

QUO VADIS NORVEGIA?

I. GRUNNLOVREVISJON

AV

JOHAN SCHARFFENBERG

OSLO 1945

FORLAGT AV JOHAN GRUNDT TANUM

QUO VADIS NORVEGIA?

Rettelse.

S. 98 l. 22 f. o. 2,3 prosent, les: 2,5 prosent.

SATS OG TRYKK: J. PETLITZ BOKTRYKKERI, OSLO
PAPIR FRA SAUGBRUGSFORENINGEN, HALDEN
BUNDET I: M. FREDRIKSEN & SØNNES
BOKBINDERI, OSLO
T 1945601

FORORD

Tanken på en revisjon av Norges grunnlov har opptatt mig i mange år, men ganske særlig under *demokratiets krise* etter den første verdenskrig, da folk efter folk ikke bare uten alvorlig motstand, men delvis med formelig begeistring underkastet sig et førerdiktatur langt videregående og langt brutalere enn fortidens monarkiske enevelde.

Sammenlignet med Hitlers Tyskland var Frederik den andens Prøissen formelig en liberal rettsstat.

Hvor stor skyld for denne reaksjon mot demokratiet hadde dets egne feil?

I 1938 fremholdt jeg i artikler i «Arbeiderbladet» og i foredrag i Oslo handelsstands forening, Oslo arbeidersamfunn og Sarpsborgs tekniske forening nødvendigheten av at demokratiet reformerte sig selv hvis det ikke skulde bukke under, og kravet om en grunnlovrevisjon. I okkupasjonsårene har jeg arbeidet med disse spørsmål. Mitt første utkast blev ferdig høsten 1941, sin endelige form fikk forslaget i 1942, senere er bare mindre rettelser foretatt.

Tross det ytre trykk har jeg hatt følelsen av å arbeide med samme sinnets indre frihet som i fredstid, men jeg har dessverre ikke kunnet rådføre mig med sakkyndige jurister og politikere i ønskelig utstrekning, dog har enkelte godhetsfullt lest manuskriptet.

Selvfølgelig er jeg forberedt på skarp kritikk både av tankeinnholdet og av dets lovtekniske utformning. Men en ting er sikker: jeg har ikke tatt hensyn til noe politisk partis

særinteresser. Mitt forslag sikter ute'lukkende på å sikre en demokratisk utvikling i Norge ved

1. å øke de røstføre borgeres makt i forhold til partimaskinene (referendum og initiativ),
2. å styrke regjeringens stilling i forhold til Stortinget (kongelig referendum, oppløsningsrett),
3. å trygge borgernes frihet i forhold til partiveldet (bl. a. ved å gi Høiesterett større innflytelse).

Jeg har aldri hatt synderlig til overs for partivesenet og anser det nærmest som et nødvendigt onde, — en sveitsisk venn som tidligere hadde en fremskutt stilling i sosialdemokratisk politikk, spurte engang om ikke ondet er større enn nødvendigheten. Mitt ideal er *demokrati uten parlamentarisme* og en regjering hevet over partiene som i Sveits.

Jeg har ikke stort håp om at noe av de bestående partier vil slutte sig til kravet om grunnlovrevisjon, men jeg håper at mine tanker vil kunne interessere selvstendige mennesker, og hvis parlamentarismen i Norge durar videre på de gamle slitte spor, kan kravet kanskje med tiden vokse sig sterkt.

Skriftets øvrige avsnitt «Tilbakeblikk» og «Fremsyn» vil forhåpentlig kunne offentliggjøres til høsten.

I et annet skrift «Psykologi og politikk» hvorav en større del foreligger i manuskript, drøftes en rekke prinsippsspørsmål. Da det der utviklede syn har preget forslaget til grunnlovrevisjon, burde det vært offentliggjort først, men arbeidsforholdene i disse årene har gjort det umulig.

Johan Scharffenberg.

STATSFORFATNINGENS ROLLE I DEN POLITISKE UTVIKLING

En stats forfatning kan være uskreven eller dels uskreven, dels skreven, men neppe noensinne bare skreven.

En *skreven* forfatning, i en eller flere lover av såkalt «*grunnlovs*» karakter, kan erfaringsmessig vanskelig bli så forutseende formet og uttømmende at den gir svar på alle senere opdukkende spørsmål som statens ledere må løse, kanskje på kort frist (f. eks. ved ultimatum fra en annen stat).

Hvor grunnloven tier, kan de vel ofte greie floken ved mer eller mindre holdbare analogislutninger i forfatningens «*ånd*» uten støtte i noe bokstav.

Men for å redde staten kan de undertiden nødtvunget måtte bryte grunnlovens klare bud. Da bør de åpent erkjenne sannheten, under henvisning til nødretten, og ikke søke å dekke sig med spissfindige fortolkninger. Hovedsaken ved dommen over deres forhold vil da bli om de har handlet slik som det *i lengden* viser sig riktig og ikke bare som det *i øieblikket* var letvintest. (Lignende synsmåter gjelder også overfor den øvrige lovgivning, f. eks. straffeprosessloven og straffeloven hvor dog en slik tvangssituasjon vil være langt sjeldnere.)

En grunnlov bør helst formes så elastisk at den tar hensyn til uforutselige farer, men alle undtak bør omgjerdes med garantier (f. eks. adgang til prøvelse for høiesterett).

Omframtidig grunnloven — og det des mer jo eldre den blir — vil det utforme sig en *sedvanerett* som en *uskreven* del av forfatningen (f. eks. i Norge parlamentarismen fra 1884). I det *engelske* statsliv er denne sedvanerett den virkelige levende forfatning.

Den danske professor i statsrett *Knud Berlin* skriver («Udsigt over forfatningsudviklingen i forskjellige fremmede lande», tredje utgave, 1938, s. 9):

«Englands Forfatning har lige siden *Montesquieus* «L'Esprit des lois» direkte eller indirekte været det berømte Forbillede for de fleste andre Landes senere skrevne Forfatninger, og navnlig har den været det store Mønster for alle saakaldte parlamentariske Landes Forfatninger, d. v. s. saadanne Lande, i hvis Forfatningsliv den Grundsætning stiltiende eller uttrykkeligt er anerkendt, at Regeringen skal dannes i Overensstemmelse med Parlamentets Flertal. Men i to Retninger adskiller den engelske Forfatning sig skarpt fra de allerfleste senere Forfatninger. Dels er den i Hovedsagen en uskreven Forfatning, og dels kender England ingen Grundlov i formel Forstand, der mere end andre Love er beskyttet mod Forandring naarsomhelst fra den lovgivende Magts Side. — Den engelske Forfatningsret bestaar derfor stadig ligesom den engelske private Ret, væsentligt af uskreven Ret, byggende paa mange Aarhundreders historiske Udvikling og parlamentariske Praksis, uden at man nogensinde — bortset fra et mislykket Forsøg i Cromwells Tid — har forsøgt at slaas de gældende Hovedgrundsætninger for Englands Styre fast i en enkelt skreven Forfatningslov».

Edmund Burke har sagt: «Constitutions are grown, not made», «Forfatninger gror frem, de lages ikke».

For den *engelske* forfatning er ordet rammende, også den *svenske* forfatning vokste frem gjennom århundrer, den er nu for en vesentlig del skreven og navnlig fra 1866 påvirket fra utlandet.

Den demokratiske republikanske forfatning i *Sveits* er også en frukt av århundreders utvikling på hjemlandets jord, naturligvis også påvirket utenfra, dog således at til gjengjeld sveitseren *Rousseau* virket ennå sterkere på utviklingen i Frankrike og andre land. Sveits's forfatning er i det vesentlige skreven, grunnloven gir borgerne rett til ved direkte avstemning å endre forfatningen (såkalt folkeinitiativ).

Men de fleste forfatninger som ble innført etter den store franske revolusjon, «grodde» ikke langsomt frem i organisk hjemlig utvikling, men ble «laget» av regjeringer eller grunnlovgivende forsamlinger i visse standardiserte former alt etter de for tiden moderne statsrettslige teorier, — mer eller mindre radikale så lenge opplysningstidens og den franske revolusjons ideer hersket, mer eller mindre konservative under reaksjonen 1814—1848.

Av de nu (eller nylig) gjeldende grunnlover er de eldste: den *nordamerikanske* av 1787, den *svenske* av 1809 og den *norske* av 1814, naturligvis med mange nyere, delvis dyptgripende endringer, men dog med kontinuitet.

Mange andre skrevne forfatninger fikk et kort liv og ble avløst av andre, dels i konservativ, dels i radikal ånd.

I *Frankrike* ble forfatningen etter 1789 gang på gang, gjennom revolusjoner eller statskupp, omdannet etter innbyrdes motsatte prinsipper. Slike brå omslag fra den ene ytterlighet til den motsatte (fra enevelde til ultraradikalisme, tilbake til enevelde, derfra til en ofte korrupt borgerlig parlamentarisme, under okkupasjonen til «førerstaten» og nu igjen demokratisk republikk) er skadelige for arbeidsfreden og kulturutviklingen.

Hovedgrunnen til en sådan mangel på sammenheng er at man ikke har funnet frem til en forfatning som tilfredsstillende stiller det store flertall, stemmer med de historiske forutsetninger og samtidig muliggjør senere fredelige endringer i pakt med folkets hele utvikling økonomisk og kulturelt.

En slik forfatning kan ikke «lages» etter et almengyldig, for alle folk til alle tider passende skreddermønster, om aldri så teoretisk «riktig».

F. eks. er det uforsvarlig inntil det forbryterske med ett slag å innføre almindelig stemmerett for et folk hvis flertall er analfabeter og hittil har levet under enevelde. Dette vågestykke vilde man i Frankrike gjøre ved den *jakobinske forfatning* av 24. juni 1793 fordi man ut fra *Rousseaus* — historisk uholdbare — lære om «almenviljen» («volonté générale») som grunnlaget for «samfunnskontrakten» («Contrat social») opstillet almindelig stemmerett (dog bare for menn) som den «riktige» form for borgernes politiske innflytelse. Det ble forresten bare en papirbestemmelse fordi forfatningen av 1793 aldri ble ført ut i livet.

Selv om man anser almindelig stemmerett som det ideelle fremtidsmål, krever praktisk sund sans at folket først oppdrages til å bruke stemmeretten på forsvarlig, med almenvellet stemmende måte, og det skjer gjennom *gradvis* utvikling av stemmeretten, eftersom klasse etter klasse modnes.

Men de klasser som allerede har denne rett, bør plan-

messig og fordomsfritt forberede denne utvikling gjennom politisk opplysningsarbeide. Den almindelige *skoleplikt* bør ha virket lenge før innførelsen av almindelig stemmerett.

Tilsvarende synsmåter gjelder for alle de ledende prinsipper i en skreven forfatning.

Ved dens utarbeidelse bør det tas hensyn til den *historiske* sammenheng, samfunnets struktur og utviklingstendenser, folkets karakter og opplysning o. s. v., en rekke faktorer som veksler fra land til land og fra tid til tid. Derfor kan det ikke oppstilles noen almengyldig, allesteds og alltid passende norm for en forfatning, og derfor bør det ikke tillegges en grunnlov uforanderlighet og «evig» gyldighet. Glo-sene «alltid» og «aldrig» hører ikke hjemme i grunnlovens språk.

Allikevel ligger det i begrepet «grunnlov» at den skal være mer *stabil* enn andre lover og at endringer i den skal prøves grundigere og omgjerdes med særlige garantier, men disse bør ikke være så forstivnet konservative at de setter bomm for en fredelig utvikling. En forfatning som bare kan sprenges ved revolusjon, er like farlig som en forfatning som lar skuten planløst veksle kurs for hvert blaff av valg-vinden.

En statsforfatning er et politisk instrument som bør være så hensiktsmessig som mulig, men hovedsaken er *hvordan* det brukes. I kyndige statslederes hender kan selv et mindre godt instrument gjøre nytte, i ukyndiges hender kan selv et utmerket instrument gjøre skade. Den engelske dikter *Pope* skrev:

«On forms of governments let fools contest,
what ever is best administred, is the best».

(«La tosser trette om styreformer, hvadsomhelst som er best ledet, er det beste».)

Det er ikke gavnlig at forfatningsstridigheter — f. eks. i Norge kampen om statsrådenes adgang til Stortinget og Kongens absolutte veto, i Danmark om maktfordelingen mellom regjeringen, landstinget og folketinget, i Sverige om forholdet mellom de to kammerer o. s. v. — i årrekker sluker folkets politiske interesse.

Naturligvis kan det ligge viktige interesser bak en slik kamp, men den får lett et preg av formalistisk flisespikkeri. Man må aldri glemme at hovedsaken er realitetene, og ikke drive «visnepolitikk» for formenes skyld. God praksis på grunnlag av riktig teori er idealet, men god praksis er hovedsaken.

Forfatningskampene bør aldri drives så langt at bare en voldsom løsning er mulig, men er ved indre eller ytre forhold den jevne utvikling avbrutt og en krise inntrådt, kan hel forfatningsrevisjon gjennom en grunnlovgivende forsamling være det rasjonelle middel til igjen å skape rolige og varige konstitusjonelle forhold. Det gjelder da å redde alt det som i den gamle forfatning har folkeflertallets aktelse og kjærlighet, og innføre alle de reformer som folkeflertallet er modent for og som kan sikre en fredelig vekst i all over-skuelig fremtid.

Kontinuitet og stabilitet i statsforfatningen er en velsig-nelse forutsatt at folkets store flertall føler sig fritt, trygt og tilfreds og at veien alltid står åpen for fredelige fremskritt.

Ut fra dette grunnsyn går jeg til en kursorisk gjennom-gåelse av den *norske* statsforfatnings tilblivelse, prinsipper og utvikling.

NORGES STATSRETTLIGE FORTOLD FØR 1814

Kongene *Håkon Håkonson* (1217—1263), *Magnus Lagabøter* (1263—1286) og *Håkon Magnusson* (1299—1319) sikret kongen en så sterk stilling i forhold til adelen og geistligheten at statsformen synes å måtte defineres som et nesten *eneveldig arvelig monarki*.

Ved Magnus Lagabøters landslov (1274) ble hele lovgivningsmakten tillagt kongen og hans «gode menn». Håkon 5. organiserte kongens råd, men overfor en myndig konge kunde *riksrådet* ikke hevde sig som en selvstendig statsmakt.

Efterat Norge fra 1380 med korte avbrytelser var forenet med Danmark helt til 1814, tapte riksrådet etterhånden sin innflytelse på riksstyret og forsvant helt fra 1537.

Ved unionsakten mellom Norge og Danmark i Bergen 1450 ble rikene formelt sidestillet og skulde med like rett foreta felles *kongevalg* mellom en avdød konges sønner, men denne bestemmelse ble aldri overholdt, og den gamle opfatning holdt sig at Norge var et *arvelig monarki*, og kongene var velvillig innstillet overfor den som en støtte mot den sterke danske adel.

I Danmark måtte hver nyvalgt konge gjennom «håndfestningen» gi en slags konstitusjonell garanti, vesentlig til vern om overklassens rettigheter.

Norge var fra 1537 til 1660 et *lydrike* under Danmark selv om det fremdeles ble kaldt et kongerike. Det forekommer mig videnskabelig uholdbart å anse Norge som en egen «stat» i dette tidsrum.

Da kong Fredrik III ved et statskupp i oktober 1660 tvang

riksrådet og stendermøtet til å overdra ham og hans etterkommere *arverett* til kronen med kassasjon av «håndfestningen», håpet borgerskapet og hans andre hjelpere at Danmark skulde få en konstitusjon, visstnok nærmest i likhet med den engelske, men utformingen av en slik «reces» ble helt overlatt til kongen selv, og han tilegnet sig gjennom *Kongeloven av 14. november 1665* enevoldsmakten i den mest uinnskrenkede form.

Knud Berlin («Den danske statsforfatningsret» tredje utgave, første del 1930 s. 9—10) fremholder at det var «utvilsomt ikke Stændernes Mening, at Kongen ved den ny Forfatning skulde frigøre sig helt fra enhver Medvirkning fra Rigsdagens Side. — — Kong Fredrik III benyttede sig imidlertid behendigt af den ham givne formelt ubegrænsede Fuldmagt til at gennemføre Enevælden og senere under 14. November 1665 at udstede Kongeloven.

Denne — — indførte under Paavirkning af Datidens naturretlige Idcer, men uden Forbillede i nogen skreven Forfatning et absolutistisk Kongevælde, der i Retning af gennemført lovfæstnet skrankeløs Absolutisme var uden Sidestykke selv i Datidens Lande. Danmarks og Norges Enevolds-Arvekonge skulde efter Lovens § 2 «holdes og agtes for det ypperste og højeste Hoved her paa Jorden, over alle menneskelige Love» og skulde derfor, jfr. § 3, efter sin egen gode Vilje og Velbehag kunne ændre alle Love (Kongeloven alene undtaget) og undtage hvad og hvem han lystede fra Lovens almindelige Befaling, samt i det hele have Magt at «bruge alle Regalier og Jura Majestatis, hvad Navn de og have kunde», Lovens § 6».

Så sent som ved forordning av 27. september 1799 ble det satt livsstraff for å tilskynde eller råde til forandring av rikets regjeringsform, — det var ti år efter begynnelsen av den store franske revolusjon! Dette viser best hvilket radikalt brudd med den gjeldende forfatning Eidsvoldsgrunnloven var.

De norske stender ble sammenkallt for siste gang og vedtok 7. august 1661 en særskilt arveenevoldsakt for Norge. Da Norge allerede før ble oppfattet som et arvelig monarki, var dette forsåvidt ikke noget systemskifte, men kongerikene Norge og Danmark ble nu *formelt likestillet* under den felles enevoldskonge, — *reelt* vedblev Danmark å være hovedlandet. *Kongeloven* var «tvillingrikene»s *felles grunnlov*, som gjaldt i Norge til 1814, i Danmark til 1849.

Flere norske forfattere — som *Frede Castberg* («Norges

statsforfatning» I, s. 62, 1935) — har hevdet at Norge var en egen «stat» i foreningstiden med Danmark, på grunnlag av overenskomsten i Bergen 1450.

Jeg finner denne lære ubevisst farvet av varme nasjonale følelser, ikke koldt logisk utledet av de virkelige forhold og derfor videnskapelig uholdbar.

Jeg anser Norge i tiden 1661—1814 som et med Danmark formelt sidestillet ledd i en *helstat*.

(Denne oppfatning bestemte min holdning i Grønlandsstriden.)

I enevoldstiden hadde Norge og Danmark ikke bare felles konge, men felles grunnlov Kongeloven, felles flagg Danebrog, felles regjering, felles høiesterett (til 1811 også felles universitet), felles flåte, felles statsborgerskap. Ganske visst inneholdt Kristian V's norske lov enkelte særnorske bestemmelser, men ellers stemte den overens med den danske lov, og Norge hadde sin egen hærorganisasjon. Men disse og enkelte andre særnorske forhold er etter mitt skjønn ikke tilstrekkelig grunnlag for læren om Norge som en egen stat. De viktigste statsorganer var felles, og Norge var heller ikke internasjonalt anerkjent som en egen stat.

I Storbritannia gjelder forskjellige særbestemmelser for Skotland, Man og Kanaløene, men det vilde være latterlig av den grunn å oppfatte dem som egne «stater» i forbund med England.

Det samme gjelder Finnlands stilling under foreningen med Sverige til 1809, — vil nogen norsk videnskapsmann betegne Finland som en egen «stat» i disse hundreår?

NORGES STATSRETTLIGE STILLING 1814—1905

Ved fredstraktaten i Kiel 14. januar 1814 avstod Frederik VI Norge til kongen av Sverige. Under ledelse av statholderen prins Christian Frederik nektet Norge å anerkjenne Karl XIII som Norges konge.

To rettsopfatninger stod her mot hinannen: den *gamle* at kongen hadde formelig eiendomsrett til sitt rike og kunde avstå deler av det uten undersåtternes samtykke i kraft av *monarkens suverenitet*, den *nye* (navnlig av Rousseau hevdede) lære om *folkesuvereniteten*. De nordamerikanske koloniers uavhengighetserklæring av 1776 bygget på denne læren. I Norge seiret den i «stormannsmøtet» på Eidsvold 16. februar 1814 da prinsen opgav tanken om å proklamere sig som konge i kraft av sin arverett og gikk over til professor *Georg Sverdrups* mening («disse rettigheter som Frederik den sjette faktisk har opgivet, *falder tilbake i folkets hænder*», — dette er folkesuverenitetens idé). Også *riksforsamlingen på Eidsvold* bygget — om enn ikke alltid med full klarhet og følgestrenghet — på folkesuvereniteten. Men Sverige og stormaktene holdt sig til monarkens herredømme over sine undersåtter og stemplet Norges motstand som «opprør» mot rikets nye lovlige konge. Dette fikk et typisk uttrykk under stormaktutsendingenes forhandling med Christian Frederik på Bygdø 1. juli 1814, til kongens ord om folkets tillit ropte Østerrikes utsending generalmajor baron *August von Steigentesch* hånlige: «He, folket! Folket har ikke noget at sige i suverenernes råd! Det vilde være at snu op ned på verden» (*Halvdan Koht* «1814» s. 288).

Riksforsamlingen vedtok grunnloven og valgte 17. mai prinsen til konge, — *derved var Norge konstituert som stat*. Men ingen fremmed makt anerkjente selvstendighetserklæringen, og denne internasjonale anerkjennelse er nødvendig for at en stat kan opfattes som *suveren*. Ved *konvensjonen i Moss 14. august 1814* anerkjente dog Sverige Norge som en egen *stat* med hvis regjering konvensjonen blev inngått. *Koht* (l. c. s. 357) fastslår konvensjonens betydning således: «Konvensjonen på Moss var ikke den endelige fred, bare våpenstilstanden. Men Norges selvstendighetsrett var frelst. Den stod nu for første gang på århundrer fastslått i en internasjonal avtale; bare det at Norge hadde kunnet slutte en slik avtale med et andet land, var en seier, — Norge var atter et rike».

Min opfatning er at Norge i 1814 igjen blev en særskilt *stat*, hvilket det ikke hadde vært fra 1537, men det var ikke noen *suveren* stat i unionen med Sverige 1814—1905.

Norge kunde ikke trede i direkte forbindelse med andre stater, det hadde en tid svensk statholder og et vesentlig svensk flagg o. s. v. Norge var bare en i vid utstrekning *autonom* stat.

Først efter at Sverige og andre stater i oktober—november 1905 hadde godkjent unionsopløsningen, blev Norge en *suveren* stat i direkte forbindelse og formell likestillethet med andre suverene stater.

Det store ved 1814 er at nasjonen hyldet læren om folkesuvereniteten og at riksforsamlingen på Eidsvold gav landet en statsforfatning som brøt kongens enevælde ned og åpnet veien for en gradvis utvikling mot demokrati.

GRUNNLOVENS TILBLIVELSE OG UTVIKLING

Den nye statsforfatning blev «laget» på Eidsvoll i den korte tid 10. april—17. mai 1814, den var ikke «grodd» organisk frem av den tidligere forfatning, — det dansk-norske eneveldes grunnlov *Kongeloven* av 1665, — men var et prinsipielt brudd med den.

Bare noen få bestemmelser om kongehuset er formet efter *Kongeloven*, resten er plukket sammen fra fremmede forfatninger: den kortlivede franske konstitusjon av 1791, den nordamerikanske unionslov av 1787, den bataviske (hollandske) republikks grunnlov av 1798, den svenske regjeringsform av 1809 o. s. v.

Castberg (l. c. I. s. 80) fremholder at «også forestillingene om hvad der var gammelnorsk offentlig rett, har øvet sin innflytelse under grunnlovsarbeidet. I hvert fall er det sikkert at Christian Magnus Falsen, som kanskje mere enn noen annen mann har medvirket til å forme grunnloven, hevdet at der på Eidsvoll blev skapt en forfatning, som i mangt og meget stemte med norsk statsrett under Håkon Adelsstemsfostre».

Slike forestillinger som mer bunnet i nasjonal romantikk enn i historiske kjensgjerninger, preget tydelig stemningen på Eidsvoll og gav den sin patos, men ellers var vel bare Eidsvollgrunnlovens § 107 om *odelsretten* tydelig preget av gammelnorsk rett.

Den statsrettskyndige svenske historiker *Nils Jakob Höjer* offentliggjorde i 1882 sin doktoravhandling «Norges Storting. Förra afdelingen. Norske grundlagen och dess källor», et grundig og interessant arbeide som man frem-

deles kan studere med utbytte. Han gjorde her i bilag 1 (s. 171—195) inngående rede for de enkelte paragraffers opprindelse, — det er en broket mosaikk. Og dog fikk Eidsvollgrunnloven sitt særpreg. Professor T. H. Aschehoug («Norges nuværende statsforfatning», annen utgave, første bind, 1891, s. 10—12) karakteriserte den således:

«Den Grundlov som en Forsamling, ganske uvant til politisk Frihed, ja endog til offentlige Forhandlinger, her istandbragte i Løbet af faa Uger, er, som en Heelhed betragtet, meget eiendommelig og havde ligesaa lidt noget bestemt Forbillede, som den har fundet nogen Efterligning. Da Grundloven blev til, gaves ingen monarkisk Stat med en Forfatning, der uden videre kunde bruges som Mønster. Vel var baade England, Sverige og, om man saa vil, Ungarn i uanfægtet Besiddelse af Constitutioner, der i større eller mindre Grad indskrænkede Kongens Magt og gave Folket eller deres indflydelsesrigeste Classer Andeel i Styrelsen.

Men i ethvert af disse Riger var Forfatningen Frugt af en lang historisk Udvikling, der havde paatrykt det sit særegne, uefterlignelige Præg. Dertil kom, at disse Landes Samfundsforhold var høist forskjellige fra Norges, navnlig deri at de besad en talrig og rig Adel, med lang Erfaring i Styrelsen af offentlige Anliggender. — Medens vor Grundlov ikke er en Efterligning af nogen fremmed Forfatning, er den selvfølgelig tilbleven under stærk Paavirkning af andre Landes Ideer og Erfaringer.

Den har for en ikke ringe Deel hentet sine Grundsætninger fra den franske Revolutions første Afsnit. Enevældet havde ved sin Svaghed og sine Feil fremkaldt en almindelig Overbevisning i Norge om Nødvendigheden og Retfærdigheden af, at Folket fik væsentlig Andeel i Magten. Det samme Enevælde havde bragt Folket paa et Trin af Oplysning og Lovlydighed, der gjorde det skikket til at bruge sin Andeel af Magten med Forstand og Maadehold.

Den borgerlige Ligheds Princip, der var et saa stærkt fremtrædende Charactertræk i den fra Frankrige udgaaende politiske Opfatning, kunde ikke andet end tiltale et Folk med saadanne Samfundsforhold, som de norske.

Endog Embedsstanden gjennomtrængtes af disse Ideer, Tivlene om deres Rigtighed der allerede vare vakte i Mellemeuropa og senere bleve saa stærke, vare ikke forplantede hid».

Höjer (l. c. 164—165) fremholdt også at de ideer Eidsvollgrunnloven bygget på, var hentet fra flere land, men ikke lenger var i kurs ute i Europa — grunnloven «hvarken kan helt forklaras ur tidens almäna statsrätt eller ur något visst lands konstitutionella bestämmelser; men detta icke därför, at den är något originelt arbete, utan därför at den är en kombination av många lands grunnlagar och har sökt tilgodogöra sig olika folks erfarenhet. Det gifves knapt något fritt folk, som icke lemnat sitt större eller mindre bidrag till Norges konstitution. — Och det var icke blott grundsatser, utan äfven detaljer och stil man lånade. Blott en kopia

är dock grundlagen icke, för så vidt som hvarje samarbetning af ett vidsträckt materiel, som icke blott och bart består i ett tanklöst hopfogande, ju med rätta måste kallas bearbetning. Som ett sjelfständigt arbete kan grundlagen knapt i något enda fall betecknas.

Detta innebär icke något klander, ty det var den nödvändiga följden af Norges förut varande politiska tillstånd. — Det är då gifvet, at man måste blifva besviken, om man går til studiet av Norges konstitution med beräkning att der finna något bidrag til lösningen af statsvetenskapens problem. Ty grundlagens författare hade hvarken praktisk pröfvat eller teoretisk begripit och kunde således hvarken på erfarenhetens eller spekulationens väg draga något strå till stacken.

Och dock tager sig detta arbete mycket originelt ut, om man jemför det med vår tids konstitutioner, och är äfven, såsom det i våra dagar (d. v. s. 1882) tillämpas, ett i högsta måtto säreget verk. Det förra är en följd deraf, at grundlagen var den sista eftermogna frukten af ett bortdöende tidevarf, det senare har uteslutande sin grund i en förvärd tillämpning».

(S. 167): «Just den omständigheten, att grundlagen är efterboren (født efter sin tid) kan också ensam förklara, att den blifvit så grundligen och nästan från första stunden missförstådd.

Ty den är skriven efter ett statsrättsligt system och har blifvit tolkad efter ett annat. (Uthevet her.)

I. G. Adlers og C. M. Falsens grunnlovutkast var det viktigste forarbeid til grunnloven, men denne er langt knappere og mer nøktern. Aschehoug (l. c. s. 14) uttalte:

«Udkastet lignede mere den franske Constitution af 1791. Som denne opstillede det ikke alene et Overmaal af Almensætninger, men ogsaa vidtløftige og lidet overveiede organisatoriske Bestemmelser om Domstolene, Eedsvorne, Forligs-, Forsvars-, Bank-, Kirke- og Skolevæsenet. Udkastet indeholdt derfor 230 Paragrapher, Grundloven av 17. Mai kun 110. Desuagtet led det af Ufuldstændighed med Hensyn til saa vigtige Gjenstande, at det næsten maa siges at ville have været ubrugbart som Forfatningslov». (Dette viste Aschehoug ved eksempler som forbigås her.)

Ennu ubrukeligere var flere av de andre utkast, men de inneholdt dog enkelte ting som fikk plass i grunnloven.

Alt i alt må det således erkjennes at den norske grunnlov blev «laget» og ikke var «grodd» organisk frem med røtter i landets historie og tidligere statsrett. Og dog viste den sig tilpasset til samfunnets daværende struktur og kulturtrin, og derfor *grodde folket så å si inn i grunnloven*, modnede til å bruke den som instrument for en utvikling fra kongelig enevelde til et stadig mer gjennomført demokrati, men riktignok således at den virkelige levende forfatning (den uskrevne + den skrevne) etterhånden — navnlig fra 1884 —

blev meget forskjellig fra den konstitusjon de mest kyndige av «fedrene på Eidsvoll» tenkte sig. Det ligger en uomtvistelig sannhet i *Höjers* ord at grunnloven «är skrifven efter ett statsrättsligt system och har blifvit tolkad efter et annat». Dette gjelder navnlig — som det senere skal påvises — *maktfordelingen* mellem den utøvende makt (den konstitusjonelle konge) og Stortinget. Maktfordelingen var et *hovedprinsipp* for riksforsamlingen, og grunnlovens tredeling vidner ennå om det, men i praksis er det blitt uthullet og trengt tilbake.

I 1815—1869 (innførelsen av *årlige* storting) var det meget få endringer, og grunnloven blev efterhånden elsket og dyrket som knapt noen annen europeisk grunnlov, — *U. S. A.*s konstitusjon er gjenstand for en lignende forherligelse helt fra skolen av.

Henrik Wergeland skrev: «den norske bonde har to øiestene, Bibelen og Grunnloven».

Det blev nesten en politisk trossetning at grunnloven overhodet ikke burde endres. Dette standpunkt hadde allerede forsvarere i 1814. Christian Frederik ønsket at grunnloven skulde være like uforanderlig som Kongeloven, og Nicolai Wergeland hadde i sitt forslag den besynderlige regel at grunnloven skulde revideres hvert 99. år. § 99 i hans grunnlovutkast lød (Riksforsamlingens forhandlinger, 3. del, Kristiania 1916, s. 279):

«Ethvert Storting kan forøge disse konstitutionelle Love med nye Tillæg. Men disse Tillæg må ej være af den Beskaffenhed, at nogen af denne primitive Grundlovs Artikler derved ophæves, eller forandres til Folkets eller Kongens Skade. Denne fundamentale og konstitutionelle Lovs 100 Paragrafer blev inviolable og uforanderlige i 99 år, men hvert 33. Storting skal revidere Konstitutionen, og atter enten reformeret eller uforandret bekræfte samme for et nyt Tidsrum af 99 år eller 33 Storthing».

Professor *Treschow* foreslog (Riksforsamlingens forhandlinger, 3. del, s. 244) at enhver grunnlovendring måtte skje «i en Nationalforsamling som ogsaa til den Ende udtrykkelig er bleven sammenkaldt», ellers skulde grunnloven være «bestandig og uryggelig».

Höjer antar (1. c. s. 191) at *Treschows* forslag har påvirket den form Eidsvollsgrunnlovens § 110 (nu § 112)) fikk. Den tilsiktet å verne grunnlovens prinsipper ved sin av for- tolkerne omstridte bestemmelse:

«Dog maa saadan Forandring aldrig modsige denne Grundlovs Principer, men allene angaae Modificationer i enkelte Bestemmelser, der ikke forandre denne Constitutions Aand».

Da foreningen med Sverige blev uunngåelig, måtte det overordentlige storting høsten 1814 bryte grunnlovens regler for endringer og i virkeligheten opptrede som *ny grunnlovgivende forsamling*. Novembergrunnloven forandret også fundamentale bestemmelser på en måte som unektelig forandret «denne Constitutions Aand».

Under kampen mot Karl Johans reaksjonære forslag til grunnlovendringer var det heldig at Stortinget kunde støtte sig til den opfatning at grunnloven helst skulde være uforanderlig.

Efter unionsoppløsningen optrådte også Stortinget i 1905 som *grunnlovgivende forsamling*.

Ellers er de foreskrevne former for grunnlovendringer alltid blitt overholdt.

Efter en oversikt i den offisielle utgave av Norges grunnlov 1921 har antallet av grunnlovendringer vært:

1815—1850	2
1851—1860	3
1861—1870	5
1871—1880	5
1881—1890	10
1901—1910 (22) (+ grunnlovrevisjon 1905)	
1911—1920	28

De viktigste endringer har vært:

Innførelse av årlige storting 1869,
statsrådenes adgang til Stortinget 1884,
stemmerettsutvidelser fra 1884, til slutt
alminnelig stemmerett for menn 1898,
innskrenket stemmerett for kvinner 1907,
alminnelig stemmerett for kvinner 1913,
direkte valg av stortingsrepresentantene 1905,
forholdsvalg i flermannskretser 1919,
fireårige storting 1938,
definitiv opphevelse av Kongens sanksjon av
grunnlovendringer 1913.

Gjennem disse endringer var grunnloven som den gjaldt 9. april 1940, unektelig blitt vidt forskjellig fra Eidsvollgrunnloven, men forfatningen — den skrevne og den uskrevne — *grodde* frem av den grunn som blev lagt på Eidsvoll 1814, efter det radikale brudd med eneveldet. Det har vært vekst, men også sammenheng, kontinuitet.

Lovteknisk var Eidsvollgrunnloven temmelig ufullkommen, og den var uklar på viktige punkter (navnlig m. h. t. kongens rett til å sanksjonere grunnlovendringer eller nekte sanksjon ved suspensivt eller absolutt veto).

Höjer hadde i 1882 (l. c. s. 170) adskillig rett i sin kritikk av den måte man fortolket grunnloven mot dens opprinnelige mening uten å endre dens ordlyd:

«Sälunda är Norges grundlag på god väg at blifva, hvad Kristian Fredrik föreslagit, en «uföranderlig Grundlov», hvilken man på samma gång tillbeder och kränker. Men om det i allmänhet är en betänkelig sak att hafva en dålig lag, så är det än mera vådligt, om det råder en förutfattad mening, att det är en god lag, ty då är den i ännu högre grad egnad att förvirra rättsbegreppen och demoralisera folket.

Denna allmänna opinion om grundlagens förträfflighet har sin hufvudsakliga grund deri, att man skriftvit Norges snabba framåtskridande i detta århundrade på *grundlagens* räkning i stället för på *frihetens* och *säkerhetens*. Men denna lycka är tvärt om ett bevis mera för, hvilken härlig sak friheten i och för sig är, som kan uträtta så stora ting genom de mest bristfälliga former».

Parlamentarismens innførelse i 1884 var et ennå større brudd på Eidsvollgrunnlovens system enn de Höjer påtalte.

Men Eidsvollgrunnloven gav folket adgang til å utvikle sig politisk, navnlig ved innførelse av *ytringsfrihet* i tale og skrift og *rettssikkerhet* mot vilkårlig bruk av den utøvende makt.

Dette er riksforsamlingens uvisnelige ærekrans.

Derfor blev 17. mai med rette nasjonaldagen, frihetsdagen, og vil vedbli å være det når Norge er fritt.

EIDSVOLLGRUNNLOVENS BÆRENDE PRINSIPPER OG DERES GJENNEMFØRELSE

Frede Castberg (l. c. I, s. 73 flg) fremholder med rette at de ideer som lå til grunn for Eidsvollgrunnloven, «var først og fremst folkesuverenitetsideen, maktfordelingsprinsippet og teorien om individets ukrenkelige rettigheter i forhold til staten».

Han erkjenner også at grunnloven «realiserer forskjellige, tildels innbyrdes motstridende politiske ideer».

Navnlig vilde det være en viss motsetning mellom folkesuverenitet og maktfordeling hvis den rettslig uansvarlige konge personlig skulde ha *absolutt* veto mot folkerepresentasjonens beslutninger.

For almindelige lover tilla grunnloven (§ 79) kongen bare det såkalte *suspensive* veto, men for grunnlovendringer inneholdt den ingen uttrykkelig bestemmelse om kongens sanksjons-, eventuelt vetorett. Denne uklarhet førte til den voldsomme forfatningskamp som i 1870—80-årene bragte Norge til randen av revolusjon eller statskup og endte med riksrettsdommen i 1884 og parlamentarismens gjennombrudd. (Et senere avsnitt gjør rede for hvordan § 112 fikk sin nuværende form i 1913).

Men det kan også bli en motsetning mellom folkesuverenitetsprinsippet og det *representative* system.

Grunnlovens § 49 fikk på Eidsvoll den hittil uforandrede ordlyd: «Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget, der bestaaer af 2 Afdelinger, et Lagthing og et Odelsting». Det er også sedvane å kalle Stortingets medlemmer «folkets kårne», og de ynder selv å hevde at deres flertalls vedtak uttrykker «folkeviljen». Men det er klart, 1) at de bare er kåret av de røstføre borgere som selv bare er en brøkdel av

folket, 2) at det ikke finnes sikkerhet for at et — kanskje knepent — stortingsflertalls vedtak alltid har et flertall av de røstføre borgere, ennsi av hele folket bak sig.

Det var på Eidsvoll enkelte tilhengere av almindelig stemmerett for menn — kvinnene, over halvparten av folket, fikk først stemmerett nesten 100 år senere —. Men reglene i grunnloven (§ 50) innførte en stemmerett så snever at det ikke med indre sannhet kunde sies at velgerne var identiske med «folket».

Det indirekte valg (helt til 1905) gjorde det ennå mer tvilsomt om stortingsmennene virkelig var «folkets kårne». Mandatfordelingen har aldri svart til fordelingen av folke- mengden.

Det norske folk i 1814 var utvilsomt ikke modent* for almindelig stemmerett.

Det var det eneste forsvarlige at stemmeretten blev sterkt begrenset ved Eidsvollgrunnloven.

Men det gikk urimelig lenge og kostet hård kamp før stemmeretten blev utvidet. Danmark som hadde enevælde til 1849, innførte straks almindelig valgrett for menn i grunnloven av 1849, nesten 50 år før Norge.

Almenheten har visstnok ikke en klar forestilling om hvor liten den del av folket var som valgte Stortinget.

J. Utheim utarbeidet «Statistik vedkommende Valgmandsvalgene og Storthingsvalgene 1815—1885». (Norges offisielle statistikk, tredje rekke nr. 219, Kristiania 1895.)

Dens tabell 27 viser at antallet av stemmeberettigede i riket ved stortingsvalgene var:

Ar	I alt	I procent av folkemengden
1815	59 282	6,70
1835	66 561	5,57
1844	69 968	5,32
1856	75 202	4,98

* Adler og Falsen regnet endog i sitt grunnlovutkast med at enkelte stemmeberettigede ikke selv kunde skrive. [§ 48: «De, der ikke kunne skrive, avsondres, og stemme tilsidst mundtlig til Protocollen».]

Et medlem av riksforsamlingen kunde ikke engang skrive sitt navn og måtte undertegne grunnloven «med ført Pæn».

Ar	I alt	I procent av folkemengden
1865	80 888	4,75
1876	84 253	4,61
1885	122 952	6,28 (Stemmerets- utvidelse 1884.)

