



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Grunnloven § 112 som begrensning for naturinngrep

En analyse av miljøbestemmelsens rettslige betydning med utgangspunkt i HR-2020-2472-P.

Julie Berger Isaksen

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, desember 2020

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Aktualitet.....	2
1.3	Metodiske avklaringer.....	3
1.3.1	Grunnlovsforarbeidenes relevans og vekt	3
1.3.2	Folkerettens relevans og vekt.....	4
1.3.3	Underrettspraksis betydning.....	5
1.4	Avgrensninger	5
1.5	Den videre fremstilling.....	6
2	Om Grunnloven § 112.....	6
2.1	Oversikt.....	6
2.2	Bakgrunn	7
2.3	Innholdet i § 112 første ledd	8
2.3.1	«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares.»	9
2.3.2	«Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten».....	13
2.3.3	Oppsummering	15
2.4	«Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»	16
3	En menneskerettighet eller et prinsipp?	17
3.1	Oversikt.....	17
3.2	Rettighetsbestemmelse eller programerklæring?	18
3.2.1	Rettslig konsekvens.....	18
3.2.2	Rettighetsbestemmelse	19
3.2.3	Politiske programerklæringer.....	20
3.3	Grunnlovsbestemmelsens status.....	21

3.4	«Mellomløysing»	24
4	Bestemmelsens rettslige funksjon som «mellomløysing»	26
4.1	Oversikt	26
4.2	«Tatt stilling til»	26
4.2.1	Hva innebærer «tatt stilling til» et miljøproblem eller -spørsmål	27
4.2.2	Ulike vedtak	29
4.3	Miljøproblemer Stortinget har «tatt stilling» til	30
4.3.1	Bestemmelser som direktiv for Stortingets tiltakspålykt etter tredje ledd	30
4.3.2	Grunnloven § 112 som tolkningsmoment og pålyktig hensyn ved forvaltningsvedtak	32
4.4	«Grovt tilsidesatt»	37
4.4.1	Terskelen	38
4.4.2	Unnløtelser	40
4.4.3	Tiltak som har negative effekter	40
4.4.4	Risikovurderingen	41
4.4.5	Vurderinger	41
4.5	Miljøproblemer Stortinget ikke har «tatt stilling» til	43
4.6	Andre måter § 112 kan begrense myndighetsutøvelse	44
5	Oppsummering og konklusjon	45
6	Avsluttende bemerkninger	45
	Kilderegister	48

1 Innledning

Lov 17. mai 1814 Kongerikets Norges Grunnlov (Grunnloven – GrL.) § 112 lyder i dag slik på bokmål:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

1.1 Tema og problemstilling

Formålet med avhandlingen er å drøfte den rettslige betydningen Grunnloven § 112 har for utøvelse av myndighet ved inngrep i naturen. Hovedproblemstillingen er om bestemmelsen legger føringer og begrensninger for lovgivende og utøvende makt, og i tilfelle hvilke.

Sent desember 2020 falt dommen i «århundrets rettsak».¹ For første, og hittil eneste gang, ble grunnlovens miljøbestemmelse § 112 tolket av Høyesterett. Dommen har bidratt med prinsipielle avklaringer om bestemmelsens rekkevidde.

Høyesterett i plenum avsa dom vedrørende spørsmålet om kongelig resolusjon 10. juni 2016 om tildeling av utvinningstillatelser i kraft av 23. konsesjonsrunder var ugyldig.² Det ble i den forbindelse særlig reist spørsmål om vedtaket var i strid med GrL. § 112. Høyesterett konkluderte med at anken måtte forkastes, og dermed at vedtaket ikke var ugyldig. Dommen ble avsagt under dissens 11-4. Dissensen gjaldt likevel ikke forståelsen og anvendelsen av § 112. En grunnleggende forutsetning tilknyttet spørsmålet om ugyldighet, var om bestemmelsen gir individuelle rettigheter som kan prøves for domstolene. Høyesterett

¹ HR-2020-2472-P.

² Ibid. avsnitt 2.

konkluderte her med at bestemmelsen har karakter av å være en «mellomløsning» med et visst rettslig innhold.³

Avhandlingen vil ta utgangspunkt i HR-2020-2472-P, heretter Klimadommen, ved drøftelsen av bestemmelsens rettslige betydning. Høyesteretts behandling og prinsipielle uttaler vedrørende § 112 vil dermed være relevant. Spørsmålet som reises er hvilken virkning Klimadommen har hatt for grunnlovens miljøbestemmelse: Innebærer dommen at Grl. § 112 må anses som en bestemmelse uten reell rettslig betydning? Eller innebærer den en styrking av § 112? Etter grunnlovsrevisjonen i 2014 tok flere juridiske forfattere til orde for at de foretatte endringer innebar en styrking av grunnlovens miljøbestemmelse. Etter Klimadommen ble avsagt i 2020 kan det stilles spørsmål til om styrkingen er en realitet.

1.2 Aktualitet

Omfanget av inngrep i natur, og derav skade på menneske, natur og dyr blir stadig større og mer omfattende.⁴ Mennesket, mangfold og natur står overfor store trusler mot deres eksistensgrunnlag. Endringer i bruk av areal på land og vann, nedbygging av natur, utnyttelse av organismer, klimaforandringer, forurensning og introduksjon av fremmede arter representerer de største truslene.⁵ Denne utviklingen i negativ retning skyldes i stor grad offentlige beslutninger og handlinger som isolert sett ofte anses ubetydelige, men som etter en «samlet effekt» vil få store konsekvenser.⁶ Det er på den bakgrunn viktig å belyse og drøfte spørsmål knyttet til om Grunnloven § 112 kan begrense denne formen for myndighetsutøvelse.

³ HR-2020-2472-P avsnitt 144.

⁴ Bragdø-Ellenes (2019) s. 119, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) “Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services: Summary for policymakers”, 2019, <https://ipbes.net/global-assessment>, (lest 17. februar 2021), Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) “Climate Change 2014: Synthesis Report: Summary for Policymakers”, 2014 [Rapporter og faktaark fra FNs klimapanel - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](https://www.miljodirektoratet.no/rapporter-og-faktaark-fra-fns-klimapanel) (lest 17. februar 2021).

⁵ IPBES (2019) s. 12, IPCC (2014).

⁶ Bragdø-Ellenes (2019) s. 119.

1.3 Metodiske avklaringer

Avhandlingen vil i hovedsak være rettsdogmatisk hvor gjeldende rett analyseres og drøftes. Oppgaven vil avslutningsvis inneholde en rettspolitisk analyse knyttet til virkninger av Klimadommen. Den rettspolitiske analysen vil bygge på en vurdering av rettstilstanden som foreligger etter Klimadommen, og en kort drøftelse knyttet til hvordan retten bør være for å sikre bestemmelsens formål.

Ettersom det er kort tid siden Høyesterett avsa Klimadommen, finnes det begrenset juridisk litteratur knyttet til dommens betydning for § 112. Det reises videre noen særlige metodiske spørsmål om grunnlovsforarbeidenes relevans og vekt, samt om folkerettens betydning for tolkningen av innholdet i § 112. I det følgende vil det kort greies ut om hvilken relevans og vekt grunnlovsforarbeidene og folkeretten vil ha i den videre avhandling.

1.3.1 Grunnlovsforarbeidenes relevans og vekt

Det er ulike oppfatninger om hvorvidt forarbeidene til Grunnloven bør tillegges vekt, og i tilfelle hvilken.⁷ Tradisjonelt sett har grunnlovsbestemmelser hatt lite omfattende forarbeider og vært preget av høy alder, noe som har ført til oppfatningen om at grunnlovsforarbeidene ikke bør tillegges vekt på lik linje med lov.⁸

Ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ble det utarbeidet flere og omfattende forarbeider til grunnlovens menneskerettighetskapittel E. Bakgrunnen for den nevnte revisjonen var å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, ved å få flere menneskerettigheter inn i Grunnloven.⁹ Arbeidet som ligger bak kapittel E skiller seg noe fra de andre delene av Grunnloven, ved at det har blitt utarbeidet grundige rapporter, komitéhøringer, samt debatter før og om vedtakelsen.¹⁰ Forarbeidene til kapittel E, og dermed § 112, er av ny dato, lett tilgjengelige og omfattende. Grunnlovsforarbeidene til § 112 vil dermed anvendes på linje med forarbeider til annen lovgivning.¹¹ Forarbeidene vil være relevant for å avklare bestemmelsens innhold og rettslige betydning.

⁷ Høgberg og Høgberg (2013) s. 200.

⁸ Ibid., Smith (2019) s. 153.

⁹ Dok. 16 (2011-2012) s. 11, Bugge (2019b) s. 38.

¹⁰ Smith (2017) s. 114.

¹¹ Høgberg og Høgberg (2013) s. 200-201.

En slik forståelse bekreftes av Høyesterett i Klimadommen, hvor det ble lagt tung vekt på forarbeidene til § 110 b og 112 vedrørende spørsmålet om § 112 gir individuelle rettigheter.¹²

Grunnlovsforarbeidene til den opprinnelige bestemmelsen, GrL. § 110 b, er av den grunn også relevant ved tolkning av bestemmelsen. Det blir i forarbeidene av 2014 ofte henvist til bestemmelsens intensjon som fremgår av forarbeidene til den opprinnelige bestemmelsen § 110 b.¹³ Andre rettskilder, særlig rettspraksis og juridisk teori knyttet til § 110 b vil i det videre også være relevant for å forstå bestemmelsens innhold og rekkevidde.

1.3.2 Folkerettens relevans og vekt

Det er ulike syn i litteraturen om hvorvidt internasjonale kilder er relevante for grunnlovstolkning. På den ene siden hevdes det at Grunnloven skal tolkes autonomt, som innebærer at lovteksten må forstås uavhengig av tilsvarende ord og uttrykk etablert i folkeretten.¹⁴ På den annen side hevdes det, med bakgrunn i presumsjonsprinsippet, at internasjonale kilder er viktige og relevante for tolkning av en grunnlovsbestemmelse.¹⁵ Likevel synes det å være enighet om at der grunnlovsbestemmelsens innhold fremstår åpent, «[...] vil argumenter hentet fra internasjonal eller fremmed rett tvert imot kunne åpne for nye perspektiv og løsninger».¹⁶

Grunnloven § 110 b vedtatt i 1992 bygger på internasjonale miljøforpliktelser og knesetter miljørettslige prinsipper utviklet gjennom internasjonal rett.¹⁷ Bakgrunnen for vedtakelsen var Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, heretter Brundtlandkommisjonen, sin anbefaling av 1987 om en miljøbestemmelse av grunnlovs rang for å sikre bærekraftig utvikling. Rapporten ble i 1992 fulgt opp av FNs konferanse om miljø og utvikling, heretter Rio-konferansen, som igjen vedtok konvensjon om biologisk mangfold (CBD)¹⁸ og verdens første

¹² HR-2020-2472-P avsnitt 93-145.

¹³ Dok. 16 (2011-2012) s. 243 flg., Innst. S. nr. 163 (1991-1992).

¹⁴ Smith (2017) s. 142.

¹⁵ Høgberg og Høgberg (2013) s. 213, Kierulf (2011) s. 36-40, Høgberg (2010) s. 65-70.

¹⁶ Smith (2017) s. 143.

¹⁷ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 3-4 og s. 6.

¹⁸ Convention on biological diversity, Rio de Janeiro, 5. Juni 1992, 29. Desember 1993 (Konvensjon om biologisk mangfold).

klimakonvensjon.¹⁹ Vedtakelsen av Grunnlovens miljøbestemmelse ble på dette grunnlag påvirket av fremveksten av en internasjonal miljørett.

Grunnloven § 112 har likevel ingen forbilder som konvensjonsfester retten til miljø. Høyesterett mente på den bakgrunn at ordlydstolkningen av § 112 ikke kan støttes av hverken Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen²⁰ (EMK) eller FNs menneskerettskonvensjoner.²¹ Høyesteretts vurdering av de folkerettslige kildenes relevans knyttet seg imidlertid til bestemmelsens status, altså hvilken type norm § 112 er, og ikke til selve innholdet i ordlyden. Bakgrunnen for Grl. § 110 b, og derfor § 112, taler imidlertid for at bestemmelsene må kunne tolkes i lys av de nevnte internasjonale kilder, for å bedre kunne gjøre rede for bestemmelsens innhold. De folkerettslige kildene § 112 bygger på, som Brundtlandkommisjonens rapport og CBD vil derfor ha relevans videre i avhandlingen.

1.3.3 Underrettspraksis betydning

Borgarting lagmannsretts dom i Klimasaken vil ikke bli behandlet som rettskilde med vekt i det følgende, ettersom saken er avgjort av Høyesterett.²² Argumentasjonen fra lagmannsrettens dom vil imidlertid presenteres i kapittel 3 for å få en nyansert forståelse av bestemmelsens status.

1.4 Avgrensninger

Grunnloven § 112 annet ledd gir borgerne en prosessuell rett til informasjon og kunnskap, med formål om å oppfylle den materielle rett etter første ledd. Avhandlingen avgrenses mot en inngående analyse av annet ledd, ettersom hovedproblemstillingen primært knytter seg til første ledd, jf. tredje ledd.

Videre avgrenses avhandlingen mot en inngående behandling av de sivilprosessuelle reglene om partsevne etter Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister

¹⁹ United Nations Framework Convention on climate change, New York, 9. mai 1992, 21. mars 1994 (Klimakonvensjonen).

²⁰ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950, 3. September 1953 (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen).

²¹ HR-2020-2472-P avsnitt 92.

²² LB-2018-60499, jf. HR-2020-1384-F og HR-2020-2472-P.

(tvisteloven). Det faller også utenfor avhandlingens rammer å behandle domstolskontroll med forvaltningen inngående. Avhandlingen knytter seg til domstolskontroll etter Grl. § 112.

Avhandlingen avgrenses mot behandling av de øvrige anførsler som fremkommer av Klimadommen. Dette gjelder Høyesteretts behandling av om vedtaket er i strid med Grl. §§ 93, 102 eller EMK art. 2 og 8, samt hvorvidt vedtaket er ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil. Anførslene faller utenfor temaets rekkevidde, som knytter seg til Høyesteretts behandling av Grl. § 112.

1.5 Den videre fremstilling

Bestemmelsens bakgrunn og formål behandles i kapittel 2. Hensikten er å analysere og tolke innholdet for å klarlegge hvilke verdier bestemmelsen skal verne om. I kapittel 3 vil bestemmelsens status behandles. Argumentene knyttet til de ulike påståtte normer vil presenteres, med særlig vekt på Høyesteretts argumentasjon og funn i Klimadommen. Hensikten er å bedre forstå debatten rundt bestemmelsens status, samt Høyesteretts konklusjon om § 112 som en «mellomløsning».²³

I kapittel 4 vil bestemmelsens rettslige funksjoner behandles og drøftes. Formålet er å undersøke og drøfte hva bestemmelsens status i realiteten innebærer. Dette vil fungere som grunnlaget for å kunne svare på hovedproblemstillingen, om hvorvidt bestemmelsen kan begrense og legge føringer på myndighetene, og i tilfelle hvilke. Videre, i kapittel 5, vil avhandlingens konklusjon på hovedproblemstillingen presenteres. Til sist, i kapittel 6, vil det knyttes noen bemerkninger til den rettslige beskyttelse § 112 har etter Klimadommen, og diskuteres hvordan Høyesteretts konklusjon om «mellomløsning» er egnet til å sikre bestemmelsens verdigrunnlag.

