

Lyksalighed og pragmatisme – den norske grunnlova 200 år¹

Av Ola Mestad, professor, dr. juris

Har grunnlover og statssamfunn formål? Og i så fall: korleis kjem det til uttrykk? No når den norske grunnlova er 200 år skal vi følgje dette spørsmålet frå 1700-talsteori og fram til den debatten som skal skje om utviding av menneskerettskatalogen i den norske grunnlova 13. mai 2014. Ein tråd gjennom det heile er i kva grad staten har ansvaret for *Lyksalighed* eller velferd hos innbyggjarane. Det er skjedd, eller er i ferd med å skje, ein transformasjon av grunnlova som er viktig å tenkje gjennom ved eit jubileum.²

Kva sa eidsvollsmennenes statsrettslærer Schlegel?

For å forstå den norske grunnlova i sin idéhistoriske samanheng, må ein vite kva dei komande grunnlovsfedrane las i studietida. For juristane, og dei var det 26 av på Eidsvoll, var J.F.W. Schlegels naturrettslære bok det sentrale.³ Formålet med staten, skreiv Schlegel i 1798, er menneskas «naturlige medfødte og erhvervede Rettigheters Betyggelse, eller Sikkerhed». Det skal skje gjennom «almindelig vedtagne Love eller en Constitution».⁴ Det som gjer ein statsorganisasjon nødvendig er omsynet til «Eiendomsretten og Rettigheters Erhvervelse ved Forbund [kontrakt]».

At Schlegel berre set opp «Sikkerhed» – tryggleik – som det primære formålet er viktig. Det skil han klart frå tidlegare dominerande naturrettsteori, så som hos Christian Wolff (1679–1754), som ville ha «Lyksalighed» eller «Fuldkommenhed» som formålet for staten. Woffs lære hadde vore dominerande i København gjennom store delar av 1700-talet. Også Schlegels litt eldre kollega, Lauritz Nørregaard (1745–1804), sa uttrykkjeleg i si naturrettsbok i 1784 at formålet med staten var å skaffe dei personane som hadde slutta seg saman «indvortes og udvortes Sikkerhed, samt fælles borgerlig Lyksalighed».⁵

Det siste formålet drøfter Schlegel uttrykkjeleg. Han slår fast at «Lyksalighed (felicitas)» ikkje kan vere «Statens nærmeste og umiddelbare Formaal». Dette er nemleg eit materielt formål og plikta til å slutte seg saman i samfunn følgjer av eit ikkje-empirisk fornuftsresonnement. Iallfall for ein notidslesar kan dette vere vanskeleg å forstå. Det neste argumentet er lettare. Sidan den borgarlege forfatninga er eit juridisk forhold og dermed eit «Tvangs-Forhold», medan lykke ikkje kan vere gjenstand for tvang, så blir det ei motsetning mellom desse. Og han går vidare:

«En saakaldt faderlig Regjering, saa meget som den pleier at anprises, er netop den meest despotiske, fordi den behandler Undersaatterne, som umyndige Børn, der gandske miskiende deres eget Vel, i Stedet for som selvstændige Væsener.»⁶

I denne drøftinga viste Schlegel ikkje til nokon litteratur som kjelde. Men det måtte vere påfallande at eit slikt resonnment blei gjort utan atterhald i ein stat der det var eit markert og velkjent trekk ved iscenesetjinga av den eineveldige kongen at han var «far».

Det einaste regjeringa kan gjere for «Lyksalighedens positive Befordring» er at den syter for «almindelige Foranstaltninger», altså generelle tiltak, som kan føre til at borgarane lettare oppnår «een eller anden gavnlige Hensigt», som *borgarane* har. Men dei kan ikkje tvingast til å gjere bruk av tiltaka og tiltaka skal heller ikkje hindre andre borgarar i å utvikle sine talent eller bruke sine «Naturkræfter». Som ein slags konklusjon skreiv Schlegel at det er «altsaa den negative Lyksalighed og ikke den positive Regjeringen ... skal forskaaffe Undersaatterne». Dette følgde av at hovudformålet med staten er å verne tryggleiken.

Berre for tilfelle av krigstilstand gjorde Schlegel eit litt tvilande atterhald. Ein kan «maaske med Kant» gi regjeringa makt til positivt å verke «til Borgernes saakaldte Lyksalighed» ved å styrke staten gjennom å auke folkemengda eller nasjonalrikdommen for derved å kunne slå tilbake alle ytre åtak.