Antallet av «stemmerettskvalifiserte» var litt større, — ikke alle skaffet sig stemmerett efter Eidsvollgrunnlovens § 51 ved «forinden han indføres i Mandtallet, offentlig til Thing [at] sværge Constitutionen Troskab».

Men antallet av samtlige «kvalifiserte» var dog selv efter stemmerettutvidelsen i 1884 bare 9,31 procent av folkemengden. Da i disse årene bare 40—50 procent av de stemmeberettigede stemte ved valgene, svarte de *avgitte* stemmer som regel bare til 2—3 procent av folket. Dette var et svært spedt grunnlag for budet om at «*folket* udøver den lovgivende magt ved Storthinget». Man kan kalle dette bud en offisiell løgn eller et fremtidsløfte.

Ved *stortingsvalget i 1936* var antallet av stemmeberettigede i riket:

Menn	832 857
kvinner	909 048
I alt	1 741 905

Vel 84 procent av dem stemte. 1 455 238 stemmer blev godkjent.

Av den hjemmehørende folkemengde ved utgangen av 1936 var vel 60 procent stemmeberettiget, og de godkjente stemmer svarte til vel 50 procent av folkemengden.

Ved en senkning av røstførhelsalderen fra nu 23 til 21 år vil procenten stige en del, men derved vil også grensen for det praktisk mulige omtrent være nådd, — barn og umyndig ungdom bør fornuftigvis ikke selv utøve stemmerett (spørsmålet om gradert stemmerett for *foreldrene* utredes senere).

Således er det ved innførelsen av almindelig stemmerett for menn 1898 og for kvinner 1913 blitt mer indre sannhet

i grunnlovens ord om *folkets* utøvelse av den lovgivende makt.

Men folkesuverenitetens idé er ikke gjennomført så langt som det er mulig, når det ikke er adgang til å forelegge viktige spørsmål direkte for velgerne til såkalt «*folkeavstemning*».

At et flertall i Stortinget — kanskje bare med én stemmes overvekt — avgjør en sak, sikrer ikke at avgjørelsen stemmer med «*folkeviljen*».

Rousseau var klar over dette forhold. Han skrev («*Du contrat social*», livre III, kapitel XV «*Des députés ou représentants*»):

«Folkets deputerte er altså ikke og kan heller ikke være dets representanter; de er bare deres kommisjonærer, de kan ikke endelig avgjøre noe. Enhver lov som ikke folket personlig har godkjent, er en nullitet: det er slett ikke en lov. Det engelske folk mener å være fritt, det narrer sig selv grovt; det er det bare ved valget av parlamentets medlemmer; straks de er valgt, er det slave, det er intet. I dets frihets korte øieblikker er den bruk det gjør av den slik at det vel fortjener å miste den».

Denne berømte uttalelse er naturligvis satt på spissen, et opplyst folk med ytringsfrihet i tale og skrift vil kunne påvirke representantene, og disse vil også tenke på partiets eller sine egne utsikter ved neste valg. På den annen side krever politisk moral at enhver representant skal stemme etter sin personlige overbevisning, uten å skjele hverken til opinion eller parti.

Den riktige løsning av dette dilemma er adgang for velgerne til umiddelbart å stemme over viktige spørsmål, med bindende virkning både for nasjonalforsamlingen og den utøvende makt når et flertall av *samtlig*e velgere (ikke bare av dem som avgir stemme) har uttalt sig for en viss avgjørelse.

En bare «*rådgivende*» (konsultativ) folkeavstemning innebærer ikke full anerkjennelse av folkesuvereniteten, men som regel vil vel flertallet av representantene rette sig efter dens utfall hvis den viser et flertalls utvetydige mening.

En blott «*bekreftende*» folkeavstemning som sanksjon av en *allerede truffet* avgjørelse er bare en anerkjennelse av folkesuvereniteten i navnet, men en voldtekt mot den i gav-

net (f. eks. de to Napoleon'ers plebisciter eller liknende avstemninger i diktaturstatene i vår tid).

Skal en folkeavstemning gi et sant uttrykk for velgerflertallets skjønn, er fri offentlig meningsutveksling i en passende lang tid forut, hemmelig avstemning og redelig oppstilling av stemmene ufravikelige garantier. Hvor disse garantier aktes, er folkeavstemning det beste korrektiv mot det representative systems feilkilder og den reneste anerkjennelse av «*folkets husbondrett*».

Det vil føre for langt her å gjøre fyldig rede for folkeavstemningens plass i andre lands statsrett; en utførlig fremstilling finnes i en avhandling av professor *Mikael H. Lie* som bilag til Innstilling VII fra den parlamentariske valgordningskommisjon, om oppløsningsrett og folkeavstemning (1924). Her kan bare gis noen korte opplysninger.

I størst utstrekning brukes folkeavstemning i *Sveits*, dels som *obligatorisk* (ved endring av selve forbundsforfatningen), dels som *fakultativ* (etter krav av et visst antall røstførende borgere). Det sondres mellem *referendum*, velgernes godkjennelse eller forkastelse av forbundsforsamlingens vedtak, og *initiativ*, velgernes rett til å kreve folkeavstemning om en bestemt reform.

Berlin uttaler («*Udsigt over Forfatningsudviklingen*» s. 163—164) at folkeavstemningsinstituttet «har i Sveits været af den allerstørste Betydning. Ikke fordi det egentlig er noget stort Tal af de af Forbundsforsamlingen vedtagne Love og Forfatningsændringer, der forkastes ved Folkeavstemning, eller ret mange af de af Folket selv ved direkte Folkeinitiativ fremsatte Forfatningsændringer, der føres igennem af Folket imod Forbundsforsamlingens Ønsker. Tværtimod er dette Tal faktisk ret ringe.

I hele Tiden fra 1874 til 1920 blev der saaledes af i alt 328 vedtagne Forbundslove kun forlangt Folkeavstemning over 33, og af disse blev kun 20 forkastede.

I samme Tidsrum vedtoges af Forbundsforsamlingen i alt 26 partielle Ændringer af Forbundsforfatningen; af disse blev 20 vedtagne ved Folkeavstemningen og kun 6 forkastede. Siden Folkeinitiativ blev indført ved Partialrevisioner, d. v. s. fra 1892, blev der endelig indtil 1920 14 Gange gjort Brug af denne Ret. Kun i et eneste af disse Tilfælde anbefalede Forbundsforsamlingen Folket Forslagets Vedtagelse. Resultatet blev, at kun 4 af de 13 Forslag, som Forbundsforsamlingen havde udtalt sig imod, vedtoges. Det vil deraf sees, at det kun er med stort Maadehold, at Sveitsers folket har benyttet sig af sin direkte Veto- og Lovgivningsmagt. — —

Det kan derfor ikke siges, at Muligheden for en Lovs Forkastelse fra Folkets Side paa nogen Maade kan svække Forbundsforsamlingens Ansvarsfølelse for de Love, den vedtager.

Men alligevel har det en overordentlig Betydning, at Muligheden altid er der. Derved skærpes netop Forbundsforsamlingens Ansvarsfølelse, og samtidig med, at Mindretallet i Forsamlingen faar et Værn derigennem, holdes Flertallet tilbage fra at gøre Misbrug af dets Magt, da det ellers let vil kunne blive desavoueret af Folket. Og selv om det i de 28 Aar fra 1892 til 1920 kun var 4 Forfatningsændringer — — der førtes igennem af Folket direkte imod Forbundsforsamlingens Flertals Vilje — deriblandt var dog en saa vigtig Bestemmelse som den i 1918 vedtagne, hvorved Forholdstalsvalg indførtes ved Valgene til Nationalraadet — saa ligger dog deri tilstrækkeligt tydeligt og afgørende at det i Svejts er Folket selv, og ikke Parlamentet, der er den øverste Magt, og at det derfor i Svejts ikke kan være Tale om nogen Parlamentarisme i sædvanlig Forstand». *Berlin* fremholder at folkeavstemningsinstituttet i Sveits «i det store og hele har virket konservativt. Dette hænger utvilsomt sammen med den usædvanligt maadeholdne, besindige Aand hos det svejtsiske Folk».

Folkeavstemning under de nevnte garantier fremmer borgernes politiske oppdragelse og interesse, deres kjærlighet til den frie demokratiske forfatning og deres selvfølelse.

Da det i Sveits også er obligatoriske folkeavstemninger om vedtak i de enkelte kantoner og de enkelte kommuner, kan det bli vel *mange* avstemninger, delvis med mindre godt fremmøte.

I *Danmark* er folkeavstemning *obligatorisk* når riksdagen har vedtatt en grunnlovendring (grunnlovens § 94). Et forslag til ny grunnlov 1939 falt fordi det ikke fikk tilstrekkelig flertall.

Professor *Knud Berlin* («Den danske Statsforfatningsret» 3. utgave, første del, 1930, s. 226—227) gjør oppmerksom på at denne regel i 1915 da den nye grunnlov blev vedtatt, «stod som en Undtagelse i konstitutionelt-monarkiske og parlamentarisk regerede Lande», men efter den første verdenskrig blev folkeavstemning innført i en rekke parlamentarisk regjerte republikker (som imidlertid siden kom under diktatur).

Berlin fremholder at efter folkeavstemningsreglen «er de til Folketinget stemmeberettigede Statsborgere ikke lenger blot Vælgere, men er selv *umiddelbare Udøvere af Statsmagt*». [Uthevet her.] Den lovgivende makt må fremtidig «siges at være hos Kongen, Rigsdagen og de til Folketinget stemmeberettigede Borgere i Forening. — — Men selvom det altsaa endnu kun er med Hensyn til Vedtagelse af Grundlovsbestemmelser, at direkte Folkeavstemning er indført, maa dog de stemmeberettigede Borgere derved for saa vidt allerede siges at være innsatte som *umiddelbar øverste Stats-*

myndighed ved Siden af Kongen, Rigsdagen og Domstolene. [Uthevet her.] Allerede Indførelsen af Folkeafstemning ved Ændringer af Grundloven betegner derfor — i alt Fald teoretisk set — en væsentlig Forskydning af den i Grl. § 2 formelt udtalte Magtfordeling. Og den danske Forfatning, der efter Grl. § 1 kunde betegnes som en innskærket monarkisk Forfatning, men som i Tidens Løb i Praxis var gaaet over til at blive en parlamentarisk Forfatning med Tyngdepunktet hos Rigsdagen snarere end hos Monarken, har derved nu gjort i alt Fald det første Skridt henimod en ny Udviklingsform, det umiddelbare Folkestyre, hvor de stemmeberettigede Borgere eller Folket selv umiddelbart deltager i Statsstyrelsen sammen med de øvrige øverste Statsorganer.

Folkeavstemningens prinsipielle betydning er her klart fastslått. Nasjonalforsamlingen er da ikke lenger «folkevillens» eneste organ, over den står velgerne som den høieste utøver av folkesuvereniteten, med rett ikke bare til å velge sine fullmektiger — for ikke å si formyndere —, men til selv å lede som *husbonden* i folkehjemmet.

I *Sverige* blev det i 1921 ved et tillegg til regjeringsformens § 49 innført adgang til *rådgivende* folkeavstemning for visse spørsmål avgjøres av kongen og riksdagen, men det må da vedtas en *særlig* lov for hvert tilfelle.

Islands forfatningslov av 1920 påbød obligatorisk folkeavstemning ved enhver forandring av forbundsloven med Danmark og ved endringer i den kirkelige ordning. (Hvordan den nuværende ordning er efter oppløsningen av personalunionen med Danmark, har jeg ikke opplysning om.)

I *Norge* har det fra 1892 flere ganger vært fremsatt grunnlovsforslag om innførelse av folkeavstemning, og enkelte politiske partier har hatt denne reform på sitt valgprogram, men den synes ikke hittil å ha vakt tilstrekkelig interesse blandt velgerne, og alle forslag er blitt forkastet av Stortinget, men det bestemte dog at spørsmålet skulde utredes av den parlamentariske valgordningskommisjon som det nedsatte 26. juni 1917. Kommisjonens «innstilling VII», 1924, om: A. Oppløsningsrett, B. Folkeavstemning, er et solid og interessant arbeide. Her gjøres det (s. 104—112) rede for de tidligere forslag om innførelse av folkeavstemning, fremsatt både av konservative, liberale og sosialdemokrater.

Kommisjonen drøftet inngående folkeavstemningens for- enlighet med den parlamentariske statsskikk og fant ingen

hindring i denne henseende. Dens eget standpunkt blev fastslått således (s. 125):

«Kommisjonen er enstemmig om å foreslå grunnlovfestet adgang til rådgivende eller veiledende folkeavstemning. — Kommisjonens flertall, alle undtagen Skaar, tilrår at bindende folkeavstemning innføres som et ledd i vår forfatning».

Kommisjonen fremsatte (side 141—146) grunnlovforslag i en rekke alternativer om folkeavstemning, dels for almindelige lover, dels for grunnlovendringer. Stortinget skulde selv kunne beslutte avstemning, eller «folkebegjæring» kunde fremsettes av 10 eller 20 procent av de røstføre.

Da innstillingen ikke fikk noen praktisk følge, har det mindre interesse her å gjengi ordlyden av forslagene. De fant øiensynlig liten tilslutning i Stortinget, og de vakte heller ikke hos almenheten den oppmerksomhet som de efter spørsmålets viktighet hadde fortjent.

Hittil har Norge bare i rusdrikklovgivningen hatt lovfestet folkeavstemning om brennevinhandelen i byene. Den blev innført ved den også fra almindelig politisk synspunkt interessante brennevinlov av 1894 som for første gang i Norge innførte *almindelig stemmerett*, både for menn og kvinner, og *velgernes umiddelbare og endelige avgjørelse av et samfunnsspørsmål* (et utslag av det såkalte direkte demokrati, utenom det representative system).

Ellers har Norge bare hatt de to *bekreftende* folkeavstemninger i 1905 og de to *rådgivende* i 1919 og 1926.

I et så vidstrakt land som Norge faller særlige folkeavstemninger temmelig *kostbare*. Undertiden kunde de kanskje holdes samtidig med stortings- eller kommunevalg, og da vilde ekstrautgiftene ikke bli synderlig store. Men ellers taler allerede økonomiske hensyn mot en utstrakt bruk av *obligatoriske* avstemninger.

Erfaringene fra Danmark tyder også på at obligatorisk avstemning ved *enhver* grunnlovendring ikke alltid vekker tilstrekkelig interesse.

Bare ved brudd med grunnlovens *fundamentale* prinsipper bør folkeavstemning være obligatorisk. Herom vil det sjelden bli spørsmål.

Ellers bør folkeavstemning være *fakultativ*, efter krav fra visse instanser om garanti for at et *viktig* stortingsvedtak virkelig har støtte hos et flertall av velgerne.

Et slikt krav er i full overensstemmelse med *folkesuverenitetsprinsippet* og et verdifullt *botemiddel mot parlamentarismens feil*. Navnlig kan — som det senere skal påvises — *voterings tvangen* innen partigruppene føre til at det største parti trumfer gjennom vedtak som i virkeligheten har et flertall i Stortinget mot sig, — da er det en sikkerhetsventil at et (formelt) mindretall i Stortinget kan kreve folkeavstemning for å fastslå om velgernes flertall billiger vedtaket.

Bare tilstedeværelsen av en slik rett vil ofte kunne stagge maktmisbruk fra det største partis side.

Hvis folkeavstemning innføres, vil det neppe vekke noen motsigelse at kravet skal kunne reises både av *Stortinget* selv — dets flertall eller på visse vilkår også dets mindretall — og av en rimelig brøkdel av *velgerne*. Men jeg regner også *Kongen* med blandt de instanser som bør kunne kreve folkeavstemning, og da dette forslag kanskje vil vekke motsigelse, skal jeg motivere det. Tanken er forresten ikke ny.

Ifølge valgordningskommisjonens innstilling VII (s. 104) fremsatte professor T. H. Aschehoug i 1892 forslag om følgende tillegg til grunnlovens § 80:

«Dog skal Kongen uden Hinder heraf inden Stortingets Slutning kunne henskyde Spørgsmaalet om, hvorvidt en fattet Beslutning bør stadfæstes eller forkastes, til Afgjørelse af de ifølge Grundloven stemmeberettigede Borgere gennem Afstemning, ved hvilken Flertallet af de afgivne Stemmer gjør Udslaget.

Forskrifter om Tiden for og Fremgangsmaaden ved saadanne Afstemninger kunne gives ved Lov, eller saalænge dette ikke er skeet, af Kongen»

I 1898 fremsatte H. E. Berner og B. Getz forslag om fakultativt referendum for almindelige lover, efter krav av *Kongen* eller minst 20 000 stemmeberettigede. De fremsatte samme forslag 1901. Også i Belgia har det kongelige referendum vært drøftet.

Ved det *kongelige referendum* kan Kongen kreve folkeavstemning når han finner et vedtak av Stortinget så viktig at han før sin avgjørelse ønsker å høre de røstføre borgeres mening.

Det er logisk berettiget å drøfte dette spørsmål sammen med det gamle stridsspørsmål om *oppløsningsrett* for Kongen ved alvorlig meningsforskjell mellem regjeringen og Stortingets flertall.

Det er visstnok enestående for Norge at Kongen ikke har oppløsningsrett. *Berlin* skriver («Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskjellige fremmede Lande», tredje utgave s. 106) at forholdet er «modsat i alle andre parlamentariske Monarkier». Det samme har *Aschehoug* fremholdt.

Forslag om innførelse av oppløsningsrett har vært fremsatt en rekke ganger fra Karl Johan til Haakon VII (se den historiske oversikt i Valgordningskommisjonens innstilling VII, s. 27—64).

I unionstiden da Kongen hadde en maktstilling utenfor Norge, kunde oppløsningsretten vært farlig. Dette hensyn fallt vekk efter unionsoppløsningen, og både høire og frisindede venstre hadde oppløsningsrett på sine valgprogrammer, høire medtok også *referendum*.

Spørsmålet er om det bør være «både — og», eller om «enten — eller» er tilstrekkelig.

Personlig antar jeg at *det vil bli forsvinnende litet behov for oppløsningsrett hvis det kongelige referendum innføres*.

Oppløsning av Stortinget, valgkamp og nyvalg vil virke langt mer opprivende enn en folkeavstemning om et enkelt viktig spørsmål, og en slik avstemning vil som regel gi et utvetydig svar, men ved et stortingsvalg bør ikke et eneste spørsmål fange all interesse. Stortingsvalget bør helst kunne gi et almindelig direktiv for hele den politiske kurs.

Under stortingsforhandlingen i 1907 om oppløsningsrett uttalte *Frederik Stang* sin sympati for referendum, han antok at plassen for oppløsningsrett vilde bli ennå mindre hvis man innfører referendum. Statsminister *Michelsen* sa: «Den tid vil komme, da den (oppløsningsrett) og referendum enten begge eller en enkelt af dem, vil få sådan magt over sindene i dette land, at de vil trænge sig frem».

Kanskje er denne tid omsider inne?

Da bør *folkeavstemning* komme i første rekke som den lengst gående gjennomførelse av det *folkesuverenitetsprinsipp*

riksforsamlingen på Eidsvoll bygget på som sitt moralske grunnlag. Men *oppløsningsrett* bør også innføres.

*

Maktfordelingsprinsippet var den annen hovedhjørnestein for Eidsvollgrunnloven og preget dens oppbygning langt tydeligere enn folkesuverenitetsprinsippet som bare stikker frem i den ene setning i § 49. Under den politiske utvikling er maktfordelingsprinsippet blitt om ikke helt forskutt så i hvert fall trengt sterkt tilbake, men bare hvis man i Stortinget ser en legemliggjørelse av «folket», kan man si at maktfordelingsprinsippet er trengt tilbake til beste for folkesuverenitetsprinsippet. Tar man avstand fra dette syn på Stortinget, kan man fristes til å si at utviklingen har ført fra *det kongelige enevelde* som blev avskaffet i 1814, til *det parlamentariske enevelde* som blev grunnlagt i 1884. Og da reiser sig det spørsmål om denne utvikling har vært *bare til gagn*, eller om en viss *tilbakevenden til Eidsvollgrunnlovens maktfordeling*, i forbindelse med folkeavstemning, vil være et hensiktsvarende botemiddel mot parlamentarismens brøst.

Læren om maktfordeling som prinsipp for en rasjonell statsforfatning blev først klart utformet av *Montesquieu* (1689—1755) i hans berømte arbeide «De l'esprit des lois» 1748, et av de verker som har øvet størst innflytelse på den politiske utvikling gjennom lange tider. Han oppstillet (særlig i Livre IX, Chapitre VI) tredelingen mellem den utøvende, den lovgivende og den dømmende statsmagt, slik som han mente å finne den i den engelske forfatning, enten ved en misforståelse eller i den hensikt å kunne henvise til at hans ideal virkelig fantes realisert.

Berlin («Udsigt over Forfatningsudviklingen» s. 24) hevder, at i England har denne fordeling «aldrig eksisteret og eksisterer her mindre den Dag i Dag end nogensinde. Den udøvende og den lovgivende Magt er tværtimod under det engelske parlamentariske Styre forenet saa tæt som muligt, idet Kabinettet ikke alene enevældigt raader over den udøvende Magt, men ogsaa, saalænge det har et paalideligt Flertal i Underhuset, ikke blot ubetinget kan hindre enhver Lovs Gennemførelse, som det er imod, men praktisk taget ogsaa kan føre de Love gennem Parlamentet, som det vil».

Selv om Montesquieu med urette tok den engelske forfatning til inntekt for sin lære, fikk den meget stor innflytelse på utformningen av senere forfatninger, også den norske.

Maktfordelingsprinsippet er klart fremholdt i Adlers og Falsens grunnlovutkast hvis § 32 formulerte det således:

«Den lovgivende Magt maa aldrig anmasse sig den udøvendes, eller den dømmendes Rettigheder; likesaalidt maa den udøvende bemægtige sig den lovgivendes eller den dømmendes, eller denne nogen af de øvriges Rettigheder. Lovene, ikke Menneskene, skulde regjere».

Ifølge Höjer (l. c. s. 23) bygget Adler og Falsen ikke direkte på Montesquieu, men på den sveitsiske statsrettslærer *De Lolme's* skrift «La Constitution de l'Angleterre» (1771) «Förslaget inledning, som tillika utgör dets motivering, är hufvudsakligen bygd på De Lolmes ofvan nämde arbete, som man styckevis alldeles ordagrant öfversatt», skriver Höjer. Opprinnelig stammer dog maktfordelingslæren fra Montesquieu. Det vilde imidlertid føre for langt her å drøfte Eidsvollgrunnlovens idéhistoriske opprinnelse. Det sikre er at dens oppbygning i avsnittene *B* «Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie», *C* «Om Borgerret og den lovgivende Magt», *D* «Om den dømmende Magt» viser et fullt bevisst forsett om maktfordeling. Dette uttalte Riksforsamlingen også uttrykkelig i sin adresse av 17. mai 1814 til Christian Frederik, sålydende:

«Vi undertegnede, Kongeriget Norges Repræsentanter, gjøre herved vitterligt: At overensstemmende med Folkets Ønske og Deres Kongelige Høiheds Opfordring, have vi, i Følge de os meddelte Fuldmagter, forenet os om at forfatte en Grundlov for Kongeriget Norge, saaledes som vi, efter bedste Skjønnende eragtede samme at være Riget tjenligst.

Vi have til den Ende søgt at *fordele den souveræne Magt saaledes, at Lovgivningen nedlægges i Folkets og den udøvende Magt i Kongens Haand.* [Uthevet her.]

Riksforsamlingen lot også denne uttalelse trykke i den offisielle utgave av grunnloven som en promulgasjon til denne.

(*Aschehoug* «Norges nuværende statsforfatning», annen utgave, annet bind, 1892, s. 76.)

Maktfordelingen stemte således uomtvistelig med Eidsvollgrunnlovens både ånd og bokstav. Helt gjennomført var

den dog ikke, navnlig var *lagtingets* dominerende deltagelse i *riksretten* (§ 87) en sammenblanding av den lovgivende og den dømmende makt.

Her interesserer imidlertid mest maktfordelingen mellom *Kongen* som utøvende magt og *Stortinget* som lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt.

Det var naturlig at man i 1814 med det kongelige enevelde i frisk erindring vilde sette skranker for den konstitusjonelle konges innflytelse på Stortinget av frykt for mulige overgrep.

Hertil siktet bestemmelsen i § 74: «Ingen Deliberation maa finde Sted i Kongens Nærværelse» og i § 62: «Hoffets Betjente og dets Pensionister kunne ikke vælges til Repræsentanter». Nu vilde det ikke vekke noen skrekk om kongen kunde sitte i en losje og høre på forhandlingene, eller om en hoffembetsmann blev medlem av Stortinget!

Men man åpnet heller ikke adgang for statsrådene til å ta del i Stortingets forhandlinger (*Falsen* anså senere dette som en feil), man satte ett vanntett skott mellom regjering og storting til skade for det nødvendige samarbeide.

Statsrådene var heller ikke valgbare til Stortinget. Begge bestemmelser stred med den engelske ordning, de skyldtes sannsynligvis frykt for at regjeringen skulde få for sterk innflytelse på Stortinget, hvis fleste medlemmer dengang manglet politisk erfaring.

Først i 1884 blev denne skillevegg sprengt med en voldsomhet som vilde vært undgått hvis man både på høire og venstre side hadde innsett at statsrådenes adgang til Stortinget ikke nødvendigvis måtte føre til parlamentarisk statsskikk. I Sverige fikk statsrådene adgang til riksdagen i 1866, men overgang til parlamentarisme kom først i dette århundre.

Parlamentarismen hørte ikke til Eidsvollgrunnlovens system, skjønt riksforsamlingens mest opplyste medlemmer som grev Wedel selvfølgelig kjente den engelske parlamentarisme. Det var ikke deres mening at Kongen skulde være bare en toppfigur uten virkelig politisk makt og at Stortingets flertall skulde bestemme sammensetningen av regjeringen.

Man tilstrebe en *maktbalanse* mellom en selvstendig konstitusjonell konge og Stortinget, *ikke enevelde for noen av partene.*

Man hadde lidt under det kongelige enevelde og ønsket ikke å få eneveldet tilbake i annen form.

For en rent *teoretisk* betraktning er det som før sagt ganske visst en motsetning mellom folkesuverenitet og makt for kongen i et *arvelig* monarki, men når kongens makt ikke lenger utledes av «Guds nåde», men av folkets valg (således folkeavstemningen i Norge 1905) avsvettes denne motsetning. En konge som ikke har støtte i makt *utenfor* riket (som kongen i unionstiden), kan i lengden umulig motsette sig en utvetydig folkevilje, så stor makt som Stortinget har over lovgivningen og statshusholdningen.

Gjennom det kongelige referendum vil Kongen endog kunne verne folkesuvereniteten mot overgrep fra et tyrannisk parti i Stortinget. Derfor er det ikke noen virkelig fare for folkesuvereniteten om Kongen får tilbake den makt Eidsvollgrunnloven tillar ham før «all makt blev samlet i Stortingets sal» som Johan Sverdrup sa.

Norske statsrettslærere er enig om at Kongen efter grunnlovens klare ord og sanne mening skulde ha virkelig makt. Således uttaler Frede Castberg (l. c. I. s. 168—169):

«— Men nettopp denne karakteristikk av regjeringsformen som «indskrænket» monarkisk, viser tillike at grunnlovens forfattere har ment å tillegge kongen virkelig makt i staten. Der er ingen tvil om at grunnloven i sin opprinnelige skikkelse tillar kongen personlig en utstrakt myndighet, som han ganske visst måtte utøve under medvirkning av andre, først og fremst sitt råd, men som allikevel skulde bety en realitet, ikke bare en form. Utviklingen i vårt statsliv har imidlertid ført til at kongen — her som i andre moderne monarkier — ikke lenger har noen personlig makt. Dels i kraft av normer, som nu tilhører selve forfatningen, den skrevne eller den uskrevne, og dels i kraft av en statspraksis uten rettslig karakter, er den makt kongen idag personlig kan utøve i statslivet, meget liten. — Kongen er i moderne statsliv først og fremst statsideens personifikasjon. Han representerer i sin person det fellesskap som består mellom alle statsamfundets medlemmer. Og han representerer statsautoriteten».

Kongen blir da nærmest et *symbol*, men er det riktig å tvinge den mann som for folkets bevissthet står som den første borger, til å undertrykke enhver selvstendig mening i statssaker, ja til å sette sitt navn under forslag, lover og forordninger i strid med sin overbevisning? *Da får Kongen*

mindre frihet enn alle andre borgere. Jo sterkere personlighet en konge er, desto mer ydmykende må han føle sin avhengighet av regjeringen,* ja ved *dissenser* i regjeringen må han endog handle efter dens flertalls skjønn selv om han er enig med mindretallet. Da vilde Kongen jo være dekket av mindretallsstatsrådenes ansvar hvis han handlet efter ordlyden i grunnlovens § 30 (Eidsvollgrunnlovens § 32): «Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pliktig til med Frimodighed at sige sin Mening, hvilken Kongen er forbunden at høre. Men det er denne forbeholdt at fatte Beslutning efter sit eget Omdømme».

Den gjeldende praksis er imidlertid at Kongen skal følge regjeringsflertallets råd. Det vilde sannsynligvis bli tatt ilde opp av mange parlamentarikere — kanskje ikke alltid av almenheten — om Kongen — i likhet med unionskongene — lot sin personlige mening bli kjent gjennom et diktamen til protokollen.

Da en ny regjering kan ha et annet syn på et vedtak av den tidligere regjering, f. eks. en kongelig proposisjon til ny lov, kan det endog hende at Kongen må sette sitt navn under en tilbakekallelse av en proposisjon som før er fremsatt i

* Koh t uttaler («Norway neutral and invaded», 1941, s. 176—177): «— just as in ancient times, the national consciousness and the national hopes centred around the King. He became the hero of the nation, and he made himself worthy of the love and admiration that flowed towards him. The crisis enhanced the qualities of courage and firmness that were inherent in his soul. His profound sense of duty, his absolute willingness to sacrifice himself for the cause of his people were put to the ultimate test, and they proved unfailing».

«— ganske som i gamle dager samlet nasjonalfølelsen og de nasjonale håp sig om Kongen. Han blev folkets helt, og han gjorde sig verdig til den kjærlighet og beundring som strømmet mot ham. Krisen utfoldet de egenskaper av mot og fasthet som bodde i hans sjel. Hans dype pliktfølelse, hans ubetingede vilje til selvpoffrelse for hans folks sak blev satt på den ytterste prøve, og de viste sig usvikelige».

Denne treffende karakteristikk reiser uvilkårlig det spørsmål om disse kongelige egenskaper ikke også burde fått lov til å utfolde sig fritt i rikets politiske liv 1905—1940.

Er det moralsk forsvarlig å redusere Kongen til et navnestempel i en parlamentarisk regjerings hånd, endog når denne regjering selv ikke har flertall i nasjonalforsamlingen?

Kongens navn og med hans underskrift. Naturligvis er almenheten klar over at Kongens underskrift ikke kan tolkes som uttrykk for hans personlige mening, men det er umoralsk å tvinge en mann til å sette sitt navn under avgjørelser han er uenig i. Nu har Kongen, hvis saken er et samvittighets spørsmål for ham, i nødsfall bare den utvei å abdisere, med mindre han vil bryte den parlamentariske statsskikk og avskjedige regjeringen. (Den danske konge Christian X's forsøk i denne retning 1920 ved avskjedigelsen av ministeriet Zahle fallt uheldig ut.)

Skal Norge fastholde parlamentarismen, vilde det være det rensligste å gå over til *den engelske ordning at Kongen ikke tar del i kabinettets møter*.

Denne ordning synes merkelig, men svarer til den virkelige maktfordeling mellom Kongen og kabinettet. Dens historiske opprinnelse er ganske pussig, ifølge *Berlin* («Udsigt» s. 17):

«Det er dog først under Regentene af Huset Hannover, at den engelske «Parlamentarisme» endeligt grundfæstes. En medvirkende Grund dertil var den tilfældige Omstændighed, at de to første Konger af dette Hus var uduelige Regenter, der interesserede sig mere for deres tyske Stammeland Hannover end for det dem fremmede England og derfor heller end gerne overlod Styret i England til deres engelske Ministre. Georg I kunde ikke engang Engelsk, og da hans Ministre ikke kunde Tysk — Georg I og hans ledende Minister gennem mange Aar, Walpole, talte Latin sammen — opførte han helt at være tilstede under Kabinettets Møder. Deraf udviklede sig den Skik, som senere er slaaet fast, at *Kabinettsmøder i England altid afholdes i Kongens Fraværelse* som en fortrolig Forhandling mellem Ministrene indbyrdes under Forsæde af den ledende Førsteminister».

Konsekvensen av en slik ordning i Norge burde være at embedsutnevnelser, resolusjoner, lovforslag og andre forslag til Stortinget utferdiges i regjeringens og ikke i Kongens navn og underskrives av statsministeren.

Det viktigste argument mot å gi Kongen personlig den makt Eidsvollgrunnloven tillå ham, er naturligvis at han ikke kan trekkes til ansvar, og at det vilde være urettferdig å gjøre ansvar gjeldende mot hans råd, såfremt *alle* dets medlemmer hadde frarådet hans beslutning.

Hvis en konge er en kraftig personlighet, vil han kanskje foretrekke å ha virkelig *makt under ansvar* fremfor å fun-

gere som et navnestempel for de parlamentariske ministre.

U. S. A.'s president har personlig langt større makt enn noen konstitusjonell konge i en demokratisk stat, og han velger selv sin regjering, U. S. A. har ikke parlamentarisme. Ansvar kan undtagelsesvis gjøres gjeldende mot presidenten, men anklage har bare funnet sted en eneste gang, 1868 mot Andrew Johnson, med negativt resultat, (*Berlin* «Udsigt» s. 135).

Men presidenten velges jo bare for fire år, kongen er uavsettelig. Derfor er det vanskelig å finne en form for rettslig politisk ansvar for en konge.

(Kongens rettsstilling er også ellers en undtagelse, han er heller ikke ansvarlig for sine handlinger som privatmann, skjønt det selvfølgelig ikke er utelukket for all fremtid at en konge i hissighet kan gjøre sig skyldig i en ærekrenkelse eller en legemsfornærmelse som enhver annen borger kunde trekkes til ansvar for ved domstolene. Skulde noe slikt hende, og saken ikke dysses ned og ordnes i mindelighet, vilde hans anseelse bli rokket, i verste fall kunde abdikasjon bli nødvendig.)

Dette forhold ligger imidlertid utenfor de her drøftede statsrettslige spørsmål.)

En alvorlig meningsforskjell mellom Kongen og hans råd vilde kunne løses hvis han fikk adgang til å bruke *referendum uten rådets billigelse*, altså uten kontrasignatur av noen ministre.

Men det vilde sannsynligvis svekke Kongens autoritet hvis avstemningen gikk mot hans standpunkt.

Hvis det kongelige referendum brukes efter rådets ønske i en konflikt mellom det og Stortinget, faller ansvaret selvfølgelig på rådet, og utfallet vil bare påvirke dets stilling, styrke den ved tilslutning fra velgerflertallet, svekke den ved avvisning, men ikke ramme Kongen.

Hvis Norge i 1814 hadde fått lov av Sverige og stormaktene til å slippe unionen og klare sig som en suveren stat med egen konge, vilde den konstitusjonelle praksis sannsynligvis ha utviklet sig i Eidsvollgrunnlovens ånd, og Kongen

vilde fått samme sterke stilling i Norge som «Kunglig Majestet» i Sverige.

Men selv i unionstiden helt til 1884 hadde Kongen og hans råd langt større virkelig makt enn efter parlamentarismens innførelse.

Selv om det kongelige enevælde blev brutt i 1814, vedblev regjeringen — og den øvrige embedsstand — lenge å ha den virkelige ledelse, og i overordentlig vanskelige tider, med ødelagte finanser og et forsømt land, la de et solid grunnlag for rikets utvikling på en måte som ennå langt fra er blitt tilstrekkelig anerkjent av efterslekten.

Stortinget holdt jo helt til 1869 bare ordentlig samling hvert tredje år, derfor måtte regjeringen på eget ansvar — med hjemmel i Grunnloven — treffe mange avgjørelser som den efter 1869 som regel først forela Stortinget, med tilsvarende deling av ansvaret, men også med økning av Stortingets makt og innskrenkning av regjeringens.

Men helt til 1884 var det sannhet i grunnlovens ord § 12 (Eidsvollgrunnlovens § 28):

«Kongen vælger selv et Raad af norske Borgere».

Sannsynligvis har Kongen ved ledighet som regel rådført sig med regjeringen om valget av en ny statsråd, men han blev sikkert aldri tvunget til å utnevne en statsråd han ikke hadde tillit til, eller til å beholde en statsråd som mistet hans tillit. Derved blev det et langt nærmere forhold mellom Kongen og hans råd enn under den parlamentariske statskikk hvor det bare spørres om partiets og derefter om Stortingets tillit, og Kongen kan bli nødt til å utnevne og samarbeide med en statsråd han kanskje forakter.

Det er hovedsakelig *parlamentarismens innførelse* som har fratatt Kongen personlig den innflytelse Eidsvollgrunnloven tillå ham, og i høy grad har forrykket *maktfordelingen mellom Kongen i hans råd og Stortinget*. Dette siste er ikke *parlamentarismens egentlige mening*, men er i Norge blitt det faktiske resultat av den politiske utvikling. Dette er uomtvistelig et brudd på et av grunnlovens tre hovedprinsipper. Her gjelder i sannhet *Höjers* ord (l. c. s. 167), at grunnloven «är skriven efter ett statsrättsligt system och har blifvit tolkad efter et annat».

Berlin («Udsigt» s. 105) skildrer den statsrettslige utvikling i Norge på følgende beske, men efter mitt skjønn ganske rammende måte:

«Således kunde Grundloven af 1814 formene at have sat en varig Skranke mellem en selvstændig Kongemagt og en selvstændig Stortingsmagt, hvorved det udelukkedes, at den ene skulde kunne tage Magten fra den anden. — —

Og dog er Resultatet blevet, at Grundloven i Tidens Løb er blevet næsten helt forvandlet og det netop mest i sin Aand og i sine Principer, saaledes at den selvstændige Kongemagt næsten helt er forsvundet og har givet Plads for et næsten enevældigt Storting, endog i den Grad, at de parlamentarisk udnævnte Ministre nærmer sig til kun at være uselvstændige Forretningsførere for det baade lovgivende og forvaltende og næsten permanente Storting. Og dette er sket ikke blot igennem Grundlovsændringer, men ogsaa og maaske allermest i Kraft af den historiske politiske Udvikling. Afgørende har hertil bidraget, at den norske Konge efter Unionen med Sverige blev et andet Lands Konge, og at derfor Kampen imod Unionen først og fremmest maatte sættes ind imod den fælles Konge. Og efter Unionsopløsningen kom en ny fremmed Konge til Regeringen, valgt af det sejrrike Storting. Men dertil kom ogsaa hele Demokratiseringen af Stortinget, der stadig maatte øge dets Vælde og Overmagt overfor Regeringen. Som de vigtigste Etaper i denne Udvikling kan nævnes: Indførelsen af aarlige Storting i 1869, Fremtvingelsen af Statsraadernes Adgang til Stortinget i 1884 og Indførelsen af almindelig Valgret til Stortinget i 1898.

Det moderne parlamentariske Styre, som Grundloven af 17. Maj 1814 vilde sette en uoverstigelig Bom for, er saaledes nu forlængst indført i Norge, kun i langt anderledes Grad end i England som et udpræget Parlamentsvælde, hvortil ogsaa bidrager, at modsat i alle andre parlamentariske Monarkier Stortinget stadig ikke kan opløses».

Tross Eidsvollgrunnlovens § 4 («Ansvarligheden paaligger hans Raad») var det ikke oprinnelig meningen at Kongen ikke skulde kunne treffe en avgjørelse som ikke en eneste statsråd var enig i og villig til å bære ansvaret for. *Castberg* (l. c. I, s. 211) erkjenner at det må «anses helt på det rene at grunnlovgiverne på Eidsvoll var klar over at grunnloven ikke vilde utelukke den mulighet at Kongen fattet beslutning mot protest av samtlige medlemmer av statsrådet». (Hvis det gjaldt et viktig spørsmål, hadde statsrådene selvfølgelig rett til å søke avskjed.)

Det har naturligvis ikke noen realpolitisk mening å prosedere på at Eidsvollgrunnlovens ord fremdeles står i den gjeldende grunnlov. Det parlamentariske styresett er ikke derfor «ulovlig», den i 1884 grunnlagte konstitusjonelle praksis

hører til Norges *uskrevne* forfatning, og grunnlovens ord at Kongen «selv» velger sitt råd, er antikvert, en «offisiell løgn».