2 Om Grunnloven § 112

2.1 Oversikt

Formålet med kapittelet er å redegjøre for innholdet i § 112. Spørsmålene knytter seg til hva bestemmelsen skal verne om og hvilke verdier skal den ivareta. Funnene vil gi kontekst og grunnlag for å forstå og vurdere Høyesteretts argumentasjon og konklusjon i Klimadommen.

²³ HR-2020-2472-P avsnitt 144.

Avslutningsvis i det foreliggende kapittelet vil det kort greies ut om innholdet i § 112 tredje ledd.

2.2 Bakgrunn

Miljøbestemmelsen er en relativt ny grunnlovsbestemmelse. Forgjengeren til Grunnloven § 112, § 110 b ble enstemmig vedtatt og inntatt i Grunnloven i 1992. Grunnloven § 110 b lød slik:

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gjennomføre disse Grundsætninger.

Bakgrunnen for vedtakelsen var, som nevnt tidligere i punkt 1.3.2., Brundtlandkommisjonens rapport «Vår felles fremtid» av 1987.²⁴ Rapporten varslet om et påtrengende behov for nasjonale og internasjonale rettslige reformer for å sikre en bærekraftig utvikling.²⁵ Det var på den bakgrunn et ønske om en norsk miljøbestemmelse av grunnlovs rang som ville grunnlovsfeste viktige miljørettslige prinsipper, som «[...] et viktig signal både nasjonalt og internasjonalt om hvilken vekt det legges på miljøhensyn i Norge.»²⁶ Formålet bak bestemmelsen var å gi rettslig betydning til prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og -skade, aktsomhetsplikt, grunneiers forvalteransvar, integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser og solidaritet med fremtidige generasjoner.²⁷ Bestemmelsen kan sees på som en del av en internasjonal utvikling av

²⁴ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 3 og 4.

²⁵ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) s. 236, Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 3 og 4.

²⁶ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 5.

²⁷ Ibid. s. 6.

miljørett. Flere stater har tilføyd miljøbestemmelser i sine konstitusjoner etter denne utviklingen, slik som Nederland, Finland og Frankrike.²⁸

Grunnloven § 110 b har tidligere vært påberopt eller omtalt i 15 saker for Høyesterett.²⁹ Det synes som om Høyesterett har anvendt bestemmelsen som tolkningsmoment ved tolkning av Grunnlov og ordinær lov i 9 av sakene. Bestemmelsen har derfor ikke vært hyppig anvendt, og således hatt beskjedne betydning i praksis, særlig som noe annet enn tolkningsmoment.³⁰

I forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014 ønsket lovgiver en endring av bestemmelsens tredje ledd for å presisere og tydeliggjøre myndighetenes forpliktelser, og dermed styrke bestemmelsens betydning i praksis.³¹ I tillegg ble bestemmelsen inntatt i Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter, for å knytte forholdet mellom miljø og menneskerettigheter nærmere sammen.³² Tredje ledd ble under revisjonen endret fra at myndighetene tidligere «give nærmere Bestemmelser», til at de nå «skal iverksette tiltak». Ordlyden synes klart skjerpet.³³ Første ledd ble imidlertid videreført med språklige moderniseringer. Det ble likevel understreket at bestemmelsens første ledd var ment å representere en rettslig skranke for myndighetene.³⁴ En slik skranke ble regnet som avgjørende for å oppfylle formålet bak bestemmelsen om å «[...] verne både fremtidige generasjoner og individets livskvalitet og helse.»³⁵

2.3 Innholdet i § 112 første ledd

Kanskje noe overraskende, behandler ikke Høyesterett første ledds innhold i Klimadommen. I stedet fokuseres det på statusen til bestemmelsen og den rettslige funksjonen. Derfor gjenstår spørsmål som: Hva er egentlig «et miljø som sikrer helsen» og en «natur hvor mangfold og produksjonsevne bevares»? Og hvordan skal det forstås at også «etterslekten» skal hensyntas?

²⁸ Emberland (2006) s. 14.

²⁹ Etter søk i lovdata.no.

³⁰ Fauchald (2007) s. 82.

³¹ Dok. 16 (2011-2012) s. 245-246, Innst.187 S (2013-2014) s. 25.

³² Innst.187 S (2013-2014) s. 25.

³³ Bugge (2019b) s. 39.

³⁴ Dok. 16 (2011-2012) s. 245.

³⁵ Ibid. s. 243.

Første ledds innhold må fastsettes for å kunne forstå bestemmelsens rettslige funksjoner. Klarlegging av innholdet vil blant annet være relevant både av hensyn til å kunne fastsette den høye terskelen for når retten slår inn og i de situasjoner hvor § 112 anvendes til å tolke lovgivning og forskrifter.³⁶ Første ledd skal også fungere som et «direktiv» til lovgiver om hvordan skjønnet skal utøves.³⁷

Etter første ledd har enhver «rett til et miljø som sikrer helsen». Videre har enhver rett «til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». For at retten til et sunt miljø skal kunne ivaretas for både nålevende og fremtidige generasjoner, kreves det at naturens ressurser skal disponeres på en langsiktig og allsidig måte.

2.3.1 «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares.»

Retten etter denne delen av bestemmelsen er sammensatt, og gjelder helse og naturens produksjonsevne og mangfold.

Sikre helse

For det første har enhver rett på et miljø som sikrer helsen. «Miljø» er naturlig å forstå som det som omgir oss, menneskets omgivelser og «[...] naturmiljøet den enkelte lever i [...]»³⁸ Dette bekreftes av bruken av «natur» i samme del av bestemmelsen. I tillegg er formålet til § 112 å sikre og verne både miljø og natur. Bestemmelsen gjelder derfor ikke arbeidsmiljøet. Naturmiljøet omfatter de ytre faktorer som omgir oss, slik som «[...] luften, vannet og havet, jordsmonnet, planter, dyr og alle levende organismer.»³⁹ «Miljø» omfatter også klima, som er en ytre faktor i samme kategori som overnevnte. Høyesterett kom også til at klima faller inn under bestemmelsens ordlyd.⁴⁰

En antitetisk tolkning av bestemmelsen tilsier at naturmiljøet må ha en slik kvalitet at det ikke er helseskadelig.⁴¹ Helsebegrepet omfatter både den fysiske og psykiske helsen. Ordlyden

³⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 138, 142 og 145.

³⁷ Ibid. avsnitt 138.

³⁸ Thengs (2017) s. 32.

³⁹ Bugge (2019a) s. 19.

⁴⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 147.

⁴¹ Thengs (2017) s. 32.

inneholder ingen avgrensning.⁴² Plikten til å sikre den fysiske helse kan forstås slik at luft og vann, som er avgjørende for at mennesket skal fungere, ikke må være helseskadelig. Dette omfatter et vern mot forurensning og andre skadelige faktorer, som kan påvirke menneskets fysiske helse.⁴³ Vern av den psykiske helsen forstås som at bestemmelsen skal sikre mennesket fri for støy, vibrasjoner og andre miljøforstyrrelser som sanselig kan oppleves negativt.⁴⁴ På den annen side kan bestemmelsen ikke sies å verne om det estetiske aspektet, som vern mot «stygge» bygg.

Sikre bevaring av produksjonsevne og mangfold

Bevaring av naturens produksjonsevne og mangfold forutsetter en bærekraftig bruk av ressursene, som reguleres i neste del av bestemmelsen.⁴⁵ «Bevaring» innebærer at man tar vare på og beskytter noe for fremtiden. Det ligger der en forpliktelse til å avstå fra det som ikke vil beskytte verdien, og til å ta aktive steg mot det som vil beskytte den. «Natur» forstås som noe som har oppstått og fortsetter å eksistere uten menneskelig påvirkningskraft. «Produksjonsevne» er naturens evne til å skape noe nytt eller fornye seg selv, som en viktig del av naturens økologiske prosesser.⁴⁶ Plikten til å bevare produksjonsevnen retter seg mot denne prosessen, ved å tillate eller unnlate å gjøre noe som hindrer eller skader denne naturlige prosessen.

Bestemmelsen retter seg videre mot «naturens mangfold». I konvensjon om biologisk mangfold art. 2 annet ledd, defineres biologisk mangfold som «variabiliteten hos levende organismer av alt opphav, herunder bl.a. terrestriske, marine eller andre akvatiske økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene, på artsnivå og på økosystemnivå.»⁴⁷ Ettersom konvensjonen danner noe av forhistorien til § 112, er det nærliggende å legge denne forståelsen til grunn ved tolkningen. Det innebærer at bevaringsplikten omfatter alle levende organismer på jord og i vann.

⁴² Backer (1990) s. 37.

⁴³ Thengs (2017) s. 32.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Konvensjon om biologisk mangfold artikkel 2 annet ledd.

Bevaring av naturmangfold favner videre enn det biologiske mangfoldet. Det er nærliggende anvende lov om forvaltning av naturens mangfold 19. juni 2009 nr. 100 (naturmangfoldloven – nml.) for å tolke begrepet. Et av formålene med denne loven var å bidra til å oppfylle retten til god miljøkvalitet etter § 110 b, nå § 112.⁴⁸ Loven definerer naturmangfold som «biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskelig påvirkning», jf. nml. § 3 bokstav i. Naturmangfoldet favner alle de ulike faktorer som er en del av den uberørte naturen. Det omfatter mangfold av arter og økosystemer, men også naturlandskap som fjell og fjorder og ulike bergarter. Det er denne variasjonen og den økologiske sammenhengen mellom de ulike faktorene, som skal bevares etter bestemmelsen. En kan dermed si at naturmangfoldet har et selvstendig vern etter bestemmelsen, uavhengig av hvilken betydning mangfoldet har for mennesket.⁴⁹

Bestemmelsen skal, ut fra ordlyden, sikre om de verdiene som er avgjørende for både mennesket og den uberørte naturs eksistens. En kan si at bestemmelsen verner om noe mer enn kun det menneskelige aspektet, som rett til et helsebringende miljø. Den skal og verne om naturens egenverdi. Bestemmelsen skal verne om de naturlige prosesser og variasjoner som eksisterer – og vil fortsette å eksistere – uten menneskelig påvirkningskraft.

Sikre helse og bevaring av produksjonsevne og mangfold

Bestemmelsens første ledd gir særlig uttrykk for prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet og plikt til å unngå miljøforringelse og -skade.⁵⁰ Prinsippene lå til grunn for vedtakelsen av miljøbestemmelsen, ved Brundtlandkommisjonens anbefaling om å knytte rettslig virkning til disse anerkjente miljørettslige prinsippene.⁵¹ Prinsippene har således funksjon av å uttrykke selve kjernen i § 112 første ledd.

En «viss miljøkvalitet» forstås som at bestemmelsen oppstiller et minstenivå av miljøvern.⁵² Prinsippet er imidlertid vagt og har et uklart innhold. Det har blitt tatt til orde for at denne minimumsnormen krever at statens myndigheter må holde seg innenfor «planetens

⁴⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 57.

⁴⁹ Fauchald (2007) s. 7.

⁵⁰ Innst. S. nr. 163 s. 6, Thengs (2017) s. 32.

⁵¹ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987).

⁵² Sjøfjell og Halvorssen (2016) s. 59-60.

tålegrenser».⁵³ Minimumsnormen angir grensene for statens handlingsrom.⁵⁴ Det problematiske med å bruke «planetens tålegrenser» som en minimumsnorm er at enkelte negative miljøpåvirkninger kan ha store konsekvenser nasjonalt i Norge, mens konsekvensene globalt – og dermed for planeten – anses nærmest ubetydelige. Dermed vil terskelen for å krenke minimumsnormen være høy.

Minimumsnormen skal ikke bare sikre menneskets og naturens overlevelse, men også sikre at man lever godt i miljøet, og at naturen har de nødvendige forutsetninger til å fornye seg selv. Et fokus på utelukkende overlevelse vil ikke fungere i lengden, og vil følgelig stride mot prinsippet om bærekraftig utvikling og hensynet til etterleken. Etter en bærekraftig utvikling skal fremtidige generasjoner ikke ha dårligere livsvilkår enn nålevende generasjon.⁵⁵ Hva som regnes som en «viss miljøkvalitet» må på den bakgrunn fastsettes fra sak til sak.⁵⁶ Normen anses dynamisk hva gjelder et godt livsvilkår, og har dermed behov for å romme vidt.

En «viss miljøkvalitet» underbygges av prinsippet om plikt til å unngå miljøforringelse og -skade, som innebærer at man skal forsøke å unngå naturinngrep og andre inngrep som kan medføre ødeleggelser og ulemper på miljøet. Prinsippet oppstiller ingen generell nektelse for inngrep, men uttrykker at inngrep i det vesentlige skal unngås hvor det kan medføre skade og liknende. Likevel kan bestemmelsen tenkes å oppstille et krav om at inngrep i natur og miljø må være nødvendig for å sikre et viktig formål. Dersom unødvendige inngrep blir utført regelmessig, kan man ikke imøtekomme den oppstilte minimumsnormen.

Grunnloven § 112 første ledd inneholder en rett til et sunt miljø, hvor naturens uberørte variasjoner og prosesser skal ivaretas. Det følger av den grunn en plikt til å respektere og sikre denne minimumsnormen, ved å avstå fra unødvendige naturinngrep og aktivt sikre at verdiene ikke krenkes. Der hvor eksempelvis vannet i et område er helseskadelig som følge av forurensning, har myndighetene en plikt til å iverksette tiltak for å rense vannet og gjøre det trygt, og videre sette en stopper for den forurensende årsak. Det innebærer også at

⁵³ Sjøfjell og Stubhaug (2015) s. 19.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Gjengedal (2015) s. 46.

⁵⁶ Fauchald (2007) s. 40.

myndighetene skal avstå fra unødvendige inngrep som kan påvirke drikkevannsreservoarene, og foreta seg de inngrep som er nødvendige for å sikre at vannet ikke forurenses.

2.3.2 «Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten»

Denne delen av bestemmelsen omhandler hvordan menneskets helse, naturens mangfold og økologiske prosesser skal sikres. Den er deklarativt formulert ved at bestemmelsen krever at statens myndigheter skal disponere ressursene på en viss måte.⁵⁷ Bestemmelsen pålegger dermed staten en plikt, men hva innholdet i plikten er eller hvor langt den rekker er uklart.⁵⁸

Ordlyden «naturens ressurser» forstås i vid forstand til å omfatte både fornybare- og ikke-fornybare ressurser.⁵⁹ Ikke-fornybare ressurser omfatter for eksempel olje og gass, som er viktige for menneskets infrastruktur, produksjoner og mobilitet. Slike ressurser er derfor ikke avgjørende for menneskets helse, naturens mangfold eller økologiske prosesser, men kan sikre bedre livsvilkår. Etterslekten skal likevel, som nevnt, ikke ha dårligere livsvilkår enn nåtidens generasjon.⁶⁰ Et langsiktig og allsidig perspektiv må derfor gjelde også her, ved at uttak må foretas langsiktig for at ressursene ikke brukes opp nå, bare fordi man kan.

