



Innst. 187 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:31 (2011–2012) unntatt romertall IX

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 Skei Grande om grunnlovsfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX

Til Stortinget

1. Sammendrag

Ovennevnte forslag som er fremmet av representantene Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande gjelder grunnlovsfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter. Innstillingen gjelder de fremsatte forslagene med unntak av romertall IX.

Under henvisning til Stortingets grunnlovsvetdakt 6. mai 2014 fremmes forslagene i innstillingen både på bokmål og nynorsk.

Forslagsstillerne fremmer forslag på bakgrunn av forslaget i Dokument 16 (2011–2012).

Forslaget fremmes av en tverrpolitisk gruppe representanter for å gi Stortinget et bredest mulig vurderingsgrunnlag for behandlingen i neste periode. Det er gitt at ikke alle forslagsstillerne stiller seg bak samtlige paragrafer og/eller alternativer.

Stortingets presidentskap besluttet den 18. juni 2009 å nedsette et utvalg til å utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det formål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter grunnlovs rang.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Stortingets presidentskap oppnevner et utvalg som skal utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang. Utvalgets arbeid inngår som en del av Stortingets forberedelser i anledning Grunnlovens 200-årsjubileum i 2014.

Grunnloven regulerer enkelte grunnleggende menneskerettigheter. Dagens tradisjon med enkeltrevisjoner av bestemmelser gjør at både tema og innfallsvinkel kan virke nokså tilfeldig. For behandling i kommende periode foreligger det flere grunnlovsforslag blant annet om diskriminering, retten til bolig og rett til asyl.

Det er derfor nødvendig å se de ulike grunnlovsbestemmelsene om menneskerettigheter i en sammenheng med tanke på en opprydding i og tilpassing av Grunnloven til dagens forhold. Grunnloven § 110 c lyder: 'Det påligger Statens myndigheter at respektere og sikre menneskerettighetene. Nærmere bestemmelser om gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved lov.'

Norge har inkorporert en rekke internasjonale menneskerettskonvensjoner i sin lovgivning som i dag har forrang i forhold til annen lovgivning, hvis det er motsetning. Det er derfor viktig at det blir foretatt en prinsipiell og samlet vurdering av menneskerettighetenes plass i Grunnloven, hvor også forholdet til menneskerettslovens forrangsregel og spørsmålet om rettighetene skal kunne påberopes for domstolene, trekkes inn.

Hensikten med gjennomgangen vil være å sikre de allmenngyldige menneskerettsprinsippene i Grunnloven, og ikke få en opplisting av enkeltrettigheter, som naturlig hører hjemme i ordinær lovgivning.

Utvalget vurderer på dette grunnlag hvordan Grunnlovens vern av menneskerettighetene bør utformes.

Det forutsettes at den politiske avtalen som ble inngått mellom de sju partiene på Stortinget 10. april 2008 om staten og Den norske kirke (jf. Innst. S. nr. 287 (2007–2008)) ligger til grunn for utvalgets arbeid.

Forslag til nye bestemmelser skal ta utgangspunkt i norsk grunnlovstradisjon, og dagens grunnlov skal være retningsgivende med hensyn til tekstens omfang, utforming, struktur og inndeling. Utvalget kan foreslå nødvendige redigeringsmessige endringer som følge av de materielle endringer som foreslås.

Utvalgets rapport avgis til Stortingets presidentskap innen 1. januar 2012.»

Som medlemmer i utvalget ble oppnevnt:

- Inge Lønning (leder), professor emeritus i teologi ved Universitetet i Oslo og tidligere president i Lagtinget.
- Carl I. Hagen, rådgiver og tidligere visepresident i Stortinget.
- Jan E. Helgesen, førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Hilde Indreberg, høyesterettsdommer.
- Kari Nordheim-Larsen, fylkesmann i Telemark.
- Pål W. Lorentzen, høyesterettsadvokat, Bergen.
- Janne Haaland Matlary, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo.
- Kari Nordheim-Larsen erstattet tidligere utvalgsmedlem Grete Faremo etter at Faremo ble utnevnt til forsvarsminister høsten 2009.

Utvalget avga 19. desember 2011 sin rapport til Stortingets presidentskap. Rapporten er trykt som Dokument 16 (2011–2012).

Inndeling av rettigheter

Menneskerettighetsutvalget har vurdert ulike inndelinger av rettigheter.

Menneskerettighetene har i noen sammenhenger vært delt inn i det som gjerne er omtalt som første, andre og tredje generasjons rettigheter, der man kan tenke seg at første generasjons rettigheter er mer sentrale enn øvrige rettigheter. Det har vært vanlig å operere med en slik inndeling som en forklaringsmodell for rettighetenes utvikling, men modellen er vanskelig å forene med FNs forutsetning om at rettighetene i de ulike menneskerettighetskonvensjonene må forstås i sammenheng. Utvalget viser derfor til at inndelingen er omstridt. Utvalget viser videre til at den norske grunnloven i dag inneholder bestemmelser som kan henføres til samtlige av disse kategoriene.

Med første generasjons rettigheter siktes det gjerne til de klassiske sivile og politiske rettigheter.

Til andre generasjons rettigheter har det vært vanlig å regne de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Dette er de rettighetene som sikrer individene en rimelig levestandard, grunnleggende skolegang, nødvendig helsehjelp mv. Enkelte grunnlovsbestemmelser, som ekspropriasjonserstatningsvern i § 105, rett til utkomme fra arbeid i § 110 og samisk språk og kultur i § 110 a, kan sies å falle i denne kategorien.

Med tredje generasjons rettigheter har det gjerne vært siktet til de kollektive rettighetene som omfatter menneskeheten, som for eksempel retten til fred og retten til et sunt miljø, jf. for eksempel Grunnloven § 110 b.

Menneskerettighetsutvalget viser til at et særlig spørsmål er hvorvidt økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter kan regnes blant de sentrale menneskerettighetene. I NOU 1993:18 drøftet Menneskerettighetslovutvalget hvor egnet målsettingsbestemmelser som for eksempel ØSK artikkel 12 om retten til høyest oppnåelig grad av fysisk og psykisk helse er til lovfesting og håndheving av domstolene. Det ble pekt på at slike bestemmelser åpner for et stort innslag av skjønnsmessige overveielser. Hvilke «skritt» som er nødvendige med sikte på for eksempel bekjempelse av sykdommer, gir rom for vurderinger av hvor betydelige ressurser staten bør stille til disposisjon for dette formål, sammenholdt med andre viktige samfunnsoppgaver. Slike prioriteringss spørsmål vil være av «politisk» karakter.

Menneskerettighetslovutvalget foreslo likevel å inkorporere også ØSK i menneskerettsloven, og man pekte blant annet på at det hadde vært en utvikling i synet på de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene.

I den videre drøftelsen pekte Menneskerettighetslovutvalget på at når det gjaldt de av konvensjonens bestemmelser som dreier seg om ressurser, viser ØSK-komiteens praksis at folkerettsbrudd først og fremst kan tenkes ved diskriminerende bruk av ressurser, eller hvis en stat ikke sikrer det minimumsnivå som den ut fra sine ressurser er forpliktet til. Når det gjelder påstander om uriktig prioritering av ressurser, pekte utvalget på at norske domstoler tradisjonelt vil utvise tilbakeholdenhet, og at en inkorporering av ØSK ikke var ment å endre dette.

Den internasjonale utviklingen Menneskerettighetslovutvalget viste til, har fortsatt i årene etter at dets utredning ble lagt frem. Tallet på generelle kommentarer fra ØSK-komiteen er steget fra 4 til 21, og det ble i 2008 vedtatt en individklageordning som – når den treer i kraft – vil føre til ytterligere klargjøring av konvensjonens innhold. Menneskerettighetsutvalget viser til at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i stor grad er blitt rettighetsfestet i lovgivningen for øvrig. Endelig nevner utvalget at inkorporeringen av ØSK ikke har ført til at domstolene i nevneverdig grad er blitt stilt overfor spørsmål som krever at de tar stilling til ressursallokering.

Hvis ikke annet følger av motivene, vil domstolene ventelig prøve saker der grunnlovsbestemmelser om økonomiske, sosiale eller kulturelle rettigheter er påberopt, ut fra de samme retningslinjer som er fastsatt i de generelle kommentarene fra ØSK-komiteen. Dette innebærer at domstolene vil tilstå lovgiver en

vid skjønnsmargin for spørsmål om hvilke ordninger som må etableres for å oppfylle rettighetene, slik tilfellet også er i dag for anvendelsen av for eksempel Grunnloven § 110 (rett til utkomme fra arbeid) og § 110 a (samisk språk og kultur). Men domstolene vil føre kontroll med at myndighetene lojalt har gjort det som står i deres makt for å etablere adekvate, solide og ikke-diskriminerende ordninger som gjør at kjernen i rettighetene blir ivaretatt, og at de rettigheter det er tale om, ikke faller under det minimumsnivå som skal til for å oppfylle konvensjonens krav om ivaretagelse av frihet, likhet og menneskeverd.

I den forbindelse oppstår spørsmålet om eventuelle grunnlovsbestemmelser bør utformes som individuelle rettigheter eller som plikter for statens myndigheter. I hovedtrekk innebærer de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene både individuelle rettigheter, men da i kjerneområdet for de enkelte rettigheter, og plikter for statens myndigheter. Grunnloven kan eventuelt søke å reflektere at den plikten som påhviler statens myndigheter, har en hard kerne bestående av visse minstekrav, blant annet til helse, vann, mat, varme og husvære. For disse minstekravene vil individet ha rettigheter som korresponderer med statens plikter. Utover å søke tilfredsstillende av disse basale minstekravene er det først og fremst statens myndigheter som tar stilling til hvordan rettighetene bør oppfylles.

Utvalget viser til at retten til å skaffe seg utkomme ved eget arbeid har vært verdsatt høyt, og dette har kommet til uttrykk i Grunnloven § 110. Likeså har retten til sosial trygghet og retten til et verdig liv for den som ikke kan sørge for seg og sin familie, stått sterkt i den norske velferdslovgivningen etter annen verdenskrig.

Å løfte disse rettighetene inn i Grunnloven vil etter utvalgets syn sikre at de sentrale verdiene som disse rettighetene representerer, vil være retningsgivende også for fremtiden. Tanken er at Grunnloven skal gi uttrykk for de grunnleggende prinsippene, mens detaljer i ordinær lovgivning fortløpende må tilpasses ulike forhold, som for eksempel samfunnsøkonomi, teknologisk utvikling, endringer i bosettingsmønstre, endring i moraloppfatninger og ikke minst endringer som følge av skiftende politisk flertall. En viss forutsigbarhet og beskyttelse mot raske og inngripende endringer i rettighetene vil imidlertid være sikret gjennom de grunnleggende prinsippene i Grunnloven.

Utvalgets flertall, alle unntatt Carl I. Hagen, har vurdert det slik at rettighetene i Grunnloven i størst mulig grad bør gjenspeile og søke å realisere individenes frihet, likhet og menneskeverd, slik dette er kommet til uttrykk i fortalen til Verdenserklæringen og EMK. Ved vurderingen av hvilke rettigheter som står sentralt, er det derfor tatt utgangspunkt i

Verdenserklæringen og de rettigheter som fremkommer av denne.

Det er samtidig tatt hensyn til de verdier og rettigheter som har stått sentralt i Norge etter annen verdenskrig, selv om ikke alle disse er grunnlovfestet i dag. Det er et nærliggende behov for å ajourføre Grunnloven i forhold til det samfunn vi lever i. Dette innebærer ikke at Grunnloven skal gi oss svarene på vanskelige og viktige samfunnsutfordringer, men den bør knesette noen sentrale prinsipper og grunnleggende verdier som i dag utgjør fundamentet for de beslutninger som treffes. På den måten vil man i større utstrekning kunne sikre at individenes frihet, likhet og menneskeverd blir ivaretatt i beslutningsprosessen også i fremtiden.

I den forbindelse er det tatt hensyn til at dagens Norge ikke bare er et annet samfunn enn da Grunnloven ble skrevet i 1814, men også et annet samfunn enn den gang Verdenserklæringen ble utformet i 1948. De viktigste samfunnsendringene er den økonomiske og teknologiske utvikling, fremveksten av velferdssamfunnet, utdanningsekspløsjonen, enighet om at det skal være like muligheter for kvinner og menn, økt forståelse for barns rettigheter, og en økning i antall nordmenn med annen etnisk, språklig, religiøs og kulturell bakgrunn. Denne flerkulturelle og moderne velferdsstaten bør derfor gjenspeiles i Grunnlovens rettighetsbestemmelser, uten at en slik tilpasning til dagens samfunnsutvikling overskygger de grunnleggende sivile og politiske rettigheter som Grunnloven har vært bærer av siden 1814. De sivile og politiske rettighetene er nødvendige både for å opprettholde individenes likeverd og like rett til deltagelse i samfunnet, og for å sikre gjennomføringen av et levedyktig demokrati.

I forlengelsen av dette har utvalget lagt vekt på at Grunnloven har hatt stor symbolverdi for det norske folk og for nasjonen Norge, samtidig som den til tider har spilt en sentral rolle rettslig og politisk. Utvalgets flertall ser det som viktig å forsøke å bevare Grunnlovens rolle som symbol for nasjonen, men samtidig videreføre Grunnloven som et rettslig og politisk verktøy. Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser bør derfor ikke begrenses til bare å bestå av bestemmelser som med relativt enkle juridiske grep kan håndheves av domstolene. Noen av Grunnlovens bestemmelser bør også inneholde rettigheter som har et kjerneinnhold som kan prøves rettslig, selv om bestemmelsenes betydning først og fremst vil være verdimesig og politisk.

Utvalget finner videre at norsk grunnlovstradisjon, der Grunnloven stadfester noen grunnleggende og prinsipielle utgangspunkter, bør videreføres. Det vil neppe være vellykket å forsøke å detaljregulere rettigheter i Grunnloven. Dette ville gi liten grad av fleksibilitet til bestemmelser som ofte blir stående i

lang tid. Av rettspraksis på området, både nasjonalt og i EMD, fremgår det tydelig at anvendelsen av menneskerettighetsbestemmelser ofte vil måtte avgjøres etter en nærmere vurdering av en lang rekke konkrete forhold, der også hensynet til samfunnsutviklingen trekkes inn. Detaljreguleringer i Grunnloven vil i for stor utstrekning kunne binde opp fremtidige generasjoner, og dermed bidra til å svekke Grunnlovens symbolske og politiske funksjon.

