

UiO • **Det juridiske fakultet**

Semikonstitusjonelle lover

En komparativ fremstilling av semikonstitusjonelle normer i Frankrike, Spania og Sverige.

Kandidatnummer: 643

Leveringsfrist: 25.11.2013

Antall ord: 16277



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Semikonstitusjonelle normer i Norge	1
1.2	Metode	2
1.3	Terminologi.....	4
1.4	Rettskilder.....	4
2	FRANKRIKE.....	5
2.1	Innledning	5
2.2	President, parlament og domstol.....	6
2.2.1	Presidenten.....	6
2.2.2	Parlamentet	7
2.2.3	Domstolene	7
2.3	Endring av konstitusjon og lov	8
2.3.1	Konstitusjonen	8
2.3.2	Ordinære lover og organiske lover	9
2.4	Organisk lov.....	12
2.4.1	Organiske lovers rolle og funksjon.....	12
2.4.2	Valgordning for parlamentet og presidenten	13
2.4.3	Organisering av domstolene	17
2.4.4	Parlamentets lovgiverkompetanse etter artikkel 34.....	18
2.5	Organiseringen av parlamentet	19
2.5.1	Organisering av parlamentet gjennom organiske lover	20
2.6	Internasjonale traktater som semikonstitusjonelle normer	21
2.6.1	Domstolskontroll av traktater	23
2.6.2	Domstolskontroll av menneskerettighetstraktater	24
3	SPANIA.....	26

3.1	Innledning	26
3.1.1	Parlament	26
3.1.2	Domstolene	27
3.1.3	Endringer av konstitusjonen	28
3.1.4	Vedtakelse av organiske og ordinære lover.....	29
3.2	Organiske lover	30
3.2.1	Organiske lovers rolle.....	32
3.2.2	Valgsystem	32
3.2.3	De regionale selvstyreområdene.....	34
3.2.4	Menneskerettighetsvern.....	36
3.2.5	Noen kritiske synspunkter	38
3.3	Internasjonale menneskerettighetstraktater.....	39
4	SVERIGE.....	42
4.1.1	innledning	42
4.1.2	Historie	42
4.2	Endring av konstitusjonsrett	43
4.2.1	Konstitusjonsendringer	43
4.2.2	Endringer av Riksdagsordningen.....	43
4.3	Semikonstitusjonelle normers rolle i Sverige	44
4.3.1	Riksdagsordningen	44
4.3.2	Avskaffelse av statskirken	45
4.4	Internasjonale traktater.....	45
5	VURDERINGER	48
5.1	Behov for semikonstitusjonelle normer	48
5.2	Forslag om innføring av semikonstitusjonelle lover i Norge.....	50
5.2.1	Semikonstitusjonelle normer for å sikre rammebetingelser i næringslivet ...	50
5.2.2	Stortingets forretningsorden	51
5.2.3	Menneskerettighetstraktater som semikonstitusjonelle normer	53
5.3	Semikonstitusjonelle normer i norsk rett?	56

6	LITTERATURLISTE	57
6.1	Norsk juridisk litteratur.....	57
6.2	Utenlandsk juridisk litteratur	57
6.3	Juridiske artikler.....	58
6.4	Annet.....	58

1 Innledning

Semikonstitusjonelle rettsregler er normer som har en status mellom konstitusjon og ordinær lov. For at normer skal ha en semikonstitusjonell status, må konstitusjonen etablerere egne vedtaksprosedyrer for disse reglene¹. Semikonstitusjonelle normer har typisk – men ikke alltid – forrang foran ordinær lov.

Emnet for denne avhandlingen er å se nærmere på rettssystem som har slike semikonstitusjonelle normer. De tre forfatningene som skal undersøkes nærmere, er den franske, den spanske og den svenske. Et nærmere komparativt studium av semikonstitusjonelle normer i disse tre forfatningene har i seg selv betydelig juridisk interesse. Et videre formål er å drøfte hvorvidt et system med semikonstitusjonelle normer ville vært gunstig i den norske rettsorden. Formålet er imidlertid ikke å gi en bredere fremstilling av norsk konstitusjonell rett. Der det er relevant, vil sider ved norske forfatningsrett drøftes nærmere og det vil henvises til mer inngående norsk rettslitteratur.

1.1 Semikonstitusjonelle normer i Norge

Debatten om semikonstitusjonelle regler i Norge har særlig dreid seg om Grunnloven § 110 c og menneskerettighetsloven² §§ 2 og 3. Debatten angår hvorvidt de internasjonale menneskerettighetstraktatene som er inkorporert i menneskerettighetslovens § 2, har en semikonstitusjonell status på grunn av forrangsregelen i § 3. Blant annet Carsten Smith argumenterte for at en slik forrangsregel ville gi normene fra de inkorporerte traktatene «en form for semi-konstitusjonell karakter»³. Menneskerettighetsloven er imidlertid vedtatt som lov (jfr. Grl. §§ 76-78) og kan også endres ved ordinær lovgivning. I det perspektiv denne

¹ Smith, Eivnind (2012) s. 170

² Lov nr. 30 21.05.1999

³ Smith, Carsten (1999) s. 272

fremstillingen anlegger, kvalifiserer altså ikke normene fra menneskerettighetsloven som semikonstitusjonell lov⁴.

Sammenligningen mellom normene i de inkorporerte traktatene og semikonstitusjonelle normer er likevel interessant. Dersom disse normene ved motstrid har forrang fremfor etterfølgende ordinær lovgivning, har de likhetstrekk med semikonstitusjonelle regler. Den vanligste rettsoppfatningen i Norge er at menneskerettighetsloven § 3 og Grunnlovens § 110 c medfører at normene fra de inkorporerte menneskerettighetstraktatene får forrang fremfor både tidligere og etterfølgende lovgivning⁵. Temaet for denne fremstillingen er imidlertid semikonstitusjonelle lover, og rekkevidden av forrangsregelen i menneskerettighetsloven § 3 skal derfor ikke drøftes nærmere. Uansett er både menneskerettighetsloven og Grunnloven § 110 c eksempler på at lovgiver ønsker å gi visse normer i lovs form en sterkere status enn andre, uten å gjøre dem til konstitusjonell rett⁶. Om disse normene bør styrkes ved at de gjøres semikonstitusjonelle, er derfor en interessant diskusjon. I 2011 kom det inn endringsforslag til en ny bestemmelse i Grunnloven § 92 som vil medføre at internasjonale menneskerettighetstraktater får en semikonstitusjonell status⁷. Dette grunnlovsforslaget skal drøftes nærmere nedenfor i punkt 5.2.3.

1.2 Metode

Det finnes ingen særskilt metode for å undersøke komparativ statsrett. Det sentrale blir å tilpasse metoden til de problemstillinger det søkes svar på. En problematisk side ved komparativ rett er i hvilken grad, og i hvilke henseender, forskjellige rettssystemer er sammenlignbare. Hvert rettssystem er basert på sine egne tradisjoner og hvilke rettslige behov som

⁴ Artikkel 55 i den franske konstitusjonen gir normene fra gyldig vedtatte traktat forrang foran ordinær lovgivning. Dette er det eneste klare eksempelet på et konstitusjonelt system som gir traktater en semikonstitusjonell status og skal derfor drøftes nærmere.

⁵ Se for eksempel: All, Jørgen (2004) s. 81-90

⁶ Se blant annet Andenæs/fliflet (2006) for betydningen av Grl. § 110 c

⁷ Dokument 12 (2011-2012) Grunnlovsforslag 30 alternativ 5 a

finnes i samfunnet. Dette er ikke minst viktig når en studerer komparativ statsrett. Et retts-system kan være så nært knyttet til sine politiske, økonomiske og kulturelle omgivelser at en rettslig løsning som er valgt i et land, overhodet ikke passer i et annet. Likevel kan man ved å se på hvordan forskjellige konstitusjonelle systemer håndterer de samme eller beslektede spørsmål, få nyttig innsikt i hvordan ens eget rettssystem håndterer de samme spørsmålene. En kan også avklare hvorvidt ens eget rettssystem i det hele tatt håndterer spørsmål som i andre rettskulturer anses som sentrale⁸. Ved å få bedre innsikt i andre rettssystemer får en også bedre oversikt over mulige alternativer, når ens eget rettssystem eventuelt skal videreutvikles. – En annen sak er at i globaliseringens tid utgjør de enkelte nasjonale retts-systemer ikke lenger isolerte domener, om de noen gang har gjort det. God rettspraksis forutsetter stadig oftere juridisk kompetanse på tvers av nasjonale rettsgrenser.

I komparativ rett skiller man ofte mellom sammenligning på et makronivå og på et mikronivå. På makronivå sammenligner man de større deler av rettssystemet, mens man på mikronivå analyserer enkelte deler av rettssystemet i detalj. Skillet mellom de to formene for sammenligning er ikke skarpt⁹. Temaet for fremstillingen er vidt, samtidig som funksjonen til de semikonstitusjonelle normene varierer mellom de forskjellige rettsordningene. Siden semikonstitusjonelle normer eksisterer i et samspill mellom normer av høyere og lavere trinnhøyde er det vanskelig å beskrive dem adekvat uten å også beskrive systemet de er en del av. For å kunne gi en adekvat fremstilling av semikonstitusjonelle normer er det altså nødvendig med en hvis grad av makroperspektiv. Uten det får man ikke et helhetlig bilde.

Nedenfor vil det først gis en fremstilling av tre ulike rettssystemene med særlig fokus på det som er relevant i forhold til temaet semikonstitusjonelle lover. Der dette anses som hensiktsmessig, vil det bli foretatt noen sammenligninger og vurderinger underveis. Til slutt i fremstillingen vil det følge noen generelle vurderinger hvor det også skal drøftes nærmere hvorvidt det kan være aktuelt å innføre semikonstitusjonelle regler i Norge.

⁸ Jackson, Vicky C (2006) s. 141-143 og Smith, Eivind (2012) s. 50 -54

⁹ Özücü, Esin (2004) s. 42-50

1.3 Terminologi

I norsk juridisk litteratur har begrepet semikonstitusjonelle normer eller normer med semikonstitusjonell karakter blitt benyttet om normene fra menneskerettighetsloven. I denne fremstillingen vil begrepet semikonstitusjonelt ikke bli benyttet for å beskrive menneskerettighetsloven, men for å beskrive normer som har en formell semikonstitusjonell status.

De semikonstitusjonelle nasjonale lovene i Spania og Frankrike vil bli omtalt som organiske lover. Betegnelsen har sin opprinnelse fra Frankrike (*loi organique*) og henspiller på at de organiske lovene i stor grad er ment å regulere de statlige institusjonene, altså nettopp statsorganene. Betegnelsen benyttes også i Spania (*leyes orgánicas*) og i engelsk rettslitteratur (*organic laws*)¹⁰. I Sverige er det særlig én lov som har semikonstitusjonell status. Det dreier seg om Riksdagsordningen som tilsvarer Stortingets forretningsorden i Norge. Det norske Grunnloven vil bli betegnet som Grunnlov, mens ordet konstitusjon vil bli brukt om de øvrige konstitusjonstekstene. – Når et vedtak krever «absolutt flertall» innebærer dette at mer enn halvparten av medlemmene i et styringsorgan må stemme for.

1.4 Rettskilder

Rettskildene i denne oppgaven vil for det første være lovtekstene selv. Både den franske¹¹ og spanske konstitusjonen finnes i offisielle oversettelser til engelsk¹². Videre vil det bli benyttet både engelsk, spansk, svensk og norsk rettslitteratur. Når det gjelder fransk konstitusjonell rett har det kun blitt benyttet litteratur på engelsk, norsk og svensk.

¹⁰ I den offisielle oversettelsen av den franske konstitusjonen til engelsk benyttes betegnelsen *Institutional acts*. Ellers blir begrepet *organic laws* benyttet konsekvent i engelskspråklig juridisk litteratur. Se for eksempel *Black's Law Dictionary 9th Edition*.

¹¹ www.assemblee-nationale.fr/english/

¹² www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx

2 Frankrike

2.1 Innledning

Få andre land i Europa har hatt så mange statsforfatninger som Frankrike. Avhengig av hvordan begrepet konstitusjon defineres kan det sies at Frankrike har hatt rundt 15 forskjellige konstitusjoner¹³. Den nåværende konstitusjonen er fra 1958 og er det rettslige fundament for Frankrikes femte republikk. De tidligere franske republikanske statsforfatningene var til dels preget preget av ustabilitet¹⁴. En viktig årsak til ustabilitet i den fjerde republikk var at parlamentet hadde fått for mye makt, uten at det fantes noen kontrollmekanismer som kunne sikre at parlamentet holdt seg innenfor sine konstitusjonelle rammer. Den tidligere franske konstitusjonen fra 1946 ble blant annet opprettet fordi myndighetene hadde fremstått som handlingslammede da Frankrike under annen verdenskrig ble okkupert av Tyskland. Under konstitusjonen fra 1946 opplevde Frankrike lignende styringsproblemer både når det gjeldt intern politikk og utenrikspolitiske saker som krig i Vietnam og den forsert innenrikspolitiske håndtering av Algerie-krisen¹⁵.

Et viktig mål under utformingen av 1958-konstitusjonen var derfor å skape kontrollmekanismer for å sikre at parlamentet måtte holde seg til de begrensingene konstitusjonen satt for dets maktutøvelse¹⁶. Kontrollmekanismene overfor parlamentet skulle primært bestå av en uavhengig president og en konstitusjonsdomstol. Charles de Gaulle, som var den første president i den femte republikk, sørget i løpet av sin regjeringstid å styrke presidentens rolle betydelig. Styrkingen av presidentens rolle skjedde både ved at de Gaulle fikk gjennomført konstitusjonsendringer samt ved at han fikk etablert konstitusjonell praksis som senere er blitt fulgt. Særlig viktig var konstitusjonsendringen i 1962 som medførte at presi-

¹³ Mellbourn, Anders (2009) s. 69

¹⁴ Den tredje republikk er den foreløpig lengstlevende fra 1870 til 1940. Prakke, Lukas (2004) s. 241

¹⁵ Prakke, Lukas (2004) s. 244

¹⁶ Byron, Sophie (2013) s. 50

denten ble valgt direkte av folket. Den franske forfatningen fra 1958 har vist seg å være stabil og velfungerende¹⁷.

I 2008 ble det gjennomført en omfattende reform av Den franske konstitusjonen. Denne reformen tok blant annet sikte på å styrke parlamentets uavhengighet samt å styrke den konstitusjonelle beskyttelsen av de grunnleggende menneskerettighetene¹⁸.

Det franske konstitusjonelle systemet inneholder to former for semikonstitusjonelle normer. Innenfor den nasjonale lovgivningen har man organiske lover som etter artikkel 46 i konstitusjonen må vedtas i noe mer rigide former enn ordinære lover. Selv om det ikke følger direkte av konstitusjonsteksten, har konstitusjonsdomstolen flere ganger gitt uttrykk for at organisk lov har forrang fremfor ordinær lov¹⁹. I tillegg får normer fra internasjonale traktater som Frankrike har ratifisert gjennom artikkel 55, forrang fremfor ordinære lover²⁰. Det er disse normtypene som er avhandlingens hovedtema. Før de behandles nærmere, skal det sees på noen hovedtrekk ved fransk konstitusjonell rett.

2.2 President, parlament og domstol

2.2.1 Presidenten

Konstitusjonens artikler 5 til 19 om presidenten og artiklene 20 til 23, gir presidenten omfattende politisk innflytelse. Presidentens kompetanse etter konstitusjonen er imidlertid ikke så relevant for drøfting semikonstitusjonelle lover. En annen viktig kilde til presidentens reelle betydning i republikken er valgordningen. Valgordningen i Frankrike er slik at den som blir valgt til president, stort sett har et partipolitisk flertall i den franske nasjonal-

¹⁷ Prakke, Lukas (2004) s. 239-243 og Mellbourn, Anders (2009) s. 69-75

¹⁸ Byron, Sophie (2013) s. 154-155 og s. 215-217

¹⁹ For eksempel CC 11.08.1969

²⁰ Smith, Eivind (2012) s.170

forsamlingen, det viktigste av Frankrikes to parlamentariske kamre²¹. Ordningen for valg av presidenten og av parlamentsmedlemmene er regulert i konstitusjonen, i organisk lov og i ordinær lov. Valgordningen og hvilken betydning organisk lov har i denne forbindelse, skal derfor behandles nærmere.