Fornybare ressurser, på den annen side, inkluderer luft og vann, og må derfor klart omfattes av ordlyden som avgjørende for mennesket og naturens eksistensgrunnlag. «Disponeres» forstås til å gjelde både uttak av naturens ressurser, samt tilførsel av noe som på lang sikt kan skade ressursene.⁶¹

Bærekraftighet

Den langsiktige betraktning som kreves synes å sammenfalle med et krav om bærekraftig bruk. I konvensjon om biologisk mangfold art. 2 blir bærekraftig bruk definert som «[...] bruk av de biologiske mangfolds komponenter på en måte og i et tempo som ikke fører til ødeleggelse av biologisk mangfold på sikt, og derved opprettholder dets potensiale til å tilfredsstille den nåværende og den fremtidige generasjoners behov og forhåpninger.» En bærekraftig utvikling er, etter Brundtlandkommisjonens rapport, selve formålet bak de

⁵⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 87 og 140.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Backer (1990) s. 38.

⁶⁰ Gjengedal (2015) s. 46.

⁶¹ Backer (1990) s. 38.

miljørettslige prinsippene.⁶² Perspektivet innebærer at det ved uttak eller tilførsel av ressursene, må det vurderes og hensyntas hvilke konsekvenser disponeringen kan ha på lang sikt. Et eksempel kan være at man foretar et stort uttak av lodde, som her og nå fremstår helt uproblematisk ettersom denne arten ikke er av kommersiell verdi. Torskebestanden livnærer seg imidlertid av lodde, og uttaket kan derfor medføre at torskens bestand blir lavere neste år. Bestanden kan på sikt også bli utryddingstruet dersom en opprettholder et slikt uttak. Ved disponering etter et langsiktig perspektiv, vil disse mulige konsekvensene «fanges opp» og kunne avhjelpest, ved at uttaket av lodde holdes på et nivå som sikrer deres produksjonsevne, og dermed også mangfold.

En «allsidig betraktning» innebærer at en ved uttak må drøfte og vektlegge verdiene de ulike naturressursene kan ha, utover det rent økonomiske aspektet. En «[...] ensidig utnyttning av en naturressurs for å oppnå rask økonomisk gevinst [...]» vil ikke kunne verne om de verdier naturressursene har for mennesket, mangfoldet og produksjonsevnen.⁶³ Som eksempel, må en vurdere torskens verdi i seg selv, og for det økosystemet den lever i, for mennesket som mat, og ikke kun ut fra perspektivet om at torsken lett kan omsettes.

Etterslekten

«Etterslekten» forstås som de generasjoner som kommer etter oss, og som vil fortsette å leve på jorden etter vår bortgang. Forpliktelsen om å sikre verdiene av første ledd, første punktum for etterslekten, utgjør selve kjernen i prinsippet om bærekraftig utvikling.⁶⁴

For at etterslektens rett til en bærekraftig utvikling skal kunne imøtekommes, må beslutninger fattet av myndighetene bygge på grundige utredninger knyttet til mulige konsekvenser beslutningen kan ha på sikt. Forpliktelsen innebærer at man ved usikkerhet rundt virkninger i fremtiden, må trå varsomt for å ikke bryte med minimumsnormen. Dette knytter seg til prinsippet om føre-var, som innebærer at man skal trå varsomt hvor det foreligger kunnskapsmangler og usikkerhet, og at slik usikkerhet ikke kan begrunne at man avstår fra å iverksette tiltak for å hindre alvorlig eller uopprettelig miljøskade.⁶⁵ Enkelte inngrep eller skader kan fremstå ubetydelige nå, men oppleves alvorlig i fremtiden. Det er i fremtiden en

⁶² Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) s. 47 og s. 247.

⁶³ Backer (1990) s. 38.

⁶⁴ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) s. 42.

⁶⁵ Rio-erklæringen om miljø og utvikling prinsipp 15.

virkelig vil se effektene og konsekvensene av det som blir gjort nå. Det er derfor det av hensyn til etterslekten må foretas grundige undersøkelser, og kreves tilbakeholdenhet ved inngrep hvor en ikke vet hvilke konsekvenser ulike inngrep kan ha i fremtiden.

Et langsiktig perspektiv med hensyn til etterslekten forutsetter videre at den totale påvirkningen et inngrep vil kunne ha, må hensyntas før tiltak iverksettes. Dette knyttes til prinsippet om samlet belastning, hvor en ved inngrep må ha en helhetlig tilnærming. Tilnærmingen innebærer at alle effektene et inngrep vil kunne ha nå og i fremtiden, må sees i sammenheng.⁶⁶ Et lite naturinngrep nå, vil alene kunne fremstå ubetydelig. Dersom et naturinngrep sees i sammenheng med andre miljøfaktorer og andre aktiviteter på tilknyttet grunn, vil inngrepet imidlertid kunne fremstå alvorlig. Etter en samlet belastning vil et lite inngrep kunne være nok til at minimumsnormen av første ledd, første punktum blir overtrådt, også av hensyn til etterslekten.

De verdiene bestemmelsen er satt til å verne om, kan derfor ikke møtes dersom myndighetene har et kortsiktig perspektiv som ikke hensyntar de kommende generasjoner. En grunnlovsbestemmelse om miljøvern vil ha liten rettslig betydning i fremtiden dersom en legger et slikt perspektiv til grunn nå. Det kan tenkes at bestemmelsen ikke vil ha noen verdier å verne om i fremtiden. Miljøet er fullt så viktig for nålevendes livskvalitet og eksistens, som for etterslekten. Det langsiktige og allsidige perspektivet er dermed essensielt for å sikre menneskeheten.

2.3.3 Oppsummering

Grunnloven § 112 første ledd skal sikre de verdier som er en vesentlig forutsetning for menneskets eksistens og livsutfoldelse – nå og i fremtiden. Naturens mangfold, altså alle levende organismer og den urørte natur, skal sikres etter bestemmelsen. Bestemmelsen skal på dette punkt hindre unødvendige naturinngrep som medfører at deler av den urørte naturen forsvinner, og med det også det økosystemet og de arter som befinner seg der. Videre skal bestemmelsen sikre at naturens økologiske prosesser ikke hindres eller endres av menneskelig påvirkning. Naturen endrer seg stadig som en del av en naturlig prosess. Naturens variasjon har en egenverdi i seg selv, og skal ikke endres bare fordi mennesket ønsker det eller «kan»

⁶⁶ Bugge (2019a) s. 269.

endre den. Verdiene skal sikres også for etterslekten, slik at etterslekten ikke vil ha dårligere forutsetninger for å leve og å leve godt i tiden etter nålevende generasjon.

Bestemmelsens første ledd må sees i sammenheng med tredje ledd, som uttrykker hvilken plikt statens myndigheter har til å sikre det verdigrunnlaget første ledd oppstiller.

2.4 «Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Det er Stortinget og regjeringen som er forpliktet til å iverksette tiltak for å gjennomføre grunnsetningene i første og annet ledd. Mens først ledd angir innholdet i forpliktelsene, angir tredje ledd hvem som har tiltaksplikten.

Bestemmelsens første ledd beskrives imidlertid som «grunnsetninger» i tredje ledd. Etter en naturlig språklig forståelse kan «grunnsetninger» tolkes som «grunnleggende prinsipper». I Bokmålsordboka beskrives en grunnsetning som leveregel, rettesnor eller prinsipp.⁶⁷ Dermed kan det synes som det er en motsetning mellom første og tredje ledd. Mens første ledd synes å angi en rettighet, blir den beskrevet som et prinsipp i siste ledd. De rettslige konsekvensene kan være vidt forskjellige ved at en rettighet innebærer konkrete forpliktelser for statens myndigheter, og et prinsipp vil angi retningslinjer eller hensyn myndighetene plikter å hensynta når de treffer sine beslutninger. Jeg vil komme tilbake til dette i avhandlingens kapittel 3 og 4.

Tredje ledds ordlyd ble, som tidligere nevnt, skjerpet ved grunnlovsrevisjonen. Tidligere synes det som at bestemmelsen påla myndighetene en plikt til å vedta lover og forskrifter, jf. «give nærmere Bestemmelser». Tredje ledd ble endret til at myndighetene nå «skal iverksette tiltak» etter § 112 tredje ledd. Ordlyden «tiltak» forstås som alle typer tiltak og vedtak Stortinget og forvaltningen har kompetanse til å iverksette. Dette kan omfatte politiske, økonomiske og rettslige virkemidler, som lovvedtak og forvaltningsvedtak.⁶⁸ Ordlyden favner dermed videre enn den som lå til grunn i § 110 b.⁶⁹ Tiltakene som iverksettes skal, etter

⁶⁷ Universitetet i Bergen og Språkrådet, «Grunnsetning» i Bokmålsordboka, <https://ordbok.uib.no/grunnsetning> (lest 17. februar 2021).

⁶⁸ Haugen (2019) s. 57.

⁶⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 126.

forarbeidene, være «[...] adekvate og nødvendige [...] for å sikre miljøet.»⁷⁰ Forarbeidene til bestemmelsen tydeliggjør at ethvert iverksatt eller planlagt tiltak ikke er tilstrekkelig for å oppfylle plikten etter tredje ledd. Hva som nærmere ligger i dette, vil jeg komme tilbake til i avhandlingens kapittel 4.4.

Plikten til å iverksette tiltak er både positiv og negativ.⁷¹ Den positive plikten innebærer at myndighetene for det første er forpliktet til å aktivt fatte ulike vedtak som ivaretar miljøet og naturen. Den negative plikten innebærer at myndighetene har en plikt til å avstå fra å fatte vedtak som strider mot tredje ledd, jf. første ledd.⁷² Det foreligger dermed en plikt til både å fremme og hindre aktivitet i tråd med verdiene bestemmelsen hjemler. Jeg vil komme tilbake til innholdet i plikten i avhandlingens kapittel 4.4.

3 En menneskerettighet eller et prinsipp?

3.1 Oversikt

Særlig etter grunnlovsrevisjonen i 2014 tok flere juridiske forfattere til orde for at grunnlovens miljøbestemmelse hadde blitt styrket. Ut fra forarbeidenes klare uttalelser, konkluderte flere med at § 112 var en rettighetsbestemmelse som kan håndheves for domstolene.⁷³ Det ble på det grunnlag hevdet at endringene av tredje ledd innebar en skjerpet plikt til å sikre rettighetene etter første ledd. På den annen side ble det hevdet, særlig fremhevet av Eivind Smith, at bestemmelsen kun var en politisk programerklæring som pålegger myndighetene en plikt og som følgelig ikke kan anvendes direkte for domstolene.⁷⁴

Slike ulike normer representerer ulike rettslige funksjoner. Det skal videre drøftes hvilke rettslige konsekvenser og betydninger som følger av å være enten en rettighetsbestemmelse eller en programerklæring. Hensikten er her å forstå de ulike normer som er tillagt § 112 i juridisk litteratur. Videre vil de tungtveiende momentene de ulike litterære synspunktene bygger på vil presenteres, med særlig utgangspunkt i Gøran Østerman Thengs sin artikkel «En standardtilnærming til Grunnloven § 112» og Eivind Smiths artikkel «Miljøparagrafen –

⁷⁰ Dok. 16 (2011-2012) s. 245.

⁷¹ HR-2020-2472-P avsnitt 143.

⁷² Ibid.

⁷³ Se bl.a. Thengs (2017) s. 44, Fauchald (2007) s. 82 til § 110 b, Bugge (2019a) s. 163 flg.

⁷⁴ Smith (2019) s. 161-162.

kritisk lest».⁷⁵ Argumentasjonen tilknyttet Borgarting lagmannsretts konklusjon i Klimasøksmålet vil også presenteres. Videre vil Høyesteretts argumentasjon og konklusjon drøftes.⁷⁶ Formålet er å vise hvilke argumenter de ulike syn bygger på for å få en mer nyansert forståelse av bestemmelsens status. Til sist vil kapittelet drøfte Høyesteretts konklusjon.

3.2 Rettighetsbestemmelse eller programerklæring?

3.2.1 Rettslig konsekvens

Den rettslige betydningen av å være en rettighetsbestemmelse blir beskrevet i forarbeider til § 109 om retten til utdanning.⁷⁷ Det understrekes at «Dersom en norsk grunnlovsbestemmelse formuleres som en rettighet for den enkelte, innebærer det at personer som mener de ikke får den rett de har krav på, kan reise søksmål mot den aktuelle myndighet.»⁷⁸ Følgelig kan en rettighetsbestemmelse i Grunnloven anvendes eller påberopes direkte for domstolene med påstand om at den er brutt. Konsekvensen er at domstolene kan begrense statens handlingsrom og skjønn, ved at de ikke kan innskrenke eller neglisjere den rettigheten individet har.

En programerklæring er på sin side av en deklarativ karakter, som utelukkende angir plikter for noen uten å gi motsvarende rettigheter for andre.⁷⁹ En slik bestemmelse fungerer som en overordnet rettesnor for myndighetene, som uttrykker verdier eller symboler som det er ønskelig å realisere.⁸⁰ Slike bestemmelser stiller ofte krav til politikktutforming, som ikke egner seg for domstolsbehandling.⁸¹ Den vil som programerklæring kunne ha betydning ved tolkning av andre bestemmelser, mer enn som selvstendig rettsregel.⁸² En programerklæring vil dermed ikke begrense statens handlingsrom og skjønn på samme måte som en rettighetsbestemmelse.

⁷⁵ Thengs (2017) s. 28-67, Smith (2019) s. 151-172.

⁷⁶ LB-2018-60499, HR-2020-2472-P.

⁷⁷ Dok. 16 (2011-2012) s. 223.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Smith (2017) s. 318.

⁸⁰ Ibid. s. 320.

⁸¹ Ibid. s. 318.

⁸² Ibid. s. 104.

3.2.2 Rettighetsbestemmelse

En bestemmelse må inneholde materielle rettigheter for at den skal kunne påberopes for en domstol. Det avgjørende er om bestemmelsen er formulert som en rettighet for det enkelte individ eller et kollektiv av individer.⁸³ En rettighetsbestemmelse kjennetegnes ved at bestemmelsen angir et gode enkeltindivider eller et kollektiv har til noe eller fra noe.⁸⁴

Bestemmelsen kan angi positive rettigheter, som innebærer at den som har rettigheter etter bestemmelsen, rettighetssubjektet, har krav på noe.⁸⁵ Eksempelvis kan rettighetssubjektet ha krav på ytelse, som etter Grl. § 105 om rett til full erstatning ved ekspropriasjon.

Bestemmelsen kan videre angi negative rettigheter, som innebærer at rettighetssubjektet har rett til frihet fra inngrep i den verdien bestemmelsen verner om.⁸⁶ Et eksempel her er Grl. § 102 første ledd, første punktum som hjemler at «enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.» Rettigheten etter denne bestemmelsen innebærer frihet fra inngrep i den privates sfære. Negative rettigheter kan også forstås som en rett til å forholde seg passiv, som for eksempel etter Grl. § 100 om ytringsfrihet.⁸⁷

Enkelte menneskerettighetsbestemmelser er av delvis deklarasjonskarakter.⁸⁸ Dette innebærer at bestemmelsene er formulert som rettighetsbestemmelser, samtidig som de inneholder elementer av å være pliktbestemmelser. Flere rettighetsbestemmelser identifiserer et pliktsubjekt som har ansvaret for at rettighetene oppfylles, og kan dermed sies å ha karakter av både rettigheter og plikter.⁸⁹ Skillet mellom en programerklæring og en rettighetsbestemmelse er derfor ikke alltid helt innlysende.

Et eksempel på en slik bestemmelse er Grl. § 102 som i første ledd, første punktum uttrykker at «enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.» Videre følger det av bestemmelsens annet ledd at «statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.» Bestemmelsens første ledd, første punktum identifiserer «enhver» som rettighetssubjekt og benytter ordlyden «rett til» om de verdiene som etter bestemmelsen

⁸³ Dok. 16 (2011-2012) s. 223 og s. 45.