Heller ikkje fremjing av «den almindelige ... Velfærd» kan vere ein grunnregel for staten fordi ein slik regel, vanleg forstått, kan bli kjelda til «de meest despotiske Handlinger».⁷ Særleg med denne velferdsformuleringa kan det synast som om Schlegel åttvarar mot velferdsstaten, som han sjølv sagt ikkje kjende. Det han er engsteleg for er at staten av omsyn til «Pluraliteten af Borgerne» skal gjere noko som krenkjer rettane til andre borgarar.

Avgrensinga av kva formål staten skal ha kan ein finne ved å tenkje gjennom korleis statar blir stifta. Det skjer gjennom ei frivillig akt mellom ei mengd menneske, «Selskabs-Pagten» – «contract social» – altså samfunnskontrakten. Schlegel er tydeleg på at denne ikkje er eit historisk empirisk faktum: «Denne Pagt er en blot Fornuft-Idee». Han grunngir ideen slik:

«Hoved-Nytten af Ideen om en saadan oprindelig Pagt er, at man ved dens Hjælp ene kan deducere Borgernes Rettigheder og bestemme den højeste magts Grændser.»⁸

Schlegel fastslo at det følgde av formålet med staten – «at gjøre Ende paa den rettløse Tilstand» – at det må vere ei høgste makt i staten. Denne høgste makta «indbefatter tre væsentlig forskjellige Magter, den lovgivende ... , den executive ... og den dømmende». Desse tre maktene er «tilforordnede» – koordinerte – einannan fordi alle tre er «et væsentlig Supplement til Statsforfatningen», og, samstundes, underordna – subordinerte – einannan fordi den utøvande «allene byder [befalar] under Vilkaar af en højere lovgivende, og den dømmende under Betingelse af dem begge».

Dette viser at den lovgivande makta er den øvste eller viktigaste i staten. Og Schlegel er elles heilt klar på at den grunnlovgivande makta ligg «allene» hos Folket.⁹

Litt om demokrati i forbifarten

Ved jubileet i år har grunnlova av 1814 ofte blitt framheva som utgangspunkt for det norske demokratiet. Det er derfor grunn til å sjå litt på kva grunnlovsfedrane hadde lært om demokrati. Dei tre klassiske statsformene blei hos Schlegel definert og analysert: Den demokratiske er definert ved at «Souveraniteten er hos Folket», den aristokratiske, når suvereniteten er hos «enkelte Borgere, foreened i et Corps», og monarkisk eller autokratisk «naar den er betroet til en enkelt physisk Person». ¹⁰ I alle definisjonane er det såleis avgjerande kor suvereniteten ligg.

Ein kan òg merke at bruken av demokrati-omgrepet hos Schlegel ikkje er negativt prega. Og han drøfter representativt demokrati basert på eksempla frå USA og Frankrike. Blanda statsformer («forma imperii mixta») blir derimot omtalt negativt. Dette har ein brodd mot tilhengjarar av den britiske statsforma. Det blir referert at Kant ikkje berre følgjer Samuel Pufendorf i at slike blanda former er «uregelmæssig», men at dei er ein «blot illusion». Grunnen er at den lovgivande makta føreset «Eenhed i Villien, men denne Fordeling destruerer den». Dette ville vere noko å tenkje på for den som ville lage eit konstitusjonelt (innskrenka) monarki slik det blei på Eidsvoll, som nettopp blei ei blanda statsform.

Men demokratisk ånd kunne ein òg finne i andre statsformer enn demokrati:

«Overdrages derimod Omsorg for Lovgivningen til nogle eller een eneste, kunne disse mueligt give Love, som bedre udtrykke Folkets (fornuftsmæssige, retfærdige) Villie, end de, som det selv, dersom det havde været forsamlet, vilde have givet sig, naar de Magthavende nemlig ved Lovgivningen bestandig spørge sig: hvad bør Folket ville? Og ikke, hvad Folket virkelig vil? Derfor kan der gjerne herske en mere demokratisk Aand i Lovgivningen og Statsbestyrelsen under en aristokratisk eller monarkisk Statsform, end naar Formen er virkelig demokratisk.» ¹¹

Dette er ein teori om det demokratiske einevelde som vel er uttrykk for det nesten same som Jens Arup Seip har kalt teorien om det opplyste eineveldet. ¹² Det er ein ganske gjennomgåande tanke i den seine 1790-talslitteraturen. Men ikkje ein faktisk praksis.

