



Innst. S. nr. 190

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:13 og 12:14 (1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Thomas Chr. Wyller, vedtatt til fremsettelse av Anne Enger Lahnstein og John Dale, om endring av Grunnloven § 93 (Rådgivende folkeavstemning) og forslag fra Erna Solberg om endring av Grunnloven § 93 (Norsk tilslutning til Den europeiske union)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I Dokument nr. 12 (1999-2000) er det fremsatt to grunnlovsforslag om endring av Grunnloven § 93. Bestemmelsen i Grunnloven § 93 ble vedtatt i 1962, og gir hjemmel for suverenitetsavståelse på et saklig avgrenset område til internasjonale organisasjoner. Bestemmelsen lyder:

"For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide kan Storthinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder, dog ikke Beføielse til at forandre denne Grundlov. Naar Storthinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraph gjælde ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge."

Da denne bestemmelsen ble gitt, ble den sett i sammenheng med et mulig norsk medlemskap i Den europeiske union, men enhver overdragelse av grunnlovsbestemt myndighet til et internasjonalt organ vil enten kreve vedtak etter § 93 eller endring av Grunnloven etter reglene i § 112.

De to forslagsstillerne tar utgangspunkt i den grunnlovmessige hjemmel for at Norge kan slutte seg til EU. Forslaget i Dokument nr. 12:13 (1999-2000) omfatter for øvrig alle tilfeller der Norge avstår suverenitet til internasjonale organisasjoner etter prosedyren i § 93. Siden de fremsatte forslag gjelder endring av samme grunnlovsbestemmelse, om enn ikke samme deler av bestemmelsen, og siden forslagene også til en viss grad har samme motivasjon og begrunnelse, velger komiteen å behandle forslagene i samme innstilling. Det vises også til Stortingets forretningsorden § 18 tredje ledd, hvor det heter at saker som hører sammen, skal tas opp i samme innstilling, så langt råd er. Forslagene berører imidlertid forskjellige deler av § 93, og vil også ha ulik virkning om de skulle bli vedtatt, i tillegg til at de to forslagene heller ikke med nødvendighet ekskluderer hverandre. Stortinget må derfor ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

Forslag nr. 13

Dokument nr. 12:13 (1999-2000) er et forslag fra Thomas Chr. Wyller, vedtatt til fremsettelse av Anne Enger Lahnstein og John Dale, om endring av Grunnloven § 93 med tilføyelse av regler om rådgivende folkeavstemning.

I forslaget pekes på at prosedyren ved folkeavstemningene i 1972 og 1994 var uklar med hensyn til Stortingets, respektive "folkets", beslutningskompetanse. Konstitusjonelt tillå avgjørelsen om EU-medlemskapet Stortinget, men politisk ble det hevdet at den tillå velgerflertallet. Et velger-ja konfrontert med en tilstrekkelig stor nei-minoritet i Stortinget (1/4 pluss 1) ville ifølge begrunnelsen for forslaget ha brakt landet inn i en dypt alvorlig beslutningskrise. Den ble bare unngått ved at velgerflertall og stortingsminoritet inntok samme standpunkt.

Ved en eventuell ny avstemning er regelverket fortsatt potensielt kriseskapende. Krisen kan inntreffe via uenighet mellom velgerflertall og storting: En ja-nei-

men også en nei-ja-konstellasjon. Forslaget tilsikter å motvirke - så langt som mulig - at vårt beslutningssystem låser seg fast. Det kan best hindres ved at Stortingets konstitusjonelle enekompetanse eksplisitt markeres.

To prosedyreregler foreslås grunnlovsfestet: At folkeavstemning i § 93-relevante saker er *obligatorisk* og *rådgivende*. Den første regel formaliserer den realpolitiske situasjonen (EU-medlemskap), men binder dertil Stortinget til å be om velgernes råd før enhver suverenitetsavståelse. Den andre kodifiserer gjeldende rett.