⁸⁴ Smith (2017) s. 315.

⁸⁵ Smith (2017) s. 315.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid. s. 318-319.

⁸⁹ Skoghøy (2018) s. 31.

skal sikres. Bestemmelsen pålegger også staten en plikt til å oppfylle rettighetene. Dette samsvarer med utformingen av Grl. § 109 om at «enhver har rett til utdanning», hvor forarbeidene til bestemmelsen uttrykkelig påpeker at bestemmelsen er formulert som en rettighetsbestemmelse, med de konsekvenser dette innebærer.⁹⁰ Bestemmelsens første ledd, første punktum hjemler dermed en rettighet til frihet *fra* inngrep i den privates sfære, mens annet ledd oppstiller en plikt for statens myndigheter til å sikre denne rettigheten til vern om personlig integritet. Grl. § 112 første og tredje ledd er stilt opp på tilsvarende vis, slik at § 112 synes å inneholde en rettighetsbestemmelse.⁹¹

3.2.3 Politiske programerklæringer

På den annen side finnes det bestemmelser som utelukkende angir forpliktelser, og som ikke inneholder elementer av rettigheter. Slike bestemmelser må anses som rene politiske programerklæringer.⁹² Grunnloven § 110 første ledd fungerer som et eksempel på hvordan en slik programerklæring er utformet, selv om bestemmelsen ofte omtales som om at den gir «rett til arbeid».⁹³ Det følger av første ledd, første punktums ordlyd at «statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livsopphold ved arbeid eller næring.» Bestemmelsens ordlyd angir her ingen rettigheter med følgende rettighetssubjekter, men derimot et pliktsubjekt som etter bestemmelsen er «statens myndigheter». Forarbeidene til Grl. § 110 fastslår at bestemmelsen ikke gir individrettigheter, men at den fungerer som en politisk programerklæring.⁹⁴ Bestemmelsen gir ingen utstrakt «rett til arbeid», men pålegger staten en plikt til å, gjennom sin politikk, legge til rette for at mennesker kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller næring.⁹⁵

Som eksempelet viser, vil ikke individer eller kollektiv kunne håndheve rettigheter for domstolen.⁹⁶ Bestemmelsen hjemler plikter for domstolene, og har således betydning som overordnet rettesnor for statens myndigheter. En politisk programerklæring vil derfor kunne

⁹⁰ Dok. 16 (2011-2012) s. 223.

⁹¹ Se avhandlingens punkt 2.

⁹² Smith (2017) s. 319.

⁹³ Ibid. s. 318.

⁹⁴ Dok. 16 (2011-2012) s. 227-228, Innst. S. nr. 220 (1954) s. 584.

⁹⁵ Dok. 16 (2011-2012) s. 227-228.

⁹⁶ Ibid. s. 228.

få rettslig betydning ved tolkning av lovbestemmelser, og som retningslinje for lovgivende og utøvende makt, ved at den særlig er veiledende for politikken som føres.⁹⁷

3.3 Grunnlovsbestemmelsens status

I sin artikkel argumenterte Thengs for at Grl. § 112 representerer en rettighetsbestemmelse.⁹⁸ Det ble særlig fremhevet at første ledds ordlyd om at «enhver har rett til» sammenholdt med den uttrykkelige uttalelsen i forarbeidene til § 112 trakk i denne retningen, etter en helhetsvurdering.⁹⁹ De vitenskapelige arbeiderne som har argumentert i denne retningen, har særlig basert seg på første ledds ordlyd og forarbeidene til § 112.

Eivind Smith har på sin side vært kritisk til utsagnene om at § 112 skal forstås som en rettighetsbestemmelse.¹⁰⁰ Smith argumenterte for at bestemmelsen utelukkende angir plikter, og derfor er en politisk programerklæring.¹⁰¹ Argumentasjonen baserte seg særlig på at tredje ledd benytter begrepet «grunnsetninger» om første ledd, og at dette ikke sammenfaller med forståelsen av den som en rettighetsbestemmelse.¹⁰² Det ble også hevdet at leddene må leses sammen, slik at § 112 anses som en pliktbestemmelse uten motsvarende rettigheter.¹⁰³ Smith har i sin argumentasjon ikke tillagt grunnlovsforarbeidene til hverken § 112 eller § 110 b relevans eller vekt.

Under behandlingen for rettsapparatet forelå det også ulike synspunkter om hvorvidt bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse eller en annen norm. I Klimasøksmålet kom Borgarting lagmannsrett til at § 112 var en menneskerettighet, men med en høy terskel for overprøving.¹⁰⁴ Resultatet ble begrunnet i første ledds ordlyd, plassering i menneskerettighetskapittelet og forarbeidene til § 112. Revisjonen av tredje ledd ble også tolket dithen at bestemmelsen nå synes som en selvstendig plikt til å iverksette tiltak, noe som

⁹⁷ Innst. S. nr. 220 (1954) s. 585.

⁹⁸ Thengs (2017) s. 40-45 på side 44.

⁹⁹ Thengs (2017) s. 44.

¹⁰⁰ Smith (2017) s. 320, Smith (2019) s. 156-163.

¹⁰¹ Smith (2017) s. 320, Smith (2019) s. 161.

¹⁰² Smith (2017) s. 320, Smith (2019) s. 157.

¹⁰³ Smith (2017) s. 320, Smith (2019) s. 161.

¹⁰⁴ LB-2018-60499 pkt. 2.2. og 2.3.

innebar en styrking av første ledd.¹⁰⁵ Reelle hensyn ble også vektlagt tungt i begge retninger. Det ble særlig fremhevet at miljøet er grunnleggende for menneskets eksistens og at «[...] domstolene skal kunne sette en skranke for politisk flertall når det er tale om grunnlovfestede verdier.»¹⁰⁶ I tillegg ble det vist til første ledd, annet punktum om «etterslekten» som viktig støtte for hvorfor Grl. § 112 må forstås som rettighetsbestemmelse.¹⁰⁷

Høyesterett på sin side, synes å slutte seg til en «mellomløysing» mellom de to overnevnte normer.¹⁰⁸ Argumentasjonen knyttet seg i høy grad til tolkning av § 112 tredje ledd, som synes å avgjøre om første ledd angir et prinsipp eller en rettighet. Førstvoterende argumenterte for at første ledds ordlyd isolert sett må anses som en rettighetsbestemmelse, men at ordlyden «grunnsetninger» ikke sammenfaller med rettighetsbegrepet.¹⁰⁹ Høyesterett sluttet seg til, i likhet med Smith, at plikten som følger av tredje ledd er mer omfattende enn eventuelle rettigheter i første ledd.¹¹⁰ Dette stemmer overens med forståelsen lagt til grunn for normen «mellomløysing».¹¹¹

Det argumenteres videre for at forarbeidene til § 110 b og bestemmelsens bakgrunn, også trekker i denne retningen. Det vises særlig til tidligere forkastede forslag om grunnlovsfesting av både rene programerklæringer og tydelige rettighetsbestemmelser. Informasjonsverdien til de tidligere forkastede forslag knytter seg til intensjonen bak grunnlovsfestingen av miljøbestemmelsen. Høyesteretts slutning har uttrykkelig støtte i forarbeidene til § 110 b, ved at bakgrunnen for forslaget til § 110 b var at tidligere forslag gikk for langt eller for kort.¹¹² Dette momentet synes å ha hatt tungtveiende vekt ved tolkningen av statusen til både § 110 b og § 112, samt for konklusjonen om bestemmelsen som «mellomløysing».

Ved tolkningen av forarbeidene til § 112 viser førstvoterende til uttalelsen fra Menneskerettighetsutvalget om at det «[...] er lite tvilsomt at denne bestemmelsen fra

¹⁰⁵ LB-2018-60499 pkt. 2.2.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ HR-2020-2472-P.

¹⁰⁹ Ibid. avsnitt 88 og 90.

¹¹⁰ Ibid. avsnitt 91.

¹¹¹ Ibid. avsnitt 79.

¹¹² Dok. 12 (1987-1988) forslag nr. 15 s. 34.

Stortingets side var ment å være en rettslig forpliktende bestemmelse og ikke bare en programerklæring.»¹¹³ Førstvoterende legger her ganske umiddelbart til grunn, med bakgrunn i referanser i fotnoter, at Menneskerettighetsutvalgets forståelse knytter seg til situasjoner hvor Stortinget ikke har tatt stilling.¹¹⁴ Utvalgets forståelse av at § 110 b er en rettighetsbestemmelse drøftes ikke videre.¹¹⁵ Det skyldes av at førstvoterende mente det heftet usikkerhet rundt om forståelsen også gjaldt utenfor «dei lovtomme romma.»¹¹⁶ Det blir her lagt liten vekt på forarbeidene til § 112 ved sin konklusjon om at bestemmelsen har «[...] eit visst rettsleg innhald.»¹¹⁷ Likevel bruker førstvoterende forarbeidenes uttalelse om at Stortinget ikke kan stå helt fritt, til å slutte at det må foreligge en viss rett til domstolsprøving etter bestemmelsen.¹¹⁸

Det legges særlig vekt på beskrivelsen i forarbeidene av den rettslige funksjonen til § 110 b som «[...] ei grunnlovfesta retningslinje for lovarbeidet. Vidare skulle føreseigna verke som eit moment ved lovtolkning og som eit tvunge omsyn ved skjønnsutøvinga i forvaltninga. Endeleg skulle grunnsetningane nyttast på miljøproblem som Stortinget ikkje hadde teke stilling til.»¹¹⁹ På den bakgrunn, kommer førstvoterende til at bestemmelsen var ment å inneholde rettigheter i situasjoner «[...] der miljøhensyn *ikkje* er innarbeidde i lovgjevinga.»¹²⁰ Forståelsen av § 112 som en begrenset rettighetsbestemmelse med omfattende plikter i Høyesteretts konklusjon, knyttes dermed særlig til forarbeidene til den opprinnelige bestemmelsen.¹²¹

Høyesteretts funn om bestemmelsens rettslige funksjoner blir imidlertid modifisert noe fra forarbeidene til § 110 b. Hvor lovgivning og andre vedtak er truffet etter tredje ledd, men er utilstrekkelige og mangelfulle, vil bestemmelsen fungere som en «tryggingsventil».¹²²

¹¹³ HR-2020-2472-P avsnitt 128, Dok. 16 (2011-2012) s. 243.

¹¹⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 129.

¹¹⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 130, Dok. 16 (2011-2012) s. 244.

¹¹⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 131.

¹¹⁷ Ibid. avsnitt 144.

¹¹⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 131, Dok. 16 (2011-2012) s. 244.

¹¹⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 113.

¹²⁰ Ibid. avsnitt 114.

¹²¹ Ibid. avsnitt 144.

¹²² Ibid. avsnitt 142.

Utgangspunktet er likevel at myndighetene har stor skjønnsfrihet knyttet til innholdet i plikten.¹²³ Forståelsen av begrepet og § 112 nærmere funksjon som sikkerhetsnett, behandles i avhandlingens punkt 4.4. Høyesterett trakk også slutning om at bestemmelsen fungerer som tolkningsmoment og pliktig hensyn ved skjønnsutøvelsen ved forvaltningsvedtak hvor Stortinget ikke har vært involvert.¹²⁴ Denne rettslige betydningen behandles i avhandlingens punkt 4.3.2.

Høyesteretts konklusjon om at § 112 har et visst rettslig innhold, og dermed ikke er en ren programerklæring, synes å knytte seg til deres forståelse av normen «mellomløysing».¹²⁵ Spørsmålet er på den bakgrunnen hvordan denne normen skal forstås. Befinner normen seg et sted mellom en rettighetsbestemmelse og en ren programerklæring? Eller må normen forstås dithen at bestemmelsen til dels er en rettighetsbestemmelse og til dels en programerklæring? I så fall, vil det foreligge en terskel for *når* bestemmelsen trer i kraft som menneskerettighet, og ikke bare fungerer som en programerklæring?

3.4 «Mellomløysing»

Det har, som tidligere vist i avhandlingens kapittel 3.3, vært en omfattende diskusjon om hvorvidt bestemmelsen angir rettigheter eller ikke. Hvor konklusjonen er at bestemmelsen er i en «mellomstilling», synes det som at Høyesterett ikke svarer på spørsmålet stilt av seg selv; om bestemmelsen gir individuelle rettigheter som kan prøves for domstolene.¹²⁶ Det oppleves her som at Høyesterett konkluderer med et «tja».

Høyesterett har klart fastslått at § 112 tredje ledd og første ledd, annet punktum legger plikter på statens myndigheter.¹²⁷ Det foreligger imidlertid stor skjønnsfrihet knyttet til hvilke tiltak som skal iverksettes og dermed også innholdet i plikten.¹²⁸ Dette understrekes ved at domstolene kun kan sette vedtak behandlet av Stortinget til side, hvor de grovt har tilsidesatt sine plikter etter tredje ledd.¹²⁹ Selv om terskelen for overprøving er høy, inneholder

¹²³ HR-2020-2472-P avsnitt 139.

¹²⁴ Ibid. avsnitt 145.

¹²⁵ Ibid. avsnitt 144, jf. 79.

¹²⁶ Ibid. avsnitt 78.

¹²⁷ Ibid. avsnitt 87.

¹²⁸ Ibid. avsnitt 139.

¹²⁹ Ibid. avsnitt 142.

bestemmelsen en klar plikt for statens myndigheter til å fatte vedtak og tiltak som sikrer verdiene av første ledd. Bestemmelsen har dermed et deklarasjonspreg, noe som understrekes av bestemmelsens rettslige betydning som retningsgivende og at den skal være relevant ved lovtolkning og skjønnsutøvelse.¹³⁰ Grunnloven § 112 forstås som en programerklæring i denne forbindelse. Likevel har den ikke bare denne funksjonen.

Selv om Høyesterett ikke uttrykkelig sier at bestemmelsen gir eller ikke gir individuelle rettigheter, kan § 112 håndheves direkte for domstolene i situasjoner hvor lovgiver ikke har tatt stilling til et miljøproblem og hvor Stortinget grovt har tilsidesatt sine plikter etter tredje ledd.¹³¹ En konsekvens av å være en rettighetsbestemmelse er at den som påberoper seg rettighetsbrudd kan få saken håndhevet gjennom domstolsapparatet.¹³² Det er derfor nærliggende å forstå bestemmelsen slik at den gir rettigheter i gitte situasjoner. Likevel er det kun tale om direkte anvendelse for domstolene hvor Stortinget ikke har tatt stilling, og hvor Stortinget grovt har misbrukt sitt skjønn etter tredje ledd. Bestemmelsen må derfor forstås som en begrenset rettighetsbestemmelse, som kun vil ha rettslig betydning i avgrenset grad.

Bestemmelsen får dermed en slags hybridfunksjon, ved at den inneholder både en rettighet og en plikt. Men hvorvidt bestemmelsen fungerer som det ene eller det andre, avhenger av lovgivers rolle ved et miljøproblem. Rettighetene avhenger dermed av om plikten er oppfylt i tilstrekkelig grad. Bestemmelsen fremstår i første rekke som en programerklæring, altså en ren pliktbestemmelse, som på lovtomme rom og hvor terskelen er overtrådt «blir» en rettighetsbestemmelse.

For å videre forstå bestemmelsens status som «mellomløysing» og konsekvensene av en slik norm, skal det sees hen til bestemmelsens funksjon og rettslige betydning.