Men denne erkjennelse utelukker ikke undersøkelse av om utviklingen har vært bare gavnlig, og *innførelse av en ny konstitusjonell praksis*, hvis man erkjenner at den parlamentariske statsskikk har gjort mer skade enn gagn. I hvert fall bør det ikke vedblivende være uoverensstemmelse mellom den skrevne og den uskrevne forfatning.

Hvorledes velges nu Kongens råd?

Ved en parlamentarisk regjeringsskise er Kongens oppgave at han skal oppfordre en politiker — som regel føreren for et parti i Stortinget — til å danne ny regjering. Denne henvendelse dekkes ikke av noe ministeransvar, den er den *eneste* selvstendige politiske handling Kongen personlig har adgang til under parlamentarismen. Påtar den tilkalte sig oppdraget, rådfører han sig med sitt partis centralstyre og stortingsgruppe, og personvalget drøftes der for lukkede dører, undertiden visstnok med formelig avstemning.* Så forelegger den vordende statsminister sin liste for Kongen, og det blir neppe adgang for denne til å vrake noen som partiet ønsker. Så gir Kongen den gamle regjering avskjed (efter dens eget forlangende) og utnevner den nye. Selv om Stortinget ved dens tiltreden ikke vil uttale sin mistillit mot noen enkelt statsråd, har det uvilksomt undertiden vært utnevnt personer som aldri vilde blitt valgt hvis *Stortinget selv* skulde velge regjeringen, slik som i Sveits.

Om Stortinget enten selv valgte den nye regjering eller forela Kongen en innstilling — kanskje med flere navn enn antallet av statsråder — til ny regjering, vilde denne ordning være langt riktigere enn at valget treffes i hemmelige, uansvarlige partiforhandlinger. Derved vilde den nye regjering fra først av ha tillit hos Stortingets flertall, og en slik frem-

* Det mest utpregede eksempel er høires avstemninger i mai 1923 om valget av ny statsminister efter Otto B. Halvorsens død. (*Olaf Gjerløw* «Norges politiske historie» III, s. 208—209.) Tilfellet er utførlig skildret av dr. *Arne Björnberg* «Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905» s. 270—273. («Det omröstningsförfarande, varigenom ny statsminister utsågs, saknar så vitt man kan se motsvarighet i den norska parlamentarismens historia».)

gangsmåte vilde sannsynligvis *høine statsrådenes kvalitet* og sikre dem arbeidsfred så lenge det storting som har utpekt dem, sitter sammen.

Allerede i riksforsamlingen på Eidsvoll foreslo byfoged Gregers Winther *Wulfsberg* at nasjonalforsamlingen skulde velge statsrådet eller i det minste stille forslag til Kongen om dets sammensetning.

Den alvorligste innvending mot parlamentarismen er at regjeringen efter sin tilblivelse og sammensetning blir en *partiregjering*, denne innvending blir begrundet i et følgende avsnitt. I dette avsnitt skal det bare påvises hvordan parlamentarismen har forrykket den grunnlovsmessige maktfordeling.

Dette er riktignok ikke en nødvendig logisk følge av selve parlamentarismens idé, men det blev en praktisk følge av *måten* parlamentarismen blev tvunget gjennom på i årelang forbitret kamp mellom regjeringen og Stortingets store venstre flertall. Allerede før 1884 søkte venstre systematisk å tilsidesette regjeringen og blande sig inn i administrasjonen ved en detaljert budgettbehandling i komiteene.

Professor *Wilhelm Keilhau* skildrer i «Det norske folks liv og historie» (bind X, s. 99) forholdet slik:

«Johan Sverdrup besluttet å ta kampen op. Den blev ført på alle felter av statslivet. Bevilgningsbeslutningene blev delt op i mindre poster, så Stortinget i enkeltheter kunde bestemme over anvendelsen av midlene og mest mulig hindre regjeringens handlefrihet. En rekke lovproposisjoner og andre regjeringeforelegg blev undergitt hardhendt behandling. I mange saker som naturlig hørte inn under regjeringens myndighetsområde, blev der tatt initiativ fra Stortingets side. Målet syntes å være *et regjerende storting* [uthevet her], og da Johan Sverdrup næsten hele tiden blev valgt til president, fikk han anledning til å samle stadig mer av den reelle makt i sin hånd. Statsrådene blev både rasende og fortvilede, men de satt ved sine kontorpulter oppe i departementene og måtte la alt skje: de hadde selv satt sig ut av kamp».

Da Stortinget gjennom riksretten hadde seiret over regjeringen, og Johan Sverdrup dannet den første parlamentariske regjering med støtte i et overveldende flertall, vilde det rimelige vært at Stortinget igjen hadde gitt regjeringen friere tøyler. Men representantene ønsket tilsynelatende fremdeles å nyte maktens sødme, og den pirkede gjennomgåelse av alle

enkeltheter fortsatte med en vidløftighet som neppe vilde bli tålt i noen stor privat forretning. Først utarbeider de forskjellige etaters chefer sine budgетtforslag, bakefter gjennomarbeides de i vedkommende departement, så sammenfatter finansdepartementet alle budgettene for regjeringens proposisjon om statsbudgett, så behandler vedkommende stortingskomiteer igjen hvert departements budgett i enkelthetene, så behandles de i Stortinget hvor små ting kan volde stor debatt. Men tross alt dette arbeide har Stortinget — navnlig ved den tidligere oppstilling av budgett — ikke hatt ordentlig *oversikt* over statens finansielle stilling, og man gjør neppe noen urett ved å gå ut fra at etatenes chefer og vedkommende departement har større *sakkyndighet* enn de fleste stortingsmenn m. h. t. de enkelte bevillinger. Denne vidløftighet legger også sterkt beslag på statsrådenes tid under de lange stortingssesjoner, fordi de må være tilstede under behandlingen hver av sitt budgett eller sine andre forslag.

Et administrerende storting er en uting.

Det er i hvert fall ikke bevislig — og efter mitt skjønn litet sannsynlig — at Norge er blitt bedre, sparsommeligere og samvittighetsfullere *administrert* under de parlamentariske regjeringer fra 1884 enn i tiden 1814—1884, da som regel en statsråd satt like trygt i sin stilling som andre embedsmenn, og en ledig plass i regjeringen blev besatt efter dens råd og en felles avgang av hele regjeringen var en uhørt ting.

Denne ordning gav kontinuitet og fasthet i administrasjonen, og statsråder som i årrekker styrte samme departement, hadde ofte en sakkunnskap og erfaring som de færreste parlamentariske ministre har på forhånd eller tilegner sig under sin gjennomsnittlig langt kortere funksjonstid. Under den gamle ordning var statsrådene derfor mindre avhengige av sine underordnede enn de parlamentariske ministre som i stor utstrekning må la sig rettlede av de mer sakkyndige faste departementsfunksjonærer.

Fremfor alt følte statsrådene før 1884 sig ikke som medlemmer av et bestemt parti, men som statens første tjenere med ansvar for hele folkets velferd.

Denne ordning stemte helt med Eidsvollgrunnloven.*

For rikets velferd er det langt viktigere at statsrådene er sakkyndige og dyktige administratorer enn at de er snu politikere med fin nese for korridorluftens strømminger. Det er selvfølgelig nødvendig at navnlig statsministeren og utenriksministeren har politisk nerve, og allerbest om de virkelig er statsmenn, men for de fleste departementer og for administrasjonen (både den daglige rutinemessige og den fremadskuende og planleggende administrasjon) er hovedsaken at ministrene virkelig har *faglig innsikt*.

Forsåvidt har *Pope* rett i sitt før citerte ord:

«What ever is best administred, is the best».

Skulde det være så umulig å sonde mellem noen få «*politiske*» ministre som veksler efter stortingsflertallets ønske,

* Systemet før 1884 fortjener — tross de store politiske feilgrep som førte til riksrettsdommen — et mer upartisk, rettferdigere eftermæle enn hittil ennu almindelig. Det ligger adskillig sannhet i følgende karakteristik i O. Gjerløw «Norges politiske historie» (I, s. 20 flg.):

«Dette juridiskpregede miljø i de første sytti år efter 1814 frembød sine sterke eiendommeligheter. Man tjente sig op til statsråd gjennom fremragende dyktig arbeid i administrasjonen. Hyppig gikk karriøren fra departementstjeneste via et sorenskriveri eller ennu bedre et amtmannsembede opp til taburettene. En og annen gang fortsatte den derfra videre til f. eks. justitiariusembedet i høiesterett, til en bispestol eller et stiftsamtmannsembede; men hyppigere blev statsrådene i sine stillinger til de døde eller tok avskjed for godt. Den gjennomsnittlige tjenestetid for statsråder fra 1814 til og med det riksrettsdømte Selmerske ministerium i 1884 var da også ikke mindre enn næsten elleve år. — Overgangen til den nye statsskikk illustreres best ved den oplysning, at Johan Sverdrups ministerium fra 1884—89 konsumerte hele 18 statsråder og bragte gjennom snittstjenestetiden ned til vel 2 år — hvad den er bragt ned til i våre dager under mindretallsregjeringene, er det her ikke verdt å tale om.

Nu, «den gamle regjering», som den alltid blev kalt efter den nye statsskikk innførelse, rummet selvsagt som alle kollegier meget dyktige, jevnt dyktige og middelmådige medlemmer om hinannen. Men hvad der gav den dens særpreg var dette at så å si alle statsråder møtte til sitt arbeide med stor embedsmessig rutine og rik administrativ erfaring — hadde de tillike hentet sig parlamentarisk innsikt ved en tidligere stortingsferd, var jo dette et ytterligere plus. Den gang var det regelen at statsrådene var de styrende i sine departementer, ikke, som så ofte under den nye statsskikk, amatører, mere eller mindre hjelpeløse i departementspersonalets hender, avdankede før de overhodet hadde fått tid til å trenge til bunns i sakene».

og et flertall av *fagministre* som uten partifarve blir sittende så lenge de administrerer godt? Man vil kanskje innvende at under parlamentarismen skjøtter ekspedisjonssjefene og direktørene o. s. v. den egentlige administrasjon, men de står ikke offisielt, bare underhånden, i kontakt med Stortinget og dets komiteer, de kan ikke selv forsvare sine synsmåter i forhandlingene og heller ikke trekkes til ansvar. Det blir ikke full offentlighet over administrasjonen.

Partisplittelsen har ført til at regjeringen — mot parlamentarismens opprinnelige forutsetning — nu ofte, kanskje oftest, ikke har flertall i Stortinget (et forhold som blir inngående omtalt i et følgende avsnitt).

En mindretallsregjering står svakt overfor Stortinget og må jevnlig kjøpslå med de andre partier. Dette har ytterligere svekket den utøvende makt i forhold til Stortinget.

I denne sammenheng bør også nevnes striden om Kongens veto ved grunnlovendringer, selv om spørsmålet i 1913 blev løst ved forandringen av grunnlovens § 112. En uttømmende redegjørelse er overflødig, men den kamp som en gang nærmet sig tragedie, endte med en farse som kaster så skarpt lys over norsk statsrettslig slendrian at den ikke bør gå helt i glemmeboken.

Eidsvollgrunnloven blev ikke «sanksjonert» av regenten Christian Frederik; det vilde vært ulogisk fordi han først blev valgt til konge etter at grunnloven var vedtatt av Riksforsamlingen. Derfor kan det ikke trekkes noen bindende slutning av dette forhold.

Det overordentlige storting høsten 1814 offentliggjorde også selv den reviderte Novembergrunnlov, og Karl XIII's påtegning kan heller ikke oppfattes som en «sanksjon», — den burde i så fall foregått i norsk statsråd. Men også den gang blev det foretatt kongevalg så stillingen var ekstraordinær.

Det samme gjelder Stortingets nokså sluskete grunnlov-revisjon høsten 1905 før valget av prins Carl til konge, — da var det også logisk utelukket at han kunde «sanksjonere» grunnloven.

Eidsvollgrunnloven inneholdt ikke noen *særskilt* bestem-

melse om Kongens medvirken ved grunnlovendringer, men hadde utvetydige regler om hans suspensive veto ved almindelige lover.

Dette var en merkverdig mangel, men hvis meningen var at Stortinget skulde være enerådig ved grunnlovendringer, burde dette vært sagt i rene ord. Av grunnlovens taushet kan man ikke trekke den slutning at riksforsamlingen tidde fordi den fant det soleklart at grunnlovendringer ikke trengte Kongens sanksjon, men man har heller ikke lov til å trekke den motsatte slutning at den fant det soleklart at Kongen hadde veto — absolutt eller suspensivt — ved grunnlovendringer. Det sanne forhold er visstnok at det her er en lapsus i Eidsvollgrunnloven på grunn av hastverket ved dens utarbeidelse, men denne lapsus førte til den voldsomste politiske kamp Norge har hatt før den nyeste tid.

Den konstitusjonelle praksis var fra 1814 til 1908 at Stortinget sendte sine beslutninger om grunnlovendringer til Kongen for sanksjon, at Kongen sanksjonerte enkelte av de lenge meget få grunnlovendringer og *nektet sanksjon av andre uten at odelstinget satte regjeringen under riksrett*.

Stortingets konstitusjonskomité uttalte også i en innstilling av 17. mai 1824 at Kongen efter sakens natur er «i Besiddelse af et absolut Veto, i henseende til Forslag angaaende Forandringer i Grundloven» (*Castberg* l. c. I, s. 412). De fleste juridiske autoriteter hevdet samme lære. Under vetostriden uttalte i 1881 det juridiske fakultet (med 6 professorer mot 1), at Kongen hadde absolutt veto i grunnlovsaker. Andre — som Johannes Steen — tillot Kongen suspensivt veto og vilde at reglene i grunnlovens § 79 om almindelige lover også skulde gjelde for grunnlovendringer, og det må nærmest være denne oppfatning som lå til grunn for vedtaket av 9 juni 1880 om at grunnlovbestemmelsen om statsrådenes adgang til Stortinget skulde være gjeldende efterat Kongen tre ganger hadde nektet sanksjon.

Også Johan Sverdrups regjering lot Kongen sanksjonere grunnlovendringer, endog 1. juli 1884 om statsrådenes adgang til Stortinget, tross 9. juni beslutningen.

En lang konstitusjonell praksis måtte således, ved grunnlovens taushet på dette punkt, sies å ha gjort Kongens sank-

sjonsrett ved grunnlovendringer til en del av den uskrevne forfatning, — bare teoretiserende stivnakker kan nekte det.

At grunnlovrevisjonen høsten 1905 ikke ble sanksjonert, skyldtes som nevnt at tronen var ledig.

Efter sin tiltreden sanksjonerte kong Haakon i årene 1907—1908 15 grunnlovendringer, og denne gamle konstitusjonelle praksis vilde sikkerlig blitt fortsatt, — hadde Stortinget under grunnlovrevisjonen 1905 villet endre den, burde § 112 fått en ordlyd som utelukket all tvil.

Grunnen til endringen i 1908 var simpelthen en ekspedisjonsfeil av Stortingets kontor!

Ved hastverkrevisjonen 1905 hadde man glemt å endre grunnlovens § 33 som høsten 1814 av hensyn til unionen fikk ordlyden: «Alle Forestillinger om norske Sager, saavelsom de Expeditioner, som i Anledning deraf skee, forfattes i det norske Sprog». Bestemmelse om en så selvfølgelig ting var usømmelig allerede i unionstiden og meningsløs efter unionsoppløsningen. Den blev derfor enstemmig opphevet av Stortinget 12. august 1908, men Stortingets kontor glemte å sørge for oversendelse til Kongen før oppløsningen av Stortinget. Efter grunnlovens § 80 skulde endringen derfor være å anse som «forkastet» av Kongen hvis den trengte sanksjon. Først 26. september 1908 sendte Stortingets presidentskap beslutningen til Kongen.

Justisdepartementets daværende chef Johan Castberg fremholdt i foredrag av 24. oktober 1908 at *Stortingets beslutninger om grunnlovendringer ikke trengte sanksjon*, og innstillet at vedtaket av 12. august 1908 skulde kunngjøres i Kongens navn og under rikets segl uten å være formelt sanksjonert. Denne innstilling bifalt Kongen 24. oktober 1908.

(Professor *Morgenstjerne* kritiserte i pressen skarpt denne form for endring av konstitusjonell praksis.)

Hermed var spørsmålet dog ikke endelig løst.

Konows regjering gjenopptok nemlig den tidligere fremgangsmåte og forela i mars 1910 to grunnlovendringer til sanksjon, fordi «man ikke med nogen visshet kan forutse hvilken stilling domstolene i tilfælde vilde innta til spørsmålet» om gyldigheten av grunnlovbestemmelser som bare var kunngjort, men ikke sanksjonert av Kongen.

I 1910—1911 blev 9 grunnlovendringer sanksjonert på gammel vis.

Stortingets flertall fant det nu nødvendig å fastslå den i 1908 innførte fremgangsmåte ved en tilføielse til grunnlovens § 112: «En saaledes vedtagen Grundlovsbestemmelse underskrives af Storthingets Præsident og Sekretær og sendes Kongen til Kundgjørelse ved Trykken som gjældende Bestemmelse i Kongeriget Norges Grundlov». Denne tilføielse blev vedtatt av Stortinget 7. juli 1913.

Det rimeligste hadde da vært at presidenten også sørget for innrykning i Lovtidende og ikke brukte Kongen formelig som trykningskommissær.

Det er flaut at et viktig, tidligere lidenskapelig omstridt statsrettslig spørsmål fikk sin endelige løsning som følge av en forglemmelse av Stortingets kontor.

Realpolitisk betydning vil endringen neppe få, men den markerer ytterligere forskyvningen i maktforholdet mellom Kongen og Stortinget.

Den ansette tyske statsrettslærer Georg *Jellinek* regnet allerede før 1905 Norge som i realiteten en republikk, og dette har fått ennu større sannhet når *Stortinget er enerådig over grunnloven*, endog uten adgang til folkeavstemning som er obligatorisk ved forfatningsendringer i Sveits og Danmark.

Norge kan derfor med god grunn karakteriseres som *en republikk med en arvelig president som har titel av konge*.

Alt i alt må en saklig undersøkelse føre til den erkjennelse at parlamentarismen har svekket — for ikke å si sveket — et av Eidsvollgrunnlovens grunnleggende prinsipper: maktbalansen mellom den utøvende makt hos Kongen i hans råd og Stortinget, og denne forskyvning har minsket Kongens og øket Stortingets makt.

Men det er et skjønnsspørsmål om denne utvikling har vært til gagn for Norge. Personlig mener jeg at den kunde ha sin berettigelse i unionstiden og sterkt bidrog til å muliggjøre unionsbruddet, men *etter 1905 har parlamentarismen gjort mest skade* og bør avløses av en ny statsskikk som samtidig vil være en tilbakevenden til Eidsvollgrunnlovens maktfordeling i tidsmessig form.

Mine andre innvendinger mot parlamentarismen kommer i et senere avsnitt.

*

Det tredje bærende prinsipp i Eidsvollgrunnloven er *individets rett overfor staten*, de såkalte *alminnelige menneskerettigheter*.

Jeg kan ikke her gå inn på opprinnelsen til den *individualistiske* tanke at det enkelte menneske har visse umistelige og uavhengelige rettigheter overfor andre mennesker, familien, slekten, samfunnet, staten. Dette spørsmål vil bli utredet i skriftet «Psykologi og politikk». Læren om menneskerettighetene satte spor i den engelske Habeas-Corpus-akt 1679 og Declaration of Rights 1689, i de nordamerikanske koloniers uavhengighetserklæring 1776, men mest berømt og epokegjørende i *den franske nasjonalforsamlings erklæring av 26. august 1789 om menneskerettighetene*, senere gjentatt og utvidet i de franske forfatninger av 1791, 1793 og 1795. Dette forbillede satte spor i en lang rekke forfatninger i det 19. og 20. århundre.

Gjennom direkte fransk påvirkning kom bestemmelser om individets rettigheter inn i *Adlers* og *Falsens* grunnlovutkast og derfra — sterkt forkortet — i Eidsvollgrunnloven. Det Adler-Falsenske forslag har i sitt første kapitel, i likhet med de nevnte franske forfatninger, en rekke «Almindelige Grundsætninger for Stats-Forfatningen» i 32 paragrafer. Flere av dem er nesten ordlydende oversatt fra fransk (visstnok ved den franskkyndige Adler), men således at originalstedet gjenfinnes snart i et, snart i et annet av forbilledene.

§ 1 gir grunntanken:

«Alle Mennesker fødes *frie og lige*; de have visse *naturlige, væsentlige og uforanderlige Rettigheder*.

Disse ere *Frihed, Sikkerhed og Eiendomsret*».

Denne paragraf ligger nær opp til erklæringen av 1789: «*Article premier*.

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. — —

2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits

sont la liberté, la propriété la sûreté et la résistance a l'oppression».

Retten til «*motstand mot undertrykkelse*» (opprør) mangler dog hos Adler og Falsen.

§ 2 hos Adler og Falsen lyder:

«*Frihed* er den Ret, ethvert Menneske har til at foretage Alt, hvad der ikke indskrænker Andre; dens Princip er Naturen, dens Regel: Retfærdighed, dens Værn: Loven».

Dette er i oversettelse av § 6 i den franske forfatning av 1793:

«La liberté est le pouvoir qui appartient à l'homme de faire tout ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui; elle a pour principe la nature; pour règle, la justice; pour sauvegarde, la loi» o. s. v. Det kunde nevnes fler eksempler, men disse to er tilstrekkelig vitnesbyrd om hvor sterkt forfatterne var påvirket av den franske revolusjons grunnsetninger.

Aschehoug hadde utvilsomt rett i sin kritikk av det Adler-Falsenske utkast.

Rettsfilosofiske almenetninger hører, hvor vakre de enn er, ikke hjemme i en grunnlov, og de kunde voldt lange forklaringsstridigheter. Eidsvollgrunnloven er nøktern. Dens bestemmelser om borgernes rettigheter i forhold til staten finnes i avsnitt «E. Almindelige Bestemmelser», særlig paragrafene 96, 97, 99, 100, 102 og 105.

Eidsvollgrunnloven hadde ikke noen bestemmelse om *religionsfrihet* og skilte sig her skarpt fra det Adler-Falsenske forslag hvis § 6 lød:

«Ethvert i Selskabet levende Menneske har Ret til at tilbede det høieste Væsen paa den med hans Overbevisning og Følelse meest overeensstemmende Maade, og for sine religiøse Meninger maa Ingen forfølges, eller berøves nogen af sine Borger-Rettigheder, forudsat, at han ikke ved Samme forstyrrer den offentlige Rolighed, eller hindrer Andre i deres Gudstjeneste».

(Sproget tyder på et fransk forbillede, men den franske forfatning av 1791 foreskrev bare at ethvert menneske skulde ha frihet til «å utøve den religiøse kultus som han er knyttet til».)

Av riksforsamlingens 112 medlemmer var 14 prester, og bare to av dem (Hount og Midelfart) talte i møtet 4. mai 1814 for religiøs toleranse. Konstitusjonskomiteen hadde foreslått som «8. Grundsætning»:

«Den evangelisk-lutherske Religion bør forblive Statens og Regentens Religion. Alle Religions-Secter tilstedes frie Religions-Øvelse, dog ere Jøder fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget».

I et senere forslag til grunnlovens § 2 sløfedes ordene «og Regentens», fordi bestemmelsen om Kongens religion blev henført til § 15, og «bør forblive» endredes til «forbliver».

Men i møtet 4. mai 1814 fikk sorenskriver *Christie* — med 94 stemmer — vedtatt følgende forslag med ytterligere innskrenkninger:

«Den evangelisk Lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. Alle christelige Religions-Secter tilstedes frie Religionsøvelse, dog ere Jøder og Jesuiter fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget. Munke-Ordener maae ikke taales.

Landets Indbyggere, som bekjende sig til Statens offentlige Religion, ere forpliktete til at opdrage deres Børn i den samme».

Ved den endelige finpussing forsvant — ved selvrådighet fra redaksjonskomiteen (Koht l. c. s. 224) — setningen om sektene, og § 2 fikk denne ordlyd:

«Den evangelisk-Lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjende sig til den, ere forpliktete til at opdrage sine Børn i samme. Jesuiter og Munke-Ordener maa ikke taales. Jøder ere fremdeles udelukkede fra Adgang til Riget».

I et så viktig samvittighetsspørsmål var riksforsamlingens medlemmer mindre frisinnet enn de dypt religiøse amerikanere som formet uavhengighetserklæringen og konstitusjonen med dens uttrykkelige forbud mot statsreligion.

Kanskje var de skremt av den franske revolusjons kristendomsfiendtlighet?

Bestemmelsen mot *jødene* var bare rettet mot tilhengerne av den mosaiske religion, ikke mot jødene som rase.

Døpte jøder (som Ludvig *Mariboe*) hadde fri adgang til Norge og kunde få fulle borgerrettigheter.

Som følge av Henrik *Wergelands* geniale kamp blev forbudet mot jødene opphevet 1851.

Forbudet mot *munkeordner* blev opphevet 1897, men det av foreldet spøkelsefrykt dikterte forbud mot *Jesuiter* gjelder fremdeles. *Castberg* (l. c. II, s. 177) hevder dog:

«Hvis en norsk borger går inn i jesuiterordenen, vil den norske stat imidlertid overhodet ikke ha folkerettslig adgang til å utvise ham. Og likeså litt som staten efter folkeretten i noe tilfelle kan kreve av noen annen stat at den skal ta imot en person, som bare er borger av den norske stat, likeså litt kan grunnloven antas å kreve at lovgivningen av hensyn til grunnlovsbestemmelsen om jesuiter skal hjemle en slik utvisning. Det kan heller ikke antas at grunnloven gjør det nødvendig å straffe personer, som går inn i jesuiterordnen. En slik fortolkning vil stå i avgjort strid med de prinsipper den frie norske statsforfatning ellers hviler på».

I jesuiterordenen finnes adskillige av Romerkirkens fineste hoder, — fremragende videnskapsmenn har vært jesuiter.

Norge tolererer de merkeligste sekter, stiftet av vitterlig sinnssyke profeter. Det er da latterlig å forbyde jesuitene adgang, navnlig hvis *Castbergs* overbevisende fortolkning holder stikk at en katolsk norsk statsborger ikke kan hindres i å gå inn i ordenen.

Først en grunnlovbestemmelse av 15. mai 1919 om forandring av § 12 — den såkalte «Lex Mowinckel» — åpnet adgang til å utnevne til medlemmer av statsrådet borgere som ikke står i statskirken, men «af Statsraadets Medlemmer skulle over det halve Antal bekjende sig til Statens offentlige Religion». *Kongen* har ikke religionsfrihet, ifølge § 4: «Kongen skal stedse bekjende sig til den evangelisk-lutherske Religion, haandhæve og beskytte denne».

Disse bestemmelser er logisk nødvendige så lenge Norge oppretholder en *statskirke*.

Men det kan gjøres alvorlige innvendinger mot bestemmelsen om plikt for borgere som står i statskirken, til å «opdrage deres Børn» i den evangelisk-lutherske religion. En av foreldrene kan jo stå utenfor statskirken, og adskillige som står i statskirken, er ikke selv troende, — grunnloven

kan ikke påbyde dem å *hykle* overfor sine barn. Dette *hjemmets* forhold ligger utenfor den sfære som staten med sin grunnlov bør gripe inn i, — den har heller ikke maktmidler til å kontrollere overholdelsen, f. eks. til å straffe foreldrene eller ta barna fra dem (medmindre oppdragelsen er umoralsk).

Den *danske* grunnlov av 1849 og senere revisjoner har mer frisinne regler, således i den nugjeldende grunnlov av 1915:

«§ 74.

Borgerne har Ret til at forene sig i Samfund for at dyrke Gud på den Maade, der stemmer med deres Overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod Sædeligheden eller den offentlige Orden.

§ 75.

Ingen er pliktig at yde personlig Bidrag til nogen anden Gudsdyrkelse end den, som er hans egen.

§ 77.

Ingen kan paa Grund af sin Trosbekendelse berøves Adgang til den fulde Nydelse af borgerlige og politiske Rettigheder eller unddrage sig Opfyldelsen af nogen almindelig Borgerpligt».

Eidsvollgrunnlovens bestemmelser om religionen stemte dårlig overens med de liberale ideer som Riksforsamlingens ledende personligheter ellers hyldet, men i praksis har religionsfriheten i stigende grad vært respektert i Norge, selv om dissenterne formodentlig fremdeles ønsker enkelte endringer.

Eidsvollgrunnlovens forbud mot ulovhjemlet arrest og liknende overgrep fra den utøvende makt gjennom politi eller militær har som regel vært strengt overholdt før 9 april 1940. Nærmere omtale er derfor overflødig, fordi nettopp tildragelsene i terrortiden har forsterket alle gode nordmenns krav om garanti for den personlige rettssikkerhet.

Ytringsfrihet i tale og skrift var lenge den viktigste programpost for frihetselskende mennesker, således *Voltaire* og opplysningstidens andre talsmenn. De håpet at gjennom fri meningsutveksling kunde etterhånden alle misbruk avskaffes, og de rettet derfor sin beskeste kritikk mot censur og

straff for ærlige frimodige ytringer. De kjempet for retten til å tale og handle efter personlig overbevisning.

Kravet finnes allerede klart utformet hos enkelte av oldtidens tenkere. Mot kravet kjempet alle herskesyke autoriteter i stat og kirke.

Kravet bundet dypt i menneskenaturen så snart den er blitt enten selvbevisst nok til å stole på egen tankes kraft eller religiøst overbevist om at dens indre stemme er Guds røst. Derfor har fritenkere og dypt religiøse mennesker kunnet enes i kampen for ytringsfrihet. Grundtvig formet det tilspissede slagord: «Frihed for Loke såvelsom for Thor».

Den franske erklæring 1789 om menneskerettighetene fastslog i § 11 ytringsfriheten som politisk prinsipp:

«Den frie meddelelse av tanker og meninger er en av menneskets verdifulleste rettigheter; enhver borger kan derfor fritt tale, skrive, trykke, bare med ansvar for misbruk av denne frihet i de lovbestemte tilfelle».

Liknende og enda skarpere formuleringer finnes i forfatningene av 1791 og 1793.

I det *Adler-Falsenske* grunnlovutkast lød § 26:

«Trykkefrihed er en væsentlig Betingelse for Borgerfrihed. Ved Samme forstaaes: 1) Enhvers Ret til at udgive eller lade udgive Skrifter, uden nogen af den offentlige Magt i Forveien lagt Hindring; 2) kun for de ordentlige Domstole at kunne tiltales for deres Indhold, og ikke for Samme at kunne straffes, med mindre dette Indhold strider imod en bestemt og tydelig Lov, given for at værne om den almindelige Sikkerhed, og hver Stats-Borgers Ære».

Meget karakteristisk fremholdt 12 bønder i Gudbrandsdalen i skrivelse til riksforsamlingen 20. april 1814 blant sine krav også som punkt 4: «Religions-Frihed, Tanke- og Skrive-Frihed, ere Nationens medfødte Rettigheder». (Riksforsamlingens Forhandlinger I, s. 375.)

I konstitusjonskomiteens «grundsætninger» lød den syvende: «Trykkefriheden bør finde Sted».

Den endelige form som bestemmelsen fikk i § 100, skyldtes — ifølge Henrik Wergeland «Norges Konstitutionshistorie» — sorenskriver Chr. A. Diriks, og den blev enstemmig vedtatt i møtet 11. mai 1814. Wergeland kritiserte utførlig og

skarpt de tvetydige uttrykk, og *Castberg* (l. c. II, s. 392) sier: «Bestemmelsen i grunnlovens § 100, annet punktum er i flere henseender uheldig formet. Og den kan på grunn av den praksis som på dette område foreligger i lovgivning og rettspleie, i virkeligheten ikke helt ut betraktes som uttrykk for gjeldende forfatningsrett».

Den danske grunnlovs § 84 er klarere og knappere:

«Enhver er berettiget til paa Tryk at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Forholdsregler kan ingen Sinde paa ny indføres».

Som før nevnt bør en grunnlov undgå uttrykk som «aldri», «ingen Sinde» fordi det ikke er mulig å forutse enhver fremtidig nødvendighet, — navnlig under krig og annen alvorlig fare kan forhåndscensur, f. eks. av militære meddelelser, være nødvendig.

Utvilsomt har det i Norge 1814—1940 funnet sted enkelte saksanlegg for uttalelser i aviser og bøker og beslagleggelser som vi nu finner uberettigede, men stort sett har påtalemyndighetene og domstolene vist en stigende forståelse av ytringsfrihetens verd, og hos almenheten er denne forståelse blitt intens etter 9. april 1940.

Misbruk kan og bør rammes gjennom straffelov og presselov, men de er en langt mindre fare enn den undertrykkelse av ytringsfriheten som alltid har fulgt censuren. Censorene vil uvilkårlig føle sig som de makthavende autoriteters redskaper og undertrykke kritikk og nye tanker som strider mot herskende forestillinger, derfor har censuren alltid virket som en *bremse på kulturutviklingen* hvad enten den utøvedes av verdslig eller geistlig myndighet (husk inkvisisjonens forfølgelse av *Galilei* fordi han forfektet det kopernikanske verdensbillede som nu læres i skolen).

Det ligger en dyp sannhet i det stolte ord at om man tar alle andre rettigheter fra et folk, men lar det beholde ytringsfriheten i tale og skrift, så vil folket ved dens hjelp vinne også de tapte rettigheter tilbake.

Derfor hater alle tyranner det frie ord. Med god grunn var opphevelse av censuren en av de viktigste poster på opplysningstidens programmer.

Undertrykkelse av ytringsfriheten gjør ikke bare skade ved å hindre nye tanker i å komme til orde, men like meget ved å gi fritt spill for *ensidig propaganda* av de autoriserte meninger som makthaverne vil tvangsinnpode i folket. Når ingen imøtegåelse, selv av den frekkeste løgn, er mulig, kan det lykkes å få tankedovne mennesker til å tro på den lære som forkynnes med alle den moderne reklames hjelpemidler: presse, plakater, kringkasting o. s. v. *Kierkegaard* skrev at om det fra alle talerstoler uimotsagt forkynnes at månen er en grønn ost, vil folk til slutt tro det.

Denne *massesuggestion* er åndelig voldtukt mot folket. Det eneste botemiddel er ytringsfrihet.

Vårt folk har alltid — også før 1814 — vært fritalende, men har nu fått føle munnkurven så sterkt at det forhåpentlig senere vil verne ytringsfriheten med lidenskapelig styrke, selv når den brukes mot flertallets meninger.

Grunnloven mangler bud om enkelte borgerrettigheter som ellers gjerne medtas i de forfatninger som overhodet inneholder slike almindelige regler. Delvis finnes dog hittil hørende bestemmelser i våre almindelige lover, f. eks. om forsorg for trengende og om fri undervisning i folkeskolen, — den danske grunnlov har i §§ 82 og 83 prinsipielt fastslått disse samfunnsplikter, men de er så selvfølgelig at noe uttrykkelig grunnlovbud neppe er påkrevet.

Men det kan være grunn til å innføre i grunnloven *forenings- og forsamlingsretten* (svarende til den danske grunnlovs §§ 85 og 86), med prinsipiell fastsettelse av *foreningenes selvstyre*, i grunnen bare et spesialtilfelle av utøvelse av folkesuverenitet. Til slike bestemmelser bør imidlertid også føies et vern for den enkelte mot organisasjonstvang og forenings-tyranni.

Godkjenner man først læren om de naturlige menneskerettigheter, blir det en logisk følge at enhver har *rett til arbeide* som kan skaffe ham — og hans familie — tilstrekkelig livsopphold.

Såvidt jeg vet, var *Sovjetunionens* forfatning den første som uttrykkelig fastslog denne rett. Dog hadde *Weimarforfatningen* av 1919 lignende bestemmelser.

Ifølge *Berlin* («Udsigt» s. 100) har Sovjetforfatningen av 5. desember 1936 i kapitel X om «Borgernes grunnleggende rettigheter og plikter» som første post:

«Sovjetunionens borgere har rett til arbeide, det vil si rett til å få garantert beskjeftigelse og betaling for sitt arbeide i forhold til dets mengde og kvalitet».

Så farlig som *arbeidsløsheten* har vist sig å være for de demokratiske stater, finner jeg det ikke bare i individenes, men også i statens interesse at retten til arbeide grunnlovfestes, f. eks. omtrent slik:

Enhver arbeidsløs og arbeidsfør norsk borger har rett til ved offentlig formidling å få et arbeide som skaffer livsopphold, men er selv pliktig til å ta anvist arbeide på de vilkår som fastsettes ved lov. Inntil sådan lov er gitt, utsteder Kongen de nødvendige forskrifter.

Borgerne har imidlertid ikke bare *rettigheter*, men også *plikter* overfor staten. Pliktene er naturligvis for størstedelen fastsatt i den almindelige lovgivning, men enkelte bør nevnes i grunnloven. Dens «almindelige bestemmelser» medtar bare en eneste plikt, *verneplikten* (§ 109). Som alternativ bør her medtas plikt til i en viss tid å utføre arbeide for stat eller kommune (*arbeidstjeneste*).

Rettigheter kan misbrukes, og navnlig har vår tid bitre erfaringer for at *de demokratiske rettigheter kan misbrukes til å undergrave demokratiet*.

Man har altfor bløøiet stolt på at alle borgere vilde sette slik pris på sine rettigheter at disse ikke trengte noe vern. Man regnet ikke med at sosial nød, navnlig arbeidsløshet, kan drive mennesker til å oppgi sin *frihet* for å få den *trygghet* som maktsyke folkeforførere lover dem.

Ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihet kan brukes demagogisk til å reise massebevegelser hvis «førere» avskaffer disse friheter når de er kommet til makten.

Den politiske ledelse i de demokratiske stater har stått klosset hjelpeløs overfor dette *demokratiets dilemma*.

Det danske grunnlovforslag av 1939 (som ikke fikk tilstrekkelig flertall ved folkeavstemningen) hadde i § 83 tatt hensyn til denne fare:

«Borgerne har Ret til uden foregaaende Tilladelse at danne Foreninger i ethvert lovligt Øjemed.

Foreninger, der virker ved eller søger at naa deres Maal ved Vold, Anstiftelse af Vold eller lignende straffbar Paavirkning af anderledes tænkende eller virker for at berøve Borgerne eller Grupper af disse nogen af de Borgerne personligt ved §§ 72, 75, 76, 82, 83 og 84 tilsikrede Rettigheder, bliver at opløse ved Dom.

Ingen Forening kan opløses ved en Regeringsforanstaltning. Dog kan en Forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges Sag imod den til dens Opløsning. Sager om Opløsning af politiske Foreninger bliver at anlægge ved Rigsretten.

Opløsningens Retsvirkninger bliver at fastsætte ved Lov».

(De nevnte paragrafer handler om de almindelige borgerrettigheter).

Man har dratt i tvil, om det er nødvendig å ha grunnlovbestemmelser om så «selvfølgelige» ting som de alminnelige menneskerettigheter. De kom inn i de frie forfatninger som reaksjon mot undertrykkelsen under det monarkiske *enevelde*. Vår tid har gjenopplevet eneveldet i en langt brutalere form enn i eldre tid (f. eks. respekterte det dansk-norske enevelde i virkeligheten mange av disse rettigheter, følte sig bundet av sine egne lover og grep sjelden inn i domstolenes virksomhet). Førereneneveldet i de totalitære stater kan best karakteriseres som *tyrannokrati* (selv kalte det sig «hierarki»).

Men også et flertall i en nasjonalforsamling kan misbruke sin makt til å krenke mindretallets rettigheter, f. eks. ved å gi en lov tilbakevirkende kraft. Hvis domstolene er uavhengig stillet, vil de kunne hindre slike misbruk når borgernes rettigheter overfor staten er fastslått i selve grunnloven, men denne bør også fastslå deres viktigste plikter overfor staten.

Grunnlovens frihetsbud bør i skolen prentes inn i hele den oppvoksende slekt — i en systematisk *oppdragelse til demokrati* — så den aldri senere i livet glemmer å hevde sin *rett som frie borgere* overfor overgrep fra myndighetenes side.

Den franske erklæring av 1789 hevder *folkesuvereniteten* i artikkel 3 («Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation»), og om *maktfordelingen* og *menneskerettighetene* har artikkel 16 det merkelige uttrykk at ethvert samfunn hvor disse prinsipper ikke gjelder, «har ikke

noen forfatning» («Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution»).

I den grad anså den franske nasjonalforsamling disse tre prinsipper som grunnleggende for en virkelig forfatning. Som vist i innledningen til dette avsnitt er de også Eidsvollgrunnlovens bærende prinsipper.

Mitt *sluttomdømme* om hvordan de er blitt overholdt under den politiske utvikling, er dette:

Stortinget har hevdet sin makt under påstand om å være den egentlige bærer av folkesuvereniteten, men det har ikke hittil villet gi velgerne *grunnlovfestet* adgang til direkte å uttale sin mening i viktige spørsmål. Etter 7. juni 1905 hevdet jeg at suvereniteten var hos velgerne i spørsmålet om statsformen, men først et krav fra prins Carl tvang Stortingets flertall til knurrende å samtykke i en *bekreftende* folkeavstemning.