2.2.2 Parlamentet

Frankrike har et tokammerssystem bestående av nasjonalforsamling (*Asemblée nationale*) og senatet (*Sénat*). Maktbalansen mellom disse to kamrene går klart i nasjonalforsamlings favør. Dette reflekteres også ved at nasjonalforsamlingen har større demokratisk legitimitet ved at medlemmene blir valgt direkte av folket, mens senatorene blir valgt indirekte. En særegenhet ved det franske valgsystemet er at konstitusjonen i liten grad regulerer hvordan parlamentsmedlemmene skal velges. Dette blir isteden regulert ved organisk og ved ordinær lov. Parlamentets oppgaver er ifølge konstitusjonens artikkel 24 å gi lover samt å holde oppsyn med regjeringen. Lovgiverkompetansen i Frankrike er fordelt mellom parlamentet, den utøvende makt og til en viss grad folket. Det er imidlertid parlamentet som vedtar de fleste konstitusjonsendringer, organiske lover og ordinære lover. Endringsprosedyrene for disse forskjellige normtypene skal behandles nærmere. Parlamentets arbeidsmetoder blir nærmere regulert gjennom bestemmelser i konstitusjonen, i organiske lover og i reglementene for arbeidsmåtene til de to kamrene.

2.2.3 Domstolene

Frankrike har tre høyesterettsdomstoler. Disse er henholdsvis høyesterett for de ordinære domstolene (*Cour de cassation*), høyesterett for de administrative domstolene (*Conseil d'État*) og konstitusjonsdomstolen (*Conseil constitutionnelle*). Konstitusjonsdomstolen og den administrative høyesterettsdomstolen har både en rådgivende funksjon og en domstolsfunksjon. Innenfor den konstitusjonelle rett er det særlig avgjørelser fra konstitusjonsdoms-

²¹ Byron, Sophie (2013) s. 56-93 for mer om den den franske presidenten.

tolen som er sentrale. Konstitusjonens artikkel 61 gir konstitusjonsdomstolen kompetanse til å prøve lover og organiske lover mot konstitusjonen, før de kan tre i kraft. For organiske lover er denne kontrollen obligatorisk (jfr. art. 61 (1)). I tillegg kan konstitusjonsdomstolen prøve om traktater kan ratifiseres uten at det er nødvendig med en endring i konstitusjonen (jfr. art. 54)²². Siden den konstitusjonelle reformen i 2008 har konstitusjonsdomstolen hatt kompetanse til å prøve om allerede vedtatt lovgivning er i motstrid med rettighetene som er vernet av konstitusjonen (jfr. art 61-1). Konstitusjonsdomstolen har altså i oppgave å forsvare konstitusjonen. Konstitusjonsdomstolen er organisert gjennom organisk lov (jfr. art. 57 og 61-1 (2)).

2.3 Endring av konstitusjon og lov

2.3.1 Konstitusjonen

Etter konstitusjonens artikkel 89 har presidenten, etter anbefaling fra statsministeren, og parlamentsmedlemmer rett til å komme med endringsforslag til den franske konstitusjonen. Det er likevel kun presidenten som i praksis kommer med endringsforslag. Til nå har aldri konstitusjonen blitt endret etter initiativ fra et parlamentsmedlem.

Etter artikkel 89 (2) er ordinær endringsprosedyre at de to parlamentskamrene først vedtar et identisk endringsforslag og at endringsforslaget deretter må godtas gjennom folkeavstemning. Denne metoden blir imidlertid brukt ytterst sjelden. Det vanlige er prosedyren etter artikkel 89 (3) som går ut på at presidenten bestemmer at forslaget kun sendes til parlamentet, hvor den må godtas med tre femtedels stemmeovervekt i begge kamrene. Det er altså et krav om kvalifisert flertall, men ikke noe krav om treghet. Et endringsforslag med støtte fra presidenten får altså lettere gjennomslag enn et endringsforslag fra et parlamentsmedlem²³. Den franske konstitusjonen er ansett å ha en god balanse mellom rigiditet og mulighet til endringer når behovet oppstår²⁴.

²² Byron, Sophie (2013) s.151-179 for mer om konstitusjonsdomstolen.

²³ Byron, Sophie (2013) s. 236-253

2.3.2 Ordinære lover og organiske lover

Et lovforslag skal etter konstitusjonens artikkel 45 først sendes til enten nasjonalforsamlingen eller senatet. Hvilket kammer det sendes til først, er med noen unntak valgfritt og avhenger i stor grad av hvor for tiden arbeidsmengden er størst. Begge kamrene må så vedta forslaget i identisk form. Hvis nasjonalforsamlingen og senatet ikke blir enige, finnes det egne mekanismer for at forslaget kan vedtas. Dersom forslaget ikke blir godkjent etter to høringer i hvert kammer, eller etter én høring dersom regjeringen har erklært det som en hastesak, kan statsministeren, eller om forslaget kommer fra parlamentet, presidentene for senat og nasjonalforsamling sammen, nedsette en komité med syv medlemmer fra begge kamre. Denne komiteen får i oppgave å lage et kompromissforslag. Dersom komiteen ikke klarer å inngå et kompromiss eller de to kamrene etterpå ikke blir enige om kompromissforslaget, kan nasjonalforsamlingen vedta forslaget uten støtte fra senatet. Før ordinære lover trer i kraft kan de bli kontrollert av konstitusjonsdomstolen (jfr. art. 61 (2)). Domstolskontroll av ordinære lover vil bare finne sted dersom det kreves av presidenten, av statsministeren, av presidenten for senatet, eller av presidenten for nasjonalforsamlingen, eller av 60 representanter fra nasjonalforsamlingen, eller av 60 senatorer²⁵.

Etter artikkel 46 (1) er rettsområdene som kan reguleres gjennom organisk lov, positivt avgrenset. Det er bare der konstitusjonen selv sier at noe kan reguleres ved organisk lov, at organisk lov kan vedtas. Konstitusjonen begrenser ikke bare hva som kan reguleres gjennom organisk lov, men også hvordan. De bestemmelsene som åpner for at noe kan vedtas som organisk lov, varierer med hensyn til hvor mye frihet de gir til innholdet i organiske lover²⁶. For å sikre at organiske lover overholder konstitusjonelle begrensninger må all orga-

²⁴ Prakke, Lukas (2004) s. 245-246

²⁵ Byron, Sophie (2013) s. 118-123

²⁶ For eksempel blir både valgordningen for presidentet (jfr. art. 6 og 7) og valgordningen for parlamentet (jfr. art. 24) regulert av konstitusjon og organisk lov. Valgordningen for president er imidlertid delajertregulert i

nisk lovgivning bli testet av konstitusjonsdomstolen før de tre i kraft (jfr. art. 61 (1)). Den automatiske domstolskontrollen gjør vedtakelsen av organiske lover mer rigid enn for ordinære lover. Bestemmelsene i organiske lover er med på å utfylle bestemmelsene i konstitusjonen. Et viktig hensyn bak den automatiske domstolskontrollen av organiske lover er derfor å sørge for de er i samsvar med konstitusjonen²⁷.

Selve vedtakelsesprosessen av organiske lover følger etter artikkel 46 stort sett samme spor som for ordinære lover. Forskjellen etter artikkel 46 (2) er at selv om regjeringen har erklært lovforslaget som en hastesak (jfr. art 45 og 42) må det uansett gå 15 dager fra forslaget blir satt på agendaen til det kan behandles. Videre følger det av art 46 (3) at dersom nasjonalforsamlingen velger å vedta forslaget, selv om et flertallet i senatet stemmer mot, må dette skje med et absolutt flertall, til forskjell fra simpelt flertall, som er det vanlige. Det er altså noe mer krevende for nasjonalforsamlingen å vedta organiske lover mot senatets vilje. Organiske lover som er relatert til organiseringen av senatet, må imidlertid alltid godkjennes av begge kamre (jfr. art. 46 (4))²⁸.

For å forstå forskjellen i rigiditet mellom organiske og ordinære lover kan det være nyttig å se på domstolskontrollen av lover i et historisk perspektiv. Da 1958-konstitusjonen ble vedtatt, var domstolskontrollen av ordinære lover svært begrenset. Ideen om loven som det fremste uttrykk for allmenhetens vilje²⁹ sto sterkt i den franske konstitusjonelle tankegang. Dette prinsippet er nedfelt i artikkel 6 i den franske menneskerettighetserklæringen fra 1789. Dersom en ordinær lov først var gyldig vedtatt, kunne den ikke i etterkant tilsidesettes som konstitusjonsstridig. I tillegg til dette var forkontrollen av lover mindre ved at bestemmelsen ennå i ikke var vedtatt om at 60 folkevalgte fra enten nasjonalforsamlingen

konstitusjonen slik at den organiske loven får lite spillerom, mens valgordningen for de to parlamentariske kamrene bare er overordnet regulert i konstitusjonen.

²⁷ Byron, Sophie (2013) s. 49

²⁸ For eksempel de organiske bestemmelsene i valgloven (*code électoral*) som omhandler valgordningen for senatorer.

²⁹ «expression de la volonté générale»

eller senatet kunne klage et lovforslag inn for konstitusjonsdomstolen. Det fantes heller ingen konstitusjonelle rettighetsbestemmelser lovforslagene kunne prøves mot³⁰.

Domstolskontrollen av lover er imidlertid gradvis blitt mer omfattende. Første del av utviklingen av sterkere domstolskontroll skjedde ved en rettsavgjørelse fra 1971³¹. I korte trekk handlet saken om hvorvidt en lov som innskrenket foreningsfriheten, var i strid med konstitusjonen. I denne saken kom konstitusjonsdomstolen til at den franske menneskerettighetserklæringen fra 1789 og fortalen fra 1946-konstitusjonen også utgjør en del av fransk konstitusjonell rett. Dette ble begrunnet med at fortalen til 1958-konstitusjonen inneholder en referanse til de to ovennevnte tekstene. Fortalen fra 1946 inneholder en anerkjennelse av rettighetene fra 1789-erklæringen og de generelle prinsipper som er anerkjent i republikkens lovgivning. Utfra dette kom konstitusjonsdomstolen til at begrensingen av foreningsfriheten var i strid med et slikt anerkjent prinsipp. Som et resultat av denne avgjørelsen er det ikke bare konstitusjonsteksten som i fransk rett har konstitusjonell trinnhøyde, men også de øvrige tekstene som det er referert til i fortalen³². Dette prinsippet betegnes på fransk som *bloc de constitutionalité*³³.

Domstolskontrollen av lover ble ytterligere styrket i 1974 ved at ordningen med at 60 senatorer eller 60 nasjonalforsamlingsrepresentanter kan kreve at lovforslag skal prøves mot konstitusjonen, ble innført i artikkel 61 (2). Denne endringen var viktig fordi den medførte at opposisjonen fikk en sterkere mulighet til å kreve domstolskontroll av ordinære lover³⁴. I 2008 ble så artikkel 61-1 vedtatt som innebærer at domstolene kan prøve om allerede vedtatte lover er i strid med rettighetene og frihetene som er beskyttet av konstitusjonen. Den

³⁰ Mellbourn, Anders (2009) s. 80-81

³¹ CC. 17.07.1971

³² I 2005 ble fortalen til konstitusjonen endret slik at også et miljøcharter er en del av tekstene med konstitusjonell trinnhøyde. Byron, Sophie (2013) s 39-42

³³ Byron, Sophie (2013) s. 37-43. Se også Smith, Eivind (1990) s. 74-87 for mer om Frankrikes konstitusjonelle menneskerettighetsrettighetsvern.

³⁴ Mellbourn, Anders (2009) s. 82

gradvise styrkingen av domstolskontrollen av lover har medført at forskjellen mellom rigiditeten for vedtakelse av ordinære lover og vedtakelse organiske lover er blitt mindre.

2.4 Organisk lov

2.4.1 Organiske lovers rolle og funksjon

Organiske lovers rolle i den franske forfatningsretten er å utfylle bestemmelsene i konstitusjonen. Selve konstitusjonsteksten er ikke egnet til å regulere alle detaljer. Der konstitusjonens bestemmelser er vage og overordnede, kan organiske lover bidra til å spesifisere og utdype hvordan bestemmelsene skal tolkes³⁵. En annen funksjon er at konstitusjonen fastsetter at enkelte bestemmelser skal reguleres av organisk lov. Bestemmelsene i organisk lov er altså en videreføring av bestemmelsene i konstitusjonen og anses som en del av den konstitusjonelle rett³⁶.

Når bestemmelser overlates til organisk lov i stedet for til selve konstitusjonen, er dette en måte å gjøre bestemmelsene mindre rigide enn de ville vært om de var i konstitusjonen. Organiske lover kan således benyttes for å gjøre visse sider at den konstitusjonelle rett mer fleksibel, slik at den lettere kan tilpasses samfunnets endrede behov. I tillegg kan de organiske lover regulere forhold som ellers ville ha vært regulert i ordinær lov. Da bidrar de organiske lovene til å markere at et rettsforhold er viktig samtidig som det medfører at endringsprosedyrene for de aktuelle normene blir mer rigide³⁷.

Bestemmelsene i organisk lov er knyttet opp til bestemmelsene i konstitusjonsteksten (jfr. art 46). En begrensning av organiske lovers omfang er derfor at de bare omhandler forhold som allerede reguleres etter konstitusjonen. Den franske konstitusjonen handler i det ve-

³⁵ Byron, Sophie (2013) s. 47

³⁶ Prakke, Lukas (2004) s. 247

³⁷ Etter artikkel 61-1 skal prosessuelle bestemmelser om når lov kan prøves mot rettighetene i konstitusjonen vedtas i form av organisk lov

sentlige om statsorganene og deres arbeidsform. Den franske konstitusjonsteksten inneholder for eksempel i liten grad rettighetsbestemmelser³⁸. Den franske konstitusjonen bærer altså preg av å være et «*instrument of government*»-dokument³⁹. De organiske lovene i Frankrike inneholder altså primært normer om de forskjellige statsorganene og regulerer ikke for eksempel menneskerettigheter.

2.4.2 Valgordning for parlamentet og presidenten

Valgordningen for presidenten er regulert i konstitusjonens artikkel 6 og 7 og organisk lov⁴⁰. Valgordningen for representantene i de to parlamentariske kamrene er regulert i artikkel 24 samt ved organisk og ved ordinær lov⁴¹. En viktig årsak til presidentens mektige posisjon i den franske republikk er at valgordningen for presidenten og medlemmene i nasjonalforsamlingen medfører at presidenten stort sett kan regne med et partipolitisk flertall i nasjonalforsamlingen. Sammenhengen mellom disse to valgsystemene har blitt ansett som viktig årsak til 1958-konstitusjonens suksess.

Etter konstitusjonens artikkel 6 og 7 skal presidenten bli valgt direkte og med et absolutt flertall. Hvis ingen av kandidatene får et slikt flertall etter første valgrunde, blir det avholdt en andre valgrunde der kun de to kandidatene som har fått flest stemmer, kan delta. Til nå har ingen presidentkandidat blitt utnevnt etter kun en valgrunde. Som nevnt blir valgsystemet for presidenten regulert gjennom både konstitusjon og organisk lov, men bestemmelsene i konstitusjonen er her såpass detaljerte at de organiske lovene har lite spillerom til å regulere sider ved valgsystemet på egenhånd. I år 2000 ble artikkel 6 endret slik at presidenten blir valgt for en femårs periode i stedet for syv, slik det var tidligere. Endringen av presidentperioden fra syv til fem år var ikke bare ment å nedkorte hvor lenge en president

³⁸ Menneskerettighetserklæringen fra 1789 og fortalen fra 1946 utgjør en del av den konstitusjonelle rett, men er ikke en del av konstitusjonsteksten.