Utvalgets mindretall, Carl I. Hagen, har ikke sluttet seg til utvalgets forslag til §§ 104, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115 og 116, jf. mindretallsmerknaden gjengitt i Dokument 16 (2011–2012) punkt 11.4.2.

Nærmere om forslagene

Grunnloven § 107

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 107 i Grunnloven om retten til kulturell identitet og deltakelse i det kulturelle liv.

Utvalget viser til at Grunnloven i dag ikke inneholder en generell bestemmelse om rett til å delta i kulturelt liv eller rett til å ivareta ens kulturelle identitet. Slik grunnlovfesting vil etter utvalgets syn synliggjøre at deltakelse i kulturelt liv er en viktig verdi i det norske samfunnet. Grunnlovfesting vil være en anerkjennelse av at kulturell utfoldelse og deltakelse i kulturelle aktiviteter er av stor betydning for personlig utvikling, etablering og markering av identitet og tilhørighet, og for livsglede og livsutfoldelse.

Om den nærmere begrunnelsen for forslaget vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 205 flg.

Forslagsstillerne fremmer seks alternative forslag til første ledd.

Alternativ 1 samsvarer med Menneskerettighetsutvalgets forslag om at statens myndigheter skal respektere «den enkeltes kulturelle identitet», mens det i alternativ 2 er vist til «den enkeltes identitet». Alternativene varierer med hensyn til om den enkelte skal kunne «delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk», eller om den enkelte skal kunne delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk og i tillegg «nyte godt av vitenskapelige fremskritt». Alternativ 1 til 5 går ut på at statens myndigheter «skal respektere», mens alternativ 6 går på at «enhver har rett» til fritt å delta i kulturelt liv.

Forslagsstillerne fremmer tre alternative forslag til annet ledd. Alternativ 1 er i samsvar med Menneskerettighetsutvalgets forslag om respekt for vitenskapens og kunstens frihet. Alternativ 2 og 3 omhandler kunstens og forskningens frihet.

Grunnloven § 108

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 108 i Grunnloven om retten til samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Bestemmelsen skal erstatte nåværende Grunnloven § 110 a, som lyder:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Bestemmelsen bygger på et forslag som ble frem satt og grundig omtalt i Samerettsutvalgets første utredning, NOU 1984:19 om samenes rettsstilling.

Utvalget viser til at vekten etter hvert er flyttet fra samene som en minoritet til samene som et urfolk. Norge ratifiserte i 1989 konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Det var klart forutsatt at konvensjonen skulle gjelde for samene i Norge.

Etter utvalgets oppfatning tilsier utviklingen etter at Grunnloven § 110 a ble vedtatt at bestemmelsen bør endres, slik at det fremgår at samene er et folk eller urfolk.

Om den nærmere begrunnelsen for forslaget vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 214 flg.

Forslagsstillerne fremmer to alternative forslag som er basert på Menneskerettighetsutvalgets forslag. Alternativ 1 inneholder formuleringen «samene, som urfolk», mens alternativ 2 inneholder formuleringen «det samiske folk».

Grunnloven § 109

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 109 i Grunnloven om rett til utdanning. Ingen bestemmelser i Grunnloven regulerer i dag utdanningsspørsmål. Rett til skole og utdanning er nedfelt i en rekke konvensjoner.

For å kunne oppnå Grunnlovens målsetting om ivaretagelse av demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, vil utdanning etter utvalgets syn stå helt sentralt. Utvalget viser til at en grunnlovfesting av retten til utdanning ikke vil endre rettstilstanden i Norge ettersom dagens opplæringslov og lov om universitet og høyskoler må antas å tilfredsstillende kravene i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene vedrørende retten til utdanning. Grunnlovfesting vil etter utvalgets syn kunne fungere som en rettslig skranke for lovgiver, i den forstand at lovgiver ikke kan la skoletilbudet falle under de minstekrav som en eventuell grunnlovsbestemmelse oppstiller.

Utvalget foreslår videre at prinsippet om at videregående utdanning skal være tilgjengelig for alle, grunnlovfestes. Utvalget finner også at det overordnede prinsipp om at statens myndigheter skal sikre at alle har de samme formelle muligheter til å ta utdan-

ning på bakgrunn av kvalifikasjoner, bør grunnlovfestes.

Om den nærmere begrunnelsen for forslaget vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 218 flg.

Forslagsstillerne fremmer to alternative forslag til bestemmelsens første ledd og ett forslag til bestemmelsens annet ledd. Første ledd omhandler retten til utdanning og grunnleggende opplæring som skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Alternativ 1 er i samsvar med Menneskerettighetsutvalgets forslag. Det som skiller alternativene er hvorvidt barn skal ha plikt eller rett til å motta grunnleggende opplæring.

Bestemmelsens annet ledd omhandler en plikt for statens myndigheter til å sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner.

Grunnloven § 110

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en endring i § 110 første ledd i Grunnloven som pålegger statens myndigheter å legge til rette for at alle kan skaffe seg utkomme av sitt arbeid.

I et menneskerettslig perspektiv har retten til å skaffe seg utkomme ved arbeid eller næring vært sett på som en viktig forutsetning både for bekjempelse av fattigdom og for demokratiutvikling. Utvalget foreslår at Grunnloven § 110 bør utvides til å omfatte retten til å skaffe seg utkomme ved næring. Utvalget foreslår videre at retten til sosial trygghet skrives inn som et siste punktum i første ledd.

Om den nærmere begrunnelsen for forslaget vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 231 flg.

Forslagsstillerne fremmer 3 alternative forslag.

Alternativ 1 er i samsvar med Menneskerettighetsutvalgets forslag. I alternativ 2 er det inntatt et annet punktum om at «ethvert menneske har plikt til å forsøke å sørge for sitt livsopphold.»

I alternativ 3 er det tatt inn en presisering om at «den som på grunn av sykdom, alder, arbeidsledighet, fødsel eller liknende forhold ikke selv kan sørge for sitt livsopphold», har rett til trygd eller sosiale ytelser.

Grunnloven § 111

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 111 om rett til en tilfredsstillende levestandard og helse.

Utvalget viser til at for at enkeltindivider skal kunne leve et liv i verdighet og samtidig benytte seg av den frihet som alle mennesker er født med, er det essensielt at de mest elementære og grunnleggende menneskelige behov er dekket. Dette er tilgang til mat, vann, klær, bolig og helsehjelp. Utvalget viser videre til at grunnlovfesting av disse rettighetene

ikke vil medføre andre rettslige endringer enn selve grunnlovfestingen. I dag sikrer den ordinære lovgivningen både sosial trygghet, tilfredsstillende levestandard og best mulig helse. Etter utvalgets syn vil en grunnlovfesting sikre at statens myndigheter også i fremtiden prioriterer det offentlige ressurser på en slik måte at mennesker i Norge kan leve et menneskeverdig liv. Grunnlovfesting vil etter utvalgets syn også kunne være retningsgivende ved utforming av regelverk, samt ved iverksettelse av tiltak som kan fremme helse og levestandard i befolkningen.

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 234 flg.

Forslagsstillerne fremmer seks alternative forslag. Alternativ 1 er i samsvar med forslaget fra Menneskerettighetsutvalget. Det fremgår av forslaget at statens myndigheter skal respektere og sikre retten til en tilfredsstillende levestandard. Likeledes skal statens myndigheter fremme befolkningens helse og sikre retten til helsehjelp.

Etter alternativ 2 har «enhver» rett til en tilfredsstillende levestandard og nødvendig helsehjelp. I alternativ 3 og 4 er det inntatt en nærmere presisering av hva som ligger i en tilfredsstillende levestandard.

Alternativ 5 og 6 er basert på tidligere fremsatt grunnlovsforslag fra Inga Marte Thorkildsen, Hallgeir H. Langeland og Karin Andersen, jf. Dokument 12:4 (2007–2008) (retten til bolig).

Det fremgår av forslaget at alternativene 5 og 6 eventuelt kan vedtas som annet eller tredje ledd til alternativ 1 eller 2.

Grunnloven § 112

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 112 i Grunnloven om retten til et sunt miljø. Bestemmelsen er en videreføring av Grunnloven § 110 b.

Utvalget viser til at rettigheter knyttet til miljø er under stadig utvikling internasjonalt, også spørsmål om forholdet mellom miljø og menneskerettigheter. Bestemmelsen i § 110 b kom inn i Grunnloven i 1992 og kan sees som et resultat av anbefalinger fra FN gjennom Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Utvalget finner det lite tvilsomt at denne bestemmelsen fra Stortingets side var ment å være en rettslig forpliktende bestemmelse og ikke bare en programerklæring.

Etter utvalgets syn har § 110 b første ledd fått en tilfredsstillende utforming, og denne bestemmelsen bør derfor videreføres. Utvalget foreslår at bestemmelsen flyttes til § 112 og at ny § 112 får et nytt tredje ledd for å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet.

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 242 flg.

Forslagsstillerne fremmer Menneskerettighetsutvalgets forslag til § 112 nytt tredje ledd.

Grunnloven § 115

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 115 i Grunnloven om begrensninger i de grunnlovfestede rettighetene.

Utvalget finner at begrensninger i rettighetene må fastsettes i Grunnloven, ikke bare følge av domstolenes praksis. Dette vil tydeliggjøre at de fleste rettigheter i noen utstrekning vil kunne være gjenstand for begrensninger dersom de støter an mot andre menneskerettigheter eller mot viktige samfunnsinteresser. Utvalget foreslår å presisere i bestemmelsen hvilke rettigheter det ikke kan gjøres begrensninger i.

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 69 flg.

Forslagsstillerne fremmer 2 alternative forslag.

Alternativ 1 bygger på Menneskerettighetsutvalgets forslag til ny § 115 med den forskjell at ordet «tungtveiende» er tilføyd i første ledd annet punktum.

I alternativ 2 er formuleringen «enhver begrensning i rettigheter som er anerkjent i denne grunnlov» i første ledd første punktum, erstattet av formuleringen «enhver begrensning av rettigheter i denne grunnlov».

Grunnloven § 116

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 116 i Grunnloven om derogasjon fra menneskerettigheter.

Utvalget viser til at konstitusjonell nødrett er en betegnelse på handlinger som innebærer at man på bakgrunn av en nødrettssituasjon legitimt kan fravike de rettsregler som følger av Grunnloven eller av konstitusjonell sedvanerett. Det blir vist til at en egen bestemmelse i Grunnloven om unntak eller derogasjon fra menneskerettighetene vil gjøre det mulig å lese ut av sammenhengen når menneskerettighetene i Grunnloven kan fravikes. En slik bestemmelse vil også etablere en større grad av forutsigbarhet i rettspleien; det vil bare være adgang til å fravike menneskerettighetene i Grunnloven dersom vilkårene i derogasjonsbestemmelsen er oppfylt. Det bør etter utvalgets syn slås fast at enkelte rettigheter er av en slik karakter at de aldri kan fravikes. Dette har sammenheng med at unntak fra enkelte bestemmelser vil representere et så fundamentalt angrep på menneskeverdet og rettsstaten at ingen situasjoner kan berettige at det besluttes å gjøre unntak fra disse rettighetene. Det blir derfor foreslått å ta inn et tillegg til derogasjonsadgangen, der det presiseres hvilke bestemmelser i Grunnloven som aldri kan fravikes.

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene vises det til Dokument 16 (2011–2012) s. 90 flg.

Forslagsstillerne fremmer 2 alternative forslag.

Alternativ 1 er i samsvar med Menneskerettighetsutvalgets forslag til § 116, der det i annet ledd fremgår at det ikke i noe tilfelle kan treffes beslutning om å fravike §§ 93, 96 og 99 første punktum. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

Alternativ 2 er basert på forslag fra Norsk senter for menneskerettigheter og innebærer at derogasjon av § 99 ikke skal være begrenset til første punktum.

Språkform

Forslagsstillerne fremmer forslagene både i gjeldende grunnlovsspråk og på tidsmessig bokmål og nynorsk. Stortinget fattet 21. mai 2012 vedtak om å be presidentskapet legge til rette for å få utarbeidet nye versjoner av Grunnloven på tidsmessig bokmål og nynorsk. Det ble 31. mai 2012 oppnevnt et utvalg som fikk i mandat å utarbeide nye, språklig oppdaterte versjoner av Grunnloven på tidsmessig bokmål og nynorsk. Utvalget skulle også omsette grunnlovsforslagene utarbeidet av Menneskerettighetsutvalget i Dokument 16 (2011–2012) til nynorsk, og språklig kvalitetssikre Menneskerettighetsutvalgets forslag utformet på tidsmessig bokmål.

Forslaget i dette dokumentet bygger på forslaget i Dokument 19 (2011–2012) Rapport fra Grunnlovsspråkutvalget om utarbeidelse av språklig oppdaterte tekstversjoner av Grunnloven på bokmål og nynorsk.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«I

Nåværende § 107 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 107 første ledd i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 1 A (originaltekst):

Det paaligger Statens Myndigheder at respektere den Enkeltes kulturelle Identitet og lægge Forholdene til Rette for at den Enkelte kan deltage i Kulturaktiviteter og opleve et Mangfold af Kulturudtryk.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes kulturelle identitet og legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Dei statlege styresmaktene skal respektere den kulturelle identiteten til kvar einskild og leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Alternativ 2 A (originaltekst):

Det paaligger Statens Myndigheter at respektere den Enkeltes Identitet.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes identitet.

Dei statlege styresmaktene skal respektere identiteten til kvar einskild.

Alternativ 3 A (originaltekst):

Det paaligger Statens Myndigheter at respektere den Enkeltes kulturelle Identitet.

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes kulturelle identitet.

Dei statlege styresmaktene skal respektere den kulturelle identiteten til kvar einskild.

Alternativ 4 A (originaltekst):

Det paaligger Statens Myndigheter at respektere den Enkeltes kulturelle Identitet og legge Forholdene til Rette for at den Enkelte kan delta i Kulturaktiviteter og oppleve et Mangfold af Kulturudtryk og nyde godt af videnskabelige Fremskritt.

Alternativ 4 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes kulturelle identitet, og legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter, oppleve et mangfold av kulturuttrykk og nyte godt av vitenskapelige fremskritt.

Dei statlege styresmaktene skal respektere den kulturelle identiteten til kvar einskild og leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar, oppleve eit mangfald av kulturuttrykk og nyte godt av vitenskaplege framskritt.

