonsul Rosenkilde foreslo i 1821 å trykke og spre 30 000 eksemplarer av Grunnloven til allmuen.

125 - Og sorenskriver Landmark fremsatte et lovforslag angående Grunnlovens forklaring for konfirmanter og den tingsøkende allmue. Presten skulle på hvert konfirmasjonsmøte gjennomgå og forklare for de unge menn en del av rikets konstitusjon. Sorenskriverne skulle dessuten bruke en time på hvert ting til å lese opp og forklare allmuen rikets grunnlov.

130 Som stortingspresident ser jeg med en vis fascinasjon på den oppdragende handleviljen datidens politikere la for dagen ...

135 Da kongen svekket sitt angrep på konstitusjonen, og representantene i Stortinget fikk forståelse for betydningen av opprettelse av en visekongeordning med kronprins Oscar, ble det i mange kretser inntatt en mer pragmatisk holdning til Grunnloven.

140 Tallene bekrefter denne utviklingen: 5 grunnlovsendringer ble vedtatt i perioden 1816-1851, mens 30 endringer ble vedtatt mellom 1851 og 1903. Fra 1908 og frem til i dag er det fremmet i alt 583 endringsforslag til Grunnloven. Av disse er det vedtatt 86 endringer. 4 forslag behandles i april i år, men ingen av dem ligger an til å få flertall.

Når vi liker å fremstille grunnloven som et opprinnelig dokument, er realiteten

derfor at det meste er endret siden 1814.

Grunnloven har vært og er et politisk dokument, og dens utvikling er et resultat av skiftende politiske omstendigheter og grep.

150

Den norske grunnloven er blant de grunnlover i verden som endres relativt ofte, eksempelvis vesentlig mer enn den danske.

155

Men strukturen i Grunnloven er fortsatt den samme som i 1814. Språket er fortsatt gammelmodig. Og en rekke grunnlovsbestemmelser som i dag er uten betydning, og som knapt kan forstås, er utslag av konservatisme.

160

Hvilken betydning har det å ha § 108 om at det ikke må opprettes grevskaper, baronier, stamhus og fideikommissar? Og trenger vi § 103 om at «fristed ikke skal gis til noen som går konkurs»?

Hva betyr alt dette for Grunnloven i dag? Hva vil med Grunnloven?

165

Hvilken rolle skal bør Grunnloven spille i vårt moderne samfunn?

- Skal den være et bredt dokument hvor det gis klare føringer for borgernes plikter og rettigheter?

170

- Eller skal den utgjøre et rammeverk for spilleregler kombinert med en rettighetsoppdragsing for enkeltindivider - eksempelvis med krav på arbeid, og bolig. Og at samfunnet aktivt verner dem mot diskriminering?

175

Tendensen i dag går i retning av forslag om rettigheter som for eksempel rett til arbeid og rett til bolig. De tar sikte på å utvide grunnlovens virkeområde i tråd med tidens krav.

180

Men man skal fare varsomt: Dersom man velger å fylle Grunnloven med konkrete forpliktelser, vil det gjøre Grunnloven til et enda mer politisk redskap i det daglige arbeidet. Ikke et overordnet uttrykk for de politiske og rettslige prinsipper statens virksomhet skal bygge på, og som borgerne skal kunne identifisere seg med.

En annen vesentlig utfordring mot Grunnloven er internasjonale konvensjoner

185 og avtaler. Hver eneste dag styrer folkerettslige rammer, EØS-rammer, menneskerettighetsrammer og verdenshandelsrammer vår nasjonale politikk.

Siden Norge inngikk EØS-avtalen har vi vedtatt ca. 5.000 rettsakter. Vår grunnlov består, men lov- og regelverk endres fundamentalt av et overnasjonalt organ.

EØS-avtalen er et grunnleggende udemokratisk foretagende for Norges vedkommende. Vår reservasjonsrett er ikke brukt, og blir det neppe heller.

195 Jeg tror vi alle er enige om at en god grunnlov skal:

- Trygge borgernes sivile rettigheter,
- Gi styringsregler som beskytter demokratiet
- Og målbare felles verdier og normer for samfunnet.

200

Vil en helt ny grunnlov skapt i dagens ånd, en moderne grunnlov basert på dagens samfunnsforståelse gi oss en bedre grunnlov?

Og trenger vi en språklig revisjon? Eller skal vi satse på en skrittvis modernisering av Grunnloven i tråd med den linjen som er ført så langt?

205

Jeg tilhører den siste gruppe. En fullstendig grunnlovsrevisjon gir oss ikke nødvendigvis en bedre grunnlov. Det er fare for at den blir preget av mange detaljer og kompromisser. Da mister Grunnloven lett sin sjel og betydning som rettesnor og normgiver.

