



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
(Kun avgitt digitalt på www.regjeringen.no)

Deres referanse: 20/3092

Vår referanse: 2020/00430

Dato: 22/12/2020

Høringsuttalelse – NOU 2020:6 Frie og hemmelige valg – Ny valglov

1. Innledning

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsbrev av 3. juni 2020 vedlagt NOU 2020:6 Frie og hemmelige valg – Ny valglov. Utvalget skriver at det mener at valgordningen stort sett fungerer godt, men foreslår enkelte endringer i dagens ordning. På enkelte områder går utvalget inn for vesentlige endringer, blant annet foreslår utvalget å innføre en uavhengig juridisk klageordning.¹

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) sin hovedoppgave er å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og annen lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten ellers.² NIM skal blant annet gi råd til Stortinget, regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene. Innspill i relevante høringsprosesser er en sentral del av vårt mandat.³

NIM vurderer høringsnotater i lys av statens menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og andre menneskerettskonvensjoner bindende for Norge. Det er ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle statens menneskerettslige forpliktelser.

Innledningsvis vil NIM bemerke at vi synes at valglovutvalget har gjort gode vurderinger av menneskerettighetene gjennomgående i utredningen. NIM bemerker at valglovutvalget i utforming av endringene i valgloven også synes å ha hensyntatt sentrale menneskerettslige krav. Frie og hemmelige valg er avgjørende for både etableringen og opprettholdelsen av et velfungerende demokrati og en forutsetning for realisering av menneskerettighetene.⁴

I det følgende knytter NIM kommentarer til utredningens drøftelse av tilgjengelighet og tilrettelegging, endringene i klageordningen og den foreslåtte beredskapshjemmelen i Grunnloven. NIMs hørings svar kan

¹ Jf. NOU-en kap. 1.2 og 1.2.3.

² Lov av 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven) § 1 andre ledd.

³ Se nærmere om NIMs oppgaver og mandat i NIM-loven § 3.

⁴ Sammenhengen mellom demokrati og menneskerettsbeskyttelse kommer blant annet til uttrykk i fortalen til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Se også *Mugemangano v. Belgia* (310/15) fra 10. juli 2020 avs. 67 med videre henvisninger hvor Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) skriver at «Democracy constitutes a fundamental element of the “European public order”. The rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law and are accordingly of prime importance in the Convention system».



ikke forstås som uttømmende. Det at vi ikke kommenterer de andre punktene i utredningen betyr ikke at vi ikke anser disse som viktige, eller at vi har vurdert alle forslagene.⁵

2. Tilgjengelighet og tilrettelegging

2.1. Tilgang til valglokalene og stemmegivning med egenvalgt hjelper

I kapittel 16 drøfter utvalget spørsmål om tilgjengelighet og tilrettelegging. Utvalget foreslår å gjøre enkelte endringer i valglovens regler om tilrettelegging av valglokalene.⁶ Videre foreslår utvalget å endre reglene om rett til assistanse ved stemmeavgivning, slik at denne retten kun gjelder for personer med nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne som ikke kan stemme alene, og at disse personene selv skal kunne velge hvem som skal bistå dem ved stemmegivningen. Utvalget mener det bør utredes hvordan blinde og svaksynte kan få mulighet til å gi personstemmer på egen hånd, for eksempel gjennom elektronisk stemming i valglokalet.⁷

I sin drøftelse av kravene til tilgjengelighet og tilrettelegging viser utvalget til FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne artikkel 29 bokstav a og b. NIM noterer at utvalgets drøftelser er grundige. CRPD-komiteen har understreket at personer med nedsatt funksjonsevne ikke vil kunne utøve sine rettigheter etter artikkel 29 i konvensjonen på en effektiv måte og på lik måte som andre dersom statene ikke sikrer at prosedyrer for å avgi stemme, fasiliteter og materialer er tilstrekkelige, tilgjengelige og lette å bruke og forstå.⁸ I sine anbefalinger til Norge uttrykte komiteen bekymring for at valgprosedyrer, fasiliteter og materialer ikke var tilgjengelige. Komiteen anbefalte at Norge, i samråd med funksjonshemmedes organisasjoner, sørget for at valgprosedyrer, lokaler og materiell er inkluderende og tilgjengelig for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, herunder ved å sørge for materiell på tegnspråk, punktspråk og i lettlestformater, og vurderer å innføre tilgjengelig elektronisk stemmegivning.⁹