Da valgordningen er urettferdig, gir den ikke sikkerhet for at et flertall i Stortinget svarer til et flertall blandt velgerne og enda mindre for at enhver flertallsavgjørelse stemmer med folkeviljen. Det representative system realiserer ikke folkesuvereniteten helt ut.

Så lenge grunnloven ikke åpner adgang til folkeavstemning, er velgernes husbondrett ikke anerkjent og stortingsrepresentantene opptreder mer som formyndere enn som talsmenn for velgerne.

Folkesuverenitetsprinsippet er således ennå ikke helt gjennomført i Norge, men bekjennes dog mer eller mindre oppriktig.

Maktfordelingen er blitt meget forskjellig fra Eidsvollgrunnlovens sanne mening. Kongens makt er ikke stort mer enn et skin, og Stortinget har øket sin makt til fortrengsel for den utøvende makt.

Maktfordelingsprinsippet er således blitt skamfilet under den politiske utvikling, og *parlamentarismen* som har skylden, er selv — som det påvises i neste avsnitt — blitt en karikatur av sin opprinnelige mening.

De alminnelige *menneskerettigheter* blev ikke alltid respektert efter 1814 (enkelte urimelige beslagleggelser, forfølgelsen av Thraniterbevegelsen m.v.), men forståelsen og aktelsen for dem steg stadig hos folket og myndighetene, så de stort sett er blitt overholdt inntil 9. april 1940.

Det er ikke nødvendig her å skildre hvordan *alle* grunnlovens bærende prinsipper senere blev brutalt krenket i okkupasjonstiden.

Men nettopp denne bitre erfaring bør spore folket til å kreve dem igjen gjort til de ledende prinsipper i Norges liv som fri rettsstat og i vår politiske ideologi.

PARTIVASEN OG PARLAMENTARISME

I.

Så lenge menneskene har levet i ordnede samfunn med et «offentlig liv», har de hatt stridende interesser og stridende idéer, og de som i hovedsaken stemte overens, har sluttet sig sammen i flokker, grupper, partier til kamp mot anderledes innstilte.

Dette behøver ikke i og for sig å skade samfunnet som helhet. Et samfunn hvor alle føler og tenker ens, eller hvor «føreren» og hans klikk er enevoldsherrer og resten av folket er umyndig, vil snart komme til å stagnere.

Et gammelt gresk ord sa: «Krigen er alle tings far», men tilføiet: «Freden er deres mor». Hvis «krigen» føres ridderlig, med åndens våpen, kan den fremme utviklingen.

Men partivesenet står alltid i fare for å *utarte* og har meget ofte fra oldtiden til våre dager gjort det i en slik grad at renslig følelse og tenkende mennesker enten har trukket sig fornemt vekk fra det politiske liv eller følt sig nødt til å danne nye partier i opposisjon mot de gamle.

Denne utartning skyldes menneskesinnets uutryddelige feil: egoisme, maktsyke, ensidighet, ulikevektighet.

Det er nødvendig å blotte *partivesenets skyggesider*.

Dogmatiske partimennesker er oftest blinde for det som kan være sant og rettmessig i motpartens grunnsyn, ja, bare mennesker med skylapper for øinene kan bli riktig flinke partitravere.

Allsidig lys over samfunnsspørsmålene er uundværlig for en sunn og jevn utvikling, men partiagitasjonen er som regel

ensidig og ofte uredelig og søker å suggerere mengden til å tro på partilærens og ledernes ufeilbarhet. Motgiften er ytringsfrihet for motstanderne og åpent sinn hos almenheten til også å høre på dem: «Audiatur et altera pars».

Jo bitrere kampen blir — som i Norge i riksrettstiden og unionsstriden —, desto mer vil *partifanatismen* forgifte samlivet mellom borgerne, delvis endog i hjemmene, og svekke viljen og evnen til det samhold som kreves i alvorstider. Selv i rolige tider volder striden indre friksjon og derved spild av energi som bedre kunde nyttes til verk utad. Og drives striden så langt at man setter partiet over fedrelandet, delen over det hele («Pars pro toto»), blir partivesenet en fare for samfunnet.

Det kan også virke nedbrytende *innad*, på partiets egen moral. Ærgjerrige personer kan kjempe om ledelsen ut fra lave egeninteresser, aller farligst er tilsiget av prinsipløse «strebere», når partiet får medvind. Kommer de til styret, melder korrupsjonen sig snart.

Partikassens pengetrang kan også føre til korrupsjon. Rike enkeltmenn eller kapitalistgrupper kan gjennom sine — ofte hemmelige — bidrag få sterk innflytelse på et partis holdning og dets representanters stemmegivning i stat eller kommune, til beste for bidragsydernes private formål. (Amerikanske truster har understøttet begge de to store politiske partier, i Sverige gav Kreuger penger til flere partier o. s. v.)

Jo sterkere organisert et parti blir, desto større makt får «*partimaskinen*» med dens mange lønnede funksjonærer, journalister og reisetalere.

Partiet både gir selv levebrød for mange mennesker og skaffer sine tilhengere inntekter ved stortingsmandater, offentlige stillinger eller lønnede verv («*bein*») gjennom «*maskinen*»s innflytelse på nominasjoner og på utnevnelser hvis partiet har fått makten i stat eller kommune.

Disiplin og solidaritet er naturligvis nesten like nødvendig i et parti som i en hær, men kravet kan lett utarte til samvittighetstvang, med nedverdiggende eksklusjoner og personforfølgelser overfor indre opposisjon.

Denne tvang kan virke *karakternedbrytende* på medlemmer som er økonomisk avhengige av partiet.

Også bortsett fra slike egeninteresser kan *voterings tvangen* svekke karakteren hos et partis representanter i ting eller kommunestyre. I partigruppens møter for lukkede dører kan et medlem tale og stemme mot et vedtak og få et — kanskje knepent — flertall mot sig, men «disiplinen» fordrer at han i Stortinget eller kommunestyret skal tie med sine innvendinger og stemme efter partiparolen, om den aldri så meget strider mot hans overbevisning.

Renheten i det offentlige liv krever at «folkets kårne» skal handle under personlig ansvar, efter selvstendig skjønn.

Voterings tvangen kan føre til at et *mindretall* trumfer sin vilje gjennom mot det virkelige flertall som følgende eksempel viser.

Et parti har 80 tilhengere av 150 tingmenn. I gruppemøtet stemmer 50 for og 30 mot en avgjørelse i et viktig spørsmål. De 30 blir forpliktet til å stemme med partiets flertall, og beslutningen vedtas i Stortinget med 80 stemmer mot 70 av de andre partier, men hadde alle stemt efter sin overbevisning, vilde $70 + 30 = 100$ ha stemt mot og bare 50 for. En tredjedel vil i så fall sette sin vilje gjennom mot to tredjedeler.

Således kan det demokratiske flertallsprinsippets system «få krenget sig om til sin egen karikatur» (*Ibsen* i «Abraham Lincolns mord»).

I andre nasjonalforsamlinger kan medlemmene *undlate å stemme*, i Norge kan de i høiden «gå i gården» under votingen, — tie må de i hvert fall. Kunde i det tenkte tilfelle de 30 undlate å stemme, vilde beslutningen falle med 70 mot 50 stemmer.

Partidisiplinen kan således både undergrave medlemmenes karakter og føre til avgjørelser i strid med stortingsflertallets overbevisning. Dette er umoralsk og farlig.

Voterings tvangen gjør ofte den offentlige debatt i nasjonalforsamlingen til en skinfektning uten innflytelse på utfallet som er avgjort på forhånd. Forsåvidt kunde ordskiftet gjerne innskrenkes til korte erklæringer fra partienes ordførere.

Forholdet er så velkjent at det har bidratt adskillig til almenhetens utbredte likegyldighet — for ikke å si forakt — for den parlamentariske veltalenhet.

Jo knappere et regjeringspartis flertall er, desto strengere svinger «innpiskerne» svøpen over fronderende medlemmer.

De hernevnte forhold forklarer i det vesentlige den indre oppløsning som før eller senere pleier å lamme partier som har kjempet sig frem til makten. Når et parti har løst de oppgaver det stillet sig ved starten, skulde det helst ikke overleve sig selv.

Men det bør alltid finnes både partier som hevder *konservervative* synsmåter, og partier som kjemper for *progressive* synsmåter. Begge grunnsyn er like nødvendige i et fritt samfunn i organisk vekst.

Et *monopolparti* er logisk en selvmotsigelse, det ligger i selve partibegrepet at det er en *del* av et hele og at det derfor bør være plass for minst to — eller flere — partier som kjemper på like fot om borgernes tilslutning.

Aller farligst er den tyranniske *undertrykkelse av ytringsfriheten* som er uundgåelig for et monopolparti; fordi menneskene heldigvis ikke alle føler og tenker ens, vil monopolet ikke kunne opprettholdes uten *terror* mot motstanderne. Og fordi all kritikk og kontroll undertrykkes, kommer *korruptjonen* enda uundgåeligere i et monopolparti enn innen jevnbyrdig kjempende partier med adgang til avsløring av motstandernes synder.

Botemidlet mot partivesenets utskeielser kan derfor ikke være monopol for et eneste «statsbærende» parti.

I en *absolutistisk* stat — et eneveltig arvelig monarki eller en totalitær «fører»-stat — skulde det, logisk sett, ikke være plass for noesomhelst «parti» fordi — i teorien — herskeren avgjør alt, enten selv eller gjennom sine underordnede. Historien viser imidlertid at det også under eneveldet alltid har vært klikker som kjempet om makten.

Stater med *maktfordeling* mellom to eller flere statsmakter har alltid hatt partier i en eller annen form, uansett om forfatningen bare gav visse privilegerte klasser innflytelse på statsstyret eller innrømmet borgerne en innskrenket eller

almindelig valgtrett. *Partivesenet er ikke særegent for demokratisk statsskikk*, derfor er det uriktig å bruke dets feil som argument bare mot demokratiet, — logisk sett er det et argument mot enhver maktfordeling og for kravet om å samle all makt på en hånd.

Det er vanskelig å utforme en statsforfatning med maktfordeling, men uten partier. Såfremt man ikke vil ha enevelde i en eller annen form, synes partivesenet selv om man vil kalle det et onde, å være et *nødvendig* onde. Ut fra denne erkjennelse blir oppgaven ikke avskaffelse av partivesenet, men garantier mot dets utartning.

Oppdragelse av borgerne til selvstendig tenkning og troskap mot egen overbevisning og til tålomhet for andres avvikende overbevisning må være grunnlaget for et kulturfolks politiske liv. På dette grunnlag kan skreven lov og sedvanerett bygge «spillereglene» for partienes kamp. Grunnlovmessig fastslått ytringsfrihet i tale og skrift, forsamlings- og foreningsfrihet, forholdsvalg, adgang til folkeavstemninger i store spørsmål, fri hemmelig avstemning ved alle valg, kontroll med partikassenes pengemidler og deres anvendelse, navnlig valgutgiftene, forbud mot partigarder og straff for terror, — disse midler vil som regel være tilstrekkelige til å bøte partivesenets brøst i en demokratisk stat med politisk opplyste og våkne borgere. I verste fall bør det være adgang til rettslig undersøkelse mot et råttent eller brutalt parti og oppløsning ved dom.

Det vilde føre for langt her å skildre *partivesenets historie* i Norge. Allerede i riksforsamlingen på Eidsvoll talte man om «selvstendighetspartiet» og «svenskepartiet» (de medlemmer som nøkternt forutså at en forening med Sverige var uundgåelig), men de var ikke egentlig organiserte partier.

Senere var det forskjellige løsere sammenslutninger i Stortinget, navnlig mellom bondetingmennene, og til slutt en sammensveiset opposisjon mot regjeringen, men først i 1884 blev *venstre* og *høire* fast organiserte partier.

Arbeiderpartiet blev stiftet 1887, men fikk først ved valget i 1903 representanter i Stortinget.

Bondepartiet blev stiftet 1921, men dets forgjenger Landmandsforbundet fikk allerede i 1918 valgt egne representan-

ter. *Nasjonal Samling* blev stiftet 1933, men fikk hverken ved valgene i 1933 eller 1936 en eneste representant. De mange mindre partier forbigås her, enkelte av dem har vært representert i Stortinget.

Grunnloven har ikke et ord om partier, men *loven om stortingsvalg* har gjort partiene til grunnlaget for all praktisk politikk.

Toppunktet — for ikke å si lavmålet — er bestemmelsen om at velgerne kan stemme bare på *partinavnet*, ikke på personnavn.

Opprinnelig blev denne ordning, ved loven om utenriksværendes stemmerett av 2. juni 1906, innført av hensyn til dem som ved valget oppholdt sig i utlandet (mest sjøfolk).

Men ved loven om stortingsvalg av 17. desember 1920 blev ordningen også gjort gjeldende innenriks. Lovens § 33, punkt 3, sier:

«Stemmesedlen kan også lyde på parti eller partiliste uten angivelse av kandidatnavn, når partiet er meldt overensstemmende med § 11 og har fått valgliste godkjent (§ 14)».

Velgerne trenger altså ikke engang å kjenne navnene på de kandidater de skjenker sin «tillit». Partidisiplin blir derfor til en viss grad en logisk følge av en slik valgordning.

Da borgerne tilkjempet sig rett til å *velge* en nasjonalforsamling i stedet for de eldre forsamlinger av selvskrevne medlemmer (arvelig adel, innehaverne av høie geistlige stillinger o. s. v.), blev denne rett forsvart med at borgerne selvfølgelig vilde kåre sine beste menn. Dette argument bunnet kanskje i en overvurdering av almenhetens sunde sans, det faller helt vekk når velgerne kan stemme bare på et partinavn. Da har også det representative system «krenget sig om til sin egen karikatur». Dette er partimaskinens triumf.

II.

Partivesenets mange skyggesider har nok i sig selv kunnet svekke tilliten til demokratiet, men *demokratiets krise* i vår tid skyldes dog vesentlig *parlamentarismen*.

Ved en tankefeil eller tilsnikelse har man satt et likhetstegn mellom parlamentarisme og demokrati og fortiet mulig-

heten både av *parlamentarisme uten demokrati* og av *demokrati uten parlamentarisme*.

England hadde parlamentarisme lenge før det fikk en tilnærmet demokratisk statsskikk.

Og Sveits er — frasett manglen av kvinnerøstrett — den mest gjennomført demokratiske stat i verden, men dens regjering er ikke «parlamentarisk» skjønt den velges av nasjonalforsamlingen med dens forskjellige partier.

Flere partier blir nemlig representert i «Bundesrat», og det er sedvanerett at dets medlemmer gjenvelges så lenge de selv er villig. (*Motta* var medlem i over 20 år, til sin død.)

Under denne styreform har Sveits hevdet sin selvstendighet og frihet innad og utad, tross all språk-, religions- og raseforskjell i folket og store utenrikspolitiske farer under verdenskrigene. Sveits er forbilledet på *et handlekraftig demokrati uten parlamentarisme, men med partivesen*.

Parlamentarismen bygger på partivesenet og kan ikke skilles fra det, men partivesenet kan leve videre i folket og nasjonalforsamlingen uten parlamentarisk statsskikk.

Det er mulig å avskaffe eller reformere parlamentarismen uten å forbyde alle andre partier enn et monopolparti, ennsi uten å avskaffe demokratiet.

Dog holder ikke den innvending stikk at parlamentarismen nødvendigvis alltid må føre til svekkelse av regjeringsmakten.

I parlamentarismens moderland England har en regjering som støtter sig på et pålitelig flertall i underhuset, en overmåte sterk stilling og er parlamentets leder, snarere dets herre enn dets tjener, og den våker gjennom «innpiskerne» strengt over sitt partis medlemmer. Men parlamentarismens forutsetning er at et noenlunde homogent parti har *flertall* i nasjonalforsamlingen eller — ved tokammersystem — i dens mest innflytelsesrike avdeling (underhuset i England, annetkammer i Sverige, folketinget i Danmark o. s. v.). Denne forutsetning er lettest å tilveiebringe når praktisk talt bare to store partier kjemper om makten. Jo fler partier det oppstår, desto vanskeligere blir det å danne en parlamentarisk regje-

ring med «nasjonalforsamlingens tillit» som slagordet — for ikke å si frasen — lyder.

Og her har den *demokratiske* utvikling unektelig bidratt sterkt til å gjøre det vanskeligere for et enkelt parti å vinne flertall.

Utvidelsen av røstretten til å bli «alminnelig» førte til dannelsen av nye partier, navnlig *arbeiderpartier* hvis ideologi har stått i skarp motsetning til de eldre «borgerlige» partier, og som lenge prinsipielt forbød samarbeide med disse ved regjeringdannelsen. Jo flere partier det blev, desto urettferdigere virket de forskjellige former for flertallsvalg (allerverst i enmannskretser), og dette førte til *forholdsvalg*.

Skal nasjonalforsamlingen med indre sannhet kunne hevde sin stilling som «folkets» representant, må fordelingen av mandatene svare såvidt mulig matematisk nøyaktig til velgerstemmenes fordeling mellom partiene. Men partisplittelsen har ofte gått så langt at intet enkelt parti kunde få flertall i nasjonalforsamlingen. (Ved et valg i Holland i dette hundreår skal ca. 50 partier ha konkurrert om de 100 mandater til Generalstatenes annetkammer.)

I England har man foretrukket å beholde en valgordning som gang på gang har ført til en grovt urettferdig partisfordeling i underhuset, heller enn å prisgi parlamentarismen.

Berlin («Udsigt» s. 30) skriver om England:

«Valgene foregaar stadig endnu som *Flertalsvalg* i Enkeltmandskredse. Kun i de Universitetskredse, hvor flere Repræsentanter skal vælges, er Forholdstalsvalg indført, og der synes i England, uanset, at der nu er tre store politiske Partier, endnu kun ringe Stemning for i videre Omfang at forlade den gamle Valgmaade, der bedre end Forholdstalsvalgmaaden skaber Mulighed for store og nogenlunde faste Regjeringsflertal».

I andre stater har man bl. a. prøvet å sikre et regjeringsdyktig flertall i nasjonalforsamlingen ved å gi det parti som får flest stemmer (men ikke flertall) ved valgene flere plasser enn det har rettmessig krav på efter det matematiske forhold.

En *rettferdig* valgordning er en uomgjengelig forutsetning for at nasjonalforsamlingen virkelig kan representere «folkeviljen», og dette moralske grunnlag for dens makt i staten uthules desto mer, jo urettferdigere mandatfordelingen blir.

Partisplittelsen har således gjort det meget vanskelig å tilfredsstille parlamentarismens klassiske krav at regjeringen skal ha nasjonalforsamlingens «tillit». Professor Frede Castberg skriver («Norges Statsforfatning» 1935, I, s. 193) med rette:

«Det viser sig da nettop at det vesentlige i moderne parlamentarisme er, ikke et positivt tillitsforhold, men regjeringens plikt til å ta avskjed, hvis nasjonalforsamlingen likefrem gir uttrykk for sin mistillit». Og Castberg tilføier (l. c. s. 207): «I Norge som i andre land, hvor det parlamentariske system råder, blir regjeringens stilling faktisk ofte svak».

At regjeringen er «svak», er imidlertid selv i fredelige tider skadelig og i urolige tider farlig.

Partisplittelsen kan enten føre til en «samlingsregjering» med støtte i en blokk av samarbeidende partier eller til en *mindretallsregjering* som må drive chanseseilas, med stadig, ofte prinsippløs kjøpslåen med andre partier som kan diktere sin pris for ikke å styrte regjeringen. Som en nødutvei dannes undertiden et upolitisk «*forretningsministerium*», hvis eneste oppgave er å holde det administrative apparat i gang, og som derfor vanskelig kan ta noe selvstendig initiativ.

Av disse løsninger er «samlingsregjeringen» oftest den beste.

Har intet enkelt parti flertall i nasjonalforsamlingen, vil den parlamentariske statsskikk lett føre til *regjeringskriser* og derved til *mangel på kontinuitet i regjeringens ledelse*. Overfor *utlandet* vil en mindretallsregjering ha liten autoritet fordi den ikke med rette kan hevde å ha folket bak sig. *Innad* fører denne karikatur av det parlamentariske system til at den virkelige ledelse av administrasjonen ikke ligger hos de stadig vekslende og ofte saklig ukyndige ministre, men hos ministerienes faste embedsmenn som kjenner lovgivningen, den administrative praksis, hele embedsverket og ofte også de enkelte embedsmenn. I og for sig behøver dette forhold ikke å skade statsstyret, når ekspedisjonssjefene, direktørene o. s. v. er dyktige og hederlige fagfolk, men regjeringsformen blir da i virkeligheten *byråkratisk*, ikke demokratisk, de egentlige ansvarshavende er anonyme, og regjeringens «ansvar» blir en frase.

Med parlamentarismen følger hele regjeringens eller den enkelte ministers bruk av «*kabinettspørsmål*» for å trumfe sin vilje gjennom i nasjonalforsamlingen.

Derved øves det et sterkt press først og fremst på regjeringspartiet, men når dette ikke er i flertall, også på andre partier såfremt de finner en regjeringskrise uheldig.

Hvis det gjelder prinsippspørsmål, er det skadelig for representantenes karakter å stemme mot sin overbevisning av opportunistiske hensyn eller av lydighet mot partidisiplinen, kanskje endog med en baktanke om derved å sikre sig selv gjenvalg eller andre fordeler.

Kabinettspørsmål kan føre til avgjørelser i strid med hvad nasjonalforsamlingens flertall virkelig mener.

Selv i *England* har parlamentarismen delvis ført til svake regjeringer (navnlig Ramsay Mac Donalds ministerium), og det har også vært enkelte misbruk (tildeling av ordner eller titler som partibelønning eller som vederlag for pengebidrag til regjeringspartiets kasse), men det kan neppe hevdes at parlamentarismen har ført til noen mer ondartet korrupsjon i engelsk statsliv i nyere tid, — i eldre tid foregikk systematiske bestikkelser i stor utstrekning, men det var lenge før de valgreformer som dog har nærmet England til demokratiet, selv om det har langt igjen til gjennomført demokrati.

I *Frankrike* og *Middelhavslandene* artet det parlamentariske liv sig ofte som en skandaløs farse, med idelige ministerkriser og en utbredt korrupsjon, med embedsutnevnelser, ordensutdelinger o. s. v. som partibelønninger. Når samme mann efterhånden kunde overta ledelsen av ministerier med vidt forskjellig fagområde, måtte han enten være henimot et universalgeni eller dilettant, — det siste var kanskje reglen.

Parlamentarismens historie i Norge har også avslørt denne statsskikkens svake sider.

Allerede den første parlamentariske regjering under Johan Sverdrup blev efter få år en svak regjering, til slutt den kanskje mest foraktede regjering landet noensinne har hatt under normale forhold.

Ved de seks stortingsvalg i tiden 1885—1900 kjempet ennu

praktisk talt bare de to store partier venstre og høire (medregnet «moderate»), forsåvidt var forutsetningen for parlamentariske flertallsregjeringer til stede. Men unionsstriden i 1890-årene førte til at Emil Stangs annet ministerium (1893 2. mai—1895 14. oktober) ble dannet uten flertall i Stortinget (valget i 1891 gav venstre 63 og høire 51 mandater, valget i 1894 59 venstre og 55 høire av dengang 114 representanter).

Efter unionsoppløsningen 1905 hadde Kongen ikke lenger en maktstilling utenfor Norge til støtte mot Stortinget, og fra Kongens side har det derfor aldri vært noen motstand mot en strikt overholdelse av den parlamentariske statsskikk.

Vanskeligheten har ligget i *partisplittelsen*.

Gunnar Knudsens annet ministerium 1913 31. januar—1920 21. juni hadde dog støtte i et sterkt venstreflertall ved valgene i 1912 og 1915, men *fra valget i 1918 har intet enkelt parti hatt flertall i Stortinget*.

Ved valget i 1936, det siste under normale forhold, blev fordelingen av de 150 mandater:

høire 36,
venstre 23,
arbeiderpartiet 70,
bondepartiet 18,
kristelig folkeparti 2,
samfundspartiet 1.

Arbeiderpartiet hadde som det *største* parti regjeringen fra 1935 20. mars, men uten flertall i Stortinget.

Bondepartiet hadde regjeringsmakten 1931 12. mai—1933 3. mars (ministeriene Kolstad og fra 1932 14. mars Hundseid), skjønt det ved valgene i 1930 bare fikk 25 mandater av 150. Mowinckels tredje venstre regjering 1933 3. mars—1935 20. mars hadde også bare 24 venstre + 1 av «radikale folkeparti» som sitt egentlige regjeringsparti.

Efter parlamentarismens innførelse hadde Norge 9 regjeringer i tiden 1884—1905 og efter unionsoppløsningen 1905—1940 18 regjeringer eller riktigere regnet 16, (idet A. Berges ministerium var en fortsettelse av O. B. Halvorsens annet

ministerium efter statsministerens død og av tilsvarende grunn Hundseids ministerium en fortsettelse av Kolstads).

Ses det bort fra forholdene efter 9. april 1940, har regjeringenes gjennomsnittlige funksjonstid vært *vel 2 år*.* (Den første arbeiderregjering Hornsrud satt bare i 18 dager.)

Vistnok har i Norge — som i Frankrike — ofte de samme politikere vært medlemmer av flere regjeringer og således vunnet større erfaring, men allikevel er den gjennomsnittlige funksjonstid for kort, langt kortere enn i Sveits eller i Norge før 1884, da den var nesten 11 år.

Under normale fredelige forhold kan man av valgstatistikken danne sig et forsiktig skjønn om den sannsynlige politiske utvikling iallfall i de nærmeste årene, dog neppe utover et snes år. F. eks. ventet i begynnelsen av dette hundreår vel de færreste at arbeiderpartiet allerede i 1930 skulde bli det største parti i Norge, men navnlig ikke at det før så mektige venstre skulde bli svakere enn høire.

Nu er en prognose neppe mulig. Følgende statistikk blir derfor nærmest et tilbakeblikk på en avsluttet periode av partivesenets historie i Norge, men kan allikevel ha sin interesse.

* A. Björnberg (l. c. s. 358) har en tabell over de norske regjeringers «livslengde» fra 1905 og finner (s. 362) at den «approximativt räknat» i 1905—1939 var 2 år og 2 måneder, regnet fra ministeriet Michelsens tiltræden i 1905. Når gjennomsnittstiden blir såpass lang, skyldes det at Gunnar Knudsens annen regjering holdt sig 1913—1920, 7 år 6 måneder. Efter valget 1918 har Norge hatt «minoritetsparlamentarisme», og gjennomsnittstiden har vært meget kortere. Ses det bort fra Hornsruds kortvarige regjering 1928 og — på grunn av de abnorme forhold efter 9. april 1940 — også fra Nygaardsvolds regjering, var gjennomsnittstiden for 8 regjeringer i 1920—1935 vel 1 år 10 måneder.

Björnberg (l. c. s. 362) nevner til sammenligning at 1905—1939 var midlelivetiden for ministeriene i Sverige 1 år 10 mdr. og i Danmark 2 år 11 mdr., men i 1919—1939 i Finland bare 1 år 2 mdr.

Björnberg gjør oppmerksom på at de samme personer kan være medlemmer av flere regjeringer og «att det sålunda även i Norge, liksom i andra parlamentarisk styrda länder, existerat en tämligen konstant krets av s. k. »ministrables«.

A. Fordelingen av godkjente stemmer ved stortingsvalgene i 1930, 1933 og 1936.

	1930	1933	1936
Høire	358 734	252 506	310 324
Bondepartiet ..	190 220	173 634	168 038
Venstre	241 355	213 153	232 784
Arbeiderpartiet	374 854	500 526	618 616
Samfundspartiet	—	20 184	45 109
Nasjonal Samling	—	27 850	26 577
Andre partier ..	29 592	60 833	53 790
I alt	1 194 755	1 248 686	1 455 238

B. Den prosentvise fordeling av de godkjente stemmer ved stortingsvalgene 1930, 1933 og 1936.

	1930	1933	1936
	%	%	%
Høire	30,0	20,2	21,3
Bondepartiet	15,9	13,9	11,5
Venstre	20,2	17,1	16,0
Arbeiderpartiet	31,4	40,1	42,5
Samfundspartiet ..	—	1,6	3,1
Nasjonal Samling ..	—	2,2	1,8
Andre partier	2,5	4,9	3,7
I alt	100,0	100,0	99,9

Hvorvidt i fremtiden noe enkelt parti vil få flertall i Stortinget, er et tvilsomt spørsmål, ja, så tvilsomt at det er alvorlig grunn til å overveie om Norge bør holde fast ved en parlamentarisme som faktisk som regel ikke kan gjennomføres etter sin sanne forutsetning: *tillit* hos et flertall i Stortinget, eller søke å sikre landet *en handlekraftig regjering i et demokrati uten parlamentarisme*.

Den aller alvorligste innvending mot parlamentarismen er at regjeringen etter sin tilblivelse og sammensetning blir en *partiregjering*, og at valget av ministrene ofte langt mer

treffes etter partihensyn enn etter hensynet til dyktighet og skikkethet for regjeringsarbeidet.*

Enhver regjering skal innad og utad tenke, føle og handle som landets nasjonale regjering og ha hele folkets vel som ledestjerne. Det er alltid en feil, og det kan under fare bli en forbrytelse om en regjering tar mest hensyn til partiets interesser.

Selve begrepet «partiregjering» er en absurditet.

Det ligger en dyp erkjennelse av denne sannhet under ordningen i Sveits: «Forbundsraadet bestaar derfor ikke af Partipolitikere, men et Medlem av Forbundsforsamlingen, der vælges ind i Forbundsraadet, træder endog straks formelt ud af det politiske Parti, som han hidtil tilhørte» (Berlin «Udsigt» s. 166).

I Norge kan nu en minister bli stående som formann eller styremedlem i sitt parti, men «under tiden 1884—1909 var det fast praxis att statsråd vid utnämningen lämnade sina poster i riksorganisationen» (Björnberg l. c. s. 372). Høire** har fastholdt denne praksis, andre partier ikke.

Min innstilling mot parlamentarismen er av gammel dato. I det «Udkast til grundlov for en norsk fristat» som daværende dosent, senere professor Gjelsvik, høiesterettsadvokat Solnørdal og jeg utarbeidet høsten 1905, lød § 4:

* Veien til tabureten går i parlamentariske stater som regel gjennom valg til nasjonalforsamlingen, langt sjeldnere gjennom dyktig arbeide i administrasjonen eller det private næringsliv. For Norges regjeringer 1905—1939 har Björnberg (l. c. s. 370) sammenstillet en tabell over «Ministärernas politiska rekrytering». De 16 regjeringer i denne tid hadde i alt 177 utnevnte medlemmer, — av dem satt 92 i Stortinget ved utnevnelsen til statsråder, og 33 hadde tidligere vært stortingsmenn, i alt hadde 125 av 177 således «stortingspolitisk erfaring». I tabellen er personer som har sittet i flere regjeringer, visstnok regnet flere ganger. Det vilde være av interesse å få forholdet opplyst for antall individer.

** Gjøløw (l. c. II, s. 3): «Da Emil Stang i juli 1889 dannet sin første regjering, uttrådte han momentant av høires partistyre, og han og hans kolleger viste sig overhodet ikke på landsmøtet. — Denne skikk å holde regjeringshvervet absolutt adskilt fra alle partihverv, har høire almindelig fulgt til denne dag, motsatt venstre». (Statsråder av arbeiderpartiet har også beholdt sine partistillinger.)

«Rigsstyre opnævnes af hvert første ordentlige storting efter nyt valg».

Den sveitsiske ordning var forbilledet (forslaget hadde ingen «*president*», bare riksstyre og storting).

Da jeg drøftet forslaget med fhv. statsråd Wollert Konow (Hedmark), innvendte han at denne ordning vilde «ødelegge parlamentarismen». Jeg svarte: «Det er nettopp meningen.»

Naturligvis vil en ordning hvorved *Stortinget* som sådant forelegger Kongen forslag om sammensetningen av en ny regjering, heller ikke stemme med ordlyden i grunnlovens § 12, men hovedsaken er at landet derved etter all sannsynlighet vil få en dyktigere regjering med en sterk stilling både i Stortinget og folket og derfor med større autoritet og handlekraft. Da bør også Stortingets inngrep i administrasjonen innskrenkes til den nødvendige kontroll og kritikk.

Nu da folket i enestående grad har samlet sig om Kongen, vil det sikkert være mulig for en nyvalgt grunnlovgivende forsamling å gjennomføre et systemskifte, svarende til den *maktfordeling* mellom Kongen og Stortinget som riksforsamlingen på Eidsvoll målsikkert søkte. Som før fremholdt vil uenighet mellom disse statsmakter i viktige spørsmål best kunne løses ved *det kongelige referendum* som skyter avgjørelsen inn under den *høieste* statsmakt: de røstføre borgere («det suverene folk»).

Summa summarum:

Det er sterkt påkrevet å oppgi parlamentarismen for å redde demokratiet.

DEMOKRATISK ORDNING AV VALG OG REPRESENTASJON

Det verdifulle ved maktfordelingsprinsippet er at det, lojalt overholdt, setter bom for ethvert *enevelde*, også for et enevelde utøvet av nasjonalforsamlingens sterkeste parti. Men en skjematisk doktrinær gjennomføring av Montesquieus tredeling mellom den utøvende, den lovgivende og den dømmende makt er uhensiktsmessig for et handledyktig styre og finnes neppe helt virkeliggjort i noen stat.

Navnlig bør den utøvende makt ha «*lovinitiativ*», rett til å utarbeide og forelegge lovproposisjoner for den lovgivende makt. Det er upraktisk prinsipprytteri at presidenten i U. S. A. ikke har lovinitiativ, men må bruke mellommenn til å få frem for kongressen de forslag han ønsker gjennomført, og at ministrene ikke kan ta del i forhandlingene i kongressen, — dette vilde ikke behøve å føre til parlamentarisme.

En hermetisk tett skillevegg mellom statsmaktene sinker arbeidet, samarbeide er mulig uten sammenroting av kompetanseområdene.

Dette samarbeide mellom *flere* statsmakter er et av hovedskillemerkene mellom den konstitusjonelle rettsstat og den totalitære diktaturstat.

Den utøvende og den dømmende makt må *alltid* kunne fungere, den lovgivende makt behøver bare å fungere til visse tider (før ofte med års mellomrum).

Folkesuverenitetsprinsippet er sentralt i demokratisk tankegang, det er derfor et viktig spørsmål om en enkelt statsmakt i en demokratisk stat med maktfordeling kan kreve forrang som den egentlige representant for «folket» og derfor i siste instans den rettmessige utøver av folkesuvereniteten.

Hvis statsoverhodet blir, direkte eller indirekte, valgt av de røstføre borgere — som presidenten i Finnland og U. S. A. — er også den *utøvende* makt umiddelbar representant for folket.

Det samme gjelder den *dømmende* makt hvis dommerne velges av borgerne som i flere sveitsiske kantoner (Sveits' høiesterett blir valgt av forbundsforsamlingen).

Men som oftest blir bare den *lovgivende* makt valgt, direkte eller indirekte, av borgerne, og den gjelder derfor i særlig grad som «folkets stedfortredere», som «nasjonalforsamling» (storting, riksdag, parlament, kongress o. s. v.).

Uttrykket «lovgivende» makt er for snevert for dens kompetanse, denne omfatter også skatte- og bevilgningsmyndighet, kontroll- og eventuelt anklagemyndighet overfor regjeringen. (I en del stater, således Danmark, vedtas budsjettet i lovs form). Navnlig under maktkamp med regenten har nasjonalforsamlingen pleiet å kreve sig respektert som det egentlige organ for «folkeviljen», selv om den i virkeligheten bare representerte visse privilegerte klasser eller et fåtallig velgerkorps av de økonomisk beststillede borgere. Først valg med almindelig stemmerett kan gi større indre sannhet til et slikt postulat.

Men som før fremholdt kan det bare gjennom folkeavstemning — eller ved nyvalg — bringes på det rene om det er overensstemmelse mellom flertallet i nasjonalforsamlingen og i velgerfolket.

For demokratisk tankegang må de røstføre borgere være den *første* statsmakt, men de kan ikke umiddelbart lede statsstyret.

Direkte demokrati, så langt som teknisk mulig, utøves fra gammel tid i de sveitsiske kantoner Appenzell, Glarus, Uri og Unterwalden hvor de røstføre menn samles en gang årlig til folkeforsamling («Landsgemeinde») under åpen himmel, vedtar lover, velger embedsmenn og avgjør kantonens offentlige saker. Denne vakre gamle form som minner om — og kanskje stammer fra? — det germanske ting, er ikke praktisk brukbar i større samfunn. Der er folkeavstemning den eneste mulige form for borgernes umiddelbare avgjørelse av viktige spørsmål, ellers er de henvist til det *indirekte* demo-

krati gjennom representasjonsordningen, derav følger dog ikke at den lovgivende forsamling kan usurpere for sig hele folkesuvereniteten.

Men under forutsetning av ytringsfrihet og adgang til folkeavstemning bør en rettferdig valgt, redelig arbeidende og innsiktsfull representasjon i samarbeide med en dyktig og sakkyndig regjering og en uavhengig dommerstand kunne gi sikkerhet for at staten blir styrt med *hele* folkets vell som direktiv, — dette er demokratiets mål. Men statsmaktene skal med «folket» ikke bare tenke på den slekt som lever i dag, men også på de kommende slekter, ja, med pietet for de henfarne slekter akte den historiske sammenheng, verne alt godt i det som er gammelt, og bare rydde vekk det som ikke har verd for fremtiden.

Det bør, som før stadig fremholdt, ikke være *enevelde* for det sterkeste parti i nasjonalforsamlingen, men dennes dominerende innflytelse i alle demokratiske stater gjør den tekniske ordning av valg og representasjon til spørsmål av første rang.

Bare hvis velgerne selv er opplyste, politisk våkne og innsiktsfulle, kan denne statsskikk virke til gagn for «folket» i denne videre forstand. Svikter forutsetningene 1) sunn sans hos velgernes flertall, 2) rettferdig og hensiktsmessig ordning av valg og representasjon, blir det et *skindemokrati* som under folkestyrets maske gir fremgang for antidemokratiske retninger.

Derfor gjennomgår jeg i det følgende en rekke *tekniske* spørsmål, med henblikk på mangler i ordningen i Norge før 9. april 1940 og ønskelige reformer når folket igjen skal øve husbondretten.

*

De første spørsmål som melder sig, gjelder *vilkårene for røstrett*, velgernes *kjønn, alder, kompetanse*.

Deres *rase* er det ikke nødvendig å drøfte i Norge under normale forhold, — ingen har f. eks. villet nekte *samene* røstrett, og særbestemmelser om *jødene* vil ikke bli opprettet når Henrik Wergelands sinnelag igjen råder i vårt land. Selv en såkalt demokratisk stat som U. S. A. hindrer i stor

utstrekning farvede mennesker i å få stemmerett eller i å bruke den om de efter loven har den.

Kvinnene utgjør over halvparten av folket, men det varte merkelig lenge innen denne kjensgjerning førte selv ellers oppriktige demokrater til den logiske slutning at kvinner bør ha stemmerett efter samme regler som menn.

I England blev kravet drevet gjennom efter heftig kamp, i Norge og de andre nordiske land gikk det mer fredelig, men selv et ellers så helstøpt demokratisk land som *Sveits* har ennå ikke kvinnerøstrett.

En representasjon som er valgt bare av menn, kan ikke med sannhet hevde at den representerer hele folket. Kvinne-stemmerett er en logisk følge av grunntanken i folkestyret, motstandernes argumenter (f. eks. at kvinnene er for klerikale og konservative) er like udemokratiske som argumentene mot almindelig stemmerett for menn. Det er et utslag av mannfolkohovmod å hevde at selv den mest uvitende mann bør ha stemmerett, men ikke engang en akademisk dannet kvinne!

Men unektelig synes kvinnestemmeretten ikke å ha øvet noen utpreget innflytelse på den politiske utvikling i de stater som har innført den, — både skremslene og håpene har forsåvidt slått feil.

Borgerne må selvfølgelig være *voksne* når de får stemmerett, spørsmålet er bare hvor aldersgrensen bør trekkes.

Hjernens anatomiske utvikling er som regel avsluttet ved tyveårsalderen, men den psykologiske utvikling, navnlig av omdømmet, tar gjerne lenger tid.

Det synes dog rimelig å sette samme grense for *myndighetsalder* og *røstrettsalder*, altså i Norge 21 år. *Adler* og *Falsen* foreslo i 1814 denne aldersgrense, men Eidsvollgrunnloven satte grensen ved 25 år, først i 1920 blev den senket til 23 år.

En rekke europeiske stater har aldersgrensen 21 år, *Sveits* endog 20 år.