210

Vi skal huske at Grunnloven av 1814 ble viktig fordi den var kortfattet og prinsipiell. En bred prosess vil sannsynligvis føre til mange kompromisser. Det vil bli et press for at alle interesser og gode målsetninger skal bli nevnt. Da blir den utvannet.

215

En språklig revisjon høres enkelt og forlokkende ut. Men det er lite trolig at dette kan skje uten at vi tvinges til å ta alle debattene om innhold - også de vi ikke ønsker å ta, eksempelvis om monarkiet.

220

Da gjenstår den siste fremgangsmåten, den skrittvis fremrykning. Foreta endringer der det er nødvendig og ønskelig.

225 Denne metode kan også brukes når det gjelder en språklig modernisering av Grunnloven. Ved at alle nye grunnlovsbestemmelser fremmes i moderne språkdrakt. På den måten sikrer vi en langsom modernisering av språket.

Vi har modernisert Grunnloven: I Stortingsperioden 2001-2005 behandlet
230 Stortinget forslag til endringer av gr. l. § 100 - ytringsfrihetsparagrafen.

I inneværende periode har viktig reformer som endring av riksretten og nedleggelse av odel- og lagting samlet et grunnlovsmessig flertall i stortingssalen.

235 Parlamentarismen som siden 1884 har vært en grunnleggende premiss for vårt folkestyre, har endelig fått sin forankring også i Grunnloven.

Det parlamentariske prinsipp er nå nedfelt ved innføring av plikt for regjeringen
240 til å søke avskjed og for Kongen en plikt til å innvilge søknaden etter mistillitsvotum, i den nye Grunnlovens § 15. Vi har fått negativ parlamentarisme. Men investitur ble det ikke tilslutning til.

Andre spørsmål av stor prinsipiell karakter som spørsmålet om å innføre
245 oppløsningsrett og investitur, om endring av grunnlovens § 93 om spillereglene ved suverenitetsavståelse og grunnlovsfesting av det lokale selvstyre har også vært opp til behandling, men har ikke fått den nødvendige tilslutning.

I løpet av våren, når regjeringen kommer med sitt forslag til endringer i
250 statskirkeordningen, aktualiseres diskusjonen rundt grunnlovsbestemmelsene også på dette området.

Likeledes skal Stortinget ta stilling til et omfattende forslag om en ny
diskrimineringsparagraf.

255 Disse grunnlovsendringer og forslag vil gjøre Grunnloven mer moderne og mer i samsvar med dagens realiteter.

Diskusjonen om statskirkeprinsippet og statskirkemodellen vil bli følelsesladet.
260 Faller statskirkemodellen bort, faller også grunnlovsbestemmelsen om «statens offentlige religion» som en naturlig konsekvens. Kongens plass som kirkens

øverste leder blir også unaturlig å opprettholde.

265 Jeg vil bruke dette som et eksempel på hvordan jeg mener Grunnloven bør endres.

Norge er blitt et multireligiøst samfunn i en verden der religionsfrihet sees på som en menneskerett. Det kan derfor reises berettiget tvil om det er riktig å
270 holde seg med en statsreligion.

Derfor ble det satt ned en bred kommisjon som fikk som mandat å utrede spørsmålet om forholdet mellom kirke og stat og komme med forslag til en nyordning.

275 Dette danner så grunnlag for regjeringsbehandling og et framlegg for Stortinget som altså kan ende med en Grunnlovsendring.

Dette er en fremgangsmåte jeg vil anbefale - ta debattene på de feltene der
280 Stortinget finner det nødvendig - med utredninger og grundige behandling i de politiske partiene, og til slutt i Stortinget.

Hvis vi går løs på en fullstendig revisjon åpnes det opp for alle debatter, også dem som ingen er modne for å ta.

285 Og la meg si følgende om kirke/stat-spørsmålet, fordi det svært godt kan belyse hvor nødvendig det er noen ganger å tenke prinsipielt. Og at vi sørger for å ha en grunnlov der prinsippene ikke slår hverandre i hjel.

290 De som går inn for å beholde dagens statskirkeordning argumenter med at det er nødvendig å styre kirken blant annet gjennom at staten utnevner biskoper.

Samtidig er de fleste enige om at sammenblanding av religion og politikk er et stort problem i andre deler av verden. Vi er også enig om at trosfrihet er en
295 grunnleggende menneskerettighet. Men er dette forenlig med Grunnlovens § 2 om at «statens offentlige religion er ...»?

Finnes det noe som heter offisiell religion i en situasjon der vi alle samler oss om prinsippet om trosfrihet? Det vil si at vi anerkjenner at religiøs tilhørighet - eller
300 ikke tilhørighet til noen religion i det hele tatt - er noe rent personlig?