¹³⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 138.

¹³¹ Ibid. avsnitt 139 og 142.

¹³² Se avhandlingens pkt. 3.1.

4 Bestemmelsens rettslige funksjon som «mellomløysing»

4.1 Oversikt

Spørsmålet er videre hva bestemmelsen som «mellomløysing» i realiteten innebærer, og således hvilken betydning normen har. Bestemmelsens rettslige funksjoner fastslått av Høyesterett skal i det følgende drøftes, for å videre kunne forstå normens gjennomslagskraft som «mellomløysing».

Det vil videre skilles mellom bestemmelsens funksjon på områder hvor Stortinget har «tatt stilling til» et miljøproblem og områder hvor de ikke har det, i tråd med Høyesteretts dom.¹³³ Det første spørsmålet som reises er hva «tatt stilling til» innebærer. Videre vil avhandlingen ta for seg områder hvor Stortinget har tatt stilling. Etter dette vil terskelen for om vedtak Stortinget har tatt stilling til kan tilsidesettes, drøftes. Videre vil det sees til hvilken rettslig funksjon bestemmelsen har på områder hvor Stortinget ikke har tatt stilling. Til slutt vil det drøftes hvilke andre måter bestemmelsen kan begrense myndighetsutøvelse.

4.2 «Tatt stilling til»

Hvilken rettslig funksjon § 112 har, synes å bero på hvorvidt Stortinget har «tatt stilling» til et miljøproblem eller ikke.¹³⁴ På områder hvor Stortinget *ikke* har tatt stilling, vil § 112 kunne anvendes direkte for domstolene, som en rettighetsbestemmelse. På områder hvor Stortinget *har* tatt stilling, vil § 112 fungere som en rettighetsbestemmelse av rettslig betydning som sikkerhetsventil.¹³⁵ For at vedtak kan settes til side på slike områder krever det at plikten etter tredje ledd har blitt «grovt tilsidesatt».¹³⁶ For videre redegjørelse se punkt 4.4. En slik forståelse har støtte i ordlyden, ved at første ledd skal sikres gjennom tiltak, og ikke gjennom domstolsbehandling. Domstolene skal være tilbakeholdne med å overprøve Stortingets skjønn, ettersom de ofte baserer seg på politiske vurderinger.

Spørsmålet som reises er hva «tatt stilling til et miljøproblem» til innebærer.

¹³³ HR-2020-2472-P avsnitt 139-142.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid. avsnitt 142.

¹³⁶ Ibid.

4.2.1 Hva innebærer «tatt stilling til» et miljøproblem eller -spørsmål

Høyesterett erkjente i Klimadommen at hva som «[...] ligg i ei mogleg avgrensning mot dei tilfella der lovgjevarane *har* teke stilling til eit spørsmål, kan likevel vera uklart, sidan det er få «lovtomme rom» på dette området.»¹³⁷ Dessuten «[...] kan eit skilje mellom når ein *har* teke stilling til eit spørsmål, og når ein *ikkje* har det, vera vanskeleg å handtere i praksis.»¹³⁸ Skillet synes dermed ikke klart.

«Tatt stilling» forstås slik at Stortinget har behandlet en sak om miljøspørsmål.¹³⁹ Dette kan skje direkte gjennom lovvedtak, andre stortingsvedtak og vedtak Stortinget har samtykket til.¹⁴⁰ En slik forståelse innebærer at Stortinget på alle lovregulerte områder har tatt stilling gjennom vedtakelse av lov.¹⁴¹ Det må her kunne kreves at miljøhensyn inngår i loven og at loven dermed er relevant for å løse det gitte miljøproblem eller -spørsmål. Stortinget kan også ha tatt stilling til et miljøspørsmål, hvor de indirekte har samtykket gjennom den politikken som føres.¹⁴² I Klimadommen samtykket Stortinget til et åpningsvedtak av de aktuelle havområdene utvinningstillatelsen knytter seg til. Enkeltvedtaket om tildeling av utvinningstillatelser bygget på dette åpningsvedtaket.¹⁴³ Selv om Stortinget her ikke hadde samtykket direkte til enkeltvedtaket, var et indirekte samtykke gjennom politikken nok til at de hadde «tatt stilling» til de miljøspørsmål som reises gjennom vedtaket.¹⁴⁴

For det annet må Stortinget ha «tatt stilling» til et miljøspørsmål eller et miljøproblem. Et «miljøproblem» forstås som menneskelig aktiviteter som samlet eller enkeltstående kan påvirke eller påvirker miljøet negativt. Miljøproblemer som enda ikke eksisterer kan derfor bli tatt stilling til, etter en føre-var tilnærming. Et «miljøspørsmål» synes å gjelde de spørsmål rundt håndteringen av et foreliggende eller potensielt miljøproblem. På den bakgrunn kan en få inntrykk av at hensynet til miljø må vurderes ved vedtak for at Stortinget kan ha tatt stilling til miljøspørsmålet eller -problemet. Ved at man må ha «tatt stilling til et miljøproblem», kan

¹³⁷ Ibid. avsnitt 139.

¹³⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 139.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid. avsnitt 142.

¹⁴² Ibid. avsnitt 81

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.

Stortinget ikke ha tatt stilling hvor de kun har truffet aktive tiltak eller unnlater – de må også ha vurdert hensynet til miljøet.

Spørsmålet er på den bakgrunn om Stortinget ikke har «tatt stilling» hvor det foreligger et helt nytt miljøproblem og dermed ingen relevant lovgivning, hvor et eksisterende miljøproblem endres og/eller hvor Stortinget ikke har vurdert hvordan miljøproblemet skal håndteres i forhold til sine overordnede forpliktelser av § 112.

Det er klart at Stortinget ikke kan sies å ha tatt stilling ved nye miljøproblemer, hvor det ikke foreligger relevant lovgivning. Miljøproblemet er her ikke utredet eller regulert for å hindre at problemet kan bli alvorlig eller irreversibelt.

Det kan tenkes situasjoner hvor Stortinget har tatt stilling til et miljøproblem gjennom lov, og det er iverksatt andre tiltak for å avhjelpe et miljøproblem. Miljøet er imidlertid i stadig utvikling og underlagt menneskeskapt påvirkning. Miljøproblemer kan endre karakter fortløpende og vise seg å være av et større omfang enn man først la til grunn, ved eksempelvis ny kunnskap og informasjon om problemet.¹⁴⁵ De iverksatte tiltak og vedtak vil på den bakgrunn ikke lenger avhjelpe miljøproblemet. I slike situasjoner kan en tenke seg at miljøproblemet har endret karakter og omfang så mye at man må tale om et nytt miljøproblem Stortinget ikke har tatt stilling til. Formålet med § 112 om å avverge og hindre alvorlige skader på miljø og natur taler for en slik forståelse. Dersom tiltak ikke treffes for å avhjelpe et slikt endret miljøproblem, vil en uansett kunne tale om en tilsidesettelse av pliktene.¹⁴⁶ Dette underbygger forståelsen av at Stortinget ikke kan ha «tatt stilling til» alle eksisterende miljøproblemer.

Det kan også tenkes situasjoner hvor Stortinget har samtykket til et vedtak om inngrep som kan medføre miljøproblemer, slik som i Klimadommen, og dermed tatt stilling. Hvor det i ettertid viser det seg at vedtaket de har samtykket til har enormt store miljøkonsekvenser, for eksempel at problemet medfører fare for å utrydde en art. Er det *dette* Stortinget har samtykket til? De har samtykket til den konsekvensutredningen som er foretatt, og de miljøproblemer som har vist seg der. Dersom inngrepet fremtrer mer alvorlig enn det gjorde

¹⁴⁵ Holmøyvik, Eirik, «Grunnlovrealistane i Høgsterett», *Rettt24*, 23. desember 2020, <https://rett24.no/articles/grunnlovrealistane-i-hogsterett> (lest 17. februar 2021).

¹⁴⁶ Se avhandlingens punkt 4.4.

da Stortinget tok stilling, vil man nødvendigvis ikke kunne tolke det slik som at Stortinget har tatt stilling til dette miljøproblemet.

Det er usikkert om Stortinget har tatt stilling på områder hvor de har iverksatt tiltak uten å ha vurdert miljøproblemene ut fra sine forpliktelser i § 112. Det er klart at bestemmelsen hjemler en plikt til å iverksette tiltak som på adekvat og nødvendig måte sikrer miljøverdiene av første ledd. Forpliktelsene legger dermed føringer for hvilke vedtak som skal iverksettes. Stortinget har imidlertid en stor skjønnsfrihet knyttet til hvilke tiltak de iverksetter, og således innholdet i plikten. Det fremheves imidlertid i forarbeidene at man «[...] ved utforming av slik lovgivning skulle stå mer eller mindre fritt i forhold til påbudet i Grunnloven § 110b, første ledd, er imidlertid i strid med ordlyden og formålet med bestemmelsen.»¹⁴⁷ Dette taler for at Grunnloven må ha betydning ved utforming av blant annet den lov som iverksettes etter tredje ledd. Konsekvensene av at Stortinget ikke vurderer sine forpliktelser opp mot hvilket tiltak som skal iverksettes, kan være at lov strider mot § 112. Likevel kan en ikke hevde at Stortinget ikke har tatt stilling hvor de har iverksatt adekvate og nødvendige tiltak som svarer til forpliktelsene av tredje ledd, selv om de ikke har vurdert sine forpliktelser etter første, jf. tredje ledd opp mot miljøproblemet.

Drøftelsen ovenfor viser at hva Stortinget har og ikke har tatt stilling til, vil være svært vanskelig å anvende i praksis. Det kan likevel synes som at de områder hvor Stortinget ikke har tatt stilling har et større omfang, enn det man først oppfattet etter å ha lest Klimadommen. Spørsmålet er videre hvilke type vedtak som medfører at § 112 kan prøves med og uten terskel.

4.2.2 Ulike vedtak

Ved lovvedtak, stortingsvedtak og vedtak Stortinget direkte eller indirekte har samtykket til, vil § 112 kunne prøves med terskelen «grovt tilsidesatt». På lovtomme områder, hvor det ikke foreligger lovreguleringer eller andre stortingsvedtak, kan bestemmelsen prøves uten terskel, som en ren rettighetsbestemmelse. Grunnloven § 112 kan også fungere som en tolkningsfaktor, hvor ordinær lov må tolkes innskrenkende for å oppnå harmoni. Bestemmelsen fungerer på slike områder som et prinsipp, og ikke en rettighetsbestemmelse som kan prøves med eller uten terskel.

¹⁴⁷ Dok. 16 (2011-2012) s. 244.

Ved forvaltningsvedtak fattet uten Stortingets involvering synes adgangen til domstolsprøving å være høyere.¹⁴⁸ På slike områder kan domstolene prøve om forvaltningen har anvendt § 112 som pliktig hensyn. Domstolene kan dermed prøve gyldigheten av et forvaltningsvedtak ved å se på om § 112 er anvendt som et relevant og pliktig hensyn.¹⁴⁹ At Stortinget ikke skal ha vært «involvert» i forvaltningsvedtaket, synes å stille krav til at Stortinget ikke må ha behandlet den konkrete saken. Dette vil gjelde for de fleste forvaltningsvedtak. «Involvert i» vil dermed skille seg fra «tatt stilling til». Et forvaltningsvedtak vil bygge på lov vedtatt av Stortinget, og Stortinget må sies å ha «tatt stilling» på slike områder.

I Klimadommen var den avgjørende bakgrunnen for enkeltvedtaket om utvinningstillatelse, Stortingets samtykke gjennom politikken. Stortinget kan på den bakgrunn sies å ha behandlet den konkrete saken gjennom at de fattet vedtak om åpning av de samme havområdene som enkeltvedtaket knyttet seg til. Annerledes kan det stille seg hvor et enkeltvedtak ikke som avgjørende premiss bygger på et vedtak Stortinget har samtykket til.

Hvor Stortinget har «tatt stilling» og hvor de har vært «involvert» i et forvaltningsvedtak, må forstås ulikt. Dette ettersom forvaltningsvedtak bygger på lov hvor Stortinget da har «tatt stilling». Høyesterett har på dette området vært upresis, og det kan oppstå flere tvisttilfeller rundt hva Stortinget for det første har tatt stilling til og ikke, og spørsmål om Stortinget har vært involvert eller ikke.

4.3 Miljøproblemer Stortinget har «tatt stilling» til

4.3.1 Bestemmelser som direktiv for Stortingets tiltaksplikt etter tredje ledd

Det er på det rene at Grl. § 112 hjemler en plikt til å iverksette tiltak som er egnet til å sikre at «grunnsetningene» i første ledd oppfylles. Utgangspunktet er at myndighetene selv avgjør hvilke tiltak som skal iverksettes etter tredje ledd, og derfor også innholdet i plikten.¹⁵⁰ Bestemmelsens første ledd skal imidlertid fungere som et direktiv for Stortinget ved tiltak fattet etter tredje ledd. Spørsmålet som reises er hvilken betydning § 112 har som direktiv for Stortingets plikt til å iverksette tiltak.

¹⁴⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 145, Holmøyvik, Eirik, «Grunnlovrealistane i Høgsterett», *Rettt24*, 23. desember 2020, <https://rett24.no/articles/grunnlovrealistane-i-hogsterett> (lest 17. februar 2021).

¹⁴⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 145.

¹⁵⁰ Ibid. avsnitt 139

Forarbeidene til § 110 b anvendte begrepet «retningslinje» om dens funksjon for lovgivende makt.¹⁵¹ En «retningslinje» forstås som en overordnet rettesnor som gir veiledning for hvordan noe skal eller kan anvendes eller utøves i praksis, uten at den nødvendigvis er rettslig bindende. Et «direktiv» forstås som noe mer skarpere enn en retningslinje.

Forarbeidene til GrL § 110 om retten til arbeid, viste til at det under stortingsdebatten ble uttalt at bestemmelsen skulle fungere som et direktiv.¹⁵² Dette måtte innebære at statens myndigheter «[...] skal følge en politikk som til enhver tid tar sikte på og holder seg for øye [...]» at samfunnsmedlemmene skal ha mulighet til å skaffe seg arbeid.¹⁵³ Et direktiv forstås på den bakgrunn som en bestemmelse som oppstiller et mål som myndighetene skal søke å imøtekomme gjennom sin politikk, selv om den ikke er rettslig bindende.

Første ledd vil som direktiv gi veiledning for hvilke tiltak som er tilstrekkelige til å oppfylle plikten i tredje ledd, og dermed innholdet i plikten. Denne forståelsen kan leses ut av tredje ledds ordlyd, ved at plikten skal sikre de «grunnsetninger» av første ledd. Selv om første ledd som «direktiv» ikke kan forstås rettslig bindende i seg selv, vil oppfyllelsen av den være avgjørende for om Stortinget har oppfylt sin plikt. Den vil altså ha betydning for om plikten er grovt tilsidesatt, noe som vil drøftes i avhandlingens punkt 4.4. Første ledd vil for det første ha betydning for hvilke lover og andre vedtak Stortinget bør og må vedta for å ikke ha grovt tilsidesatt plikten. I tillegg vil den understreke at miljøhensyn skal tas hvor Stortinget fatter vedtak etter tredje ledd.

