



## STORTINGET

# Grunnlovsforslag 19

(2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Grunde Almeland, Frode Jacobsen og Rasmus Hansson

Dokument 12:19 (2023–2024)

### Grunnlovsforslag fra Grunde Almeland, Frode Jacobsen og Rasmus Hansson om ny § 113 b (grunnlovsfesting av derogasjon)

Til Stortinget

## Bakgrunn

I dette forslaget foreslås det å grunnlovfeste en bestemmelse som regulerer når og hvordan enkelte menneskerettigheter kan fravikes dersom det oppstår krig eller en annen nødtilstand som truer riket. Denne muligheten eksisterer allerede på ulovfestet grunnlag gjennom den konstitusjonelle nødretten. En grunnlovsfesting av rammene for en slik konstitusjonell nødrett vil sikre klarere regler for når og hvordan menneskerettighetene kan fravikes, slik at den ulovfestede konstitusjonelle nødretten ikke kan benyttes for å undergrave menneskerettighetene dersom det oppstår krig eller en annen nødtilstand som truer riket. En derogasjonsbestemmelse er blant annet foreslått av Menneskerettighetsutvalget i Dokument 16 (2011–2012) s. 90 flg.

Etter Menneskerettighetsutvalgets syn burde grunnlovsbestemmelsen slå fast at enkelte rettigheter er av en slik karakter at de aldri kan fravikes. Dette har sammenheng med at unntak fra enkelte bestemmelser vil representere et så fundamentalt angrep på menneskerverdet og rettsstaten at ingen situasjoner kan berettiggjøre at det besluttet å gjøre unntak fra disse rettighetene. Det blir derfor foreslått å ta inn et tillegg til derogasjonsadgangen, der det presiseres hvilke bestemmelser i Grunnloven som aldri kan fravikes.

Da man vedtok menneskerettighetskonvensjonene i tiårene etter annen verdenskrig, erkjente man at ulovfestet nødrett lett kunne undergrave borgernes rettigheter. Dette var nettopp grunnen til at man vedtok derogasjonsbestemmelser. Disse reglene sier at i visse krisesituasjoner kan statene fravike menneskerettigheter, men bare på bestemte og strenge vilkår, og bare noen av menneskerettighetene. Man ønsket altså å sørge for at statene hadde foretatt betryggende vurderinger av disse grunnleggende spørsmålene før en eventuell krise inntraff. Derogasjon ble innlemmet i menneskerettighetsregimene for å begrense statenes potensielle tilsidesettelse av menneskerettigheter gjennom nødrettstiltak.

Grunnloven skal også under endrede politiske rammebetingelser sikre gjennomføring av rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter. Grunnlovsfesting av derogasjonsadgangen vil skape et sterkere bolverk mot mulig nedbygging av demokrati og rettsstatsprinsipper. Det vil gi klare politiske og rettslige rammer for hva som kan og ikke kan gjøres når krisen først er ute. I dagens situasjon er det liten grunn til bekymring, men forholdene kan endres. Dette har årene under koronapandemien vist.

I en utredning fra 1953 til Stortinget understreket professor Frede Castberg at

«[d]et ligger i dagen at prinsippet om den konstitusjonelle nødrett innebærer en stor fare for misbruk.»

Dersom en derogasjonsbestemmelse ikke grunnlovfestes, er det opp til domstolene å innfortolke hva som er rammene for den konstitusjonelle nødretten. Ut fra forutberegnelighets- og tilgjengelighetshensyn er dette ikke en ideell løsning. Den står også i motstrid til et av Stortingets uttalte mål med grunnlovsreformen i

2014 – nemlig at de mest sentrale elementer i landets statsrett bør framgå av Grunnloven selv.

## Bemerkninger til forslaget

Forslagsstillerne fremmer to alternative forslag til ny bestemmelse i Grunnloven. I begge tilfeller foreslås det at bestemmelsen plasseres til slutt i Grunnloven kapittel E om menneskerettigheter, dvs. som enten ny § 113 b eller § 113 a. Dersom et forslag om grunnlovfesting av begrensninger i menneskerettighetene blir vedtatt som ny § 113 a, er det naturlig at derogasjonsbestemmelsen plasseres som § 113 b. I motsatt fall kan den vedtas som § 113 a.

