



# Innst. 169 S

(2012–2013)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 16 (2011–2012)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortingets presidentskap fra Men- neskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven**

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 Bakgrunn**

Som et ledd i Stortingets forberedelser av grunnlovsjubileet i 2014 nedsatte Stortingets presidentskap den 18. juni 2009 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 har hatt følgende sammensetning:

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. Nordheim-Larsen ble

oppnevnt av Stortingets presidentskap den 3. desember 2009.

### **1.1.1 Utvalgets mandat**

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 paaligger 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 enkeltrettig-

heter, 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 president-skap innen 1. januar 2012.»

Innhenting av innspill til utvalgets arbeid har skjedd på ulike måter. Utvalget forsøkte å oppmuntre både faglig ekspertise, media, interessegrupper og andre interesserte til å komme med innspill underveis i arbeidet med rapporten med tanke på å sikre et størst mulig tilfang av argumenter. Det har også innkommet skriftlige innspill til utvalgets arbeid, enten til utvalget direkte eller gjennom media.

Utvalget innhentet også informasjon om hvordan menneskerettighetsspørsmål er forsøkt løst i andre land. Utvalgets leder og medlemmer har deltatt i flere debatter i media og på møter og seminarer/konferanser om problemstillinger som har vært relevante for utvalgets arbeid.

Utvalgets forslag er fremsatt både i en moderne språkform og i dagens grunnlovsspråk.

Det er nærmere redegjort for utvalgets arbeid i Dokument 16 (2011–2012) punkt 2.3.

## 1.2 Menneskerettigheter – i Grunnloven og internasjonalt

Grunnloven av 17. mai 1814 er det enkeltdokument som over tid har hatt størst politisk, rettslig og symbolsk betydning for nasjonen Norge. Den ble et symbol på Norges frihetskamp, avskaffet den enevel-dige kongemakt, etablerte maktfordeling mellom de tre statsmaktene, gjennomførte folkesuverenitets-ideen ved å etablere Stortinget som den lovgivende forsamling, og den satte enkelte absolutte skranker for myndighetenes maktutøvelse overfor landets borgere. Disse absolutte skrankene omtales gjerne i dag som menneskerettigheter.

Grunnlovens rolle som symbolsk, politisk og rettslig dokument har også betydning for rettighetsbestemmelsene. Men i likhet med det som gjelder for de øvrige grunnlovsbestemmelsene, vil det være fly-

tende overganger mellom Grunnlovens rolle som symbol, som politisk dokument og som rettslig verk-tøy. Samfunnet har undergått en rekke endringer si-den Grunnloven ble utformet og vedtatt, og Grunnlo-ven har selv tatt høyde for den nødvendige balansen mellom kontinuitet og forandring, bl.a. gjennom mu-ligheten for grunnlovsendringer, supplering gjennom konstitusjonell sedvanerett og gjennom domstolenes dynamiske fortolkning av grunnlovsbestemmelser over tid.

Til tross for endringer, konstitusjonell sedvane-rett og dynamisk fortolkning har utviklingen av kon-stitusjonen gått langsommere i Norge enn i de fleste andre land. Nyere og mer moderne konstitusjoner er bedre tilpasset dagens samfunn, særlig hva gjelder menneskerettigheter. På dette området har den nor-ske grunnloven blitt hengende etter på flere områder.

Utvalget viser til at menneskerettighetsvernet i dagens grunnlov er fragmentert, i den forstand at det bare er noen av de sentrale menneskerettighetene som er kommet til uttrykk i Grunnloven. Det er der-med fare for at den som leser Grunnloven, vil danne seg et skjevt og mangelfullt bilde av hvilke verdier det norske samfunn er tuftet på.

Etter annen verdenskrig er det vokst frem et om-fattende internasjonalt vern av menneskerettigete-ne. Det er for det første skjedd en identifisering, ut-dyping og utvikling av rettigheter. Derneft er det eta-blert mekanismer for overvåking av statenes gjen-nomføring av menneskerettighetene.

Verdenserklæringen om menneskerettigheter («Universal Declaration of Human Rights») ble ved-tatt av FN's generalforsamling 10. desember 1948.

Verdenserklæringen var ikke rettslig bindende da den ble vedtatt. I dag er så å si alle stater enige om at ingen stat kan foreta omfattende, alvorlige og gjen-tatte krenkelser av menneskerettighetene i Verdens-erklæringen uten å krenke folkeretten. Noen av ret-tighetene har også karakter av ufravikelige folke-rettslige normer som gjelder for alle stater (jus co-gens). Hvilke rettigheter dette er, er det ikke allmenn enighet om, men det må anses som sikkert at forbudet mot slaveri, folkemord, rasediskriminering og tortur omfattes av den alminnelige folkeretten.

Til forskjell fra resolusjoner og erklæringer er in-ternasjonale konvensjoner (tidvis også benevnt som pakter eller charter) folkerettslig bindende for de sta-tenes som har ratifisert eller sluttet seg til dem. Nøy-aktig hvilke internasjonale konvensjoner som skal omtales som menneskerettighetskonvensjoner, er det neppe noen alminnelig enighet om.

I 1966 lyktes det for FN's generalforsamling å få vedtatt de to konvensjonene om henholdsvis sivile og politiske rettigheter (SP) og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Verdenserklæringen, ØSK og SP regnes i FN-systemet for å utgjøre Det in-

ternasjonale menneskerettighetsskarteret («The International Bill of Human Rights/Charte internationale des droits de l'homme»).

I FN er det også utarbeidet flere konvensjoner som tar sikte på å styrke vernet av enkelte rettigheter eller av mennesker i utsatte situasjoner. Disse konvensjonene inneholder i hovedsak bestemmelser som gjentar og utdyper de rettighetene som også er inntatt i SP og ØSK, men også enkelte «nye» bestemmelser som bare er relevante for det livsområdet konvensjonene regulerer.

I Europa stiftet ti stater i 1949 den mellomstatlige organisasjonen Europarådet med det formål å sikre respekt for menneskerettigheter, demokrati og rettsstat i Europa. Europarådet vedtok i november 1950 konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, gjerne omtalt som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). EMK er senere endret og supplert gjennom 14 protokoller. EMK inneholder, med noen mindre avvik, de samme sivile og politiske rettighetene som er inntatt i Verdenserklæringen. Tilslutning til EMK er en forutsetning for medlemskap i Europarådet, som i dag har 47 medlemsstater.

I regi av Europarådet er det vedtatt andre menneskerettighetskonvensjoner enn EMK. I 1961 ble det vedtatt en konvensjon om sosiale og økonomiske rettigheter, Den europeiske sosialpakten (ESP). Pakten ble revidert og omformet til en ny konvensjon – Den europeiske sosialpakten (revidert) – i 1999. I 1987 vedtok Europarådet konvensjonen til forebygging av tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, i 1992 et charter for regionale språk og minoritetsspråk, og i 1995 en rammekonvensjon om nasjonale minoriteter.

ILO, som etter annen verdenskrig har status som en særorganisasjon under FN, har fortsatt å utarbeide konvensjoner av betydning for beskyttelse av menneskerettighetene.

Nevnes bør også UNESCOs konvensjoner mot diskriminering i utdanning fra 1969 og for beskyttelse og fremme av kulturelt mangfold fra 2005.

Alle menneskerettighetskonvensjonene fastsetter mekanismer som gjør det mulig å overvåke om statene overholder sine konvensjonsforpliktelser. Noen av mekanismene er obligatoriske for stater som er parter (som regel rapporteringsordninger), andre er valgfrie (som regel klage- eller undersøkelsesprosedyrer). Noen av de valgfrie mekanismene er kommet til i ettertid og er inntatt i protokoller til konvensjonene. Det foregår også internasjonal overvåking av menneskerettighetene uten at dette er forankret i menneskerettighetskonvensjonene.

Etter først å ha hatt en frivillig klageordning fikk EMK i 1998 en obligatorisk ordning der individer (og juridiske personer) som mener de har vært utsatt

for brudd på EMK, kan klage til Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). EMD har én dommer fra hvert medlemsland. I motsetning til FN-komiteene avsier EMD rettslig bindende dommer. Forutsetningen for å få behandlet en klage er at alle nasjonale rettsmidler er uttømt – klageren må altså ha gitt statens egne domstoler en mulighet til å ordne opp – og at det ikke har gått mer enn seks måneder fra den endelige nasjonale dommen ble avsagt. Mer enn 95 prosent av klagen til EMD avvises fordi disse vilkårene ikke er oppfylt, eller fordi klagen er åpenbart grunnløs. Skjer ikke det, er hovedregelen at EMD avsier dom i et kammer bestående av sju dommere. Saker av prinsipiell betydning kan behandles i storkammer bestående av 17 dommere.

Europarådets ministerkomité har ansvar for å overvåke at statene etterlever dommene fra EMD, både slik at konkrete krenkelser så langt mulig blir reparert, og ved at det iverksettes tiltak slik at nye tilsvarende konvensjonsbrudd unngås, jf. EMK artiklene 19–46.

Norge bidrar i liten utstrekning til den store saksmengden i EMD. Frem til 31. juli 2011 var 30 saker mot Norge realitetsbehandlet av EMD, med 21 felende og 9 frifinnende dommer som utfall. Generelt er det imidlertid et problem at flere stater ikke etterlever sine menneskerettslige forpliktelser.

Det er kun EMDs avgjørelser som er bindende overfor de statene som er tilsluttet Europarådet, men utover dette har de ulike overvåkingsmekanismene ingen bindende kraft. Det kan heller ikke stilles tvangsmakt bak de beslutningene som treffes, hvilket gjør at det blir opp til statene alene å gjennomføre menneskerettighetsforpliktelsene.

### 1.3 De internasjonale menneskerettighetenes stilling i norsk rett

I noen land er det et forfatningsrettslig prinsipp at de internasjonale konvensjoner som er folkerettslig bindende for staten, har status som nasjonale rettsregler med grunnlovs, lovs eller forskrifts rang (monisme). I Norge og i Norden for øvrig har det imidlertid vært vanlig å si at folkerett og intern rett i prinsippet er to atskilte rettssystemer (dualisme), og at det kreves en særskilt gjennomføringsakt for at folkerettslige regler skal få status som nasjonal rett. Gjennomføringsakten kan være vedtak i lov eller forskrifts form, som gir konvensjonen direkte status som nasjonal lov eller forskrift (inkorporasjon), eller den kan være vedtak om å gjengi konvensjonsbestemmelsene på norsk i den norske loven eller forskriften (transformasjon). En lov eller forskrift kan også bestemme at de nasjonale reglene skal anvendes i samsvar med navngitte konvensjoner eller med Norges traktatforpliktelser. I prinsippet kan gjennomføring av konvensjoner i norsk rett også skje ved grunnlovsvedtak.