Direktivet står i vår høyeste rettskilde, Grunnloven. Borgerne har tillitt til at den politikk som til enhver tid styrer, er i overenstemmelse med og ikke undergraver de overordnede normer i Grunnloven. Likevel reises spørsmålet om hvordan en kan vite at miljøhensynene er hensyntatt gjennom vedtak fattet etter tredje ledd. Dersom det er usikkerhet rundt hvorvidt Stortinget grovt har tilsidesatt plikten, vil domstolene kunne behandle spørsmålet. Terskelen for å sette til side vedtak som strider mot direktivet er imidlertid svært høy.¹⁵⁴

Handlingsrommet og skjønnsfrihet er følgelig svært stort på dette området. Direktivet kan på den bakgrunn sies å kun være veiledende for den politikk som drives gjennom § 112 tredje

¹⁵¹ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 6.

¹⁵² Innst. S. nr. 220 (1954) s. 2, Dok. 16 (2011-2012) s. 228.

¹⁵³ Innst. S. nr. 220 (1954) s. 2, Dok. 16 (2011-2012) s. 228.

¹⁵⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 142.

ledd. Direktivet kan imidlertid få rettslig betydning dersom plikten, og dermed direktivet, blir «grovt tilsidesatt».

4.3.2 Grunnloven § 112 som tolkningsmoment og pliktig hensyn ved forvaltningsvedtak

4.3.2.1 Ved lovtolkning

Spørsmålet er hvilken betydning bestemmelsen har for forvaltningens lovtolkning.

Høyesterett har tidligere anvendt § 110 b som tolkningsmoment, selv om det er usikkert hvor tungtveiende dette bidraget har vært.¹⁵⁵

I en sak for Høyesterett var spørsmålet om et vedtak om avslag på søknad om utslippstillatelse til et pukkverk var gyldig.¹⁵⁶ Begrunnelsen for vedtaket var at en eventuell tillatelse ville føre med seg trivselsreducerende trafikkstøy og forurensning i et boligområde.¹⁵⁷ Det ble på den bakgrunn anført av ankende part at hensynet til trivselsreducerende trafikkstøy ikke kunne anvendes som hovedbegrunnelse for avslag, jf. lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven – forurl.) § 11.¹⁵⁸ Anførselen ble begrunnet i at forurensning fra transport ikke reguleres av forurensningsloven, jf. § 5.¹⁵⁹ Høyesterett kom imidlertid til at hensynet til å unngå trafikkforurensning er «[...] en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene – jf det prinsipp som nå er nedfelt i grunnloven § 110 b – og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta.»¹⁶⁰ På den bakgrunn ble det understreket at også andre miljøulempere vil kunne tillegges avgjørende vekt som avslagsgrunn etter forurensningsloven § 11, og ikke bare de forurensningsmessige ulempene.¹⁶¹ Høyesterett tolker her forurensningsloven § 11 utvidende, ved at også andre miljøulempere enn de forurensningsmessige ulempene vil kunne tillegges avgjørende vekt i en

¹⁵⁵ Bugge (2019a) s. 172.

¹⁵⁶ Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk).

¹⁵⁷ Ibid. s. 529

¹⁵⁸ Ibid. s. 530

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid. s. 535

¹⁶¹ Ibid.

avveining, med grunnlag i § 110 b.¹⁶² Dommen viser hvilken betydning § 112 vil kunne ha som moment ved tolkning av ordinær lovgivning.

Det ble stadfestet i Rt. 1993 s. 321 at Grl. § 110 b kunne ha relevans som rettskilde ved tolkning av grunnlovsbestemmelser.¹⁶³ Saken gjaldt tilkjennelse av erstatning for ekspropriasjon etter Grl. § 105, som følge av at et naturområde ble fredet.¹⁶⁴ Det ble ikke tilkjent erstatning på dette grunnlag. Høyesterett kom med en bemerkning om at § 110 b «[...] står plassert i vår høyeste rettskilde som uttrykk for hvilken betydning et godt natur- og livsmiljø tillegges, noe som neppe kan være uten betydning ved erstatningsvurderingen.»¹⁶⁵ Det ble imidlertid ikke tilkjent erstatning på dette grunnlag, og dermed ble ikke § 110 b anvendt som et moment i en erstatningsvurdering. Likevel viste Høyesterett her at bestemmelsen har betydning for en erstatningsvurdering ved ekspropriasjon ut fra naturhensyn.

Når det gjelder tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97 er terskelen vern mot «klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning».¹⁶⁶ Grl. § 112 vil her kunne trekke i retning av at «[...] loven bør godtas hvis den bidrar til å oppfylle rettighetene i bestemmelsen og dermed også støtter opp under statens ansvar for å forvalte natur og miljø på en bærekraftig måte.»¹⁶⁷ Bestemmelsen kan i så måte være støtte for at det ikke er «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning hvor loven ivaretar de miljøhensyn som springer ut av bestemmelsen, eller støtte for at det er slik tilbakevirkning hvor loven ikke ivaretar miljøhensynene.

Bestemmelsen vil således ha betydning hvor forvaltningen foretar lov- og grunnlovstolkning. Hvor innholdet i en lovbestemmelse fremgår uklart vil § 112 kunne «[...] trekke i retning av den tolkning som i størst grad bidrar til at rettighetene oppfylles og miljøhensynet ivaretas.»¹⁶⁸ Bestemmelsen kan på den bakgrunn bidra til at enkelte lovbestemmelser må

¹⁶² Bugge (2019a) s. 156.

¹⁶³ Fleischer (1999) s. 58.

¹⁶⁴ Rt. 1993 s. 321.

¹⁶⁵ Ibid. s. 325.

¹⁶⁶ Bl.a. Rt. 1996 s. 1415 (Borthen).

¹⁶⁷ Bugge (2019a) s. 172-173.

¹⁶⁸ Ibid. s. 172.

tolkes innskrenkende eller utvidende for å sikre de grunnlovfestede verdier i § 112. Den vil dessuten kunne bidra til å avklare eller presisere innholdet i andre bestemmelser.

På dette punkt vil bestemmelsen fungere som en prinsippbestemmelse som legger føringer på myndighetsutøvelsen. Klimadommen har ikke gått lengere i å gi bestemmelsen betydning som tolkningsmoment, enn det som tidligere var tillagt § 110 b.

4.3.2.2 Ved skjønnsutøvelsen

Spørsmålet er videre hvilken betydning § 112 har ved utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Der hvor Stortinget har tatt stilling, men ikke vært involvert i en konkret sak, vil § 112 ha relevans som pliktig hensyn.¹⁶⁹ Et «pliktig hensyn» forstås som et hensyn som skal ha relevans og vekt ved en rettsanvendelse. Selv om utgangspunktet er at forvaltningen selv avgjør hvilke tiltak som skal iverksettes etter tredje ledd, skal de miljøhensyn som springer ut av bestemmelsen ha relevans ved skjønnsutøvelsen og vektlegges i en avveining. Dette gjelder når det treffes vedtak som kan ha negative konsekvenser for miljøet, uavhengig av lovområde.¹⁷⁰

Miljøhensynenes relevans og vekt

Forståelsen av begrepet «pliktig hensyn» underbygger integrasjonsprinsippet. Prinsippet innebærer at miljøhensyn skal tas og vektlegges når det treffes vedtak som kan ha negative konsekvenser for miljøet, uavhengig av lovområde.¹⁷¹ Det følger og av Rt. 1993 s. 528 at Grl. § 110 b fungerte som et overordnet miljøhensyn som skulle innarbeides i beslutningsprosessene.¹⁷² Bestemmelsens vesentlige betydning på tvers av forvaltningssektorene er også videreført i rettspraksis.¹⁷³ På den bakgrunn stiller § 112 krav til at forvaltningen skal foreta sektorovergrepene vurderinger, med utgangspunkt i de miljøhensyn bestemmelsen oppstiller.

Det knytter seg spørsmål til hvilken vekt miljøhensyn som pliktig hensyn har eller skal ha ved skjønnsutøvelse. Plikten til å anvende og vektlegge hensynene til miljø og natur innebærer

¹⁶⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 145.

¹⁷⁰ Bugge (2019a) s. 172

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Rt. 1993 s. 528 på side 535 (Lunner Pukkverk).

¹⁷³ Rt. 2005 s. 469 avsnitt 46.

ikke at hensynene skal måtte ha avgjørende vekt ved skjønnsutøvelsen. En utøvelse av skjønn innebærer en avveining av ulike hensyn, hvis vekt avgjøres i den enkelte sak.¹⁷⁴ Andre tungtveiende hensyn kan dermed gå foran. En kan dermed ikke tale om en generell plikt til å vektlegge miljøhensyn tyngre enn andre hensyn.

Miljøhensyn kan likevel tillegges avgjørende vekt. I en sak for Høyesterett ble det understreket at § 110 b ga uttrykk for overordnede miljøhensyn som kunne tillegges avgjørende vekt, selv om inngrepshjemmelen og loven som sådan ikke ga uttrykk for at hensynet til trafikkforurensning var et moment som kunne tillegges i skjønnsutøvelsen.¹⁷⁵ Dommen viser også bestemmelsens sektorovergripende funksjon.

Selv om det ikke påligger forvaltningen en plikt til å legge avgjørende vekt på miljøhensyn, kan det tenkes situasjoner hvor hensynene i § 112 må vektlegges tungt og med avgjørende vekt. Hvor vedtak har så store miljømessige konsekvenser at en taler om irreversibel skade på miljøet, vil bestemmelsen måtte vektlegges tungt for å ikke undergrave bestemmelsens formål om å verne miljø og natur. I tilknytning integrasjonsprinsippet har det blitt understreket at miljøhensyn «[...] kan gis avgjørende vekt hvis de mulige miljøkonsekvensene er tilstrekkelige alvorlige.»¹⁷⁶ Hvor andre tungtveiende hensyn ikke foreligger, vil følgelig bestemmelsens formål tale for at miljøhensynene må veie tungt, og kanskje med avgjørende vekt.

Hensynet til etterslekten innebærer at miljøhensyn må tas ut fra et fremtidsrettet perspektiv. Dermed kan hensynet underbygge hvilken vekt de andre miljøhensynene skal ha i en avveining. Som et eksempel kan ivaretagelsen av andre hensyn fremstå viktigere ved et vedtak enn miljøhensyn hvor miljøet anses «sunt nok» og dermed ikke gjør seg gjeldende med full kraft. Hensynet til etterslekten kan imidlertid tenkes å fremheve at miljøet ikke vil anses helsebringende i fremtiden dersom vedtaket iverksettes. Hensynene kan dermed tolkes slik at de sammen må ha utslagsgivende vekt i avveiningen.

På spesielle rettsområder

Det reiser seg likevel et spørsmål om hvilken verdi bestemmelsen har som pliktig hensyn,

¹⁷⁴ Bugge (2019a) s. 155.

¹⁷⁵ Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk)

¹⁷⁶ Bugge (2019a) s. 156.

ettersom inngrepslovgivning ofte hjemler miljøbestemmelser, særlig på forvaltningsrettens område. Naturmangfoldloven er en sektorovergripende lov, som medfører at hensynet til naturmangfoldet skal tas og vektlegges på tvers av sektorer. Vedtak med konsekvenser for naturmangfoldet vil måtte benytte nml. §§ 8-12 retningsgivende.¹⁷⁷

Dersom en for eksempel skal fatte et vedtak om uttak av vilt, må dette gjøres etter reglene i lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven – viltl.). Etter viltl. § 1 første ledd skal viltet og viltets leveområder «forvaltes i samsvar med naturmangfoldloven og slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares.» Bestemmelsens ordlyd overlapper med den som følger av § 112 første ledd om naturmangfold og produksjonsevne. Formålsparagrafen fungerer som et pliktig hensyn ved uttak av vilt, uten at § 112 gir hensynene tyngre vekt. Det må fortsatt foreligge en avveining mellom ulike hensyn.

Bestemmelsen har i så måte særlig betydning for lovgivning som ikke uttrykkelig hjemler miljøhensyn.¹⁷⁸ Et eksempel kan være lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven – enl.). Energiloven henviser hverken til miljøhensyn i formålsparagraf 1-2 eller andre bestemmelser. Likevel skal naturmangfoldlovens prinsipper legges til grunn som pliktig hensyn i vurderingen dersom inngrep etter loven har konsekvenser for naturmangfoldet.¹⁷⁹ Hvor inngrep eller vedtak etter energiloven imidlertid ikke har konsekvenser for naturmangfoldet, men for eksempel for et helsebringende miljø, vil § 112 fungere som et pliktig hensyn som skal tas.

Grunnlovsbestemmelsen synes dermed å være videre enn miljøbestemmelser i ordinær lovgivning. Naturmangfoldloven gjelder for eksempel kun hvor det er risiko for at naturmangfoldet rammes. Grunnloven § 112, på sin side omfatter hensynet til naturmangfold, naturens produksjonsevne, et sunt miljø og etterslekten. En kan dermed si at bestemmelsen som overordnet grunnlovsbestemmelse favner videre og har større gjennomslagskraft enn ordinær lovgivning. Forarbeidene til § 110 b understreker at miljøhensyn først og fremst skal

¹⁷⁷ Bugge (2019a) s. 155.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Naturmangfoldloven § 7, Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378.

integreres gjennom ordinær lovgivning.¹⁸⁰ Likevel vil § 112 kreve at forvaltningen skal foreta sektorovergripende vurderinger om miljøhensyn på områder hvor loven ikke er tilstrekkelig.

Kravet til sektorovergripende vurderinger og bestemmelsens rettslige betydning

Det er på det rene at det foreligger en plikt til å treffe vedtak som sikrer miljø og natur etter tredje ledd. I tillegg stiller bestemmelsen som pliktig hensyn et krav til at miljøhensyn skal tas og vektlegges hvor forvaltningsvedtak kan ha miljøkonsekvenser og ordinær lovgivning ikke tar tilstrekkelig miljøhensyn. Bestemmelsen forplikter dermed forvaltningen til å foreta sektorovergripende vurderinger.

Domstolene skal som utgangspunkt være tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens skjønn.¹⁸¹ Dermed må domstolene være avholdne ved spørsmål om hvordan § 112 er vektlagt og avveid. Det synes likevel klart at domstolene kan prøve gyldigheten til en forskrift eller andre forvaltningsvedtak, ut fra plikten til å ta og vektlegge miljøhensynene i § 112. En slik forståelse synes å basere seg på § 112 som en prinsippbestemmelse som legger føringer på myndighetsutøvelsen, og i visse tilfeller kan sensurere forvaltningsvedtak gjennom domstolsbehandling. Ved at forvaltningen ved miljøfiendtlige vedtak skal anvende § 112 som et pliktig hensyn, kan Klimadommen dermed tenkes som et argument for å tillegge miljøhensyn større gjennomslagskraft enn hensynene har i dag.¹⁸²

Likevel vil bestemmelsen på de fleste områder anses overflødig. På områder som hjemler miljøhensyn vil bestemmelsen ha liten verdi som pliktig hensyn. På den annen side favner § 112 videre enn de fleste ordinære lover og lovbestemmelser om miljøhensyn. Bestemmelsen fungerer her litt som en overordnet bestemmelse som sikrer at miljøhensyn skal tas, selv om dette ikke fremgår av relevant lov.

4.4 «Grovt tilsidesatt»

I de tilfeller Stortinget har misbrukt sitt skjønn etter tredje ledd, får § 112 anvendelse som en «tryggingsventil».¹⁸³ Dette innebærer at bestemmelsen stiller minstekrav til de vedtak og

¹⁸⁰ Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 6.

¹⁸¹ Smith (2017) s. 271.