Schlegel opna så for at demokratiet *i framtida* kunne vere den «fortrinligste» statsforma:

«Først naar Oplysning og Retskaffenhed har rodfæstet sig hos alle Folkeklasser, og ere blevne saa almindelige, at intet uretfærdig Forslag kan finde Bifald, synes den demokratiske Statsform at være den fortrinligste; men indtil denne Tidspunkt er forhaanden, tilkommer den monarkiske, ført efter ægte demokratiske Grundsætninger, uden Tvivl Fortrinet.» ¹³

Ei slik vurdering opna sjølv sagt for at andre òg kunne vurdere om og når tida er komen for demokratiet. Det var ingen garanti for eineveldet anna enn inntil vidare.

Sjølv om Schlegel slik forsvarte einevelde teoretisk meinte han at den demokratiske statsforma måtte haldast for å vere den opphavlege, fordi, som han sa, «den indeholdes i selve Selskabs-Pagten», altså samfunnskontrakten. For at den aristokratiske eller monarkiske statsforma skulle vere lovmessig, måtte deira opphav «forestilles» slik at folket har halde dei som «fordeeltigere for sig, end den demokratiske» og derfor har overdratt den høgaste makta til eit kollegium eller ein einaste.

Fridomsrettar og likskap hos Schlegel og Nissen

Når Schlegel skriv om «Borgernes Egenskaber og Rettigheder», gjeld dei sentrale avsnitta den retten alle borgarar har til fridom og alle undersåttar har til «juridisk Lighed». I tillegg blir «Borgernes Selvstændighed» drøfta.

Hovudpoenget i analysen av fridommen er at mennesket ikkje misser sin «naturlige Frihed» ved å tre inn i det borgarlege samfunn – dersom staten er organisert etter «det Fuldkommenheds Ideal, som fornuften udkaster». Dette følgjer av at formålet med staten er «allene at betrygge enhvers lovlige Rettigheder».¹⁴ Den fridommen som tilkjem alle kan ein i følgje Schlegel sjå som tredelt: tale- og skrivefridom, religionsfridom og næringsfridom.

Kva er den samfunnsmessige funksjonen av fridommene? Schlegel seier at yt-ringsfridommen er gagnleg for samfunnet, så lenge den ikkje blir misbrukt. Vidare at borgarane bør ha «sande og oplyste Religionsbegreber» fordi dei då blir sedelegare, men at dette kan ein ikkje framkalle ved tvang, berre ved fridom. Næringsfridom er dobbelt grunnitt, for det første med at når næringsvegane blomstrar, så veks staten i makt og styrke. For det andre er det for den enkelte viktig å kunne bruke sine «Natur- eller erhvervede evner» for å skaffe det som trengst til livsopphald og «Bequemmelighed». Framhevinga av desse tre fridommene peiker direkte fram til Eidsvoll. Det er dei tre som blei tatt opp i grunnsetningane som Riksforsamlinga vedtok før ein gjekk laus på skrivning av sjølve grunnlovsteksten.¹⁵

Om likskapsprinsippet skreiv Schlegel at mellom alle undersåttar «bør juridisk Lighed (æqualitas juridica) finde sted». Ulike grunnar gjer at folk blir faktisk ulike, men lovene bør ikkje «udelukke nogen Undersaat fra at svinge sig op endog til de høieste Æresposter i Staten». Schlegel var sjølvstøtt merksam på at slik var rettstilstanden ikkje, m.a. i Danmark-Noreg. Han heldt fram at når ulikskap gjennom lovgiving er innført i staten, «maa vel Besiddelsen forsaaavidt respekteres, at den ikke paa en voldsom Maade eller ved et Magtsprog afhielpes, men dog maa Regieringen anvende alle de lemfældige Midler, der staae i dens Magt, til at indsætte de Undersaattere, der have mistet deres naturlige Rettigheder, i disse paa nye og tillige holde alle dem, der maatte tabe ved den nye Tingenes Orden i Henseende til deres Formue, skadesløse».¹⁶

Utan å nemne ordet adel her peiker resonnementet likevel fram mot at adel og formell standsinndeling i det heile bør opphevast. Som kjent vart ny adel forbode i 1814-grunnlova. Den lempelege framgangsmåten som Schlegel føreskreiv gjaldt økonomisk posisjon, ikkje standsskilnad.