Alternativ 5 A (originaltekst):

Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og legge Forholdene til rette for at den Enkelte kan delta i Kulturaktiviteter og oppleve et Mangfold af Kulturudtryk.

Alternativ 5 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere og legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Dei statlege styresmaktene skal respektere og leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Alternativ 6 A (originaltekst):

Enhver har Ret til frit at tage Del i kulturelt Liv. Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til rette for at den Enkelte kan deltage i Kulturaktiviteter og opleve et Mangfold af Kulturudtryk.

Alternativ 6 B (bokmål og nynorsk):

Enhver har rett til fritt å ta del i kulturelt liv. Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Alle har rett til fritt å delta i kulturelt liv. Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

II

Ny § 107 annet ledd skal lyde:

Alternativ 1 A (originaltekst):

Videnskabens og Kunstens Frihed skal respekteres.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Vitenskapens og kunstens frihet skal respekteres.

Den vitenskaplege og kunstnarlege fridommen skal respekterast.

Alternativ 2 A (originaltekst):

Kunstens og Forskningens Frihed skal respekteres.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Kunstens og forskningens frihet skal respekteres.

Fridom for kunst og forskning skal respekterast.

Alternativ 3 A (originaltekst):

Det paaligger Statens Myndigheder at respektere Kunstens og Forskningens Frihed.

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere kunstens og forskningens frihet.

Dei statlege styresmaktene skal respektere fridommen for kunst og forskning.

III

Nåværende § 108 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Nåværende § 110 b blir ny § 108 i nytt kapittel E og skal lyde:

Alternativ 1 A (originaltekst):

§ 108

Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at Samerne, som Urfolk, kunne sikre og utvikle deres Sprog, Kultur og Samfundsliv.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 108

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at samene, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at samane, som urfolk, kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Alternativ 2 A (originaltekst):

§ 108

Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at det samiske Folk kunne sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 108

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at det samiske folket kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

IV

Nåværende § 109 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 109 første ledd i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 1 A (originaltekst):

Enhver har Ret til Uddannelse. Børn have Pligt til at modtage grundlæggende Oplæring. Oplæringen skal ivaretage den Enkeltes Evner og Behov, og fremme Respekt for Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Enhver har rett til utdanning. Barn har plikt til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Alle har rett til utdanning. Born har plikt til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

Alternativ 2 A (originaltekst):

Enhver har Ret til Uddannelse. Børn have Ret til at modtage grundlæggende Oplæring. Oplæringen skal ivaretage den Enkeltes Evner og Behov, og fremme Respekt for Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighederne.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Alle har rett til utdanning. Born har rett til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

V

Ny § 109 annet ledd skal lyde:

Alternativ A (originaltekst):

Det paaligger Statens Myndigheder at sikre Adgang til videregaaende Oplæring og lige Muligheder til høiere Uddannelse på Grundlag af Kvalifikationer.

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner.

Dei statlege styresmaktene skal sikre tilgjenge til videregåande opplæring og likt høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar.

VI

§ 110 første ledd skal lyde:

Alternativ 1 A (originalspråk):

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved Arbejde eller Næring. Den, som ikke selv kan sørge for sit Livsopphold, har Ret til Støtte fra det Offentlige.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt eller næringsverksemda si. Den som ikkje sjølv kan forsyte seg, har rett til stønad frå det offentlege.

Alternativ 2 A (originalspråk):

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved Arbejde eller Næring. Ethvert Menneske har Pligt til at forsøge at sørge for sit Livsopphold. Den, som ikke selv kan sørge for sit Livsopphold, har Ret til Støtte fra det Offentlige.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Ethvert menneske har plikt til å forsøke å sørge for sitt livsopphold. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt og næringsverksemda si. Alle har plikt til å søkje å forsyte seg sjølv. Den som ikkje kan forsyte seg sjølv, har rett til stønad frå det offentlege.

Alternativ 3 A (originalspråk):

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved Arbejde eller Næring. Den som paa grund av Sygdom, Alder, Arbejdsledighed, Fødsel eller lignende Forhold ikke selv kan sørge for sit Livsopphold, har Ret til Trygd eller sosiale Ydelser.

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene

til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som på grunn av sykdom, alder, arbeidsledighet, fødsel eller liknende forhold ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til trygd eller sosiale ytelser.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt og næringsverksemda si. Den som på grunn av sjukdom, alder, arbeidsløyse, fødsel eller liknande høve ikkje kan forsyte seg sjølv, har rett til trygd eller sosiale ytingar.

VII

Nåværende § 111 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 111 i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 1 A (originalspråk):

§ 111

Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Retten til en tilfredsstillende Levestandard.

Ligeledes paaligger det Statens Myndigheder at fremme Befolkningens Helbred og sikre Retten til nødvendig Helbredshjelp.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Statens myndigheter skal respektere og sikre retten til en tilfredsstillende levestandard.

Likeledes skal statens myndigheter fremme befolkningens helse og sikre retten til nødvendig helsehjelp.

§ 111

Dei statlege styresmaktene skal respektere og tryggje retten til ein tilfredsstillande levestandard.

Like eins skal dei statlege styresmaktene fremje folkehelsa og tryggje retten til naudsynt helsehjelp.

Alternativ 2 A (originalspråk):

§ 111

Enhver har Ret til en tilfredsstillende Levestandard og nødvendig Helbredshjelp.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Enhver har rett til en tilfredsstillende levestandard og nødvendig helsehjelp.

§ 111

Alle har rett til tilfredsstillende levestandard og naudsynt helsehjelp.

Alternativ 3 A (originalspråk):

§ 111

Enhver har Ret til en tilfredsstillende Levestandard, herunder Ret til Mad, Vand, Klær og Bolig. Ligeledes har enhver Ret til nødvendig Helbreds-hjelp.

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Enhver har rett til tilfredsstillende levestandard, herunder rett til mat, vann, klær og bolig. Likeledes har enhver rett til nødvendig helsehjelp.

§ 111

Alle har rett til tilfredsstillende levestandard, medrekna rett til mat, vatn, klede og husvære. Like eins har alle rett til naudsynt helsehjelp.

Alternativ 4 A (originalspråk):

§ 111

Det paaligger Statens Myndigheder at respektere og sikre Retten til en tilfredsstillende Levestandard, herunder den Enkeltes Behov for Mad, Vand, Klær og Bolig. Ligeledes paaligger det Statens Myndigheder at fremme Befolkningens Helbred og sikre Retten til nødvendig Helbredshjelp.

Alternativ 4 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Statens myndigheter skal respektere og sikre retten til en tilfredsstillende levestandard, herunder den enkeltes grunnleggende behov for mat, vann, klær og bolig. Likeledes skal statens myndigheter fremme befolkningens helse og sikre retten til nødvendig helsehjelp.

§ 111

Dei statlege styresmaktene skal respektere og tryggje retten til ein tilfredsstillende levestandard, medrekna den einskildes behov for mat, vatn, klede og husvære. Like eins skal dei statlege styresmaktene fremje folkehelsa og tryggje retten til naudsynt helsehjelp.

Alternativ 5 A (originalspråk):

§ 111

Enhver Borger har Ret til en Bolig. Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af denne Grund-sætning fastsettes ved Lov.

Alternativ 5 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Enhver borger har rett til en bolig. Nærmere bestemmelser om gjennomføringen av denne grunnsetning fastsettes i lov.

§ 111

Kvar borgar har rett til husvære. Nærare føresegner om gjennomføringa av denne grunnsetninga blir fastsette i lov.

Alternativ 6 A (originalspråk):

§ 111

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette saaledes, at enhver Borger har Ret til en Bolig. Nærmere Bestemmelser om Gjennemførelsen af denne Grundsætning fastsettes ved Lov.

Alternativ 6 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette slik at enhver borger har rett til en bolig. Nærmere bestemmelser om gjennomføringen av denne grunnsetning fastsettes i lov.

§ 111

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvar borgar har rett til husvære. Nærare føresegner om gjennomføringa av denne grunnsetninga blir fastsette i lov.

Alternativ 5 (A eller B) og 6 (A eller B) kan eventuelt vedtas som annet eller tredje ledd til alternativene 1 (A eller B) eller 2 (A eller B).

VIII

Nåværende § 112 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Nåværende § 110 b blir ny § 112 i nytt kapittel E, og skal lyde:

Alternativ A (originaltekst):

§ 112

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 langsigtig 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.

Det paaligger Statens Myndigheter at træffe Foranstaltninger der gennemføre disse Grundsætninger.

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

§ 112

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer. 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.

§ 112

Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.

IX

Ny § 115 skal lyde:

Alternativ 1 A (originalspråk):

§ 115

Enhver Begrænsning i Rettigheder, som ere anerkjendte i denne Grundlov, maa være fastsat ved Lov og respektere Kjernen i Rettighederne. Begrænsningen maa være forholdsmæssig og nødvendig for at ivaretage tungtveiende almene Interesser eller Andres Menneskerettigheder.

Der kan i intet Tilfælde gjøres slige Begrænsninger i §§ 93, 94, 95, 96, 99 første Punktum og § 105. Tilsvarende gjælder for § 97 ved Spørgsmaal om Straf.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 115

Enhver begrensning i rettigheter som er anerkjent i denne grunnlov, må være fastsatt ved lov og respektere kjernen i rettighetene. Begrensningen må være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta tungtvei-

ende allmenne interesser eller andres menneskerettigheter.

Det kan ikke i noe tilfelle gjøres slike begrensninger i §§ 93, 94, 95, 96, 99 første punktum og § 105. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

§ 115

All avgrensning av rettar som er stadfeste i denne grunnlova, må vere fastsett i lov og respektere kjernen i rettane. Avgrensinga må vere samhøveleg og naudsynt for å tryggje tungtvegande allmenne interesser eller andres menneskerettar.

Det må ikkje i noko tilfelle gjerast slike avgrensingar i §§ 93, 94, 95, 96, 99 fyrste punktum og § 105. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.

Alternativ 2 A (originalspråk):

§ 115

Enhver Begrænsning af Rettigheder i denne Grundlov maa være fastsat ved Lov og respektere Kjernen i Rettighederne. Begrænsningen må være forholdsmæssig og nødvendig for at ivaretage tungtveiende almene Interesser eller Andres Menneskerettigheder.

Der kan i intet Tilfælde gjøres slige Begrænsninger i §§ 93, 94, 95, 96, 99 første Punktum og § 105. Tilsvarende gjælder for § 97 ved Spørgsmaal om Straf.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 115

Enhver begrensning av rettigheter i denne grunnlov må være fastsatt ved lov og respektere kjernen i rettighetene. Begrensningen må være forholdsmessig og nødvendig for å ivareta tungtveiende allmenne interesser eller andres menneskerettigheter.

Det kan ikke i noe tilfelle gjøres slike begrensninger i §§ 93, 94, 95, 96, 99 første punktum og § 105. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

§ 115

All avgrensning av rettar i denne grunnlova må vere fastsett i lov og respektere kjernen i rettane. Avgrensinga må vere samhøveleg og naudsynt for å tryggje tungtvegande allmenne interesser eller andres menneskerettar.

Det må ikkje i noko tilfelle gjerast slike avgrensingar i §§ 93, 94, 95, 96, 99 fyrste punktum og § 105. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.

X

Ny § 116 skal lyde:

Alternativ 1 A (originalspråk):

§ 116

Rettighederne i denne Grundlov kunne ikke fraviges, medmindre der træffes Beslutning om midlertidige Undtagelser naar en bekjendtgjort Krigs- eller Krisetilstand gjør det aabenbart nødvendigt for at sikre Demokratiet, Retsstaten eller Rigets Existens.

Der kan i intet Tilfælde træffes Beslutning om at fravige §§ 93, 96 og 99 første Punktum. Tilsvarende gjælder for § 97 ved Spørgsmaal om Straf.

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 116

Rettighetene i denne grunnlov kan ikke fravikes med mindre det treffes beslutning om midlertidige unntak når en bekjentgjort krigs- eller krisetilstand gjør det åpenbart nødvendig for å sikre demokratiet, rettsstaten eller rikets eksistens.

Det kan ikke i noe tilfelle treffes beslutning om å fravike §§ 93, 96 og 99 første punktum. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

§ 116

Rettane i denne grunnlova kan ikkje fråvikast så sant det ikkje blir teke avgjerd om mellombels unntak når ein kunngjord krigs- eller krisetilstand gjer det klårt naudsynt for å tryggje demokratiet, rettsstaten eller eksistensen til riket.

Ikkje i noko tilfelle kan det takast avgjerd om å fråvike §§ 93, 96 og 99 fyrste punktum. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.

Alternativ 2 A (originalspråk):

§ 116

Rettighederne i denne Grundlov kunne ikke fraviges, medmindre der træffes Beslutning om midlertidige Undtagelser naar en bekjendtgjort Krigs- eller Krisetilstand gjør det aabenbart nødvendigt for at sikre Demokratiet, Retsstaten eller Rigets Existens.

Der kan i intet Tilfælde træffes Beslutning om at fravige §§ 93, 96 og 99. Tilsvarende gjælder for § 97 ved Spørgsmaal om Straf.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 116

Rettighetene i denne grunnlov kan ikke fravikes, med mindre det treffes beslutning om midlertidige unntak når en bekjentgjort krigs- eller krisetilstand gjør det åpenbart nødvendig for å sikre demokratiet, rettsstaten eller rikets eksistens.

Det kan i intet tilfelle treffes beslutning om å fravike §§ 93, 96 og 99. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

§ 116

Rettane i denne grunnlova kan ikkje fråvikast så sant det ikkje blir teke avgjerd om mellombels unntak når ein kunngjord krigs- eller krisetilstand gjer det klårt naudsynt for å sikre demokratiet, rettsstaten eller eksistensen til riket.

Ikkje i noko tilfelle kan det takast avgjerd om å fråvike §§ 93, 96 og 99. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.

XI

Stortinget får fullmakt til ved alminnelig flertallsvedtak å redigere paragraf- og leddnummer i og henvisninger til bestemmelser som berøres av at det blir vedtatt et nytt kapittel E i Grunnloven om menneskerettigheter eller som berøres av at alternativer i forslaget her blir vedtatt.

Grunnlovsforslag fremsatt i sesjonen 2011–2012 som angår bestemmelser som berøres av at det blir vedtatt et nytt kapittel E i Grunnloven om menneskerettigheter eller av at alternativer i forslaget her blir vedtatt, behandles ut fra bestemmelsenes nye ledd- og paragrafnummerering.»