Ofte vil det ikke bli vedtatt noen gjennomfø- ringsakt i forbindelse med at Norge ratifiserer en konvensjon. I stedet konstateres det at norsk rett allerede oppfyller konvensjonens krav (konstatering av rettsharmoni eller passiv transformasjon). Dersom slik rettsharmoni ikke foreligger, vil Norge enten ta forbehold til konvensjonen eller endre norsk rett.

### 1.3.1 *Menneskerettsloven*

Da Norge ratifiserte EMK, Den europeiske sosialpakten, SP, ØSK, barnekonvensjonen og konvensjonene mot rasediskriminering, kvinnekriminering og tortur, ble verken inkorporasjon eller transformasjon vurdert. Som vanlig ble norsk retts forhold til konvensjonene gjennomgått, og der det var uoverensstemmelser, ble det enten tatt forbehold eller foretatt nødvendige lovendringer.

Den 15. juli 1994 vedtok Stortinget Grunnloven § 110 c, som fastsetter at det påligger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene, og at nærmere bestemmelser om gjennomføring av menneskerettighetskonvensjoner fastsettes ved lov.

En egen lov om gjennomføringen av menneskerettighetskonvensjoner ble gitt ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Menneskerettslovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett, jf. § 1.

I § 2 fastsettes det at de konvensjonene og protokollene som er nevnt i paragrafen, skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge. Ved vedtakelsen var EMK, SP og ØSK med de protokollene Norge hadde ratifisert, nevnt i § 2. Menneskerettsloven var altså begrenset til de FN-konvensjonene som inngår i Det internasjonale menneskerettighetscharteret og EMK. Under Stortingets behandling av lovforslaget mente imidlertid et flertall i justiskomiteen at også barnekonvensjonen og kvinnekrimineringskonvensjonen burde innlemmes i menneskerettsloven, og ba regjeringen komme med forslag om det. I dag er også disse konvensjonene omfattet av loven.

I lovens § 3 heter det at bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2, ved motstrid skal gå foran bestemmelsene i annen lovgivning. Forrangsregelen i menneskerettsloven § 3 gjør det klart at i de tilfellene hvor domstoler og forvaltning – etter å ha tolket den norske loven og en konvensjonsbestemmelse som er omfattet av menneskerettsloven – skulle komme til at det foreligger motstrid mellom bestemmelsene, skal de la konvensjonsbestemmelsen gå foran norsk lov på det aktuelle område.

Høyesterett har etter hvert behandlet flere saker hvor det har vært spørsmål om å fravike det som ellers følger av norsk lov under henvisning til menneskerettslovens forrangsregel. I den forbindelse har

Høyesterett måttet ta stilling til hvordan den skal gå frem for å fastlegge menneskerettighetskonvensjonenes innhold, og hvordan den skal forholde seg der det er tvil om forståelsen av konvensjonsbestemmelsen.

I enkelte saker har Høyesterett kommet til at det som ellers ville følge av norsk lov, måtte settes til side under henvisning til menneskerettighetskonvensjonene.

Forrangsregelen har bidratt til den sterke stillingen menneskerettskonvensjonene har fått i norsk rett. I tillegg til å fjerne tvil om hvordan eventuelle motstridssituasjoner skal håndteres, gir den et sterkt signal om konvensjonenes betydning. Dette gjelder selv om forrangsregelen ikke har annen status enn lov, og dermed kan oppheves ved lovvedtak om Stortinget skulle ønske det. Det har så langt ikke vært aktuelt.

### 1.4 *Menneskerettighetsvernet i andre konstitusjoner*

De fleste land har skrevne konstitusjoner som inneholder bestemmelser om menneskerettigheter eller grunnleggende fri- og rettigheter. Variasjonene er store – noen har bare et knippe rettigheter, andre store kataloger, noen har kortfattede generelle bestemmelser, andre detaljreguleringer. Utformingen beror blant annet på samfunnssystem, tradisjon og på tidspunktet for vedtakelsen.

Det er ikke gitt at det er samsvar mellom omfanget av grunnlovsbeskyttelsen av menneskerettigheter og den faktiske stilling menneskerettighetene har i et land. Den faktiske beskyttelsen beror blant annet på hvordan lovgivningen for øvrig ivaretar menneskerettighetene, i hvilken grad det skjer en samvittighetsfull vurdering av relevante menneskerettigheter ved forberedelsen av lover og forvaltningsvedtak, og i hvilken grad private har rettslig og faktisk adgang til å få prøvd påstander om menneskerettighetsbrudd for domstolene.

Ved vurderingen av hvordan individets grunnlovsvern i Norge kan styrkes, er likevel studier av andre lands skrevne grunnlover av interesse, både med tanke på hvilke rettigheter som er ivaretatt, hvordan disse er utformet, og hvordan de er håndhevet.

For utvalget har det vært naturlig å vie størst oppmerksomhet til konstitusjoner i land hvor rettssystemer og samfunnsforhold likner våre egne. Siden en eventuell grunnlovsreform i Norge skal ta sikte på å tilpasse Grunnloven til dagens forhold, har utvalget i tillegg konsentrert oppmerksomheten om nyere grunnlover eller nyere reguleringer av menneskerettighetene i eldre grunnlover. Utvalget har derfor særlig studert grunnlovene i våre nordiske naboland, spesielt Finland, Island og Sverige, se den nærmere omtalen nedenfor. Men også andre lands konstitusjoner er vurdert nærmere og i noen grad trukket frem. Det gjelder særlig den tyske og den sveitsiske. Dess-

uten har utvalget sett nærmere på Charter of fundamental rights i Den europeiske union (EU).

Dokument 16 (2011–2012) redegjør nærmere for menneskerettighetsvernet i andre konstitusjoner.

### 1.5 Hva menes med menneskerettigheter?

Utvalget legger til grunn at menneskerettigheter kan begrunnes på ulike måter. Et utgangspunkt er likevel at menneskerettighetene springer ut av et grunnsyn om at alle mennesker er født frie og like og med samme menneskeverd. Gjennom Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 er det gitt en basis for forståelsen av hvilke rettigheter den enkelte har i kraft av sitt menneskeverd. Disse rettighetene er nærmere utdypet i FNs to konvensjoner fra 1966 – konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), og i andre konvensjoner. Et utgangspunkt er at rettighetene ikke kan forstås løst fra hverandre, og dette er også den forståelsen som er lagt til grunn for menneskerettsloven av 1999. Også utvalget legger til grunn denne forståelsen av menneskerettighetene.

I praksis innebærer disse utgangspunktene at menneskerettighetene ikke er forbeholdt landets egne statsborgere, med mindre det er saklig grunn til å forskjellsbehandle utlendinger. Slik forskjellsbehandling vil for eksempel være saklig begrunnet for stemmerett ved valg. Tilsvarende kan forskjellsbehandling, etter en nærmere vurdering, også begrunnes saklig dersom det er tale om økonomiske og sosiale rettigheter, herunder rett til utdanning, helsehjelp og sosialhjelp.

Menneskerettighetene er i utgangspunktet individrettigheter, ikke rettigheter for juridiske personer eller offentlige instanser. Likevel har enkelte av bestemmelsene i EMK og Grunnloven vært forstått slik at de også verner om juridiske personer. Dette gjelder særlig eiendomsrettsvernet og ekspropriasjonserstatningsvernet i EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 og Grunnloven § 105. Det gjelder også for lovskravet på strafferettens område og tilbakevirkningsforbudet i EMK artikkel 7 og Grunnloven § 97, samt yringsfrihet i EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100. Utvalget finner at den norske grunnlovstradisjonen bør videreføres på dette punkt, men likevel slik at ikke alle nye grunnlovsbestemmelser kan påberopes av juridiske personer. Utvalget ser behov for å sondre mellom ulike typer av rettigheter og vil derfor kommentere disse forholdene særskilt i forbindelse med fremstillingen av de enkelte grunnlovsforslag.

Forståelsen av menneskerettigheter åpner for å inkludere kollektive rettigheter. Urfolkrettigheter vil først og fremst være rettigheter som tilkommer same- ne som gruppe, men det vil også være adgang for den enkelte til å påberope seg denne rettigheten. Tilsva-

rende vil miljø som menneskerettighet kunne påberopes av både enkeltindividet, berørte grupper og på vegne av fremtidige generasjoner.

Pliktsubjektet til menneskerettighetene vil primært være statens myndigheter. Etter de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene er det bare statene som er pliktsubjekt. I Norge har det også vært tradisjon for at det er statens myndigheter som er pliktsubjekt til rettighetene i Grunnloven. Det innebærer at statens myndigheter både plikter å gjennomføre rettighetene og samtidig iverksette tiltak for å forhindre at private begår overgrep. Dette siste kan statens myndigheter forsøke å hindre gjennom effektiv og håndhevbar lovgivning. Med statens myndigheter siktes det her til alle offentlige institusjoner som representerer myndighetene, enten som ledd i virksomheten til den utøvende, den lovgivende eller den dømmende makt. Ved gjennomgåelsen av de enkelte rettigheter i del IV gjør utvalget nærmere rede for hvem som er rettighetssubjekt til de enkelte bestemmelsene.

Til sist peker utvalget på at selv om uttrykket «menneskerettigheter» mangler en helt presis definisjon, finner utvalget det likevel hensiktsmessig å tale om menneskerettigheter. Uttrykket er vel etablert i internasjonale konvensjoner, i nasjonal og internasjonal lovgivning og faglitteratur, i rettspraksis og i folks alminnelige rettsbevissthet. Dette peker i retning av at betegnelsen menneskerettigheter bør videreføres i Grunnloven som en felles betegnelse for individenes rettighetsvern.

### 1.6 Bør menneskerettigheter grunnlovsfestes?

Et av de viktigste spørsmålene som reises i utvalgets mandat, er hvorvidt menneskerettigheter bør grunnlovsfestes. For å svare på dette har utvalget vurdert flere hensyn.