2.2. Opphevelse av Grunnloven § 50 tredje ledd

Utvalget foreslår å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd som gir hjemmel til å fastsette regler som begrenser stemmeretten til personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelig svekkelse eller nedsatt bevissthet. I begrunnelsen viser utvalget til at en slik bestemmelse kan oppleves som svært krenkende og uverdigg, at bestemmelsene i valgloven vedtatt i medhold av grunnlovsbestemmelsen er opphevet, og at praksis fra EMD tilsier at «statene ikke kan pålegge generelle restriksjoner på stemmerett som følge av mental svekkelse».¹⁰

⁵ NIMs merknader i det følgende knytter seg særlig til menneskerettslige forpliktelser etter FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Vi knytter også noen kommentarer til konstitusjonell nødrett. NIM ser positivt på at utvalget også viser til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 25 i NOU-en kap. 2.3. og 15.2. Vi har i det følgende ikke merknader til denne omtalen. Tilsvarende gjelder uttalelsene og rapportene fra Veneziakommisjonen som utvalget viser til.

⁶ Jf. NOU-en kap. 16.4.2. Utvalget foreslår at kompetansen for å treffe beslutning om hvilke valglokaler skal brukes skal ligge til valgstyret selv og at det skal lovfestes at kommunene skal kunngjøre hvilke lokaler som ikke oppfyller kravene til tilgjengelighet.

⁷ Jf. NOU-en kap. 1.3.16 og 16.5, særlig kap. 16.5.3.2. Utvalget har også vurdert muligheten for å innføre elektroniske valg, men flertallet mener at sikkerheten ikke er god nok i dag uavhengig av hvor stemmingen skjer, jf. kap. 1.2.5, samtidig mener et mindretall i utvalget at det på nåværende tidspunkt bør utredes om det er mulig å gjennomføre forsøk med elektronisk stemming over internett for enkelte velgergrupper, se kap. 4.3.6.5.

⁸ General Comment no. 2, CRPD/C/GC/2 avs. 43, 22. mai 2014.

⁹ Concluding observations on the initial report of Norway, CRPD/C/NOR/CO/1 avs. 45-46, 7. mai 2019

¹⁰ NOU-en kap. 9.2. Utvalget viser til *Alajos Kiss v. Ungarn* (38832/06).



EMD skrev i *Alajos Kiss v. Ungarn*-saken at skjønnsmarginen staten hadde til å begrense rettighetene i tilleggsprotokoll 1 artikkel 3 er vesentlig smalere når det er tale om å begrense rettighetene til en sårbar gruppe i samfunnet, som har blitt utsatt for vesentlig diskriminering gjennom tidene, slik som personer med nedsatt psykisk funksjonsevne. Det kreves da svært vektige argumenter for begrensningen.¹¹ EMD skrev at den anså behandlingen av en gruppe personer med intellektuelle eller mentale funksjonsnedsettelse som en tvilsom klassifikasjon og fant at innskrenking av deres rettigheter må underlegges streng kontroll. Domstolen konkluderte med at en vilkårlig fjerning av stemmeretten, uten en individualisert rettslig vurdering og utelukkende basert på en psykisk funksjonshemming som krevde delvis vergemål, ikke kan anses for å være forenlig med adgangen til å begrense stemmeretten. Klageren i den aktuelle saken fikk medhold i at hans rettigheter etter konvensjonen var krenket.¹²

Utvalget viser også til at FNs konvensjon om personer med nedsatt funksjonsevnes rettigheter artikkel 29 pålegger statene å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne, som også omfatter mental svekkelse, kan delta fullt ut i det politiske og offentlige livet på lik linje med andre.¹³ Artikkel 29 er ekstremt viktig for å sikre likhet og mulighet for personer med nedsatt funksjonsevne til å fullt ut og på effektiv måte å kunne delta og bli inkludert i samfunnet.¹⁴ CRPD-komiteen har uttalt at statene må avstå fra handlinger som diskriminerer personer med nedsatt funksjonsevne, og at statene særlig skal modifisere eller oppheve lover, forskrifter, praksis osv. som bidrar til slik diskriminering, slik som lover som fratar personer med nedsatt funksjonsevne stemmeretten.¹⁵

NIM stiller seg bak utvalgets konklusjon om å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd.