Forslaget omfatter maksimum av sikring mot beslutningskrise, så langt grunnlovsregler - uten bindende folkeavstemning - kan påvirke den politiske prosess.

Det fremmes følgende forslag:

"§ 93 første ledd tredje punktum skal lyde:

Inden Stortinget træffer sin Afgjørelse, skal det lade afholde en raadgivende Folkeafstemning om Sagen."

Forslag nr. 14

Dokument 12:14 er et forslag fra Erna Solberg om endring av Grunnloven § 93 om norsk tilslutning til Den europeiske union.

Forslaget har som siktemål å etablere klare regler for innmelding i Den europeiske union og gir en mulig løsning på et alvorlig potensielt konstitusjonelt problem: Uten en egnet grunnlovsendring vil så få som 42 stortingsrepresentanter - 25,5 pst. av Stortinget - kunne blokkere for ratifisering av en eventuell medlemskapsavtale mellom Norge og Den europeiske union, selv om både et folkeflertall i en folkeavstemning, regjeringen og mer enn to tredeler av stortingsrepresentantene ønsker en slik ratifisering. Forslagsstilleren finner det svært unaturlig at det i en politisk sak som forutsettes å bli så grundig belyst som et eventuelt medlemskap i Den europeiske union, skal kreves et større flertall på Stortinget enn ved grunnlovsendringer.

Forslagsstilleren uttrykker seg ikke prinsipielt imot mindretallsvern ved viktige parlamentariske beslutninger, men et mindretallsvern som gir 25,5 pst. av Stortinget en slik blokkeringsmakt som her nevnt, er for vidtgående.

Det er pekt på at folkeavstemninger i utgangspunktet ikke er et konstitusjonelt institutt i Norge og at det ikke er hensikten med grunnlovsforslaget å innføre folkeavstemninger som en del av Grunnloven. Folkeavstemning er nå så nært knyttet til spørsmålet om EU-medlemskap gjennom de to tidligere avstemninger, at det for forslagsstilleren danner en klar premiss om at også et kommende EU-medlemskap vil bli gjenstand for folkeavstemning. Når folkeavstemning ikke er en del av Grunnloven, vil etter forslagsstillerens syn det fremlagte Alternativ 1 være det mest aktuelle.

Når folkeavstemning ikke er nevnt, betyr det ikke at et vedtak etter paragrafen kan fattes uten å gjennomføre en folkeavstemning. Forslaget er en tilpasning til at folkeavstemning ikke er spesifisert i Grunnloven. Dette er forslagsstillerens prinsipielle forslag.

Hvis det er behov for å ta forutsetningen om en folkeavstemning inn i Grunnloven, er dette utformet for to

ulike forhold. Alternativ 2 innebærer at folkeavstemning avholdt etter medlemskapsforhandlinger og Alternativ 3 er formulert for det tilfellet at man velger å avholde folkeavstemning før en ny søknad. Det har vært diskusjoner om alternative tidspunkt for å avholde folkeavstemning i debatten, og det fremmes derfor flere forslag for å sikre at de ulike alternativene for folkeavstemning kan bli belyst hvis Stortinget mener premissen om folkeavstemning må innarbeides i grunnlovsteksten om medlemskap i Den europeiske union.

Det fremmes følgende forslag:

Alternativ 1:

"§ 93 nytt annet ledd skal lyde:

Kongeriget Norge kan blive Medlem af Den europeiske Union dersom Storthinget, med to Trediedeles Flertal, bifalder en Kongelig Proposition om Ratifikation af en Tiltrædelsesaftale. Naar Storthinget skal give sit Samtykke, bør mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd."

Alternativ 2:

"§ 93 nytt annet ledd skal lyde:

Kongeriget Norge kan blive Medlem af Den europeiske Union dersom Storthinget, med to Trediedeles Flertal, efter at have faaet Folkets Raad, bifalder en Kongelig Proposition om Ratifikation af en Tiltrædelsesaftale. Naar Storthinget skal give sitt samtykke, bør mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd."