³⁹ Mellbourn Anders (2009) s. 79

⁴⁰ Organisk lov nr. 62-1292, 1962. Prakke, Lukas (2004) s. 249

⁴¹ Code électoral. 1964

skulle sitte, men også å sikre at presidenten har parlamentarisk flertall gjennom hele presidentperioden. Dette ble oppnådd ved at presidenten blir valgt samtidig med medlemmene i nasjonalforsamlingen og sitter like lenge⁴².

Valgordningen for medlemmer av nasjonalforsamlingen og senatorer følger av artiklene 24 og 25. Ifølge artikkel 24 skal medlemmene av nasjonalforsamlingen velges direkte. Medlemstallet kan ikke overstige 577. Senatorene skal velges indirekte og medlemstallet skal ikke overstige 348. Den øvrige reguleringen av valgsystemet skjer dels gjennom organisk og dels ved vanlig lov. Det som skal reguleres lov er etter artikkel 25 skal reguleres ved organisk lov, er blant annet hvor lenge representantene sitter, og medlemsantallet og hvilke kvalifikasjoner som skal til for å kunne velges. Hvordan selve valget skal foregå og systemet med mandatfordeling er overlatt til ordinær lov. Selv om enkelte av lovbestemmelsene er organiske og andre ordinære, befinner de seg i den samme loven⁴³. De bestemmelsene som er organiske har betegnelsen LO (loi organique) foran seg, mens de ordinære har betegnelsen L. For eksempel følger det av artikkel LO 121 at medlemmer av nasjonalforsamlingen blir valgt for fem år⁴⁴.

I følge artikkel LO 121 i valgloven blir medlemmene i nasjonalforsamlingen valgt for fem år. Valgsystemet for øvrig er regulert gjennom ordinær lovgivning. Hvert av de 577 medlemmene i nasjonalforsamlingen blir valgt i et eget valgdistrikt. Valget i hvert enkelt distrikt følger samme valgsystem som for presidenten ved at hvert medlem må bli valgt med absolutt flertall. Dersom ingen kandidat for absolutt flertall ved første valgrunde, går de to kandidatene som har fått flest stemmer videre til andre valgrunde⁴⁵.

⁴² Byron, Sophie (2013) s. 60-64

⁴³ Code électoral fra 1964

⁴⁴ Heringa, Allt Willem (2007) s. 66-67

⁴⁵ Prakke, Lukas s. 263-264

En fordel ved at enkelte deler av valgordningen er mindre rigide enn andre, er at man lettere kan eksperimentere seg fram til en god løsning, samtidig som de mest sentrale normene får konstitusjonelt eller semikonstitusjonelt vern. Til sammenligning med det norske valgsystemet er valgreglene for den franske nasjonalforsamlingen påfallende lite rigide. Reglene for det norske valgsystemet er regulert etter Grunnloven §§ 49 til 63, som i mye større grad detaljregulerer de sentrale normene for mandatfordeling og hvordan valget skal foregå. Sammenlignet med det franske systemet er det liten anledning til å endre det norske valgsystemet uten å gjøre endringer i Grunnloven⁴⁶.

Det er ikke nødvendigvis slik at behovet for konstitusjonelt vern av valgordningen er det samme i Frankrike som i Norge. Et viktig skille mellom den norske og franske statsforfatningen er at Stortinget er Norges eneste folkevalgte statsorgan. Den franske nasjonalforsamlingen er på den annen side ett av tre valgte statsorganer. Dette kan tale for at behovet for rigiditet er noe mindre i det franske systemet. Et argument som taler i motsatt retning er at valgordningen for president og for nasjonalforsamling er ansett som en viktig årsak til suksessen til den femte republikk. At valgordningen for parlamentet ikke i større grad er regulert av konstitusjon og organisk lov har trolig sin forklaring i særtrekk ved fransk konstitusjonell tradisjon⁴⁷.

Valgsordningen for nasjonalforsamlingen ble endret i 1985 til et proporsjonalt representasjonssystem. Det franske sosialistpartiet, under ledelse av president François Mitterrand, hadde gjennom et partimanifest forpliktet seg til endring av valgordningen. Det hører imidlertid også med til historien at de lå an til å tape det kommende parlamentsvalget og den påtenkte endring i valgloven ville begrense antallet tapte plasser.

⁴⁶ Nærmere om de norske valgreglene for Stortinget i Smith, Evind (2012) s. 201-211

⁴⁷ Byron, Sophie. (2013) s. 97-98

I det etterfølgende valget fikk de konservative igjen flertall og endret valgloven tilbake⁴⁸. Valgordningen har ikke blitt endret siden. Det er ikke i seg selv problematisk at en valgordning endres fra majoritetsrepresentasjon til proporsjonal representasjon. Derimot er det mer betenkelig at et parti bruker sitt parlamentariske flertall til å endre reglene rett før et valg som de ligger an til å tape. Uansett hva som var motivet for endringen, vil en slik situasjon være egnet til å skape mistanke om partiets hensikter⁴⁹.

Sentrale deler av valgordningen kan altså endres ved ordinær lov. I dette tilfellet er det viktig å påpeke at den ekstra rigiditeten valgordningen ville fått om det i sin helhet hadde vært vedtatt som organisk lov, ikke ville vært påfallende. Den ekstra rigiditeten som organiske lover gis gjennom automatisk domstolskontroll er bare effektiv dersom det finnes konstitusjonelle bestemmelser om forholdet. I dette tilfellet er det lite sannsynlig at et valgordning basert på proporsjonal representasjon ville være i motstrid med kravet i artikkel 24 om at representantene skal velges direkte⁵⁰.

Senatorvalg skjer indirekte (jfr. art. 24 (4)) ved at folkevalgte representanter i hvert valgdistrikt kommer sammen og velger en eller flere senatorer avhengig av folketallet. Senatene blir valgt for seks år ad gangen og halvparten byttes ut hvert tredje år. Representasjonen i senatet var lenge utsatt for kritikk fordi små byer og landsbyer var overrepresentert ved at 95 % av senatorene kom derfra. I år 2000 forsøkte man å endre på dette ved en ordinær lovendring som skulle endre sammensetningen av valgdistriktene. Dette lovendringsforslaget ble avvist av konstitusjonsdomstolen⁵¹ for å være i strid med kravet i artikkel 24 (4) om

⁴⁸ Prakke, Lukas (2004) s. 263

⁴⁹ Det har flere ganger blitt debbatert å innføre et proporsjonalt representasjonssystem, men det har blitt avvist fordi et slikt systemet risikerer å destabilisere den velfungerende balansen i det franske politiske systemet. Byron, Sophie (2013) s. 190

⁵⁰ Selv om reguleringen av valgordningen etter art. 24 er lite omfattende stiller konstitusjonsdomstolen krav til at organiseringen av valgdistriktene skal representere proporsjonal andel av befolkningen. Se Byron, Sophie. (2013) s. 189 og CC 08.08.1985

⁵¹ CC. 06.07.2000

at senatorene skal velges indirekte og representere distriktene. Dette har sammenheng med at senatet etter artikkel 24 er ment å representere distriktene⁵². Senatet støttet i 2003 en ny lovreform, som denne gangen var delvis organisk, og som også tok sikte på å øke den demokratiske legitimiteten til sine medlemmer⁵³. Denne organiske lovendringen senket minimumsalderen hos senatorer fra 35 til 30 år, økte antallet senatorer til 348 for å gi urbane områder økt representasjon. Samtidig reduserte den valgperioden for senatorer fra ni til seks år for å øke utskiftingstakten⁵⁴. Etter dette har gjennomsnittsalderen hos senatorene sunket samtidig som antallet kvinner har økt. Etter valgene 25. september 2011 fikk venstresiden for første gang i historien et flertall.

2.4.3 Organisering av domstolene

Organiske lover er sentrale når det gjelder organisering og kontroll av domstolene. Artikkel 65 oppretter et eget domstolråd⁵⁵ som er sentrale når det gjelder utnevnelser av privatrettslige dommere⁵⁶ og disiplinære rettsaker mot dommere. Dette rådet er sett på som en viktig garantist for domstolenes uavhengighet. Gjennom den femte republikks levetid har rådets kompetanse og uavhengighet flere ganger blitt styrket. Bestemmelser som følger av artikkel 65 reguleres videre gjennom organisk lov.

Etter artikkel 64 (3) skal regler om rekruttering, ansettelse, forfremmelser, plikter og lønninger til private dommere vedtas i form av organisk lov. Disse reglene ble blant annet endret i 2007⁵⁷. Endringen tok sikte på løse strukturelle problemer angående dommernes opp-

⁵² En annet måte å oversette denne bestemmelsen på er at de skal representere regioner, fylker og kommuner.

⁵³ LO 30.07.2003

⁵⁴ Etter artikkel 25 skal antallet valgte representanter, kvalifikasjonene for å bli valgt og perioden de blir valgt for reguleres gjennom organisk lov. Fordelingen av det økte antallet representanter måtte derimot reguleres etter ordinær lov.

⁵⁵ Conseil supérieur de la magistrature

⁵⁶ I motsetning til fovaltningdommere

⁵⁷ LO 05.03 2007

læring og regler om å stille dommere til ansvar. Enkelte hendelser og skandaler⁵⁸ hadde bidratt til å stille dommere i et dårlig lys, og parlamentet forsøkte å sikre at dommere var seg sitt ansvar bevist og klare over mekanismene som kunne stille dem til ansvar⁵⁹. Her sikrer systemet med organiske at regler som er sentrale for en velfungerende rettstat blir kontrollert mot konstitusjonen. Dette er regler som sannsynligvis ikke egner seg til å stå i konstitusjonen i sin helhet. Man kan si at de organiske lovene sikrer en rimelig balanse mellom fleksibilitet og rigiditet⁶⁰.

Også organisering av konstitusjonsdomstolen skal etter artikkel 63 fastsettes gjennom organisk lov⁶¹. Etter artikkel 57 skal også hvilke stillinger som er uforenelige med oppgaven som konstitusjonsdommer fastsettes i organisk lov. Når artikkel 61-1 ble vedtatt i 2008 som gir konstitusjonsdommere rett til å prøve om en vedtatt lov er strid med de rettigheter som blir beskyttet av konstitusjonen, ble det samtidig vedtatt at en organisk lov skal avgjøre vilkårene for å kunne ta saken for retten. Det følger av artikkel 23-1 i den organiske loven om organisering av konstitusjonsdomstolen at en påstand om at en lovbestemmelse er i strid med de konstitusjonelt gitte rettigheter, først må gis skriftlig til enten den administrative eller ordinære høyesterettsdomstolen som deretter kan videresende påstand til konstitusjonsdomstolen.

2.4.4 Parlamentets lovgiverkompetanse etter artikkel 34

Lovgiverkompetanse etter den franske konstitusjonen er fordelt mellom parlamentet og presidenten. Dette skjer ved at konstitusjonens artikkel 34 lister opp hvilke temaer parlamentet kan lovregulere mens den øvrige lovgiverkompetansen tilfaller presidenten. Siste

⁵⁸ En av de mer oppsiktsvekende skandalene skjedde i 2003 da det ble oppdaget at en mannlig dommer tilfredstilte seg selv under dommerkappen, mens en kvinnelig advokat prosederte for retten. Dagbladet. Publisert 18.10.2003

⁵⁹ Byron, Sophie (2013) s.144-145

⁶⁰ Byron, Sophie (2013) s. 44

⁶¹ Loi organique sur le Conseil constitutionnel

ledd i artikkel 34 åpner for at bestemmelsene kan bli spesifisert gjennom organisk lov. Her har likevel aldri noen organisk lov blitt vedtatt. Dette må sees i sammenheng med at organisk lov ikke har noen mulighet til å tilføre parlamentet noen ekstra lovgiverkompetanse. Dette kan etter ordlyden i artikkel 34 kun skje gjennom endring i konstitusjonen⁶².

2.5 Organiseringen av parlamentet

Organiseringen av parlamentet reguleres både gjennom bestemmelser i konstitusjonen, ved organisk lov og ved de respektive reglementene for de parlamentariske kamrenes arbeidsmåter⁶³. Hvert parlamentarisk kammer vedtar sitt eget arbeidsreglement, men før det trer i kraft, må det godkjennes av konstitusjonsdomstolen (jfr. art. 61 (1)). Reglene for å vedta arbeidsreglementene har altså likhetstrekk med reglene for å vedta organiske lover⁶⁴. Sammenlignet med vedtaksformen for Stortingets forretningsorden er de franske reglene mer rigide. Hensynet bak en form for kvalifisert vedtaksform for arbeidsreglementet er at disse reglene er sentrale for hvordan den lovgivende forsamling fungerer.

Det norske Storting er, til forskjell fra president, nasjonalforsamling og senat i Frankrike, det eneste folkevalgte organ på statsnivå. Det at Stortinget har en såpass sentral rolle i det norske demokratiet, taler for at behovet for en kvalifisert vedtaksform er større i Norge enn i Frankrike. Siden også den svenske og spanske konstitusjonen har kvalifiserte vedtaksprosedyrer av forretningsordenen, skal det ikke foretas noen ytterligere sammenligning med det norske systemet før det spanske og svenske systemet er blitt beskrevet.

Den konstitusjonelle kontrollen av arbeidsreglementet til de parlamentariske kamrene i Frankrike er omfattende. Konstitusjonen inneholder blant annet bestemmelser om hvor lenge parlament kan sitte til ordinær samling (120 dager) og om hvor mange permanente

⁶² Prakke, Lukas s. 269

⁶³ Tilsvarende Stortinget Forretningsorden i Norge.

⁶⁴ Se for eksempel Smith (2012) s. 134

lovkomiteer som kan oppnevnes (åtte). Hensynet bak en slik streng regulering er å sørge for at parlamentet arbeider effektivt og å sikre at parlamentet skal holde seg innenfor sine konstitusjonelle rammer⁶⁵.

I tillegg til å prøve reglementene mot konstitusjonen prøver også konstitusjonsdomstolen reglementene mot organiske lover⁶⁶. Konstitusjonsdomstolen annullerte en rekke bestemmelser i nasjonalforsamlingens første reglement. Blant annet nektet konstitusjonsdomstolen nasjonalforsamlingen muligheten til å komme med resolusjoner som uttrykte et politisk ønske eller en reservasjon knyttet til regjeringens politikk. Dette var i strid med artikkel 20 som bestemmer at det er regjeringen som er ansvarlig for den politiske styringen⁶⁷. Det skal ikke skrives mer om den konstitusjonelle kontrollen av parlamentets arbeidsreglementer i denne fremstillingen⁶⁸.

2.5.1 Organisering av parlamentet gjennom organiske lover

En stadig økende mengde forslag til endringer av fremsatte lovforslag har gjort lovgivningsprosessen mer tidkrevende, både som følge av konstruktive endringsforslag og endringsforslag som er ment som obstruksjon fra opposisjonen. Et godt eksempel på slik obstruksjon finner vi i 2006 da opposisjonen kom med i alt 137,449⁶⁹ forskjellige forslag til endringer av et lovforslag om privatisering. Det ville tatt svært lang tid å behandle så mange endringsforslag på ordinær måte.

⁶⁵ At kontrollmekanismene er såpass omfattende har sammenheng med uheldige historiske erfaringer fra den fjerde republikk. Den konstitusjonelle kontrollen av parlamentet ble oppmykket med konstitusjonsreformen i 2008, men er fremdeles omfattende.