Sentralt for denne redegjørelsen vil være vurderingen av Grunnlovens rettslige, politiske og symboliske betydning. Utvalget viser til at spørsmålet om grunnlovsfesting av menneskerettigheter i stor grad er et spørsmål om hvilken rolle eller funksjon det er ønskelig at Grunnloven skal ha i fremtiden, enten dette er for nasjonen som sådan, for befolkningen og samfunnet, eller for den enkelte.

Utvalget viser til at Grunnloven historisk sett har bidratt til å samle nasjonen Norge, på tvers av sosiale lag og på tvers av generasjoner. Den har vært et viktig redskap i Norges frihetskamp og for etableringen av det moderne demokratiet. I vanskelige tider med hunger, krig eller sosial uro, har grunnlovsfeiringen den 17. mai likevel forent nasjonen. Det kan ikke utelukkes at denne samlingen omkring Grunnloven og selve grunnlovsfeiringen har vært av sentral betydning for oppbyggingen og ivaretagelsen av det norske samfunn. Dette gjør det verdifullt å forsøke å

bevare den samlede effekten som Grunnloven historisk har hatt.

Fremtidens grunnlov bør av den grunn synliggjøre og sikre statens allmenne verdigrunnlag, dvs. sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene, jf. forslag til ny Grunnloven § 2. En konsekvens er at Grunnloven i større utstrekning enn i dag bør inneholde de sentrale menneskerettighetene. Grunnlovsvernet er modent for oppdatering, og det er behov for en mer helhetlig utforming. Skal Grunnlovens rolle som et levende og samlede dokument for nasjonen videreføres inn i en ny tid, vil det være behov for å ruste opp rettighetsvernet, slik at rettighetene også blir forståelige og relevante i dagens samfunn.

Gjennom det tverrpolitiske forlik av 10. april 2008 har de politiske partiene på Stortinget samlet seg om en ny formålsbestemmelse i Grunnloven § 2, der formålet med Grunnloven er å ivareta nettopp demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Formuleringen støtter opp under tanken om at Grunnloven fortsatt skal være et levende dokument, der menneskerettighetene står sentralt. Fragmenteringen av rettigheter i Grunnloven i dag gir imidlertid begrensede muligheter til å oppfylle formålsbestemmelsen i forslaget til ny § 2. Man savner bl.a. flere av de rettighetene som står sentralt i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene og i andre lands konstitusjoner. Derneft savnes en ryddig og pedagogisk formulering og fremstilling av disse rettighetene. En slik fremstilling vil det være naturlig å forvente at man finner i landets grunnlov. For å virkeliggjøre formålet i ny § 2 er det derfor utvalgets oppfatning at Grunnlovens rettighetsvern bør bygges ut og suppleres med flere sentrale menneskerettigheter.

Det som her er anført, understøttes av at Norge er folkerettslig forpliktet til å følge de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene. For det internasjonale menneskerettighetsarbeidet er det viktig at de enkelte statene følger opp menneskerettighetsarbeidet nasjonalt, slik at Europarådets og FNs institusjoner ikke belastes unødige med problemstillinger og saker som kunne vært løst på nasjonalt nivå. Ved at Grunnlovens rettighetsbestemmelser utelukkende kan endres gjennom to tredjedels flertall, jf. endringsbestemmelsen i dagens § 112, vil grunnlovfesting av rettighetene være et bidrag til stabilitet og forutsigbarhet på området.

Utvalget kan heller ikke se at det vil føre til økt rettsliggjøring å løfte de sentrale menneskerettighetene inn i Grunnloven. Ivaretagelse av de sentrale rettighetene vil snarere styrke rettsstaten og demokratiet. Samtidig er de rettighetene det her er tale om, allerede en del av norsk rett, først og fremst gjennom menneskerettsloven. Utvalgets forslag vil derfor ikke føre til flere rettigheter i norsk rett.

Utvalget finner at Grunnlovens rettighetsvern minst bør dekke de sentrale menneskerettighetene som ligger til grunn for de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene som Norge har sluttet seg til. Det er en forutsetning for det internasjonale menneskerettighetsarbeidet at disse spørsmål først og fremst finner en hensiktsmessig og effektiv løsning nasjonalt, slik at internasjonale organer opprettet av FN og Europarådet ikke unødige belastes med retts spørsmål eller konflikter som kunne ha vært løst på nasjonalt nivå. Selv om Norge i liten grad belaster disse organene, er det likevel viktig at Norge tar det samme ansvar som andre medlemsland for å finne gode nasjonale løsninger på menneskerettighets spørsmål. Fordi Grunnloven er vanskeligere og mer tidkrevende å endre enn annen lovgivning, jf. Grunnloven § 112, vil grunnlovfesting av de sentrale menneskerettighetene bidra til stabilitet og forutsigbarhet i det norske samfunn.

Etter utvalgets oppfatning vil grunnlovfesting av de sentrale menneskerettighetene ikke lede til det som ofte omtales som rettsliggjøring av samfunnet. Menneskerettighetenes funksjon er først og fremst ivaretagelse av den enkeltes frihet, likhet og menneskerverd, jf. fortalen til Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948.

Ved utarbeidelsen av konkrete forslag til hvordan menneskerettighetsvernet bør styrkes i Grunnloven, har utvalget tatt utgangspunkt i mandatets forutsetning om at det er de «sentrale» menneskerettighetene eller de «allmenngyldige prinsipper» som skal løftes inn i Grunnloven. Ved identifiseringen av de sentrale menneskerettighetene har utvalget tatt flere hensyn i betraktning. Utvalget har bl.a. tatt hensyn til det minimumsvern som er utviklet globalt og i Europa: Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 og senere FN-konvensjoner har hatt stor betydning for hvilke menneskerettigheter som er å anse som «sentrale» i en internasjonal kontekst. Derneft har Europarådets konvensjoner, særlig Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950 slik den er tolket av Den europeiske menneskerettighetsdomstol, spilt en betydelig rolle for utviklingen og ivaretagelsen av sentrale menneskerettigheter i Europa.

Utvalget har videre tatt hensyn til hvordan menneskerettighetene er kommet til uttrykk i moderne konstitusjoner i Vest-Europa, spesielt konstitusjonene til våre nordiske naboland og EUs Charter of fundamental rights. Samtidig har utvalget lagt betydelig vekt på norsk tradisjon og norske verdier, både med tanke på å synliggjøre de verdiene det norske samfunn er tuftet på og med tanke på at Grunnloven skal være bedre egnet i møte med Norges fremtidige utfordringer.

Utvalget har på denne bakgrunn kommet til at dagens rettighetsbestemmelser i Grunnloven bør revideres og suppleres.

### **1.6.1 Utvalgets syn på hvilke rettigheter som er sentrale**

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 beslutningsprosessene 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 menneskerettighetsbestem-

melser 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 verdimessig 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 flertall har etter dette kommet frem til at de grunnleggende menneskerettighetsprinsipper som bør vurderes nærmere med tanke på revidering og supplerings av dagens grunnlovsbestemmelser, er de følgende. Rettighetene presenteres i den rekkefølgen som følger av utvalgets forslag til paragrafnummerering, men rekkefølgen sier ingenting om hvor viktig eller sentral rettigheten er. Dette vil avhenge av den konkrete konteksten som rettigheten inngår i:

- Rett til liv og forbud mot dødsstraff
- Frihet fra tortur og andre inngripende integritetskrenkelser
- Forbud mot slaveri og tvangsarbeid
- Forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse og rettigheter for frihetsberøvede
- Retten til rettferdig rettergang
- Vern på strafferettens område, herunder lovskrav, uskyldspresumsjon og forbud mot dobbeltstraff
- Forbud mot tilbakevirkende lover
- Likhetsprinsipp og ikke-diskrimineringsprinsipp
- Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet
- Ytringsfrihet og offentlighet
- Forenings- og forsamlingsfrihet
- Personvern og personopplysningsvern
- Rett til å inngå ekteskap og vern om familien
- Barns rettigheter
- Eiendomsvern og ekspropriasjonsstatningsvern
- Bevegelsesfrihet
- Rett til kulturell identitet, deltagelse i kulturlivet og kunstens og forskningens frihet
- Vern om samisk språk, kultur og samfunnsliv

- Rett til utdanning
- Rett til utkomme fra arbeid eller næring
- Rett til helse, tilfredsstillende levestandard og sosial trygghet
- Rett til et sunt miljø
- Legalitetsprinsippet
- Deltakelse i demokratiske beslutningsprosesser, herunder stemmerett, rett til å danne politiske partier og rett til å ta del i hemmelige og frie valg.

Utvalgets flertall presiserer at denne utvelgelsen av rettigheter ikke innebærer at øvrige rettigheter er å anse som mindre viktige, eller at krenkelser av andre rettigheter nødvendigvis er å anse som mindre alvorlige enn krenkelse av bestemmelsene i Grunnloven. Utvalgets flertall har imidlertid vurdert det slik at de rettighetene som er nevnt ovenfor, må anses for å representere grunnleggende menneskerettighetsprinsipper som er sentrale for det moderne norske samfunn. Det er disse sentrale rettighetene som må vurderes ivaretatt på grunnlovs nivå. Den nærmere detaljregulering av disse og øvrige rettigheter bør finne sted i ordinær lovgivning.

Det følger av Carl I. Hagens særmerknad, gjengitt i Dokument 16 (2011–2012) punkt 11.4.2, at han ikke gir sin tilslutning til forslagene om følgende nye paragrafer: § 104, § 107, § 108, § 109, § 110, § 111, § 112, § 115 og § 116. Hagen uttaler blant annet at han vil skille de sentrale og primære menneskerettighetene fra de mer subsidiære og idealistiske målsettinger og erklæringer. De sentrale og primære rettigheter bør inkluderes i Grunnloven, mens de øvrige bør inkluderes i ordinære lovbestemmelser.

### 1.6.2 Grunnloven § 110 c første ledd

Spørsmålet om det fortsatt er behov for en generell bestemmelse om myndighetenes plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene, bør bl.a. bedømmes i lys av at Grunnloven § 2 vil bli endret som følge av stat/kirke-forliket.

Utvalget har kommet frem til at formuleringen i Grunnloven § 110 c første ledd bør videreføres i uendret form, men da i en ny § 92. Den nye § 92 vil innlede Grunnlovens nye menneskerettighetskapittel. I praksis foreslår derfor utvalget bare at Grunnloven § 110 c første ledd får et nytt paragrafnummer.