¹⁸² Holmøyvik, Eirik, «Grunnlovrealistane i Høgsterett», *Rettt24*, 23. desember 2020, <https://rett24.no/articles/grunnlovrealistane-i-hogsterett> (lest 17. februar 2021).

¹⁸³ HR-2020-2472-P avsnitt 142.

tiltak fattet av Stortinget på miljøområdet.¹⁸⁴ Det reiser seg spørsmål om hvordan et slikt sikkerhetsnett fungerer, hvor terskelen for å tilsidesette vedtak går og om et sikkerhetsnett vil ha noen reell rettslig betydning som «rettslig skranke», som etter forarbeidene er formålet med bestemmelsen.

En bestemmelse med funksjon som «tryggingsventil», eller sikkerhetsnett, forstås som at den ikke kommer til anvendelse uten at en høy terskel er oppnådd. Den er ikke ment å favne om «dagligdagse» situasjoner, men heller forhold av ekstraordinær karakter.¹⁸⁵ Et sikkerhetsnett synes å ha til formål å hindre at uopprettelig og alvorlig skade skjer, gjennom å blant annet sikre at slike situasjoner ikke faller gjennom «hull» i lovgivningen. Dette kan for eksempel tenkes hvor den aktuelle inngrepsloven ikke hjemler et tilstrekkelig nivå av miljø- og naturvern.¹⁸⁶ Vedtak om inngrep etter slik lov, kan føre med seg store negative konsekvenser for miljø og natur. Det er i slike situasjoner og på slike områder et sikkerhetsnett får sin rettslige betydning.

Et sikkerhetsnett vil videre åpne for domstolskontroll av Stortinget vedtak og tiltak i særlige tilfeller, til tross for deres utgangspunkt om tilbakeholdenhet. Bestemmelsen vil som sikkerhetsnett forstås som en rettighetsbestemmelse, med rettigheter som kan håndheves for domstolene i særlige tilfeller.

4.4.1 Terskelen

Vurderingsgrunnlaget for om Stortinget «grovt» har forsømt sine plikter er GrL § 112 tredje ledd, jf. første ledd. «Grovt» taler om en høy terskel, noe som understrekes i Klimadommen.¹⁸⁷ Høyesterett tar ikke stilling til vurderingsmomentene for om terskelen er oppnådd.

Det følger av grunnlovens forarbeider at tiltakene som skal iverksettes etter bestemmelsen skal være «[...] adekvate og nødvendige for å sikre miljøet.»¹⁸⁸ «Adekvate tiltak» kan forstås som tiltak egnet til å oppfylle formålet, verdiene eller forpliktelsene etter første ledd. En kan

¹⁸⁴ Ibid. avsnitt 131

¹⁸⁵ Smith (2017) s. 159-160.

¹⁸⁶ Smith (2019) s. 159.

¹⁸⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 142.

¹⁸⁸ Dok. 16 (2011-2012) s. 245.

på den bakgrunn si at tiltaket må kunne oppfylle bestemmelsens formål om å sikre verdiene i første ledd. «Nødvendige tiltak» kan på sin side forstås som at tiltaket må være påkrevet eller avgjørende for å oppfylle formålet med bestemmelsen. Dette gir likevel myndighetene skjønnsfrihet med hensyn til hvilke tiltak som skal iverksettes og når de skal iverksettes, men bestemmelsen innebærer likevel begrensninger.

Terskelen «grovt tilsidesatt» kan synes å sammenfalle med terskelen oppstilt iblant annet Borthen-dommen.¹⁸⁹ Saken gjaldt spørsmålet om trygderettigheters vern mot reduksjon eller bortfall ved lovendring etter Grl. § 97. Høyesterett oppstilte her en høy terskel om at tilbakevirkningen må være «klart urimelig eller urettferdig» for at den aktuelle lovendringen strider mot § 97.¹⁹⁰ Terskelen har blitt videreført blant annet ved Rt. 1993 s. 1345.

Avveiningen for om terskelen er oppnådd eller ikke, skal blant annet bero på «[...] hvilke rettigheter og posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventinger, om inngrepet er plutselig eller betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt.»¹⁹¹ Høyesterett har aldri kommet frem til at denne høye terskelen har vært oppnådd, og at en lovbestemmelse på dette grunnlag må settes til side som grunnlovsstridig.¹⁹² Høyesterett følger i Klimadommen dermed sin tidligere tilnærming ved å sette en høy terskel på områder hvor Stortinget har stor skjønnsfrihet. Dette sammenfaller med forståelsen av at domstolene skal være svært tilbakeholdne ved å sette til side vedtak fattet av Stortinget.

I Klimadommen kom Høyesterett til at Stortinget ikke hadde tilsidesatt sine plikter «grovt».¹⁹³ Det ble herunder vist til at Stortinget blant annet har vedtatt klimaloven, som fastsetter mål for reduksjon av klimagassutslipp, og at Stortinget og regjeringen i den forbindelse har iverksatt og planlagt tiltak for å nå disse målene.¹⁹⁴ Loven gir kun uttrykk for målsetninger, og er ikke rettslig bindende. Klimaloven knytter seg heller ikke direkte til de andre miljøskader en utvinningstillatelse kan innebære, annet enn klimagassutslipp. Den påpekes også at mulige utslipp som følge av vedtaket om utvinningstillatelser, først vil komme langt

¹⁸⁹ Rt. 1996 s. 1415 (Borthen).

¹⁹⁰ Ibid. s. 1430

¹⁹¹ Ibid. s. 1430

¹⁹² Smith (2017) s. 106.

¹⁹³ HR-2020-2472-P avsnitt 157 flg.

¹⁹⁴ Ibid. avsnitt 163

frem i tid.¹⁹⁵ Høyesterett viser imidlertid ikke til hvilke konkrete tiltak som er iverksatt, eller skal iverksettes. Det synes derfor som om Høyesterett sier at både iverksatte og planlagte tiltak kan være nok for at tiltaksplikten er oppfylt, i hvert fall at den ikke «grovt» er tilsidesatt. Et godt natur- og miljøvern er imidlertid forutsatt av at det foreligger konkrete natur- og miljøbevarende tiltak.¹⁹⁶

Det synes derfor som om vurderingen om plikten er grovt tilsidesatt beror på en helhetsvurdering av de ulike iverksatte og planlagte tiltakene og politikk vedtatt av Stortinget. En vurderer derfor ikke effektene et enkelt tiltak eller unnlattelse kan ha. Det synes som om vurderinger baseres på om den skadelige aktiviteten er avhjulpet på annen måte enn bare gjennom konkrete vedtak.

4.4.2 Unnlattelser

En grov forsømmelse av pliktene kan tenkes å foreligge hvor det eksisterer, eller er en risiko for, alvorlige og store miljøødeleggelser – og det ikke er iverksatt tiltak for å bedre dem. Det understrekes i forarbeidene at myndighetene ikke kan «[...] være passive vitner til større miljøødeleggelser, men må iverksette tiltak som kan bidra til å sikre et sunt miljø for nåtidige og fremtidige generasjoner.»¹⁹⁷ Et eksempel kan være hvor en art er i ferd med å bli utryddet uten at Stortinget har fattet konkrete tiltak for bevaring av arten.

4.4.3 Tiltak som har negative effekter

Tiltakene må på adekvat og nødvendig måte svare til de forpliktelsene en har etter bestemmelsen. Ethvert iverksatt tiltak kan dermed ikke være nok til å oppfylle plikten. Stortinget kan dermed ha grovt tilsidesatt sine plikter, hvor det er fattet og iverksatt aktive tiltak. En må ved vurderingen se hen til hvilken virkning tiltakene har på det foreliggende miljøproblemet. Tiltak og vedtak som ikke er tilstrekkelig til å hindre eller avhjelpe den irreversible eller alvorlige skaden som foreligger, vil ikke kunne oppfylle formålet bak bestemmelsen om å sikre miljø og natur og dermed heller ikke tiltaksplikten.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Boe, Erik Magnus, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Juridika Innsikt*, 22. januar 2021, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (lest 17. februar 2021).

¹⁹⁷ Dok. 16 (2011-2012) s. 246.

Det følger videre en negativ plikt til å avstå fra tiltak som bryter med tredje ledd, jf. første ledd.¹⁹⁸ Dette innebærer at vedtak som har store miljømessige konsekvenser ikke kan vedtas, og i tilfeller hvor det fattes slike vedtak kan det innebære at Stortinget grovt har forsømt sine plikter.

4.4.4 Risikovurderingen

I tilfeller hvor det kun foreligger en risiko for alvorlig miljøskade, kan en fortsatt si at det ikke er iverksatt adekvate og nødvendige tiltak for å avhjelpe den potensielle miljøskaden?

Etter Klimadommen synes det som at manglende konkrete tiltak, sammenholdt med en risiko for fremtidige miljøødeleggelser, ikke er nok til at Stortinget grovt kan ha tilsidesatt sine plikter.¹⁹⁹ Høyesteretts begrunnelse undergraver på dette punkt hensynet til etterslekten. Dersom hensynet til etterslekten skal ivaretas, må dette gjøres ut fra en langsiktig betraktning hvor risiko for miljøskade i fremtiden er høyst sentral. Høyesteretts perspektiv oppleves her svært lite fremtidsrettet, ved at konsekvensene av potensielle, alvorlige miljøskader skyves frem i tid. Det synes som at Høyesterett lar det være opp til etterslekten å iverksette adekvate og nødvendige tiltak – når den tid kommer. Konsekvensene av et slikt perspektiv kan være at miljøskader som nå kan avverges, kan bli irreversible og umulige å stoppe i fremtiden. Det synes lettere å skulle avverge vedtak som skader naturen ut fra en føre-var tilnærming, enn å avbryte allerede iverksatte vedtak, som kanskje allerede har medført skader på naturen.

Tiltaksplikten etter tredje ledd har første ledd som vurderingsmoment. En «grov tilsidesettelse» av pliktene knytter seg dermed også til en tilsidesettelse av pliktene de har for fremtidige generasjoner. Ut fra en slik forståelse synes det som at Stortinget kan ha neglisjert sine plikter og misbrukt sitt skjønn hvor inngrep iverksatt av de selv, gjennom deres politikk, har en risiko for alvorlige miljøskader. Plikten bør dermed utløses allerede her, slik at en kan vurdere om Stortinget har misbrukt sitt skjønn hvor det ikke er iverksatt tiltak for å avverge potensielle miljøkatastrofer.

4.4.5 Vurderinger

Tiltak som gjøres for å hindre og begrense negative effekter av økonomisk virksomhet som tillates av myndighetene, vil sørge for at plikten oppfylles. Det avgjørende vil være om

¹⁹⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 143.

¹⁹⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 163.

Stortinget tilstrekkelig har forsøkt å avhjelpe eller hindre de alvorlige miljøskader gjennom tiltak og unnlater, og dermed har gjort det de kan for å oppfylle forpliktelsen etter tredje ledd, jf. første ledd.²⁰⁰

Etter Klimadommen har Stortinget et vidt handlingsrom og skjønn tilknyttet plikten. En slik forståelse er i tråd med demokratihensynet og domstolenes utgangspunkt om tilbakeholdenhet hvor Stortinget har fattet vedtak og tiltak. På miljøområdet vil imidlertid et slikt vidt spillerom kunne ha store konsekvenser. Hvor Stortinget har fattet vedtak om å for eksempel trekke Norge ut av Parisavtalen eller åpne for fritt uttak av ulv gjennom lovendring, vil dette tillates med mindre slike handlinger anses som at Stortinget har overskredet terskelen.

Vurderingsmomentene for dette er uklare. Stortinget har vedtatt § 112 som den står nå, og på den bakgrunn støttet Menneskerettighetsutvalgets uttalelse om at bestemmelsen skal fungere som en skranke for Stortinget.²⁰¹ Hvor handlingsrommet og skjønnsfriheten er så stor som her, vil Stortinget i praksis sette grensene for seg selv gjennom å avgjøre innholdet i plikten. Grunnlovsbestemmelsen vil på dette området kun ha rettslig funksjon hvor det er tale om at Stortinget har misbrukt sitt skjønn, noe det foreligger en høy terskel for å konstatere.

Borgarting lagmannsrett kom frem til at bestemmelsen er en menneskerettighet som gir individuelle rettigheter, men med en høy terskel. Det reiser seg spørsmål om hva de ulike resultatene innebærer, og om det således er noen forskjell mellom Høyesteretts resultat og Borgarting lagmannsretts resultat. Den prosessuelle forskjellen knytter seg til domstolsprøving. En menneskerettighet kan påberopes direkte for domstolene, selv med en høy terskel for å overprøve Stortingets skjønn.²⁰² Det stilles ingen krav til at lovgiver ikke må ha tatt stilling, eller at bestemmelsen som sikkerhetsventil fungerer som en rettighetsbestemmelse, slik som ved funnet om en «mellomløsning». Bestemmelsen i mellomstilling synes primært å fungere som sensur i forhold til forvaltningsvedtak og som tolkningsmoment på områder hvor Stortinget har tatt stilling, på grunnlag av denne svært

²⁰⁰ Bugge (2019a) s. 170.

²⁰¹ Dok. 16 (2011-2012) s. 245.

²⁰² LB-2018-60499 2.3.

høye terskelen. Statens myndigheter har dermed, ved bestemmelsen i en mellomstilling, større skjønnsfrihet knyttet til innholdet i plikten, enn ved en ren menneskerettighetsbestemmelse.²⁰³

Det er på det rene at Stortinget har en plikt til å fatte adekvate og nødvendige tiltak for å sikre en akseptabel miljøkvalitet. Konsekvensene av den høye terskelen er at det skal mer til for å prøve om plikten er brutt. Stortinget har imidlertid fortsatt en plikt.

4.5 Miljøproblemer Stortinget ikke har «tatt stilling» til

Hvor Stortinget ikke har tatt stilling til et miljøproblem gjennom lov eller andre vedtak, vil grunnlovens miljøbestemmelse kunne anvendes direkte for domstolene.²⁰⁴ På slike områder og i slike situasjoner fungerer § 112 som en rettighetsbestemmelse, som gir enhver rettighet til et sunt og bærekraftig miljø. Manglende gjennomføring av rettighetene gjennom tredje ledd vil dermed ha rettslige konsekvenser, ved at domstolene kan prøve om rettighetene er brutt.²⁰⁵ Domstolene kan her realitetsbehandle saken.

I kraft av å være en rettighetsbestemmelse på slike områder, vil § 112 kunne begrense statens myndigheter ved miljøspørsmål og -problemer Stortinget enda ikke har tatt stilling til. Bestemmelsen vil være som et krav til statens myndigheter om å treffe tiltak, ved å utøve myndighet i form av blant annet lovgivning for å hindre at rettighetene brytes.

Grunnloven § 112 vil bare i begrenset grad fungere som en rettighetsbestemmelse, ettersom det er få «lovtomme rom» eller områder Stortinget på annen måte har tatt stilling til et miljøproblem. Likevel vil bestemmelsen kunne få stor betydning, ved at miljøet er i stadig endring.²⁰⁶ Det kan tenkes at det bare blir flere og mer komplekse miljøproblemer som viser seg i fremtiden, som Stortinget ikke har klart å forutberegne gjennom sin lovgivning eller andre vedtak. På slike områder ved nye miljøproblemer vil § 112 komme inn med full gjennomslagskraft, som et krav til myndighetene om å sikre at slike nye tilfeller reguleres gjennom lov. Hvor dette ikke er gjort, vil bestemmelsen kunne begrense myndighetsutøvelsen ved domstolskontroll.