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 12:31 (2011–2012).

2.1 Bakgrunn for forslagene

Komiteen viser til at forslagsstillerne fremmer forslag om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på bakgrunn av forslaget i Dokument 16 (2011–2012). Forslagsstillerne uttaler at forslaget fremmes for å gi Stortinget bredest mulig grunnlag for behandlingen i denne stortingsperioden (2013–2017).

Komiteen har merket seg at en ikke kan legge til grunn at alle forslagsstillerne stiller seg bak samtlige forslag.

Komiteen viser til at Stortingets presidentskap 18. juni 2009 nedsatte et utvalg. Utvalget fikk som mandat å fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven for å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett ved å gi sentrale menneskerettigheter grunnlovs rang. Arbeidet skulle inngå som en del av Stortingets forberedelser i anledning Grunnlovsjubileet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser til at det videre var et mål ikke å endre gjeldende rettstilstand, men å grunnlovfeste de menneskerettigheter som allerede har en sentral plass i Norge, blant annet gjennom menneskerettsloven av 1999. Rettighetene vil ha samme betydning som i dag, men opphevelse av dem krever veien om den mer omfattende prosedyre for grunnlovsendring.

Komiteen viser til at en føring for arbeidet var å sikre «de allmenngyldige menneskerettsprinsipper», ikke å få en opplisting av enkeltrettigheter som naturlig hører hjemme i ordinær lovgivning.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at også de økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettighetene (ØSK-rettighetene) har forrang, og er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Ulempene ved verdimesig åpne og vage bestemmelser gjør seg sterkere gjeldende på dette feltet enn for de grunnleggende sivile og politiske menneskerettighetene. Selv om Norge uansett er bundet av konvensjonene, vil den nasjonale avviksmarginen bli forvaltet av Høyesterett og ikke av storting og regjering. Å overlate til domstolene å utfylle det nærmere innholdet i typisk politiske formuleringer, er å flytte oppgaver fra folkevalgte til jurister. jf. uttalelsene på s. 197 i Dokument 12:31 (2011–2012) om at «bestemmelsenes betydning først og fremst vil være verdimesig og politisk.»

Å ikke innlemme disse konvensjonsbestemmelsene i Grunnloven, men la dem beholde sin plass i menneskerettsloven, vil slik disse medlemmer ser det kunne forebygge mange saksanlegg, og opprettholde noe høyere fleksibilitet for Stortinget.

God lov kvalitet kan diskuteres ut fra kriterier som er uavhengige av hva man mener om innholdet i lovreglene. Eksempler på slike kriterier kan være om loven er egnet til å nå sitt mål, om den har legitimitet, og om det har vært en bred og grundig saksforberedelse. Det kan være spørsmål om lovgivningen tjener et reelt behov, om den skal brukes til å kodifisere uskreven rett eller fremme en bestemt utvikling. Det kan være spørsmål om den er svaret for å løse konflikter som er aktuelle i dag, om den gir presise og klare svar, og om den formulerer fleksibilitet for å ta

høyde for forskjellige situasjoner under skiftende forhold eller enkelttilfeller en ikke har kunnet forutse.

Disse medlemmer viser til at tendensen til symbollovgivning er tiltagende, med bredt anlagte formålsbeskrivelser av mer eller mindre politisk karakter, og uten operative bestemmelser som bygger opp under realiseringen av formålet på en troverdig måte. For eksempel er det særlig innen helse- og omsorgsfeltet utstedt garantier i form av rettighetsbestemmelser for den enkelte. Innen sektoren er det reist tvil om dette egentlig gir tilfredsstillende resultater i form av flere og bedre tjenester. Foruten de mange brudd på rettighetene som oppstår, som svekker tilliten til systemet, bindes virksomheten opp til å vektlegge formell oppfyllelse av lovkravene. Et eksempel er å påbegynne et behandlingsforløp innen lovens frist, men uten reell progresjon.

Disse medlemmer viser til at god lovgivningsteknikk er å beskrive de rettsfølgene man har tenkt skal etterleves som en konsekvens av den oppstilte normen, og som er realistisk å forvente at andre kan leve opp til. Det er samtidig å ha et bevisst og realistisk forhold mellom mål og virkemidler, og at det er gjort bevisste prioriteringer på bekostning av det mindre viktige.

2.2 Nærmere om forslagene

Komiteen bemerker at forslagene innebærer 5 prinsipielt nye paragrafer: En ny (§ 107 etter redigering) om retten til kulturell identitet og deltakelse i det kulturelle liv, og en ny (§ 109 etter redigering) om rett til utdanning.

Komiteen viser til at det foreslås en språklig utvidelse av § 110 – der næringsvirksomhet nevnes sammen med arbeid, samt en ny paragraf (ny § 111 etter redigering) om rett til en tilfredsstillende levestandard og helse. For øvrig videreføres dagens § 110 b om retten til et sunt miljø som § 112 etter redigering.

Komiteen tar til etterretning at forslagene er fremmet i alternative språkvarianter. Nærværende sak gjelder ikke språkformen, men at forslagene er fremmet i språklige alternativer muliggjør vedtak i den språkform som finnes hensiktsmessig etter en særskilt beslutning om dette. Komiteen viser til Stortingets grunnlovsvedtak 6. mai 2014 og fremmer samtlige forslag i innstillingen på bokmål og nynorsk.

2.3 Nærmere om gjeldende rett

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, er av den oppfatning at forslagene til endringer av Grunnloven må bedømmes ut fra sammenheng med resten av lovverket og eventuelle mangler i dette

før en kan argumentere med at forandringene i Grunnloven fyller et innholdsmessig behov. Det blir et vurderingstema for seg om menneskerettighetsbestemmelsene vil oppnå et bedre og særlig vern ved å gi dem som grunnlovsbestemmelser. For å vurdere nødvendigheten av forslagene, vil en måtte beskrive hvilke rettigheter som allerede er sikret i norsk rett i dag.

Komiteen vil for det første understreke at visse rettigheter er så fundamentale for mennesket at de vil være universelle. Det betyr at de kan påberopes i enhver stat, uansett om de er formelt lovfestet. Menneskerettighetene er grunnleggende krav til beskyttelse av individets stilling, rettet mot ethvert rettsystem, hva enten det er nasjonalt eller internasjonalt. Det gjelder de fundamentale verdier enhver rettsorden må respektere og verne av hensyn til den enkelte. Den irske rettsfilosofen Seamus Heaney har med referanse til FNs verdenserklæring om menneskerettighetene uttrykt det slik:

«the roots of human rights lie deeper than the world of covenants. They are far more profound than contracts between governments and have their origin in the metaphysical. How else, indeed, could the document enshrine words like 'dignity' and 'conscience', words that strain against the bonds of legal definition and political categorization».

Andre har lagt vekt på at de universelle menneskerettigheter eksisterer forut for samfunnet, og materialiserer seg samtidig med dette, som forpliktelser for samfunnsfellesskapet og rettigheter for det enkelte menneske.

Komiteen viser til at Stortinget i 1999 vedtok lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Med denne loven inkorporeres i norsk rett alle norske konvensjonsforpliktelser om menneskerettigheter, også i utvidet mening. I § 3 gis disse forpliktelsene forrang i de tilfeller det skulle vise seg å være motstrid til nasjonale bestemmelser. Dette gjelder de konvensjonene som er opplistet i loven: Den europeiske menneskerettighetskonvensjon fra 1950 (EMK), samt 5 tilleggsprotokoller i tiden 1952–2002, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs økonomiske, sosiale og økonomiske rettigheter (ØSK), begge av 16. desember 1966. På tilsvarende måte er Barnekonvensjonen av 1989 og Kvinnediskrimineringskonvensjonen av 1979 inkorporert.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet bemerker at norske borgere allerede er gitt de umiddelbare rettigheter som Norge har forpliktet seg til internasjonalt, ved menneskerettsloven. Det er derfor begrensede juridiske argumenter for å ta ut noen

hovedbestemmelser av traktatteksten direkte inn i Grunnloven.

Selv om forslagene er begrunnet med et ønske om å styrke menneskerettighetenes stilling, synes det ikke å ha vært meningen å endre dagens materielle rettstilstand. Det er flere ganger i forslagene vist til Menneskerettighetsutvalgets rapport der det fremgår at:

«Ingen av forslagene innebærer at dagens rettstilstand endres. Forslagene til grunnlovsendringer gir enten uttrykk for rettigheter som allerede følger av menneskerettsloven av 1999 eller annen lovgivning.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at forutsetningen fra Menneskerettighetsutvalget kan bli stilt på prøve, og synspunktet er imøtegått av flere fagfolk. Som det vil bli redegjort for senere, er det flere trekk ved forslagene som gjør det usikkert hvilke rettslige konsekvenser forslagene vil få i praksis.

De utfordringer grunnlovsendringene eventuelt vil avstedkomme, er dels på et overordnet plan, dels et spørsmål om rekkevidden av den enkelte rettighet. Under dette punktet vil flertallet prøve å trekke frem noen av de overordnede problemstillingene.

Kort formulert er det spørsmål om grunnlovsfesting av rettighetsbestemmelser kan føre til rettsliggjøring av politikken, altså overføring av makt fra storting og regjering til domstolene. Et annet spørsmål er om det vil føre til økt internasjonalisering, fordi utviklingen av menneskerettighetene i hovedsak skjer i internasjonale håndhevelsesorganer.

Flertallet mener det er et fellestrekk ved forslagene at bestemmelsene er vidt formulert, og at ordlyden er vag. Dette vil nærmest med nødvendighet føre til at det vil oppstå tvilsspørsmål om rekkevidden av rettighetene. Slike tvilsspørsmål vil det i prinsippet være opp til Høyesterett å avklare. Det innebærer rettsliggjøring, i betydningen maktoverføring fra Stortinget til domstolene.

Flertallet erkjenner at det rent pedagogisk kan være fordeler forbundet med å ta inn slike prinsippbestemmelser i Grunnloven, men at man i tilfelle av konkret rettsanvendelse vil måtte tolke grunnlovsbestemmelsen i traktatrettslig kontekst og også legge til grunn prejudikater fra EMD. Dette vil igjen få den konsekvens at internasjonale håndhevelsesorganer som EMD får de facto innflytelse på hvordan Grunnloven skal forstås. EMD har gjennom såkalt «dynamisk tolkning» i praksis opptrådt ikke bare som *rettsanvender*, men som *rettsutvikler*, og har historisk vist stor villighet til å utvikle menneskerettighetene. Vernet etter EMK er derfor vesentlig utvidet siden kon-

vensjonen trådte i kraft, og de færreste ville ha forutsett denne utviklingen for 30–40 år siden.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet mener det for så vidt ikke er noe nytt at internasjonale kilder brukes til å fastlegge rettigheter, men det er nytt at dette knyttes til grunnlovsnivået. Dette vil svekke Høyesterett og Stortinget som grunnlovsfortolker.

Hvis man virkelig ønsker lovbestemmelser som har som siktemål å overoppfylle traktatforpliktelsene, vil de egne seg bedre i ordinær norsk lovgivning. Dette ville også være bedre i samsvar med forslagsstillernes begrunnelse om at en ikke ønsket å endre rettstilstanden.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn være tilbakeholdne med å gå inn på vage og åpne verdiformuleringer av mer politisk karakter hvor det er usikkert hvilke rettsvirkninger bestemmelsene får.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener Grunnloven skal fortsette å være en politisk retningslinje, en juridisk tolkningsfaktor, en skranke for lovgiveren og et symbol for sentrale samfunnsverdier. Flertallet ser at norske borgeres felles verdier og forventninger til norske myndigheter som en sosialt ansvarlig stat har utviklet seg i Norge de siste 200 år. Det har også synet på hva som er sentrale menneskerettigheter internasjonalt. FNs menneskerettighetskomisjon gikk bort fra å skille de sivile og politiske og de økonomiske og sosiale rettighetene fra hverandre. Flertallet er enig i at rettighetene styrker og balanserer hverandre. Samlet gir de et vern for menneskets grunnleggende verdighet. Flertallet mener frihet er verdighetens forutsetning.

Demokratiet lever bare av deltakelse, fra alle. Det fordrer en stat med sosialt ansvar. Flertallet mener menneskerettighetene skal sikre alle – uavhengig av ressurser, bakgrunn og utgangspunkt – lik rett til frihet. Positiv frihet kan ikke fullt ut nytes før frihet fra undertrykking og nød finner sted.

Å sikre alle borgere rett på verdige liv er en sikring av demokratiet. Flertallet mener flere av de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene er en forutsetning for deltakelse i det norske demokratiet.

Selv om menneskerettighetene henger sammen, er det ikke alle rettigheter som kan eller bør grunnlovsfestes. Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstre-

parti og Miljøpartiet De Grønne, mener Menneskerettighetsutvalget har gjort et samvittighetsfullt og godt begrunnet utvalg av hvilke rettigheter som bør sikres vern i den norske Grunnloven, basert på vurderinger av norsk grunnlovstradisjon, norske verdier og historie, gjeldende rett i Norge og de standarder som gjelder for oppdaterte og moderne grunnlover ellers i verden. Dette flertallet mener en grunnlovsfesting kun av de foreslåtte sivile og politiske rettighetene, og ikke de økonomiske, kulturelle og sosiale, vil kunne oppfattes som et tilbakeskritt for menneskerettighetenes posisjon i Norge. Seks av Menneskerettighetsutvalgets syv medlemmer var aldri i tvil om at det ville være naturlig å innlemme hovedtrekkene i de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene i dagens grunnlov. Dette flertallet viser til at deres konklusjon var basert på faglige vurderinger, der det fremtredende argumentet var at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har stått sterkt i Europa i tiden etter annen verdenskrig og hører hjemme i det moderne norske demokratiet.

Dette flertallet vil vise til at partiene på Stortinget har vært enige om innføringen av sentrale sosiale og økonomiske rettigheter i Grunnloven. Denne enigheten går tilbake til at Fellesprogrammet fra 1945, som bygget på samarbeidet over partigrensene som hadde eksistert under krigen, skulle fortsette i gjenreisningen som fulgte freden. Grunnloven § 110 ble i 1954 gitt nytt innhold om retten til arbeid og utkomme fra arbeid. Disse sentrale økonomiske rettighetene ble supplert i 1980 da Grunnloven § 110 fikk et nytt annet ledd om retten til medbestemmelse på arbeidsplassen.

