



STORTINGET

Innst. 304 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:36 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Jette F. Christensen, Lene Vågslid og Martin Kolberg om ny § 113 a (om begrensning i menneskerettighetene)

Til Stortinget

Sammendrag

Dokument 12:36 (2019–2020) – grunnlovsforslag om ny § 113 a om begrensning i menneskerettighetene er fremsatt av Jette F. Christensen, Lene Vågslid og Martin Kolberg.

Forslagsstillerne viser til at menneskerettigheter i Grunnloven som regel må balanseres mot andre rettigheter. Det er ikke tvil om at Grunnlovens menneskerettigheter gjelder med begrensninger, selv om dette ikke fremgår av Grunnloven selv. Selv om Høyesterett har innfortolket en adgang til begrensning, ser det ikke slik ut for den som leser Grunnloven. Dette kan svekke tilliten til Grunnloven og myndighetene og samsvarer ikke med ambisjonene om å gjøre Grunnloven mer tilgjengelig og forståelig. Det er derfor ønskelig å kodifisere den begrensningsadgang i Grunnlovens menneskerettigheter som domstolene legger til grunn.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Ny § 113 a skal lyde:

Enhver begrensning av en rettighet i denne grunnlov må være fastsatt ved lov, være forholdsmessig og respektere kjernen i den enkelte rettighet.

Det kan ikke i noe tilfelle gjøres begrensninger etter foregående ledd i §§ 93, 94, 95, 96, 100 fjerde ledd første punktum og 105. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

All avgrensning av rettar i denne grunnlova må vere fastsett i lov, vere samhøveleg og respektere kjernen i den einskilde retten.

Det må ikkje i noko tilfelle gjerast avgrensingar etter førre leddet i §§ 93, 94, 95, 96, 100 fjerde leddet fyrste punktum og 105. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.»

Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av grunnlovsforslaget avholdt komiteen 30. mars 2023 et internt seminar i samarbeid med Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Innledere på seminaret var direktør i NIM Adele Matheson Mestad, assisterende direktør i NIM, Gro Nystuen, førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo (UiO) Anine Kierulf og professor ved UiO Benedikte Moltumyr Høgberg.

Komiteen har videre innhentet skriftlige innspill gjennom en åpen invitasjon som ble publisert på Stortingets nettsider 20. september 2023. Høringsfristen ble først satt til 1. november 2023, men senere utsatt til 1. februar 2024. Ved fristens utløp hadde det kommet inn 83 innspill, hvorav flere likelydende. De aller fleste var kortfattede meningsyttringer fra privatpersoner som var imot å begrense rettighetene i Grunnloven.

Komiteen mottok også innspill fra relevante fagmiljøer og fagpersoner som Regjeringsadvokaten, Justis- og beredskapsdepartementet, Den norske dommer-

forening, Norges institusjon for menneskerettigheter, Sivilombudet, professor Eivind Smith og professor Marius Emberland.

Flere av høringsinstansene hadde betenkeligheter knyttet til utformingen av forslaget til bestemmelsen og anbefalte at spørsmålet om grunnlovfesting burde utredes nærmere. Det ble blant annet vist til manglende samsvar med formuleringene i EMK.

Regjeringsadvokaten fant det ikke naturlig å ha synspunkter på om forslaget bør vedtas, men viste oppsummert til at forslaget til begrensningshjemmel i § 113 a medfører tolkningsutfordringer og vil kunne virke prosessdrivende. Det ble videre vist til at vilkårene i forslaget avviker fra vilkårene Høyesterett har oppstilt for når det kan gjøres inngrep i de «nye» rettighetene i Grunnloven, noe som gjør det uklart om bestemmelsen også er ment å endre rettstilstanden for de «gamle» rettighetsbestemmelsene i Grunnloven. Justis- og beredskapsdepartementet mente med sitt innspill ikke å uttale seg om hvorvidt det bør innføres begrensings- og derogasjonshjemler i Grunnloven, men ønsket å belyse enkelte tolkningsproblemer og regeltekniske spørsmål som forslaget reiser. Departementet viste til at rettighetsbestemmelsene i Grunnloven har forskjellig karakter, og at det ikke er klart hvordan den foreslåtte begrensningshjemmelen skal få anvendelse for de ulike kategoriene av rettigheter. Videre ble det blant annet vist til at det er usikkert om og i hvilken grad begrensningshjemmelen skal omfatte enkelte rettigheter som allerede selv gir anvisning på når de kan gjøres inngrep i.