3. Klageordning

I utredningens kapittel 20 drøfter utvalget behovet for ny klageordning ved valg. Utvalget viser til utredningen fra professor Holmøyvik, som konkluderer med at det er vanskelig å se at dagens ordning er i tråd med kravene etter EMK.¹⁶ Utvalget foreslår bl.a. at riksvalegsstyret skal gjøres om til et uavhengig organ med overvekt av dommere, og at Stortingets, fylkestingets og kommunestyrets vedtak om hvorvidt valget er gyldig skal kunne påklages. Ved stortingsvalg skal klageinstansen være Høyesterett, mens ved kommune- og fylkestingsvalg skal riksvalegsstyret være klageinstans.¹⁷

¹¹ *Alajos Kiss v. Ungarn* avs. 42.

¹² *Ibid.* avs. 44.

¹³ NOU-en kap. 9.2.

¹⁴ General comment No. 7, CRPD/C/GC/7, 9. november 2018, avs. 88.

¹⁵ General comment No. 6 CRPD/C/GC/6, 26. april 2018, avs. 30. I kommentaren på dette punktet viser komiteen også til en enkeltklagesak (*Zsolt Bujdosó mfl. v. Ungarn*, saksnummer CRPD/C/10/D/4/2011) som gjaldt personer med nedsatt funksjonsevne som mistet stemmeretten fordi de var underlagt vergemål. I den nevnte individklagesaken avs. 9.4 uttalte komiteen bl.a. "The Committee recalls that article 29 of the Convention requires States parties to ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, including by guaranteeing their right to vote. Article 29 does not provide for any reasonable restriction or exception for any group of persons with disabilities. Therefore, an exclusion of the right to vote on the basis of a perceived or actual psychosocial or intellectual disability, including a restriction pursuant to an individualized assessment, constitutes discrimination on the basis of disability, within the meaning of article 2 of the Convention. (...)" Komiteen fant i den aktuelle saken at det forelå brudd på CRPD artikkel 29 alene, og lest i sammenheng med artikkel 12 jf. avs. 9.5.

¹⁶ Vedlegg 1 til utredningen, *Klageordning for stortingsvalg*, Eirik Holmøyvik, kap. 5.5.

¹⁷ Jf. NOU-en kap. 1.2.3. Riksvalegsstyret skal også behandle klager på forberedelsen og gjennomføringen av alle de tre valgene.



NIM vil i det følgende knytte enkelte kommentarer til saken *Mugemangango v. Belgia*,¹⁸ som ikke var avsagt på tidspunktet Holmøyvik avga sin vurdering av klageordningen for stortingsvalg, som er inntatt vedlegg til NOU-en.¹⁹

I saken viste EMD til at fem stater, inkludert Norge, har et system som liknet på det belgiske ved at gyldigheten av valg avgjøres av parlamentet selv, uten mulighet til å anke til en «judicial body».²⁰ Domstolen skrev at statene har en vid skjønnsmargin på dette området, og understreket at det er flere måter å organisere og drive valgsystemer og at det er ulike historiske, kulturelle og politiske forskjeller i Europa. Samtidig understreket domstolen at skjønnsmarginen er begrenset av en forpliktelse til å respektere det fundamentale prinsippet i artikkel 3 i tilleggsprotokoll 1, nemlig at folkets rett til fritt å få uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling.²¹

Retten til frie valg står i fare for å bli krenket dersom det kan dokumenteres brudd på prosedyrer som kan undergrave retten til fritt å uttrykke meninger ved valg av parlamentet, og hvor klager på brudd på denne retten ikke har blitt effektivt vurdert på nasjonalt nivå.²² EMD fant at det var relevant å vurdere særlig (i) garantier for upartiskhet i beslutningsorganet, (ii) i hvilken grad loven anga klare rammer for beslutningsorganets skjønnsutøvelse, og (iii) om prosedyren var slik at den garanterte en rettferdig, objektiv og tilstrekkelig begrunnet beslutning.²³

Når det gjelder beslutningsorganets upartiskhet, så skrev EMD at beslutningen kun skal tas på faktisk og rettslig grunnlag, ikke basert på politiske hensyn, og at medlemmer i parlamentet ikke kan være politisk nøytrale. EMD skrev da at det måtte særlig rettes oppmerksomhet mot de garantiene om upartiskhet som er fastsatt i nasjonal lovgivning med hensyn til prosedyren for å prøve valgresultatet for systemer som det belgiske.²⁴