Dette flertallet viser til Carl I. Hagens dissens i Menneskerettighetsutvalgets innstilling knyttet til de økonomiske og sosiale rettigheter, hvor han uttrykker at de foreslåtte endringer «kan danne et grunnlag for en meget kostbar velferdsstat som kan fremtvinge høye skatter og avgifter som kan kvele en fornuftig økonomisk utvikling».

Dette flertallet bemerker at de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene har vært norsk rett med forrang siden 1999. Den utvikling medlemmet Hagen frykter, har likevel ikke skjedd. Dette flertallet merker seg også at utvalget har vært opptatt av å formulere rettighetene på en slik måte at det politiske handlingsrommet vil være ivaretatt. Rettighetene er formulert som en plikt for staten, ikke en klar og direkte håndhevbar rettighet for enkeltborgere. Regelverket i Grunnloven setter de ytre rammene for politisk styre, og det eksisterer et bredt politisk handlingsrom innenfor disse. I sin alminnelighet vil norske myndigheter, som i dag, gå langt ut over de pliktene som menneskerettighetene pålegger dem.

I internasjonal rett behandles alle rettighetene utvalget har foreslått som sentrale menneskerettigheter.

Dette flertallet viser til bemerkningene som kom fra flere av dem som deltok under komiteens åpne høring om grunnlovfesting av menneskerettigheter 28. februar 2014, om at det er en svakhet at de skandinaviske land har unnlatt å skrive menneskerettighetene inn i sine grunnlover. Dette flertallet mener Norge, som har spilt en førende rolle når det gjelder å fremme sterke bestemmelser om og respekt for menneskerettigheter internasjonalt, bør fortsette å gå foran som et godt eksempel. Et flertall av Europas konstitusjoner har grunnlovfestet menneskerettigheter. Det er ikke alltid sammenheng mellom staters grunnlovfesting av menneskerettighetene og grad av overholdelse fra myndighetenes side. Dette flertallet mener Norges pådriverrolle vil bli styrket dersom vi illustrerer vår allerede gode håndheving i kombinasjon med grunnlovfesting av det utvalg menneskerettigheter som er foreslått.

Dette flertallet mener Grunnloven som juridisk, politisk og samlende symbol har behov for oppdatering. Rettighetene som er foreslått, er kortfattet formulert og ment som prinsipper og retningsgivere for statens myndighetsutøvelse.

Dette flertallet mener økonomiske og sosiale rettigheter ikke flytter for mye makt fra politiske organer til domstolene. Det er tvert om politiske organer som gjennom traktat-, grunnlovs- og lovgivningsprosessene utøver sin styring med utgangspunkt i folkesuvereniteten. I praksis er domstolene tilbakeholdne med å overprøve politiske beslutninger.

Dette flertallet mener rettsliggjøring av menneskerettigheter fortøner seg annerledes enn diskusjoner om møte mellom politikk og jus i ordinær lovgivning. Der rettighetene ikke er blitt overholdt internasjonalt, har det ikke sjelden skyldtes mangel på rettsliggjøring – at all oppfylging av de menneskerettslige forpliktelser Stortinget har pålagt Norge, er blitt overlatt til domstolene. Rettighetslovgivning kan utgjøre et demokratisk problem, men dette flertallet mener dette ikke kan sies å gjelde menneskerettighetene. Der menneskerettighetene stopper politisk makt i å undertrykke, frata eller ikke gi sine borgere rettighetsoppnåelse, er det et demokratisk gode. Dette flertallet viser til Menneskerettighetsutvalgets understrekning av at de sentrale menneskerettigheter stiller i en annen kategori enn de øvrige rettigheter i lovgivningen.

Det er alltid innenfor den enkelte stat at individer og minoriteter får sine rettigheter enten respektert eller krenket. Dette flertallet viser til at det ikke bare er myndigheter som har mulighet til å innskrenke menneskers rettighetsoppnåelse. Derfor er det viktig å sikre statens ansvar for å verne dem.

Dette flertallet viser til at ved menneskerettsloven er flere menneskerettskonvensjoner gitt status som norsk lovgivning, og samtidig gitt forrang fremfor annen lovgivning. Denne forrangsregelen kan derimot oppheves av et simpelt flertall ved en avstemning i Stortinget ettersom den bare er hjemlet i et ordinært lovvedtak. Dette flertallet mener at det er i nettopp en slik situasjon menneskerettighetene er særlig viktige. De internasjonale kontrollorganer er viktige støttfunksjoner, men avgjørende er de nasjonale handlinger overfor landets borgere. Dette flertallet mener grunnlovfesting av flere menneskerettigheter i Norge, med nasjonalt forarbeid, valgt ut og begrunnet med nasjonalt politisk innhold som tolkningsgrunnlag, styrker menneskerettighetenes stilling i Norge.

Dette flertallet mener menneskerettighetenes funksjon er å sikre borgerne vern og rettigheter mot negativ makt. Det fordrer å sette grenser for makt. Menneskerettighetenes funksjon oppstår i møte med myndigheter som ikke ønsker å overholde dem. Mens folkestyret gir gjennomslag for flertallets vilje, setter menneskerettighetene grenser for et flertall som bruker makt gitt av folket mot folket selv.

Dette flertallet mener en revisjon av Grunnloven i dag bør gjøres for å sikre et vern mot overgrep fra en vilkårlig statsmakt i morgen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at kjernen i menneskerettighetene er at de bør kunne håndheves og gjøres gjeldende mot staten. Ved å ta disse inn i Grunnloven får rettighetene et sterkere vern mot skiftende politiske svingninger.

Ulempen er at rettighetene blir rettsliggjort, det vil si at det blir opp til domstolene å vurdere hvor langt de gjelder. Det betyr at det politiske handlingsrommet blir tilsvarende mindre. Jo mer skjønnsmessige bestemmelsene er, jo mer makt overføres til domstolene, jf. for eksempel Grunnloven § 110 b hvor alle har rett til et «sundt miljø». Kostnadene ved en rettsliggjøring av verdiparagrafer som rett til arbeid og rett til bolig, kan etter disse medlemmers vurdering fort bli for høy til at slike avgjørelser bør overføres til domstolene. Denne type bestemmelser kan selvfølgelig endres på et senere tidspunkt, men hele hensikten med å ta dem inn i Grunnloven, er at de skal ha et sterkere vern enn ordinær lovgivning.

Disse medlemmer mener det ikke er hensiktsmessig å blande sammen uforpliktende programklæringer og symbolske langsiktige målsettinger sammen med klare rettsregler. Disse medlemmer mener at Grunnlovens rettighetsvern kun bør dekke de mest sentrale menneskerettighetene

som ligger til grunn for de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene Norge har sluttet seg til.

En annen innvending mot å ta med for mange nye bestemmelser, er at Grunnloven får en slagside og får mer karakter av en menneskerettslov enn en grunnlov.

Disse medlemmer vil påpeke at selv om ikke alle rettigheter blir tatt inn i Grunnloven, så er de en del av norsk rett. Alle de sentrale menneskerettighetene er sikret gjennom menneskerettsloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet anbefaler at Dokument 31 (2011–2012), samtlige paragrafer og alternativer, ikke bifalles.

2.4 Grunnloven § 107 – kultur og vitenskap

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 107 i Grunnloven om retten til kulturell identitet og deltakelse i det kulturelle liv.

Flertallet mener en slik bestemmelse vil synliggjøre at deltakelse i kulturelt liv er en viktig verdi i det norske samfunnet, og at det er statens ansvar å verne borgerne fra å bli hindret i deltakelse.

Flertallet viser til at lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova) har som formål at alle kan få anledning til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk. Flertallet viser til § 1 i loven, som lyder:

«Lova har til føremål å fastleggja offentlege styresmakters ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleva eit mangfald av kulturuttrykk.»

Flertallet henviser videre til at «kulturverksemd» er definert i lovens § 2.

Flertallet mener grunnlovfesting vil være en anerkjennelse av at kulturell utfoldelse og deltakelse i kulturelle aktiviteter er av stor betydning for personlig utvikling, etablering og markering av identitet og tilhørighet, og for livsglede og livsutfoldelse. Flertallet mener at grunnlovfesting av denne retten skal leses som statens ansvar for å fjerne hindringer som måtte ligge i veien for den enkeltes mulighet til å ta del i eller oppleve aktiviteter som beskrevet i kulturlovas § 1 og § 2. Grunnlovfestingen definerer statens ansvar for å tilrettelegge og beskytte kulturlivet og den enkeltes mulighet til deltakelse og vil ikke medføre endring i dagens rettstilstand. Bestemmel-

sen fastsetter derimot dette som verdi. Bestemmelsen bør også leses som et vern for at den enkelte skal unngå å bli hindret i å tale sitt eget språk og mot assimileringspolitik. Flertallet ønsker å presisere at bestemmelsen heller ikke er til hinder for utforming av integreringstiltak. Domstolene må vise varsomhet med å prøve grensen mellom integreringspolitikk og respekt for den enkeltes kulturelle tilhørighet.

Flertallet mener denne bestemmelsen ikke må anses som en ensidig rettighet for den enkelte, men en plikt for statens myndigheter til å respektere og legge forholdene til rette for den enkeltes mulighet til å ta del i kulturlivet. Prøving av dette kan finne sted om man finner utidig innblanding i hvilke kulturaktiviteter den enkelte kan delta i og hvordan kultur skal komme til uttrykk.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at Grunnloven i dag ikke omtaler forskningen eller kunstens frihet. Universitets- og høyskoleloven definerer og omhandler akademisk frihet i § 1-5. Akademisk frihet defineres videre i NOU 2006:19 Akademisk frihet. Dette flertallet mener et velfungerende demokrati er avhengig av at befolkningen og de som velges til å representere den, har innsikt i de utfordringene samfunnet står overfor, samt kunnskap om fordeler og ulemper ved de virkemidler som er aktuelle å ta i bruk. Utøvende, lovgivende eller dømmende makt står ikke fritt til å begrense hvilke fenomener eller problemstillinger som skal være gjenstand for forskning, hvilke funn som skal offentliggjøres, eller hvilke kunstneriske verk som skal frembringes eller fremføres. Kunstens og forskningens frihet har betydning for opinionsdannelsen og demokratiet. Dette flertallet anser ikke denne frihet fullt ut vernet gjennom § 100. Dette flertallet ønsker å opprette et vern mot styrt oppdragsforskning, resultatkamouflering og sanksjonering mot forskere på bakgrunn av resultat av deres forskning. Denne kunstens og forskningens frihet leses selvsagt sammen med andre rettigheter og viker dersom de krenkes. Grunnlovfesting av denne friheten endrer ikke rettstilstanden, men befester et ulovfestet prinsipp og leses som samfunnets rett til nytte av fri forskning og kunst. Dette flertallet anser den formulerte friheten som en av forutsetningene for et reelt demokrati.

På dette grunnlag innstiller komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti på § 107 første ledd, alternativ 5 B slik at bestemmelsen skal lyde:

Statens myndigheter skal respektere og legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Dei statlege styresmaktene skal respektere og leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne vil støtte alternativ 3 B til første ledd, slik at bestemmelsen vil lyde:

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes kulturelle identitet.

Dei statlege styresmaktene skal respektere den kulturelle identiteten til kvar einskild.

Komiteens medlem fra Venstre støtter alternativ 1 B i første ledd, slik at bestemmelsen vil lyde:

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes kulturelle identitet og legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Dei statlege styresmaktene skal respektere den kulturelle identiteten til kvar einskild og leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Senterpartiet går imot forslag til første ledd i ny § 107.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk, Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, innstiller på alternativ 1 B i det foreslåtte andre ledd i ny § 107, slik at bestemmelsen skal lyde:

Vitenskapens og kunstens frihet skal respekteres.

Den vitenskaplege og kunstnarlege fridommen skal respekterast.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at forslaget til ny § 107 er fremsatt i flere alternativer og gjelder

- a) retten til kulturell identitet, deltakelse i kulturaktiviteter og til å oppleve et mangfold av kulturuttrykk
- b) respekt for den enkeltes identitet
- c) respekt for den enkeltes kulturelle identitet
- d) retten til å nyte godt av vitenskapelige fremskritt

Disse medlemmer viser til at en selvsagt del av frihetsnyttelsen en samfunnsborger har, er å både stå for og motta kulturelle uttrykk som en naturlig del av ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og tanke- og trosfrihet, som er hjemlet andre steder i Grunnloven. Med tanke på Grunnlovens funksjon som overordnet lov, tilfører denne utdypningen av anvendte friheter på et sektorområde ingen selvstendige nye momenter. Man kan ikke tenke seg respekt for det enkelte menneske uten at det samtidig innebærer respekt for personens identitet. Slik disse medlemmer ser det, bidrar slike formuleringer uten mer konkret meningsinnhold til å skape tvil om bestemmelsens formål, og svekker samtidig Grunnloven som rettskilde.

Disse medlemmer foreslår på dette grunnlag at § 107, samtlige alternativer, ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet foreslår at forslaget til ny § 107, samtlige alternativer, ikke bifalles.

2.5 Grunnloven § 108 – samisk språk og kultur

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at grunnlaget for norsk samepolitikk er at staten Norge er etablert på territoriet til to folk – nordmenn og samer – og at begge folk har samme rett til og samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Flertallet viser til at Norge i 1989 ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Det var klart forutsatt at konvensjonen skulle gjelde for samene i Norge.

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 108 i Grunnloven om retten til samisk språk, kultur og samfunnsliv til erstatning for nåværende Grunnloven § 110 a. Bestemmelsen var ment som, og skal fortsatt etter denne endring, leses som en understrekning av norske myndigheters ansvar for at den samiske kultur blir opprettholdt og gitt mulighet til videre utvikling. Flertallet deler Menneskerettighetsutvalgets og Samerettsutvalgets (NOU 1984:19) vurdering om at utviklingen tilsier at samene bør bli definert som urfolk fremfor minoritet. Flertallet henviser til ILO-konvensjonen nr. 169 og den der formulerte definisjon av urfolk. Det sentrale er her om noen nåværende gruppe har en tilknytning til et bestemt område fra før de nåværende statsgrenser ble etablert i de aktuelle områder. Flertallet henviser også til Høyesteretts plenumsavgjørelse i Selbusaken fra 2001 (Rt. 2001 s. 769, s. 790–791) hvor det uttales at det ikke er tvilsomt at samene etter definisjon i ILO-konvensjonen har status som urfolk i Norge. Flertallet understreker at flertallet av verdens

samer bor i Norge, og at den norske stat således har et særlig ansvar og forpliktelser overfor den samiske befolkning.