Å gå inn for likskap mellom borgarane gjorde også ein annan jussprofessor. Schlegel sto ikkje aleine under eineveldet i si tru på likskap:

«Enhver tænkende mand ... veed, at regenterne ere for Folkenes, men ikke disse for hines Skyld, at Fyrsten er ikke Andet end Statens første Embedsmand, at hvert Selskabs Medlem har en fuldkommen lige Ret til Selskabets Fordele, at arveligt Adelskab er den mørke Middelalders Affødning, og at det er ligesaa fornuftstridigt, at indslutte Dueligheden til høie Stats-Embeder i visse Kaster, som at antage arvelige Mathematici, arvelige Digttere, arvelige Kunstnere.»

Dette sa Hans Nicolai Nissen (1755–1815) i sin lovtale ved Christian 7's fødselsdag i 1797.¹⁷ Nissen var professor i «Lovkyndigheden» ved Sorø Akademi. Og kongen var som kjent sinnsjuk og ute av stand til å styre. Liksapsprinsippet som sterkt kom til å

prege den norske grunnlova stod såleis sterkt i den danske naturrettsteorien rundt 1800.

Grunnlovsfedrane i 1814

Kva sette grunnlovsfedrane inn av formål? Lat oss først sjå på utkasta. Dei fleste inneheld ingenting om dette, men utkastet frå Christian Magnus Falsen og Johan Gunder Adler, som var det langt viktigaste av alle utkasta gjer. Også teologen Nikolai Wergeland skreiv noko om formålet.¹⁸ Hans utkast var kanskje det mest gjennomtenkte av alle, men blei mindre brukt ved skrivinga av grunnlova.

Hos Adler/Falsen lyder § 10 slik:

«Da Hensigten med ethvert Selskabs Stiftelse er: *Det Heles Lykke*; og da Regjering indføres, for at sikre Menneskene *Nydelsen af deres naturlige Rettigheder*, saa tilkommer det blot *det hele Folk, igjennem sine Repræsentanter, at constituere sin Regjering.*»

Dei naturlege rettane som det her blir vist til, var i § 1 følgjande:

«Alle Mennesker fødes frie og lige; de have visse *naturlige, væsentlige og uforanderlige Rettigheder*. Disse ere *Frihed, Sikkerhed og Eiendomsret.*»

«Det Heles Lykke» blir her omtalt som formålet eller «Hensigten». Riktignok var det skrivne inn som ein føresetnad for at heile folket hadde rett til å delta i å konstituere regjeringa. Det var ikkje ei sjølvstendig formålsføresegn.

Wergelands grunnsetning nr. I er:

«Formaalet for *en Stat*, et borgerlig Selskab er ved Foreningen af Individernes Villje og Kræfter til een fælles Villje og Kraft at sikre alles og enhvers naturlige Rettigheder, og at fremme alles og enhvers Velgaaende, [Held].»

Uttrykket «Velgaaende» ser av Wergeland sjølv ut til å vere eit alternativ til «Held» sidan det siste ordet er sett inn i parentes i teksten. Det blir underbygd ved formuleringa av grunnsetning III som gjeld formålet med og hovudtrekk ved konstitusjonen og koplinga av dette til formålet med staten: «Constitutionens Formaal er altsaa, ved at bestemme Magternes Adskillelse, samt Selskabets andre Forhold, at garantere Statens Formaal, Nydelsen af Menneske- og Borgerrettighederne, og Befordringen af alles Held.»

Riksforsamlinga arbeidde i to steg og konstitusjonskomiteen la først fram 11 grunnsetningar til votering. I utkastet og i dei vedtatte grunnsetningane blei ingenting generelt sagt om formålet med staten eller samfunnet eller grunnlova. Ingenting om hell eller lykke eller velferd. No var det nøkterne blitt dominerande.