⁶⁶ CC 08.07.1966

⁶⁷ CC 18.06.1959 og CC 24.06.1959

⁶⁸ Se Byron, Sophie. (2013) s.95-138 for mer informasjon om det franske parlamentet.

⁶⁹ Kilde: Reuters. Publisert 02.09.2007

For å forhindre at for mange endringsforslag skulle forsinke den legislative prosess, ble artikkel 44 (1) endret slik at de prosessuelle bestemmelsene for hvordan endringsforslag fremmes, kunne bli regulert nærmere gjennom organisk lov. Den organiske loven av 15. april 2009 introduserte to mekanismer for å styre plenumsdebatten rundt lovforslag: muligheten for forenklet prosedyre og muligheten for forhåndsbestemt behandlingstid av lovforslagene. Så langt har dette vist seg å være effektive endringer. Obstruksjon av lovforslag har i liten grad funnet sted siden. En fordel med å regulere dette ved organisk lov fremfor i konstitusjonen er det er noe lettere å prøve seg frem ved organisk lov slik at man kan finne en balanse mellom hindre alt for mange endringsforslag samtidig som man ikke ønsker å forhindre konstruktive forslag.

2.6 Internasjonale traktater som semikonstitusjonelle normer

Artikkel 55 i den franske konstitusjonen gir internasjonale trakter direkte virkning i fransk rett dersom tre vilkår er tilfredsstilt. Traktatene må bli gyldig ratifisert og publisert og forpliktelsene som følger av traktaten, må bli respektert av de andre som har inngått avtalen. Ved motstrid vil bestemmelsene fra disse traktene ha forrang fremfor ordinær og organisk lovgivning. Etter artikkel 54 kan traktater bli kontrollert av konstitusjonsdomstolen etter samme vilkår som for domstolskontroll for ordinære lover (jfr. art 61 (2)) før de kan bli gyldig ratifisert. Dersom vilkårene i artikkel 55 er oppfylt, er det ikke behov for noen videre inkorporering slik det er etter Norges dualistiske system. Her skiller altså det franske rettssystemet seg fra det norske ved at gyldig ratifiserte trakter etter artikkel 55 automatisk får en semikonstitusjonell status.

Etter artikkel 53 må viktige traktater om fred, handel og vedrørende internasjonal organisasjon eller som medfører forpliktelser til finanspolitikken eller endrer lovbestemmelser, ratifiseres av parlamentet. Parlamentet må ratifisere traktatene ved å vedta dem etter samme prosedyre som for lov (jfr. art. 45). Det franske systemet for ratifisering har her flere likhetstrekk med Grl. § 26. En forskjell er at Stortinget godtar traktaten som plenarvedtak og ikke etter prosedyrene for å vedta lov (jfr. Grl. 76 og 77). Både vedtakelse av lov og plenarvedtak skjer imidlertid med simpelt flertall.

Selv om forrangsregelen etter ordlyden i artikkel 55 er klar, var de tre franske høyesterettsdomstolene lenge forsiktige med å gi ratifiserte traktater forrang framfor etterfølgende lover (*lex posterior*). Særlig forvaltningsdomstolen (*Conseil d'Etat*) viste lenge en stor forsiktighet⁷⁰. Rettspraksis hos samtlige høyesterettsdomstoler har imidlertid gradvis utviklet seg mot å tolke artikkel 55 som en klar forrangsregel. I dag er det sikker rett at artikkel 55 også gir traktater forrang fremfor etterfølgende lovgivning⁷¹.

En konsekvens av artikkel 55 er at internasjonale menneskerettighetstraktater har fått forrang i det franske rettssystemet uten at det har vært nødvendig å vedta traktatene som lov eller endre konstitusjonen. EMK ble ratifisert 3. mai 1974 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon ble imidlertid vedtatt med visse reservasjoner i forhold til artikkel 5, 6 9, 10, 11 og 25⁷².

En viktig forskjell mellom vernet av internasjonale menneskerettighetstraktater i Frankrike og Norge er at det norske vernet springer ut av en ordinær lovbestemmelse mens det franske springer ut av konstitusjonen. Det rettslige utgangspunkt i både norsk og fransk rett er at en norm vedtatt som lov kan endres etter prosedyrene for lovendring. Videre følger det av *lex posterior* prinsippet at nyere lov ved motstrid skal få forrang for eldre lov. Dersom Stortinget en gang i fremtiden skulle vedta lovbestemmelser som klart er i strid med normene som er vernet etter menneskerettighetsloven og det er klar lovgivervilje at bestemmelse skal gjelde selv ved motstrid er det usikkert om vernet etter menneskerettighetsloven § 3 vil stå seg. Slik situasjonen er i dag er det lite sannsynlig at Stortinget vedtar lover som klart og med hensikt er konvensjonsstridige. Noe av hensikten bak konstitusjonelle eller semikonstitusjonelle menneskerettighetsnormer er at de skal være bedre beskyttet mot omveltninger i krisetider, som for eksempel krig eller omfattende terroraksjoner. Selv om Frankri-

⁷⁰ NOU 1993: 18 Lovgivning og menneskerettigheter pkt. 4.3.1

⁷¹ Byron, Sophie (2013) s 46-47

⁷² Smith, Eivind (1990) s. 142

ke ikke kan omgå menneskerettighetsvernet som følger av artikkel 55 ved å vedta lov, kan de selvfølgelig omgå menneskerettighetsvernet ved å trekke seg fra den aktuelle traktaten. Dette kan de gjøre etter de samme prosedyrene som for å ratifisere avtalen. Reglene for å trekke seg fra en traktat er de samme som for å vedta ordinær lov (jfr. art. 53 og 46)⁷³.

2.6.1 Domstolskontroll av traktater

Etter artikkel 54 kan traktater kontrolleres mot konstitusjonen på samme måte som ordinær lovgivning (jfr. art. 61 (2)). Denne domstolskontrollen går ikke bare ut på å avklare hvorvidt traktatsinnholdet er i strid med de materielle bestemmelsene i konstitusjonen, men også hvor stor grad en myndighetsoverføring som tillates uten at konstitusjonen må endres for at traktaten skal kunne ratifiseres. Særlig myndighetsoverføringen fra nasjonalt nivå til EU skapte et behov for domstolskontroll på dette området.

En konsekvens av artikkel 55 var at Frankrike lenge kunne delta i EU uten å måtte endre konstitusjonen. Først med Luxembourg-traktaten måtte konstitusjonen tilpasses. Men det var først med Maastricht-traktaten i 1992 at konstitusjonen for alvor måtte modifiseres og det ble innført konstitusjonelle mekanismer for å gi parlamentet sterkere kontroll over aktivitetene i EU⁷⁴. I sin avgjørelse om Maastricht-traktaten⁷⁵ utviklet konstitusjonsdomstolen en doktrine om hva som utgjorde et brudd på de essensielle vilkår for utøvelsen av den nasjonale suverenitet. Et moment om hva som er ansett som et brudd på de essensielle vilkårene, er hva slags kompetanseoverføring eller myndighetsbegrensing det er snakk om. Hvis det handler om rettssystemet, skattepolitikk, pengepolitikk, grensekontroll, forsvarspolitikk eller spørsmål om nasjonal sikkerhet, er dette et moment for at kompetanseoverføring krever endring i konstitusjonen. Et annet viktig moment er omfanget av begrensingen av na-

⁷³ Prakke, Lukas (2004) s. 294-295

⁷⁴ Byron, Sophie (2013) s. 219 til 220

⁷⁵ CC. 92-308, 09.04.1992

sjonal suverenitet. Hvis omfanget er omfattende, øker dette muligheten for at ratifiseringen krever konstitusjonsendring.

De konstitusjonelle begrensingene i hvilke traktater Frankrike kan ratifisere har likhetstrekk med de norske. Det er forutsatt at Grunnloven § 26 tillater en myndighetsoverføring som er lite inngripende, men at eventuell annen myndighetsoverføring må skje etter § 93 eller § 112⁷⁶. Tregghetskravet § 112 kan til tider gjøre det vanskelig for norske myndigheter å ratifisere folkerettslige traktater. Bestemmelsen i § 93 om at Norge under visse forutsetninger kan inngå avtaler som binder Norge utover det § 26 tillater, men da med tre fjerdedels flertall i Stortinget, viser at tregghetskravet etter § 121 i visse sammenhenger er uhen-siktsmessig rigid⁷⁷.

2.6.2 Domstolskontroll av menneskerettighetstraktater

Da konstitusjonsdomstolen i 2004 skulle avgjøre om EU-konstitusjonen kunne ratifiseres uten at det måtte foretas konstitusjonsendringer, gjorde den det klart at traktatsbestemmelser som var i motstrid med rettigheter som var beskyttet av konstitusjonen, ikke kunne ratifiseres⁷⁸. EUs menneskerettighetscharter var ett av vedleggene til EU-konstitusjonen. Konstitusjonsdomstolen identifiserte tre rettslige områder der menneskerettighetscharteret kunne være i motstrid med franske konstitusjonelle rettigheter. Dette var områdene religionsfrihet, minoritetsrettigheter og krav til rettferdig rettergang. De forskjellige synspunktene på disse rettighetene reflekter forskjellige verdivalg. Frankrike har for eksempel en lang tradisjon for læisistisk sekularisme som forbyr synlig bruk av religiøse symboler i det offentlige rom.

⁷⁶ Se for eksempel tolkningsutalelse fra lovavdelingen 11.01.1012

⁷⁷ Smith, Eivind (2002) s. 39

⁷⁸ CC 2004-505 19.11.2004

Konstitusjonsdomstolen sammenlignet artikkel 10 i EU-charteret med EMK artikkel 9. Konstitusjonsdomstolen argumenterte for at EMD hadde tillatt en vid «margin of appreciation» for stater som ønsket å forby synlig bruk av religiøse symboler i offentlig rom. Som dekning for dette viste de blant annet til avgjørelsen i *Leyla Sahin v Turkey*. Konklusjonen ble at charteret kunne godtas så lenge det ble tillatt en bred skjønnsmargin når det gjaldt religionsfrihet og beskyttelse av minoritetsrettigheter⁷⁹. Det er vanlig at stater ratifiserer traktater med visse reservasjoner, men svært uvanlig at lignende forbehold tillegges internasjonale domstolars fremtidige praksis. Samtidig som konstitusjonsdomstolen i denne saken godtok EU-charteret med et forbehold, kan det sies at den legger press på allerede ratifiserte traktater som EMK.

Det er umulig å vite hva som kan bli konsekvensen dersom EMD i fremtiden erklærer de franske synspunktene om sekularitet og minoritetsrettigheter som konvensjonsstridige. Hva denne saken uansett viser, er at selv om normene fra EMK i Frankrike er semikonstitusjonelle er det ikke gitt at alle rettighetene er bedre vernet enn i Norge. Hvor effektiv en semikonstitusjonell beskyttelse av rettigheter er, avhenger både av rettspraksis og de konstitusjonelle rettsreglene som eksisterer for øvrig.

⁷⁹ Byron, Sophie (2013) s. 226-227

3 Spania

3.1 Innledning

Den spanske konstitusjonen ble vedtatt i 1978, tre år etter Francisco Francos død. Konstitusjonen ble utarbeidet gjennom fredelige forhandlinger mellom makthavere og opposisjonelle. Overgangen til en demokratisk rettsstat skjedde uten noe oppgjør om undertrykkelsen som hadde skjedd under det tidligere autoritære regimet. En særlig utfordring ved utformingen av konstitusjonen var å sikre et effektivt rettighetsvern i en stat som verken hadde et lovverk eller en rettstradisjon som respekterte grunnleggende rettigheter. Samtlige parter som var med på å utvikle konstitusjonen, ønsket å finne løsninger alle kunne stille seg bak. I tillegg til et ønske om kompromissløsninger var det ansett svært viktig å få konstitusjonen raskt ferdiggjort⁸⁰.

Et av virkemidlene som ble benyttet for å løse de konstitusjonelle utfordringene landet sto ovenfor, var semikonstitusjonelle normer i form av organiske lover. For det første skulle organiske lover bidra til å styrke det spanske rettighetsvernet. For det andre ble en del viktige konstitusjonelle problemer som det ikke var mulig å finne enighet om, løst ved organiske lover eller overlatt til domstolene. For eksempel er det etter hvert omfattende systemet med regionalt selvstyre i Spania i stor grad blitt utformet gjennom organisk lovgiving.

3.1.1 Parlament

Spania har et tokammerssystem med en kongress (*el congreso de los diputados*) og et senat (*el senado*). Maktbalansen mellom kongressen og senatet går klart i kongressens favør. Blant annet er det kongressen som utnevner presidenten uten at det er nødvendig med samtykke fra senatet (jfr. konstitusjonens artikkel 99). Videre kan kongressen vedta organiske og ordinære lover uten at det er nødvendig med senatets samtykke. Kompetansefordelingen mellom kongressen og senatet i Spania har flere likhetstrekk med den franske. Det spanske

⁸⁰ Callejón, Francisco Balaguer (2011) s. 45-50

valgssystem medfører at den partipolitiske representasjonen i kongressen og senatet blir tilnærmet lik. Det har derfor vært svært lite uenighet mellom senatet og kongressen⁸¹. Det spanske valgsystemet reguleres etter konstitusjonen og ved organisk lov og skal behandles nærmere.

Hvert av de parlamentariske kamrene må vedta sin egen forretningsorden⁸². Ifølge konstitusjonens artikkel 72 må forretningsordnene vedtas med absolutt flertall (jfr. art. 72). Det blir ikke foretatt noen automatisk domstolskontroll av forretningsordenen slik som i Frankrike. Det følger imidlertid av organisk lov at presidenten, sivilombudsmannen og 50 medlemmer fra kongressen eller 50 medlemmer fra senatet kan sende et forslag om ny forretningsorden til konstitusjonsdomstolen for prøving⁸³. En eventuell domstolskontroll av forretningsordenen vil uansett ikke være særlig omfattende siden konstitusjonen inneholder svært få bestemmelser om organiseringen av parlamentet⁸⁴. Det er imidlertid flere henvisninger til forretningsordenen i konstitusjonen. Blant annet følger det av artikkel 87 at lovforslag fra senatorer og kongressmedlem kun er gyldige hvis de legges frem i henhold til forretningsordenen. Vedtakelsesformen for forretningsordenen er også i Spania noe strengere enn for ordinær lov, og kan sies å ha et semikonstitusjonelt preg.

3.1.2 Domstolene

De to høyesterettsdomstolene i Spania er henholdsvis en konstitusjonsdomstol (*El Tribunal Constitucional*) og en nasjonal høyesterett (*El Tribunal Supremo*). I tillegg har hvert av de 50 autonome selvstyremrådene sin egen høyesterettsdomstol. Det er kun avgjørelser fra

⁸¹ Systemet som medfører tilnærmet lik partipolitisk representasjon i senatet og kongressen blir jevnlig kritisert i Spania. Det er likhetstrekk med kritikken som ble rettet mot den tidligere norske ordningen med et Odelsting og et Lagting ved vedtakelsen av lover.

⁸² Reglamentas de las Cámaras

⁸³ Ley Órganica del Tribunal Constitucional (LOTC) art. 32.

⁸⁴ En konstitusjonell bestemmelse som sier noe om arbeidsmetodene til parlamentet artikkel 75 som forutsetter at det opprettes legislative komiteer.

konstitusjonsdomstolen som vil bli trukket frem i denne fremstillingen. Konstitusjonsdomstolen har kompetanse til å vurdere om lovforslag er i samsvar med konstitusjonen og til å tilsidesette bestemmelser i allerede vedtatt ved lov hvis de er i motstrid med de grunnleggende rettighetene som er beskyttet av konstitusjonen. Bestemmelser om konstitusjonsdomstolens sammensetning, organisering og kompetanse⁸⁵ følger av konstitusjonens artikkel 159 til 165 samt av organisk lov⁸⁶.