På dette grunnlag innstiller komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, på alternativ 1 B slik at paragrafen lyder:

§ 108

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at samene, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at samane, som urfolk, kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Flertallet går subsidiært inn for alternativ 2 B.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Senterpartiet viser til uttrykket «den samiske Folkegruppe» i dagens grunnlov § 110 a. I Same rettsutvalgets første delinnstilling av 1984 (NOU 1984:19) Om samenes rettsstilling, ble det konkludert med at samene i alle henseender er å anse som et folk. At man i forslaget til grunnlovsparagraf, som ble framsatt i Stortinget 21. september 1984 og vedtatt som § 110 a 21. april 1988, brukte uttrykket «den samiske Folkegruppe», var visstnok begrunnet med at man her mente den delen av det samiske folket som bor i Norge.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at paragrafen ikke gir individet noen rettigheter. Man kan ikke vise til paragrafen i tvister ved domstolene om konkrete rettigheter. Men den foreskriver hvilke vurderinger som skal legges til grunn for tiltak og avgjørelser som gjelder kollektivet samene. Det ligger altså en viss rettslig forpliktelse for statsmyndighetene for bl.a. tolking av lover og for skjønnsutøvelsen når det gjelder samene som gruppe. Den vil ikke være forskjellig om man bruker betegnelsen «det samiske folk» eller for den del «samene som urfolk».

Om uttrykket «samene som urfolk»

Dette medlem viser videre til at begrepet «urfolk» er blitt til etter en prosess fra 1982 til 2007 ledet av FNs høykommisær for menneskerettigheter i Genève hvor erklæringen «United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples» utgjør et foreløpig klimaks med Generalforsamlingens vedtak

i 2007. I mellomtiden ble ILOs urfolkskonvensjon (Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries) vedtatt av ILO i 1989 og ratifisert av Norge i 1990 som første land. Så langt er ILO-konvensjonen den eneste rettslig bindende konvensjon som gjelder urfolk. Erklæringen er derimot ikke rettslig bindende for noe land. I hele prosessen om erklæringen har det fra urfolkene vært et ønske å bli betegnet som «folk» («peoples with an -s»).

Uttrykket «det samiske folk» vil naturligvis også gjelde kollektivet samer og er for den del ikke forskjellig fra de to andre nevnte betegnelser.

Betegnelsen «urfolk» er en minstestandard som skal kunne brukes om alle grupper som ikke har vært delaktige i etableringen av nasjonalstatene. Den har vært nødvendig å innarbeide for overhodet å få til en noenlunde ordnet dialog med de mest negative nasjonalstater om minstestandarder.

Om uttrykket «det samiske folk»

Videre viser dette medlem til at som anført ovenfor, konkluderte Samerettsutvalget i sin tid med at samene er et folk.

I den samepolitiske erklæringen fra Samekonferansen i 1971 het det at samer er samer, og vil være samer uten dermed å være verken mer eller mindre enn andre folk i verden. Samiske organisasjoner har også omtalt samene selv som et folk. Betegnelsen «folk» er både i nasjonal og internasjonal lovgivning mye klarere og sterkere enn begrepet «urfolk». Den uttrykker også den likeverdighet som HM Kongen uttrykte i 1997 i sin tale til Sametinget ved å slå fast at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 viser til bl.a. 5 konvensjoner som «skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge» og blant dem er de to FN-konvensjonene av 1966, nemlig De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og De forente nasjoners internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter. I dem omtales «folk», men ikke «urfolk». Betegnelsen «folk» har derfor en svært sterkere stilling enn «urfolk».

Bruken av uttrykket «det samiske folk» utelukker ikke at samene også er et urfolk.

Komiteens medlem fra Senterpartiet innstiller på denne bakgrunn på alternativ 2 B, slik at ny § 108 skal lyde:

§ 108

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at det samiske folket kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at samene er den eneste befolkningsgruppe som er omtalt i Grunnloven i kraft av sin etnisitet. Koblingen til urfolkbegrepet forsterker inntrykket av at rettighetene er oppnådd på bakgrunn av etnisitet, og dermed i mindre grad at den samiske folkegruppens plass i samfunnet ikke minst skyldes felles fortelling og samliv med den norske befolkningsgruppen i geografisk konsentrerte områder av Norge, i tillegg til å ha sin egen opprinnelsesfortelling, eget levevis og en tradisjonell næring som har krav på særlige tiltak. Disse medlemmer viser til at urfolkshenvisingen fremhever skillet mellom befolkningsgruppene, uten at dette gir andre virkninger enn det som følger av dagens lov.

Det skal kunne være naturlig å ha både en norsk og en samisk identitet. Formuleringen peker mer i retning av et enten-eller. Uansett inneholder forslaget ingen nye realiteter, bare en tilleggs-kategorisering som etter disse medlemmers syn ikke er nødvendig, da den samiske befolkning allerede er veldefinert i gjeldende § 110 a.

Disse medlemmer foreslår på denne bakgrunn at forslaget til ny § 108, begge alternativer, ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet foreslår at forslaget til ny § 108, samtlige alternativer, ikke bifalles.

2.6 Grunnloven § 109 – utdanning

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at ingen bestemmelser i Grunnloven i dag regulerer utdanningsspørsmål. Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 109 i Grunnloven om rett til utdanning. Rett til skole og utdanning er nedfelt i en rekke internasjonale konvensjoner, blant annet er fire av dem inntatt i menneskerettsloven: EMK, ØSK, Barnekonvensjonen og Kvinnediskrimineringskonvensjonen. Felles for dem er defineringen av at barn har rett og plikt til grunnutdanning. I Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 kommer det særlig frem at alle har rett til utdanning, at den obligatoriske grunn-

utdanningen skal være gratis og obligatorisk, og at alle skal ha lik rett til adgang til høyere utdanning på bakgrunn av sine kvalifikasjoner

Flertallet mener oppnåelse av Grunnlovens målsetting om ivaretagelse av demokrati, rettsstat og menneskerettigheter avhenger av tilgang til utdanning. Demokratiet vokser og eksisterer bare ved deltagelse fra borgerne. Flertallet mener det er de som er valgt av folket som deres representanter sitt ansvar å legge til rette for at så mange som mulig kan delta fullt ut i demokratiet og nyte grunnleggende menneskerettigheter, som ytringsfrihet og mulighet til, på opplyst og fritt grunnlag å delta i frie og hemmelige valg. § 100 forutsetter denne retten ettersom den ligger til grunn for å kunne utvikle det som der omtales som «Individets frie Meningsdannelse».

Flertallet mener at å sikre alle borgere tilgang til utdanning er en forutsetning for individets frihet. Utdanning er også et utgangspunkt for å skaffe seg arbeid og sette seg i stand til å forsørge seg selv. Rett og plikt til ti års opplæring følger av opplæringslova § 2-1. Flertallet mener plikten til grunnleggende opplæring, slik det har vært praktisert i Norge siden 1936, gir barn et vern også mot andre enn myndighetens ønske om å holde dem borte fra skolegang, og mener dette bør grunnlovfestes. Her må plikten knyttes til hva som til enhver tid anses som grunnskoleutdanning i henhold til ordinær lovgivning. Plikten er brutt om barn blir hindret i å motta eller holdes borte fra grunnutdanning. Retten må leses som en definering av statens ansvar og som en rettighet for den enkelte. Bruk av «grunnleggende opplæring» må ikke forstås som begrensning av rett til utdanning, men for å unngå betegnelsen «grunnskole» ettersom den vil være tidsbestemt.

Rett til 3 års videregående opplæring følger av opplæringslova § 3-1, på vilkår av søknad og fullført grunnutdanning. For videregående opplæring gjelder også vilkår om lovlig opphold i landet, i motsetning til for grunnskolen hvor retten gjelder den som har vært i landet mer enn 3 måneder eller planlegger opphold ut over 3 måneder. Vilkår reguleres og fastsettes i lov.

Flertallet mener grunnlovfesting av retten til utdanning ikke vil endre rettstilstanden i Norge ettersom dagens opplæringslov og lov om universiteter og høyskoler må antas å tilfredsstillende kravene i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene vedrørende retten til utdanning. Bestemmelsen skal leses som et vern mot forsømmelse av statens ansvar for å gi sine borgere skoletilbud uavhengig av geografi, økonomi eller andre trekk ved den enkelte. Retten vil være krenket dersom enkeltpersoner eller grupper av personer utestenges av undervisning. Flertallet mener retten også skal anses som krenket dersom økonomi og geografi utestenger noen fra grunn- og

videregående utdanning. Dette omfattes av ikke-diskrimineringsprinsippet og er derfor overflødig å formulere i Grunnloven 109.

Hva høyere utdanning angår, mener flertallet at «kvalifikasjoner» i paragrafen skal leses som i motsetning til økonomiske ressurser.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, forstår den foreslåtte formuleringen til ny § 109 om grunnleggende opplæring slik at det ikke kan stilles vilkår om skolepenger i den offentlige grunnskolen, og at dette er en rettslig skranke for den løpende lovgivningen.

Dette flertallet viser til at myndighetene skal legge til rette for at den enkelte kan oppnå høyere utdanning på bakgrunn av faglige evner. Det skal ikke forekomme usaklig diskriminering på grunnlag av karakteristika ved den enkeltes person ved tildeeling av studieplasser. Dette flertallet understreker at de internasjonale konvensjoner formulerer statens forpliktelse til å arbeide for at høyere utdanning skal være kostnadsfri. Dette er særlig viktig for å realisere lik tilgang til høyere utdanning. Nærmere tilrettelegging og utforming av utdanning, innhold i denne, fagoppretting og hensyn til samfunnets behov må fullt ut være underlagt politisk skjønn og prioritering for ethvert storting.

På bakgrunn av dette innstiller komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, på § 109 første ledd alternativ 1 B og annet ledd alternativ B, slik at paragrafen skal lyde:

§ 109

Enhver har rett til utdanning. Barn har plikt til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner.

§ 109

Alle har rett til utdanning. Born har plikt til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane

Dei statlege styresmaktene skal sikre tilgjenge til vidaregåande opplæring og likt høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at forslaget til ny § 109 første ledd om rett til grunnleggende utdanning er fremsatt i to alternativer. Ett som bare omtaler rett til å motta grunnleggende utdanning, og ett med tillegg om barnets plikt til å motta grunnleggende undervisning.

Under forslaget til annet ledd om videregående utdanning pålegges staten å sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning, basert på kvalifikasjoner.

Disse medlemmer viser til at Norge allerede har undertegnet internasjonale konvensjoner som i praksis har innført dette i norsk rett i menneskerettsloven. Siden kvalitet og tilgjengelighet til utdanning er så vesentlig for den enkeltes muligheter senere i livet, og samfunnets interesse i sjanselikheter, kan dette være en av de prioriterte grunnlag for samfunnet som bør synliggjøres i Grunnloven, selv om det ikke vil endre rettstilstanden.

Disse medlemmer støtter første ledd alternativ 2 B, som understreker myndighetenes tilretteleggingsplikt. I denne bestemmelsen ligger at foreldre har plikt til å sørge for at barn får oppfylt denne rettigheten. I likhet med flertallet støtter disse medlemmene annet ledd alternativ B, slik at bestemmelsen vil lyde:

§ 109

Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Statens myndigheter skal sikre adgang til videregående opplæring og like muligheter til høyere utdanning på grunnlag av kvalifikasjon.

§ 109

Alle har rett til utdanning. Born har rett til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

Dei statlege styresmaktene skal sikre tilgjenge til vidaregåande opplæring og likt høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet foreslår at forslaget til ny § 109, samtlige alternativer, ikke bifalles.

2.7 Grunnloven § 110 – arbeid og næring

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener retten til arbeid og retten til å skaffe seg et utkomme ved sitt arbeid er den sentrale økonomiske og sosiale rettighetsbestemmelsen i någjeldende grunnlov. Menneskerettighetsutvalget har foreslått en endring i § 110 første ledd i Grunnloven som pålegger statens myndigheter å legge til rette for at alle kan skaffe seg utkomme av sitt arbeid. Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 1954. Formuleringen er ikke ment som, og har ikke vært praktisert som, en ensidig rettighet for den enkelte, men en plikt for staten å tilrettelegge for full sysselsetting.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener retten til å skaffe seg utkomme ved arbeid eller næring er å oppfatte som en viktig forutsetning både for bekjempelse av fattigdom og for demokratiutvikling. Det gjelder også i Verdenserklæringens fastsettelse av retten til arbeid, selv å velge yrke, rettferdige og gode arbeidsvilkår, rett til likelønn, rett til sosiale ytelser dersom man ikke er i stand til å skaffe seg arbeidsinntekter, og rett til å organisere seg i fagforeninger.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 110 bør utvides til å omfatte retten til å skaffe seg utkomme ved næring. Dette flertallet er enig i forslaget om å slå sammen arbeid og næringsfrihet i en ny bestemmelse. Det er riktig ettersom former for inntjening til private husholdninger har endret seg over tid. Formuleringen «arbeid eller næring» vil presisere at den enkeltes nødvendige livsgrunnlag ikke er begrenset til arbeidsinntekt. Tilføyelsen må derimot kun leses som at statens myndigheter må legge forholdene til rette for at fysiske, voksne og arbeidsføre personer i Norge kan skaffe seg inntekt gjennom arbeidsinnsats i egen virksomhet.

Dette flertallet mener en styrking av denne bestemmelsen understreker viktigheten av sysselsetting, ikke bare for den enkelte, men for demokrati og sosial ro og som ledd i bekjempelse av fattigdom. Det vil i praksis være en meget høy terskel for domstolsprøving etter bestemmelsen.

Utvalget foreslår videre at retten til sosial trygghet skrives inn som et siste punktum i første ledd. Dette flertallet er enig i denne presiseringen. Plassering av sosial trygghet her skal leses som at trygdeytelser og sosialhjelp er subsidiære i forhold til arbeids- og næringsinntekt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet ønsker også å fremholde det som argument for tidligere i paragrafen å formulere borgernes plikt til å forsøke å sørge for sitt livsopphold. Å beskrive statens ansvar for å legge til rette for, og borgernes plikt til å forsøke å sørge for eget livsopphold, står i forhold til hverandre og leder hen mot den avsluttende formuleringen om rett til støtte dersom det til tross for forsøk ikke er mulig. Dette skal utelukkende leses som normbeskrivende og er ikke ment som endring av den politiske eller rettslige tilstand i dag. Det skal ligge særdeles skjerpene omstendigheter og tungtveiende argumenter til grunn for prøving. Disse medlemmer mener Grunnloven som normdannende dokument bør beskrive forholdet mellom rett og plikt i denne paragrafen.