For nedsettelse i Norge til 21 år taler også forlengelsen av valgperioden fra 3 til 4 år. En borger som har fylt 22 år på tiden for valget, vil nu først kunne stemme 26 år gammel

ved neste valg. Senkes grensen til 21 år, vil en som er 20 år ved et valg, først kunne stemme 24 år gammel.

Det er ikke grunn til å frykte at senkning av aldersgrensen skulde føre til en skadelig oversvømmelse med «umodne» velgere.

Men skal da hensynet til den ennå umyndige slekt ikke kunne påvirke valget? Selv kan den ikke stemme, men *familiens* innflytelse kan gjøres gjeldende ved å la *foreldrene få tilleggsstemmer for umyndige barn*. Sannsynligvis stemmer ektefellene oftest på samme parti, så det vil gjøre liten forskjell om bare den ene part får tilleggsstemmene, men den rimelige ordning vil være at faren får tilleggsstemmene for guttene, moren for pikene. Er ekteskapet oppløst ved død eller skilsmisse, tilfaller tilleggsstemmene den som har foreldremyndigheten.

Det vil være rettferdig også å innføre tilleggsstemmer for adoptivbarn.

Da ordningen tilsikter å styrke *familiens* innflytelse, er det ikke logisk å gi forsørgerne tilleggsstemmer for barn utenfor ekteskap, — spørsmålet lar sig dog diskutere og en sømmelig ordning er mulig.

Da barnetallet i ekteskapene er størst på landet, vil ordningen styrke landsvelgernes innflytelse.

Det vil kanskje bli innvendt at ungdommens politiske meninger kan stride mot foreldrenes, navnlig være mer radikale, og at ordningen derfor vil virke som en «*konservativ garanti*».

Den før vanlige konservative garanti, å gjøre stemmeretten avhengig av en viss inntekt eller formue, er uforenlig med demokrati, men å gi familieforsørgerne større politisk innflytelse enn ugifte eller barnløse gifte er ikke udemokratisk, ti den oppvoksende slekt er en vesentlig del av folket, og når den ikke selv kan stemme, er det rimelig at foreldrene stemmer for den. Ofte deler de unge de i hjemmet rådende politiske meninger.

Fra demokratisk synspunkt har man med rette kjempet mot «gradert» stemmerett («pluralrøstrett»), hvorved enkelte borgere fikk et stigende antall stemmer ved stigende inntekt og formue. Løsenet var: «én mann, én stemme».

Norge har aldri hatt gradert stemmerett, men den her foreslåtte familiestemmerett bygger ikke på pengerikdom, men på barnerikdom, hver tilleggsstemme svarer til et levende menneske, derfor er ordningen ikke et brudd på kravet «én mann, én stemme», men snarere en fullbyrdelse.

(Personlig ønsker jeg innført i sosiallovgivningen at arbeidere skal ha tilleggsstemmer for hustru og barn ved fagforeningenes avstemninger i lønnskonflikter, — de har større ansvar enn ensligstillede, og familien lider mest under en konflikt.)

Familiestemmerett vil volde øket arbeide ved manntallførselen, men ved selve valghandlingen vil ordningen simpelthen bli at vedkommende velger får utlevert så mange konvolutter som han har stemmer, og i avlukket legger en stemmeseddel i hver konvolutt.

Grunnloven har nu bare få bud om velgernes kompetanse. Etter § 52 *suspenderes* stemmerett «ved offentlig tiltale for straffbare handlinger overensstemmende med, hvad derom i lov bestemmes», og ved umyndiggjørelse.

Stemmeretten bør også suspenderes ved *sinnssykdom*, — det er bare en brøkdel av de sinnssyke som blir umyndiggjort.

Før valgene sender partikontorene stemmesedler til patienter i asylene, — selvfølgelig går de i papirkurven, og spørsmålet har liten praktisk betydning, men det er prinsipielt viktig og henger sammen med det større spørsmål om det bør stilles visse minstekrav til velgernes åndelige utvikling.

Stortingets tidligere kontorchef O. Joh. Vasbotten («Løver om stortingsvalg og om nominasjon», 1940 s. 12) uttaler:

«Det er en selvfølgelig forutsetning for såvel personlig stemmegivning på valgtinget som ved forhåndsstemmegivning at vedkommende i stemmegivningsøieblikket må være tilregnelig. Derfor krever også § 22 post 3 at «sans og samling» skal bevidnes. Kan vedkommende enten på grunn av sinnssykdom, beruselse, åndssvakhet o. s. v. ikke ansees for tilregnelig, er der ikke lovlig adgang til å stemme. De må dog innføres i manntallet, idet det er valgstyret som må avgjøre, om vedkommende velger skal ansees for utilregnelig. Valgstyrene må dog ikke nekte velgeren å stemme, medmindre det er utvilsomt, åpenbart eller almindelig bekjent, at velgeren ansees for utilregnelig. En annen sak er det, at valgstyret f. eks. ved beruselse, i kraft av sin almindelige stilling som opprettholder av orden, ro og verdig-

het kan avvise en velger, selv om denne ikke kan ansees for helt utilregnelig. — —

Justisdepartementet har i skrivelse av 23. november 1938 avgitt til Sosialdepartementet følgende uttalelse om sinnssykes stemmerett og adgang til å stemme:

«Man antar at en velgers stemmerett ved stortingsvalg og kommunvalg blir suspendert dersom sinnssykdom inntreffer. Den sinnssyke antas å være utelukket fra å stemme selv om han er manntallført uten suspensjonsanmerkning. — — Man antar for sitt vedkommende at spørsmålet bør løses slik: Patienter som er innlagt i asyl *etter sinnssykeerklæring, må nektes adgang til å forlate asylet i øiemed som nevnt*».

Denne praksis er naturligvis riktig, men har ikke uttrykkelig hjemmel i grunnlovens ord.

Reglene om *tap* av stemmerett i § 53 trenger neppe å skjerpes. Det har vært fremholdt at tap av borgerlige rettigheter (etter straffelovens § 29) som tillegg til straffen kan virke unødig strengt når den dømte senere oppfører sig godt, men allikevel i 10 år strykes av manntallet. Selv om dette unektelig kan forekomme, vil de fleste visstnok finne det uriktig om en mange ganger dømt tyv skulde ha rett til å stemme hvis han er på frifot ved et valg. Fanger som ikke har mistet de statsborgerlige rettigheter, har hatt adgang til å stemme i fengslene.

Det foran nevnte spørsmål om *et visst åndelig minstemål* som vilkår for stemmerett fortjener alvorlig overveielse.

Jeg er helt enig i at et *økonomisk minstemål* som vilkår for stemmerett er udemokratisk, men *jeg anser ikke politisk stemmerett som en av de «naturlige menneskerettigheter» som enhver har krav på*.

Alle er enig i at en borger må være voksen før han får stemmerett. Men når et menneske i hele livet blir stående på et barns utviklingstrin — f. eks. med en såkalt «*intelligensalder*» av 8, 10 eller 12 år ved evnemåling —, bør det ikke få stemmerett.

Det er en ansvarsfull gjerning å øve innflytelse på folkets fremtid gjennom de offentlige valg, denne rett bør bare normale borgere ha.

Jeg tilsikter en *statsborgerprøve* i 19—20 årsalderen, før innførelsen i manntallet. Den bør være *obligatorisk* for alle, den kan muligens mest praktisk finne sted under verneplikts-

eller arbeidstjeneste, men med særordning for de utjenstdyktige. Det bør fremlegges skolevitnesbyrd og holdes en skriftlig prøve med spørsmål om hovedpunktene i Norges forfatning, de viktigste rettsregler og landets historie; skjømmet bør kreve opplysning om de viktigste personalia og utdanning.

I øverste klasse i alle skoler bør disse spørsmål være utredet. Det trenges en *oppdragelse til demokrati*.

Hvor stor brøkdel av velgerne har lest grunnloven? Systematiske undersøkelser blandt rekruttene vilde visst gi et like merkelig innblikk i kunnskapsforrådet som erfaringene i Sverige og enkelte skoleundersøkelser i Norge.

(En slik statsborgerprøve vil også kunne gi materiale for psykologiske undersøkelser.)

Dette krav vil sannsynligvis vekke motstand, men kan den som har tenkt alvorlig over valgenes viktighet, nekte at det er rasjonelt?

Ved selv de enkleste offentlige stillinger kreves det eksamen eller andre garantier for skikkethet, og så skulde det ikke være rettmessig å kreve en viss kompetanse hos de borgere som velger folkerepresentasjonen?

Vil ikke således *kvalifiserte* velgere vise sig mindre på virkelige, mindre suggestible overfor agitasjonen, mer selvstendige overfor partimaskinene, mer kritiske overfor partiprogrammene, mer kresne overfor «valgflask»?

Selvfølgelig vil de som har stemmerett etter gjeldende lov, beholde den, — en lovendring vil bare gjelde dem som etterhånden rykker inn i velgerkorpset.

«Stemmerett er stemmeplikt», lyder et slagord som stadig innprentes før valgene.

Belgia innførte allerede i 1893 stemmeplikt.

Berlin («Udsigt» s. 77) opplyser: «Vælgere, der uden lovligt Forfald undlader at stemme — derimod kan de naturligvis afgive blank Stemme — straffes med Irettesættelse eller en lille Bøde paa 1 til 3 Frcs., der i Gensagelsestilfælde kan stige til 25 Frcs., men aldrig kan omsættes til Fængselsstraf. Denne Ordning, der har bragt Udeblivelsesprocenten ned til en [et?] rent Minimum, har i Belgien vundet en saadan Tilfredshed indenfor alle Partier, at der ved Revisionen i 1929 ikke rejste sig en eneste Indvending imod dens Bibeholdelse».

«Stemmeplikt indførtes efter belgisk Mønster i 1917 i Holland og er forøvrigt hjemlet i flere andre Lande, saaledes bl. a. i Czekoslovakiet og delvis i Svejts».

I et land med så store avstander og delvis tungvinte forbindelser som Norge kan stemmeplikt virke urettferdig, navnlig for kvinner som må forlate hjemmet. Da bør valget holdes på to dager så naboer kan hjelpe hinannen.

Mer logisk enn straff vilde det være at den som uten gyldig forfall uteblir fra stortingsvalget, mister stemmerett ved neste års kommunevalg.

Adler og Falsen foreslog allerede i 1814 stemmeplikt (§ 37, e: «Naar en Borger, uden lovligt Forfald, som af Valgforsamlingen selv bedømmes, er udebleven af denne, saa er hans Borgerret suspenderet indtil næste Valgforsamling»).

En del undlater å stemme fordi de er uenig med alle partier, andre fordi de overhodet ikke interesserer sig for politikk. Krever noen samfunnsinteresse at de skal tvinges til å stemme?

§ 51 i Eidsvollgrunnloven bød at «enhver skal, forinden han indføres i Mandtallet, offentligen til Thinge sværge Constitutionen Troskab». Som før nevnt bidrog denne bestemmelse til at ikke alle stemmerettskvalifiserte skaffet sig valgrett, av uvilje mot edsavleggelse eller for å slippe bryderiet med fremmøte. For edsnekternes skyld blev i 1889 tilføjet ordene: «eller hvis han ved Lov er fritagen for Edsaflæggelse, høitideligen tilsige». Eden eller løftet blev avskaffet i 1899, gjeninnførelse vil sannsynligvis ikke gjøre noen nytte.

Er *kontrollen* ved valget, navnlig i de større byer, så god at ingen kan snike sig til å stemme i en annens navn?

Hvis ordningen med *legitimasjonskort* blir opprettholdt, kan valgstyret kreve det forevist.

Mest tiltalende vil det være at enhver røstfører borger får en bok med portrett og personalia og plass for stempel ved hvert fremmøte til valg. I flere kantoner i Sveits og i Belgia sender øvrigheten velgerne et særlig legitimasjonskort som de skal avlevere ved avstemningen sammen med stemmesedlen (Berlin «Den danske statsforfatningsret», I, s. 376).

De neste spørsmål gjelder *valgordningen*.

Eidsvollgrunloven innførte *indirekte* valg, velgerne stemte på valgmenn, disse valgte stortingsmenn.

Så lavt som den politiske opplysning stod i 1814, var ordningen sannsynligvis dengang hensiktsmessig, men den blev efterhånden gjennomhullet ved forhåndsavtaler og til slutt med rette avskaffet 1905. *Direkte* valg stemmer utvilsomt best med demokratiske prinsipper. Men i 1905 innførtes *enmannskretser med flertallsvalg*, denne ordning gav en meget urettferdig fordeling av mandatene mellom partiene. Ifølge «Indstilling I fra den parlamentariske valgordningskommission», 1919 (s. 25) blev utfallet av valget i 1918 for hele riket:

	Stemmer		Mandater		Stemmer
	I alt	%	I alt	%	pr. mandat.
Høire og frisinne-					
venstre	207 500	31,54	51	40,5	4070
Landmandsforbundet	27 800	4,22	3	2,4	9270
Venstre og arbeider-					
demokrater	213 400	32,43	54	42,9	3950
Sosialdemokrater	209 300	31,81	18	14,2	11630

Så revolusjonær som stemningen blandt arbeiderne var dengang, vakte utfallet skrekk i de borgerlige partier, og ved grunnlovsendring i 1919 innførtes *forholdsvalg i flermannskretser*.

Derved er valgordningen blitt mer rettferdig, men fremdeles blir mandatfordelingen ikke matematisk nøyaktig i forhold til godkjente stemmer. Etter den før gjengitte statistikk var forholdet ved valget i 1936:

	% av alle godkjente stemmer	Mandater	
		Fikk	Tilkom ved riktig fordeling
Høire	21,3	36	32
Bondepartiet	11,5	18	17
Venstre	16	23	24
Arbeiderpartiet	42,5	70	64
Andre partier	8,6	3	13
I alt	99,9	150	150

Småpartiene blev mest forurettet, omtrent 77 % underrepresentert, høire blev overrepresentert med 12,5 % og arbeiderpartiet med 9,4 %. Utfallet var dog bedre enn i 1918.

Feilen skyldes at *mandatfordelingen* mellom byene eller fylkene innbyrdes *ikke svarer til folkemengdens fordeling*.

Norge har alminnelig, men *ikke like* stemmerett. Reglen «én mann én stemme» er langt fra gjeldende.

Forholdet er inngående statistisk utredet i den nevnte innstilling I.

For stortingsvalget i 1936 (Statistisk årbok for Norge 1938, tabell 257) har jeg regnet ut følgende tall:

	Røstføre 1936	Mandater	Røstføre pr. mandat.
Landdistriktene	1 219 730	100	12 197
Bydistriktene	522 175	50	10 444
Riket	1 741 905	150	11 613

Byene er litt overrepresentert, men særlig stor er forskjellen ikke. Ved nøyaktig fordeling skulde landdistriktene ha 105 og byene 45 mandater.

Men en undersøkelse av mandatfordelingen i de *enkelte* valgdistrikter viser en langt større ulikhet.

Her hitsettes bare 4 stikkprøver, ved utregningen av likelig fordeling er gjennomsnittstallet pr. mandat i hele riket lagt til grunn.

	Røstføre 1936	Mandater	Røstføre pr. mandat	Mandater ved likelig fordeling
Oslo	192 549	7	27 507	17
Bergen	67 900	5	13 580	6
Akershus fylke	153 052	7	21 865	13
Finnmark fylke	24 216	3	8 072	2

I enkelte stater vokser antallet av mandater med folke- mengden og varierer derfor, i andre stater er antallet fast. Norge har prøvet begge systemer (kfr. valgordningskommissionens innstilling I). Økning av representantenes antall volder praktiske vansker ved å skaffe plass (det engelske

underhus har ikke sitteplasser til alle!), og utgiftene til folke-representasjonen vokser. Det er ikke heldig at tallet er svært stort, men på den annen side blir — som professor Fredrik Stang i sin tid fremholdt — *mindre* partier vanskelig stillet, hvis deres få medlemmer skal gjennomarbeide alle sakene ordentlig.

Mot et stort antall taler det også at det er vanskelig å finne tilstrekkelig mange dyktige representanter.

Hovedsaken er dog ikke om tallet for Norge settes til f. eks. 120 eller 150, men at stemmene får såvidt mulig like stor vekt i alle valgdistrikter.

Det er ikke mulig å finne en *rettferdig* grunn til at Oslo og Akershus fylke har samme antall mandater, ti den politiske opplysning og innsikt hos velgerne er neppe gjennomsnittlig større i Akershus enn i Oslo.

I denne sammenheng ligger det nær å spørre om fordelingen mellom land og by etter grunnlovens § 57 bør opprettholdes.

§ 59 i Eidsvollgrunnloven foreskrev at bestemmelsene i de to foregående paragrafer om antallet av representanter skulde «gjelde indtil næste Storthing. Befindes det da, at Kjøbstædernes Repræsentanter udgjøre mere eller mindre end $\frac{1}{3}$ af hele Rigets, bør Storthinget, til Følge for Fremtiden, forandre disse Bestemmelser saaledes, at Kjøbstædernes Repræsentanter forholde sig til Landets, som 1 til 2, og bør Repræsentanternes Antal i det Hele ikke være mindre end 75 og ei større end 100».

Som fremholdt av valgordningskommisjonen (Indstilling I, s. 19 flg.) var dette forholdstall 1:2 opprinnelig til *fordel for byene*, ikke for landet. I 1815 var folkemengden i kjøpstæderne 78 200 og på landet 807 200, altså som 1:9. Byenes folke-mengde vokste sterkt, men enda er deres antall mandater litt for stort.

Reglen om forholdet 1:2 finnes nu i § 57 som altså egentlig med urette kalles «bondeparagrafen»: «Antallet af Repræsentanter fra Landdistrikterne skal stedse forholde sig til Antallet af Repræsentanter fra Kjøbstæderne som to til een».

Uttrykket «stedse» synes å ville låse dette forholdstallet fast for all fremtid, så det ikke kan endres selv om folke-mengdens fordeling blir en helt annen, — det skulde ligge et ufravikelig prinsipp i denne fordeling. Men som før sagt er det naivt å tro at en grunnlov kan fastslå noe for alltid.

Landdistriktene er ikke lenger så overveiende bondebygd som i 1814, det finnes mange bymessige strøk ved de større jernbanestasjoner, industristrøk og ladesteder som velger sammen med fylkene.

Utviklingen sletter mer og mer ut interesseforskjellen mellom by og land. De kjøpsteder som etter § 58 er slått sammen til valgkretser, har mindre interesser felles enn hver har med sitt oppland.

Jeg antar at delingen i by og landmandater bør sløifes. Enten kan man da la de to største byene Oslo og Bergen være egne valgkretser og slå de andre byene sammen med sine respektive fylker,

eller man kan la velgerfolket i hele riket velge hele Stortinget.

I første tilfelle vil den *ulike* stemmerett fortsette, man vil fra tid til annen måtte foreta omregulering av mandatfordelingen eller økning av mandatene, hvis uretten blir for opprørende.

I annet tilfelle gjennomføres *like* stemmeret og mandattallet kan holdes stabilt.

Like stemmerett er riktig fra demokratisk synspunkt. Allerede av den grunn foretrekker jeg den annen ordning, men jeg holder også på den fordi den forhåpentlig vil bidra sterkt til at Stortingets medlemmer vil føle, tenke og handle først og fremst som *riks-* og ikke som *distrikts-*representanter.

Nettopp dette vil sannsynligvis bli hovedinnvendingen mot en slik ordning, det vil bli hevdet at Stortingets medlemmer bør vareta hver sitt distrikts interesser, fordi de kjenner dets forhold best. Samme tankegang ligger til grunn for *bostedbåndet*.

Konsekvent gjennomført leder den til enmannskretser, fordi forholdet mellom representanten og hans velgere da blir mest intimt.

Men flertallsvalg i enmannskretser gir, som erfaring både i vårt og andre land viser, ofte en skrikende urettferdig fordeling, så et parti kan få stort flertall i nasjonalforsamlingen, skjønt bare et mindretall av velgerne har stemt på dets kandidater.

Er dette syn på representantene som fortrinsvis talsmenn for valgdistriktene riktig og gavnlig for statsstyret?

I selve begrepet «*nasjonalforsamling*» ligger at medlemmene skal ha for øie *hele folkets vel* og ved konflikt mellom lokale interesser og rikets interesser la hensynet til *helheten* veie mer enn hensynet til *delen*. F. eks. ved jernbanebygg eller veianlegg har kompromissene i Stortinget undertiden artet sig som uverdige «hestehandel», hvor distriktshensyn har ført til vedtak som ikke passet i en langsynt riksplen.

Representantenes binding til den enkelte valgkrets kan også påvirke deres stemmegivning gjennom en mer eller mindre bevisst baktanke på gjenvalget, ut fra partihensyn eller personlige hensyn. Representanter som blir valgt med stemmer fra velgere i hele riket, vil langt friere kunne følge sin overbevisning og ikke fristes til å handle efter ordet: «Skitt i Norge, leve Toten!»

De *lokale* interesser bør og kan varets av kommunestyrene og fylkestingene gjennom forestillinger til Stortinget, og så langt de stemmer med de felles interesser, bør Stortinget ta hensyn til dem, men ved kollisjon handle efter rikets interessen.

Et tredje hensyn taler også for «*riksvalg*»: det vil forhåpentlig høine representantenes *kvalitet*. Dette er *utvilsomt påkrevet* så vanskelige og ansvarsfulle avgjørelser som representantene har å treffe, avgjørelser hvor legmannsskjønnet ofte kommer til kort og sakkunnskapen bør råde. Demokratiets krise skyldes ikke minst at representantene delvis har vært *undermålere* med små kunnskaper og snever synskrets. Hvordan kan en representant som ikke forstår fremmede språk, følge med i utenlandsk presse og danne sig en selvstendig mening om utenrikspolitikk? Jeg har vært inne på tanken om en særlig kunnskapsprøve som vilkår for valgbarhet, det er jo merkelig at det ikke kreves noen garanti

for skikkethet for stortingsvervet* som ved alle offentlige stillinger. Men jeg har igjen oppgitt tanken av hensyn til at de best kvalifiserte kanskje vilde undlate å ta prøven enten fordi de vil slippe plikten til å motta valg eller fordi de vil undgå skumleri om å «gå med en stortingsmann i magen», — de politiske «strebere» vilde derimot nok melde sig. Problemet å sikre kandidatenes skikkethet kan altså dessverre neppe løses ved en slik statsprøve, men det synes å måtte være grunnet håp om at «*rikslisten*» kommer til å telle fler *personligheter over gjennomsnittet* enn tilfellet er under den rådende valgordning. Den opprinnelige mening med systemet er at representantene skal være folkets fremste personligheter, ikke dusinmennesker, men partivesenets skyggesider har ført til senkning av representasjonens intellektuelle og moralske nivå. Partimaskinen har, som det straks skal påvises, sterk innflytelse på *nominasjonen*, maktsyke førere og «bosser» foretrekker vekryggede, lydige partitravere.

Sterke personligheter vil imidlertid lettere fange hele folkets oppmerksomhet og derfor ha større utsikt til plass på en riksliste.

Alle viktige yrker bør være dyktig representert (*korporativ* mandatfordeling), det samme gjelder representasjon for *kvinnene*. Begge disse hensyn vil langt lettere enn nu kunne tilgodeses på en riksliste.

Castberg skriver (l. c. I, s. 263): «Når grunnlovens § 49 bestemmer at folket skal utøve den lovgivende makt «ved stortinget», er tankegangen den at de beslutninger som stortinget fatter under anvendelsen av flertallsprinsippet, må kunne betraktes som uttrykk for folkets vilje. Men for at stortinget skal kunne sies å representere folket, og stortingets vilje altså kunne oppfattes som folkets vilje, må stortinget være slik sammensatt at det best mulig representerer de forskjellige meninger og interesser innen folket. Som uttrykk for et faktisk forhold kan man ikke si at stortinget representerer folket, med mindre stortinget danner så å si et miniatyrbillede av folket selv. Den nu rådende valgordning, som er basert på forholdsvalgsprinsippet, tilsikter nettop å gjøre stortinget på denne måte til

* I en autorisert lærebok for gymnasiet, O. H. Jensenius «Samfundslære» (1930), stod det om stortingsvalg: «Det kreves ingen eksamen eller annen utdannelse, heller ikke kreves det at de (stortingsrepresentantene) forstår sig særlig på statssaker». Disse ord blev sløftet i en senere utgave.

et speilbillede av folket, derigjennem at de forskjellige politiske partier, som består innen folket, blir representert i stortinget i forhold til sin tallmessige styrke».

Minst like maktpåliggende som representasjon for *partiene* er representasjon for de viktigste *interesser*. Yrker som ikke ruver tungt tallmessig, kan ha så stor betydning for folkets velferd at de alltid bør ha minst en dyktig representant i Stortinget. F. eks. har Norge ca. 2500 leger, men *legestanden* burde alltid være godt representert i tinget. Det samme gjelder en rekke andre yrker. Overhodet bør representasjonsordningen ta hensyn til det samfunnsgavnlige og derfor rettmessige i kravet om en «*korporativ*» representasjon.*

Rent tallmessig kan Stortinget ikke være et «miniaturbillede» av folket, enkelte yrker må bli «overrepresentert», men som regel vil alle yrker ha tilhengere innen de større politiske partier så en overrepresentasjon av yrkene er mulig også ved en rettferdig fordeling mellom partiene.

Heller enn et «speilbillede av folket» bør Stortinget være et *idealbillede* av folket. Dets representanter bør stå over folkets gjennemsnittsmål.

Hensyn som disse kan lettest varetas gjennom rik valg på en riksliste.

Slike overveielser gjennom mange år har festnet hos mig den overbevisning at rik valg for en mindre stat som Norge er den beste form for en rettferdig demokratisk valgordning med et vidsynt, sakkyndig og handledyktig storting som resultat. I *store* stater vil sannsynligvis deling i flere valgdistrikter være nødvendig, gjennom tilleggsmandater kan man bøte på en urettferdig fordeling.

Enkelte — tekniske — spørsmål ved rik valgordningen blir omtalt i de spesielle motiver, den vil selvfølgelig kreve *ny valglov*.

Valgordningen bør allikevel i støpeskjeen når demokratisk styre gjeninnføres i Norge, og da blir det en viktig oppgave å *verne velgernes frihet mot partityranni*.

* Björnberg gir (l. c. s. 389) en oversikt over «Stortingets sociala sammensättning 1903—1936». I 1936 blev ikke en eneste lege valgt inn i Stortinget, men 6 partifunksjonærer.

Valgordningskommisjonen uttalte 1919 i sin «Indstilling III. Nomination» (s. 7):

«Til trods for lovgivningens taushet og utenfor dens ramme er efterhånden *partiet* blitt en institution i vort offentlige liv. Ved forholdsvalgsystemets indførelse anerkjender også lovgivningen partiet officielt og uforbeholdent som organ i statslivet. Det er klart at en sådan anerkjendelse gir partiet øket betydning, og overført på det praktiske politiske liv betyr dette større magt for partiets organer, væsenlig dets *ledelse*. Herved kommer imidlertid også *den enkelte vælger* i en anden stilling end den vor konstitution oprindelig forutsatte. *Partiet har reist sig mellem ham og valgurnen* [uthevet her], og det blir igrunden som medlem av en partiorganisation og gjennom denne at vælgeren utøver sin borgerret. En isolert vælgers stemme er i regelen ganske bortkastet. Under disse omstændigheder er det forståelig at forholdet mellem vælger og parti må komme under nøiere observation. Vælgeren i *partiet* blir et problem for statsmagterne ved siden av vælgeren i *staten*, fordi utviklingen og tilslut lovgivningen har knæsat begrepet *partiet i staten*».

Lovene om stortingsvalg og om nominasjon av 1920, med senere tilleggslover, tilsiktet en betryggende istandbringelse av de innregistrerte partiers offisielle valglister. Men lovgivningen tok ikke og kunde også vanskelig ta hensyn til den kjensgjerning at ethvert parti har langt færre innskrevne aktive medlemmer enn det antall velgere som stemmer på dets liste ved stortingsvalget. Men det er bare «partiets medlemmer» som efter nominasjonslovens § 5 har rett til å ta del i *partimøtet* og velge utsendinger til *nominasjonsmøtet*. Nominasjonsmøtet vedtar partiets offisielle valgliste. Stortingen av de velgere som stemmer på partiets valgliste, har ingen innflytelse på nominasjonen. Dette forhold gir adskillig sannhet til det beske uttrykk «stemmekveg» og gjør det «folkelige selvstyre» gjennom valgte representanter nokså *illusorisk*. Partiet har reist sig mellom velgerne og valgurnen, for å bruke valgordningskommisjonens treffende uttrykk.

Det legger også et sterkt bånd på velgernes frihet at valgloven (§ 13, 1, punkt e) uttrykkelig påbyder at et forslag til valgliste må for å kunne godkjennes «ikke ha kandidater felles med andre forslag».

De færreste velgere endrer navnene på stemmesedlene, men hvilket rettmessig hensyn taler mot at fremragende personligheter, uansett parti, kan bli oppstillet på flere partiers

lister hvis en utbredt opinion ønsker dem satt inn i Stortinget?

Efter min skeptiske innstilling overfor partivesenet vilde jeg se det som et vesentlig fremskritt om det kunde bli valgt inn i Stortinget flest mulig «partiløse» — riktigere: over partiene stående — overlegent dyktige personligheter med tillit hos folkets store flertall, men dette forutsetter at slike «enere» kan nomineres av flere partier eller av frittstående velgere. Ved rik valg kan velgere som vil stå utenfor partivesenet, foreslå en «partiløs» riksliste; den kan medta fremtredende personligheter innen forskjellige partier hvis vedkommende selv er villig.

Skulde en slik liste bli utarbeidet med inngående kjennskap til kandidatenes plass i almenhetens omdømme, vil «partimaskinene» kanskje undertiden få leie overraskelser.

Hvis riksrådet må foreslå en riksliste fordi intet brukbart forslag er fremsatt, bør den utarbeides efter strengt saklige, over partivesenet hevede hensyn, bare med valg av folkets beste krefter som formål.

Korrupsjonen i partivesenet i U. S. A. er velkjent og har ført til at lovgivningen har måttet gripe inn i valgforberedelsen for å hindre at uverdige kandidater blir tvunget inn på velgerne.

I vårt land trenges det især forholdsregler mot at partiførerne og partimaskinene faktisk avgjør nominasjonen. Den største vanskelighet ligger i det nevnte forhold at de fleste velgere ikke står i noe parti. Å gjøre stemmerett avhengig av at enhver velger har funnet sin bås, vilde være et utilbørlig inngrep i den personlige frihet, en selvstendig tenkende borger kan være enig i enkelte punkter i et partiprogram og i andre punkter i et annet program og bør derfor ha lett adgang til å stemme på dyktige forkjempere for hver enkelt sak i forskjellige partier (eller helst til å fremme en sak ved folkeavstemning).

Hele spørsmålet «velger — parti — stat» bør tas opp til en inngående prinsipiell undersøkelse. Her ligger som før fremholdt, en av grunnene til demokratiets krise:

Partivesenet kan føre til fåmannsvelde i et skindemokrati.

Bør velgerne ha rett til å gi representantene pålegg om å stemme på foreskreven måte i en viss sak, såkalt «imperativt mandat»?

Castberg (I. c. I, s. 326) uttaler:

«En nasjonalforsamlings medlemmer må betraktes som representanter for folket i sin helhet — ikke som representanter for befolkningen nettop i den valgkrets hvorfra hver enkelt er valgt. Dette prinsipp har fått uttrykk i den franske forfatning av 3. september 1791 og i en rekke senere forfatninger. Det er ikke uttrykkelig uttalt i den norske grunnlov, men må uten tvil betraktes som gjeldende også hos oss. Likeså litt som representantene rettslig kan betraktes som representanter for noen enkelt del av befolkningen, likeså litt kan de motta rettslig bindende direktiver om hvordan de skal utøve sitt stortingshverv» [uthevet her].

I Sverige er det uttrykkelig påbudt at «riksdagsmännen kunna i utövningen av sin befattning icke bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar».

I Danmark sier grunnlovens § 55: «Rigsdagsmændene er ene bundne ved deres Overbevisning og ikke ved nogen Forskrift af deres Vælgere».

Således bør det også være. Den representant som stemmer mot sin overbevisning, handler umoralsk, det bør aldri øves tvang mot et menneskes samvittighet. Hos oss truer faren imidlertid ikke så meget fra velgerne som fra voterings tvangen innen partigruppene. Under rik valg vil imperativt mandat fra velgerne ikke kunne forekomme.

Grunnlovens regler om valgbarhet innskrenker også velgernes frihet i karingen av representanter. Det er derfor grunn til å drøfte om disse regler stemmer med demokratiske prinsipper, navnlig med folkesuvereniteten. Især gjelder dette bostedbåndet.

Hvis under den hittil gjeldende ordning en stortingsmann flytter fra valgdistriktet (f. eks. fra Oslo til Aker), kan han ikke gjenvælges i sin tidligere valgkrets om hans gamle velgere aldri så meget ønsker det. Her legger altså grunnloven bånd på det «suverene» velgerfolks frihet. Den eneste undtagelse fra bostedbåndet gjelder statsminister og statsråder. For tidligere medlemmer av regjeringen blev bostedbåndet opphevet 1884, for fungerende 1905.

Den parlamentariske valgordningskommisjon behandlet spørsmålet i sin «Innstilling VI. Bostedsbaandet» 1920. Her finnes en inngående historisk oversikt over de mange tidli-

gere forslag om en lempning eller opphevelse av bostedbåndet, helt fra 1842 av. Bl. a. har det for dem som en gang har vært valgt til Stortinget, vært foreslått fritagelse efter samme regel som for statsrådene, men alle forslag har strandet. En av motgrunnene har vært at det ikke har vist sig noen fremtredende uvilje hos velgerne mot denne innskrenkning av deres valgfrihet, men denne innvending er det skjære vrøvl, opphevelse av bostedbåndet vil ikke tvinge velgerne til å velge representanter utenfor valgdistriktet, men bare stille dem fritt.

Kommisjonens *flertall* (Aaen, Aarrestad, Castberg, Magnus Nilssen og Scheel) uttalte sig for opphevelse av bostedbåndet; av deres begrunnelse hitsettes (s. 18):

«Den betragtning som reformens talsmænd har gjort gjeldende, og som ogsaa nærværende kommissions flertall tillægger avgjørende betydning, er hensynet til vælgerens frihet til at utkaare de personer til sine repræsentanter som de selv maatte anse mest skikket dertil, og at vælgerens rett hertil ikke bør begrænses ved lovbestemmelser. Vort offentlige liv er ikke tjent med en ordning som paa grund av vilkaarlige baand paa vælgerens frihet i utøvelsen av deres stemmerett, kan utelukke fremragende dyktige mænd og kvinder fra valg til Stortinget.

Ogsaa hensynet til at den enkelte for stortingshvervet særlig kvalifiserte borger ikke ved vilkårlige bostedsbaand bør hindres fra at faa anvende sine evner i det offentlige liv paa den plads hvor det best kan ske, maa tillægges betydning, selv om dette hensyn maa stilles i anden række». Også endringen av valgordningen talte for opphevelsen. «Denne valgordnings princip og grundlag er at det gjælder om at skaffe et saa korrekt udtrykk for vælgerens vilje som mulig. — Men det stemmer ikke hermed at opretholde en saadan vilkaarlig begrænsning av vælgerens frihet og ret som ligger i et lovforbud mot at velge til repræsentanter personer som vælgerne selv maatte finde bedst skikket til at være deres tarv, men som ikke bør indenfor bestemte geografiske omraader. Det er i virkeligheten inden sit omraade en umyndiggjørelse av vælgerne, som aller mindst stemmer med den nye valgordning».

Kommisjonens *mindretall* (formannen Jacobsen og Skaar) kunde «ikke tilraade bostedsbaandets avskaffelse for tiden». Dette motivertes med hensyn til den historiske utvikling, landets særlige forhold m. m. «Ingen praktisk brukbar valgordning formaar at skaffe vælgerne frihet til uten begrænsning av lovbestemmelser at utkaare sine repræsentanter. — En konsekvent avvisning av alle lovbaand paa valgretten maatte da føre til at landet blev en eneste valgkreds, hvor enhver vælger med sin stemmeseddel kunde faa øve indflydelse paa landsvalget i dets helhet. Dette vilde imidlertid ikke være praktisk politikk, ihvert fald ikke hos os. En saadan til-

synelatende frihet for vælgerne vilde i virkeligheten betegne deres ufrihet under en sterkt centralisert partiledelse».

Opphevelse av bostedbåndet er selvfølgelig mulig uten en slik følge.

Mindretallet fremholdt videre: «I et folkestyret land som vort vilde bostedsbaandet forlengst været feiet væk, dersom vælgerne hadde følt det som en umyndiggjørelse. Man staar her overfor en institution, som har sin sterke rot i vor historie og i vort folks praktiske sans, og mindretallet har overveiende betænkeligheter ved at tilraade nogen forandring i et forhold, som saa umiddelbart vedrører valgene og vælgerne, saalænge vælgerne ikke har tat greit standpunkt for forandringen». Som alt sagt vil det jo stå vælgerne fritt vedblivende bare å velge representanter fra valgdistriktet!

Kommisjonen hadde anmodet professor i statsrett *Morgenstierne* om en utredning (l. c. s. 33—37). Fra den hitsettes:

«Den hos os gjældende regel, at valgbarhet som medlem av nationalforsamlingen regelmessig er betinget av bosted inden valgdistriktet, er temmelig sjelden i andre lands forfatninger. Hertil kan nemlig ikke regnes den i enkelte forbundsstater (saaledes i Amerikas Forenede Stater og det tyske rike, derimot ikke i Schweiz) gjældende begrænsning av valgbarheten til vedkommende ledstats egne borgere. Ti vistnok virker dette for smaa ledstater, som alene sender 1 eller 2 repræsentanter, praktisk talt væsentlig som et bostedsbaand. Men det har dog sin særlige begrundelse i valgdistriktets egenskab av stat. Et virkelig bostedsbaand kjender man derimot for begge legislaturens kamre i flere av den nordamerikanske unions ledstater, navnlig de ældre forfatninger som Massachusetts' og Illinois'. Likeledes ved landstingsvalgene i Danmark og valgene til riksdagens 2det kammer i Sverige. I vor grundlov optoges bostedsbaandet efter den franske forfatning av 1791». Dengang kunde ordningen passe til landets forhold, men disse er «nu helt forandret. — Det hele land er saa at si blit et stort politisk fællesmarked eller en fælles politisk kampplads, hvor samtlige politiske partier gjennom sine centrale og lokale organisationer fører sine tropper frem og søker at skaffe sine ledende mænd ind i tinget. Om disse ledende mænd er fra den ene eller den anden kant av landet spiller en mindre rolle». Velgerne bør ikke «hindres i at skaffe sig en landskjendt politiker som sin repræsentant», og de politiske partier bør ikke «hindres i at faa sine ledende mænd ind i tinget. Løsningen maa derfor antages at ville bidra til at hæve Stortingets dyktighetsnivå, hvad der selvfølgelig er av stor betydning for et sundt statsliv».

Man skal merke sig at bostedbåndet er «temmelig sjelden i andre lands forfatninger» (*Morgenstierne*). Regelen i demokratiske land er at en som oppfyller de andre vilkår for valgbarhet, kan stilles som kandidat og bli valgt i hvilket som helst valgdistrikt.

Ved *riksvalg* skulde spørsmålet falle helt vekk, men jeg foreslår å gå en *mellemvei* for å imøtekomme fordringen om

representantenes lokalkjennskap. Visstnok vil det neppe være synderlig fare for at noe parti skulde våge å foreslå en riksliste uten representanter fra alle landsdeler, men som særlig garanti kan det påbys bostedbånd for en viss del av Stortinget. Jeg har tenkt mig følgende ordning. Antallet av mandater fastsettes til 120, hvert fylke skal i det minste få 3 innen fylket boende representanter. Regnes Oslo og Bergen som egne fylker, har Norge 20 fylker, — for 60 representanter, halvparten av Stortinget, vil det altså være et bostedbånd, dog således at også de velges av hele folket. Ved denne ordning sikres det at alle fylker er representert ved lokalkjente personer, men disse må tillike være landskjente. Herved avsvækkes den innvending at distriktene ved riksvalgordningen vil miste talsmenn i Stortinget for sine særlige interesser. Som eksempel kan forholdet utregnes for *Finnmark*, landets største, men folkefattigste fylke. Det har nu tre tingmenn fra landdistriktene, for dets kjøpsteder og kjøpstedene i Troms og Nordland velges tilsammen fire tingmenn, — regner man at 1 av disse er bosatt i en Finnmarksby, blir det i beste fall for Finnmark 4 der bosatte tingmenn av 150, 2,7 %. Ved den her foreslåtte ordning vil Finnmark være sikret minst 3 i fylket boende tingmenn av 120, — 2,3 prosent, men har fylket fler særlig kvalifiserte kandidater, kan tallet bli større.