Bakgrunnen for forslag til ny paragrafnummerring er at Grunnloven § 110c i dag er en litt «bortgjemt» bestemmelse. I motsetning til de andre rettighetsbestemmelsene pålegger § 110c statens myndigheter en generell plikt til å ivareta menneskerettighetene. Utvalget finner at denne generelle plikten bør tre tydeligere frem i Grunnloven, men uten at innholdet i bestemmelsen endres.

Utvalget har etter dette kommet frem til at formuleringen i Grunnloven § 110c første ledd bør videreføres. Bestemmelsen bør imidlertid flyttes til ny § 92, for å innlede et nytt kapittel om «Menneskerettighetene» i Grunnloven, jf. kapittel 17.

Utvalget anser det som overflødig å beholde § 110c annet ledd. Utvalget foreslår derfor at annet ledd ikke videreføres i ny Grunnloven § 92.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 110c oppheves, og at ny Grunnloven § 92 skal lyde:

«Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene.»

### 1.6.3 Begrensning av menneskerettigheter

Det er slik med mange rettigheter at de kan være gjenstand for begrensninger med hensyn til rekkevidden av rettighetsvernet, enten dette skyldes hensynet til samfunnet for øvrig eller hensynet til andres menneskerettigheter. Spørsmålet som stilles er derfor om og eventuelt på hvilken måte adgangen til å begrense rettighetene skal komme til uttrykk i Grunnloven. Et alternativ til ikke å skrive inn adgangen til begrensninger i Grunnloven vil være at begrensningene i rettighetsvernet utelukkende kommer til uttrykk gjennom domstolenes praksis.

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 andres menneskerettigheter eller mot viktige samfunnsinteresser.

På denne bakgrunn finner utvalget at Grunnloven bør inneholde en generell begrensningshjemmel.

Ved utforming av en generell begrensningshjemmel bør det tas hensyn til de krav som nasjonal praksis og de internasjonale konvensjoner har oppstilt.

Utvalget foreslår at ny Grunnloven § 115 skal lyde:

«Enhver Begrænsning i Rettigheder, som ere anerkjendte i denne Grundlov, maa være fastsatte ved Lov og respektere Kjernen i Rettighederne. Begrænsningen må være forholdsmæssig og nødvendig for at ivaretage 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.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).



#### 1.6.4 *Domstolenes prøvingsrett*

Det er på det rene at domstolene kan prøve både om forvaltningens beslutninger er i overensstemmelse med norsk lovgivning, og om lovgivning og forvaltningsvedtak er i overensstemmelse med Grunnloven. Dette innebærer på den ene side at forvaltningens forskrifter kan bli satt til side, og at forvaltningens enkeltvedtak kan bli ansett som ugyldige dersom de er truffet i strid med menneskerettigheter i lov eller grunnlov. På den annen side kan domstolene sette til side ordinær lovgivning dersom denne strider mot Grunnloven eller menneskerettsloven.

Det kan reises spørsmål om Grunnloven eksplisitt bør inneholde en bestemmelse om prøving ut fra internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. I praksis er dette et spørsmål om det bør grunnlovfestes en rett for domstolene til å prøve om lov eller forvaltningsvedtak er i overensstemmelse med menneskerettighetsbestemmelsene i menneskerettsloven av 1999, eventuelt også med øvrige menneskerettighetskonvensjoner som pr. i dag ikke er inntatt i menneskerettsloven.

Slik grunnlovfesting kan formuleres på flere måter. Én mulighet ville være å innta en forrangsbestemmelse i Grunnloven, for eksempel ved at de internasjonale menneskerettighetskonvensjoner gis forrang fremfor annen lovgivning. En slik formulering kan kombineres med en rett og en plikt for domstolene til å prøve om lovene er i overensstemmelse med de menneskerettighetskonvensjonene som Norge har sluttet seg til.

Utvalget vil imidlertid ikke foreslå å løfte de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene inn i Grunnloven. Utvalget finner at det ikke har mandat til å fremme et slikt forslag. All den tid konvensjonene ikke løftes inn i Grunnloven, vil utvalget heller ikke foreslå grunnlovfesting av domstolenes prøving av om konvensjonene er krenket. Utvalgets forslag

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ny Grunnloven § 114 skal lyde:

«I Sager som reises for Domstolene, have Domstolene Ret og Pligt til at prøve hvorvidt Love og andre Beslutninger truffne af Statens Myndigheder strider mod Grundloven.»

#### 1.6.5 *Derogasjon fra menneskerettigheter*

Menneskerettighetene vil være gjenstand for begrensninger eller avveininger. Dette kan enten være av hensyn til andres menneskerettigheter eller av hensyn til allmenne interesser. I tillegg til denne generelle begrensningshjemmelen vil utvalget foreslå at det i tilknytning til noen av de konkrete rettighetene inntas spesielle begrensninger. Dette vil være begrensninger som ikke så lett lar seg utlede av den generelle begrensningshjemmelen.

Slike begrensninger innebærer ikke at det gjøres positivrettslige unntak fra rettighetene, eller at rettighetene fravikes midlertidig eller med endelig virkning for en bestemt type saker. Begrensninger i rettighetene kan aldri gripe inn i rettighetenes kjerneområde, dvs. de sentrale og viktigste verdiene som rettighetene er satt til å ivareta. Som eksempel kan nevnes at reportasjer og kommentarer vedrørende politiske diskusjoner og vedtak befinner seg i kjerneområdet for Grunnloven § 100 (ytringsfrihet).

Konstitusjonell nødrett er en betegnelse på de handlinger som innebærer at man på bakgrunn av en nødrettssituasjon legitimt kan fravike de rettsregler som følger av Grunnloven eller av konstitusjonell sedvanerett. Læren har ingen presis avgrensning, og den har heller ikke vært mye praktisert eller påberopt. Det byr derfor på utfordringer å beskrive det nærmere innholdet i læren om konstitusjonell nødrett.

På denne bakgrunn finner utvalget at det ikke kan derogeres fra utvalgets forslag til §§ 93, 96, 99 første punktum, samt § 97 ved spørsmål om straff. Dette vil ikke endre dagens rettstilstand, og det vil heller ikke komme i konflikt med dagens beredskapslov.

Utvalget foreslår at ny Grunnloven § 116 skal lyde:

«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.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

### 1.7 **Menneskerettighetenes plassering i Grunnloven**

I hovedsak er det to mulige modeller for plassering av nye menneskerettighetsbestemmelser i Grunnloven.

Modell 1 innebærer at de nye bestemmelsene skrives inn mellom de allerede eksisterende bestemmelser i Grunnloven del E Almindelige Bestemmelser. Dette betinger at man slår sammen enkelte bestemmelser, og at man utvider § 110-serien til å omfatte også en ny § 110d, § 110e og § 110f.

Modell 2 innebærer at man flytter de paragrafene i Grunnloven del E som ikke omhandler menneskerettigheter, til en ny del F under overskriften Almindelige Bestemmelser. Del E kan da forbeholdes menneskerettighetene, for eksempel under overskriften Menneskerettighederne. Da vil man kunne plassere

etter hverandre de rettighetene som oftest må leses i sammenheng.

Av disse to modellene foretrekker utvalget modell 2. I dag står rettighetsbestemmelsene i Grunnloven innimellom øvrige bestemmelser, som bl.a. Norges tilslutning til internasjonale organisasjoner, flagget, verneplikt og vilkår for endring av Grunnloven. Dette fremstår som uryddig, og moderne konstitusjoner har gjerne egne kapitler som omhandler menneskerettigheter. En klar fordel med modell 2 er derfor at det vil komme tydelig frem hvilke bestemmelser som utgjør menneskerettigheter. Modell 2 vil dermed være klargjørende og samtidig gjøre menneskerettighetsbestemmelsene lettere tilgjengelig. I tillegg vil bestemmelsene kunne utformes uten at de må skytes inn mellom andre typer bestemmelser, og uten at man må utvide § 110-serien.

Fordelen med modell 1 er at flere av de kjente paragrafnumrene vil kunne videreføres enn om man velger modell 2. For i størst mulig grad å bøte på denne ulempen ved modell 2 har utvalget valgt å beholde de mest kjente paragrafene også innenfor modell 2. Dette gjelder § 96 første punktum (lovskravet i strafferetten), § 97 (forbud mot tilbakevirkende lover), § 100 (ytringsfrihet), § 105 (ekspropriasjonserstatningsvern) og § 110 (rett til utkomme av arbeid).

Derimot vil et par andre kjente paragrafer, som § 112 (endringer i Grunnloven) og § 93 (tilslutning til internasjonale organisasjoner), få nytt paragrafnummer. Utvalget ser dette som en mindre ulempe sammenliknet med den fordelene man får ved å samle menneskerettighetsbestemmelsene i en egen menneskerettighetsdel i Grunnloven. I den forbindelse kan også nevnes at § 112 ble vedtatt som § 110 i 1814, og at paragrafnummereringen ble endret for senere tilpasning til unionen med Sverige. Går man tilbake til forarbeidene til dagens § 112, må man derfor uansett finne frem til et annet paragrafnummer.

Det er heller ikke mange bestemmelser det vil være tale om å flytte. De grunnlovsbestemmelser som ikke hører naturlig hjemme i en oppdatert fremstilling av menneskerettighetene i del E, er følgende:

- embeter i staten (§ 92)
- tiltredelse til internasjonale organisasjoner (§ 93)
- sivillovbok (§ 94)
- geistlighetens gods (§ 106)
- odels- og åsetesrett (§ 107)
- adelsforbud (§ 108)
- verneplikt (§ 109)
- regler om flagget (§ 111)
- endringer av Grunnloven (§ 112).

Et annet spørsmål er om noen av disse bestemmelsene bør oppheves med endelig virkning, fordi de

mangler relevans i dagens samfunn. Utvalget har sett nærmere på om Grunnloven §§ 94, 107 og 108 overhodet bør videreføres i en ny del F i Grunnloven. De øvrige bestemmelsene vil utvalget ikke vurdere nærmere, fordi disse bestemmelsene faller helt utenfor utvalgets mandat. Dette er bestemmelser som i stedet foreslås videreført i uendret form i ny del F.

Grunnloven § 94 er en overgangsbestemmelse som først og fremst gir uttrykk for at lov- og skattevedtak truffet forut for 17. mai 1814 fortsatt er gyldige i og med vedtakelsen av Grunnloven. Bestemmelsen har stått uendret siden 1814.