Videre understreket domstolen at de relevante reglene for beslutningsorganet måtte være tilstrekkelig klare og presise.²⁵

Endelig skrev EMD at klageren måtte ha muligheten til å fremsette sine argumenter og synspunkter for å forsvare sine interesser via skriftlig prosedyre, eller på en offentlig høring der det er hensiktsmessig, for å ivareta hensynet til kontradiksjon. Videre kreves det en begrunnelse fra beslutningsorganet som viser at argumentene har blitt vurdert og gitt et passende svar.²⁶

¹⁸ *Mugemangango v. Belgia* (310/15), avsagt 10. juli 2020.

¹⁹ Den på daværende tidspunkt kommende EMD-avgjørelsen omtales imidlertid i Holmøyviks vedlegg til NOU-en, *Klageordning for stortingsval* i kap. 5.3.

²⁰ *Mugemangango v. Belgia* avs. 41.

²¹ *Ibid.* avs. 73.

²² *Ibid.* avs. 78.

²³ *Ibid.* avs. 93.

²⁴ *Ibid.* avs. 98.

²⁵ *Ibid.* avs. 109.

²⁶ *Ibid.* avs. 116.



I *Mugemangango v. Belgia* fant Storkammeret i EMD enstemmig at det forelå brudd på tilleggsprotokoll 1 artikkel 3 alene og sammenholdt med artikkel 13.²⁷

NIM støtter forslaget om å etablere en uavhengig juridisk klageordning for valgtvister. Dommen fra EMD viser at det skal mye til for at dagens ordning skal anses forenelig med EMK. Den foreslåtte ordningen vil tydelig bringe regelverket i tråd med internasjonale standarder og bidra til å øke tilliten hos befolkningen rundt valgprosessen.

4. Beredskapshjemmel i Grunnloven § 54

Valglovutvalget foreslår en hjemmel i Grunnloven § 54 som gir mulighet til å utsette eller forlenge valgtinget hvis det har skjedd noe ekstraordinært som er egnet til å hindre en vesentlig del av velgerne fra å stemme ved stortingsvalg. Utsettelse eller forlengelse kan bare besluttes hvis det er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til å stemme. Videre gis Stortinget også mulighet til å beslutte omvalg, dersom det har skjedd noe ekstraordinært som har hindret en vesentlig del av velgerne fra å stemme og omvalg er nødvendig for å sikre velgerne mulighet til det. Det oppstilles strenge prosessuelle vilkår for å treffe slike beslutninger.²⁸

Utvalget drøfter bl.a. vilkårene i EMK artikkel 15 om derogasjon fra konvensjonens menneskerettighetsbestemmelser, herunder første tilleggsprotokoll artikkel 3.²⁹ Også SP har en derogasjonshjemmel i artikkel 4. Formålet med disse derogasjonsreglene (reglene om fravikelse av menneskerettigheter) er å sikre menneskerettighetene i en nøds- eller krisesituasjon mot staters anvendelse av ulovfestet nødrett. Derogasjonsbestemmelsene oppstiller materielle og prosessuelle vilkår for fravikelse av menneskerettigheter, og forbyr enhver fravikelse fra enkelte rettigheter.

Både EMK og SP er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven. Ettersom Grunnloven står trinnhøydemessig over menneskerettsloven, er ikke derogasjonsreglene i EMK artikkel 15 og SP artikkel 4 en del av Grunnlovens system – verken når det gjelder retten til å stemme ved valg eller andre menneskerettigheter. Som utvalget påpeker, vil likevel fravikelse av Grunnlovens regler etter dagens system kunne foretas hvis vilkårene for konstitusjonell nødrett er oppfylt. NIM synes utvalgets gjennomgang av vilkårene for konstitusjonell nødrett i utredningens punkt 22.2.2 er god.