Nedenfor følger bemerkninger til de to alternative forslagene:

Situasjonskravet *krig eller annen nødtilstand som utgjør en grunnleggende trussel mot riket* understreker at innslagspunktet er lavere enn beredskapsloven – naturkatastrofer, pandemier og andre kriser kan også begrunne derogasjon. I alternativ 2 understrekes det at en slik situasjon skal være *offentlig bekjentgjort*. Det ligger et slikt krav i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), og dette ble spilt inn av forskergruppen ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo (UiO) i forrige høringsrunde da grunnlovfesting av derogasjon ble behandlet.

Kravet om *strengt nødvendig* tydeliggjør at derogasjonstiltak må være egnet til å avhjelpe den konkrete krisen, og at de må opphøre når krisen er over.

Videre foreslås det at § 16 første punktum ikke kan fravikes. I forrige høringsrunde pekte Lovavdelingen, Regjeringsadvokaten, Dommerforeningen og forskergruppen ved Institutt for offentlig rett ved UiO på at man må sondre mellom religionsfrihet (indre tanke) og religionsutøvelse (ekstern utøvelse), og klargjøre hva som ikke kan fravikes, altså *religionsfrihet*.

Listen over rettigheter det ikke kan derogeres fra, er ganske lik den som framkommer i de internasjonale konvensjonene (EMK art. 15 og SP art. 4). Når få rettigheter ikke kan fravikes, understreker dette alvorret ved derogasjon. Hvis mange rettigheter kan fravikes, vil dette utvanne beskyttelsen av de rettighetene som aldri derogeres, selv i alvorlige kriser.

I tillegg til rettighetene nedfelt i menneskerettskonvensjonene, foreslås det at retten til frie valg ikke kan fravikes, ved en henvisning til § 49. Videre foreslås det at prinsippet om domstolenes uavhengighet ikke fravikes, ved en henvisning til § 95 annet ledd. Dette har en viss beskyttelse i domskravet i § 96, men bare i straffesaker, så henvisningen til § 95 vil sikre dette også i sivile saker.

Kompetansen til å beslutte derogasjon bør ligge hos Stortinget. Hvis Stortinget er avskåret fra å gjøre dette, må kongen kunne derogere. Uavhengig av den varighet

kongen har fastsatt, bortfaller beslutningen ved utløpet av den dag Stortinget selv kan treffe beslutning. Uansett hvilken instans som beslutter derogasjon, bør en derogasjonsbeslutning ikke vare lenger enn 30 dager. Etter det tidspunktet bør det treffes ny beslutning om derogasjon.

I alternativ 2 poengteres det at beslutningen om å fravike rettighetene ikke bare bør kunngjøres, men også *begrunnes*. Dette ble adressert av forskergruppen ved Institutt for offentlig rett ved UiO i forrige høringsrunde. En viss begrunnelse kan være viktig for allmennhetens kontrollfunksjon for å kunne forstå hvilke rettigheter som fravikes og hvorfor rettigheter fravikes.

Videre inkluderer alternativ 2 også en egen bestemmelse om at et mindretall på *minst 20 stortingsrepresentanter kan innhente Høyesteretts betenkning om derogasjon*. Slik situasjonen er i dag må et flertall av representantene be Høyesterett om en betenkning (etter § 83).

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

*Alternativ 1:*

Ny § 113 b skal lyde:

Ved krig eller annen nødtilstand som utgjør en grunnleggende trussel mot riket, kan Stortinget med to tredjedels flertall fravike den enkeltes rettigheter i denne grunnlov i den utstrekning situasjonen gjør det strengt nødvendig. En slik beslutning kan bare gjelde for inntil 30 dager om gangen.

Rettighetene i §§ 16 første punktum om religionsfrihet, 49 første ledd andre punktum om valg, 93 med unntak av tvangsarbeid, 95 andre ledd, 96 og 97 i spørsmål om straff kan ikke fravikes.