Høringsuttalelsene er publisert under kontroll- og konstitusjonskomiteens side på Stortingets nettsider.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til at forslaget er en grunnlovfesting av begrensning i menneskerettighetene i Grunnloven gjennom å innføre en ny § 113 a.

Komiteen viser til lignende forslag har blitt behandlet i Innst. 287 S (2018–2019) og Innst. 165 S (2015–2016). De tidligere forslagene har ikke fått tilstrekkelig flertall i Stortinget.

Komiteen viser til forslagsstillernes ønske om å kodifisere den begrensingsadgang i Grunnlovens menneskerettigheter som domstolene legger til grunn.

Forslagsstillerne har videre vist til at Grunnlovens menneskerettigheter gjelder med begrensninger, og at det kan svekke tilliten til Grunnloven og myndighetene at dette ikke fremkommer av grunnlovsteksten, og at det ikke samsvarer med ambisjonene om å gjøre Grunnloven mer tilgjengelig og forståelig.

Komiteen deler forslagsstillernes oppfatning av at en grunnlovfesting av begrensings- og inngrepsmulighetene vil kunne være i tråd med ambisjonen om å gjøre Grunnloven mer tilgjengelig og forståelig. Komiteen understreker likevel viktigheten av at en lovfesting ikke må bidra til å svekke borgernes rettigheter eller utvide begrensningmulighetene som i dag følger av rettspraksis og ulovfestet rett.

Komiteen viser videre til at forslaget tilsynelatende bygger på forslaget fra Dokument 16 (2011–2012), Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, med enkelte justeringer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre viser til at forslaget om begrensninger i de grunnlovfestede rettigheter mer eller mindre, slik de er fremsatt i forslag til ny § 113 a, har blitt behandlet i Stortinget to ganger etter at Menneskerettighetsutvalget i sin rapport av 19. desember 2011 foreslo en ny § 115 i Grunnloven om begrensninger i de grunnlovfestede rettighetene.

Disse medlemmer viser til Menneskerettighetsutvalgets begrunnelse for forslaget i Dokument 16 (2011–2012), hvor utvalget fastslo at begrensninger i Grunnlovens rettigheter måtte være fastsatt ved lov, respektere kjernen i rettighetene og være forholdsmessige og nødvendige for å ivareta allmenne interesser eller andre menneskerettigheter. Det fremgikk videre at en slik bestemmelse ville «bidra til klargjøring og større trygghet mot vilkårlige beslutninger.

Videre viser disse medlemmer til begrunnelsen for forslaget om en ny § 113 a fra daværende forslagsstiller i Innst. 287 S (2018–2019).

Disse medlemmer viser til at forslaget i Dokument 12:36 (2019–2020) har en knappere begrunnelse og en litt annen ordlyd, men samme intensjon og dermed sammenfallende begrunnelse som tidligere forslag.

En av årsakene til at ordlyden i forslaget som ble fremsatt i 2020, ble endret, var et innspill fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som i sin høringsuttalelse mente at det var mulig å gjøre en generell begrensingsregel mer presis ved å gjøre enkelte tilpasninger i ordlyden. De foreslo å endre Menneskerettighetsutvalgets formulering «enhver begrensning av rettigheter» til «enhver begrensning av en rettighet» og formuleringen «kjernen i rettighetene» til «kjernen av den

enkelte rettighet». Hensikten var å få tydeligere fram at vurderingen vil variere fra rettighet til rettighet.

Disse medlemmer er enige med forslagsstillerne i Dokument 12:36 (2019–2020) i at det ikke er tvil om at Grunnlovens menneskerettigheter gjelder med begrensninger selv om dette ikke framgår av Grunnloven selv. Selv om Høyesterett har innfortolket en adgang til begrensning, er ambisjonen om å gjøre Grunnloven mer tilgjengelig og forståelig etter disse medlemmers mening ikke oppnådd så lenge begrensningen ikke framgår av Grunnloven. Disse medlemmer mener derfor det er ønskelig å kodifisere den begrensingsadgang i Grunnlovens menneskerettigheter som domstolen legger til grunn, og anbefaler at forslaget bifalles:

«Ny § 113 a skal lyde:

Enhver begrensning av en rettighet i denne grunnlov må være fastsatt ved lov, være forholdsmessig og respektere kjernen i den enkelte rettighet.

Det kan ikke i noe tilfelle gjøres begrensninger etter foregående ledd i §§ 93, 94, 95, 96, 100 fjerde ledd første punktum og 105. Tilsvarende gjelder for § 97 ved spørsmål om straff.