²⁷ *Ibid.* avs. 150. Se imidlertid de tre dissensene med presiseringer. I den første dissensen skriver dommer Turkovic og Lemmens bl.a. at de skulle ønsket at domstolen tok et tydelig standpunkt og utledet en plikt etter art. 13 om en rettslig eller kvasi-rettslig instans for å vurdere avgjørelser tatt av parlamentet i valgspørsmål fordi det er vanskelig å se hvordan tvister som avgjøres av parlamentet kan anses å bli avgjort av objektivt upartiske instanser (avs. 3 og 5). Dissens nr. 2 fra dommer Lemmens og Sabato gjaldt under hvilket av de tre vurderingsmomentene EMD oppstilte det var relevant å vurdere reglene som anga kompetansen til beslutningsorganet i valgtvister (avs. 2-4). I dissens nr. 3 skrev dommer Wojtyczek, som var enig i resultatet, at han likevel ville uttrykke en viss reservasjon mot begrunnelsen, herunder metoden for konvensjonstolkning og enkelte spørsmål som gjør seg gjeldende ved valglovgivning. (avs. 1) Han konkluderer med at dommen er prisverdig fordi den søker å imøtekomme juridiske tradisjoner fra visse stater i Europarådet hvor klager på uregelmessigheter i valg undersøkes av parlamentet, men fremhever at dommen kan bli kritisert pga. manglende evne til å utvikle en strukturert tilnærming til den europeiske konstitusjonelle tradisjonene og motviljen mot å tydelig trekke den konklusjonen at parlamentets myndighet til å behandle valgklager med endelig virkning ikke kan forenes med standardene angitt i argumentasjonen (avs. 10).

²⁸ Det kan her nevnes at det etter den foreslåtte beredskapsbestemmelsen kreves at en slik beslutning følger av to tredjedelers flertall av Stortingets medlemmer, det gjelder begrensninger i hvor lenge valgtinget kan utsettes eller forlenges. Videre har Kongen i statsråd kun myndighet til å beslutte utsettelse eller forlengelse av valgtinget på samme vilkår som Stortinget, for en begrenset periode, dersom Stortinget ikke kan samles.

²⁹ Se NOU-en kap. 22.3.



I rettspraksis og teori er det, med noe varierende terminologi, lagt til grunn at konstitusjonell nødrett forutsetter at det foreligger en «ekstraordinær situasjon»³⁰ som utgjør en fare for «vitale statsinteresser».³¹ Konstitusjonell nødrett har sitt høyeste innslagspunkt ved krig og militære trusler (som beredskapsloven), men kan også dekke mer enn dette. Det er imidlertid få autoritative rettskilder som er egnet til å belyse innholdet i den konstitusjonelle nødretten, og de som finnes er gamle. Derfor er det vanskelig å fastslå med sikkerhet hva det laveste innslagspunktet for konstitusjonell nødrett vil være. Selv om konstitusjonell nødrett vil kunne anvendes også i fredstid, er terskelen for den nødtilstand som må foreligge svært høy.³² En ekstraordinær situasjon som medfører at et betydelig antall velgere ikke vil kunne avgi sin stemme, vil trolig kunne kvalifisere. Situasjonen vil kunne skape en trussel mot vitale statlige interesser som demokratiske og frie valg. NIM er enig med utvalget i at konstitusjonell nødrett etter omstendighetene vil kunne åpne for å gjøre unntak fra Grunnloven § 54.

Utvalget skriver at det verken er mulig eller hensiktsmessig å gi en uttømmende definisjon av hva som vil være «noe ekstraordinært» i Grunnloven § 54 sin forstand. Som eksempler trekker utvalget frem «naturkatastrofer som flom, jordskjelv, kvikkleireskred mv. Andre eksempler er terror, sabotasje på infrastruktur, atomulykke, alvorlige epidemier o.l.»³³ NIM har forståelse for behovet for fleksibilitet i regelverket. Som nevnt knytter også utvalget noen kommentarer til derogasjonshjemmelen i EMK. Det er noe uklart for NIM om utvalget mener at praksis fra EMD vil kunne være retningsgivende for fastleggelse av hvilke situasjoner som kan anses som ekstraordinære.

Derogasjon etter EMK har antakelig, i henhold til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), et noe lavere innslagspunkt enn konstitusjonell nødrett, men omfatter også de alvorligste kriser, som krig. Det sentrale spørsmålet for EMD synes å være hvorvidt det foreligger en overhengende og eksepsjonell trussel mot samfunnets normale funksjonsdyktighet.³⁴ De siste årene har EMD funnet tilstandsvilkåret oppfylt også der statens begrunnelse har vært for eksempel potensielle trusler om internasjonal terrorisme.³⁵ Det kan altså foreligge en nødssituasjon som rettferdiggjør derogasjon selv om statens institusjoner ikke er direkte truet.³⁶

Både konstitusjonell nødrett og derogasjon har med andre ord et stort spenn i innslagspunkter. Konstitusjonell nødrett må imidlertid begrenses til situasjoner som krever fravikelse av de reglene som følger av Grunnloven (eller konstitusjonell sedvanerett). Derogasjon vil gjelde menneskerettighetene generelt, og dekker i utgangspunktet også situasjoner som ikke krever tilsidesettelse av Grunnloven.