3.1.3 Endringer av konstitusjonen

Den finnes to muligheter for å endre den spanske konstitusjonen. Enkle konstitusjonsendringer kan gjennomføres etter artikkel 167. Her må endringsforslaget vedtas identisk med tre femtedelsflertall i begge kamrene. Dersom dette ikke fører til at endringene blir vedtatt, men endringsforslaget har fått absolutt flertall i senatet, kan kongressen vedta forslaget med to tredjedels flertall (jfr. art. 167 (2)). Artikkel 167 tredje ledd inneholder en beskyttelse av et parlamentarisk mindretall ved en tiendedel av medlemmene i et av kamrene kan kreve en folkeavstemning om hvorvidt endringsforslaget skal bli gyldig. De ordinære endringsprosedyrene for konstitusjonen har flere likhetstrekk med det franske systemet. Likevel er det liten tradisjon for å endre konstitusjonen i Spania. Til nå har konstitusjonen blitt endret tre ganger og endringene har ikke vært særlig omfattende.

Dersom konstitusjonen skal bli gjenstand for en mer omfattende revisjon, eller reglene i artikkel 1 til 9 (innledende bestemmelser), 15 til 29 (grunnleggende rettigheter) eller 56 til 65 (monarkiet), må man etter artikkel 168 følge mer tungvint endringsprosedyre. Her må forslaget vedtas identisk av to tredjedeler av medlemmene i begge kamrene. Deretter blir parlamentet øyeblikkelig oppløst og etter et nyvalg må begge kamrene vedta endringsforslaget på nytt, igjen med to tredjedels flertall. Etter dette må endringsforslaget endelig bli

⁸⁵ Blant annet får konstitusjonsdomstolen kompetanse til å kontrollere parlamentenes forretningsorden etter LOTC artikkel 32

⁸⁶ Callejón, Francisco Balaguer (2012) Vol 2. s. 562-566

ratifisert gjennom en folkeavstemming. Menneskerettighetskatalogen i konstitusjonen (art. 15 til 29) har altså ekstra vern ved at prosedyrene for å endre dem er spesielt rigide.

3.1.4 Vedtakelse av organiske og ordinære lover

Etter artikkel 87 (1) har regjeringen, kongressen og senatet rett til å komme med lovforslag. Videre kan de autonome selvstyreområdene etter artikkel 87 (2) oppfordre regjeringen eller kongressen om å få et lovforslag vedtatt. I tillegg åpner artikkel 87 (3) for at spanske statsborgere skal kunne ta initiativ til lovforslag. Prosedyren for lovforslag etter initiativ fra folket reguleres nærmere ved en organisk lov vedtatt i 1984⁸⁷. Denne organiske loven setter noen viktige begrensninger i hva slags forslag som kan fremmes. Loven tillater ikke forslag om organiske lover, lover med internasjonal karakter og budsjettforslag. Videre stiller loven kvalitative begrunnelseskrav og krav om at et lovforslag støttes av minimum 500.000 underskrifter fra spanske statsborgere. Muligheten til å komme lovforslag gjennom folkelig initiativ blir i praksis benyttet svært lite⁸⁸.

Lovforslag skal alltid stemmes over først av kongressen, selv når lovforslaget kommer fra senatet (jfr. art. 89 (2)). For at en lov skal vedtas, må forslaget først få simpelt flertall i kongressen. Deretter skal forslaget drøftes i senatet som innen to måneder enten kan godta forslaget, komme med endringsforslag eller forkaste forslaget. Et vedtak fra senatet om å forkaste lovforslaget må ha absolutt flertall (jfr. art. 90 (2)). Kongressen kan oppheve et slikt senatveto med én gang med et absolutt flertall, eller vedta loven med simpelt flertall to måneder etter at senatet forkastet forslaget. Dersom regjeringen har erklært lovforslaget en hastesak, trenger kongressen bare å vente 20 dager (Jfr. art. 90 (3)). Dersom senatet kommer med et endringsforslag, kan kongressen forbigå endringsforslaget med simpelt flertall. På grunn av valgordningen har den politiske representasjonen til de to kamrene til nå vært

⁸⁷ LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

⁸⁸ Prakke, Lukas (2004) s. 770

såpass ensartet grad har vært betydelige uenigheter⁸⁹. Til sist må loven sanksjoneres av kongen innen 15 dager (jfr. art. 91).

De organiske lovene vedtas etter samme prosedyre som for ordinære lover bortsatt fra at organiske lover må vedtas med absolutt flertall i kongressen (jfr. art. 81). Kravet om absolutt flertall ligner på det tilsvarende kravet i Frankrike, gitt at det franske senatet stemmer mot et lovforslag. En annen bestemmelse som viser at organisk lov er viktigere enn ordinær lov er artikkel 82 som gir parlamentet mulighet til å delegere lovgivningsmyndighet til regjeringen, men gjør det klart at parlamentet aldri kan delegere bort myndighet til å vedta organiske lover.

Til forskjell fra i Frankrike blir det ikke foretatt noen automatisk domstolskontroll av organiske lover. Til gjengjeld er den generelle adgangen til å sende lover til konstitusjonsdomstolen i Spania noe mer omfattende. Etter artikkel 162 a kan presidenten, 50 medlemmer fra kongressen eller 50 medlemmer fra senatet⁹⁰, eller ombudsmannen klage et lovforslag inn for konstitusjonsdomstolen. En grunn til at ikke domstolskontrollen i Spania er automatisk, kan være at flere av de spanske organiske lovene ikke har den samme nærheten til bestemmelser i konstitusjonen som i Frankrike. Prøving av organiske lover mot bestemmelser i konstitusjonen medfører ikke like mye reell rigiditet dersom konstitusjonen ikke har noen særlige bestemmelser om vedkommende rettslige forholdet⁹¹.

3.2 Organiske lover

Etter artikkel 81 skal alle lover som er relatert til de grunnleggende menneskerettigheter, selvstyrestatuttene og valgsystemet reguleres av organisk lov. I tillegg utpeker konstitusjonen bestemte rettslig områder som skal reguleres ved organiske lover.

⁸⁹ Prakke, Lucas (2004) s. 771

⁹⁰ At kravet til antall folkevalgte som må til for å klage et lovforslag inn for retten er mindre i Spania enn i Frankrike må sees i sammenheng med at de parlamentariske kamrene i Spania har færre medlemmer.

⁹¹ Callejón, Francisco Balaguer (2012) Vol. 1 s. 276-277

Det er viktig å merke seg at organiske lover i Spania ikke har forrang fremfor ordinær lov. Dersom de ordinære domstolene konstaterer at en vanlig norm med lovs rang er i motstrid med en organisk lov, må saken videresendes til konstitusjonsdomstolen. Konstitusjonsdomstolen må deretter vurdere om de aktuelle bestemmelsene regulerer noe som kun kan reguleres gjennom organisk lov. Hvis dette er tilfellet, vil bestemmelsen i den ordinære loven være ugyldig, ikke på grunn av motstrid, men fordi den framstår som et forsøk på å regulere et forhold der konstitusjonen ikke gir ordinær lov noen slik reguleringskompetanse.

Dersom konstitusjonsdomstolen kommer frem til at en bestemmelse i en organisk lov er utenfor det rettsområdet som er reservert for organiske lover, mister ikke bestemmelsen status som lov. I stedet får den organiske loven status som ordinær lov og den bestemmelsen som ble sist vedtatt vil få forrang etter *lex posterior*-prinsippet. At bestemmelser fra organisk lov kan gjelde på områder som skal reguleres av ordinær lov, men ikke motsatt er naturlig på med tanke på at organisk lov må vedtas med et sterkere flertall.

Konstitusjonsdomstolen har etablert en streng tolkningspraksis på hva som skal reguleres ved organisk lov. Dette er begrunnet i demokratiske hensyn. Organisk lov skal ikke benyttes som en metode for å binde opp rettssystemet slik at et senere valgt parlament ikke skal kunne styre med simpelt flertall⁹². Dette systemet kan være noe av bakgrunnen for at det ikke er noen automatisk domstolskontroll av de organiske lovene i Spania. Istedenfor en automatisk forhåndskontroll av organiske lover slik som i Frankrike, er det i Spania en mer omfattende etterfølgende domstolskontroll.

⁹² STC 5/1981, 13.05.81. I denne avgjørelsen ble det utalt at den spanske konstitusjonen er basert på flertallsstyre. Det er kun under begrensede og eksepsjonelle forutsetninger at et kvalifisert flertall skal være nødvendig.

3.2.1 Organiske lovers rolle

Utenfor de generelle rettsområdene som etter artikkel 81 alltid skal reguleres med organisk lov, har organiske lover i Spania mange av de samme funksjonene som i Frankrike. Organiske lover brukes for eksempel til å regulere organiseringen av de ordinære domstolene (jfr. art. 122) og konstitusjonsdomstolen (jfr. art. 161). Hovedpoenget med organiske lover i Spania er likevel ikke at de skal følge opp bestemmelser fra konstitusjonen ved å gi en mer detaljert regulering enn det konstitusjonen er egnet til. Grunnfilosofien bak de organiske lovene i Spania er at enkelte rettsområder er såpass sensitive at de bør ha større immunitet mot endringer enn det de ville få ved ordinær lov. For eksempel skal struktureringen av militæret (jfr. art. 8 (2)) og pliktene og retningslinjene til politiet⁹³ (jfr. art. 104) reguleres med organisk lov. Det samme gjelder ombudsmannsinstitusjonen (Jfr. art. 54)⁹⁴.

3.2.2 Valgsystem

Det spanske valgsystemet reguleres i konstitusjonen og ved organisk lov⁹⁵ (jfr. art. 81). Konstitusjonens artikkel 68 inneholder reglene om kongressvalg. Etter artikkel 68 (1) skal kongressen ha mellom 300 og 400 medlemmer som velges i direkte, frie og hemmelige valg etter vilkår nærmere regulert ved lov. Etter artikkel 162 i den organiske valgloven skal antallet kongressmedlem satt til 350. Her stiller altså konstitusjonen kvalitative krav til hvordan den organiske valgloven skal utformes. Videre følger det av artikkel 68 at hver provins skal utgjøre et valgdistrikt. Dette vil si at hvert av de 50 autonome selvstyreområdene utgjør et valgdistrikt. Videre etter artikkel 68 i konstitusjonen skal antallet mandater fordeles proporsjonalt etter befolkningsantallet i hvert valgdistrikt, men valgdistriktene skal minimum ha to representanter hver. Dette gjelder med unntak for byene Ceuta og Melilla⁹⁶ som skal ha én representant hver. Da det ikke finnes noen form for utjevningsmandater,

⁹³ Ley Orgánica 11/1991. Dette er en organisk lov om organiseringen av *La Guardia Civil*. *La Guardia Civil* er offisielt en del av militæret, men fungerer i praksis som en politienhet.

⁹⁴ Callejón, Francisco Balaguer (2012) Vol. 1 s. 150-155 om organiske lover.

⁹⁵ Ley Orgánica del régimen electoral general

⁹⁶ Ceuta og Melilla er to små byer under spansk kontroll som befinner seg i Nordafrika ved Gibraltarstredet.

favoriserer dette valgsystemet store partier og regionale interessepartier som får stemmer i et konsentrert område⁹⁷.

For senatorer følger en mer kompleks valgprosess der fire medlemmer fra hver fastlandsregion skal velges direkte (jfr. art. 69). For øyprovinsene lar artikkel 69 de større øyene velge 3 medlemmer hver, mens de mindre får ett hver. Selvstyrebyene Cautia og Melilla får to hver. I tillegg utnevner styresmaktene i hvert selvstyreområde minimum en senator og en ekstra per million innbyggere i regionen. For tiden utgjør dette 266 senatorer⁹⁸. Denne fordelingen av senatorer favoriserer små provinser. Dette reflekterer at senatets oppgave skal være å representere interessene til de autonome regionene på et nasjonalt nivå (jfr. art. 69 (1)). Senatorene blir valgt for fire år av gangen samtidig med kongressmedlemmene. Selv om valgsystemet for senatet medfører at mindre provinser får større representasjon enn de får i kongressen og enkelte av senatorene velges indirekte, har ikke forskjellen medført at den partipolitiske representasjonen i senatet er merkbart annerledes enn i kongressen⁹⁹.

I realiteten er svært lite av bestemmelsene om selve valgordningen som kan endres ved organisk lov. En endring i organisk lov kan justere på antallet medlemmer i kongressen samt endre minimumsantallet mandater fra hvert distrikt, men lite annet. Den organiske loven er imidlertid viktig når det gjelder bestemmelsene som skal sikre at valgene er frie og hemmelige. Artiklene 1 til 160 i den organiske valgloven inneholder bestemmelser om hvordan valgene skal avholdes, hvordan stemmene skal telles, hvordan valgkampen skal drives, stillinger som er uforenelige med å kunne stille til valg og kontrollmekanismer som skal sikre at valgene går riktig for seg. Hvordan disse bestemmelsene ble utformet, ble ansett som svært sentrale for å sikre at Spania reelt sett gikk over fra å være et diktatur til å bli et land med et velfungerende demokrati.

⁹⁷ Prakke, Lukas (2004) s. 760-761

⁹⁸ www.senado.es

⁹⁹ Prakke, Lukas (2004) s. 771-772

3.2.3 De regionale selvstyreområdene

Et særtrekk ved det spanske konstitusjonelle systemet er at konstitusjonen ikke direkte regulerer hvorvidt og i hvilken grad regioner skal ha selvstyre. Dette skyldes at man i 1978, da konstitusjonen ble vedtatt, ikke viste om det forelå et utbredt ønske om å etablere selvstyreområder. Catalonia og Baskerland hadde allerede etablert selvstyreområder og Galicia var i ferd med å gjøre det samme, men ellers var resten av Spania sentralstyrt. Løsningen ble derfor at konstitusjonens artikkel 138 garanterer retten til å kunne opprette en selvstyre-region, uten at den pålegger noen å gjøre det. Artikkel 144 forutsetter at parlamentet kan autorisere at en selvstyreregion blir opprettet gjennom å vedta en organisk lov. Siden 1978 har samtlige regioner i Spania fått bli selvstyreregioner med større eller mindre grad av autonomi. Dagens Spania består av 50 selvstyreregioner og to byer som har delvis selvstyre¹⁰⁰.

Hver av de 50 selvstyreregionene har sine egne selvstyrestatutter. Disse selvstyrestatuttene er organiske lover og fungerer som en slags konstitusjon for provinsen. Selvstyrestatuttene skal etter konstitusjonens artikkel 147 inneholde reglene for hvordan de kan endres. Et hvert endringsforslag må imidlertid godtas av det spanske parlamentet etter samme vedtaksprosedyre som for annen organisk lov. Det er altså selvstyreområdene, og ikke de sentrale myndighetene, som har rett til å initiere endringer i selvstyrestatuttene. Dette innebærer at når de sentrale myndighetene først har godtatt en selvstyrestatutt, kan de ikke reversere selvstyrestatutten uten å endre selve konstitusjonen.

Selvstyrestatuttene varierer i hvor høy grad av selvstyre de gir til hver enkelt region. Konstitusjonens artikkel 149 bestemmer hvilke områder staten skal ha eksklusiv kompetanse over. Dette gjelder blant annet beskyttelse av menneskerettigheter, regulering skattepolitikk, utenriks politikk og forsvar. Artikkel 148 inneholder en liste over hva selvstyreområdene kan ha kompetanse over¹⁰¹.

¹⁰⁰ Prakke, Lukas (2004) s. 781-783

¹⁰¹ Callejón, Francisco Balaguer (2011) s. 118-119

Som nevnt er samtlige områder i Spania etter 1978 blitt til selvstyreområder med større eller mindre grad av autonomi. Disse regionale selvstyreområdene har kontinuerlig fått overført mer kompetanse fra staten. Et påfallende trekk ved den spanske statsforfatningen er at denne stadig økende graden av selvstyre har skjedd uten endringer i konstitusjonen, men gjennom endringer i organisk lov. I dag styres Spania etter et føderasjonslignende system, selv om Spania vanligvis ikke defineres som en føderasjon.