Alternativ 3:

"§ 93 nytt annet ledd skal lyde:

Kongeriget Norge kan blive Medlem af Den europeiske Union dersom Storthinget, med to Trediedeles Flertal, bifalder en Kongelig Proposition om Ratifikation af en Tiltrædelsesaftale, som er fremforhandlet efter at Folkets Raad er indhæntet. Naar Storthinget skal give sit Samtykke, bør mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, vil påpeke at Grunnloven § 93 kommer til anvendelse ved avtaler som innebærer avståelse av suverenitet i et visst omfang til internasjonale organ, såfremt suverenitetsavståelsen har direkte virkning i Norge; dvs. at norske

borgere og norske bedrifter vil være direkte forpliktet av avgjørelser i det internasjonale organet. Grunnloven § 93 kan således komme til anvendelse ved en eventuell norsk inntreden i Den europeiske union. Komiteen vil likeledes påpeke at § 93 også kommer til anvendelse ved inngåelse av avtaler der omfanget av direkte myndighetsoverføring er beskjedent, men der avtalen forutsetter en kontinuerlig regelutvikling der den reelle utformingen av innholdet i regelverket er utenfor norske statsorganers kontroll. EØS-avtalen ble således inngått ved et § 93-vedtak. § 93 vil i fremtiden komme til anvendelse ved inngåelse av lignende avtaler.

Komiteen viser til at de to folkeavstemningene om EF/EU-medlemskap har etablert den sedvane at folkets råd skal innhentes gjennom en rådgivende folkeavstemning før Stortinget tar stilling til en inntreden i Den europeiske union.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det er riktig at denne sedvanen i forhold til suverenitetsavståelse nedfelles i Grunnloven, og at den utvides til å omfatte all suverenitetsavståelse etter § 93.

Flertallet vil understreke at eventuelle spørsmål om suverenitetsavståelse av en karakter og et omfang som er slik at den omfattes av § 93 vil være blant de mest grunnleggende Stortinget vil komme til å måtte ta stilling til. Slik suverenitetsavståelse vil ha vidtrekkende betydning for det norske samfunnet. Flertallet mener at en grunnlovsfesting av en ordning der folkets råd skal innhentes før Stortinget tar stilling til slike spørsmål vil representere et viktig demokratisk framskritt.

Flertallet anbefaler at forslag nr. 13 i Dokument nr. 12 (1999-2000) bifalles.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti ser ikke behovet for at sedvanen i forhold til suverenitetsavståelse nedfelles i Grunnloven. Disse medlemmer ser det heller ikke som ønskelig at det skal innføres krav om folkeavstemning i enhver suverenitetsavståelse etter § 93, og viser til at kravet om 3/4 flertall i særlig grad sikrer mindretallets rettigheter i slike saker. Disse medlemmer vil vise til at andre saker enn EU-saken kan legges ut til rådgivende folkeavstemning av Stortinget, ut fra en vurdering av den aktuelle sakens karakter.

Videre kan disse medlemmer ikke slutte seg til en oppfatning om at et økt antall folkeavstemninger i saker etter § 93 nødvendigvis ville utgjøre noe "demokratisk fremskritt". Stortinget er et representativt sammensatt folkevalgt organ, og den demokratiske legitimiteten til Stortingets vedtak er det ingen grunn til å trekke i tvil. Spørsmålet om en rådgivende folkeavstemning er en egnet måte å avgjøre en sak på, vil etter disse medlemmers oppfatning være avhengig av den aktuelle sakens karakter og kompleksitet.