³⁰ Rt 1945 s.13 på s. 14, Rt 1946 s.198 på s. 206 og Dokument nr. 2 (1953) Utredning til Stortingets presidentskap av Frede Castberg s. 2.

³¹ Dokument nr. 11 (1950), Grunnloven og forslaget til «beredskapslov» (Ot.prp. nr. 78, 1950) av prof. Frede Castberg, s. 6,

³² Se f.eks. Innst O.XV (1950) s. 15. hvor flertallet i justisnemnda uttaler at: «(...)konstitusjonell nødrett vil kunne danne hjemmel for tiltak (...) ikke bare i krigstid, men også etter omstendighetene under andre åpenbart alvorlige krisesituasjoner som kan danne en trussel mot rikets frihet og sikkerhet».

³³ Jf. NOU-en kap. 22.5.4.1. Valglovutvalget avgrensar samme sted bestemmelsens anvendelsesområde mot krigssituasjoner, og viser til at da vil den konstitusjonelle nødretten og beredskapsloven overta.

³⁴ *Irland v. Storbritannia* (5310/71) og *Aksoy v. Tyrkia* (21987/93).

³⁵ I saken *A m.fl. v. Storbritannia* (3455/05) aksepterte EMD at Storbritannia derogerte fra visser forpliktelser etter EMK som følge av angrepene mot USA 11. september 2001, selv om det på tiden for derogasjonen ikke hadde funnet sted noe terrorangrep på britisk territorium.

³⁶ *A m.fl. v. Storbritannia* (3455/05) avsnitt 178. Det ble vektlagt at statene tilvises en relativt vid skjønnsmargin i spørsmålet om hvorvidt det foreligger en kvalifisert nødtilstand.



NIM har tidligere spilt inn til Stortinget at vi anbefaler en generell grunnlovfestet derogasjonshjemmel.³⁷ Dette vil kunne skape klarere rettslige rammer for fravikelse av Grunnlovens bestemmelser om menneskerettigheter, sammenlignet med det vage innholdet i den konstitusjonelle nødretten. Vi mener en slik grunnlovfesting vil bidra til å styrke forutberegneligheten og potensielt rekkevidden av menneskerettsbeskyttelsen i Norge. I tillegg til økt forutberegnelighet, vil en dessuten unngå et metodisk problematisk scenario, hvor en krisesituasjon kan tenkes å nå opp til terskelen for derogasjon etter menneskerettskonvensjonene, men ikke de parallelle grunnlovsrettighetene hvor fravikelse etter dagens rettstilstand må hjemles i konstitusjonell nødrett.

NIM ser valglovutvalgets forslag til begrensningshjemmel i § 54 som en egen «derogasjonsadgang» ved gjennomføringen av Stortingsvalg. Grunnlovfesting av en slik derogasjonsadgang vil etter NIMs syn 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. Castberg understreket i sin utredning fra 1953 at «Det ligger i dagen at prinsippet om den konstitusjonelle nødrett innebærer en stor fare for misbruk.»³⁸

NIM støtter derfor forslaget om ny bestemmelse om fravikelse av Grunnlovens regler om Stortingsvalg ved ekstraordinære forhold. NIM mener at nettopp praksis fra EMD er egnet til å fastlegge noen generelle utgangspunkter for når en situasjon er «ekstraordinær», samtidig som kriteriet om at en vesentlig del av velgerne er forhindret eller vil bli forhindret fra å stemme avgrenser anvendelsen og vil kunne bidra til å forhindre misbruk.

NIM bidrar gjerne til videre avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Vilde Jalleni Tennfjord

Rådgiver

³⁷ NIMs bred til Justiskomiteen av 19. mai 2020, «Grunnlovfesting av derogasjons- og begrensningshjemmel i Grunnlovens menneskerettighetskapittel». <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/09/Brev-til-justiskomiteen-om-derogasjon.pdf>

³⁸ Dokument nr.2 (1953) Utredning til Stortingets presidentskap av Frede Castberg, side 23.