–

All avgrensning av rettar i denne grunnlova må vere fastsett i lov, vere samnhøveleg og respektere kjernen i den einskilde retten.

Det må ikkje i noko tilfelle gjerast avgrensingar etter førre leddet i §§ 93, 94, 95, 96, 100 fjerde leddet fyrste punktum og 105. Tilsvarende gjeld for § 97 i spørsmål om straff.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Rødt viser til at det i det fremsatte forslaget, i motsetning til forslaget som ble foreslått i Dokument 16 (2011–2012), er foreslått at det ikke i noe tilfelle kan gjøres begrensninger etter første ledd i § 100 fjerde avsnitt første punktum. Disse medlemmer viser til at dette potensielt vil kunne innebære en realitetsendring når det gjelder muligheten til forhåndssensur, slik den blant annet kommer til uttrykk i St.meld. nr. 42 (1999–2000) side 27. Disse medlemmer mener dette er problematisk sett i lys av forslagsstillerens forutsetning om at forslaget skal kodifisere den begrensingsadgangen som domstolene legger til grunn. Disse medlemmer viser til at det etter dagens rettsstilstand, etter disse medlemmers syn, er en mulighet for forhåndssensur etter en interesseavveining, og at en endring av dette ikke bør finne sted uten en grundigere debatt eller utredning.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet legger vekt på at Grunnloven så langt har klart seg godt uten en generell begrensingsregel. Da de fleste rettighetene er skjønnsmessig formulert, vil disse medlemmer kunne se for seg

en situasjon der det ikke er Stortingets lovgivning, men Høyesterett, som avgjør hvor omfattende rettigheten er. Disse medlemmer er av den oppfatning at dette vil kunne innebære en maktforskyvning fra folkevalgte til jurister.

Det vises til høringsinnspill av 13. februar 2024 fra Regjeringsadvokaten til komiteen, der det fremgår:

«Oppsummeringsvis mener Regjeringsadvokaten at forslaget til begrensningshjemmel i § 113a medfører tolkningsutfordringer og vil kunne virke prosessdrivende. Vilkårene i forslaget avviker fra vilkårene Høyesterett har oppstilt for når det kan gjøres inngrep i de «nye» rettighetene i Grunnloven, og er til dels ukjente i norsk rett. Bestemmelsen er gitt et vidt nedslagsfelt, noe som gjør det uklart om bestemmelsen også er ment å endre rettsstilstanden for de «gamle» rettighetsbestemmelsene i Grunnloven. Forslaget kan dermed innebære en utilsiktet endring av gjeldende rett.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, mener at en eventuell grunnlovfesting av begrensning i menneskerettighetene krever et større arbeid og en mer utfyllende begrunnelse, for å sikre at grunnlovsforslaget ikke får utilsiktede konsekvenser.

Flertallet anbefaler at grunnlovsforslag 36 ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Miljøpartiet De Grønne viser til at den foreslåtte begrensningshjemmelen omfatter begrensninger i enkelte av Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser, men langt fra alle. Dette er foreslått regulert gjennom begrensningshjemmelens andre ledd. Innføringen av en generell begrensningshjemmel skaper behov for unntak fra unntaksbestemmelsen, som skaper risiko for utilsiktede endringer av rettsstilstanden. Disse medlemmer viser til at Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser som ikke er absolutte, er hentet fra internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge har sluttet seg til. Siden 2015 har derogasjonshjemlene i konvensjonene ligget til grunn for Høyesteretts og annen praksis om anvendelsen av disse grunnlovsbestemmelsene. Disse medlemmer vurderer derfor at en generell begrensningsbestemmelse i Grunnloven er overflødig. Innlemmelse av en slik paragraf i Grunnloven, selv om den bare tar sikte på unntak fra noen av bestemmelsene, krever igjen unntak fra unntaket. Dette vil være unødvendig komplisert og i strid med Grunnlovens historiske oppbygging og struktur. Disse medlemmer anbefaler på denne bakgrunn at forslaget ikke bifalles.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 1

Dokument 12:36 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Jette F. Christensen, Lene Vågslid og Martin Kolberg om ny § 113 a (om begrensning i menneskerettighetene) – bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet, Rødt og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:36 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Jette F. Christensen, Lene Vågslid og Martin Kolberg om ny § 113 a (om begrensning i menneskerettighetene) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2024

Peter Frølich

leder og ordfører