Grunnloven § 94 har vært foreslått opphevet flere ganger tidligere, men dette har ikke fått gjennomslag. Begrunnelsen har vært at dette ville skape «uklarhet i rettskildesystemet». Med presiseringen i § 17 med virkning fra 1. oktober 2009 skulle det være mindre grunn til at slik uklarhet vil oppstå. Gjennom dagens § 17 skulle det være en sikker forståelse, både basert på ordlyd og praksis i årene etter 1814, at lover gitt forut for 1814 ikke vil ha gjennomslag overfor provisoriske anordninger dersom det foreligger motstrid. Det vil derfor ikke ha noen rettslig betydning om hele Grunnloven § 94 oppheves.

Grunnloven § 107 fastslår at odels- og åsetesretten ikke kan oppheves. Bestemmelsen har stått uendret siden 1814.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 94 oppheves, og at Grunnloven §§ 92, 93, 106, 107, 108, 109, 111 og 112 flyttes til ny del F.

## 1.8 Sentrale menneskerettigheter

I Dokument 16 (2011–2012) del IV foreslår utvalget grunnlovfesting av en rekke sentrale menneskerettigheter.

### 1.8.1 Rett til liv og forbud mot dødsstraff

Retten til liv blir ofte fremhevet som den mest grunnleggende av menneskerettighetene, og retten er gitt en fremtredende plass i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene.

I korte trekk innebærer retten til liv en plikt for myndighetene til å respektere den enkeltes rett til liv, dvs. at myndighetene ikke kan ta liv (med visse unntak, se nedenfor), og til å beskytte den enkelte mot at andre tar deres liv. Retten til best mulig helse, trygge arbeidsforhold og sosial sikkerhet kan også leses i sammenheng med retten til liv.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ny Grunnloven § 93 første ledd skal lyde:

«Ethvert Menneske har en iboende Ret til Liv. Ingen kan dømmes til Døden.»

### **1.8.2 Frihet fra tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff**

Rett til frihet fra tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff regnes blant de helt sentrale menneskerettighetene.

Forbud mot bruk av tortur under avhør av mistenkte er nedfelt i Grunnloven, men forbudet i de internasjonale konvensjonene rekker videre enn dette. Spørsmålet er i hvilken grad grunnlovsvernet mot tortur og andre alvorlige integritetskrenkelser bør utvides, og i tilfelle hvordan.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 96 annet punktum oppheves, og at ny Grunnloven § 93 annet ledd skal lyde:

«Ingen maa udsættes for Tortur eller anden umenneskelig eller nedværdiggende Behandling eller Straf.»

### **1.8.3 Forbud mot slaveri og tvangsarbeid**

Prinsippet om at ingen må holdes i slaveri, er en helt grunnleggende og unntaksfri menneskerettighet. Det regnes nå som folkerettslig sedvanerett og er bindende for alle stater, uavhengig av statenes konvensjonsforpliktelser (jus cogens). Tilsvarende gjelder også for tvangsarbeid, men her er det etablert enkelte unntak fra eller presiseringer til rettigheten, bl.a. som følge av tvungen verneplikt og arbeidsplikt i fengsler.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ny Grunnloven § 93 tredje og fjerde ledd skal lyde:

«Ingen skal holdes i Slaveri eller Tvangsarbeide.

Det paaligger Statens Myndigheder at beskytte Retten til Liv og bekjæmpe Tortur, Slaveri, Tvangsarbeide og andre Former for umenneskelig eller nedværdiggende Behandling.»

### **1.8.4 Frihetsberøvelse**

Retten til å være fri, samt trygghet for at man ikke vil bli berøvet friheten vilkårlig, er en grunnleggende menneskerettighet. Dette var også erkjent i 1814, og det er reflektert i Grunnloven § 99 første ledd.

Spørsmålet i dette kapitlet er om den eksisterende grunnlovsbestemmelsen i tilstrekkelig grad verner om den enkeltes frihet, eller om frihetsvernet bør utvides, eventuelt moderniseres.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 99 oppheves og at ny Grunnloven § 94 skal lyde:

«Ingen maa fængslig anholdes eller paa anden Maade berøves Friheden, uden i lovbestemt Tilfælde og paa den ved Lovene foreskrevne Maade. Frihedsberøvelsen maa være nødvendig og ikke udgjøre et uforholdsmessigt Indgreb.

Anholdte skulle snarest mulig fremstilles for en Domstol. Andre som ere berøvede deres Frihed, kunne faa Frihedsberøvelsen prøvet for Domstoler uden ugrundet Ophold.

Før ubeføiet Arrest eller ulovligt Ophold staa Vedkommende den Fængslede til Ansvar.»

### **1.8.5 Rettferdig rettergang og uavhengige domstoler**

Retten til en rettferdig rettergang regnes som en helt grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i moderne rettsstater.

Retten til en rettferdig rettergang vil arte seg forskjellig alt etter som det er tale om sivile saker eller straffesaker, men de sentrale elementene i en rettferdig rettergang kan i hovedtrekk likevel sies å være følgende: retten til å la seg representere av advokat, retten til å bli kjent med anklagene mot seg, retten til å forsvare seg mot anklagene (kontradiksjon), retten til tilstrekkelig tid til å forberede sitt forsvar, retten til å føre og eksaminere vitner, retten til tolk, retten til offentlig rettergang, retten til begrunnelse for avgjørelsen, retten til anke, og retten til å få saken prøvet for en uavhengig og upartisk domstol med habile dommere innen rimelig tid.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 98 oppheves, og at ny Grunnloven § 95 skal lyde:

«Enhver har Ret til at faa sin Sag afgjort af en uafhængig og upartisk Domstol inden rimelig Tid. Rettergangen skal være retfærdig og offentlig. Retten kan imidlertid lukke Retsmødet dersom Hensynet til Parternes Privatliv eller tungtveiende almene Interesser gjøre det nødvendigt.»

### **1.8.6 Vernet på strafferettens område**

Et kjernepunkt i den europeiske rettsstatstradisjon er at straff bare kan ilegges som følge av en lovovertrødelse og på bakgrunn av en rettferdig rettergang. Av den grunn tilhører rettigheter som verner om rettskaffenhet for den enkelte i strafferetten og i straffeprosessen, de helt sentrale rettighetene i vårt samfunn.

Vernet på strafferettens område er sammensatt. Et spesifikt lovskrav på strafferettens område er for eksempel utslag av det generelle legalitetsprinsipp, dvs. at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov.

Et annet viktig prinsipp i strafferetten er at den som er mistenkt eller beskyldt for å ha begått en lovovertrødelse, skal anses uskyldig inntil skyld er bevist etter loven. Denne uskyldspresumsjonen kan også sies å være en del av et mer omfattende prinsipp om at rettergangen skal være rettferdig, men uskyldspresumsjonen strekker seg utover det rene prosessuelle vern, bl.a. fordi offentlige myndigheter er avskåret fra å beskyldde enkeltpersoner for straffba-

re handlinger uten at myndighetene samtidig sørger for at det reises tiltale, eventuelt meddeles påtaleunntatelse.

Et tredje prinsipp er at man bare kan straffefølges for samme handling én gang, eller at straff bare skal idømmes én gang for samme handling. Prinsippet omtales gjerne som et forbud mot dobbeltstraff.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 104 oppheves og at ny Grunnloven § 96 skal lyde:

«Ingen kan dømmes uten etter Lov, eller straffes uten etter Dom.

Enhver har Ret til at blive anset som uskyldig indtil Skyld er bevist efter Loven.

Ingen kan straffes mere end een Gang for samme Handling.

Ingen kan dømmes til at afstaa fast Eiendom eller samlet Formue, medmindre Værdierne ere benyttede til eller ere Udbytte fra en strafbar Handling.»

### **1.8.7 Forbud mot tilbakevirkende lover**

I norsk rett er forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft nedfelt i Grunnloven § 97. Slik forbudet er utformet, gjelder det på alle rettsområder. Også øvrige europeiske land har gjerne et tilbakevirkningsforbud i sine rettstradisjoner, men dette følger enten av ulovfestet rett eller av landets konstitusjon begrenset til strafferettens område. Det er særlig i den amerikanske forfatningen at man finner et like bredt formulert tilbakevirkningsforbud som i Grunnloven § 97.

I de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene fremkommer tilbakevirkningsforbudet først og fremst i sammenheng med lovskravet i strafferetten. Men i noen grad vil også andre menneskerettighetsbestemmelser kunne gi et vern som tilsvarer det norske tilbakevirkningsforbudet. Dette gjelder særlig vernet om eiendomsretten.

De ulike tilnærmingene til forbudet mot tilbakevirkende lover reiser spørsmål om det bør foretas endringer i Grunnlovens tilbakevirkningsforbud.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 97 videreføres i uendret form.

### **1.8.8 Likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet**

Menneskerettighetene bygger på det grunnsyn at alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd. Likhets og ikke-diskriminering er derfor helt sentrale menneskerettslige prinsipper. Dette reiser spørsmål om og eventuelt på hvilken måte likhet og ikke-diskriminering bør komme til uttrykk i Grunnloven.

Spørsmålet om Grunnloven bør inneholde en bestemmelse om ikke-diskriminering, er nylig utredet av Diskrimineringslovutvalget, se NOU 2009:14, Et helhetlig diskrimineringsvern, kapittel 25. Denne NOU-en og dens høringsuttalelser har vært viktige grunnlagsdokumenter for utvalgets vurderinger av om og eventuelt hvordan likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet bør grunnlovfestes.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 95 og § 103 oppheves, og at ny Grunnloven § 98 skal lyde:

«Alle ere lige for Loven.

Intet Menneske maa udsættes for usaglig eller uforholdsmæssig Forskelsbehandling.»

Utvalget går ikke inn for å liste opp de ulike diskrimineringsgrunnlag, men viser til at en mulig formulering av en slik bestemmelse i Grunnloven vil kunne være:

«Ingen må utsettes for diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, språk, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, religion, livssyn, politisk syn, helse, alder eller andre liknende vesentlige forhold ved en person.»