Kirke/stat-spørsmålet må også plasseres inn i en annen fundamental utvikling i vårt samfunn, nemlig det sivile samfunns autonome demokrati. Vi har en fast tro på at sivile organisasjoner og institusjoner styrer seg best når de ikke styres av staten.

Vi har utviklet et indre autonomt demokrati i kirken slik det finnes i alle andre sivile institusjoner og organisasjoner.

Det blir da vanskelig å akseptere argumentene som mange fremfører om at staten må styre for å hindre at fundamentalistene tar over, dvs. at staten så å si skal redde kirken fra seg selv.

I tråd med de grunnfestede demokratiske tradisjoner vi har utviklet, må vi legge til grunn at demokratiske organer i kirken evner å ta vare på seg selv, som alle andre autonome institusjoner. Og hvis den ikke gjør det, vil folket reagere.

Jeg nevner disse argumentene for å få fram at dette ikke er et område for pur pragmatisme, men et område der viktige prinsipper må henge sammen, ikke motsi hverandre.

En fundamental utvikling i vårt samfunn er en stadig sterkere grunnfesting av menneskerettighetene og mindretallets rettigheter.

Dette er ikke tilstrekkelig innarbeidet i vår grunnlov. Menneskerettighetene og mindretallets rettigheter bør ha et sterkere vern enn gjennom vanlig lovgivning, og de konvensjoner som Norge har sluttet seg til.

Riktignok har Stortinget vedtatt å gjøre de internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, til en del av norsk lov og gi dem forrang dersom det skulle komme i strid med annen lov.

Disse lovene har på denne måten fått en slags semi-konstitusjonell karakter. De går foran de vanlige lover, men ikke Grunnloven.

Jeg mener vi bør vurdere å gi mindretallets rettigheter et sterkere grunnlovsværn slik at de ikke kan bli gjenstand for politiske kastevinder. Vårt samfunn består av en lang rekke mindretall enten det er etnisk, religiøst, sosialt, seksuelt eller

kulturelt basert.

345 Folkestyre betyr at flertallet skal få sin rett, men menneskerettighetene setter grenser for hva flertallet kan beslutte. Det ligger innebygd i vårt demokrati at flertallet må verne de ulike mindretallene.

350 Men det finnes eksempler på at flertallet kan mangle den toleranse eller samfunnsinnsikt som skal til for at dette skjer, som Carsten Smith har formulert det. Og det kan komme andre tider der ulike mindretalls rettigheter kan komme under press.

Vårt samfunn av i dag er bygget helt og holdent på frie individer og selvstendige sivile organisasjoner. Dette er grunnlaget for vårt demokrati.

355 Våre statsorganer kan ikke fungere uten at vi har sivile organisasjoner, religiøse institusjoner og politiske partier skapt og ledet av frie individer. Fordi de fungerer uten innblanding fra staten, tar de også ansvar for det norske fellesskapet.

360 Men det er bare vern i Grunnloven som kan gi den trygghet mot varierende politiske kastevinder, så langt rettsregler har makt til å verne.

365 Den amerikanske statsmannen Benjamin Franklin sa etter at den amerikanske konstitusjonen var skrevet, at «selv om form og innhold ga håp om et varig dokument, var kun to ting sikre her i verden, nemlig døden og skattene».

370 Når vi ser frem mot grunnlovsjubileet i 2014, kan vi være stolte over at vår grunnlov er verdens nest eldste skrevne forfatning. Den var for sin tid ikke bare svært moderne og fremsynt. Den var et slagkraftig politisk dokument som dannet rammen for selvstendigjøringen av Norge.

375 Grunnloven fastslår en samfunnskontrakt - en felles forståelse av samfunnets hovedtrekk som folket til enhver tid har med myndighetene. Ved å gi menneskerettighetene en tydelig plass i vår grunnlov, vil den bli normgivende i vårt eget samfunn.

Grunnloven sier noe om hva slags samfunn vi vil ha. Det vil være svært oppdragende hvis Grunnloven slår fast det som er dagens rettsoppfatning: At

380 flertallet styrer, men at menneskerettighetene setter grenser for hva det kan
beslutte.

Og det vil trekke en lang og rød tråd fra folkesuverenitetsprinsippet som
Grunnloven i 1814 hvilte på, og frem til dagens menneskerettighetstenking som
385 en forsterkning og utdyping av folkesuverenitetsprinsippet.

Da vil Grunnloven igjen bli et nytt slagkraftig politisk dokument slik tilfellet var
i 1814.

390 En grunnlov skapt av folket, for folket.

Takk for oppmerksomheten.

Kilde
395 www.stortinget.no

Emner
Foredrag, Grunnloven

URI
400 <https://www.virksommeord.no/tale/grunnloven-et-politisk-instrument-for-et-moderne-samfunn>

405

410

415