På dette grunnlag innstiller disse medlemmer på § 110 alternativ 2 B slik at bestemmelsens første ledd lyder:

§ 110

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Ethvert menneske har plikt til å forsøke å sørge for sitt livsopphold. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

§ 110

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt og næringsverksemda si. Alle har plikt til å søkje å forsyte seg sjølv. Den som ikkje kan forsyte seg sjølv, har rett til stønad frå det offentlege.

Disse medlemmer støtter subsidiært alternativ 1 B.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at forslaget til ny § 110 bygger på den någjeldende § 110 om «retten til arbeid». Denne bestemmelsen kom inn i 1954 som den første politiske signalbestemmelse, og har ikke hatt selvstendig betydning. Ved å inkludere verbalt også muligheten for at staten kan oppfylle sin tilretteleggingsplikt for full sysselsetting ved at utkomme også kan komme fra næringsvirksomhet, utvides perspektivet fra å omfatte lønnsarbeid til også å omfatte næring.

Når bestemmelsen først er der, blir den etter disse medlemmers syn i hvert fall ikke dårligere av påminnelsen om at full sysselsetting også oppnås ved å legge til rette for selvstendig næringsvirksomhet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljø-

partiet De Grønne støtter alternativ 1 B, slik at første ledd skal lyde:

§ 110

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

§ 110

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt eller næringsverksemda si. Den som ikkje sjølv kan forsyte seg, har rett til stønad frå det offentlege.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti innstiller på alternativ 3 B slik at § 110 første ledd skal lyde:

§ 110

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som på grunn av sykdom, alder, arbeidsledighet, fødsel eller liknende forhold ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til trygd eller sosiale ytelser.

§ 110

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt og næringsverksemda si. Den som på grunn av sjukdom, alder, arbeidsløyse, fødsel eller liknande høve ikkje kan forsyte seg sjølv, har rett til trygd eller sosiale ytingar.

Dersom dette forslaget ikke får flertall, vil komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti støtte forslag 1 B og atter subsidiært forslag 2 B.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener retten til arbeid, og retten til å skaffe seg et utkomme ved sitt arbeid, er den sentrale økonomiske og sosiale rettighetsbestemmelsen i någjeldende grunnlov. Den kom inn i 1954. Formuleringen er ikke ment som, og har ikke vært praktisert som, en ensidig rettighet for den enkelte, men en plikt for staten å tilrettelegge for full sysselsetting.

Dette medlem mener at dagens § 110 er dekkende. For dette medlem er dagens grunnlovstekst ikke bare viktig for den enkelte, men også for demokratiet og sosial ro og som ledd i bekjempelse

av fattigdom. I internasjonal arbeidsrett heter det at fred kan ikke oppnås uten sosial rettferdighet. Dagens grunnlovstekst betyr en plikt for staten til å tilrettelegge for full sysselsetting i form av betalt arbeid, enten det gjelder som lønsmottakere eller selvstendig næringsdrivende. Full sysselsetting er den viktigste forutsetningen for å oppnå en rettferdig fordeling av ressursene i landet. Det vil være meget høy terskel for domstolsprøvning etter bestemmelsen.

Dette medlem bifaller på denne bakgrunn ikke noen av forslagene til en ny § 110.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet foreslår at forslaget til endringer i § 110, samtlige alternativer, ikke bifalles.

2.8 Grunnloven § 111 – levestandard og helse

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener at dekking av grunnleggende menneskelige behov er essensielt for at den enkelte skal kunne nyte frihet og grunnleggende rettigheter som yringsfrihet og samfunnsdeltakelse. Disse rettighetene defineres som tilgang på mat, vann, klær, bolig og helsehjelp og kan ikke være forbeholdt de med økonomiske ressurser. Også den som ikke er i stand til å sørge for eget livsopphold grunnet sykdom, alder eller ufrivillig arbeidsledighet, bør ha krav på sosial trygghet for å leve et verdig liv. I henhold til konvensjonsvernet ivaretas denne retten ved at statens myndighet legger til rette for at den enkelte skal kunne oppnå dette med egen hjelp, herunder med informasjon om tiltak for å bedre egen livssituasjon. Forpliktelser for staten innebærer trygdeordninger, sosialhjelp og tilbud om helsetjenester. Dette bestemmes nærmere gjennom lov av det enkelte storting.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener grunnlovfesting av disse rettighetene ikke vil medføre praktiske endringer eller endringer i rettstilstanden. De skal leses som et mål for statens politikktutforming. Absolutte minimumskrav kan derimot prøves for domstolene. Hensikten med grunnlovfesting er dog for å etablere en tolkningsfaktor for forvaltning og lovgivende makt i politikktutforming. Mulighet til å leve et verdig liv gjennom dekking av disse grunnleggende behov er en sentral verdi i det norske samfunn og kan bli utfordret i fremtiden. Denne bestemmelsen skal leses som en skranke for det.

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 111 om rett til en tilfredsstillende levestandard og helse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at i dag ivaretas rett til sosial trygghet og en tilfredsstillende levestandard først og fremst gjennom folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19, jf. § 1-1. Her beskrives hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte til daglig skal kunne forsørge seg selv. Retten til helsehjelp er først og fremst nedfelt i pasient- og brukerrettighetsloven 2. juli 1999.

Flertallet viser til at ØSK gjelder som norsk lov etter menneskerettsloven. Retten til en tilfredsstillende levestandard fremkommer av ØSK-artikkel 11. Definisjonen av adekvat husvære slik den fremkommer i ØSK-komiteens generelle kommentar nr. 4 fra 1999 skal leses som tolkningsgrunnlag. Det samme gjelder generell kommentar nr. 12 fra 1999 om retten til mat, generell kommentar nr. 15 fra 2002 om retten til vann samt ØSK-artikkel 12 ØSK-komiteens generelle kommentar nr. 14 fra 2000 om retten til helse.

Folketrygdloven suppleres av lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesteloven 24. juni 2011 nr. 30.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, henviser til at den nasjonale skjønnsmarginen som gjelder mellom nasjoner og det overnasjonale nivå, vil bestå under menneskerettsloven. Kompetansefordelingen mellom Høyesterett og Stortinget vil bestå også med denne bestemmelsen. Denne, som de andre forslagene, blir et nasjonalt anliggende, med Stortingets forarbeider som tolkningsgrunnlag. Derfor viser disse medlemmer til at påstandene om økt maktoverføring fra storting til Høyesterett som følge av grunnlovfesting av ØSK-rettigheter, mangler grunnlag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til Menneskerettighetsutvalgets merknad om at grunnlovfesting av disse rettighetene ikke vil medføre andre rettslige endringer enn selve grunnlovfesting, men sikre at statens myndigheter også i

fremtiden prioriterer det offentliges ressurser på en slik måte at mennesker i Norge kan leve et verdig liv.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet innstiller på dette grunnlag på § 111 alternativ 1 B slik at paragrafen lyder:

§ 111

Statens myndigheter skal respektere og sikre retten til en tilfredsstillende levestandard.

Likeledes skal statens myndigheter fremme befolkningens helse og sikre retten til nødvendig helsehjelp.

§ 111

Dei statlege styresmaktene skal respektere og tryggje retten til ein tilfredsstillande levestandard.

Like eins skal dei statlege styresmaktene fremje folkehelsa og tryggje retten til naudsynt helsehjelp.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne vil støtte alternativ 2 B, slik at paragrafen skal lyde:

§ 111

Enhver har rett til en tilfredsstillende levestandard og nødvendig helsehjelp.

§ 111

Alle har rett til tilfredsstillande levestandard og naudsynt helsehjelp.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til tidligere fremsatt grunnlovsforslag fra Inga Marte Thorkildsen, Hallgeir H. Langeland og Karin Andersen, jf. Dokument 12:4 (2007–2008) Retten til bolig, og forslaget begrunnelse for hvorfor retten til bolig bør nevnes spesielt. Dette medlem vil i denne innstillingen ivareta dette synet ved å fremme alternativ 4 B. Dette medlem mener at en ivaretagelse av basale behov som nevnt i forslaget alternativ 4 B, er en forutsetning for at også de sivile og politiske menneskerettighetene skal være reelt like for alle.

Dette medlem innstiller på alternativ 4 B, slik at § 111 lyder:

§ 111

Statens myndigheter skal respektere og sikre retten til en tilfredsstillende levestandard, herunder den enkeltes grunnleggende behov for mat, vann, klær og bolig. Likeledes skal statens myndigheter fremme

befolkningens helse og sikre retten til nødvendig helsehjelp.

§ 111

Dei statlege styresmaktene skal respektere og tryggje retten til ein tilfredsstillande levestandard, medrekna den einskildes behov for mat, vatn, klede og husvære. Like eins skal dei statlege styresmaktene fremje folkehelsa og tryggje retten til naudsynt helsehjelp.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det er fremmet i alt 6 alternativer til bestemmelsen, som innebærer å respektere og sikre alles helse, helsehjelp, levestandard, mat, vann, klær, bolig. Ordet «tilrettelegging» innebærer at det ikke er meningen å utløse konkrete rettigheter, men å synliggjøre statens ambisjoner. Disse medlemmer viser til at dette i noen tenkte tilfeller kan være et tolkningsmoment og gjøre det vanskeligere for senere stortingsflertall å avskaffe helse- og sosiallovgivningen. Norge har underskrevet konvensjoner med samme innhold, som allerede er gitt forrang gjennom menneskerettsloven, men det betyr samtidig at internasjonale håndhevelsesorganer kan utvikle ny rett på grunnlag av de generelle rettsnormene. Inkorporering av disse traktatbestemmelsene har skjedd ved menneskerettsloven, men transformasjon av bestemmelsene til grunnlovsnivå vil overføre forvaltningen av den nasjonale skjønsmarginen fra storting til Høyesterett. Dette vil over tid forsterke rettsliggjøringen på bekostning av folkestyret. Disse medlemmer viser til at den nåværende inkorporering av disse rettighetene i menneskerettsloven anses som fullt ut tilstrekkelig for formålet, samtidig som den ikke begrenser Stortingets handlefrihet i samme grad.

Disse medlemmer foreslår at forslaget til en ny § 111, samtlige alternativer, ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet foreslår at forslaget til ny § 111, samtlige alternativer, ikke bifalles.

2.9 Grunnloven § 112 – miljø

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener forholdet mellom miljø og menneskerettigheter bør knyttes nærmere sammen. Menneskerettighetsutvalget har, under henvisning til at utvikling av rettigheter knyttet til miljø er i utvikling internasjonalt, foreslått en ny § 112 i Grunnloven om retten til et sunt miljø som en videreføring av Grunnloven § 110 b. Flertallet er enig i forslaget.

Bestemmelsen i § 110 b kom inn i Grunnloven i 1992 og kan sees som et resultat av anbefalinger fra FN gjennom Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og skal leses som rettslig forpliktende bestemmelse. Flertallet henviser til Innst. S. nr. 163 (1991–1992) hvor det sies: «rettslig vil en grunnlovfesting innebære at en grunnlovsbestemmelse vil gå foran ordinær lovgivning hvis de strider mot hverandre». Bestemmelsen bør leses som et forsøk på vern for fremtidige generasjoner og individets livskvalitet og helse.

Flertallet mener det er behov for å tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd om å iverksette adekvate og nødvendige tiltak for å sikre miljøet. Forslaget som innstilles under, må leses som en aktiv plikt for myndighetene til å iverksette tiltak for å ivareta miljøet. Hvilke tiltak blir opp til ethvert storting å vedta.

På dette grunnlag innstiller flertallet på at nåværende § 112 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer. Nåværende § 110 b blir ny § 112 i nytt kapittel E, og ordlyden i tredje ledd endres, slik at bestemmelsen lyder:

§ 112

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.

§ 112

Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at bestemmelsen om rett til et sunt miljø allerede finnes i Grunnloven, og at utvidelsen er så marginal at disse medlemmer kan bifalle forslaget til ny § 112. Gjeldende grunnlovsbestemmelse er ment å være en rettighetsbestemmelse, og etter endringen i

tredje ledd vil dette etter disse medlemmers syn fremstå klarere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet foreslår at forslaget til ny § 112, samtlige alternativer, ikke bifalles.

2.10 Grunnloven § 115 – begrensningshjemmel

Komiteen har respekt for innspillene som har fremkommet i den offentlige debatt når det gjelder forslaget til ny § 115 om begrensninger i de grunnlovfestede rettighetene, og er opptatt av at Stortinget får en så grundig og opplyst behandling av hver enkelt paragraf i Grunnloven som mulig. Ved å bruke noe mer tid på behandlingen av forslaget, vil det skapes større sikkerhet for at alle sider av tolkingsspørsmålene blir belyst.

Komiteen har derfor, med samtykke fra presidentskapet, besluttet å innstille på å utsette behandlingen av romertall IX om forslag til ny Grunnloven § 115 i medhold av Stortingets forretningsorden § 31 fjerde ledd annet punktum. Komiteen vil avgi innstilling om denne bestemmelsen på et senere tidspunkt.

2.11 Grunnloven § 116 – derogasjonsbestemmelse

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til den foreslåtte derogasjonsbestemmelsen slik den er formulert i § 116. Flertallet har ikke innvendinger mot derogasjon som sådan, men instituttet må brukes særdeles varsomt og gjennomtenkt, da det innebærer å sette Grunnloven ut av kraft i visse typetilfelle. Bestemmelsen må ses ut fra forestillingen om at noen situasjoner er så ekstraordinære at det vil være uforholdsmessig byrdefullt å opprettholde alle rettigheter fullt ut for den enkelte, eller alle plikter som påhviler staten, ubeskåret. Forslagene er båret av samme hensyn som ellers begrunner nødrett. For grunnlovsbestemmelsen kan det anføres at noen rettigheter er så vesentlige at de ikke under noen omstendighet kan settes til side. Mot dette kan innvendes at de reglene som ikke har denne status, vil få et svakere vern, og formodentlig bli satt ut av kraft under ett. I en nødrettssituasjon vil den enkelte rettighet bare kunne tilsettes ut fra en vurdering av situasjonens særegenhet og dens relevans for den enkelte bestemmelse. I en nødrettssituasjon vil man også alvorlig konkret måtte avveie hvilke alvorlige konsekvenser det har å sette en grunnlovsbestemmelse ut av kraft.