Dette eksempel viser hvor lite hold det er i frykten for at distriktsinteressene skal bli forsømt ved riksvalgordningen.

Av de andre vilkår for valgbarhet kan særlig *aldersgrensen* fortjene omtale. Eidsvollgrunnloven fastsatte den ennugjeldende bestemmelse i § 61: «Ingen kan vælges til Repræsentant medmindre han er 30 Aar gammel og har i 10 Aar opholdt sig i Riget».

Aldersgrensen for valgbarhet er oftest høiere enn for valgrett som enslags «konservativ garanti».

I *Sverige* er aldersgrensen for valgbarhet 35 år til første kammer, 25 år til annetkammer.

I *Danmark* er aldersgrensen ens for valgrett og valgbarhet, 35 år til landstinget, 25 år til folketinget.

Reglen er grei, men hvis aldersgrensen for valgrett i Norge senkes til 21 år, vil mange finne denne alder urimelig lav for valgbarhet.

Praktisk viktig er spørsmålet neppe, navnlig ikke ved riksvalg. En ganske ung borger vil såre sjelden ha vunnet hele folkets tillit.

Det vil ikke være noen fare hverken ved å fastholde den hevdvundne aldersgrensen 30 år eller ved å sette den ned til stemmerettsalderen.

Efter grunnlovens § 62 er ikke valgbare «de Tjenestemænd som ere ansatte ved Statsraadets Kontorer eller Hoffets Betjente og dets Pensionister» og heller ikke «Tjenestemænd, som ere ansatte ved Diplomatiets eller Konsulatvæsenet». Utestengningen av hofffunksjonærer skyldes opprinnelig frykt for påvirkning fra Kongen, en frykt som nu er grunnløs, — det vil ikke ha noen praktisk følge om bestemmelsen bortfaller. Forbudet mot valg av departementsfunksjonærer skyldes sagtens opprinnelig Eidsvollgrunnlovens skarpe skille mellom den lovgivende og den utøvende makt.

Castberg (l. c. I, s. 282) anfører om utelukkelsen av disse to grupper: «Grunnen til at disse personer ikke kan velges til stortingsmenn, er at de må forutsettes som almindelig regel å stå i et slikt avhengighetsforhold til kongen eller statsrådet at de ikke vilde kunne utføre stortingshvervet i full uavhengighet».

For departementale tjenestemenn kan det snarere innvendes at det ikke vilde være heldig om de i tinget opponerte mot sin chef, — efter norsk mentalitet er dette sannsynligere enn servilitet.

Spørsmålet var aktuelt da veterinærdirektør *Malm* var oppstillet som kandidat i Oslo, — han tok formelt avskjed for å bli valgbar og blev valgt.

Så mange dyktige folk som det under normale forhold finnes i regjeringskontorene, kan forbudet mot deres valgbarhet være ubillig, men stor praktisk vekt har det neppe.

Av rent prinsipielle hensyn foreslår jeg å forbyde valg av *høiesterettsdommere*: de tilhører den dømmende makt, og de kan få sæte i riksretten. Hvis en høiesterettsdommer som representant har plass i Odelstinget, vil han være ugild som medlem av riksretten. I *Sveits* kan efter forfatningens § 108 medlemmer av «Bundesversammlung» ikke samtidig være medlemmer av «Bundesgericht» (høiesterett). *Island*

har en tilsvarende bestemmelse, men i *Danmark* er høiestrets medlemmer valgbare til begge ting, skjønt de er selvskrevne medlemmer av riksretten, og folketinget har tiltalerett i riksrettssaker overfor ministrene (*Berlin* «Den danske statsforfatningsret» I, s. 354).

*

Voteringsvang for partigruppene i Stortinget og *kabinettspørsmål* kan både krenke samvittighetsfriheten og føre til vedtak i strid med flertallets virkelige mening. Disse forhold er omtalt tidligere.

Det viktigste gjenstående spørsmål gjelder *ett- eller tokammersystem*.

Ordningen med «overhus», «senat», «førstekammer» o. s. v. var opprinnelig tenkt som en *konserverativ garanti*, og adkomstreglene (arvelig adel til overhuset, oppnevning ved regenten, endog for livstid, valg bare ved de mest velstilte borgere o. s. v.) var til fordel for overklassen. Kampen mellom de to kamre har alltid hatt til formål å sikre «underhus», «annetkammer», «folketing» o. s. v. den største innflytelse, fordi dets medlemmer blev valgt enten ved en mer utvidet eller alminnelig stemmerett. Denne kamp har sinket utviklingen og slitt opp megen energi som kunde vært brukt med større nytte til praktisk reformarbeide under ettkammersystem.

For denne kamp er Norge blitt spart fordi Eidsvollgrunnloven innførte et blandet system: alle representanter velges efter de samme regler, men Stortinget selv deler sig i Odelsting og Lagting. Den bataviske (hollandske) republikks forfatning av 1798 var forbilledet for denne merkelige, sjelden brukte mellomform mellom ett- og tokammersystem. Den kom inn i Eidsvollgrunnloven fra Adlers og Falsens forslag, men på en annen måte enn de tenkte sig, de vilde nemlig at «*Lagmandsting*» og «*Odelsting*» skulde arbeide adskilt som to kamre, og at «*Lagmandstinget*» efter det første stortingsvalg skulde fornyes gradvis, med en tredjedel hvert annet år, så alle «lagmænd» kom til å sitte i 6 år når ordningen var kommet helt i sving.

I riksforsamlingen stod det kamp mellom tilhengere av et eller to kamre, og det rådet stor uklarhet om hvordan arbeidsfordelingen mellom Stortinget som helhet og dets to ting skulde være. Tokammersystemets ivrigste motstander, Nicolai Wergeland, skrev efter avgjørelsen 11. mai 1814 i sin dagbok, at «*Tvillingerne Odelsting og Lagting (Ole og Lars)* allerede paa deres Fødselsdag vare til Besvær, og at vi til i Dag skulde have betænkt os paa, hvorledes de dem ved § 81 tilfaldne Arvedele skulde skiftes imellem dem. Men da vi kom sammen i Dag, vare vi lige kloge og decreterede derfor, som vi pleie: *Lad dem om det!*»

På det overordentlige storting høsten 1814 var det 13. oktober strid om arbeidsfordelingen, men *Christie* fikk innført den ordning som senere i det vesentlige har vært overholdt: Stortinget behandler de fleste saker som et felles kammer, men almindelige lover behandles først i odelstinget, så i lagtinget, odelstinget gjennomgår regjeringsprotokollene og har anklagemyndigheten, lagtinget tar del i riksretten.

Er det rimelig å fastholde denne halvannetkammerordning? At den har alderens patina er ikke tilstrekkelig grunn, langt viktigere er spørsmålet om den stemmer med demokratiske prinsipper og om den er praktisk nyttig.

Alle stortingsmenn er valgt på like vilkår og bør derfor være *likestillet* i rettigheter og plikter.

Efter grunnlovens § 73 skal lagtinget være en fjerdedel av Stortinget, men da representantenes tall ikke alltid er delelig med 4, kan dette ikke gjennomføres matematisk nøiaktig. Av det nugjeldende antall 150 sitter 38 i lagtinget, 112 i odelstinget.

Efter grunnlovens § 76 har bare odelstingets medlemmer «*lovinitiativ*», rett til å fremsette lovforslag. I praksis vil et medlem av lagtinget alltid kunne få et lovforslag antatt til fremsettelse ved et medlem av odelstinget, men denne bestemmelse gir dog odelstingsmedlemmene en forrett.

Større praktisk betydning kan det få at et flertall i odelstinget kan hindre vedtagelsen av et lovforslag som det er flertall for i hele Stortinget. Hvis 50 i odelstinget og 30 i lagtinget er enig i et lovforslag, er det i Stortinget 80 for og

70 mot det, men i odelstinget stemmer 62 mot det og hindrer således forslaget i å nå lagtinget.

Bare odelstinget gjennomgår regjeringsprotokollene og har anklagemyndighet overfor regjeringen. *Odelstingets medlemmer har altså unektelig flere rettigheter og større innflytelse enn lagtinget.** Dette er udemokratisk.

Delingen *sinker arbeidet* ved dobbeltbehandling med debatt i begge ting, ved uoverensstemmelse mellom dem endog flere gangers behandling av samme sak. Undertiden har lagtingsrepresentantene litet arbeide, mens de venter på odelstingbehandlingen.

Både prinsipielle og praktiske hensyn taler efter mitt skjønn for overgang til *rent ettkammer*, med tre gangers lesning av lovforslag. (Følgen for *riksrettordningen* omtales i neste avsnitt.)

Grunnlovens § 73 foreskriver at «intet af Thingene kan holdes, medmindre mindst Halvdelen af dets Medlemmer ere tilstede. Dog kan ikke Grundlovsforslag behandles, medmindre to Trediedele af Stortingets Medlemmer ere tilstede».

Denne ordning gir ikke sikkerhet for at det står et flertall av *samtlig*e medlemmer bak ethvert stortingsvedtak.

Det har sannsynligvis undertiden hendt at et knepent flertall i et dårlig besøkt møte har vedtatt f. eks. en bevilgning som det ikke vilde vært flertall for i fulltallig møte. Dette er prinsipielt uriktig.

Bak ethvert vedtak bør det stå et flertall av *samtlig*e medlemmer. Dette kan formodentlig sikres ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden, kanskje således at *debatt og votering skilles ad*, — det er nok at vel halvdelen hører på debatten, men alle som ikke har lovlig forfall, plikter å delta i *voteringsmøter* hvor det stemmes i sak efter sak uten adgang til debatt. Votering vil som regel kunne utsettes til

* En så fremtredende politiker som Ketil *Motzfeldt* blev i 1880 «mot sin bestemte vilje tvunget inn i lagtinget, fordi han var Johan Sverdrup og Steen til særlig besvær under odelstingdebatten» (*Gjerløw* l. c. I, s. 138). Et medlem av lagtinget blev så ivrig at han bad om ordet da han hørte på en forhandling i odelstinget!

Stortingstidende er trykt, så alle kan ha lest debatten om de ønsker det.

Bestemmelsen i § 73 kan i opprørte tider med sterke parti-motsetninger bli misbrukt til *obstruksjon*. Et parti som teller en tredjedel av representantene, kan ved å streike hindre behandlingen av grunnlovsforslag, — ja, hvis det er en del lovlig forfall i andre partier, vil et enda mindre parti kunne lamme Stortingets forhandlingsevne. Fristelsen til denslags midler vil bli langt mindre hvis det åpnes mindretallet lovlig adgang til å innanke vedtak i en omstridt sak for velgerne ved folkeavstemning. Forholdsregler mot obstruksjon bør finnes i forretningsordenen.

Grunnlovens § 35 bestemmer at «Stridigheder om Stemmereg afgjøres af Valgstyret, hvis Kjendelse kan indankes for Stortinget», og § 64 at «de valgte Repræsentanter forsynes med Fuldmagter, hvis Lovlighed bedømmes af Stortinget».

Dette er *rettsspørsmål* som bør avgjøres av en domstol, så alle politiske partihensyn holdes utenfor.

Dette er ordningen i England. *Berlin* («Udsigt over Forfatningsudviklingen» s. 30) opplyser: «I 1868 opgav Underhuset sit gamle under Kampen med Stuarterne tilkæmpede Privilegium, selv alene at prøve Gyldigheden af sine Medlemmers Valg.

Omtvistede Valg afgøres nu af en af Underhuset uafhængig Domstol, bestaaende af to Dommere fra Retterne i London».

I Norge bør avgjørelsen henlegges til et utvalg av Høiesterett.

Lovbehandlingen i odelsting og lagting har ikke alltid hindret uheldige vedtak, det har vært gjort lovtekniske feil, med brudd på den logiske sammenheng i selve loven eller med kollisjon med andre lover, eller det kan ha vært brukt dårlig språk, upresise og tvetydige uttrykk.

I Sverige blev det i 1909 opprettet et *«lagråd»* som består av tre høiesterettsdommere og et lovkyndig medlem av regjeringsretten, det har til oppgave å uttale sig om de lovforslag Kongen forelegger det.

Jeg finner det påkrevet at *alle* lovforslag, hvad enten de foreslås av regjeringen eller av Stortingets medlemmer, skal forelegges et av Høiesterett valgt *lovråd* til prøvelse av dets overensstemmelse med grunnloven og dets lovtekniske brukbarhet.

Forandringer under behandlingen i Stortinget bør også kunne forelegges lovrådet. «Benkeforslagene» kan under tiden bryte tankegangen i loven.

OMORGANISASJON AV RIKSRETTE

Under parlamentarisk statsskikk vil det sjelden være påkrevet å sette medlemmer av regjeringen under riksrett, — det hendte dog i Norge 1926 (Abraham Berge), og adgangen bør holdes åpen. Avskaffes parlamentarismen, må det selvfølgelig kunne reises anklage ved riksretten.

Hvor sterkt man enn fremhever at riksretten er en *politisk* domstol, bør dens sammensetning og arbeidsmåte fastsettes efter *almengyldige rettsprinsipper*, ellers er den ikke en «rett» og kan ikke felle dom i «rettens» navn.

Som av *Castberg* (l. c. I, s. 413—414) fremholdt er grunnlovens regler om riksretten påvirket både av *engelsk-amerikansk* rett hvorefter underhuset, henholdsvis representantenes hus, har anklagemyndigheten og overhuset, henholdsvis senatet, domsmyndigheten, og av den *svenske* ordning hvor efter riksretten består av dommere og visse andre embedsmenn. *Berlin* («Udsigt» s. 98) uttaler at den svenske riksrett «har en høyst ejendommelig Sammensætning, idet den bestaar af en Række Dommere og høje Forvaltningsembetsmænd, deriblandt ogsaa Cheferne for den i Hovedstaden forlagte Del af Hæren og Flaaden». Riksdagens kamre står altså helt utenfor riksretten.

I Norge sammensettes riksretten av medlemmer av lagtinget og høiesterett i forholdet 2:1, og lagtingets president har forsetet.

I *Danmark* bestemmer grunnlovens § 66: «Rigsretten bestaar af de ordentlige Medlemmer af Landets øverste Domstol og et tilsvarende Antal af Landstinget blandt dets egne Medlemmer paa 4 aar valgte Dommere. — Retten vælger selv sin Formand af sin Midte».

Berlin (Den danske Statsforfatningsret, I, s. 328) opplyser at Landstingets medlemmer av riksretten siden 1902—03 velges ved forholdstallsvalg.

I Danmark kan kongen la ministrene tiltale for riksrett for deres embedsførsel (grunnlovens § 14) og med folketingets samtykke også andre for statsfarlige forbrytelser (§ 67).

I *Finnland* består riksretten (*Berlin* «Udsigt» s. 114) av høiesteretts president som formann, den høieste forvaltningsdomstols president, presidentene for landets hofretter (overretten), en juridisk professor fra universitetet i Helsinki og seks av riksdagen valgte medlemmer.

I Norge, Danmark og Finnland er således riksretten sammensatt både av fagdommere og legdommere som velges innen nasjonalforsamlingen, men *bare i Norge er legdommerne dobbelt så mange som fagdommerne*. Dette forhold forverres ytterligere ved at det ikke er påbudt at lagtingets dommere skal velges efter forholdstallsvalg som det nu er sedvane i Danmark. Norge har det motbydelige begrep «*Riksrettsflertall*», det vil si at et parti er så sterkt i Stortinget at det kan besette hele lagtinget utelukkende med sine egne tilhengere og allikevel ha flertall i odelstinget. Da lagtinget utgjør en fjerdedel av Stortinget, må partiet ha minst 63 % av mandatene. Denne fremgangsmåte brukte venstre i 1883 for å sikre sig flertall i riksretten mot Selmers ministerium. Ved valget i 1882 fikk venstre 42 881 stemmer, 60,1 % av stemmene, høire og centrum 28 411, 39,9 %, men venstre fikk 83 mandater av dengang 114, 72,8 %, og høire 31, 27,2 %. Venstre blev sterkt overrepresentert og fylte lagtinget med 29 venstremenn og hadde allikevel flertall i odelstinget med 54 mot 31 (*W. Keilhau* l. c. s. 118).

Denne ordning, som tilsiktet en fellende dom i riksretten, var et brudd på det for en levende rettsfølelse selvfølgelig prinsipp at dommere skal gå til rettsforhandlingene uten forut festnet standpunkt til skyldspørsmålet.

Hvis rent ettkammersystem innføres, må riksretten omorganiseres.

En ordning med utelukkende fagdommere vilde stemme best med det prinsipielle skille mellom den lovgivende og den dømmende makt, men vilde sagtens i manges øine være

et for stort brudd med den i 1814 innførte ordning, og jeg erkjenner villig verdien av historisk sammenheng hvor det gamle ikke er uriktig eller skadelig. Men den store overvekt for stortingsdommerne gir retten en utilbørlig politisk karakter. Jeg foreslår følgende ordning som ligger nær opp til den danske.

Det første storting efter nytt valg velger et antall representanter, svarende til antallet av fast utnevnte høiesterettsdommere, til dommere i riksretten. En tredjedel av Stortingets samtlige medlemmer kan kreve forholdsvalg. Dette utvalg deltar ikke i forhandlingene hvis det blir spørsmål om riksrettsanklage.

Selv om den parlamentariske statsskikk avskaffes, vil det visstnok sjelden bli holdt riksrett, men for alle tilfellers skyld bør det fastslås en ordning som bedre enn den nuværende stemmer med almindelige rettsprinsipper og hindrer misbruk av retten som politisk maktmiddel.

I Danmark kan som nevnt også *Kongen* reise riksrettsanklage; som nærmere utviklet i de spesielle motiver foreslår jeg bare at Kongen kan *foreslå* for Stortinget å reise tiltale ved riksretten.

DEN DØMMENDE STATSMAKT

Under det monarkiske enevælde er hele statsmakten prinsipielt samlet hos kongen, men selvfølgelig kan han ikke personlig avgjøre alle saker og må derfor delegere en viss myndighet til de forskjellige instanser av embedsverket, men dets medlemmer fra de høieste til de laveste er alle kongens tjenere og ansvarlige nedenfra oppover til ham som den øverste jor-diske topp; kongen selv er bare «ansvarlig for Gud» av hvis «nåde» han har fått sin makt. Under dette system er det nok forskjellige *statsorganer*, men bare *en udelt statsmakt*. I *protestantiske* stater er kongen også kirkens overhode, den høieste biskop («summus episcopus»), — i romersk-katolske stater søkte *paven* i sin egenskap av «Guds stattholder på jorden» å hevde sig som mellemeledd mellom de kristne fyrster og Gud, med rett til å avsette dem og løse undersåtten fra troskapseden. Salvingen i kirkene var det symbolske uttrykk for denne kirkens overhøiethet som formidler av «Guds nåde», hvorved den salvede fyrstes person blev «hellig». Da kongene i protestantiske stater ikke anerkjente denne tankegang, var det ulogisk at salvingen ved en biskop i kirken blev opprettholdt.

I enevoldsstaten er også lovgivningen og domstolene i prinsippet underlagt kongens vilje. Dette var uttrykkelig uttalt i Danmark — Norges grunnlov Kongeloven.

Berlin («Den danske Statsforfatningsret», II, s. 314) karakteriserer forskjellen mellom domstolenes stilling i en stat med fri forfatning og i enevoldsstaten således:

Når den danske grunnlovs § 2 «uttaler, at den dømmende Magt er hos Domstolene, saa er det — — netop Hovedhensigten hermed at slaa fast, at Domstolene, naar de dømmer, handler som et selvstændigt, af de

øvrigte øverste Statsorganer og særlig af Kongen og Regeringen uafhængigt øverste Statsorgan. Derved stilles Domstolene efter Grundloven i skarp Modsætning til Domstolene under Enevælden.

Thi efter Kongeloven af 14. November 1665 var Kongen som Eneinde- haver af al høieste Magt og Myndighed i Landet ogsaa den øverste Ud- øver af al Doms- og Domstolene var derfor kun at betragte som hans Organer og Dommerne kun som hans «Betjente», som han kunde indsætte og afsætte efter Behag, jfr. Kongelovens §§ 2, 4 og 7. Og vel trængte nu efterhånden den Grundsætning igennem, at Kongen ikke burde blande sig i Retsplejen, men overlade denne til de beskikkede Domstole, Kongens personlige Deltagelse i Retsplejen var derfor allerede længe før Enevæl- dens Ophør blevet indskrænket nærmest til en ren Form, bestaaende bl. a. i, at Højesterets Stævninger og Domsakter udfærdigedes i Kongens Navn og under hans Segl, at Parterne for Højesteret skulde rette deres Tale til Kongen, enten han var der tilstede eller ikke, og at Kongen selv aabnede Højesterets aarlige Samling paa højtidelig Maade (red Herredag ind). Men retligt bestod ligefuldt Kongens Myndighed til, om han vilde, at gribe ind i Retsplejen, selv afsige Dom eller kassere afsagte Højesteretsdomme, og denne Kongens Myndighed kunde til Tider ikke undgaa at virke skadeligt ind paa Dommernes Frihed.

Note s. 315: «Naar Kongen selv var tilstede i Højesteret, afsagde han selv alene Dommen, — — men faktisk skete dette ved at Kongen befalede, at Dommen skulde afsiges efter de fleste Stemmer».

I *Danmark* bortfalt kongens domsmyndighet ved grunn- loven av 1849, og høiesteretts dommer utferdiges ikke mer i kongens, men i høiesteretts eget navn.

I *Sverige* blir dommene fremdeles gitt i kongens navn: «Alla högsta domstolens och regeringsrättens beslut utfärdas i konungens navn och med dess höga underskrift eller under dess sekret» (segl).

Derved blir den dømmende makt i Sverige formelt under- lagt den utøvende makt.

I Norge blev det, særlig efter 25. september 1940, gjort de alvorligste inngrep i dommernes uavhengighet av okkupa- sjonsmakten og de av den til «ministre» (først «kommissar- iske statsråder») utnevnte norske statsborgere.

Høiesterettsdommere blev fengslet, dommere avsatt, høie- steretts adgang til å prøve forordningers overensstemmelse med grunnloven underkjent, tusener av norske borgere feng- slet eller satt til tvangsarbeide uten rettsvern og uten adgang til forsvarer, deportert til Tyskland, pint — også av norsk politi — under forhør, endog med døden til følge, helt sakes-

løse borgere blev fengslet som «gisler», kommuner blev ilagt svære bøter, formuer blev konfiskert, hus brent, allerede opptjent lønn nektet utbetalt o. s. v. o. s. v. Med ett ord: borgerne blev *rettløse*.

Denne lidelsestid har gitt folket en dyr lærdom om vel-signelsen ved å leve i en *rettsstat* hvor den dømmende makt er uavhengig av den utøvende og den lovgivende makt, bundet alene av loven og sin samvittighet.

Derfor er det viktig å undersøke om denne uavhengighet allerede er trygt forankret i forfatningen eller om ytterligere garantier er påkrevet.

Det første spørsmål blir da om høiesterett er en selvstendig statsmakt som prinsipielt ikke er underordnet hverken den utøvende eller den lovgivende statsmakt, men på sitt kompetanseområde er like suveren som de to andre på sine.

Tross grunnlovens klassiske tredeling synes det ikke å ha gjennomtrengt almenhetens oppfatning at *høiesterett* bør anses som *sideordnet* med de andre statsmakter. Forholdet blir også uklart ved at dens medlemmer utnevnes av Kongen som andre embedsmenn, ti det er unektelig eiendommelig at én statsmakt velger medlemmer av en annen statsmakt. Saken vilde være klar hvis de røstføre borgere *valgte* høiesterett som de velger Stortinget. Valg av dommere finner, som før nevnt, sted i enkelte kantoner i *Sveits*, likeledes i de fleste av enkeltstatene i *U. S. A.* *Berlin* («Udsigt» s. 149) opplyser:

«Den *dømmende* Magt er hos egne Statsdomstole med en øverste Statsdomstol i Spidsen. Kun i faa Stater udnævnes de af Guvernøren eller af Lovgivningsmagten; ellers fremgaar de altid af direkte Folkevalg. Kun i 3 Stater udnævnes de paa Livstid, iøvrigt ansættes de kun for en vis begrænset Tid, fra 6, 8 eller 12 til 21 Aar, saaledes at Medlemmerne af de højere Domstole oftest vælges paa længere Tid. Skønt deres Valg i Almindelighed sker efter politiske Linjer, nyder de dog som Regel større Ansæelse end Lovgiverne og optræder da ogsaa med stor Uafhængighed overfor Lovgivningsmagten. De kan oftest kun fjærnes ved en formelig Rigsretsanklage for Senatet, og en saadan Fjærnelse forekommer kun yderst sjældent».

Det vil efter mitt skjønn ha store betenkeligheter å innføre valg av dommere, meget få av borgerne vil ha tilstrekkelige forutsetninger for et slikt valg, og det vilde være særlig

fordervelig om *politiske* hensyn skulde spille inn. Dommerne bør være *uavsettelige*, utsikten til å komme på gjenvalg kunde, mer eller mindre bevisst, påvirke deres utøvelse av dommerkallet, særlig i omstridte saker.

Parlamentariske regjeringer kan selvfølgelig også ta politiske hensyn ved utnevnelse av dommere, men disse er dog bakefter uavhengig stillet overfor regjeringen og Stortinget. For å motarbeide politiske utnevnelser foreslår jeg at høiesterett skal ha grunnlovfestet rett til å uttale sig før utnevnelsen av nye høiesterettsdommere (samt riksadvokat og statsadvokater).

Faren for «selvsupplering» i konservativ retning er mindre skremmende enn partipolitiske utnevnelser.

I *U. S. A.* har unionens høiesterett ofte brukt sin *prøvelse* rett overfor lovgivningen på en ultrakonservativ måte som har hemmet utviklingen navnlig av sosiallovgivningen. Derfor kom det i 1935 til en skarp konflikt mellom den og president Roosevelt. I Norge vil *aldersgrensen* bidra til å forebygge åreforkalkning hos høiesterett. Dens flertall anerkjente f. eks. konsesjonslovgivningens forenlighet med grunnloven. Det bør ikke rokkes ved høiesteretts adgang til å prøve grunnlovmedholdigheten av en av Stortinget vedtatt alminnelig lov. Men det er et vanskelig spørsmål om — og i tilfelle hvordan — høiesterett bør kunne gripe inn mot *grunnlovendringer* som f. eks. krenker de alminnelige menneskerettigheter. Sett at et diktaturvennlig parti vil oppheve grunnlovens § 96: «Ingen kan dømmes uden efter Lov, eller straffes uden efter Dom. Pinligt Forhør maa ikke finde Sted» eller § 99: «Ingen maa fængslig anholdes, uden i lovbestemt Tilfælde og paa den ved Lovene foreskrevne Maade». Disse for en rettsstat grunnleggende regler er i terrortiden blitt krenket både av tysk og norsk politi, uten grunnlovendring. Hvis et diktaturparti vil gjøre slik praksis quasi-legal ved å oppheve disse grunnlovbestemmelser, skal da høiesterett måtte bøie sig? Spørsmålet er like vanskelig som alvorlig. Høiesterettsdommerne kan naturligvis, som i desember 1940, nedlegge sine embeder, men andre jurister med sterkere ærgjerrighet enn rettsfølelse kan jo ta mot utnevnelse.

Det vilde neppe være farlig, omenn usedvanlig, å inn-

rømme høiesterett suspensivt *veto* mot grunnlovendringer som efter dens enstemmige mening strider mot prinsippene for vår frie forfatning, en slik bestemmelse måtte føies inn i § 112 i tilslutning til dens passus: «Dog maa saadan Forandring aldrig modsige denne Grundlovs Principer, men alene angaa Modifikationer i enkelte Bestemmelser, der ikke forandre denne Konstitutions Aand». Spørsmålet om en grunnlovendring strider mot denne bestemmelse ligger uomtvistelig innenfor høiesteretts kompetanse, men den er altfor vagt formet og bør efter mitt skjønn enten sløifes eller presiseres.

Det vil forhåpentlig være tilstrekkelig garanti mot et slikt overgrep om et mindretall i Stortinget med støtte av høiesterett innanker saken for velgerne (*referendum*).

Som før fremholdt bør et av høiesteret valgt *lovråd* delta i lovforberedelsen, — også andre enn rettens egne medlemmer bør kunne velges, navnlig juridiske professorer.

Det bør bli uttrykkelig hjemmel i grunnloven for å organisere høiesteretts arbeidsordning ved almindelig lov (kfr. *Castberg* l. c. I, s. 410—413).

Skjønt det ikke er likefrem sagt i grunnloven, anses det som gjeldende rett at domstolene kan prøve lovligheten av alle administrative avgjørelser.

I Danmark er denne prøvelserett uttrykkelig fastslått i grunnlovens § 70:

«Domstolene er berettigede til at paakende ethvert Spørgsmaal om Øvrighedsmyndighedens Grænser. Den, der vil rejse et saadant Spørgsmaal, kan dog ikke ved at bringe Sagen ind for Domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme Øvrighedens Befaling».

Efter erfaringene efter 9. april 1940, navnlig efter 25. september 1940 og 1. februar 1942 bør også vår grunnlov få en lignende bestemmelse. Den markerer skillet mellem rettsstaten hvor individet har ukrenkelige rettigheter overfor den utøvende makt, og den totalitære stat hvor individet er rettløst prisgitt makthavernes vilkårlighet.

Efter frigjørelsen er det en av de første og fornemste oppgaver igjen å gjøre Norge til en *rettsstat*.

STATSFORMEN

Ved folkeavstemningen 12. og 13. november 1905 stemte 259 563 velgere for og 69 264 mot godkjenning av Stortingets tilbud til prins Carl av Danmark om Norges krone.

78,9 procent stemte for, 21,1 procent mot tilbudet.

Avstemningen holdtes efter prinsens krav.

Utfallet som for en stor del skyldtes tilliten til Chr. Michelsen, måtte selvfølgelig fra demokratisk synspunkt respekteres lojalt.

Prinsen selv var den gang lite kjent i Norge, men som kong Haakon VII vant han stille og sikkert folkets aktelse og hengivenhet, og fra 9. april 1940 har han vært det nasjonale samlingsmerke. En fri folkeavstemning nu vilde gi et enda større flertall enn i 1905 for ham og den monarkiske statsform.

Fra demokratisk synspunkt kan det derfor ikke bli spørsmål om å endre statsformen og det så meget mindre fordi — som før fremholdt — Norges forfatning statsrettslig sett nærmest er republikansk.

Ytterligere motivering er overflødig, men jeg vil kort gjøre rede for mitt eget syn på dette spørsmål.

I 1905 var hovedsaken for mig ikke spørsmålet monarki eller republikk, men hevdelsen av *folkesuvereniteten*, av velgernes rett til uavhengig av det i 1903 valgte storting selv å bestemme statsformen efter unionsoppløsningen. Efter at dette krav var delvis imøtekommet gjennom vedtaket om en bekreftende folkeavstemning, deltok jeg i arbeidet for republikk fordi jeg fryktet at det skulde bli samme dyrkelse av kongen og kongehuset som i England, hoffsnobberi o. s. v. i

et land som i omkring 500 år ikke hadde hatt kongen fastboende i riket. Tilløp i denne retning viste sig snart, men de blev ikke oppmuntret av Kongen med hans moderne nøkterne syn på sin stilling.

Efter det grunnlovsforslag jeg i 1905 var med på å utarbeide, skulde Norge ikke ha noen utenfor ministeriet stående «president» som statsoverhode; som i Sveits skulde hvert nyvalgt storting velge regjeringen. De fleste republikanere vilde imidlertid ha en ordning med president og fortsatt parlamentarisk statsskikk.

Allerede dengang foretrakk jeg monarki for vrøvlet med presidentvalg, og det gjør jeg nu enda bestemt, navnlig av følgende grunner.

I et moderne konstitusjonelt monarki oppdras tronfølgeren for sin gjerning til en verdig representant for riket. Presidentvalg gir ikke sikkerhet for at landets første borger har fått en grundig utdanning. Skulde Norge fått samme ordning som i Frankrike hvor nasjonalforsamlingen velger presidenten, vilde løsenet vel blitt det samme som der at man ikke bør velge en betydelig mann til president. «La oss velge den dumme!» skal Clemenceau ha sagt ved valget i 1887 da Carnot blev president.

Folkevalg av presidenten som i U.S.A., Finnland og Tyskland under Weimarforfatningen er lite tiltalende. En voldsom kamp om kandidatene kan skade aktelsen for den som senere skal representere staten innad og utad.

Efter det tyske ultimatum av 13. juni 1940 om avsettelse av kongen hevdet jeg at Stortinget ikke hadde rett til et slikt skritt bak folkets rygg og at avgjørelsen tilkom velgerne selv. Som i 1905 gjaldt det *folkesuvereniteten*.

Da det ikke kan være skygge av tvil om hvad folket nu ønsker, må en riksforsamling for revisjon av grunnloven selvfølgelig opprettholde den monarkiske statsform og efter mitt skjønn helst igjen gi Kongen den innflytelse Eidsvollgrunnloven tillar ham.

Det kan fortjene overveielse å gjøre *kronen arvelig også på spinnesiden* hvis kongehusets mannslinje skulde dø ut. Dette er tilfelle i England, Holland og flere andre monarkier,

og historien kjenner dyktige regjerende dronninger. Efter den tidligere dansk-norske grunnlov Kongeloven kunde kronen også gå i arv gjennom kvinner hvis mannslinjen døde ut (såkalt «agnatisk-kognatisk arvegang»).

Dette spørsmål er dog ikke aktuelt og kan overlates til fremtiden. Kvinnesakens forkjempere vil kanskje ta det opp som konsekvens av kvinnes likestilling på de fleste andre områder.

Hvis kongeslekten efterhånden blir tallrikere, vil den danne en *arvelig høiadel i en rettslig unntagelsesstilling*. Forholdsregler mot denne mulighet bør i sin tid treffes.

FORHOLDET MELLEM STATEN OG KIRKEN

Langt vanskeligere og tvilsommere enn spørsmålet om statsformen er spørsmålet om *statskirken*.

Selve begrepet er en absurditet. Bare et levende menneske kan ha religion, ikke den upersonlige «stat», selv om man kaller den «en juridisk person».

De statsborgere som står i andre religiøse samfunn, har også sin religion og har med få unntagelser samme rettigheter som statskirkens medlemmer.

Betegnelsen «statskirke» bør avløses av «*folkekirke*», som i Danmark, og det bør i grunnloven ikke lenger være tale om «Statens offentlige Religion». Ellers vilde det vært ønskelig om hele kirkespørsmålet hadde fått hvile til under normale forhold de levende kristne selv reiser kravet om en annen ordning. I den store opprydning som nu trengs, vil en kirkestrid kunne virke splittende, men etter overgrepene fra Quislingstyret er det naturlig at kirken ønsker garantier for fremtiden. En rekke vanskelige økonomiske og rettslige spørsmål, universitets- og skolespørsmål vil straks melde sig. Et representativt *kirkemøte* blir sannsynligvis nødvendig, og hvis det ønsker en selvstyrende fri folkekirke, må det forhandles mellom staten og kirken om en ordning som er *rettferdig til alle sider*: mot dem som hittil har stått i statskirken, mot medlemmene av andre religiøse samfunn og mot de konfesjonsløse.

Disse spørsmål er ikke drøftet til bunns og derfor ikke modne til en løsning som både stemmer med de levende kristnes rett til selv å organisere kirken og med velgernes

rett til å kreve at staten bare skal understøtte en folkekirke som vitterlig favner det store flertall.

En overenskomst (et «konkordat») mellom staten og kirken må derfor kunne oppsies fra begge sider, men en eventuell strid bør av begge parter kunne innankes for velgerne ved referendum. Ordningen vil kreve grundig overveielse og bør ikke treffes i hastverk, derfor bør kirken nøie sig med et bindende løfte i grunnloven om en redelig avgjørelse når Norges hus igjen er i orden. Hertil sikter § 3 i mitt forslag.

Grunnlovens § 16 lyder: «Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religionssager, og paaser at Religionens offentlige Lærere følger de dem foreskrevne Normer».

Skjønt bestemmelsen vel bare kan ta sikte på statskirken, er dette ikke uttrykkelig sagt, efter ordlyden rammer den «al offentlig Kirke- og Gudstjeneste», «alle Møder og Forsamlinger om Religionssager», men dette passer ikke engang på statskirkens medlemmer, og selvfølgelig har Kongen ingen myndighet over gudstjenesten i den katolske kirke, metodist- eller baptistkirken o. s. v.

§ 16 sov imidlertid inntil Quislingstyret søkte å bruke den som grunnlag for inngrep i kirkens indre liv (således gudstjenesten i Trondheim domkirke 1. februar 1942). Bestemmelsen bør sløifes.

ER GRUNNLOVREVISJON NØDVENDIG?

Dommen over Eidsvollgrunnloven har svinget mellom kritikkløs forherligelse og kritisk, men fra historisk synspunkt urettferdig og ensidig fordømmelse. Christian Frederik kalte den mange år etter 1814 et «hastverksarbeide», og det var den jo på grunn av tvingende ytre forhold. Det samme gjelder flere andre forfatninger. *Tingsten* (l. c. s. 133) skriver: «Förfatningar äro, jämförda med andra lagar, i regel hastverk, tilkomna under perioder av innre spänning, ofta efter krig och revolutioner, vid deras utarbetande äro i eminent grad skilda intressen och motsatta åskådningar engagerade, resultaten präglas av kompromissen, principernas uppgivande till enighetens förmån».

I tidligere avsnitt er det gitt opplysninger om de prinsipper som grunnlovgeverne bygget på, og deres gjennomførelse under den politiske utvikling. Selv om det er en viss indre spenning mellom disse prinsipper, var verket som helhet dog ikke preget av prinsippstridige kompromisser. Størst skade gjorde uklarheten med hensyn til kongens sanksjon av grunnlovendringer. I sin opprinnelige form inneholdt Eidsvollgrunnloven kortsiktige overgangsbestemmelser som ikke passer i en grunnlov, og løfter som ikke blev oppfylt før lenge efter eller aldri. Det var undskyldelig i en forsamling med så liten politisk erfaring, men det er mindre forsvarlig at Stortinget ikke strøk disse bestemmelser ved *revisjonen høsten 1905*, som ikke hadde behovet å bli «hastverksarbeide». Det er før nevnt at man glemte å sløife bestemmelsen i § 33 om bruk av det norske språk. Og enda heter det i § 47, siste passus: «Det bør være en ufravigelig Regel, at den umyndige

Konge gives tilstrækkelig Undervisning i det norske Sprog», en bestemmelse som kom inn ved grunnlovrevisjonen høsten 1814 av hensyn til unionen, men ikke passet efter unionsoppløsningen.

Efterhånden er ti paragrafer opphevet, men man har funnet det bekvemmest ikke å endre numereringen av de gjestående 102, — den svarer forresten ikke alltid til nummereringen i Eidsvollgrunnloven.

Men man har latt stå overgangsbestemmelser fra 1814 som § 94 («En ny almindelig civil og kriminal Lovbog skal foranstaltet udgivet paa første eller, om dette ikke er muligt, paa andet ordentlige Storthing» o. s. v.), § 95 («— — efterat den nye almindelige Lov er satt i Kraft») og § 107 («— — fastsættes af det første eller andet følgende Storthing»).

Det er å drive pieteten for langt å la slike antikviteter bli stående i en ellers gjeldende grunnlov, selv om de ikke gjør noen skade.

Grunnlovens offisielle *språk og rettskrivning* er fremdeles gammel dansk anno 1814, med store forbokstaver, flertallsform av verber o. s. v. og mange gammeldagse, unødige fremmedord («deliberation» i § 74, «dispensationer, protektorier, moratorier» i § 95), — de voldte på riksforsamlingen spørsmål fra en bonde.

Det vil være rimelig at grunnloven skrives i begge målformer. Hadde professor *Gjelsvik* levet, vilde han vært den rette mann til å skrive den på nynorsk.

Hverken lovteknisk eller språklig var Eidsvollgrunnloven noe mesterverk, allikevel fortjener riksforsamlingen dyp takknemlighet, og det bør ikke være tale om å lage en helt ny forfatning efter prinsipper som strider mot Eidsvollgrunnlovens. I det foregående har jeg tvertom tilrådet *tilbakevend* til et av dens hovedprinsipper: maktfordelingen. Det har i mange år vært min overbevisning at det trenges en *fornyelse*, en *revisjon* av grunnloven, jeg foreslog dette offentlig i 1938 i «Arbeiderbladet» og i foredrag, og jeg finner at tiden nu er inne. Det er en utbredt forståelse av at ikke alt var bra i vårt politiske liv før 9. april 1940, og at vi ikke bør få alt det gamle tilbake.