### **1.8.9 Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet**

Grunnloven har ingen uttrykkelig bestemmelse om tanke- eller samvittighetsfrihet. Derimot kom prinsippet om religionsfrihet inn i Grunnloven § 2 første ledd i 1964. Et senere forslag om å føye til «livsanskuelse» i første ledd ble avvist som unødvendig, og det er i dag bred enighet om at bestemmelsen omfatter retten til å ha og utøve også ikke-religiøse livssyn. Bestemmelsen forstås slik at religionsutøvelse må skje slik at rett og sømmelighet ikke blir krenket eller skadelidende, jf. lov om trudemssamfunn og ymist anna § 1. Bestemmelsen må forstås og anvendes i lys av EMK artikkel 9 og SP artikkel 18, som begge tillater nødvendige innskrenkninger i retten til religionsutøvelse.

Religionsfrihet er foreslått videreført i forslag fra stat/kirkeforliket til ny § 16 første punktum.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 16 første punktum, slik bestemmelsen er foreslått i stat/kirkeforliket, oppheves og videreføres i ny del E i Grunnloven. Ny Grunnloven § 99 skal lyde:

«Enhver har Frihed for Tanke, Samvittighed, Religion og Livsanskuelse. Denne Frihed omfatter Ret til at ændre Religion eller Livssyn efter eget Valg og til at praktisere sin Religion eller sit Livssyn alene eller i Fællesskab med Andre.»

### **1.8.10 Ytringsfrihet og offentlighet**

Ytringsfrihet har lang tradisjon som en av de sentrale menneskerettighetene i Europa. Rettigheten er

likevel under et stadig press, også i vår del av verden, og mange viktige og prinsipielle ytringsfrihetssaker har funnet sin løsning i de nasjonale domstolene og i EMD.

I 2004 skrev Stortinget inn en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet og offentlighet. Bestemmelsen er mer detaljert enn det som har vært vanlig for øvrige grunnlovsbestemmelser, og et av spørsmålene for utvalget har derfor vært om formen til denne grunnlovsbestemmelsen i større grad bør tilpasses de øvrige menneskerettighetsbestemmelsene.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 100 videreføres i uendret form.

### **1.8.11 Forenings- og forsamlingsfrihet**

I dag er verken foreningsfrihet eller forsamlingsfrihet vernet i Grunnloven. Grunnloven § 99 annet ledd om bruk av militærmakt mot forsamlinger forutsetter imidlertid at forsamlinger normalt vil være tillatt. Også Grunnloven § 100 siste ledd om at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og offentlig samtale, kan tas til inntekt for at foreninger og forsamlinger må være tillatt.

Den generelle retten til forenings- og forsamlingsfrihet følger i dag av de internasjonale konvensjonene, hvorav flere er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven av 1999. For øvrig har både foreningsfrihet og forsamlingsfrihet nå vært praktisert i Norge gjennom mange tiår.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 99 oppheves og at ny Grunnloven § 101 skal lyde:

«Enhver har Ret til at danne, slutte sig til og melde sig ud af Foreninger, herunder Fagforeninger og politiske Partier.

Alle kunne mødes i fredelige Forsamlinger og Demonstrationer.

Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer, uden efter de i Lovgivningen bestemte Former, medmindre nogen Forsamling maatte forstyrre den offentlige Rolighed og den ikke øieblikkelig adskilles, efterat de Artikler i Landsloven, som angaa Oprør, ere den trede Gange lydelig forelæste af den civile Øvrighed.»

### **1.8.12 Personvern og personopplysningsvern**

Personvern og respekten for privatlivets fred har lange tradisjoner i Norge og i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene. I de senere år har det også vokst frem et vern om personopplysninger i den ordinære lovgivning.

Bare i meget begrenset utstrekning er respekten for privatlivets fred nedfelt i Grunnloven, gjennom forbudet mot husundersøkelser i § 102. Dette aktualiserer spørsmålet om og eventuelt hvordan person-

vern, personopplysningsvern og respekten for privatlivets fred kan styrkes i Grunnloven.

Ved kgl.res. 25. mai 2007 oppnevnte regjeringen Personvernkomisjonen, som fikk et omfattende mandat. Kommisjonen foreslo i NOU 2009:1, Individ og integritet, en rekke tiltak til forbedring i personvernet. Kommisjonen drøftet hvorvidt privatlivets fred/personvern burde grunnlovfestes og gikk enstemmig inn for slik grunnlovfesting. Det ble ikke fremsatt konkrete forslag, men det ble gitt enkelte føringer med hensyn til utformingen av en grunnlovsbestemmelse.

Menneskerettighetsutvalget har kommet frem til at respekten for privatlivets fred, personvern og personopplysningsvern bør grunnlovfestes og foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 102 oppheves, og at ny Grunnloven § 102 skal lyde:

«Enhver har Ret til Respekt for sit Privatliv og Familieliv, sit Hjem og sin Kommunikation.

Det paaligger Statens Myndigheder at sikre et Værn om den personlige Integritet og om personlige Oplysninger. Systematisk Indhenting, Opbevaring og Brug af Oplysninger om Andres personlige Forhold kan kun finde Sted i Henhold til Lov.»

### **1.8.13 Ektefellers rettigheter og vern om familien**

Ekteskapet og familien er omtalt i Verdenserklæringen, i SP og i ØSK. Samlet gir disse bestemmelsene uttrykk for at familien er den grunnleggende enhet i samfunnet, at statene har særlig plikt til å bistå barnefamilier, at familien har rett til beskyttelse fra staten, at den enkelte har rett til å stifte familie og selv velge sin ektefelle, og at ektefeller skal ha like rettigheter ved inngåelse av ekteskap, i ekteskap og ved oppløsning av ekteskap.

Dette aktualiserer spørsmålet om det bør inntas bestemmelser om familien og/eller ekteskapet i den norske grunnloven. Slike bestemmelser vil i noen grad pålegge statens myndigheter positive forpliktelser, og utvalget vil i det følgende se nærmere på dette.

Utvalget foreslår at ny Grunnloven § 103 skal lyde:

«Familien er en grundlæggende Enhed i Samfundet. Enhver, som har opnaaet giftefærdig Alder, har Ret til at stifte Familie, indgaa Ægteskab og opløse Ægteskab i Henhold til nærmere Bestemmelser givne ved Lov. Ægteskab kan kun indgaaes med Ægtefællernes Samtykke og frie Vilje.»

Utvalgets mindretall, Kari Nordheim-Larsen, har foreslått en ny § 103 i Grunnloven om rett til å stifte familie og rett til å inngå ekteskap uten en innledende setning om at familien er en grunnleggende enhet i samfunnet.

#### **1.8.14 Barns rettigheter**

Et kjennetegn ved de fleste sentrale menneskerettigheter er at de gjelder alle mennesker, også barn. Barn har i likhet med voksne rett til liv, rett til ytringsfrihet, rett til å møtes i forsamlinger og å danne foreninger, rett til ikke å bli utsatt for usaklig forskjellsbehandling, rett til nødvendig helsehjelp og rett til å delta i det kulturelle liv.

At barn i hovedsak er i besittelse av de samme sentrale menneskerettigheter som voksne, får likevel ikke frem det poeng at barn er særlig sårbare og har særlige behov. Dette reiser spørsmål om det ved siden av de øvrige menneskerettighetsbestemmelsene bør inntas en egen bestemmelse til vern om barns rettigheter i Grunnloven.

Utvalget foreslår at ny Grunnloven § 104 skal lyde:

«Børn have Krav paa Respekt for deres Menneskeværd. De have Ret til at blive hørt i Spørgsmaal som gjælde dem selv, og deres Mening skal tillægges Vægt i Overensstemmelse med deres Alder og Udvikling.

Ved Afgjørelser som berøre Børn, skal Barnets Bedste være et grundlæggende Hensyn.

Børn have Ret til Værn om deres personlige Integritet. Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for Barnets Udvikling, herunder at sikre at Barnet faar den nødvendige økonomiske, sociale og sundhedsmæssige Tryghed, fortrinsvis i egen Familie.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

#### **1.8.15 Eiendomsvern og ekspropriasjons-erstatningsvern**

I Europa finnes en lang tradisjon for at eiendomsrettsvern og ekspropriasjonserstatningsvern er en del av menneskerettighetene. I Norge har dette vernet bl.a. vært sikret gjennom ekspropriasjonserstatningsvernet i Grunnloven § 105.

Det har vært omdiskutert hvor langt ekspropriasjonserstatningsvernet strekker seg. Bestemmelsen er samtidig en av de paragrafene i Grunnloven som har vært oftest påberopt for domstolene.

Disse forholdene reiser spørsmål om det bør gjøres endringer i Grunnloven § 105, enten for å styrke eiendomsrettsvernet eller for å presisere nærmere hva det innebærer.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 105 videreføres i uendret form.

#### **1.8.16 Bevegelsesfrihet og asylrettigheter**

Bevegelsesfrihet innebærer en rett for alle med lovlig opphold i et land til å bevege seg fritt innenfor landets grenser og til fritt å velge hvor i landet man vil bosette seg. Dernest innebærer bevegelsesfrihet en rett for statsborgere til å forlate landet og til å reise inn igjen. Et eksempel på alvorlige inngrep i bevegelsesfriheten vil være tilfeldig bruk av portforbud eller lignende unntakslovgivning. Vilkårlig fengsling vil være et annet eksempel på et alvorlig inngrep.

I forlengelse av retten til fri bevegelse finnes en århundrelang tradisjon for at personer som forfølges i sitt hjemland, skal gis beskyttelse i et annet. Dette omtales gjerne som asyl. Utvalget har kommet til at det ikke vil foreslå grunnlovfesting av rett til asyl eller rett til å søke asyl.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ny Grunnloven § 106 skal lyde:

«Enhver, som opholder sig lovlig i Riget, kan frit bevæge sig indenfor Rigets Grænser og vælge sit Bosted der.

Ingen kan negtes at forlade Riget, medmindre det er nødvendigt af Hensyn til en effektiv Retsforfølgelse eller for Aftjening af Værnepligt. Norske Statsborgere kunne ikke negtes Adgang til Riget.»

#### **1.8.17 Kultur, åndsverk og vitenskap**

Blant menneskerettighetene inngår også kulturelle rettigheter. Sentralt i flere av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene står retten til å ta del i kulturlivet, retten til å ivareta og utvikle sin kulturelle identitet og retten til å uttrykke seg fritt gjennom kunst, litteratur eller gjennom andre kulturuttrykk. I tillegg er retten til eget åndsverk og forskningens frihet og tilgjengelighet vernet. Grunnloven inneholder i dag ikke en generell bestemmelse om rett til å delta i kulturelt liv eller rett til å ivareta sin kulturelle identitet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ny Grunnloven § 107 skal lyde:

«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.