I debatten om grunnsetningane blei likevel noko som kanskje kan forståast som eit formål, innført i første grunnsetning, og sidan i § 1 i grunnlova. Noreg «skal være et frit, uafhængigt og udeleligt Kongerige», vart det vedtatt. Spørsmålet er kva fritt her var meint å dekkje. Ein kunne tenkje seg at det berre var ein variant av uavhengig, altså fritt i tydinga ein sjølvstendig stat. Eg synest likevel debatten har meir preg av at ein med dette tenkte på eit fritt samfunn – altså eit samfunn der fridom rår. Men

formuleringa kom frå eit benkeforslag av Ole Elias Holck og er ikkje utførleg grunn-gitt.¹⁹

Noko seinare under Riksforsamlinga sa konstitusjonskomiteen i si innstilling då den la fram sitt grunnlovskast m.a., at «Under hele sit Arbeide har Committeen havt stadig Hensyn til den borgerlige Friheds Betyggelse, Ejendommenes Sikkerhed og Rettighedernes muligste Lighed.» Til avslutning omtalte den at det hadde vore usemje på fleire punkt og at utkastet no måtte underkastast «Rigsforsamlingens vise-re Granskning: om og hvorvidt sikkrere Midler i Constitutionen kunne udfindes til Betyggelse for Fædrelandets Selvstændighed, dets Hæder og Held.»²⁰ Heller ikkje slike formuleringar kom inn i grunnlovsteksten.

Altså blei det ingenting i grunnlovsteksten, eventuelt bortsett frå ordet «frit» i § 1. Og ingen rettar av typen økonomiske, sosiale eller kulturelle blei tatt med.²¹ Det einaste måtte vere regelen om det benefiserte gods, kyrkjegodset, også skulle brukast til å finansiere utdanning. Der stod i § 106 første punktum: «Saavel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods skulle blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.» Ordet opplysningen omfattar skuleve-senet og det nystifta universitetet.

Grunnlovsfesting av oppgjeret med den økonomiske politikken i mellomkrigstida

Her i artikkelen følgjer vi ikkje dei eindringane i grunnlova som gjeld statsorganisa-sjonen. Vi er opptatt av formål og samfunnsorganisering. Og på lang tid skjeddje ingen endringar i grunnlova som gjaldt formål eller utviding av menneskerettskatalogen.

I 1954 kom § 110 som lydde slik: «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeide.»

Dette var ei prinsipiell endring av krava til staten, men ganske varsamt uttrykt. Men den forsiktige formuleringa av regelen hadde ein sterk bakgrunn og bygde på omfattande diskusjonar. Røynslene med arbeidsløysa i mellomkrigstida låg under. Den hadde mellom anna ført til nazisme og, i breie lag av folket, iallfall til mindre tru på ein demokratisk stat. Formuleringar både i fellesprogrammet frå alle partia etter krigen i 1945 og i Arbeidarpartiets program i same år uttrykte rett og plikt til arbeid for alle arbeidsføre. Dette leidde til mange ulike framlegg og i 1952 gjekk fleirtalet i utanriks- og konstitusjonskomiteen inn for følgjande føresegn:

»Ethvert arbejdsdygtigt Menneske har Ret og Pligt til at arbeide for sit Udkomme.

Denne Grundsætnings Anvendelse bestemmes ved Lov».²²

Men denne formuleringa om rett (og plikt) til arbeid fekk berre røystene frå Arbeidarpartiet og dermed ikkje grunnlovsfleirtal den 11. desember 1952. Berre to dagar etterpå blei det utarbeidd eit nytt fellesforslag frå alle parti som var likelydande med det som blei vedtatt i 1954.²³

I stortingsdebattane både i 1952 og 1954 var det omfattande diskusjon om grunn-lovshistorie og om ei slik prinsippklæring hørde heime i grunnlova. Poenget med føresegna var å leggje band på den økonomiske politikken som skulle først med full

sysselsetjing som mål. Slik eg les debatten vart § 110 av dei aller fleste forstått som ei viktigare føresegn enn den seinare har blitt oppfatta. Og den peikte i retning av velferdsstaten.

Generelt menneskerettsvern på 1990-talet

Så kom i 1994 § 110c om menneskerettane: «Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Menneskerettighederne.

Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.»

Denne føresegna blei vedtatt på bakgrunn av innstilling frå menneskerettighetslovutvalget.²⁴ Og den blei vedtatt einstemmig av Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var einig med utvalet i at «en grunnlovsbestemmelse i en generell form bør fastslå menneskerettighetskonvensjonenes betydning, samtidig som den forutsetter inkorporasjon ved lovgivning».²⁵ Seinare førte dette arbeidet til menneskerettslova av 1999 med inkorporering av menneskerettskonvensjonar som norsk lov og med forrang for vanleg lov. Det kan vi ikkje gå inn på her. Men det er nærliggjande å sjå dette som utslag av den sterkt aukande internasjonale interessa for menneskerettar på 1990-talet.