Kravet om revisjon bygger naturligvis ikke bare på de foran nevnte «skjønnhetsfeil» ved grunnloven, men på mangler både i den skrevne og den uskrevne forfatning. Den største feil er at adgangen til *folkeavstemning* ikke er grunnlovsfestet, at velgernes stemmer ikke har like vekt, at velgerne domineres av partivesenet, og at Stortinget gjennom parlamentarismen har fått en makt større enn hensiktsmessig for statsstyret og større enn det svarer til representantenes gjennomsnittlige forutsetninger.

Mot en revisjon har man især fremholdt faren for splittelse av den nasjonale front. «Samlingen» i 1905 holdt sig ikke lenger enn til 1906. Jeg tror ikke at enigheten vil bryte på noe vesentlig punkt selv om vi på gammel norsk vis skulde slåss om enkeltheter ved en revisjon. Men mange vil bli bittert skuffet hvis vi ikke nu «*bøter det som rangt er*» og gjør verk som varer minst like lenge som Eidsvollverket. Det mange frykter, er at vi skal få det parlamentariske lrum-larum opp igjen.

Nu er det psykologiske øieblikk inne for et skippertak på det statsrettslige område, som i 1814 må det igjen settes bom for alle enevoldslyster. Forhåpentlig vil det, som efter 1814, komme decenniens ro på dette felt, men med frodig vekst i det økonomiske, sosiale og kulturelle liv. Grunnlovendringer efter de gamle reglene vil kreve mange (minst 6) år, det er best med en gang å gjøre grunnloven i stand som et moderne politisk instrument. De som stritter imot kravet om en grunnlovgivende forsamling snarest mulig efter frigjørelsen, har — efter mitt skjønn — ikke en tilstrekkelig fintmerkende politisk nerve.

Riksforsamlingen bør ha sete i *Eidsvollbygningen* under alle offentlige møter. Komitéarbeidet kan bekvemmest utføres i Oslo. Den reviderte grunnlovs titel bør være:

Norges rikes grunnlov,

gitt i Riksforsamlingen på Eidsvoll 17. mai 1814,

fornytt i Riksforsamlingen på Eidsvoll 17. mai 19..

SPESIELLE MOTIVER

Som foran fremholdt er oppgaven ikke utarbeidelse av en ny grunnlov, men bare revisjon av den gjeldende, med fjernelse av foreldede eller uheldige bestemmelser og innarbeidelse av nye som antas å være til gagn for den fremtidige utvikling. Derfor er grunnlovens gamle oppbygning bevart og en rekke paragrafer overført helt eller så godt som uforandret selv om de er mindre godt formet. Men de gamle paragrafer har fått nye *numer* fordi blindnummerne for de før opphevede paragrafene bortfaller, og enkelte gjeldende bestemmelser foreslås sløfet. Det er innvendt at ny numerering er ubekvem, men dette vil vesentlig gjelde for juristene, almenheten kjenner som regel ikke numereringen (ofte heller ikke ordlyden eller meningen). Enkelte paragrafer hadde forresten et annet numer i Eidsvollgrunnloven, så man har også før endret rekkefølgen, omenn ikke i så stor utstrekning som i mitt forslag.

Ved hver paragraf som er overført fra den gjeldende grunnlov eller er foreslått som endring er det gamle numer tilføiet i parentes.

Følgende forkortelser brukes:

Gjeldende grunnlov	G,
Forslaget	F,
Dansk grunnlov	DG,
Dansk grunnlovsforslag av 1939	DF.

Det vedfœiede tall gjelder paragrafen.

Fordi grunnlovendringer krever lang tid, er det mest praktisk at grunnloven bare trekker opp hovedlinjene og overlater

enkelthetene til den almindelige lovgivning som hurtigere kan rettes efter erfaringene. Denne fremgangsmåte er allerede ofte brukt, (G. 8, 51, 53, 55, 59, 60, 63, 65, 86, 87, 88, 92, 109, 111), men kunde med fordel vært anvendt i enda større utstrekning.

Det er ikke nødvendig å kommentere hver paragraf, navnlig ikke når den er overført uforandret fra G. For enkelte andre finnes begrunnelsen i de almindelige motiver.

§ 1. Endringen tilsikter å gi uttrykk for de ledende prinsipper i Eidsvollgrunnloven:

Norge en *fri, selvstendig stat,*
en *rettsstat,*
med *demokratisk og*
arvelig monarkisk regjeringsform.

Her ligger in nuce folkesuvereniteten, maktfordelingen og «menneskerettighetene».

§ 2a. I stedet for det vanskelig definerbare uttrykk «folket» bruker forslaget det eksakte uttrykk «de røstføre borgere». «Røstføre» er et kortere ord og bedre norsk enn «stemmeberettiget». Professor Gjelsvik brukte ordet «røystefør» i sin oversettelse av grunnloven til nynorsk.

Overensstemmende med folkesuverenitetsprinsippet er de røstføre borgere nevnt som den første og høieste statsmakt.

Oppregningen av statsmaktene gir uttrykk for *fordelingen mellom flere statsmakter med hver sitt kompetansefelt*, i motsetning til den «totalitære» stat, hvor *all* makt i prinsippet er udelt samlet hos enevoldsherskeren.

§ 2 b avløser G 85 (Eidsvollgrunnlovens § 86). Forbilledet i 1814 var § 110 i Sveriges regjeringsform (*Höjer* l. c. s. 188—189). Den tilsvarende bestemmelse i Danmark er DG § 42: «Rigsdagen er ukrænkelig. Hvo der antaster dens Sikkerhed og Frihed, hvo der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende Befaling, gør sig skyldig i Højforræderi».

I 1814 lå det nær særlig å verne nasjonalforsamlingen, med eneveldet i frisk minne fryktet man overgrep fra den

utøvende makt. Nu har denne frykt liten grunn under normale forhold, og det er urimelig å identifisere *bare* Stortinget med fedrelandet, overgrep mot *alle* statsmakter bør brennesmerkes som fedrelandsforræderi. Som en praktisk følge nevnes uttrykkelig *opphør av all lydighetsplikt* overfor en befaling hvis hensikt er å krenke noen statsmakts frihet. Dette gjelder ethvert forsøk på revolusjon eller statskup, også ved en eventuell kamp mellom statsmaktene innbyrdes.

§ 3 avløser G 2 og 4 (kfr. de almindelige motiver).

Sålenge den midlertidige ordning varer, er det logisk nødvendig at Kongen, tronfølgeren eller andre prinser som kan komme til å forestå regjeringen, og regjeringens flertall (F 12) skal stå i Folkekirken. Når folkekirken er blitt selvstyrende og bare får den ved overenskomst fastsatte understøttelse av staten, kan også disse personer få religionsfrihet.

§ 4 innfører *obligatorisk referendum* ved endringer i grunnlovens fundamentale bestemmelser.

Ved alle folkeavstemninger (F 8, F 76) kreves flertall av *samtlig*e røstføre borgere som garanti for at avgjørelsen har tilslutning hos et utvilsomt flertall.

§ 6 avløser G 5: «Kongens Person er hellig; han kan ikke lastes eller anklages». «Hellig» vil si: «Herrens Salvede», kongen «av Guds Nåde» (kfr. *Aschehoug* l. c. I, s. 189—191).

Da kroningen og salvingen er avskaffet og uttrykket «av Guds Nåde» sloifet i kongetitlen, er dette metafysiske ord endret til «fredhellig» som brukes i DG 12: «Kongen er ansvarsfri; hans Person er fredhellig».

§ 12. Regjeringen foreslås kalt «*riksråd*», statsministeren «*rikskansler*», statsrådene «*riksråder*», alle tre uttrykk stammer fra Norges eldre statsrett, er vakre og praktiske.

Sålenge flertallet av det norske folk står i Folkekirken, er det rimelig at også riksrådets flertall tilhører den, og sålenge den midlertidige ordning varer, er dette nødvendig.

Det foreslås at Kongen ved ledighet i riksrådet bør (ikke skal) rådføre sig med Stortingets presidentskap og Høieste

retts formann. Hensikten er at disse to statsmakters ledende personligheter skal ha anledning til å gi råd om valget.

G 14 og 15 var allerede før opphevet.

Opphevelsen av G 16 er begrunnet i de almindelige motiver.

§ 19. Det foreslås at embedsmenn som blir utnevnt etter den reviderte grunnlovs ikrafttreden, skal kunne *forflyttes* av Kongen, uten nedgang i lønn; dog kan dommere ikke forflyttes mot sin vilje. Dette svarer i det vesentlige til reglene i Danmark (DG 17 og 71).

Spørsmålet har før vært drøftet i Norge; når et embede nu nedlegges, har innehaveren rett til å beholde sin lønn uten motydelse helt til aldersgrensen (offiserer kan dog forflyttes).

§ 21. I Danmark har også *Kongen* anklagemyndighet for riksretten (DG 14 og 67). Kongen kan bli vitende om forbrytelser som bør føre til tiltale ved riksretten, men ikke finnes nevnt i regjeringsprotokollene. Derfor bør Kongen kunne *foreslå* for Stortinget å reise tiltale ved riksrrett, men det vil formodentlig bli ansett som et for stort brudd på Stortingets (Odelstingets) enerådighet i dette spørsmål om Kongen skulde kunne reise tiltale ved riksretten uten samtykke av Stortinget. Bestemmelsen vil sikkert ytterst sjelden bli brukt, men kan være en sikkerhetsventil.

Selv finner jeg ikke noen betenkelighet ved å gi Kongen som ellers har den høieste anklagemyndighet, rett til å reise riksrettsanklage.

§ 24. Tilføielsen om folkekirken stemmer med G 27 og er før motivert for den midlertidige ordning.

§ 25. Det har utvilsomt undertiden vært tatt usaklige *politiske* hensyn ved embedsbesettelser. Tillegget om at riksrådet utelukkende skal ta hensyn til hederlighet, dyktighet og skikkethet for stillingen, tilsikter å forebygge slike misbruk som med rette har såret mange ansøkere som er blitt forbigått tross bedre kvalifikasjoner. Høiesteretts uttalelse før visse utnevnelser er begrunnet tidligere.

§ 29. Det er ulogisk at Kongens beslutninger om utnevneelse eller avskjedigelse av riksrådet skal kontrasigneres, hvis hele riksrådet går av og etterfølges av politiske motstandere. Etter forlydende var dette spørsmål på bane i mai 1893 da Steens regjering skal ha overveiet å nekte kontrasignatur ved utnevnelsen av Emil Stangs regjering.

Berlin («Den danske Statsforfatningsret», første del s. 293) skriver at reglen om en ministers medunderskrift gjelder «ogsaa for de Beslutninger af Kongen, hvorved han afskediger og udnævner Ministre. Men hvem skal underskrive det ny Ministeriums Udnævnelse, den afgaaende eller den tiltrædende Statsminister? I nogle Lande, saaledes i Norge og i Frankrig, er det den afgaaende Minister, der underskriver sin Eftermands Udnævnelse, og dette synes paa Forhaand ogsaa bedst stemmende med Grundlovens Ord, hvorefter kun en Minister, d. v. s. en aktuel Ministers Underskrift giver Kongens Beslutning Gyldighed. I Danmark ligesom i England bruges dog siden 1875 den Praxis, at det er den tiltrædende Statsminister, der underskriver saavel de afgaaende Ministres Afskedigelser som sin egen og sine Kollegers Udnævnelser. Og denne Praxis synes i Virkeligheden ogsaa den med Forholdets Natur bedst stemmende. Ikke blot vilde man nemlig ved at betragte den afgaaende Statsministers Medunderskrift som nødvendig være nødt til at indskrænke hans Ansvar til at gælde alene de ny Udnævnelseres formelle Forsvarlighed, ikke deres Forsvarlighed iøvrigt, hvilket ogsaa vilde være en Indskrænkning af Budet i Grl. § 13, men man vilde navnlig gøre det muligt for ham ved at nægte sin Underskrift at stille sig i Vejen for Kongens grundlovmæssige Ret til at omgive sig med nye Ministre. Og at der paalægges de nye Ministre fuldt Ansvar ogsaa for deres egen Udnævnelse er ikke blot i Overensstemmelse med Sagens Natur, hvorefter Ministrene ikke saaledes som andre Embedsmænd i noget Tilfælde heller ikke hvad deres egen Udnævnelse angaar, bør kunne lægge Ansvaret over paa andre, men ogsaa med Grundlovens Ord i § 12, hvorefter Ministrene er ansvarlige for Regeringens Førelse, thi herunder falder ogsaa den Beslutning af Kongen, hvorved de selv kaldes til Roret som Kongens ansvarlige Ministre. Udnævnelsen av Ministre finder ifølge Praxis Sted udenfor Statsraadet, hvilket jo ogsaa er nødvendigt, naar det ved et fuldstændigt Ministerskifte er en endnu ikke til Minister udnævnt Mand, der underskriver de ny Udnævnelser».

(I Norge foregår utnevnelsen i statsråd.)

Den logiske løsning av dette dilemma er etter mitt skjønn at Kongen avskjediger og utnevner Riksrådets medlemmer *uten* ministerkontrasignatur, bare med påtegning av statssekretæren som formell bevidnelse av Kongens underskrift.

(G 33 er før opphevet.)

§ 31. G 34 har det rare uttrykk: «De øvrige, som til Kronen ere arveberettigede, kaldes Prinser, og de kongelige Døtre Prinsesser». Efter ordlyden skal altså bare en konges døtre kalles prinsesser, men om kongefamilien vokser, vil det kunne inntreffe at en prins som selv ikke blir konge, får døtre, og de vil utvilsomt som i Sverige og Danmark bli kalt prinsesser. Efter ordlyden skulde ikke engang kronprinsens døtre kalles prinsesser.

Det er overflødig at grunnloven nevner prinsessene, da den ikke ellers tillegger dem noen statsrettslig funksjon.

§ 33. Bestemmelsen i G 36: «Prins af det kongelige Hus maa ei gifte sig uden Kongens Tilladelse» foreslås sløifet som et utilbørlig inngrep fra statens side i kongefamiliens privatliv. Sømmelige hensyn vil sikkert alltid bli tatt allikevel, ganske som i tilfelle Kongen selv er ugift ved sin tiltreden, en mulighet grunnloven ikke har noen regel for. En ugift konge vil derfor stå helt fritt i valget av hustru.

§ 34. G 37 stiller alle «de kongelige Prinser og Prinsesser» i en rettslig undtagelsestilstand. Den foreslås begrenset til tronfølgeren. Overhodet trenges det større klarhet over kongelige personers rettsstilling qua privatpersoner. I Danmark fikk en prins bot ved almindelig domstol for uforsiktig bilkjørsel.

(G 38 er opphevet før.)

§ 35 er en sammenfatning av G 39 og 40 som handler om samme forhold.

G 39, 40, 41, 43, 44 og 45 er dårlig redigert, f. eks. § 45: «Saasnaart deres Statsstyrelse ophører, skulle de aflægge Kongen og Stortinget Regnskab for samme». Det er nok meningen at «deres» og «de» sikter til de i G 43 nevnte stortingsvalgte formyndere for den umyndige konge, men det burde vært sagt. (G 42 er opphevet tidligere.)

Bestemmelsene er søkt sammenarbeidet i F 36, 37 og 38.

§ 37 utfyller reglene om den midlertidige utøvelse av kongemakten. Det foreslås at bare tronfølgeren skal være pliktig til å overta stillingen.

§ 40. Den selvsagt overflødige bestemmelse i G 47: «Det bør være en ufravigelig Regel, at den umyndige Konge gis tilstrækkelig Undervisning i det norske Sprog» foreslås sløifet.

§ 41. Det følger av § 8 at påbudet i G 48 om valg av ny konge må utgå.

*

De mest radikale nydannelser finnes i avsnitt C.

Deres hensikt er:

1) å sikre de røstføre borgere rett til å sette sin mening gjennom i spørsmål hvor deres flertall er uenig med stortingsflertallet,

2) å sikre Kongen rett til å høre de røstføre borgeres mening, før han treffer sin avgjørelse angående vedtak av stortingsflertallet (*det kongelige referendum*),

3) å sikre et mindretall i Stortinget rett til på visse betingelser å høre de røstføre borgeres mening,

4) å gjennomføre en rettfærdig valgordning gjennom riksvalg for å

gi alle stemmer like vekt,

åpne mulighet for å høine representantenes kvalitet,

gi partiløse velgere adgang til å samarbeide og således svekke partivesenets makt over velgerne,

skaffe alle viktige yrker representanter (*korporativ representasjon*),

5) gjeninnføre *maktfordelingen* efter Eidsvollgrunnloven.

Disse og andre nydannelser er utførlig begrunnet i de almindelige motiver.

§ 43. Det åpnes bare adgang til ved lov å innføre en statsprøve som vilkår for innførelse i manntallet; om en slik lov senere blir vedtatt, vil avhenge av tilslutningen til denne reform (eventuelt efter folkeavstemning). De som allerede er røstføre, beholder stemmeretten.

§ 49. Valgstridigheter bør som i England avgjøres av en domstol, ikke av Stortinget, hvor partihensyn kan spille inn. Det samme gjelder fullmaktene for representantene (§ 56).

§ 50. *Alternativ A.* Riksvalgordningen er inngående motivert før. Paragrafen nevner ikke de politiske partier, men selvfølgelig vil forslag til riksliste som regel bli fremsatt av partiene. For å motarbeide småpartier med vesentlig lokal tilslutning skal hvert forslag til riksliste være undertegnet av minst et hundre røstføre borgere i hvert fylke, altså når Oslo og Bergen regnes som egne fylker, minst 2000 underskrifter over hele riket.

Sammenslutninger av partiløse velgere kan foreslå rikslister på samme vilkår, derved får de som er fiender, enten av partivesenet overhodet eller av alle for tiden fungerende partimaskiner, adgang til å gjøre sin innflytelse gjeldende. Ordningen kan således tjene til å gi velgerne større frihet overfor partiene. Som før fremholdt bør valglovens forbud mot at samme kandidater oppføres på flere lister, oppheves.

Hvis man ønsker at fylkenes røstføre borgere skal være enerådige i valget av de bostedbundne representanter, kan dette ordnes på den i *alternativ B* foreslåtte måte. Da vil velgerne i hvert fylke stemme på en riksliste med 60 navn og en fylkesliste med 3 navn.

§ 58. Hvis en representant fremsetter ærekrenkende uttalelser i Stortinget mot noen som ikke har anledning til å forsvare sig for samme forum, og representanten tross oppfordring ikke vil gjenta dem utenfor Stortinget, har den fornærmede ikke annen utvei til å rense sig ved rettens hjelp enn å injuriere vedkommende for å fremkalle saksanlegg. DG 56 begrenser representantenes straffrihet således: «For sine Ytringer paa Rigsdagen kan intet af dens Medlemmer uden Tingets Samtykke drages til Ansvar udenfor samme».

En tilsvarende bestemmelse foreslås her.

§ 64. Beretningen om «rikets tilstand» kan gis som trykt stortingsdokument, opplesningen ved åpningen av Stortinget er kjedelig og unyttig. For øvrig vilde det være mest tidsmes-

sig å sløife ceremonien med Kongens åpning og avslutning av forhandlingene.

Den brukes i Sverige, men ikke i Danmark.

§ 66. *Kabinettspørsmål* legger et utilbørlig press på representantene.

I Sveits brukes de aldri.

§ 67. Bestemmelsene er rettet mot voteringstvang og mot imperativt mandat.

§ 69 e. Det er usømmelig av Stortinget å ville straffe Kongen ved å nedsette apanasjen.

Den danske grunnlovs § 9 bestemmer: «Statens Ydelse til Kongen bestemmes for hans Regeringstid ved Lov».

§ 77. For å motarbeide utidige krav om avstemninger efter § 76 d og e og innskrenke omkostningene foreslås en økonomisk garanti som blir effektiv hvis forslaget ikke får støtte hos et flertall av samtlige røstføre borgere.

§ 79. DG 71, første passus lyder: «Dommerne har i deres Kald alene at rette sig efter Loven».

*

I avsnitt E er de såkalte «almindelige menneskerettigheter» satt i spissen og reglene om embedsbesettelser flyttet til en mindre fremtredende plass.

§§ 86 og 87 skal sikre religionsfriheten, de svarer til den danske grunnlovs §§ 74 og 75.

§ 88. «Rase» er tilføiet av hensyn til vår tids raseforfølgelser.

§ 90. Bøter er også straff og blir ofte avsont ved subsidiært fengsel. Ordlyden i G 96 svarer ikke til de virkelige forhold. Dom uten forsvarer brukes i meget stor utstrekning i Norge som på dette område står langt tilbake for Danmark (kfr.

forhandlingene ved den norske kriminalistforenings årsmøte 1937 i «De nordiska kriminalistföreningarnes årsbok 1937», s. 178 flg.).

§ 93. En mer tidsmessig formulering av bestemmelsene om ytringsfrihet i tale og skrift er ønskelig, selv om den gamle ordlyd har gitt tilstrekkelig vern. Slutningsordene i Eidsvollgrunnlovens § 100 er bevart, uansett deres naive form.

§ 96. Forbilledet er DF 83 (en fyldigere utformning av DG 85).

Her er føiet til bestemmelse om at det mot foreninger med *hemmelig* virkemåte eller formål eller med plikt til blind lydighet mot utenlandsk ledelse kan foretas rettslig undersøkelse efter Kongens beslutning.

§ 103. Det gamle forbehold i G 112: «Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres» o. s. v. er svevende. Hvordan skal en slik «erfaring» konstateres? Fremgangsmåten ved grunnlovendringer er tilstrekkelig langsom til å forebygge utidige endringer, og Stortingets mindretall kan kreve folkeavstemning om en endring (§ 76 c).

Intet grunnlovforbud bør kunne brukes mot nydannelser (f. eks. folkeavstemning) som det ikke kan være noen «erfaring» om i vårt land.

Likeledes foreslås sløifet den gamle frase: «Dog maa saadan Forandring aldrig modsige denne Grundlovs Principer, men alene angaa Modifikationer i enkelte Bestemmelser, der ikke forandre denne Konstitutions Aand». Parlamentarismen blev innført i 1884 uten hensyn til at den stred mot Eidsvollgrunnlovens prinsipper, og som før fremholdt bør grunnloven aldri si «aldri».

Å bruke Kongen bare til å påbyde *kunngjørelsen* av grunnlovendringer er så stilløst at også den foreslås overlatt til Stortingets president.

Men det fortjener overveielse å *gjeninnføre den konstitusjonelle praksis som rådet 1814—1908*. Hertil vil nu kreves

en uttrykkelig grunnlovbestemmelse, med adgang for Kongen til, hvis han er i tvil om hensiktsmessigheten av en endring, å bruke sitt referendum før han sanksjonerer. Synderlig praktisk viktighet har spørsmålet ikke, men det har *prinsipiell* interesse: en sanksjonsordning markerer at Stortinget ikke hersker *eneveldig* over grunnloven. Det vil være mest i Eidsvollgrunnlovens ånd og stemme best med dens hele system at Kongen får samme sanksjonsrett ved grunnlovendringer som ved almindelige lover. Denne hevdvundne praksis blev endret på uverdige vis.

Alternativ B gir uttrykk for denne synsmåte.

FORSLAG TIL GRUNNLOV FOR KONGERIKET NORGE

A.

OM STATSFORMEN OG RELIGIONEN

§ 1 (G 1).

Norge er en fri, selvstendig, udelelig og uavhengelig rettsstat med demokratisk og arvelig monarkisk regjeringsform.

§ 2 (a. ny, b. jfr. G 85).

a. Statsmaktene er:

1. De røstføre borgere,
2. Kongen,
3. Riksrådet,
4. Stortinget,
5. Høiesterett.

b. Den som søker å forstyrre noen av statsmaktene i utøvelsen av deres plikter og rettigheter efter grunnloven eller som adlyder en dertil siktende befaling, gjør sig skyldig i forræderi mot fedrelandet.

All lydighetsplikt opphører overfor en sådan befaling fra militære eller civile foresatte.

§ 3 (jfr. G 2 og 4).

Staten understøtter en evangelisk folkekirke på den måte som efter overenskomst med kirken fastsettes ved lov.

Inntil så skjer, gir Kongen de nødvendige bestemmelser som såvidt mulig bør holdes innenfor rammen av den tidligere lovgivning og sedvanerett.

Kongen skal stå i folkekirken så lenge denne midlertidige ordning varer. Det samme gjelder tronfølgeren og enhver annen prins som forestår regjeringen i henhold til §§ 36 og 37. Det kan ved lov bestemmes at staten også skal understøtte andre religiøse samfunn.

§ 4 (ny).

Foranstående paragrafer kan bare oppheves eller endres med samtykke av et flertall av samtlige røstføre borgere gjennom fri hemmelig avstemning.

B.

OM DEN UTØVENDE MAKT, KONGEN OG RIKSRÅDET

§ 5 (G 3).

Den utøvende makt er hos Kongen.

§ 6 (G 5).

Kongens person er fredhellig. Ansvarligheten påligger Riksrådet.

§ 7 (G 6).

Arvefølgen er lineal og agnatisk, således at bare i lovlig ekteskap født mann av mann kan arve, og at den nærmere linje går foran den fjernere og den eldre i linjen foran den yngre.

Blandt arveberettigede regnes også den ufødte som straks inntar sitt tilbørlige sted i arvelinjen, når han fødes efter farens død.

Når en til Norges Krone arveberettiget prins fødes, skal hans navn og fødselstid tilkjennegis førstholdende storting og innskrives i dets protokoll.

§ 8 (jfr. G 7).

Er det ingen arveberettiget prins, skal Stortinget for de røstføre borgere foreslå en tronfølger. Godkjenner et flertall av samtlige røstføre borgere gjennom fri hemmelig avstemning forslaget, skal Stortinget velge ham til tronfølger eller til konge hvis tronen er ledig.

§ 9 (G 8).

Kongens myndighetsalder fastsettes ved lov. Så snart Kongen har oppnået den lovbestemte alder, erklærer han sig offentlig å være myndig.

§ 10 (G 9).

Så snart Kongen, som myndig, tiltreder regjeringen, avlegger han for Stortinget følgende ed:

«Jeg lover og sverger å ville regjere Kongeriket Norge i overensstemmelse med dets konstitusjon og lover, så sant hjelpe mig Gud den allmektige og allvitende».

Er Stortinget ikke samlet på den tid, nedlegges eden skriftlig i Riksrådet og gjentas høitidelig på første Storting.

§ 11 (G 11)

Kongen skal bo innen riket og må ikke uten samtykke av Stortinget oppholde sig utenfor riket lenger enn seks måneder ad gangen, medmindre han for sin person vil ha tapt retten til kronen.

Kongen må ikke motta noen annen krone eller regjering uten samtykke av Stortinget, hvortil kreves to tredjedeler av stemmene.

§ 12 (G 12).

Kongen velger selv riksrådet av norske borgere som ikke er yngre enn 30 år.

Riksrådet skal bestå av en rikskansler og minst syv riksråder.

Det kan bestemmes ved lov at over det halve antall av riksrådets medlemmer skal stå i folkekirken; det skal forholdes således inntil den i § 3 nevnte lov er trådt i kraft.

Kongen fordeler forretningene blant riksrådets medlemmer.

Ved overordentlige leiligheter kan Kongen omfram riksrådets sedvanlige medlemmer tilkalle andre norske borgere, dog ikke medlemmer av Stortinget.

Ektefeller, foreldre og barn eller to søskend må ikke samtidig ha sete i riksrådet.

Hvis hele riksrådet søker avskjed, bør Kongen rådføre sig med Stortingets presidentskap og Høiesteretts formann.

§ 13 (G 13).

Under Kongens reiser i riket kan han overdra styret av riket til riksrådet. Dette skal føre regjeringen i Kongens navn og på hans vegne. Det skal ubrødelig efterleve såvel denne grunnlovs bestemmelser som de særskilte dermed overensstemmende forskrifter som Kongen i instruksjon meddeler.

Forretningene avgjøres ved stemmegivning, hvorved, hvis stemmene er like, rikskansleren eller i hans fravær det første av de tilstedeværende medlemmer av riksrådet har to stemmer.

Riksrådet skal gi innberetning til Kongen om de saker de avgjør således.

§ 14 (G 17).

Kongen kan gi og oppheve bestemmelser om handel, toll, næringsveier og politi; de må ikke stride mot konstitusjonen og lovene. De gjelder provisorisk til neste storting.

§ 15 (G 18).

Kongen har i almindelighet å innkreve skatter og avgifter som Stortinget pålegger.

§ 16 (G 19).

Kongen våker over at statens eiendommer og regalier blir brukt og styrt således som Stortinget har fastsatt og på den måten som er nyttigst for samfunnet.

§ 17 (G 20).

Kongen har rett til i riksrådet å benåde forbrytere efter at dom er falt.

Efter dom i riksretten kan Kongen bare benåde for idømt livsstraff.

§ 18 (G 21).

Kongen utnevner alle civile, geistlige og militære embedsmenn efter innstilling fra riksrådet.

Disse skal sverge eller hvis de ved lov er fritatt for edsavleggelse, høitidelig tilsi konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap.

Det kan bestemmes ved lov om kongelige prinser og prinsesser kan utnevnes til civile embeder.

§ 19 (G 22)

Rikskansleren, riksrådene og de embedsmenn som er ansatt ved regjeringskontorene eller ved diplomatiet eller konsulatvesenet, civile og geistlige øvrighetspersoner, regimenter og andre militære korpser chefer, kommandanter i festninger og høistbefalende på krigsskip kan, uten foregående dom, avskjediges av Kongen efterat han derom har hørt riksrådets betenkning.

Hvorvidt pensjon bør tilstås de således avskjedigede embedsmenn, avgjøres av neste Storting. Imidlertid nyter de to tredjedeler av den gasje de hadde.

Andre embedsmenn kan bare bli suspendert av Kongen, de skal straks tiltales for domstolene, men de kan bare avsettes ved dom.

Embedsmenn som er utnevnt før denne grunnlovs ikrafttreden, kan ikke forflyttes mot sin vilje.

Det kan bestemmes ved lov at Kongen skal kunne forflytte embedsmenn som blir utnevnt efter denne grunnlovs ikrafttreden, dog uten nedgang i lønn. Dommere kan ikke forflyttes mot sin vilje.

Alle embedsmenn kan avskjediges når de har nådd en ved lov fastsatt aldersgrense.

Embedsmenn som får avskjed i nåde, beholder sine tid-

ligere embeders titel og rang. Dette gjelder dog ikke medlemmer av riksrådet.

§ 20 (G 23).

Kongen kan utdele ordener, men ikke annen rang eller titel enn den som følger med ethvert embede. Ordener fritar ingen for statsborgernes felles plikter og byrder og gir ikke fortrinlig adgang til statens embeder.

Ingen personlige eller blandede arvelige forrettigheter må tilstås noen for eftertiden.

§ 21 (ny, jfr. DG 14 og 67).

Kongen kan foreslå for Stortinget å reise tiltale ved riksretten mot tidligere medlemmer av riksrådet og mot medlemmer av Høiesterett for deres embedsførsel og mot andre for forbrytelser som han finner særlig farlige for staten.

§ 22 (G 25).

Kongen har høieste befaling over rikets militære styrker. De må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. De må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede militære styrker, undtagen hjelpetropper mot fiendtlig overfall, må drages inn i riket uten Stortingets samtykke.

§ 23 (G 26).

Kongen har rett til å sammenkalle tropper, begynne krig til landets forsvar og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta gesandter.

Traktater angående saker av særlig viktighet og i alle tilfelle traktater hvis iverksettelse efter konstitusjonen nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil.

§ 24 (G 27).

Alle riksrådets medlemmer skal, når de ikke har lovlig forfall, være nærværende i riksrådet, og ingen beslutning

må tages der når ikke over det halve antall er til stede. Medlem av riksrådet som ikke står i folkekirken, deltar ikke i behandlingen av saker som angår folkekirken, sålenge den i § 3 nevnte midlertidige ordning varer.

§ 25 (G 28).

Forestillinger om embeders besettelse og andre saker av viktighet skal foredrages i riksrådet av det medlem til hvis fag de hører, og han skal ekspedere sakene overensstemmende med den beslutning som fattes i riksrådet.

Dog kan egentlige militære kommandosaker i sådan utstrekning som Kongen bestemmer, undtages fra behandling i riksrådet.

Ved embedsbesettelser skal riksrådet utelukkende ta hensyn til hederlighet, dyktighet og skikkethet for stillingen.

Høiesterett skal uttale sig før utnevnelse av høieseretsdommere, riksadvokat og statsadvokater.

§ 26 (G 29).

Forbyder lovlig forfall et medlem av riksrådet å møte og foredrage de saker som hører under hans fag, skal de foredrages av en annen riksråd efter Kongens bestemmelse.

Hindres så mange ved lovlig forfall fra å møte at ikke fler enn halvparten av det bestemte antall medlemmer er til stede, skal Kongen konstituere andre menn eller kvinner i fornødent antall til å ta sete i riksrådet.

§ 27 (G 30).

I riksrådet føres protokoll over alle de saker som forhandles der. De diplomatiske saker som i riksrådet besluttet hemmeligholdt, innføres i en egen protokoll. På samme måte forholdes med de militære kommandosaker som i riksrådet besluttet hemmeligholdt.

§ 28 (G 30).

Enhver som har sete i riksrådet, er pliktig til med frimodighet å si sin mening, og Kongen er forbunden til å høre den.

Men det er Kongen forbeholdt å fatte beslutning efter sitt eget omdømme.

Finner noe medlem av riksrådet at Kongens beslutning er stridende mot statsformen eller rikets lover eller øiensynlig er skadelig for riket, er det plikt å gjøre kraftige forestillinger derimot samt å tilføie sin mening i protokollen.

Den som ikke har protestert således, ansees å ha vært enig med Kongen og er ansvarlig derfor.

§ 29 (G 31).

Kongens beslutninger i riksrådet skal kontrasieres, undtagen beslutninger om utnevnelse eller avskjedigelse av hele riksrådet.

I militære kommandosaker kontrasieres beslutningene av den som har foredraget sakene, men ellers av rikskansleren eller om han ikke har vært til stede, av det første av riksrådets tilstedeværende medlemmer.

§ 30 (G 32).

De beslutninger som tages av riksrådet under Kongens fravær, utfærdiges i Kongens navn og undertegnes av riksrådet.

§ 31 (G 34).

Nærmeste tronarving fører titel av kronprins om han er den regjerende konges sønn.

De øvrige som er arveberettiget til kronen, kalles prinser.

§ 32 (G 35).

Såsnart tronarvingen har fylt sitt 18de år, har han rett til å ta sete i riksrådet, dog uten stemme eller ansvar.

§ 33 (G 36).

Prins av det kongelige hus må ikke motta noen annen krone eller regjering uten Kongens og Stortingets samtykke; til Stortingets samtykke kreves to tredjedeler av stemmene. Handler han herimot, taper han såvel som hans efterkommere retten til Norges trone.

§ 34 (G 37).

Tronarvingen skal for sin person ikke svare for andre enn Kongen eller de dommere Kongen forordner for ham.

§ 35 (G 39 og 40).

Dør Kongen på en tid da Stortinget ikke er samlet, og tronfølgeren ennå er umyndig, skal riksrådet straks innkalle Stortinget.

Inntil Stortinget er forsamlet og har anordnet regjeringen under Kongens mindreårighet, forestår riksrådet riksstyret med iakttagelse av grunnloven.

§ 36 (G 41 og 44).

Er Kongen fraværende fra riket uten å være i felt, eller er han så syk at han ikke kan vareta regjeringen, skal den til tronen nærmest berettigede prins, såfremt han har oppnået den for Kongen fastsatte myndighetsalder, forestå regjeringen som kongemaktens midlertidige utøver. Han skal for Stortinget skriftlig avlegge følgende ed:

«Jeg lover og sverger å ville forestå regjeringen i overensstemmelse med konstitusjonen og lovene, så sant hjelpe mig Gud den allmektige og allvitende».

Er Stortinget ikke samlet på den tid, nedlegges eden i riksrådet og tilstilles siden neste Storting.

Den prins som en gang har avlagt eden, gjentar den ikke senere.

§ 37 (jfr. G 41).

Hvis den til tronen nærmest berettigede prins ikke kan forestå regjeringen, fordi han ikke har den foreskrevne myndighetsalder eller fordi han er forhindret ved fravær eller sykdom, skal den prins som er den neste i arvefølgen og for øvrig oppfyller betingelsene, forestå regjeringen efter § 36, og således videre efter arvefølgen.

Bare tronfølgeren er pliktig til å overta stillingen som kongemaktens midlertidige utøver, medmindre han for sig og sine efterkommere vil miste retten til Norges trone.

Andre prinser kan avslå å overta stillingen. Kan ingen

prins overta stillingen, skal riksrådet forestå riksstyret på samme måte som bestemt i § 13. I dette tilfelle kan Stortinget endre sammensetningen av riksrådet.

§ 38 (G 43 og 45).

Valget av formyndere som skal forestå regjeringen for den umyndige konge, skal foretas av Stortinget.

Såsnart deres riksstyre opphører, skal de avlegge regnskap for dette til Kongen og Stortinget.

§ 39 (G 46).

Forsømmer vedkommende, i overensstemmelse med § 35, straks å sammenkalle Stortinget, da påligger det Høiesterett som en ubetinget plikt, så snart fire uker er forløpet, å foranstalte denne sammenkallelse.

§ 40 (G 47).

Ledelsen av den umyndige konges oppdragelse bør, hvis den avdøde konge ikke har etterlatt noen skriftlig bestemmelse derom, fastsettes av Stortinget.

§ 41 (G 48).

Er den mannlige kongestamme utdød og ingen tronfølger er utkåret på den i § 8 forekrevne måte, forholdes med den utøvende makt efter § 35.

C.

OM BORGERRETT OG STORTINGET

§ 42 (ny, jfr. G 49).

De røstføre borgere utøver sin innflytelse på riksstyret

1. ved valg av Stortinget,
2. ved fri hemmelig avstemning om de spørsmål som forelegges dem efter §§ 4, 8 og 76.

§ 43 (jfr. G 50).

Røstføre er de norske borgere, menn og kvinner, som har fylt 21 år, har vært bosatt i landet i 5 år og oppholder sig der. Det kan ved lov bestemmes at de borgere, som efter denne grunnlovs ikrafttreden fylder 21 år, ved en offentlig prøve skal ha godtgjort tilstrekkelig kjennskap til grunnloven og dens prinsipper før de innføres i manntallet.

Norske tjenestemenn som er ansatt ved diplomatiet eller konsulatvesenet, samt deres husstand, er når de for øvrig oppfyller foranstående betingelser, røstføre i det valgsgogn i Norge hvor de sist hadde bopel.

§ 44 (ny).

Gifte røstføre borgere som har barn som ennå ikke har fylt 21 år, og har forsørget disse under oppveksten, får i manntallet tilleggstemmer svarende til antallet av disse barn, således at mannen får en tilleggstemme for hver sønn og hustruen en tilleggstemme for hver datter.

Røstføre borgere, hvis ekteskap er oppløst ved død eller skilsmisse, får tilleggstemmer for det antall under 21 år gamle barn som de har foreldremyndighet over og har forsørget under deres oppvekst.

Røstføre borgere, som har adoptivbarn som enda ikke har fylt 21 år og har forsørget disse under oppveksten, får tilleggstemmer efter tilsvarende regler; lever de ikke i ekteskap, forholdes som nevnt i annen passus.

§ 45 (G 51).

Regler om manntallsførslen og om de røstføres innførsel i manntallet fastsettes ved lov.

§ 46 (G 52).

Røstretten suspenderes:

- a. ved offentlig tiltale for straffbare handlinger overensstemmende med hvad derom i lov bestemmes,
- b. ved umyndiggjørelse eller ved gyldig sinnsykdomsersklæring.

§ 47 (G 53).

Røstretten tapes:

- a. ved domfellelse for straffbare handlinger overensstemmende med hvad derom i lov bestemmes,
- b. ved å gå i fremmed makts tjeneste uten riksrådets samtykke eller ved å forplikte sig til lydighet mot fremmed makts myndigheter uten riksrådets samtykke,
- c. ved å erverve borgerrett i en fremmed stat. For kvinner som er bosatt i riket og som erverver sådan borgerrett gjennom ekteskap med en fremmed statsborger, innføres dog tapet først når de flytter ut av riket,
- d. ved å overbevises om å ha kjøpt stemmer, solgt sin egen stemme eller stemt i fler enn en valgforsamling.

§ 48 (G 54).

Valgtingene holdes hvert fjerde år. De skal være tilendebragt innen november måneds utgang. Hvis Stortinget oppløses før valgperiodens utløp, fastsetter Kongen tidspunktet for nytt valg.