Flertallet har imidlertid festet seg ved at kriteriene for de omtalte nødrettssituasjoner er for vage og uklare til å regulere overgangen til ulike nødrettssitu-

asjoner; beskrivelsene er «bekjentgjort krigs- eller krisetilstand». Det melder seg spørsmål om hvem som har definisjonsmakten over disse begreper, hvem som skal ha kjentgjort hva for hvem og at «krise» ikke er et juridisk avklart begrep.

Flertallet vil ikke anbefale forslaget til § 116 vedtatt i denne utforming, og Stortinget anbefales ikke å bifalle forslaget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Miljøpartiet De Grønne mener Grunnloven selv bør angi når dens regler skal settes til side.

Menneskerettighetsutvalget har foreslått en ny § 116 i Grunnloven om derogasjon fra menneskerettigheter. Disse medlemmer er enige i forslaget og begrunnelsene for dette. Bestemmelsen skal ikke leses som erstatning for konstitusjonell nødrett, men som en presisering av den som allerede finnes. Slik sikres tilgjengelighet, forståelse av og forutsigbarhet i rettsbestemmelsene.

Disse medlemmer mener de foreslåtte kriterier og vilkår for når rettighetene i Grunnloven kan fravikes, må leses i lys av læren om konstitusjonell nødrett og derogasjonsbestemmelsene i EMK-artikkel 15 og SP-artikkel 4. Det må foreligge en nødtilstand som truer landet, fravikelsen fra rettigheten må være nødvendig for å sikre landet mot en overhengende fare, og fravikelsen må være av en midlertidig karakter. Nødtilstand skal her leses som en krise som truer større deler av befolkningen, samfunnets grunnleggende strukturer eller rikets eksistens.

Disse medlemmer mener «statens myndigheter» i bestemmelsen skal leses i snever forstand, slik at bare de tre statsmakter kan treffe beslutning om derogasjon. Med dette menes at derogasjon ikke kan inntreffe uten beslutning om at den skal finne sted.

Disse medlemmer mener enkelte menneskerettigheter og bestemmelser i Grunnloven ikke kan fravikes i noen tilstand for riket.

Menneskerettighetsutvalget viser til at konstitusjonell nødrett er en betegnelse på handlinger som innebærer at man på bakgrunn av en nødrettssituasjon legitimt kan fravike de rettsregler som følger av Grunnloven eller av konstitusjonell sedvanerett. Det blir vist til at en egen bestemmelse i Grunnloven om unntak eller derogasjon fra menneskerettighetene vil gjøre det mulig å lese ut av sammenhengen når menneskerettighetene i Grunnloven kan fravikes. En slik bestemmelse vil også etablere en større grad av forutsigbarhet i rettsordenen; det vil bare være adgang til å fravike menneskerettighetene i Grunnloven dersom vilkårene i derogasjonsbestemmelsen er oppfylt. Disse medlemmer mener enkelte rettigheter er av en slik karakter at de aldri kan fravikes. Dette har

sammenheng med at unntak fra enkelte bestemmelser vil representere et så fundamentalt angrep på menneskeverdet og rettsstaten at ingen situasjoner kan berettigge at det besluttet å gjøre unntak fra disse rettighetene.

Menneskerettighetsutvalget har foreslått å ta inn et tillegg til derogasjonsadgangen, der det presiseres hvilke bestemmelser i Grunnloven som aldri kan fravikes. Disse medlemmer mener forslaget til § 116 gir Stortinget mulighet til å definere disse, ut fra hvilke grunnsteiner som ikke kan fjernes uten at oppfattelsen av riket gjør det. Disse medlemmer mener utvalget av slike rettigheter bør være i tråd med de rettighetene som slås fast som ufravikelige i EMK-artikkel 15 og SP-artikkel 4. Anvendelsen av § 116 må finne sted innen de rammer som settes i EMK-artikkel 15 og SP-artikkel 4 og etter rettspraksis fra EMD og FNs traktatororganer og menneskerettsorganer under FN-pakten.

På dette grunnlag innstiller disse medlemmer på § 116 alternativ 1 B, slik at paragrafen lyder:

§ 116

Rettighetene i denne grunnlov kan ikke fravikes med mindre det treffes beslutning om midlertidige unntak når en bekjentgjort krigs- eller krisetilstand gjør det åpenbart nødvendig for å sikre demokratiet, rettsstaten eller rikets eksistens.

Det kan ikke i noe tilfelle treffes beslutning om å fravike §§ 93, 96 og 99 første punktum. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

§ 116

Rettene i denne grunnlova kan ikkje fråvikast så sant det ikkje blir teke avgjerd om mellombels unntak når ein kunngjerd krigs- eller krisetilstand gjer det klårt naudsynt for å tryggje demokratiet, rettsstaten eller eksistensen til riket.

Ikkje i noko tilfelle kan det takast avgjerd om å fråvike §§ 93, 96 og 99 fyrste punktum. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at dette i dag reguleres av forfatningsmessig nødrett. Ved å liste opp eksplisitt hvilke paragrafer man kan klare seg uten i krise og krig, vil det samtidig bety at man blinker ut disse for å bli tilsidesatt. I realiteten kan man etter forslaget sette til side hele Grunnloven med unntak av 5 paragrafer. Men disse gjenværende paragrafer vil ikke være beskyttet mot derogasjon via den ulovfestede forfatningsmessige nødretten, og dermed er en like langt. Resultatet blir etter disse

medlemmers syn at de derogerbare bestemmelsene får et svakere vern, uten at de gjenværende kjernebestemmelsene blir styrket.

Komiteens medlem fra Venstre ser ikke noe behov for en derogasjonsbestemmelse som forslaget til § 116 er. Dette medlem kan verken se at Menneskerettighetsutvalget eller forslagsstillerne underbygger påstanden om at det er behov for en slik hjemmel. Dette medlem vil vise til at vi i norsk rett har konstitusjonell nødrett, slik at man i ekstreme tilfeller kan modifisere eller fravike enkelte bestemmelser. Det rettslige behovet er derfor sterkt begrenset, og veier etter dette medlems syn ikke opp for den økte risikoen for at bestemmelser fravikes eller den økte legitimiteten et slikt fravik vil ha frem til domstolene får vurdert om vilkårene i § 116 er oppfylt.

Dette medlem er særlig kritisk til at Grunnloven kan settes til side ikke bare ved krig, men ved krigstilstand og krisetilstand. Dette medlem viser til at det er svært usikkert hva som menes med slike tilstander. Dette medlem vil understreke at vi for eksempel i terrorsituasjoner, som i en 22. juli-lignende situasjon, må holde fast på Grunnloven og dens prinsipper. Dette medlem frykter at denne hjemmelen er så vid at den vil kunne få svært uheldige konsekvenser. Dette medlem innser at hjemmelen mest sannsynlig ikke vil bli misbrukt, men er opptatt av at vi beholder en grunnlov som ikke skal kunne settes ut av spill. I en ekstrem situasjon kan det tenkes at makthaverne undertrykker opposisjonen, en minoritet i befolkningen eller befolkningen generelt. Dette medlem frykter at en derogasjonsregel i Grunnloven kan legitimere en fravikelse som ikke oppfyller vilkårene i § 116. Dette medlem mener derfor det er grunn til å frykte at en grunnlovsbestemmelse om derogasjon vil kunne senke den mentale terskelen for å fravike menneskerettighetene. Samme legitimitet vil etter dette medlems syn ikke gis dersom makthaverne må ty til en ulovfestet nødrettsbestemmelse. Da kan man i praksis lettere argumentere for at makthaverne tar seg til rette og handler i strid med Grunnloven. Dette medlem mener denne faren økes ved at den ekstreme situasjonen kan tenkes å ha satt domstolene ut av spill. Det er derfor en risiko for at derogasjonen ikke vil bli rettslig prøvet, eller at en slik prøving vil bli utsatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet foreslår at forslaget til ny § 116, samtlige alternativer, ikke bifalles.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

I

Nåværende § 107 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 107 første ledd i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 5 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere og legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Dei statlege styresmaktene skal respektere og leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

I

Nåværende § 107 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 107 første ledd i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes kulturelle identitet.

Dei statlege styresmaktene skal respektere den kulturelle identiteten til kvar einskild.

Forslag fra Venstre:

Forslag 3

I

Nåværende § 107 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 107 første ledd i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal respektere den enkeltes kulturelle identitet og legge forholdene til rette for at den enkelte kan delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.

Dei statlege styresmaktene skal respektere den kulturelle identiteten til kvar einskild og leggje til rette for at alle kan delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 4

III

Nåværende § 108 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Nåværende § 110 a blir ny § 108 i nytt kapittel E og skal lyde:

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 108

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at det samiske folket kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

Forslag fra Høyre og Venstre:

Forslag 5

IV

Nåværende § 109 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 109 første ledd i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Alle har rett til utdanning. Born har rett til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 6

VI

§ 110 første ledd skal lyde:

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Ethvert menneske har plikt til å forsøke å sørge for sitt livs-

opphold. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt og næringsverksemda si. Alle har plikt til å søkje å forsyte seg sjølv. Den som ikkje kan forsyte seg sjølv, har rett til stønad frå det offentlege.

Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 7

VI

§ 110 første ledd skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt eller næringsverksemda si. Den som ikkje sjølv kan forsyte seg, har rett til stønad frå det offentlege.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 8

VI

§ 110 første ledd skal lyde:

Alternativ 3 B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som på grunn av sykdom, alder, arbeidsledighet, fødsel eller liknende forhold ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til trygd eller sosiale ytelser.

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at kvart arbeidsført menneske kan leve av arbeidet sitt og næringsverksemda si. Den som på grunn av sjukdom, alder, arbeidsløyse, fødsel eller liknende høve ikkje kan forsyte seg sjølv, har rett til trygd eller sosiale ytingar.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet:

Forslag 9

VII

Nåværende § 111 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 111 i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Statens myndigheter skal respektere og sikre retten til en tilfredsstillende levestandard.

Likeledes skal statens myndigheter fremme befolkningens helse og sikre retten til nødvendig helsehjelp.

§ 111

Dei statlege styresmaktene skal respektere og tryggje retten til ein tilfredsstillande levestandard.

Like eins skal dei statlege styresmaktene fremje folkehelsa og tryggje retten til naudsynt helsehjelp.

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 10

VII

Nåværende § 111 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 111 i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Enhver har rett til en tilfredsstillende levestandard og nødvendig helsehjelp.

§ 111

Alle har rett til tilfredsstillande levestandard og naudsynt helsehjelp.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 11

VII

Nåværende § 111 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 111 i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 4 B (bokmål og nynorsk):

§ 111

Statens myndigheter skal respektere og sikre retten til en tilfredsstillende levestandard, herunder den enkeltes grunnleggende behov for mat, vann, klær og bolig. Likeledes skal statens myndigheter fremme befolkningens helse og sikre retten til nødvendig helsehjelp.

§ 111

Dei statlege styresmaktene skal respektere og tryggje retten til ein tilfredsstillande levestandard, medrekna den einskildes behov for mat, vatn, klede og husvære. Like eins skal dei statlege styresmaktene fremje folkehelsa og tryggje retten til naudsynt helsehjelp.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 12

X

Ny § 116 skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 116

Rettingene i denne grunnlov kan ikkje fravikes med mindre det treffes beslutning om midlertidige unntak når en bekjentgjort krigs- eller krisetilstand gjør det åpenbart nødvendig for å sikre demokratiet, rettsstaten eller rikets eksistens.

Det kan ikkje i noe tilfelle treffes beslutning om å fravike §§ 93, 96 og 99 første punktum. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

§ 116

Rettingane i denne grunnlova kan ikkje fråvikast så sant det ikkje blir teke avgjerd om mellombels unntak når ein kunngjerd krigs- eller krisetilstand gjer det klårt naudsynt for å tryggje demokratiet, rettsstaten eller eksistensen til riket.

Ikkje i noko tilfelle kan det takast avgjerd om å fråvike §§ 93, 96 og 99 fyrste punktum. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

A.

I

Forslag til endringer i § 107 første ledd – bifalles ikke.

B.

II

Ny § 107 annet ledd skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Vitenskapens og kunstens frihet skal respekteres.

Den vitskaplege og kunstnarlege fridommen skal respekterast.

C.

III

Nåværende § 108 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Nåværende § 110 a blir ny § 108 i nytt kapittel E og skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

§ 108

Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at samene, som urfolk, kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

§ 108

Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at samane, som urfolk, kan tryggje og utvikle samisk språk, kultur og samfunnsliv.

D.

IV

Nåværende § 109 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Ny § 109 første ledd i nytt kapittel E skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Enhver har rett til utdanning. Barn har plikt til å motta grunnleggende opplæring. Opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Alle har rett til utdanning. Born har plikt til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane.

E.

V

Ny § 109 annet ledd skal lyde:

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

Statens myndigheter skal sikre adgang til vidaregående opplæring og like muligheter til høgere utdanning på grunnlag av kvalifikasjoner.

Dei statlege styresmaktene skal sikre tilgjenge til vidaregåande opplæring og likt høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar.

F.

VI

Forslag til endringer i § 110 første ledd – bifalles ikke.

G.

VII

Forslag til endringer i § 111 – bifalles ikke.

H.

VIII

Nåværende § 112 flyttes til nytt kapittel F og får nytt paragrafnummer.

Nåværende § 110 b blir ny § 112 i nytt kapittel E, og skal lyde:

Alternativ B (bokmål og nynorsk):

§ 112

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer. 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.

§ 112

Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.

Dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.

I.

X

Forslag til ny § 116 – bifalles ikke.

J.

XI

Stortinget får fullmakt til ved alminnelig flertallsvedtak å redigere paragraf- og leddnummer i og henvisninger til bestemmelser som berøres av at det blir vedtatt et nytt kapittel E i Grunnloven om menneskerettigheter eller som berøres av at alternativer i forslaget her blir vedtatt.

Grunnlovsforslag fremsatt i sesjonen 2011–2012 som angår bestemmelser som berøres av at det blir vedtatt et nytt kapittel E i Grunnloven om menneskerettigheter eller av at alternativer i forslaget her blir vedtatt, behandles ut fra bestemmelsenes nye ledd- og paragrafnummerering.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2014

Martin Kolberg

leder

Michael Tetzschner

ordfører