Videnskabens og Kunstens Frihed skal respekteres.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

#### **1.8.18 Samisk språk, kultur og samfunnsliv**

Grunnlaget for norsk samepolitikk i dag er at staten Norge er etablert på territoriet til to folk – nord-

menn og samer – og at begge folkene har den samme rett til og det samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk.

Samene er et urfolk, som har et folkerettslig krav på et særlig kulturvern. Det forhold at flertallet av samene i verden bor i Norge, gir staten Norge særlige forpliktelser overfor samisk kulturutvikling i vid forstand.

Utvalget viser til at veksten 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 § 110a ble vedtatt at bestemmelsen bør endres, slik at fremgår at samene er et folk eller urfolk.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 110a oppheves, og at ny Grunnloven § 108 skal lyde:

«Det påligger Statens Myndigheter at legge Forholdene til Rette for at Samerne, som Urfolk, kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

### **1.8.19 Rett til utdanning**

Skolegang og utdanning er en nøkkelfaktor for bekjempelse av fattigdom og for utvikling av demokrati overalt i verden. Den enkeltes mulighet til å ta vare på og realisere seg selv er avhengig av at man har fullført en helt grunnleggende skolegang. En rekke internasjonale menneskerettighetskonvensjoner slår derfor fast retten til skolegang og utdanning.

Retten til skolegang og utdanning består av flere elementer, herunder retten til gratis grunnleggende skolegang, plikten til slik skolegang og lik rett til videregående opplæring og høyere utdanning basert på kvalifikasjoner. I tillegg slår konvensjonene fast flere innholdsmessige krav til undervisningen, samt at foreldrenes religiøse og filosofiske overbevisning skal respekteres.

Ingen bestemmelser i Grunnloven regulerer i dag utdanningsspørsmål.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ny Grunnloven § 109 skal lyde:

«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.

Det påligger Statens Myndigheder at sikre Adgang til videregående Oplæring og lige Muligheder til højere Uddannelse på Grundlag af Kvalifikationer.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

### **1.8.20 Arbeid og næring**

Grunnloven § 110 første ledd pålegger statens myndigheter å legge til rette for at alle kan skaffe seg utkomme av sitt arbeid. Bestemmelsen ble tilføyd ved grunnlovsendring 16. november 1954 og har siden vært endret ved grunnlovsendring 5. mai 1980 og 3. mars 2006.

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 finner at bestemmelsen bør utvides til å omfatte retten til å skaffe seg utkomme ved næring. Utvalget foreslår videre å grunnlovsfeste retten til sosial trygghet sammen med retten til utkomme fra arbeid eller næring.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 101 oppheves, og at ny Grunnloven § 110 skal lyde:

«Det påligger 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 Livsophold, har Ret til Støtte fra det Offentlige.

Nærmere Bestemmelser om Ansattes Medbestemmelsesret paa deres Arbejdsplads, fastsættes ved Lov.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

### **1.8.21 Sosial trygghet, helse og tilfredsstillende levestandard**

Retten til sosial trygghet, best mulig helse og tilfredsstillende levestandard er ikke direkte omhandlet i dagens grunnlov. Dette er tidstypisk for de eldre europeiske grunnlovene. På slutten av 1700-tallet og utover på 1800-tallet var det i første rekke de grunnleggende rettsstatsprinsipper og folkestyret som skulle vernes, ikke den enkeltes mulighet til å leve et verdig liv i frihet fra sult og nød. I nyere tid, særlig etter annen verdenskrig, er menneskerettighetsperspektivet etter hvert utvidet. Gjennomgående inneholder de moderne grunnlover nå mer eller mindre forpliktende bestemmelser om sosiale rettigheter. 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, klær, bolig og helsehjelp.

Utvalget foreslår også at ny Grunnloven § 111 skal lyde:

«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.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

### **1.8.22 Rett til et sunt miljø**

Rettslige problemstillinger knyttet til miljø er under stadig utvikling internasjonalt, også spørsmål om forholdet mellom miljø og menneskerettigheter. Stortinget tok stilling til noen av disse spørsmålene i 1992 og skrev inn i Grunnloven den enkeltes rett til et sunt miljø, der denne retten skulle benyttes under hensyntaken til de fremtidige generasjoners rett til det samme. Rettigheten har således en tidshorisont som strekker seg utover det som er vanlig for de øvrige menneskerettigheter.

Utvalget har sett nærmere på denne bestemmelsen med tanke på om og eventuelt hvordan miljørettigheter kan styrkes i Grunnloven.

Utvalgets foreslår at Grunnloven § 110b oppheves, og at ny § 112 skal lyde:

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

For at ivareta 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 Myndigheder at træffe Foranstaltninger der gennemføre disse Grundsætninger.»

Det vises for øvrig til særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2 i Dokument 16 (2011–2012).

### **1.8.23 Legalitetsprinsippet – generelt**

I enhver rettsstat vil makthaverne utøve sin makt over borgerne i henhold til lovgivning. At makthaverne er avhengige av lovgivning for å gjennomføre handlinger eller treffe avgjørelser som får rettsvirk-

ninger overfor borgerne, er et prinsipp som finnes i alle moderne rettsstater. I Norge er dette kravet til lovgivning gjennomgående omtalt som «legalitetsprinsippet».

Legalitetsprinsippet har tradisjonelt vært forstått slik at ethvert inngrep i borgernes rettssfare trenger hjemmel i lov. Dette reiser spørsmål om det ulovfestede legalitetsprinsipp nå bør grunnlovsfestes.

Utvalget foreslår at ny Grunnloven § 113 skal lyde:

«Myndighedernes Indgrep overfor den Enkelte maa have Grundlag i Lov.»

### **1.8.24 Deltakelse i demokratiske beslutningsprosesser**

Vårt moderne demokrati er bygget opp omkring den enkeltes deltakelse i beslutningsprosessene. I praksis skjer dette gjennom valg til beslutningsorganer som Stortinget, fylkestinget og kommunestyret. Valgene skal være frie, i den forstand at den enkelte står fritt til å velge hvem han eller hun skal stemme på. Videre skal valgene være hemmelige, først og fremst for å sikre at andre ikke kontrollerer eller overvåker hva man stemmer på. Og til sist er det folket som skal velge, og som skal la seg representere i Stortinget, fylkestinget og kommunestyret.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ny Grunnloven § 49 skal lyde:

«Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget. Stortingets Ræpresentanter vælges gennem frie og hemmelige Valg.»

### **1.8.25 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Utvalgets forslag innebærer en revidering av eksisterende menneskerettighetsbestemmelser og en supplering med nye bestemmelser. Ingen av forslagene innebærer at dagens materielle rettstilstand endres. Forslagene til grunnlovsendringer gir enten uttrykk for rettigheter som allerede følger av menneskerettsloven av 1999 eller av annen lovgivning. Vedtakelse av forslagene vil derfor ikke begrense den eksisterende lovgivning eller gjøre det nødvendig med endringer i denne lovgivningen.

Vedtakelse av forslagene forutsetter heller ikke administrative endringer. Menneskerettighetene i Grunnloven må iakttas og håndheves på tilsvarende vis som tidligere. Slik ivaretagelse vil skje gjennom forvaltningens virksomhet, på samme måte som forvaltningen ivaretar menneskerettsloven og annen rettighetslovgivning i dag. Domstolenes håndhevelse av disse rettighetene skjer i dag i henhold til menneskerettsloven, i henhold til de menneskerettighetene som utledes av Grunnloven, eller i henhold til annen rettighetslovgivning. Ved at de sentrale menneskeret-



tighetsprinsipper løftes inn i Grunnloven, vil domstolene kunne vise til Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser ved siden av menneskerettsloven. Siden forslagene ikke strekker seg utover det vern som allerede er til stede i dagens lovgivning, vil domstolene ikke få økte administrative forpliktelser.

Vedtakelse av forslagene vil trolig ha liten økonomisk betydning. Forslagene til grunnlovsendring vil ikke føre til et økt antall rettigheter. Det gjør at fremtidige rettstvister om Grunnlovens rettighetsbestemmelser kunne ha vært reist under henvisning til menneskerettsloven eller annen lovgivning. Den eksisterende rettighetslovgivning er velkjent for dagens advokater og dommere, og i den grad den enkelte mener menneskerettighetene er krenket, vil slike rettstvister bli reist og avklart helt uavhengig av en eventuell grunnlovsrevisjon. Vedtaket av utvalgets forslag vil derfor trolig være tema i de rettstvister som uansett ville ha vært fremmet for domstolene.

Utvalget kan imidlertid ikke helt utelukke at grunnlovfesting av de sentrale menneskerettighetene i Grunnloven vil lede til økt oppmerksomhet omkring rettighetene, som igjen kan lede til noen flere søksmål vedrørende disse problemstillingene. Det er likevel grunn til å tro at det vil være tale om en marginal økning i saker for domstolene, all den tid menneskerettsloven i dag ivaretar de samme hensyn og med en større detaljeringsgrad enn det som fremkommer av utvalgets forslag til grunnlovsendringer. Utvalget vil også anta at dersom man får en liten økning i antall saker for domstolene, vil dette bare skje i en kortere overgangsperiode, inntil domstolene har trukket opp prinsipielle retningslinjer som senere kan gi grunnlag for å avvise åpenbart ugrunnede søksmål.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, som ble avgitt til Stortingets presidentskap 19. desember 2011. Utvalget under ledelse av tidligere stortingsrepresentant og president i Lagtinget, Inge Lønning, arbeidet i over to år og har etter komiteens syn lagt frem en svært grundig og omfattende

rapport som er et solid og godt grunnlag for videre politisk drøftelse. Rapporten ble 31. januar 2012 referert i Stortinget og oversendt Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité for behandling.

Komiteen vil vise til at det som ledd i behandlingen av saken ble gjennomført en åpen høring 16. april 2012. Følgende deltok:

- Norsk senter for menneskerettigheter
- Den norske Helsingforskomité
- Menneskerettsalliansen
- Frivillighet Norge
- Human-Etisk Forbund
- UNICEF Norge
- Juss-Buss
- Sivilombudsmann Arne Fliflet
- Professor dr. juris Eivind Smith
- Professor Karl Harald Søvig, Universitetet i Bergen
- Leder av Menneskerettighetsutvalget, professor emeritus Inge Lønning
- Medlem av Menneskerettighetsutvalget, førsteamanuensis Jan Helgesen.