Disse medlemmer vil videre peke på at forslaget etter sin begrunnelse har til hensikt grunnlovsmes-

sig å stadfeste at en folkeavstemning, for eksempel i EU-spørsmålet, kun er *rådgivende*, dvs. stadfeste at et mindretall på i overkant av 1/4 av stortingsrepresentantene skal kunne blokkere gjennomføringen av et jare resultat i en folkeavstemning. Disse medlemmer vil vise til at de fleste partier ved forrige EU-avstemning gjorde det klart at det forelå en politisk-moralsk forpliktelse til å følge folkets råd, og kan således ikke se at det foreligger noe behov for å understreke i Grunnloven at en folkeavstemning kun er rådgivende.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn ikke anbefale at forslag nr. 13 i Dokument nr. 12 (1999-2000) bifalles.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til forslag i Dokument nr. 12:14 (1999-2000) fra Erna Solberg om å endre Grunnloven § 93 slik at det på gitte vilkår ikke skal kreves 3/4 flertall - men derimot 2/3 flertall - i Stortinget for å melde Norge inn i Den europeiske union.

Flertallet avviser på prinsipielt grunnlag at det skal innføres en særbestemmelse i Grunnloven om innmeldelse i EU. Etter flertallets syn bør regler vedrørende suverenitetsavståelse være av generell karakter og gjelde alle forhold som kommer inn under Grunnloven § 93. Dokument nr. 12:14 (1999-2000), forslag fra Erna Solberg om endring av Grunnloven § 93 (Norsk tilslutning til Den europeiske union) - samtlige alternativer - bifalles ikke.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at folkeavstemninger ikke er et konstitusjonelt institutt i Norge, og at det i et representativt demokrati heller ikke er ønskelig å innføre folkeavstemninger som en del av Grunnloven, verken rådgivende eller bindende. Disse medlemmer viser imidlertid til at det i forbindelse med spørsmålet om et eventuelt norsk medlemskap i EU er etablert en praksis for at folkeavstemninger blir gjennomført. Disse medlemmer har merket seg at det i årene 1993-1994 fant sted en debatt om spillereglene knyttet til hvorledes Stortinget skulle forholde seg til resultatet av den rådgivende folkeavstemningen om en eventuell tilslutning til EU. Disse medlemmer legger til grunn at det foreligger en åpenbar politisk moralsk forpliktelse til å følge rådet man får i en fremtidig rådgivende folkeavstemning, og er på bakgrunn av blant annet erfaringene gjort i 1993-94 av den oppfatning at det foreligger et behov for beslutningsregler som fremstår som mer rimelige enn dagens krav om 3/4-flertall. Disse medlemmer er av den oppfatning at de konstitusjonelle beslutningsreglene bør justeres slik at det parlamentariske mindretallsvern får rimelige proporsjoner. Disse medlemmer slutter seg på denne bakgrunn til forslagsstillers prinsipielle forslag som innebærer en tilpasning til at flertallskravet etter § 93 bør være det samme som for endringer i Grunnloven, det vil si 2/3 flertall.

FORSLAG FRA MINDRETALL**Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:***Forslag 1*

Dokument nr. 12:13 (1999-2000), forslag fra Thomas Chr. Wyller, vedtatt til fremsettelse av Anne Enger Lahnstein og John Dale, om endring av Grunnloven § 93 (Rådgivende folkeavstemning) - bifalles ikke.

Forslag fra Høyre:*Forslag 2*

Dokument nr. 12:14 (1999-2000), forslag fra Erna Solberg om endring av Grunnloven § 93 (Norsk tilslutning til Den europeiske union) alternativ 1- bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Dokument nr. 12:13 (1999-2000), forslag fra Thomas Chr. Wyller, vedtatt til fremsettelse av Anne Enger Lahnstein og John Dale, om endring av Grunnloven § 93 (Rådgivende folkeavstemning) - bifalles.

II

Dokument nr. 12:14 (1999-2000), forslag fra Erna Solberg om endring av Grunnloven § 93 (Norsk tilslutning til Den europeiske union) - samtlige alternativer - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. mai 2004

Ågot Valle
leder

Siri Hall Arnøy
ordfører