Tilfeldig formåls- eller verdiparagraf i 2012

I 2012 kom eit prinsipielt skift i kva grunnlova skulle innehalde. Som ein sideverknad av det breie politiske stat-kyrkje-forliket og utan særleg utførleg debatt fekk grunnlova ein slags formåls- eller verdiparagraf i § 2. Første punktum er av éin type, og lyder slik: «Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv.» Men andre punktum er mykje vidare. Det gir plutselig ein formålsparagraf for heile grunnlova: «Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.»²⁶ Tidlegare stod i § 2 som kjent reglar om statskyrkja og om religionsfri-dom.

To kommentarar om § 2 med utgangspunkt i lange grunnlovslinjer er på sin plass: Iallfall er det riktig å seie at den nye § 2 bryt kraftig med det nøkterne stiltivået med praktiske reglar som grunnlovsfedrane sjølve uttrykte i grunnlova. Vi såg ovanfor at både Adler/Falsen og Wergeland hadde denne typen formuleringar i sine utkast, men det blei fullstendig fjerna under arbeidet på Eidsvoll. All pompøsitet blei då tatt ut av tekstane.

For det andre er formuleringa i andre punktum merkeleg gammaldags. Med eit lite atterhald om demokrati-omgrepet kunne innhaldet ha blitt vedtatt i 1814. Den mest slående omdanninga av Noreg frå 1814, eller iallfall frå 1914, og til i dag er framveksten av velferdsstaten. Dette sentrale trekket ved det moderne norske samfunnet er ikkje fanga opp av formålsparagrafen frå år 2012.

Meir menneskerettar: Lønningutvalet 2011 og stortingsbehandling i mai 2014

Og no i 2014 har vi dei omfattande endringane i menneskeretts-katalogen som er føreslått av Lønningutvalet.²⁷ Dei er formelt m.a. ei oppfølging av den nye formålsparagrafen i § 2 andre punktum. I mandatet til Lønningutvalet stod m.a. at det skulle leggje fram «forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang. Utvalgets arbeid inngår som en del av Stortingets forberedelser i anledning Grunnlovens 200-års jubileum i 2014.»²⁸ Vidare blei det sagt at: «Det forutsettes at den politiske avtalen som ble inngått mellom de sju partiene på Stortinget 10. april 2008 om staten og Den norske kirke ... ligger til grunn for utvalgets arbeid.»

Dette førte til at det blei gjort omfattande framlegg om barns rettar, rettar til kultur og vitenskapleg fridom, rett – og plikt – til utdanning, rett til støtte ved arbeidsløyse, rett til «tilfredsstillende Levestandard» og helse («Befolkningens Helbred»). I tillegg blei det gjort framlegg om utviding av visse tradisjonelle politiske og sivile rettar. Det heile skulle organiserast slik at ein særskild del av grunnlova skal innehalde ein modernisert menneskerettskatalog med full pakke av sentrale økonomiske, sosiale og kulturelle rettar. Det vil samstundes innebere at sentrale trekk ved velferdsstaten blir grunnlovsfesta slik som rett til arbeid, eller arbeidsløysetrygd, rett til utdanning og rett til helsetenester, og rett til kulturelle opplevingar. Men utan noka endring av den nye formålsparagrafen.

Kva som blir vedtatt er i talande stund litt uklart.

Sluttreleksjon

Skal grunnlova uttrykkje eit formål? Og kva er i så fall formålet?

I 1814 og fram til 2012 uttrykte ikkje grunnlova eit eksplisitt formål. Formålet var innbakt i reglane og måtte lesast ut av dei. No har vi fått det som ein sideverknad av kyrkje-stat-forliket. Men det formålet gir ikkje uttrykk for velferdsstaten.

Kva er så innhaldet av formålet. Slik som det er uttrykt i § 2 ser det gammaldags ut. Men når ein tar med den moderne utviklinga av menneskerettar, ser ein at referansen til menneskerettar omfattar andre og fleire rettar enn dei som var inne i 1814. I 1814 var fridom og sikring av rettar formålet. No er «Lykksalighet» – velferdsstat – i ferd med å bli del av formålet til grunnlova gjennom tilvisinga til og grunnlovsfestinga av menneskerettane. Alt i 1954 var det eit tema i samband med retten til arbeid. Men dei nye føreslåtte menneskerettane om helse, levestandar og utdanning gjer det heilt klart. Den utviklinga av velferdsstaten som i Noreg har skjedd utan grunnlovsfesting – som politikk – blir no grunnlovsfesta – mykje fordi vi alt internasjonalt har forplikta oss på dette. Det skjer ein pragmatisk transformasjon til krav på lykksalighet.