§ 49 (jfr. G 55)

1. Valgtingene ledes på den måte som foreskrives ved lov. Kongen oppnevner et riksvalgstyre som rettleder valgstyrene. Strid om røstførhet avgjøres av valgstyret; dets kjennelse kan innankes for riksvalgstyret, og dets kjennelse kan innankes for Høiesterett.
2. Valgstyret foretar opptelling av stemmesedlene og sender dem inn til riksvalgstyret på den måte dette foreskriver.
Riksvalgstyret foretar den endelige opptelling for riket og kunngjør utfallet av valget. Dets avgjørelser kan innankes for Høiesterett.
3. Inntil den i punkt 1 nevnte lov er trådt i kraft, utsteder Kongen de nødvendige midlertidige forskrifter som såvidt mulig bør holdes innenfor rammen av den tidligere lovgivning og sedvanerett.

§ 50 (ny, jfr. G 57 og 58).

ALTERNATIV A

1. Til Stortinget skal velges et hundre og tyve representanter med varamenn. De velges under ett for hele riket.
2. Halvparten velges uten bostedbånd, halvparten velges med bostedbånd, således at hvert fylke skal være representert ved tre innen fylket bosatte representanter. Oslo og Bergen regnes som egne fylker.

3. Senest seks måneder før valget kan forslag til riksliste innsendes til Høiesterett; hvert forslag skal være undertegnet av minst et hundre røstføre borgere i hvert fylke.

Blir intet sådant forslag fremsatt, skal riksrådet senest fem måneder før valget innsende forslag til riksliste til Høiesterett; i så fall kreves ikke den forannevnte underskrift av røstføre borgere.

Høiesterett skal undersøke om de foreslåtte kandidater er valgbare og om hvert fylke er representert som foran bestemt. Derefter skal Høiesterett godkjenne og kunngjøre forslagene senest tre måneder før valget.

4. Forslagenes form fastsettes ved lov. Inntil sådan lov er gitt, utsteder Kongen de nødvendige forskrifter.
5. Det kan ved lov bestemmes at visse yrker skal være representert på rikslisten og at utøverne av disse yrker får rett til å foreslå kandidater.

ALTERNATIV B

1. Til Stortinget skal velges et hundre og tyve representanter med varamenn.

Halvparten velges under ett på en *riksliste*, halvparten velges på særskilte *fylkeslister* således at det i hvert fylke velges tre innen fylket bosatte representanter med varamenn.

Oslo og Bergen regnes som egne fylker.

2. Forslag til *riksliste* kan senest seks måneder før valget innsendes til Høiesterett; hvert forslag skal være undertegnet av minst et hundre røstføre borgere i hvert fylke.

Blir intet sådant forslag fremsatt, skal riksrådet senest fem måneder før valget innsende forslag til riksliste

liste til Høiesterett; i så fall kreves ikke den forannevnte underskrift av røstføre borgere.

Høiesterett skal undersøke om de foreslåtte kandidater er valgbare. Forslagenes form fastsettes ved lov. Inntil sådan lov er gitt, utsteder Kongen de nødvendige forskrifter.

3. Forslag til *fylkeslister* kan senest seks måneder før valget innsendes til Høiesterett; hvert forslag skal være undertegnet av minst et hundre røstføre borgere i vedkommende fylke. Blir intet sådant forslag fremsatt, skal vedkommende fylkesmann senest fem måneder før valget innsende forslag til fylkesliste til Høiesterett; i så fall kreves ikke den forannevnte underskrift av røstføre borgere.

Høiesterett skal undersøke om de foreslåtte kandidater er valgbare. Forslagenes form fastsettes ved lov. Inntil sådan lov er gitt, utsteder Kongen de nødvendige forskrifter.

4. Ingen kan oppføres både på en riksliste og på en fylkesliste; i tilfelle skal vedkommende meddele Høiesterett på hvilken liste han ønsker sig oppført.
5. Høiesterett skal godkjenne og senest tre måneder før valget kunngjøre de fremsatte forslag særskilt for hvert fylke. Hvert forslag skal omfatte en riksliste og en fylkesliste, i alt 63 representanter med varamenn.
6. Det kan ved lov bestemmes at visse yrker skal være representert på rikslisten, og at utøverne av disse yrker får rett til å foreslå kandidater.

§ 51 (G 59).

Enhver kjøpstad og i landdistriktene ethvert herred samt ethvert ladested med eget kommunestyre utgjør et særskilt valgsgogn. Kjøpsteder kan ved lov deles i flere valgsgogn.

Valgtingene avholdes særskilt for hvert valgsgogn. På valgtingene stemmes det direkte på stortingsrepresentanter med varamenn.

En røstfør borger er ikke forpliktet til å stemme på noen i henhold til § 50 foreslått liste, men kan stemme på det fore-

skrevne antall representanter med varamenn når listen fyller betingelsene i § 50.

Valgstyret avgjør om en sådan liste skal godkjennes; dets kjennelse kan innankes for rikssvalgstyret, og dettes kjennelse kan innankes for Høiesterett.

Valget foregår som forholdsvalg med særskilt utregning for de i § 50 nevnte representanter og varamenn uten eller med bostedbånd. Reglene herom og iøvrig om fremgangsmåten ved valgene fastsettes ved lov.

Inntil sådan lov er trådt i kraft, utsteder Kongen de nødvendige midlertidige forskrifter som såvidt mulig bør holdes innenfor rammen av den tidligere lovgivning og sedvanerett.

§ 52 (G 60).

Hvorvidt og under hvilke former de røstføre borgere kan avgi sine stemmesedler uten personlig fremmøte på valgtingene, bestemmes ved lov.

§ 53 (G 61).

Ingen kan velges til representant, medmindre han er 30 år gammel og i 10 år har oppholdt sig i riket og selv er røstfører.

§ 54 (jfr. G 62).

Høiesteretts medlemmer og de tjenestemenn som er ansatt ved riksrådets kontorer, kan ikke velges til representanter. Det samme gjelder tjenestemenn som er ansatt ved diplomatiet eller konsulatvesenet.

Riksrådets medlemmer kan ikke møte på Stortinget som representanter, sålenge de har sete i riksrådet.

§ 55 (G 63).

Enhver som velges til representant, er pliktig til å motta valget, medmindre han er hindret ved forfall som Stortinget godkjenner. Den som har møtt som representant på alle ordentlige storting efter samme valg, er ikke forpliktet til å motta valg ved neste stortingsvalg.

Hvis en velges til representant uten å være forpliktet til å motta et sådant valg, må han innen den tid og på den måte som ved lov bestemmes, avgi erklæring om hvorvidt han mottar valget eller ikke.

§ 56 (jfr. G 64).

Rikssvalgstyret forsyner de valgte representanter og varamenn med fullmakter hvis lovlighet bedømmes av Høiesterett.

§ 57 (jfr. G 65).

Enhver representant og innkalt varamann får av statskassen godtgjørelse bestemt ved lov for reiseomkostninger til og fra Stortinget og fra Stortinget til sitt hjem og tilbake igjen under ferier av minst 14 dagers varighet.

Dessuten tilkommer det ham godtgjørelse likeledes bestemt ved lov for deltagelse i Stortinget.

Stortinget kan bevilge en særlig godtgjørelse til sitt presidentskap.

§ 58 (G 66, DG 56).

Representantene er på sin reise til og fra Stortinget, samt under sitt opphold der, befriet for personlig heftelse, medmindre de gripes i offentlige forbrytelser.

Heller ikke kan de uten Stortingets samtykke drages til ansvar for sine i Stortingets forhandlinger ytrede meninger.

Efter den der vedtagne orden er enhver pliktig å rette sig.

§ 59 (G 67).

De på ovenstående måte valgte representanter utgjør Kongeriket Norges *Storting*.

§ 60 (G 68).

Stortinget treder i almindelighet sammen den første søknedag efter 10. januar hvert år i rikets hovedstad, medmindre Kongen på grunn av overordentlige omstendigheter dertil bestemmer et annet sted i riket.

§ 61 (G 69, 70 og 72).

I overordentlige tilfelle har Kongen rett til å sammenkalle Stortinget utenfor den almindelige tid. Et sådant overordentlig storting kan av Kongen heves når han finner for godt.

Holdes et overordentlig storting enda på den tid et ordentlig Storting skal ta sin begynnelse, heves det første, innen det siste treder sammen.

§ 62 (G 71).

Stortingets medlemmer fungerer som sådanne i fire på hinannen følgende år, såvel ved overordentlige som ved ordentlige storting som holdes i denne tid.

§ 63 (ny, DG 54).

I det første storting efter denne grunnlovs ikrafttreden skal alle medlemmer avgi forsikring på ære og samvittighet om å ville holde grunnloven.

På senere storting skal nyvalgte medlemmer som ikke tidligere har avgitt sådan forsikring, gjøre dette.

Avgivelsen av forsikringen innføres i Stortingets forhandlingsprotokoll.

§ 64 (jfr. G. 74).

Så snart Stortinget har konstituert sig, åpner Kongen eller den han dertil beskikker, dets forhandlinger med en tale hvori han gjør rede for de saker som han særlig ønsker å gjøre Stortinget oppmerksom på.

§ 65 (G 84).

Stortingets forhandlinger holdes for åpne dører og kunngjøres ved trykken, undtagen i de tilfelle hvor det motsatte besluttes ved stemmeflerhet.

§ 66 (ny, jfr. G 74).

1. Rikskansleren og riksrådene har rett til å møte i Stortinget og uten stemmerett delta i dets forhandlinger for åpne dører, men bare med tingets samtykke i forhandlinger for lukkede dører.

2. Hverken riksrådet som helhet eller dets enkelte medlemmer har rett til å påvirke Stortinget ved å stille avskjedsansøking i utsikt.
3. Hvis Stortinget med minst to tredjedeler av samtlige medlemmers stemmer vedtar en saklig motivert adresse til Kongen om endring av riksrådet, skal riksrådet enten søke avskjed eller foreslå for Kongen å oppløse Stortinget på den i § 73 foreskrevne måte.

§ 67 (ny, DG 55).

1. Stortingets medlemmer plikter ved sin stemmegivning utelukkende å ta saklige hensyn efter sin overbevisning og bør ikke la sig binde ved noe påbud fra eller noe løfte til sine velgere eller organisasjoner.
2. Finner et medlem ikke å kunne stemme for noe foreliggende forslag til en stortingsbeslutning, kan det avholde sig fra å stemme.

§ 68 (G 73).

1. Stortinget kan ikke holde møte medmindre minst halvparten av dets medlemmer er til stede; ved behandling av grunnlovsforslag må minst to tredjedeler av medlemmene være til stede.
2. En beslutning av Stortinget er bare gyldig hvis minst halvdelen og ved grunnlovendringer minst to tredjedeler av samtlige medlemmer har stemt for den.

§ 69 (jfr. G 75).

Det tilkommer Stortinget:

- a) å gi og oppheve lover; å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder, som dog ikke gjelder lenger enn til budgettterminens utløp i det år da neste ordentlige storting trer sammen, medmindre dette uttrykkelig fornyer dem,
- b) å åpne lån på rikets kreditt,
- c) å føre oppsyn over rikets pengevesen,
- d) å bevilge de fornødne pengemidler til statsutgiftene,

- e) å bestemme hvor meget årlig skal utbetales Kongen til hans hoffstat og å fastsette den kongelige families apanasje, som ikke må bestå i faste eiendommer, dog således at den apanasje som bevilges Kongen når han tiltrer regjeringen, ikke uten hans samtykke kan nedsettes i hans regjeringstid,
- f) å la sig forelegge alle riksrådets protokoller og alle offentlige innberetninger og papirer; dog skal protokollene over de diplomatiske saker og de militære kommandosaker som er besluttet hemmeligholdt, forelegges en særskilt komité av høist ni medlemmer,
- g) å la sig meddele de forbund og traktater som Kongen på rikets vegne har inngått med fremmede makter; med hensyn til hemmelige artikler som dog ikke må stride mot de offentlige, gjelder det samme som er foreskrevet under bokstav f for de saker som er besluttet hemmeligholdt,
- h) å kunne fordre enhver til å møte for sig i statssaker, Kongen og den kongelige familie unntatt; denne unntagelse gjelder dog ikke for de kongelige prinser, forsåvidt de måtte inneha embeder,
- i) å revidere midlertidige gasjer og pensjonslister og gjøre de forandringer det finner fornødent,
- k) å utnevne fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av disse ved trykken, hvilke regnskaper skal tilstilles disse revisorer innen seks måneder efter utgangen av budgettåret, samt å treffe bestemmelser om ordningen av desisjonsmyndighet overfor statens regnskapsbetjenter,
- l) å naturalisere fremmede,
- m) selv eller ved presidentskapet å motta deputasjoner,
- n) å tilkalle sakkyndige som uten stemmerett kan delta i Stortingets forhandlinger i den utstrekning som presidentskapet finner det påkrevet.

§ 70 (jfr. G 76 og 77).

Lovforslag kan fremsettes for Stortinget av riksrådet eller av Stortingets egne medlemmer. Ethvert forslag til lov skal

forelegges et av Høiesterett valgt lovråd til bedømmelse av dets overensstemmelse med grunnloven og dets lovtekniske brukbarhet.

Intet lovforslag kan vedtas endelig før det har vært behandlet tre ganger av Stortinget.

Når en lovbeslutning er vedtatt, sendes den til Kongen med anmodning om sanksjon.

§ 71 (G 78).

Billiger Kongen lovbeslutningen, forsyner han den med sin underskrift hvorved den blir lov.

Billiger han den ikke, sender han den tilbake til Stortinget med den erklæring at han ikke for tiden finner det tjenlig å sanksjonere den. Beslutningen må i dette tilfelle av det da samlede storting ikke mer forelegges Kongen.

§ 72 (G 79).

Er en lovbeslutning blitt vedtatt uforandret av to ordentlige storting, sammensatt efter to forskjellige på hinannen følgende valg og innbyrdes adskilt ved minst to mellemliggende ordentlige storting, uten at avvikende lovbeslutning i mellemtiden fra den første til den siste antagelse av noe storting er blitt fattet, og den da forelegges Kongen med begjæring at Hans Majestæt ikke vil nekte en lovbeslutning sin sanksjon, som Stortinget efter det modneste overlegg anser gavnlige, så blir den lov, om end Kongens sanksjon ikke påfølger innen Stortinget adskilles.

§ 73 (jfr. G 80).

1. Stortinget forblir samlet så lenge det finner det fornødent. Når det, efter å ha tilendebragt sine forretninger, heves av Kongen eller den han dertil beskikker, meddeler han tillike sin resolusjon på de ikke allerede forinnen avgjorte lovbeslutninger (jfr. §§ 70—72) ved enten å stadfeste eller forkaste dem. Alle de som han ikke uttrykkelig antar, anses som av ham forkastet, med undtagelse av de beslutninger som forelegges de røstføre borgere til avstemning i henhold til § 76 a, c eller d.

2. Kongen kan oppløse Stortinget innen utløpet av dets i § 62 bestemte funksjonstid
 - a) når han gjennom avstemning i henhold til § 76 finner det godtgjort at flertallet av samtlige røstføre borgere i et viktig spørsmål er uenig med det fungerende stortings flertall,
 - b) når han i det i § 66, punkt 3, nevnte tilfelle bifaller riksrådets forslag om oppløsning av Stortinget.
3. Når Kongen i henhold til punkt 2 oppløser Stortinget, skal han samtidig fastsette tiden for valg av nytt storting til senest fire måneder etter oppløsningen. De i § 50 nevnte frister for forslag til riksliste [subsidiært etter alternativ B: riks- og fylkeslister] nedsettes i dette tilfelle til henholdsvis tre og to måneder.
4. Det nye storting skal trede sammen snarest mulig og senest to måneder etter valget og fungere i den i § 62 foreskrevne tid og kan i denne tid bare med samtykke av minst to tredjedeler av samtlige medlemmer oppløses av Kongen i medhold av punkt 2.

§ 74 (G 81).

Alle lover (undtatt de i § 72 nevnte) utferdiges i Kongens navn, under Norges rikes regl og i følgende uttrykk:

«Vi N. N. gjør vitterlig: at Os er blitt forelagt Stortingets beslutning av dato sålydende: (her følger beslutningen). Thi har Vi antatt og bekreftet, likesom Vi herved antar og bekrefter samme lov, under Vår Hånd og Rikets segl».

§ 75 (G 83).

Stortinget kan innhente Høiesteretts betenkning over juridiske gjenstande.

§ 76 (ny).

De i § 42 nevnte avstemninger er dels obligatoriske, dels fakultative.

Obligatoriske er avstemninger etter §§ 4 og 8.

Fakultative avstemninger kan kreves av følgende instanser:

- a) *Kongen* kan kreve avstemning når han finner en lovbe-

slutning eller en annen beslutning av Stortinget så viktig at han før sin avgjørelse ønsker å høre de røstføre borgers mening. Hvis avstemningen ikke kan holdes før Stortinget heves, utsettes Kongens avgjørelse til utfallet av avstemningen foreligger. Utfallet av avstemningen er bindende for Kongen hvis et flertall av samtlige røstføre borgere godkjenner Stortingets beslutning.

- b) *Stortinget* kan kreve avstemning når dets flertall finner en lovbeslutning eller en annen beslutning så viktig at det før avgjørelsen ønsker å høre de røstføre borgers mening.

Utfallet av avstemningen er bindende for Kongen og Stortinget hvis et flertall av samtlige røstføre borgere godkjenner den beslutning Stortingets flertall tilråder.

- c) *En tredjedel av Stortingets samtlige medlemmer* kan kreve avstemning når den finner en lovbeslutning eller en annen beslutning av Stortinget skadelig. Kravet må fremsettes senest 24 timer etter det møte i Stortinget hvor beslutningen fattes.

Kravet har samme virkninger som under a) bestemt.

Utfallet av avstemningen er bindende for Kongen og Stortinget hvis et flertall av samtlige røstføre borgere godkjenner den beslutning Stortingets foran nevnte mindretall tilråder.

- d) *30 000 røstføre borgere* kan kreve avstemning om en lovbeslutning eller en annen beslutning av Stortinget. Varsel om at en slik avstemning vil bli krevet, må fremsettes av minst en tiendedel av Stortingets samtlige medlemmer senest 24 timer etter det møte i Stortinget hvor beslutningen fattes. Dette varsel medfører utsettelse av gjennomførelsen av beslutningen.

Selve kravet må fremsettes senest 30 dager etter beslutningen i en adresse til Kongen med personlige underskrifter av minst 30 000 røstføre borgere og med nøiaktig utformet forslag til en annen beslutning. Kravet har samme virkninger som under a) bestemt.

Avstemningen skal holdes senest 60 dager etter Stortingets beslutning.

Utfallet av avstemningen er bindende for Kongen og Stortinget, hvis et flertall av samtlige røstføre borgere godkjenner den i adressen tilrådede beslutning.

Denne borgerrett kalles *referendum*.

- e) 50 000 røstføre borgere kan i en adresse til Kongen med personlige underskrifter kreve avstemning om endring av lovgivningen — undtagen Grunnloven — i en nøiaktig angitt form eller om gjennomførelse av en reform i nøiaktig angitt retning.

Utfallet av avstemningen er bindende for Kongen og Stortinget, hvis et flertall av samtlige røstføre borgere godkjenner den i adressen tilrådede lovendring eller reform.

Denne borgerrett kalles *initiativ*.

- f) Nærmere regler om disse avstemninger gis ved lov. Inntil sådan lov er gitt, utsteder Kongen de nødvendige forskrifter.

§ 77 (ny).

Utgiftene ved de i § 76 a, b og c nevnte avstemninger utredes av statskassen.

For utgiftene ved de i § 76 d og e nevnte avstemninger skal garanti stilles.

Hvis et flertall av samtlige røstføre borgere godkjenner den i adressene krevede beslutning eller reform, skal utgiftene utredes av statskassen.

Kongen fastsetter garantiens form og størrelse.

D.

OM DEN DØMMENDE MAKT

§ 78 (ny, jfr. DG 70).

Domstolene har rett til å påkjenne ethvert spørsmål om grensene for øvrighetens myndighet. Den som vil reise et sådant spørsmål, kan dog ikke ved å bringe saken inn for domstolene unddrage sig for foreløbig å adlyde øvrigheten.

§ 79 (ny, jfr. DG 71).

Dommerne har alene å rette sig efter loven og er ukrenkelige i utøvelsen av sitt kall.

§ 80 (ny, jfr. G 86).

Riksretten dømmer i første og siste instans i de saker som Stortinget anlegger mot riksrådet, Stortingets eller Høiesteretts medlemmer for straffbare forhold de som sådanne måtte gjøre sig skyldig i, og mot andre for forbrytelser som Kongen og Stortinget finner særlig farlige for staten (jfr. § 21).

§ 81 (ny, jfr. G 86).

Det første ordentlige storting efter hvert stortingsvalg velger et antall medlemmer, svarende til antallet av fast utnevnte medlemmer av Høiesterett, til dommere i riksretten. En tredjedel av Stortingets samtlige medlemmer kan kreve forholdsvalg.

De til riksretten valgte medlemmer av Stortinget deltar ikke i behandlingen og avgjørelsen, hvis Stortinget akter å reise tiltale for riksretten.

De nærmere regler om Stortingets påtale efter denne paragraf fastsettes ved lov. Dog kan det ikke settes kortere forældelsesfrist enn 15 år for adgangen til å gjøre ansvar gjeldende ved tiltale for riksretten.

De til dommere i riksretten valgte medlemmer av Stortinget og de fast utnevnte medlemmer av Høiesterett er dommere i riksretten. Riksretten velger selv sin formann. Ved stemmelikhet avgjøres valget ved loddtrekning.

Den stortingsmann som har tatt sete i riksretten, uttreder ikke av retten, om den tid for hvilken han er valgt til stortingsrepresentant, utløper før riksrettens behandling av saken er tilendebragt. Opphører han av noen annen grunn å være medlem av Stortinget, fratredet han som dommer i riksretten. Det samme gjelder om en høiesterettsdommer som er medlem av riksretten, fratredet som medlem av Høiesterett.

§ 82 (ny, jfr. G 87).

Regler om utskyttningsrett og de nærmere forskrifter om fremgangsmåten ved riksretten fastsettes ved lov.

Antallet av dommere skal minst være 10, derav halvparten stortingsvalgte medlemmer og halvparten medlemmer av Høiesterett.

§ 83 (G 88).

Høiesterett dømmer i siste instans. Dog kan innskrenkninger i adgangen til å erholde Høiesteretts avgjørelse bestemmes ved lov.

Høiesterett skal bestå av en formann og minst fire andre medlemmer.

§ 84 (G 90).

Høiesteretts dommer kan i intet tilfelle påankes.

§ 85 (G 91).

Ingen kan beskikkes til medlem av Høiesterett før han er 30 år gammel.

E.

ALMINDELIGE BESTEMMELSER

§ 86 (ny, DG 74).

Borgerne har rett til å forene sig i religiøse samfunn efter sin overbevisning, når det i disse ikke læres eller foretas noe som strider mot sedeligheten eller den offentlige orden.

§ 87 (ny, DG 75).

Ingen er pliktig til å yde skatt eller annet personlig bidrag til noe annet religiøst samfunn enn det han tilhører.

§ 88 (ny, DG 77, DF 75 og 76).

Ingen kan på grunn av sin rase, sin religiøse eller politiske overbevisning berøves sine borgerlige eller politiske rettigheter eller unddrage sig oppfyllelsen av noen almindelig borgerplikt.

§ 89 (G 99).

Ingen må fengslig anholdes, uten i lovbestemt tilfelle og på den ved lovene foreskrevne måte. For ubeføiet arrest eller ulovlig opphold står vedkommende den fengslede til ansvar.

Regjeringen er ikke berettiget til militær makts anvendelse mot statens medlemmer, uten efter de i lovgivningen bestemte former, medmindre noen forsamling måtte forstyrre den offentlige rolighet, og den ikke øieblikkelig adskilles efterat lovbestemmelsene om opprør er tre ganger lydelig forelest av den civile øvrighet.

§ 90 (jfr. G 96).

Ingen kan dømmes uten efter lov eller straffes uten efter dom; dog kan bøter som politiet ilegger i henhold til lov, vedtas frivillig uten rettergang.

Pinlig forhør må ikke finne sted.

Ingen kan dømmes uten forsvarer.

§ 91 (jfr. G 102, DG 79).

Husundersøkelse, beslagleggelse og undersøkelse av brever og andre papirer, kontroll av telefon eller lignende inngrep i den personlige frihet må bare finne sted med hjemmel i lov, medmindre vedkommende frivillig tillater politiet å foreta sådan undersøkelse i henhold til skriftlig ordre fra politimesteren.

For grunnløs undersøkelse skal vedkommende stå til ansvar.

§ 92 (ny).

Under krig, alvorlige indre uroligheter eller annen fare for rikets sikkerhet kan Kongen forordne kontroll av post, telegraf, telefon, kringkasting, presse, foreningsvirksomhet og offentlige møter. Enhver hvis frihet blir innskrenket ved sådan forordning, kan innanke saken for Høiesterett efter § 76.

Forordningen blir å oppheve snarest mulig når grunnen er bortfalt. Ved drøismål kan enhver hvis frihet blir innskrenket ved forordningen, innanke spørsmålet om dens opphevelse for Høiesterett.

§ 93 (jfr. G 100).

Frasett de i § 92 nevnte forhold kan ytringsfriheten i tale og skrift bare innskrenkes ved lov til forebyggelse av at den misbrukes til skade for samfunnet eller til krenkelse av privatlivets fred.

Frimodige ytringer om statsstyrelsen og hvilkensomhelst annen gjenstand er enhver tillatt.

§ 94 (G 104).

Jord og boslod kan i intet tilfelle forbyrtes.

§ 95 (G 105).

Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlege eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han ha full erstatning av statskassen.

§ 96 (ny, DF 83).

Borgerne har rett til å danne foreninger i ethvert lovlig øiemed.

Kongen kan forordne rettslig undersøkelse av foreninger, hvis virkemåte eller formål holdes hemmelig eller som krever blind lydighet av sine medlemmer eller som forplikter medlemmene til å lystré befalinger fra utenlandsk ledelse.

Foreninger som virker ved eller søker å nå sine mål ved vold, anstiftelse av vold eller opprør eller annen straffbar påvirkning av anderledes tenkende eller virker for å frata borgerne eller grupper av disse noen av de rettigheter som grunnloven tilsikrer dem personlig, kan oppløses ved dom. Kongen bestemmer anleggelse av sådant søksmål, og han kan samtidig inntil videre forbyde foreningens virksomhet, legge beslag på dens midler og sette den under kontroll, inntil dom er falt.

Saker om oppløsning av politiske foreninger skal anlegges ved riksretten, for andre foreninger ved de almindelige domstoler.

Rettsvirkningene av en oppløsning blir å fastsette ved lov.

Forkaster domstolene oppløsning av en forening, kan de tilkjenne erstatning.

§ 97 (ny).

Enhver arbeidsløs og arbeidsfør norsk borger har rett til ved offentlig formidling å få arbeide som skaffer livsopphold, men er selv forpliktet til å ta anvist arbeide på de vilkår som fastsettes ved lov.

Inntil sådan lov er gitt, utsteder Kongen de nødvendige forskrifter.

§ 98 (G 109).

Enhver statens borger er i almindelighet like forpliktet til i en viss tid å utføre verneplikt eller annet arbeide for staten.

Denne grunnsetnings anvendelse og omfatning bestemmes ved lov.

§ 99 (G 92).

Til embeder i staten må bare utnevnes norske borgere som

- a) enten er født i riket av foreldre som da var statens undersåtter,
- b) eller er født utenfor riket av norske foreldre som på den tid ikke var en annen stats undersåtter,
- c) eller som herefter oppholder sig i riket i ti år,
- d) eller som blir naturalisert av Stortinget.

Dog kan andre beskikkes til lærere ved universitetet og andre høiskoler, til leger og til konsuler på fremmede steder.

Ingen må beskikkes til overøvrighetsperson før han er 30 år gammel eller til magistratsperson eller underdommer før han er 25 år gammel.

I hvilken utstrekning kvinner som oppfyller de for menn ved grunnloven foreskrevne betingelser, skal kunne ansettes i embeder, bestemmes ved lov.

§ 100 (G 111).

Det norske flaggs form og farve bestemmes ved lov.

§ 101 (G 97).

Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.

§ 102 (ny).

Hvis Kongen, Riksrådet eller Stortinget er hindret i utøvelsen av sine funksjoner, skal Høiesterett i den utstrekning den selv finner det nødvendig, la disse utøve gjennom en av den valgt midlertidig myndighet.

Når forfatningsmessige forhold atter inntreder, skal Høiesterett og av den valgt midlertidig myndighet gjøre Kongen regnskap for sine beslutninger. Stortinget kan sette medlemmer av den av Høiesterett valgte myndighet under tiltale for riksretten for deres forhold ved virksomhet i kraft av denne paragraf.

§ 103 (jfr. G 112).

ALTERNATIV A

Forslag om forandring av denne kongeriket Norges grunnlov kan fremsettes på første eller annet ordentlige storting etter nytt valg og skal kunngjøres ved trykken. Men det tilkommer først det første eller annet ordentlige storting etter neste valg å bestemme om den foreslåtte forandring bør finne sted eller ikke.

To tredjedeler av Stortingets samtlige medlemmer må være enig i sådan forandring.

En således vedtatt grunnlovbestemmelse underskrives av Stortingets president og sekretær og kunngjøres ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges grunnlov.

ALTERNATIV B

Forslag om forandring av denne kongerikets Norges grunnlov kan fremsettes på første eller annet ordentlige storting etter nytt valg og skal kunngjøres ved trykken. Men det tilkommer først det første eller annet ordentlige storting etter neste valg å bestemme om den foreslåtte forandring bør finne sted eller ikke.

To tredjedeler av Stortingets samtlige medlemmer må være enig i sådan forandring.

En således vedtatt grunnlovbestemmelse sendes til Kongen med anmodning om hans sanksjon.

Kongen kan enten selv sanksjonere den og kunngjøre den ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges grunnlov eller kreve avstemning på den i § 76 a foreskrevne måte. Såfremt et flertall av samtlige røstføre borgere godkjenner Stortingets beslutning, skal Kongen kunngjøre den ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges grunnlov.

GJENNEMFØRELSEN AV GRUNNLOVREVISJONEN

I et tidligere avsnitt har jeg gjort rede for de grunner som etter mitt skjønn gjør en grunnlovrevisjon nødvendig. Her skal drøftes formen for dens gjennomførelse.

Skulde de i G 112 foreskrevne regler overholdes, vilde det være minst fire år innen revisjonen kunde foretas. Så lenge bør fornyelsen ikke utsettes.

Spørsmålet blir derfor 1) om det første *storting* som blir valgt etter frigjørelsen, skal revidere grunnloven og altså handle som grunnlovgivende forsamling, eller 2) om det bør velges *en særlig grunnlovreviderende riksforsamling i kraft av en lov som det første nyvalgte storting vedtar*.

Denne siste fremgangsmåte finner jeg prinsipielt riktigst og mest praktisk. Stortinget får så overveldende mange store oppgaver å løse at det vanskelig vil kunne vie grunnlovrevisjonen tilstrekkelig oppmerksomhet, men *den bør bli et grundig, saklig og lovteknisk godt verk, ikke et hastverksarbeide*.

Stortinget må velges efter den hittil gjeldende grunnlov med dens foran påpekte feil (ulike stemmerett, bostedbånd o. s. v.). En særskilt riksforsamling bør velges med *like* stemmerett på en *riksliste* og vil forhåpentlig bli sammensatt av *nasjonens beste krefter*.

Denne riksforsamling bør få et begrenset mandat, *dens oppgave skal ikke være å utarbeide en helt ny grunnlov*, men å *revidere* den gjeldende grunnlov, oppheve foreldede og uheldige bestemmelser og innpasse nye og hensiktsmessige. Denne begrensning av mandatet bør skarpt presiseres i loven, så alle projekter om hel omstøpning av forfatningen straks kan avvises. Men *innenfor* denne begrensning skal riksforsamlingen ha samme *suverene* myndighet som Eidsvollfor-

samlingen våren 1814. Som et symbolsk uttrykk for den historiske kontinuitet bør riksforsamlingens offentlige møter holdes i Eidsvollbygningen, skjønt plassforholdene er vanskelige.

Grunnlovrevisjonen er ikke noen særlig distriktsinteresse, men en riksinteresse, og for såvidt kunde det være rimelig å oppheve ethvert bostedbånd. Men for å sikre at alle landsdeler skal føle sig representert, foreslås det at halvparten av medlemmene skal velges med bostedbånd, dog således at det skal stemmes under ett i hele riket også om medlemmer med bostedbånd.

Denne ordning er den samme som er foreslått for fremtidens stortingsvalg, og valgreglene blir de samme. Det henvises til den tidligere motivering.

Det foreslås (§ 11, punkt 3) at såfremt et medlem av regjeringen velges til riksforsamlingen, skal han enten kunne delta som medlem eller fraskrive sig denne rett så lenge han sitter i regjeringen.

Da det ikke er oppgaven å utarbeide en helt ny grunnlov, bør riksforsamlingen ikke trenge synderlig lang tid til sitt arbeide. § 16 oppstiller derfor en tid av *høist* ett år som ønskelig, dog med adgang til forlengelse hvis dette er nødvendig.

Det er logisk riktig at grunnlovrevisjonen fører til oppløsning av det storting som er valgt efter den hittil gjeldende grunnlov, og til nyvalg snarest mulig overensstemmende med den reviderte grunnlov.

Jeg har vært sterkt inne på tanken om en *folkeavstemning* (obligatorisk eller fakultativ) om grunnlovrevisjonen for å gi den størst mulig autoritet. Men jeg har ikke foreslått en sådan. Det vil sikkert bli levende offentlig ordskifte forut for valget, og riksforsamlingen skal samarbeide med Høiestere rett og andre sakkyndige.

Det haster med å få Norges hus i orden også forfatningsmessig, og den foreslåtte fremgangsmåte vil forhåpentlig sikre et godt resultat. Adgangen til fremtidige grunnlovendringer på ordinær vis vil jo alltid stå åpen, men forhåpentlig vil den reviderte grunnlov kunne stå i alt vesentlig uforandret like lenge som Eidsvollgrunnloven av 17. mai 1814.

FORSLAG TIL LOV OM EN GRUNNLOVREVIDERENDE RIKSFORSAMLING

§ 1.

Valg av en grunnlovreviderende riksforsamling skal holdes på den tid som Kongen fastsetter.

§ 2.

Riksforsamlingen skal gjennomgå grunnloven, oppheve avlegse og tilføie nye bud til sikring av en demokratisk utvikling i overensstemmelse med de bærende prinsipper i grunnloven av 17. mai 1814. Riksforsamlingen skal bare ha denne oppgave.

§ 3.

1. Til riksforsamlingen skal velges et hundre og tyve medlemmer med varamenn. De velges under ett for hele riket.
2. Halvparten velges uten bostedbånd, halvparten velges med bostedbånd, således at hvert fylke skal være representert ved minst tre innen fylket bosatte medlemmer med varamenn. Oslo og Bergen regnes som egne fylker.
3. Senest fire måneder før valget kan forslag til riksliste innsendes til Høiestere rett; hvert forslag skal være underskrevet av minst et hundre røstføre borgere i hvert fylke.

Blir intet sådant forslag fremsatt, skal Kongen senest tre måneder før valget innsende forslag til riksliste til Høiestere rett; i så fall kreves ikke den forannevnte underskrift av røstføre borgere.

Høiestere rett skal undersøke om de foreslåtte kandidater er valgbare og om hvert fylke er representert som

foran bestemt. Høiesterett skal godkjenne og senest en måned før valget kunngjøre de fremsatte og godkjente forslag.

4. Kongen fastsetter forslagenes form. Samme kandidater kan oppstilles på forskjellige forslag.
5. Ved valget gjelder samme regler for røstforhet, valgbarhet og valgordning som ved valg til Stortinget, med de endringer som foreskrives i denne lov.

§ 4.

1. En røstfør borger er ikke forpliktet til å stemme på noen i henhold til § 3 foreslått liste, men kan stemme på det foreskrevne antall medlemmer med varamenn når listen fyller betingelsene i § 3.

Valgstyret avgjør om en sådan liste skal godkjennes; dets kjennelse kan innankes for riksvalegstyret (§ 7), og dets kjennelse kan innankes for Høiesterett.

2. Valget foregår som forholdsvalg, med særskilt utregning for de i § 3, punkt 2, nevnte medlemmer og varamenn uten eller med bostedbånd.

Ved utregningen gjelder samme regler som ved valg til Stortinget.

3. Det stemmes bare ved personlig fremmøte.

§ 5.

Ingen kan velges til medlem medmindre han er 30 år gammel og i 10 år har oppholdt sig i riket og selv er røstfør.

§ 6.

Enhver som velges til medlem, er pliktig til å motta valget, medmindre han er hindret ved forfall som Riksforsamlingen godkjenner.

§ 7.

Kongen oppnevner et riksvalegstyre. De enkelte valgstyres skal foreta opptelling av stemmesedlene som ved valg til Stortinget og derefter sende dem inn til riksvalegstyret på den måte dette foreskriver. Riksvalegstyret skal foreta den

endelige opptelling og kunngjøre utfallet av valget. Dets avgjørelser kan innankes for Høiesterett. Riksvalegstyret forsyner de valgte medlemmer med fullmakter hvis lovlighet bedømmes av Høiesterett.

§ 8.

Ethvert medlem og enhver innkalt varamann får av statskassen godtgjørelse for reise til og fra Riksforsamlingen og for sin deltagelse i denne efter samme regler som for stortingsrepresentanter.

Medlemmene har den samme beskyttelse som Stortingets representanter efter grunnlovens §§ 66 og 85.

§ 9.

De på ovenstående måte valgte medlemmer utgjør
Norges grunnlovreviderende Riksforsamling.

§ 10.

Riksforsamlingen treder sammen på den tid som Kongen fastsetter. Dens offisielle møter holdes på Eidsvoll. Dens øvrige arbeide foregår på det sted og på den måte som den selv bestemmer. Den vedtar selv sin orden som enhver er pliktig til å rette sig efter, og velger selv sitt presidentskap.

§ 11.

1. Så snart Riksforsamlingen har konstituert sig, åpner Kongen eller den han beskikker til det, dens forhandlinger.
2. Statsministeren og statsrådene har rett til å ta del i dens forhandlinger for åpne dører like med dens medlemmer, dog uten å avgi stemme, men bare med dens samtykke i forhandlinger for lukkede dører.
3. Såfremt statsministeren eller en statsråd blir valgt til medlem, kan vedkommende enten delta som stemmeberettiget medlem eller selv før åpningen frasi sig denne rett så lenge han sitter i statsrådet.
4. Hverken statsrådet som helhet eller dets enkelte medlemmer har rett til å påvirke Riksforsamlingen ved å stille avskjedsansøkning i utsikt.

§ 12.

1. Forslag til endringer av grunnloven kan fremsettes av Kongen og av medlemmer av Riksforsamlingen, Stortinget og Høiesterett.
2. Alle forslag skal forelegges et av Høiesterett oppnevnt utvalg til bedømmelse av deres overensstemmelse med Riksforsamlingens oppgave efter § 2 og deres lovtekniske brukbarhet.
3. Riksforsamlingen kan innhente Høiesteretts betenkning om enkelte spørsmål eller om sitt utkast til revisjon av grunnloven som helhet.
4. Riksforsamlingen kan tilkalle sakkyndige som uten stemmerett deltar i forhandlingene i den utstrekning som presidentskapet finner det påkrevet.

§ 13.

1. Riksforsamlingens medlemmer plikter ved sin stemmegivning utelukkende å ta saklige hensyn efter sin overbevisning og bør ikke la sig binde ved noe påbud fra eller noe løfte til velgerne eller sine organisasjoner.
2. Finner et medlem ikke å kunne stemme for noe foreliggende forslag til beslutning, kan det avholde sig fra å stemme.

§ 14.

1. Riksforsamlingen kan ikke holde møte medmindre minst to tredjedeler av medlemmene er til stede.
2. Riksforsamlingens endelige vedtak av grunnloven er bare gyldig hvis minst to tredjedeler av samtlige medlemmer har stemt for det.

§ 15.

Riksforsamlingens forhandlinger holdes for åpne dører og kunngjøres ved trykken, undtagen ved de tilfelle hvor det motsatte besluttet ved stemmeflerhet.

§ 16.

Riksforsamlingen bør søke å løse sin oppgave innen ett år efter åpningen, men efter dens redegjørelse for arbeidets

gang kan Kongen forlenge fristen med den tid han finner nødvendig.

§ 17.

Når grunnloven i sin endelige form er vedtatt og underskrevet av samtlige medlemmer, skal Riksforsamlingens president og sekretær oversende den til Kongen til kunngjørelse ved trykken som kongeriket Norges grunnlov.

Derefter oppløses Riksforsamlingen av Kongen eller den han beskikker til det.

§ 18.

Når den reviderte grunnlov er trådt i kraft, skal Kongen eller den han beskikker til det, oppløse Stortinget så snart dette har avsluttet det strengt nødvendige arbeide. Kongen fastsetter tiden for valg snarest mulig av et nytt storting.