Komiteen har i tillegg mottatt skriftlige innspill i saken fra blant andre Likestillings- og diskrimineringsombudet, Barneombudet, Norsk Kvinnesaksforening, Den Norske Dommerforenings menneskerettighetsutvalg, Advokatforeningen, Norsk Journalistlag, Norsk senter for menneskerettigheter, førsteamanuensis dr. Bjørnar Borvik, Universitetet i Bergen, professor Henriette Sinding Aasen, Universitetet i Bergen, førsteamanuensis dr. juris Jens Petter Berg, Høgskolen i Oslo og Akershus samt enkelte privatpersoner. Innspillene er publisert på Stortinget.no. Komiteen har videre hatt tilgang på debattinnlegg med kommentarer til Menneskerettighetsutvalgets rapport og fagartikler fra bl.a. professor dr. juris Eivind Smith og seniorrådgiver Morten Holmboe, Politihøgskolen. De enkelte komitémedlemmer har i tillegg deltatt på ulike seminarer og konferanser der Grunnlovens vern om menneskerettigheter har vært tema.

Komiteen vil vise til at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke som komité har kunnet fremsette grunnlovsforslag i innstillingen til Dokument 16 (2011–2012).

Forslag til endringer eller tilføyelser i Grunnloven skal formelt fremsettes av en eller flere stortingsrepresentanter. Det følger av Grunnloven § 112 at grunnlovsforslag skal fremsettes i løpet av en av de tre første sesjonene i en valgperiode. Det er først i den påfølgende valgperiode at forslagene tas opp til behandling. Ved starten av perioden sendes de til forberedende behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen, som fremmer innstilling for Stortinget på

vanlig måte. Forslagene må behandles av Stortinget i løpet av de tre første sesjonene i perioden.

Komiteen understreker at det neste storting ved sin behandling vil være bundet av forslagene slik de er fremsatt. Det er ikke anledning til å gjøre endringer eller tilføyelser i den teksten som er foreslått.

Fristen for å fremsette forslag til behandling i stortingsperioden 2013 til 2017 var i praksis 28. september 2012, da det siste møtet i sesjonen ble avholdt.

Komiteen vil vise til at det i Dokument 12 (2011–2012) er fremsatt til sammen ti forslag om grunnlovfesting av ulike menneskerettigheter, som i større eller mindre grad er basert på forslagene i Dokument 16 (2011–2012). Fire av forslagene er i hovedsak bygget direkte på Menneskerettighetsutvalgets forslag (Grunnlovsforslag 30, 31, 32 og 34).

Samtlige av forslagene fra Menneskerettighetsutvalget er formelt fremsatt. Når det gjelder forslaget til ny § 115 om begrensning av rettigheter, jf. Dokument 12:31 (2011–2012), er ordet «tungtveiende» tilføyd i første ledd annet punktum.

I tillegg er det i de fleste grunnlovsforslagene fremsatt alternative formuleringer av de fleste bestemmelsene. Disse alternativene bygger i stor grad på skriftlige og muntlige innspill som komiteen har mottatt fra eksterne aktører.

De fleste av forslagene med alternativer er fremmet av en tverrpolitisk gruppe representanter. Intensjonen har vært å gi Stortinget et bredest mulig vurderingsgrunnlag for behandlingen i neste periode. Det er presisert i flere av forslagene at det er gitt at ikke alle forslagsstillerne stiller seg bak samtlige bestemmelser eller alternativer.

### **Forslag om grunnlovfesting av sivile og politiske rettigheter**

Komiteen viser til at det i grunnlovsforslag 30 (Dokument 12:30 (2011–2012)) er fremsatt forslag til en rekke sivile og politiske menneskerettigheter. Dette gjelder §§ 49, 50, 52 om deltakelse i demokratiske beslutningsprosesser, § 92 (generell bestemmelse), § 94 (vern mot frihetsberøvelse), § 95 (rett til rettferdig rettergang og uavhengige domstoler), 96 (uskyldspresumsjonen, vern mot dobbeltstraff m.m.), § 98 (grunnlovfesting av likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet), § 99 (frihet for tanke, samvittighet, religion og livsanskuelse), § 101 (forenings- og forsamlingsfrihet), § 102 (personvern og personopplysningsvern), § 104 (barns rettigheter), § 106 (bevegelsesfrihet), § 113 (legalitetsprinsippet) og § 114 /alternativt § 89 (domstolenes prøvesesrett). Forslagsstillerne er representantene Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold

og Trine Skei Grande. De fleste av forslagene til bestemmelser blir fremmet i flere alternativer med utgangspunkt i Menneskerettighetsutvalgets forslag supplert med faglige innspill som har kommet i løpet av prosessen. Det er også på noen områder fremmet alternative forslag som bygger på grunnlovsforslag fremsatt i tidligere perioder.

Det fremgår innledningsvis i dokumentet at det er gitt at ikke alle forslagsstillerne stiller seg bak samtlige paragrafer/alternativer.

### **Forslag om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter**

Komiteen viser til at det i grunnlovsforslag 31 (Dokument 12:31 (2011–2012)) er fremsatt forslag til en rekke økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter. Dette gjelder § 107 (rett til kulturell identitet og deltakelse i det kulturelle liv), § 108 (rett til samisk språk, kultur og samfunnsliv), § 109 (rett til utdanning), § 110 (rett til sosial trygghet), § 111 (rett til tilfredsstillende levestandard og helse), § 112 (retten til et sunt miljø), § 115 (begrensninger i de grunnlovfestede rettighetene) og § 116 (derogasjon fra menneskerettigheter). Forslagsstillerne er representantene Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande. De fleste av forslagene til bestemmelser blir fremmet i flere alternativer med utgangspunkt i Menneskerettighetsutvalgets forslag supplert med faglige innspill som har kommet i løpet av prosessen. Det er også på noen områder fremmet alternative forslag som bygger på grunnlovsforslag fremsatt i tidligere perioder.

Det fremgår innledningsvis i dokumentet at det er gitt at ikke alle forslagsstillerne stiller seg bak samtlige paragrafer/alternativer.

### **Øvrige forslag**

Komiteen viser til at både grunnlovsforslag 32 og 33 (Dokument 12:32 og 12:33 (2011–2012)) omhandler § 93 om rett til liv og forbud mot dødsstraff, tortur og slaveri. Forslagsstillerne bak forslag 32 er representantene Per-Kristian Foss, Anders Anundsen og Per Olaf Lundteigen. Forslaget er i samsvar med Menneskerettighetsutvalgets forslag til ny Grunnloven § 93.

Forslagsstillerne bak forslag 33 er representantene Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland og Trine Skei Grande. Det fremmes to alternative formuleringer til § 93 første ledd, som ifølge forslagsstillerne i større grad enn Menneskerettighetsutvalgets forslag presiserer dagens rettstilstand. Annet, tredje og fjerde ledd i bestemmelsen bygger på forslaget fra Menneskerettighetsutvalget.

Komiteen viser også til at grunnlovsforslag 16 (Dokument 12:16 (2011–2012)) fremsatt av representantene Geir Jørgen Bekkevold, Line Henriette Hjemdal og Øyvind Håbrekke, omhandler vern av liv fra unnfangelse til død. Forslagsstillerne foreslår en ny Grunnloven § 93, alternativt § 95 a.

Komiteen viser videre til at det er fremsatt to alternative forslag til ny Grunnloven § 103 om rett til å stifte familie mv. I forslag 34 (Dokument 12:34 (2011–2012)), fremmer representantene Per-Kristian Foss, Anders Anundsen, Per Olaf Lundteigen og Geir Jørgen Bekkevold forslaget fra flertallet i Menneskerettighetsutvalget.

I forslag 35 (Dokument 12:35 (2011–2012)) fremmer representantene Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland og Trine Skei Grande forslaget fra Menneskerettighetsutvalgets mindretall, Kari-Nordheim Larsen, til ny § 93 i Grunnloven. Forskjellen er at formuleringen «familien er en grunnleggende enhet i samfunnet» her er utelatt.

Komiteen vil bemerke at det i Dokument 12 (2011–2012) er fremmet forslag om grunnlovsfesting av menneskerettigheter utover det som ble foreslått i Dokument 16 (2011–2012).

Menneskerettighetsutvalget har ikke fremmet forslag til endring av yringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100. I forslag 15 (Dokument 12:15 (2011–2012)), fremmer representantene Trine Skei Grande, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Anders Anundsen og Ulf Erik Knudsen forslag til endring i Grunnloven § 100 tredje ledd første punktum. Forslaget går ut på å legge til ordet «religion».

Komiteen viser til at Menneskerettighetsutvalget heller ikke har fremmet forslag om å grunnlovsfeste rett til asyl eller rett til å søke asyl. I forslag 14 (Dokument 12:14 (2011–2012)) har representantene Trine Skei Grande og Hallgeir H. Langeland fremmet ulike forslag til § 93 femte ledd, alternativt 106 tredje ledd om rett til asyl.

Komiteen viser videre til at Menneskerettighetsutvalget foreslo at Grunnloven § 97 om forbudet mot tilbakevirkende lover skulle videreføres i uendret form. I forslag 36 (Dokument 12:36 (2011–2012)) har representantene Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland og Per Olaf Lundteigen fremmet forslag om et nytt annet ledd i § 97 om unntak fra til-

bakevirkningsforbudet for handlinger som var straffbare etter folkeretten.

Komiteen viser til at samtlige forslag om menneskerettigheter er fremmet 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.»

Forslagene i Dokument 12 bygger på forslaget i Dokument 19 (2011–2012), Rapport fra Grunnlovsspråkutvalget om utarbeidelse av språklig oppdaterte tekstversjoner av Grunnloven på bokmål og nynorsk.

Komiteen viser videre til at Stortinget i Dokument 12 (2011–2012) har fått 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 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 blir vedtatt, behandles ut fra bestemmelsenes nye ledd- og paragrafnummerering.

Dette åpner for at Stortinget i neste periode kan velge å bifalle et utvalg paragrafer og i noen tilfeller bare enkelte ledd i en paragraf. For å få god regelteknisk orden i Grunnloven kan ledd- og paragrafnummereringen redigeres av Stortinget i etterkant, ved alminnelig flertallsvedtak.

### 3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. desember 2012

**Anders Anundsen**  
leder

**Per-Kristian Foss**  
ordfører