²⁰³ Boe, Erik Magnus, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Juridika Innsikt*, 22. januar 2021, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (lest 17. februar 2021).

²⁰⁴ HR-2020-2472-P avsnitt 139, Innst. S. nr. 163 (1991-1992) s. 6.

²⁰⁵ Thengs (2017) s. 45.

²⁰⁶ Se avhandlingens punkt 4.2.1.

4.6 Andre måter § 112 kan begrense myndighetsutøvelse

En grunnlovsbestemmelse vil gå foran ordinær lov ved motstrid, som følge av lex superior-prinsippet.²⁰⁷ Prinsippet innebærer at lov av høyere rang går foran lov av lavere rang ved motstrid.²⁰⁸ Det er klart at Grunnloven er lov av høyeste rang. En grunnlovsbestemmelse kan på den bakgrunn påvirke tolkningen av ordinære lovbestemmelser ved en tvist for domstolene om dens anvendelse, med formål om å oppnå harmoni. En ordinær lov kan på den bakgrunn tolkes innskrenkende for å hindre motstrid med § 112.

Grunnlovsbestemmelsen vil her kunne begrense lovens anvendelse og rettslige betydning, noe som kan ha konsekvenser for utøvelse av myndighet. Grunnloven § 112 kan dermed gjennom tolkning for å oppnå harmoni, begrense offentlig myndighetsutøvelse. Bestemmelsen fungerer på slike områder som et prinsipp, og ikke en rettighetsbestemmelse som kan prøves med eller uten terskel.

²⁰⁷ Nygaard (2015) s. 134.

²⁰⁸ Nygaard (2015) s. 134.

5 Oppsummering og konklusjon

Det er på det rene at § 112 i en mellomstilling, innebærer at den får en hybridfunksjon som dels rettighetsbestemmelse og dels programerklæring.²⁰⁹ På områder hvor Stortinget ikke har tatt stilling, forstås bestemmelsen som en menneskerettighetsbestemmelse som gir vidtgående rettigheter.²¹⁰ Hvor de har tatt stilling, synes bestemmelsen å primært ha funksjon som et prinsipp som har betydning for tolkning og anvendelsen av loven.²¹¹ Den svært høye terskelen for å overprøve Stortingets vedtak på områder de har tatt stilling til, er årsaken til dette. Bestemmelsen kan også på annen måte enn som rettighet, begrense myndighetene gjennom tolkning for å oppnå harmoni. Ettersom det er få lovtomme områder og områder hvor Stortinget på annen måte har tatt stilling, vil § 112 som utgangspunkt ha funksjon som en politisk programerklæring som legger føringer på myndighetsutøvelsen.

Konklusjonen på hovedproblemstillingen er dermed at bestemmelsen i stor grad legger føringer for lovgivende og utøvende makt, men at den bare i avgrenset grad fungerer begrensende.

6 Avsluttende bemerkninger

Høyesterett har tradisjonelt utvist tilbakeholdenhet ved spørsmål i grenseland mellom jus og politikk. Denne tilbakeholdenheten beror på hensynet til maktfordeling og lojalitet til lovgiver. Det er helt klart at vi her befinner oss på et slikt område. Likevel er domstolens rolle å avklare rettsstilstanden og presisere vage lov- og grunnlovsbestemmelser.

Hvor Høyesterett, som her, ikke gir veiledning for hvilke vurderingsmomenter som er relevante for om plikten er «grovt tilsidesatt», synes det som at de «utsetter» sin rolle som rettsutvikler og -avklarer. Dette gjelder også hvor de ikke har tolket innholdet i første ledd, som blant annet er avgjørende av hensyn til å fastlegge terskelen for tilsidesettelse. Spørsmål rundt miljø- og naturvern står sterkt i samfunnet, noe som med høy sannsynlighet vil kunne medføre at tilsvarende saker på nytt kommer opp for domstolene. Domstolene må i så fall utlede hva innholdet i terskelen er, og hvilke vurderingsmomenter som ligger til grunn ved

²⁰⁹ Se avhandlingens punkt 3.4.

²¹⁰ Se avhandlingens punkt 4.5.

²¹¹ Se avhandlingens punkt 4.3.2.

avgjørelsen av om den er nådd, på et senere tidspunkt. Dette kan oppleves som et misbruk av domstolenes ressurser.

Klimaendringene representerer en av de største truslene mot menneskeheten, mangfoldet og naturen.²¹² Uforpliktende målsetninger og programmerklæringer kan ikke være nok til å stanse denne trusselen. Det kreves nasjonale og internasjonale rettslige reguleringer som er egnet til å begrense miljøfiendtlig myndighetsutøvelse.

Grunnlovens miljøparagraf § 112 vil bare i avgrenset grad fungere begrensende på myndighetene ved inngrep i natur og miljø.²¹³ Det fremstår noe paradoksalt at en bestemmelse med formål om å verne miljø og natur, ikke innehar en vidtgående rettslig funksjon som «skranke» for myndighetsutøvelse i strid med dette formål. Videre synes det til dels selvmotsigende at andre menneskerettigheter har et større vern mot myndighetsinngrep, enn den som hjemler de verdiene som er essensielle for *menneskets* eksistens og livsgrunnlag.²¹⁴ Særlig hvor Høyesterett erkjenner at klimaendringer vil kunne medføre tap av menneskeliv i fremtiden.²¹⁵

Selv om terskelen for overprøving er høy, har myndighetene fortsatt en plikt til å sikre verdiene av første ledd. Likevel foreligger det ingen kontrollorgan for om Stortinget *faktisk* oppfyller sine forpliktelser og holder seg innenfor de satte rammer. Som understreket av Erik Magnus Boe kan ikke «[...] rettsregler i ett og alt bygge på forutsetninger om at våre politikere holder miljøvernmessig mål.»²¹⁶ Klimafornektere kan for eksempel velges inn i Stortinget.²¹⁷ Det bør på den bakgrunn stilles krav om at Stortinget må begrunne sine vedtak med hvordan og om de har hensyntatt sine forpliktelser etter § 112, ved avgjørelsen om Stortinget *faktisk* har tatt stilling eller ikke. En slik løsning vil best sikre bestemmelsens

²¹² IPBES (2019) s. 12, IPCC (2014).

²¹³ Se avhandlingens konklusjon i punkt 5.

²¹⁴ Boe, Erik Magnus, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Juridika Innsikt*, 22. januar 2021, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (lest 17. februar 2021).

²¹⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 167.

²¹⁶ Boe, Erik Magnus, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Juridika Innsikt*, 22. januar 2021, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (lest 17. februar 2021).

²¹⁷ Boe, Erik Magnus, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Juridika Innsikt*, 22. januar 2021, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (lest 17. februar 2021).

formål. Hensynene til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet tilsier en slik plikt, for å sikre legitimiteten til vår høyeste rettskilde.

Den høye terskelen for tilsidesettelse av lov og andre natur- og miljøskadelige vedtak bidrar til at § 112 kun får en indirekte betydning for domstolene, primært som tolkningsfaktor. Bestemmelsen får dermed funksjon som en programerklæring i de fleste tilfeller. En slik forståelse av grunnlovens miljøbestemmelse strider direkte mot det som var ønske bak endringen av tredje ledd.²¹⁸

Etter grunnlovsrevisjonen i 2014 tok flere juridiske forfattere til orde for at de foretatte endringer innebar en styrking av grunnlovens miljøbestemmelse. Etter Klimadommen ble avsagt i 2020 kan ikke dette sies å være en realitet.

²¹⁸ Dok. 16 (2011-2012) s. 244-246.

Kilderegister

Norske lover

1814	Lov 17. mai 1814 Kongerikets Norges Grunnlov (Bokmål).
1981	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall (forurensningsloven).
1981	Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).
1990	Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).
1999	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styring av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
2009	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).

Grunnlovsforarbeider og lovforarbeider

Innst. S. nr. 220 (1954)	Innst. S. nr. 220 (1954) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om forslag til ny § 110 i Grunnloven. (Dok. nr. 11 for 1952, forslag nr. 18, 19, 20, 21 og 22.).
--------------------------	--

Dok. nr. 12 (1987-1988), forslag nr. 15	Dokument nr. 12 (1987-1988) Grunnlovsforslag fremsatt på 131. og 132. ordentlige Storting, Forslag nr. 15. Fremlegg frå Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnlova, s. 34-36.
Innst. S. nr. 163 (1991-1992)	Innst. S. nr. 163 (1991-1992) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94, § 112 i Grunnloven.
Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)	Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
Dok. nr. 16 (2011-2012)	Dokument nr.16 (2011-2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
Innst.187 S (2013-2014)	Innst.187 S (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skrei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX.

Norsk rettspraksis

Høyesterett:

Rt. 1976 s. 1 (Kløfta).

Rt. 1993. s. 321.

Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk).

Rt. 1996 s. 1415 (Borthen).

Rt. 2005 s. 469.

HR-2020-1384-F (Klima).

HR-2020-2472-P (Klima).

Lagmannsretten:

LB-2018-60499 (Klima).

Internasjonale rettskilder

EMK

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4. November 1950 (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen).

CBD

Convention on biological diversity, Rio de Janeiro, 5. Juni 1992, 29. Desember 1993 (Konvensjon om biologisk mangfold).

Klimakonvensjonen

United Nations framework convention on climate change, New York, 9. Mai 1992, 21. Mars 1994 (FNs rammekonvensjon om klimaendring).

Parisavtalen

Paris Agreement, Paris, 12. desember 2015, 04. november 2016 (Parisavtalen).

Rio-erklæringen om miljø og utvikling

Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 12. august 1992.

Litteratur

- Backer (1990) Backer, Inge Lorange, «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper» *Institutt for offentlig retts skriftserie*, nr. 6/1990.
- Bragdø-Ellenes (2019) Bragdø-Ellenes, Sunniva Christina, «Overprøving av vedtak i miljø saker – i domstol eller klagenemnd?», i *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Ole Kristian Fauchald og Eivind Smith (red.), Fagbokforlaget 2019, s. 119-134.
- Bugge (2019a) Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019.
- Bugge (2019b) Bugge, Hans Chr., «Grunnlovsbestemmelsen om miljøvern: Hvordan ble den til?» i *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Ole Kristian Fauchald og Eivind Smith (red.), Fagbokforlaget 2019, s. 19-40.
- Emberland (2006) Emberland, Marius, «En sammenlignende oversikt over grunnlovsbeskyttelsen av menneskerettigheter i OECD-området», Stortingets utredningsseksjon, Perspektiv 02/06, https://www.stortinget.no/Global/pdf/Utredning/Perspektiv06_02.pdf (lest 17. februar 2021).
- Fauchald (2007) Fauchald, Ole Kristian, «Forfatning og miljøvern: En analyse av Grunnloven § 110 b» *Tidsskrift for rettsvitenskap*, vol. 120, 1-2/2007 s. 1-84.

- Fleischer (1999) Fleischer, Carl August, *Miljø- og ressursforvaltning: Grunnleggende forutsetninger*, 3. utg., Universitetsforlaget 1999.
- Giske (2010) Giske, Jon, Jusleksikon, Kunnskapsforlaget 2010, 4. utgave, 2. opplag.
- Gjengedal (2015) Gjengedal, Mari, «Fremtidsombudet – etterslektens vokter» i *Fra ord til handling: Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Beate Sjøfjell og Arild Stubhaug (red.), *PrivIus – Journal of Private Law*, nr. 200, 2015 s. 40-48.
- Haugen (2019) Haugen, Hans Morten, «Klimasøksmålet og Grunnloven § 112: Hva rommer tiltaksplikten i 3.ledd», *Nordisk Miljörättslig Tidsskrift*, Nordic Environmental Law Journal 1/2019, s. 47-67.
- Høgberg (2010) Høgberg, Benedikte Moltumyr, *Forbud mot tilbakevirkende lover*, Universitetsforlaget 2010.
- Høgberg og Høgberg (2013) Høgberg, Alf Petter og Benedikte Moltumyr Høgberg, «Tolkning av Grunnloven», *Jussens venner*, vol. 48, 03/2013 s. 193-226.
- Kierulf (2011) Kierulf, Anine, «Er internasjonale menneskerettigheter en relevant rettskilde ved grunnlovstolkning», *Retfærd*, 2011 s. 23-48 på side 36-40.
- Nordby (2019) Nordby, Marius Gulbranson, «Er avståelser tiltak?», *Lov og rett*, vol. 58, 2019, s. 379-385.
- Nygaard (2015) Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utg., 4. opplag, Universitetsforlaget 2015.

- Sjåfjell og Halvorsen (2016) Sjåfjell, Beate og Anita Halvorsen, *Er olje- og gassutvinning i Arktis lovlig? Norge som case*, Norsk klimastiftelse, rapport nr. 03/2016.
- Sjåfjell og Stubhaug (2015) Sjåfjell, Beate og Arild Stubhaug, «Grunnlovens viktigste bestemmelse», i *Fra ord til handling: Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Beate Sjåfjell og Arild Stubhaug (red.), PrivIus – Journal of Private Law, nr. 200, 2015 s. 14-24.
- Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018.
- Smith (2017) Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati: Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utg., Fagbokforlaget 2017.
- Smith (2019) Smith, Eivind, «Miljøparagrafen – kritisk lest», i *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Ole Kristian Fauchald og Eivind Smith (red.), Fagbokforlaget 2019, s. 151-172.
- Thengs (2017) Thengs, Gøran Østerman, «En standardtilnærming til Grunnloven § 112» *Tidsskrift for rettsvitenskap*, vol. 130, 1/2017, s. 28-67.
- Tuseth og Winge (2018) Tuseth, Bård Sverre og Nikolai K. Winge, *Masteroppgaven i juss*, 2. utg., Universitetsforlaget 2018.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987)

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, *Vår felles fremtid*, Tiden norsk forlag 1987 (Norsk utgave).

FNs Klimapanel og IPBES rapporter

IPCC (2014)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), «Climate Change 2014: Synthesis Report: Summary for Policymakers», 2014, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fns-klimapanel-ipcc/rapporter-og-faktaark/>, (lest 17. februar 2021).

IPCC (2018)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), «Global Warming of 1,5°C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1,5 °C above pre-industrial levels», 2018, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fns-klimapanel-ipcc/rapporter-og-faktaark/sjette-hovedrapport/>, (lest 17. februar 2021).

IPCC (2019)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), «Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems: Summary for policymakers», 2019, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fns-klimapanel-ipcc/rapporter-og-faktaark/sjette-hovedrapport/> (lest 17. februar 2021).

IPBES (2019)

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), “Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services: Summary for policymakers”, 2019, <https://ipbes.net/global-assessment>, (lest 17. februar 2021).

Nettbaserte kilder

Holmøyvik, Eirik, «Grunnlovrealistane i Høgsterett», *Rett24*, 23. desember 2020, <https://rett24.no/articles/grunnlovrealistane-i-hogsterett> (lest 17. februar 2021).

Boe, Erik Magnus, «Klimadommen mellom juss og politikk», *Juridika Innsikt*, 22. januar 2021, <https://juridika.no/innsikt/erik-magnus-boe-om-klimadommen> (lest 17. februar 2021).

Graver, Hans Petter, «Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet – En nærsynt dom», *Juridika Innsikt*, 24. desember 2020, <https://juridika.no/innsikt/en-n%C3%A6rsynt-dom?fbclid=IwAR1jE4YzN-bbF3NgxRnURO8wVA2TfsCAQ-Iso4-hw9qKsJw9s4Yo5Tvazek> (lest 17. februar 2021).