Tilleggsmerknad november 2014

Grunnlovsendingane i Stortinget 13. mai 2014 blei ikkje ei rein oppfølging av ideane frå Lønningutvalet. Debatt og voteringar fortener eigne analysar, som vi ikkje kan gjere her. Barns rettar vart grunnlovsfesta i § 104. Rett til kulturopplevingar fekk derimot ikkje grunnlovsfleirtal. I høve til teksten ovanfor er det særleg påfallande at rett til utdanning blei vedtatt i ny § 109, medan rett til levestandard og helse ikkje fekk grunnlovsfleirtal. Grunnlovsregelen om arbeid fekk eit tillegg som gir krav på offentlig støtte til den som ikkje sjølv kan sørge for sitt utkome. To av tre pilarar i velferdsstaten, utdanning og arbeid, er altså blitt grunnlovsfesta, men ikkje den tredje om rett til helse. Framleis gir dermed grunnlova, sjølv om den er modernisert, ikkje eit dekkjande uttrykk for det moderne Noreg, slik mange ønskte med reforma.

Noter

1. Artikkelen byggjer på føredrag i Det nordiske administrative forbund, Den norske avdeling, 19. mars 2014
2. I slutten av artikkelen gir eg ei kort oppdatering av kva som skjedde i debatten 13. mai.
3. Sjå Ola Mestad (red.), *Frihetens forskole. Professor Schlegel og eidsvollsmennes læretid i København*, Oslo 2013, særleg s.19–23, 214–243 og 345–349.
4. J.F.W. Schlegel, *Naturrettens eller den almindelige Retslæres Grundsætninger*, bd. 2, 1. utg. 1798 s. 68.
5. Lauritz Nørregaard, *Natur-Rettens første Grunde*, København 1784 s. 305.
6. Schlegel op.cit. s. 73–74.
7. Schlegel op.cit. s. 75–76.
8. Schlegel op.cit. s. 81.
9. Schlegel op.cit. s. 94.
10. Schlegel op.cit. s. 85.
11. Schlegel op.cit. s. 88–89.
12. Sjå Jens Arup Seip, «Teorien om det opinionsstyrte enevælde», *Historisk tidsskrift*, 1957–1958 s. 397–463, særleg s. 417, jfr. s. 412.
13. Schlegel op.cit. s. 89.
14. Schlegel op.cit. s. 105.
15. Mestad op.cit. 346.
16. Schlegel op.cit. s. 225.
17. Hans Nicolai Nissen, «Om Stats-Loves Godhed, med Hensyn paa 7de Christians Love. En Tale holden paa Sorøe Akademie den 30te Januarii 1797, i Anledning af Kongens Fødselsdag», i *Themis*, bd. 2 1797, Sorø 1798 s. 47.
18. Utkasta står i *Riksforsamlingens forhandlinger*, 3. del, Kristiania 1916: Adler/Falsen s. 1ff og Wergeland s. 259ff.
19. Sjå Ole Elias Holcks dagbok i *Historiske Samlinger*, bd. 2, Christiania 1907 s. 12.
20. *Riksforsamlingens forhandlinger*, 1. del, Kristiania 1914, s. 120–121.
21. Bortsett frå at somme i vår tid karakteriserer vernet av eigedomsrettar ved ekspropriasjon i § 105 som ein økonomisk rett, men då er den av ein heilt annan karakter enn dei ein tenkjer på når ein taler om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar.
22. Sjå Innst. S. nr. 373 (1952).
23. Sjå Dok. nr. 11 1952 s. 34.

24. NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter
25. Innst. S. nr. 172 1993–94 s. 6.
26. Utførleg om den nye § 2, sjå Dag Michalsen, «Grunnlovens nye verdiparagraf § 2», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2014 s. 206–234.
27. Sjå Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven (avgitt 19. desember 2011). Dei formelle grunnlovsforslaga er sett fram i Dokument 12 (2011–2012) Grunnlovsforslag nr. 30 og 31, begge med fleire variantar både språkleg og med omsyn til innhald.
28. Sjå Dokument 16 (2011–2012) s. 18.