Vedtak som i praksis overfører svært mye kompetanse fra sentrale myndighetsorganer til selvstyreregioner kan altså vedtas uten endringer i konstitusjonen. Et eksempel er selvstyrestatuttene til Catalonia, som ble endret i 2006¹⁰². Denne lovendringen økte selvstyret i Catalonia betydelig og kom som et forslag fra de catalonske selvstyremyndighetene. Daværende president José Luis Rodríguez Zapatero fra sosialistpartiet¹⁰³ ga full støtte til lovforslaget. Politisk sett hadde han ikke noe særlig valg fordi han var avhengig av støtte fra det catalonske sosialistpartiet¹⁰⁴ for å ha parlamentarisk flertall. Etter at lovforslaget var vedtatt, ble deler av dette påklaget til konstitusjonsdomstolen. Både det konservative partiet¹⁰⁵, ombudsmannen og fem andre selvstyreområder hadde klagepunkter. Saken endte i 2010 med at hoveddelen av statuttendringene ble erklært gyldige, men at fortalet, som henviste til Catalonia som en selvstendig nasjon, samt 14 av artiklene ble kjent konstitusjonsstridige¹⁰⁶.

Særlig medlemmer fra det konservative partiet synes utviklingen mot stadig økende selvstyre har gått for langt. Blant annet ønsker de at spanjolars felles identitet skal være sterkere enn identiteten tilknyttet lokalregionen man kommer fra. Så lenge de autonome regione-

¹⁰² Ley Orgánica. 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁰³ El Partido Socialista Obrero Español

¹⁰⁴ Esquerra Republicana de Catalunya

¹⁰⁵ El Partido Popular

¹⁰⁶ STC nr. 31, 28.06.2010

ne kan få økt selvstyre gjennom organisk lov, uten konstitusjonsendringer, er det i praksis lite de kan gjøre for å forhindre desentralisering av Spania i de perioder de er i mindretall. Når endringene først er gjennomført, er det bare et endringsforslag fra selvstyreområdet (jfr. art. 147), eller en endring av selve konstitusjonen, som kan reversere en desentralisering som allerede er gjennomført.

Når et styrket regionalt selvstyre først er blitt realisert, blir en eventuell reversering i praksis svært vanskelig å få til. Konstitusjonens artikkel 147 bidrar her til å stabilisere en til dels vidtgående desentralisering som er oppnådd uten konstitusjonsendringer, men som i praksis bare kan reverseres gjennom å endre selve konstitusjonen.

3.2.4 Menneskerettighetsvern

Del 1 av den spanske konstitusjonen inneholder en omfattende rettighetskatalog. Utformingen av denne menneskerettighetskatalogen er særlig inspirert av FNs verdenserklæring om menneskerettighetene og den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Rettighetsbestemmelsene i den spanske konstitusjonen er fordelt over fem kapitler, men det er bare de grunnleggende rettighetene i menneskerettighetskatalogens andre kapitel (art. 14 til 38) som er relevante i forhold til temaet semikonstitusjonell lov. Ifølge artikkel 53 (1) er de grunnleggende rettighetene fra artikkel 14 til 38 bindende for alle offentlige myndigheter, og gjennomføringen av rettighetene kan bare reguleres gjennom organisk¹⁰⁷ lovgivning som må respektere rettighetsbestemmelsenes hovedinnhold¹⁰⁸.

Som en følge av både artikkel 81 og 53 er det nødvendig med organiske lover på en hel rekke områder som nærmere utfyller eller begrenser rettighetsbestemmelsene i konstitusjonen. Et eksempel er konstitusjonens artikkel 18 (1) som beskytter en persons rett til å verne

¹⁰⁷ Det står ikke at lovgivningen skal være organisk i artikkel 53, men det følger av artikkel 81.

¹⁰⁸ Callejón, Francisco Balaguer (2011) s. 321-327

om sin ære og sitt omdømme, sitt privatliv og avbildninger av en selv¹⁰⁹. Rettighetene etter denne bestemmelsen blir nærmere regulert i organisk lov nr. 1 fra 1982¹¹⁰. Denne organiske loven inneholder blant annet regler om hvordan mindreårige og avdøde skal beskyttes, nærmere konkretisering av hva som utgjør illegal krenkelse av privatlivet og illegal bruk av avbildninger av en person, erstatningsregler og unntaksregler. Unntaksreglene gjelder for eksempel avbildninger eller karikaturer av offentlig personer.

Et annet eksempel er organisk lov nr. 9 fra 1983 som nærmere utfyller reglene om forsamlingsfrihet i artikkel 21¹¹¹. Første ledd i artikkel 21 anerkjenner retten til å samles fredelig uten tillatelse fra myndighetene. Etter andre ledd skal myndighetene varsles ved demonstrasjoner og de har en mulighet til å nedlegge forbud dersom dette er godt begrunnet av hensyn til offentlig orden, som involverer skade på personer eller eiendom. Her utfyller igjen den organiske loven konstitusjonen med regler for hvor mange personer som utgjør en forsamling, hvordan myndighetene skal varsles ved demonstrasjoner og nærmere regler om hvordan og når myndighetene kan oppløse og forby en forsamling.

Det kan vises til svært mange eksempler på hvordan menneskerettighetsbestemmelsene i konstitusjonen reguleres videre gjennom organisk lov. Organisk lovgiving i Spania brukes til aktivt å regulere hvordan beskyttelsen av de grunnleggende menneskerettighetene skal fungere i praksis. De fleste av de materielle rettsreglene om menneskerettigheter som i Spania må vedtas som organisk lov, adskiller seg ikke særlig tilsvarende regler i andre rettsstater. For at bestemmelser i organisk lovgivning skal beholde sin særegne status innenfor rettssystemet må de, som nevnt, befinne seg innenfor det rettslige området som er reservert for organisk lovgivning. På menneskerettighetsområdet er det vanskelig å vite hvilke regler som skal ha status som organisk lov og hvilke som ikke har det. Balansegang-

¹⁰⁹ Sml. SP art. 17

¹¹⁰ Ley Orgánica 1/1982 sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y la propia imagen

¹¹¹ Ley Orgánica 9 /1983, de 15 de Julio, reguladora del derecho de reunión

en mellom hensynet til rettighetsvern på den ene siden og demokratiske hensyn til at flertallet skal styre på den andre siden medfører vanskeligheter i de fleste rettsstater.

En interessant sammenligning her med vårt eget rettslige system eller med systemet etter EMK er at lovgiver gjennom organiske lover får en større mulighet til å regulere hvordan rettighetsbeskyttelsen skal tolkes i praksis, mens vi i tolkningen av rettigheter etter vår egen Grunnlov eller EMK i mye større grad må basere oss på tolkning fra domstolene. Det er likevel viktig å presisere at organiske lover er underordnet konstitusjonen. I saker om mulige brudd på menneskerettighetene har konstitusjonsdomstolen full kompetanse til også å tilsidesette organiske lover som konstitusjonsstridige.

3.2.5 Noen kritiske synspunkter

Systemet med organiske lover har i Spania fått kritikk på enkelte områder. Et av punktene er at kravet til absolutt flertall for å få vedtatt en organisk lov ikke gjør organisk lover vesentlig mer rigide enn ordinære lover. Det viktigste formålet med organiske lover i Spania er å gjøre lovgivningen på visse rettslige områder mer rigide fordi disse rettslige områdene er sensitive. Samtidig er det vanskelig i det spanske konstitusjonelle system å finne et krav til kvalifisert flertall som er mer rigid enn absolutt, men mindre rigid enn kravet til tre femtedels eller 60 prosent flertall som er kravet for å endre konstitusjonen. En mulighet kunne være å innføre et krav om at organiske lover også måtte vedtas med flertall eller absolutt flertall i senatet. Politiske erfaringer har vist at så lenge regjeringer har tilstrekkelig parlamentarisk støtte til å kunne endre organiske lover, trenger de ikke ta større hensyn til synspunkt fra opposisjonen enn de gjør ved endringer av ordinære lover. Særlig når det gjelder muligheten til å overføre kompetanse fra stat til selvstyreregion, har utviklingen gått lenger enn noen hadde sett for seg da den spanske konstitusjonen ble vedtatt i 1978¹¹².

¹¹² Callejón, Francisco Ballaguer (2012) Vol. 1. s. 150-155

Et annet kritisk synspunkt er at det til tider kan være vanskelig å vite hva det faktiske omfanget av organisk lovgivning i Spania er. Selv om en bestemmelse er vedtatt som organisk lov er det gitt at den spanske konstitusjonsdomstolen kommer til at bestemmelsen skal ha status som organiske lover. Særlig på organiske lover som relaterer seg til de grunnleggende menneskerettighetene kan det til være vanskelig å vite hvilke bestemmelser som har ekstra beskyttelse i form av at de har status som organisk lov¹¹³.

3.3 Internasjonale menneskerettighetstraktater

Gjennom konstitusjonens artikkel 96 blir internasjonale traktater som er gyldig vedtatt i tråd med artikkel 94 og publisert, en del av spansk nasjonal rett. Disse kan ikke endres på noen annen måte en det som følger av traktaten eller internasjonale regler. Dette medfører at alle menneskerettighetstraktater som er vedtatt i henhold til artikkel 94 i konstitusjonen er en del av Spanias nasjonale rett. Det er imidlertid ikke noen forrangsregel i artikkel 96 og det følger klart at spansk juridisk litteratur at gyldig vedtatte traktater ikke får noen forrang fremfor annen lovgivning¹¹⁴.

Internasjonale menneskerettighetstraktater får imidlertid en spesiell rolle gjennom konstitusjonens artikkel 10 (2). Ifølge artikkel 10 (2) skal de konstitusjonelle bestemmelsene knyttet til fundamentale rettigheter og friheter bli tolket i samsvar med den universelle menneskerettighetserklæringen og de internasjonale traktater som omhandler det disse rettigheter og friheter og som er ratifisert av Spania. Denne bestemmelsen ble lagt til i konstitusjonsteksten og var særlig basert på et ønske om å påvirke tolkningen av artikkel 27 i konstitusjonen om retten til utdanning¹¹⁵. Dette er ikke en bestemmelse som gjør normer fra de

¹¹³ Et eksempel er LO 5/2000 reguladora de responsabilidad penal de los menores. Denne loven omhandler straffeforfølgelse av mindreårige. Når denne loven er vedtatt som organisk er det på grunn av kravet til rettfærdig rettergang i konstitusjonens artikkel 24. Det imidlertid usikkert om alle bestemmelsene i denne loven faktisk vil ha status som organisk lov.

¹¹⁴ Callejón, Francisco Ballaguer (2012) Vol. 1. s. 143

¹¹⁵ Prakke, Lukas (2004) s. 792

internasjonale menneskerettighetstraktatene til semikonstitusjonell katarakter. Som en følge av artikkel 10 (2) har konstitusjonsdomstolen flere ganger lagt vekt på internasjonale traktater når de tolker rettighetsbestemmelsene i konstitusjonen¹¹⁶.

Et eksempel på problematikk rundt gjennomslagskraften til internasjonale traktater som følge av artikkel 10 (2), finner man i en avgjørelse fra konstitusjonsdomstolen i 1991¹¹⁷. Saken dreide seg en om hvorvidt de spanske prosessuelle bestemmelsene for straffeforfølgelse av mindreårige var i samsvar med kravet til rettferdig rettergang konstitusjonens artikkel 24. Straffeforfølgelse av mindreårige i Spania ble fremmet for en spesialdomstol som fulgte egne straffeprosessuelle regler¹¹⁸. Saken ble brakt inn for konstitusjonsdomstolen som en del av en slik straffesak der en mindreårig hadde stjålet en moped. I saken hevdet forsvarerne at visse bestemmelser om straffeforfølgelse av mindreårige var i strid med konstitusjonen og derfor måtte erklæres ugyldige. Det ble blant annet hevdet at kravet om rettferdig rettergang i konstitusjonens artikkel 24 måtte tolkes i samsvar med FNs barnekonvensjon og Beijing-reglene fra 1985 om minimumskrav for straffeforfølgelse av mindreårige (jfr. art. 10 (2)). Konstitusjonsdomstolen uttalte at artikkel 10 (2) ikke ga internasjonale menneskerettighetstraktater i sin helhet noen status over vanlig lov. Videre måtte ikke artikkel 24 tolkes i samsvar med de nevnte konvensjonene fordi bestemmelsene var for forskjellige. Det ble lagt vekt på at det er parlamentets oppgave å sørge for at lover er i samsvar med menneskerettighetskonvensjonen. Selv om artikkel 24 ikke skulle tolkes konformt med FNs barnekonvensjon og Beijing-reglene, kom retten til at deler av prosesslovgivningen var i strid med generelle krav til rettferdig rettergang og derfor uansett var ugyldige.

¹¹⁶ Callejón, Francisco Ballaguer (2011) s. 350

¹¹⁷ STC 36/1991, 14.02.1991

¹¹⁸ Ley de Titulares de menores art. 15 og 16

Som en konsekvens av den nevnte domsavgjørelsen ble det i 1992 vedtatt en organisk lov om reform av straffesystemet mot mindreårige¹¹⁹. Denne loven ble erstattet av en ny organisk lov i 2000¹²⁰ som blant annet har som uttalt formål å sikre at Spania følger sine folkerettslige forpliktelser på dette området.

¹¹⁹ LO 4/1992

¹²⁰ LO 5/2000 reguladora de responsabilidad penal de los menores

4 Sverige

4.1.1 innledning

Den svenske statsforfatning er fastlagt gjennom i alt av fire forskjellige konstitusjonstekster. Successionordningen fra 1810 som regulerer Sveriges tronfølge, Tryckfrihetsordning fra 1949 og Yttrandefrihetsgrundlag fra 1991 som omhandler ytringsfrihet og Regeringsformen (RF) fra 1974 som er den klart viktigste konstitusjonsteksten. De fire konstitusjonstekstene er offisielt likestilt, men Tryckfrihetsordning og Yttrandefrihetsgrundlag har et tydeligere *lex specialis*-preg enn de mer generelle bestemmelsene i RF¹²¹. Den viktigste semikonstitusjonelle loven i Sverige er Riksdagsordningen (RO) av 1974. Riksdagsordningen regulerer arbeidsprosedyrene til Riksdagen. Frem til 1974 hadde RO samme status som de fire andre konstitusjonstekstene, men etter 1974 har det hatt status som semikonstitusjonell. Siden omfanget av semikonstitusjonelle normer i Sverige er mindre enn i Frankrike og Spania, kommer fremstillingen av svensk rett til å være noe mere kortfattet.

4.1.2 Historie

Før vedtakelsen av Regeringsformen i 1974 hadde Sverige i løpet av de siste 50 årene gjennomgått en omfattende demokratisering som imidlertid ikke skjedde gjennom endringer i konstitusjonen. Endringene besto blant annet i innføringen av parlamentarismen og endringer i valgsystemet. Resultatet var at Sverige mellom 1920-årene og frem til 1974 ble styrt på en måte som til dels ikke fulgte av konstitusjonen og til dels var i strid med den¹²². Dette medførte selvfølgelig at det i denne perioden var mindre respekt for de konstitusjonelle bestemmelsene. Etter hvert fremkom et større ønske om å revidere konstitusjonstekstene, slik at de skulle være i samsvar med den reelle konstitusjonelle rett. Regeringsformen som trådte i kraft i 1974, var ikke primært basert på et ønske om å reformere den konstitusjonelle rett, men et ønske om at konstitusjonen skulle reflektere den reelle rett. Regerings-

¹²¹ Prakke, Lukas (2004) s. 806

¹²² Nergelius, Joakim (2010) s. 24

formen har blitt endret jevnlig siden den ble vedtatt. I 2010 ble det gjennomført en omfattende konstitusjonell reform¹²³.