Er Stortinget avskåret fra å treffe beslutning og det er fare ved opphold, kan kongen treffe samme beslutning som i første ledd. Beslutningen meddeles Stortinget umiddelbart og bortfaller ved utløpet av den dag Stortinget selv kan treffe beslutning, men senest etter 30 dager.

Beslutning om å fravike rettigheter i denne grunnlov skal kunngjøres uten opphold.

–

Når krig eller annen naudtilstand utgjør eit grunnleggjande trugsmål mot riket, kan Stortinget med to tredjedels fleirtal fråvike rettane den einskilde har etter denne grunnlova, i den mon stoda gjer det strengt naudsynt. Eit slikt vedtak kan berre gjelde for opp til 30 dagar om gongen.

Rettane i §§ 16 fyrste punktumet om religionsfri-dom, 49 fyrste leddet andre punktumet om val, 93 med

unntak av tvangsarbeid, 95 andre leddet, 96 og 97 i spørsmål om straff kan ikkje fråvikast.

Er Stortinget hindra frå å gjere vedtak og det er fare ved opphald, kan kongen gjere same vedtak som i fyrste leddet. Stortinget skal få melding om vedtaket med det same, og vedtaket fell bort ved utgangen av den dagen Stortinget sjølv kan gjere vedtak, men seinast etter 30 dagar.

Vedtaket om å fråvike rettar i denne grunnlova skal kunnjeras utan opphald.

*Alternativ 2:*

Ny § 113 b skal lyde:

Ved offentlig bekjentgjort krig eller annen nødtilstand som utgjør en grunnleggende trussel mot riket, kan Stortinget med to tredjedels flertall fråvike den enkeltes rettigheter i denne grunnlov i den utstrekning situasjonen gjør det strengt nødvendig. Beslutningen varer inntil 30 dagar.

Rettighetene i §§ 16 første punktum om religionsfrihet, 49 første ledd andre punktum om valg, 93 med unntak av tvangsarbeid, 95 andre ledd, 96 og 97 i spørsmål om straff kan ikke fråvikes.

Er Stortinget avskåret fra å treffe beslutning og det er fare ved opphold, kan kongen treffe samme beslutning som i første ledd. Beslutningen meddeles Stortinget umiddelbart og bortfaller ved utløpet av den dag Stortinget selv kan treffe beslutning, men senest etter 30 dagar.

Beslutning om å fråvike rettigheter i denne grunnlov skal begrunnes og kunnjères utan opphald.

Minst 20 stortingsrepresentanter kan innhente Høyesteretts betenkning om derogasjon. Denne gis offentlig og uten opphold.

–

Når krig er kunngjort offentlig eller annan naudtilstand utgjør eit grunnleggjande trugsmål mot riket, kan Stortinget med to tredjedels fleirtal fråvike rettane den einskilde har etter denne grunnlova, i den mon stoda gjer det strengt naudsynt. Vedtaket varer opp til 30 dagar.

Rettane i §§ 16 fyrste punktumet om religionsfri- dom, 49 fyrste leddet andre punktumet om val, 93 med unntak av tvangsarbeid, 95 andre leddet, 96 og 97 i spørsmål om straff kan ikkje fråvikast.

Er Stortinget hindra frå å gjere vedtak og det er fare ved opphald, kan kongen gjere same vedtak som i fyrste leddet. Stortinget skal få melding om vedtaket med det same, og vedtaket fell bort ved utgangen av den dagen Stortinget sjølv kan gjere vedtak, men seinast etter 30 dagar.

Vedtaket om å fråvike rettar i denne grunnlova skal grunnjervast og kunnjeras utan opphald.

Minst 20 stortingsrepresentantar kan hente inn utgreiing frå Høgsterett om derogasjon. Utgreiinga skal gjevast offentlig og utan opphald.

*Alternativ 3:*

Ny § 113 a skal lyde:

[Som alternativ 1]

*Alternativ 4:*

Ny § 113 a skal lyde:

[Som alternativ 2].

30. september 2024

**Grunde Almeland**

**Frode Jacobsen**

**Rasmus Hansson**

Referert i Stortingets møte 30. september 2024.

«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje storting etter neste valg.»

*Masud Gharahkhani*

president