4.2 Endring av konstitusjonsrett

4.2.1 Konstitusjonsendringer

Reglene for endring av konstitusjonen følger av RF 8:14. Endringsprosedyren er lik for alle de fire konstitusjonstekstene. Endringer i konstitusjonen må vedtas med simpelt flertall to ganger av Riksdagen med et mellomliggende riksdagsvalg. I tillegg må det gå minst ni måneder mellom den første avstemningen og riksdagsvalget, men mindre fem sjettedeler av riksdagsmedlemmene beslutter å gjøre et unntak.

Komparativt sett er dette en lite rigid endringsprosedyre og Regeringsformen har, som nevnt, jevnlig blitt endret. Som et minoritetsvern kan en tiendedel av riksdagsmedlemmene foreslå folkeavstemning og hvis minst en tredjedel stemmer for, vil bindende folkeavstemning om endringsforslaget bli avholdt samtidig med valget (jfr. RF 8:16). Forslaget om folkeavstemning må fremmes innen 15 dager etter at første avstemning om konstitusjonsendringen er avgjort. Endringsforslaget blir ansett som avvist dersom et absolutt flertall blant de som er stemmeberettigete stemmer mot¹²⁴.

4.2.2 Endringer av Riksdagsordningen

Riksdagsordningen består av hovedbestemmelser og tilleggsbestemmelser. Endringsprosedyren for hovedbestemmelser følger samme prosedyre som ved konstitusjonsendringer, med unntak av reglene om folkeavstemning. I tillegg kan hovedbestemmelser i Riksdagsordningen endres med en avstemning dersom forslaget får tre fjerdedels flertall (jfr. RF 8:17 (1)). Tilleggsbestemmelsene i Riksdagsordningen endres som ved vanlig lov (jfr. RF

¹²³ Nergelius, Joakim (2010) s. 24-27

¹²⁴ Prakke, Lucas (2004) s. 808

8:17 (2)). Det følger videre av RF 8:27 (3) at lover om religiøse organisasjoner og grunnlaget for den svenske kirken som et trossamfunn endres etter samme prosedyre som for riksdagsordningen (jfr. RF 8:2 (1) 4.).

4.3 Semikonstitusjonelle normers rolle i Sverige

4.3.1 Riksdagsordningen

Med en såpass lite rigid konstitusjon og en tradisjon for å endre forfatningsteksten jevnlig kunne man tenke at behovet for å gjøre deler av den konstitusjonelle retten mer fleksibel ikke er så stort i Sverige. Det faktum at Riksdagsordningen i 1974 ble nedjustert fra å være en av fem konstitusjonelle tekster til å få en semikonstitusjonell status kan tyde på at toneangivende politikere ønsket noe mer fleksibilitet når det gjaldt organiseringen av riksdagsarbeidet. Den viktigste reelle forskjellen i Regeringsformen og Riksdagsordningen når det gjelder endringsprosedyrer er muligheten til å omgå treghetskravet med kvalifisert flertall. Denne muligheten er praktisk viktig siden treghetskrav ved endring av konstitusjonen ikke bare bidrar til rigiditet, men kan være upraktisk der det er behov for raske endringer. Hensynet bak å gi RO semikonstitusjonell status kan altså sies å være behovet for å gjøre deler av den konstitusjonelle rett mindre rigid samtidig som man ivaretar behov for å gi en ekstra konstitusjonell beskyttelse til normer som sentrale for de demokratiske spillereglene.

Når det gjelder regulering av Riksdagens arbeidsmetoder befinner ikke alle normene seg på semikonstitusjonelt nivå. Som nevnt inneholder RO gjennom sine tilleggsbestemmelser normer som er av lovs rang og i tillegg er de mest grunnleggende bestemmelser om riksdagsarbeidet, også beskyttes i RF kapitel 4. Gjennom normer på tre forskjellige trinnhøyder søker det svenske systemet altså å finne en balanse mellom å beskytte de mest sentrale normene samtidig som det ikke skal for vanskelig å gjennomføre endringer der det er behov¹²⁵.

¹²⁵ Nergelius, Joakim s. 67-80 om RO

Riksdagsordningen har blitt endret ved flere anledninger, både arbeidet med EU og det stadig mer tekniske arbeidet som foregår i Riksdagen har medført nye behov til arbeidsprosess. Riksdagen besluttet derfor i 2012 å lage en utredning som både skulle se over RO i sin helhet samt å undersøke hvordan språket kan moderniseres. Det forventes at Riksdagen fatter beslutning om en reform av RO i 2014¹²⁶.

4.3.2 Avskaffelse av statskirken

Gjennom en reform som trådte i kraft i 2000 ble den svenske kirken separert fra staten. Denne utviklingen skjedde gradvis ved at blant Sveriges kirkelov fra 1686 ble byttet ut i 1992. Siden 2002 har det vært bestemt i RF8:17 (3) jfr. RF 8:1 (1) p. 4 at også lover som regler om trossamfunn og regler om grunnlaget for den svenske kirke må vedtas etter samme prosedyrer som Riksdagsordningen¹²⁷. I praksis handler dette om organisering av den tidligere svenske statskirken. Øvrige trossamfunn blir ikke organisert gjennom lov, men dersom slike lover skal vedtas må det selvfølgelig skje etter den samme vedtaksformen. Den forsterkede status til bestemmelser om kirken kan begrunnes med den sterke forankringen den svenske kirken har hatt. Et av formålene til semikonstitusjonell lovgivning er typisk å verne om områder som er sensitive og som ikke bør endres uten grundig ettertanke¹²⁸.

4.4 Internasjonale traktater

Sverige er likhet med Norge styrt etter det dualistiske prinsipp slik at normer staten folkerettslig er forpliktet til å gjennomføre, ikke får intern rettskraft med mindre de blir lovfestet i nasjonal rett. I likhet med Norge var Sverige også lenge folkerettslig forpliktet til å følge EMK, uten at EMK hadde egen rettskraft ved interne domstoler. Dette endret seg i 1995 da

¹²⁶ www.riksdagen.se

¹²⁷ Nergelius, Joakim (2010) s. 95

¹²⁸ Nergelius, Joakim (2010) s. 381 til 383

det ble innført en henvisning til EMK i RF 2:19¹²⁹. Samtidig ble EMK vedtatt som svensk lov, men uten at det ble innført noen forrangsregel slik som i menneskerettighetsloven § 3. Det ble også vurdert å inkorporere EMK direkte i konstitusjonen, men dette ble avist blant annet fordi Regeringsformen kapittel 2 allerede inneholdt en menneskerettighetskatalog og det ikke var ansett som ønskelig å ha to forskjellige menneskerettighetskataloger med samme trinnhøyde.

RF 2:19 sier at lov eller forskrift ikke må vedtas i strid med Sveriges folkerettslige forpliktelser etter EMK. Denne bestemmelsen sier ikke direkte at svensk lovgiving som er motstrid med EMK blir ugyldig, men bare at slike lover ikke skal vedtas. Da RF 2:19 ble vedtatt var det enighet mellom regjeringen og konstitusjonskomiteen¹³⁰ i Riksdagen om at konstitusjonsendringen skapte en ny plass i trinnhøyden mellom konstitusjon og ordinær lov. For lover som ble vedtatt før EMK ble lovfestet skal normalt *lex posterior* prinsippet medføre at normene i EMK får forrang. Det må derimot anses som usikkert hvorvidt og hvilken grad EMK også får forrang hvis den er i motstrid med etterfølgende lov.

I en sak for EMD i 1999 hevdet den svenske stat at domstolene etter RF:19 har en generell rett til å tilside sette svenske lover som er åpenbart konvensjonsstridige¹³¹. Denne uttalelsen må imidlertid sees i lys av at RF 11:14 før 2010 inneholdt et «uppenbarhetskrav» når svenske lover ble testet mot konstitusjonen. Med den konstitusjonelle reformen i 2010 bestemmelsen om «uppenbarhetskravet» fjernet og senere rettspraksis kan tyde på at de svenske domstolene nå går noe lenger i å prøve lover mot konstitusjonen¹³². Dette kan være en indikasjon på at svenske domstoler også vil kunne gå noe lengre i å prøve lover mot EMK. I

¹²⁹ Før 2010 var bestemmelsen i RF 2:23

¹³⁰ Konstitutionsutskottet

¹³¹ Case of swedish transport workers union v. Sweden saksnr. 53507/99

¹³² Korrespondanse med Joakim Nergelius 27.08.2013. Han tolker NJA 2012 s. 400 i den retning at svenske domstoler nå foretar en strengere domstolskontroll enn tidligere. I denne saken ble mangillastrasjoner med barneponografisk innhold ikke ansett for å være straffbart på grunn av bestemmelser om yttingsfrihet i RF 2:1.

hvilket grad RF 2:19 medfører at EMK får forrang foran etterfølgende svensk rett er, som nevnt, usikkert. Det kan i hvert fall ikke konkluderes sikkert at RF 2:19 medfører at EMK har en semikonstitusjonell status i svensk rett¹³³.

¹³³ Nergelius, Joakim. (2010) s. 176-185

5 Vurderinger

5.1 Behov for semikonstitusjonelle normer

Behovet for semikonstitusjonelle normer i et rettssystem avhenger blant annet av landets rettslige tradisjoner og hvordan forfatningssystemet er oppbygd for øvrig. Ser man på det franske systemet for organiske lover, men i mindre grad det spanske, er et av formålene med organiske lover å utfylle konstitusjonen. Dette må sees i sammenheng med at Frankrike har en rettstradisjon med å lage svært detaljert lovgivning. Noe av formålet med detaljert lovgivning er å binde domstolene så de ikke kan komme frem til andre rettslige løsninger enn det lovgiver har intendert. Særlig politiske sentralmyndigheter i Frankrike har historisk sett hatt lav tillitt til domstolene. Siden 1958 og frem til i dag har imidlertid tillitten til domstolene økt og særlig konstitusjonsdomstolens kompetanse er gradvis blitt utvidet. Også Spania har tradisjon for å lage svært detaljerte lover. Spansk juridisk litteratur inneholder generelt sett svært få referanser til rettspraksis sammenlignet med den norske¹³⁴. Den rettslige tradisjonen i Norge har i mye større grad vært å lage lovbestemmelser korte og generelle og heller overlate til domstolene å tolke bestemmelsene slik at de kan tilpasses konkrete forhold. Etter den rettslige tradisjonen i Norge er det generelt sett lite behov for å bruke organiske lover til å gjøre bestemmelsene i Grunnloven mer detaljerte.

Et annet formål med semikonstitusjonelle lover er kunne gi beskyttelse til visse normer, uten å måtte gi dem den samme rigiditeten som de får ved å være i konstitusjonen. Her kan semikonstitusjonelle normer benyttes til å oppnå en hensiktsmessig balanse mellom fleksibilitet og rigiditet¹³⁵. Behovet for en slik mildere form for rigiditet avhenger av hvor rigid konstitusjonen er¹³⁶. De norske reglene for grunnlovsendring etter § 112 må anses som for-

¹³⁴ Se for eksempel i Rodríguez-Cano, Rodrigo Bercovitz (2011)

¹³⁵ Smith, Eivind (2012) s. 134

¹³⁶ For eksempel den danske konstitusjonen er så rigid at den ikke har blitt endret siden den ble vedtatt i 1953. Det kan tale for at en form for semikonstitusjonell lovgivning hadde vært nyttig i Danmark. Prætor, Lukas (2004) s. 137-138.

holdsvis rigide og tidkrevende sammenlignet med de tilsvarende reglene i Frankrike, Spania og Sverige. I Norge er grunnlovsendringer den eneste muligheten lovgiver har til å binde seg sterkere enn de gjør ved å vedta lov. Dette kunne tale for at det også i Norge er et behov for semikonstitusjonell lovgivning.

Slik det er i dag er altså grunnlovsendringer lovgivers eneste mulighet til å binde seg sterkere enn ved ordinære lovvedtak og plenarvedtak. Nettopp de rigide endringsmekanismene i Grunnlovens § 112 gjør Grunnloven til et egnet redskap for langsiktig politikk. De grunnlovsbestemmelsene som binder staten over tid, har imidlertid en tilbøyelighet til å være vage i sin utforming eller bære preg av å være prinsipperklæringer. Grunnloven §§ 110 a, b, og c er eksempler på prinsipperklæringer hvor det usikkert hvorvidt og i hvilken grad de faktisk forplikter myndighetene¹³⁷.

Vedtaksformene for semikonstitusjonelle normene varierer i de forskjellige rettssystemer. Hva slags form for kvalifisert vedtaksprosess som er hensiktsmessig, avhenger av formålet bak de semikonstitusjonelle lovene og hvordan rettssystemet fungerer for øvrig. Det er ikke noen tradisjon i Norge for avstemninger med krav om absolutt flertall slik som i Spania og Frankrike. Det er heller ikke noen tradisjon i Norge for abstrakt forhåndskontroll av normer mot Grunnloven. Det spanske kravet til absolutt flertall som vedtaksform må sees i lys av at folkevalgte i Spania har anledning til å stemme blankt. I Norge har derimot stortingsrepresentanter uten lovlig forfall plikt til å stemme for eller mot et forslag¹³⁸. Dette medfører at krav om absolutt flertall som vedtaksform ikke ville ha den samme betydningen i Norge som det har i Spania. Imidlertid følger det av § 73 at Stortinget kan stemme over lovforslag når mer enn halvparten av representantene er til stede. I avstemninger der få representanter er tilstede vil selvfølgelig et krav om absolutt flertall ha betydning.

¹³⁷ Se for eksempel Andenæs/Fliflet (2006) s. 379. Det påpekes her at § 110 c først og fremst har en symbolfunksjon.

¹³⁸ Smith, Eivind (2012) s. 222

5.2 Forslag om innføring av semikonstitusjonelle lover i Norge

I 2012 kom det inn to forslag til grunnlovsendringer som går ut på å innføre semikonstitusjonelle normer i Norge¹³⁹. Grunnlovsforslag 23 går ut på en endring av § 75 for å sikre «stabile rammebetingelser for næringslive». Her blir for det første foreslått å innføre en anledning til å fatte vedtak om skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder som vil binde staten i større en grad en det som skjer når det vedtas med simpelt flertall. For det andre foreslås det å innføre en kvalifisert vedtaksform for visse deler av Stortingets forretningsorden. I Grunnlovsforslag 30 alternativ 5 a foreslås det å innføre en bestemmelse som gir normer fra internasjonale menneskerettighetstraktater en semikonstitusjonell status. Siden disse forslagene er av forskjellig karakter vil de drøftes separat.

5.2.1 Semikonstitusjonelle normer for å sikre rammebetingelser i næringslivet

I grunnlovsforslag 12:23 alternativ 1 blir det foreslått å innføre en ny § 75 b i Grunnloven som vil gjøre det mulig for Stortinget å fatte vedtak om skatte-, avgifts- og tollsatser med to tredjedels flertall og som etterpå bare kan endres med to tredjedels flertall. Det blir også foreslått et alternativ 2 der det legges til at disse beslutningene kun skal ha virkning for en nærmere angitt periode. Forslaget går ikke ut på å avskaffe den ordinære vedtaksformen for skattesatser etter § 75 a som krever alminnelig flertall og som automatisk oppheves ved slutten av det påfølgende år. Forslaget går altså ut på at Stortinget skal kunne binde sine skattesatser på en slik måte at de både vil vare over lengre tid enn ordinære vedtak og at de vil være vanskeligere å omgjøre enn ordinære vedtak når de først er vedtatt.

Hensikten bak en slik vedtaksform er at den ville kunne skape stabile rammer for næringslivet og legge til rette for langsiktige investeringer der dette er ønskelig. En slik vedtaksform kan definitivt medføre økonomiske fordeler. Ingen av de rettssystemene som behandles i denne fremstillingen har en mulighet til å innføre vedtak om skatte- og avgiftssatser på

¹³⁹ Dokument 12:23 (2011-2012) og Dokument 12:30 (2011-2012) alternativ 5 a

en slik måte at det vil binde det parlamentariske flertallet over tid¹⁴⁰. En viktig årsak til at dette vanligvis skal vedtas med alminnelig flertall og at det typisk følger en tidsbegrensning er at skatte- og avgiftssatser er sentrale for den politiske styringen. Usikre økonomiske rammebetingelser, sett i et langsiktig perspektiv, er en pris man betaler for å ha demokrati. Samtidig vil en slik kvalifisert vedtaksform normalt kreve samtykke fra opposisjonen. Opposisjonen sånn sett få en mulighet til forhindre at de blir bundet av uønskede skattesatser om de selv kommer til makten.

Det alternative forslaget med å innføre en tidsbegrensning på hvor lenge slike vedtak skal være bindende, er ment som en sikkerhetsventil mot at slike vedtak skal medføre uønskede resultater fremover i tid. Selv om en slik vedtaksform kan være økonomisk fordelaktig, er det uansett politisk betenkelig at et mindretall på litt over en tredjedel av de folkevalgte skal kunne blokkere forandringer i skattepolitikken som et senere flertall anser som ønskelig.

5.2.2 Stortingets forretningsorden

Den norske Grunnloven forutsetter at Stortinget har en forretningsorden (jfr. § 66), men den sier ingen ting om hvordan forretningsordenen blir vedtatt. Det er imidlertid sikker praksis at forretningsordenen endres gjennom plenarvedtak. Til sammenligning har både den franske, spanske og svenske konstitusjonen kvalifiserte vedtaks- og endringsformer for sine forretningsordener. Særlig Sverige har en omfattende endringsprosess for sin Riksdagsordning. Samtidig må det påpekes at bestemmelsene i Riksdagsordningen suppleres med tilleggsbestemmelser i form av ordinær lov slik at deler av reglementet ikke er mer rigid enn ordinær lov.

¹⁴⁰ I Frankrike vedtas riktignok skatte- og avgiftssatser på en noe mer rigid måte enn ordinære lover. Etter konstitusjonens artikkel 47 må nasjonalforsamlingen vedta slike forslag med absolutt flertall dersom det har blitt nedstemt av senatet, men uten en automatisk domstolskontroll slik som med organiske lover (jfr. art. 46 og 61).

Hensynet bak at det er vanlig med en mer rigid vedtaksform for reglementet om parlamentets arbeidsmetoder, er at disse reglene er sentrale for den lovgivende forsamlings arbeidsmetoder. Evind Smith har beskrevet det slik at: «Forretningsorden utfyller grunnloven om spørsmål av stor betydning for lovgivningsprosessen»¹⁴¹.

Flere bestemmelser i Stortingets forretningsorden tillater fravik fra ordinære prosedyrer dersom det godkjennes av to tredjedels flertall. For eksempel kreves to tredjedels flertall etter § 51 (5) for å avbryte en debatt før alle inntegnede har tatt ordet. Et annet eksempel er § 79 som tillater at Stortinget i særlig tilfeller kan sette enkelte bestemmelser av forretningsordenen ut av kraft. Et slikt vedtak krever vanligvis to tredjedels flertall, men kun alminnelig flertall hvis det er presidenten som har foreslått avvikelsen. Avvik fra stortingets ukeprogram krever også to tredjedels flertall, med mindre forslaget kommer fra presidenten (jfr. § 35 (3)). Disse reglene om kvalifisert flertall viser at det er et anerkjent behov for å beskytte mindretallet i Stortingets løpende arbeid.

Bestemmelsene som forutsetter at fravik bare kan skje gjennom flertallsvedtak kan imidlertid endres med simpelt flertall. Dette betyr altså at reglene som beskytter mindretallet bare fungerer dersom flertallet er villige til å godta dem. Reglene i Stortingets forretningsorden har visst seg å fungere fint i det daglige¹⁴².

Dersom reglene i forretningsordenen som beskytter mindretallet, skal gi et effektivt vern, må det vedtas en grunnlovsendring som fastsetter at bestemmelsene som etter forretningsordenen kun kan fravikes med to tredjedels flertall, bare kan endres med to tredjedels flertall. En slik Grunnlovsendring er foreslått i grunnlovsforslag 12:23 2011 – 2012 alternativ tre og fire.

¹⁴¹ Smith, Eivind (2012) s. 223-224

¹⁴² Smith, Eivind (2012) s. 223-224 og Andenæs/Fliflet (2006) s. 170.

Et annet spørsmål er om det burde være en kvalifisert vedtaksform for å endre selve forretningsordenen. Det er flere regler i forretningsordenen enn de som kan fravikes med to tredjedels flertall som er ment i sikre det politiske mindretallet samt å gi opposisjonen rettigheter¹⁴³. Et viktig hensyn som tilsier at bruken av kvalifiserte vedtaksformer som binder staten bør være begrenset, er at det er stortingsflertallet som skal styre politikken. Reglene om Stortingets arbeidsmetoder er imidlertid ikke blant slike beslutninger som kun bør styres etter det politiske flertallets ønsker. En løsning som ville sikre mindretallet mot uønskede endringer ville være å innføre et krav om at endringer i forretningsordenen bare kan vedtas med to tredjedels flertall. To tredjedels flertall er ikke den eneste mulige kvalifiserte vedtaksformen, men det er den det er mest tradisjon for etter det norske konstitusjonelle system (jfr. GrL. § 112). For å sikre at mindretallet ikke kan blokkere endringer over lengre tid kan man følge den svenske løsningen med å også en mulighet til at også et simpelt flertall kan gjøre endringer, men at det da må skje over to stortingsperioder (jfr. RF 8:17).

5.2.3 Menneskerettighetstraktater som semikonstitusjonelle normer

Som nevnt ligger det et grunnlovsforslag til behandling som i realiteten vil gjøre normer fra internasjonale menneskerettighetstrakter semikonstitusjonelle. Før det konkrete grunnlovsforslaget skal drøftes nærmere skal må det sies litt om konteksten og forhistorien til forslaget. Da Grunnlovens § 110 c ble vedtatt i 1994 fikk Grunnloven for første gang en henvisning til internasjonale menneskerettighets traktater. Bakgrunnen for grunnlovsendringen var et ønske om å bedre styrke de internasjonale menneskerettighetene i norsk lov¹⁴⁴. Den endelige utformingen av § 110 c kan ansees som en typisk kompromissløsning. Særlig har det vært hevdet at grunnlovsbestemmelsens andre setning om at nærmere bestemmelser om gjennomføringen av traktater fastsettes ved lov har medført at § 110 c har hatt liten betydning for andre menneskerettighetstraktater enn de som er inkorporert i menneskerettighets-

¹⁴³ For eksempel reglene om Stortingets spørretime i §§ 71 til 73

¹⁴⁴ Se NOU 1993:18 for mer informasjon om arbeidet frem til grunnlovsendringen.

loven § 2¹⁴⁵. På bakgrunn av dette foreslo menneskerettighetsutvalget¹⁴⁶ i 2011 det skal vedtas en ny § 92 i Grunnloven skal vedtas hvor man kun har med første setning i § 110 c.

Bestemmelsen i § 110 c har likhetstrekk med svenske RF 2:19 og artikkel 10 (2) i den spanske konstitusjonen. Disse bestemmelsene har er symbolfunksjon ved at de markerer viktigheten av internasjonale menneskerettighet. Både den spanske og den svenske bestemmelsen har det til felles at de bidrar til å styrke menneskerettigheter i intern rett uten at de gjør det ikke like stor grad som hvis menneskerettighetene hadde fått grunnlovs kraft eller blitt gjort til semikonstitusjonelle regler.

Det hvilende forslaget om å gjøre internasjonale menneskerettigheter til semikonstitusjonelle normer kommer på bakgrunn av det pågående arbeidet med styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett ved å innføre en menneskerettighetskatalog i Grunnloven¹⁴⁷. Særlig advokatforeningen var bekymret for at en innføring av noen rettigheter på grunnlovs trinnhøyde samtidig vil svekke de rettigheter som ikke blir beskyttet av Grunnloven. Videre anså advokatforeningen det som en umulig oppgave å skille mellom hvilke grunnleggende rettigheter som fortjener en plass i Grunnloven og hvilke som ikke gjør det¹⁴⁸. Grunnlovsforslag 30 til alternativ 5 a til ny § 92 er som følger:

«Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Bestemmelser i internasjonale Traktater om Menneskerettigheter, som ere bindende for Norge, kunne ikke innskrenkes ved Lov eller anden Myndighedsudøvelse»

¹⁴⁵ Se Dokument 16 (2011-2012) s. 64-66 for mer om Grl. § 110 c

¹⁴⁶ Stortingets presidentskap utnevnte i 2009 et menneskerettighetsutvalg, ledet av Inge Lønning. Dette utvalget kom med sin rapport i desember 2011 hvor de foreslo å innføre en rekke menneskerettighetsbestemmelser i Grunnloven. Se Dokument 16 (2011-2012). s. 14-16. Denne delen av utvalgets forslag, som utvilsomt var utvalgets hovedansvarlige, lar vi ligge her da den ikke dreier seg om semikonstitusjonelle normer.

¹⁴⁷ Se foregående note.

¹⁴⁸ Dokument 16 (2011-2012) s. 57 og 68

En svakhet ved dette forslaget er at det er generelt utformet når det gjelder hvilke traktater som skal få status som semikonstitusjonelle regler. Hva som skal regnes som internasjonale menneskerettighetstraktater er ikke klart definert¹⁴⁹. Menneskerettighetsutvalget har også kritisert forslaget fra advokatforbundet på dette punkt¹⁵⁰. Det blir pekt på at det for eksempel er usikkert hvilke ILO-konvensjoner og hvilke av Europarådets konvensjoner som vil omfattes av en slik bestemmelse.

Dersom det er ønskelig å gi internasjonale menneskerettigheter en semikonstitusjonell status, er det mulig å utforme bestemmelsene på en måte som bedre klargjør hvilke traktater som skal omfattes. En mulig er en bestemmelse som ligner artikkel 55 i den franske konstitusjonen. Utformingen av en slik bestemmelse vil gå ut på at Stortinget kan følge en egen vedtaksprosedyre for å gi traktater en semikonstitusjonell status. Det kan dels tenkes at en slik vedtaksprosedyre kan kreve vanlig flertall slik som i Frankrike (jfr. art. 53), eller at det må et kvalifisert flertall til for å gi den internasjonale traktaten en semikonstitusjonell status.

En annen mulighet er en grunnlovsbestemmelse som konkret nevner hvilke traktater som skal gjelde som norske rett, og ved motstrid skal ha forrang fremfor lov. En slik bestemmelse ville være mer rigid i den forstand at det ville kreve en ny grunnlovsendring for å frata de aktuelle traktatene deres semikonstitusjonelle status. Dersom det vedtas en grunnlovsendring som medfører at visse normer får en semikonstitusjonell status og således binder staten for fremtiden, er det viktig at det fremgår klart hvilke normer staten binder seg etter.

¹⁴⁹ Høstmølingen, Njål (2003) s. 27-28

¹⁵⁰ Dokument 16 (2011-2012) s. 68

5.3 Semikonstitusjonelle normer i norsk rett?

Å utrede behovene for og de eventuelle konsekvensene av å innføre semikonstitusjonelle normer i norsk rett krever en selvstendig undersøkelse, der norsk rettstradisjon, Norges forhold til internasjonal rett og internasjonal politikk og andre relevante spørsmål må bli utredet.

Hensikten med denne avhandlingen har ikke vært å besvare spørsmål om hvorvidt semikonstitusjonelle normer bør bli innført i norsk rett, men å undersøke noen av de rettssystemene vi i så fall kunne lære av. Om ikke annet, har fremstillingen presentert og drøftet noen av de muligheter og komplikasjoner – gevinster så vel som fallgruver – som kan være aktuelle dersom semikonstitusjonelle normer eventuelt skal innføres i norsk rett.

6 Litteraturliste

6.1 Norsk juridisk litteratur

- All, Jørgen. *Rettstat og menneskerettigheter*. 2 utg. Bergen 2004
- Andenæs, Johs og Fliflet, Arne. *Statsforfatningen i Norge*. 10 utg. Oslo 2006
- Arnesen, Finn og Stenvik Are. *Internasjonalisering og juridisk metode*.
- Eckhoff, Torstein og Helgesen, Jan. *Rettskildelære*. 5 utg Oslo 2001
- Høsmælingen, Njål. *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo 2003
- Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*. 2 utg. Oslo 2012
- Smith, Eivind (red.). *Menneskerettighetene i den nasjonale rett i Frankrike og Norge*. Oslo 1990
- Smith, Eivind (red.). *Stat og rett. Artikler i utvalg 1980-2001*. Oslo 2002

6.2 Utenlandsk juridisk litteratur

- Byron, Sophie. *The Constitution of France. A contextual analysis*. Oxford 2013
- Callejón, Francisco Balaguer. *Manual de Derecho Constitucional Vol 1 og 2*. 7.utg. Madrid 2012
- Callejón, Francisco Balaguer. *Introducción al Derecho Constitucional*. Madrid 2011
- Dorsen, Norman. *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*. St. Paul 2003
- Garner, Bryan A. (red.). *Black's Law Dictionary*. 9. utg. 2009
- Heringa, Aalt Willem og Kiiver, Philipp. *Constitutions Compared*. Antwerpen 2007
- Jackson, Vicki C og Tushnet Mark. *Comparative Constitutional Law*. 2. Utg. New York 2006
- Mellbourn, Anders (red.). *Författningskulturer*. Lund, 2009
- Nergelius, Joakim. *Svensk statsrätt*. 2. Utg. Lund, 2010
- Örücü, Esin. *The Enigma of Comparative Law*. Leiden / Boston 2004
- Prakke, Lucas (red.). *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer 2004
- Rodríguez-Cano, Rodrigo Bercovitz (red.). *Manual de Derecho Civil*, 3. Utg. Madrid 2011
- Rosenfeld, Michel og Sajó András. *Comparative Constitutional Law*. 1 utg. Oxford 2012

6.3 Juridiske artikler

Høgberg, Benedikte Moltumyr. *Grunnloven § 97 etter plenumsdommen i Rt. 2010 s. 143 (rederiskattesaken)*. I: Tidsskrift for rettsvitenskap 04.05/2010

Lorange, Inge Backer. *Lovgivere og domstoler ved begynnelsen av det 21. århundre Forelesning 26. januar 2006 ved Uppsala universitets juridiske fakultet i anledning av tildeling av den juridiske hedersdoktorsgrad ved Uppsala universitet. Forelesningen gjengis her med tilføyelse av overskrifter og noter samt enkelte mindre endringer*. I: Jussens Venner (04/2006) s. 248-266

Smith, Carsten. I: *Mennesker og Rettigheter* (3/1999) s. 266 - 274

6.4 Annet

Dokument 12 (2011-2012). *Grunnlovsforslag fremsatt på det 156. Storting*

Dokument 16 (2011-2012). *Rapport fra menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011*

NOU 1993:18. *Lovgivning og menneskerettigheter*

Tolkningsuttalelse fra lovavdeling 11.01 2012. §§ 26 og 93 - *Voldgiftsklausuler i bilaterale investeringsbeskyttelsesavtaler – Konstitusjonelle spørsmål*. Saksnummer: 97/5405 EO
ESI

www.assemblee-ationale.fr/english/ - Den franske konstitusjonen offisielt oversatt til engelsk.

www.tribunalconstitucional.es/en/constitucion/Pages/ConstitucionIngles.aspx - Den spanske konstitusjonen offisielt oversatt til engelsk.

Personlig korrespondanse med Nergelius, Joakim, professor i rettsvitenskap ved Örebro Universitet. 27.08.2013