



Innst. S. nr. 108

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:5 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Steinar Bastesen om endringer i Grunnloven §§ 26, 93 og ny § 110 d med sikte på å skjerpe reglene om inngåelser av internasjonale avtaler og for å grunnlovsfeste det demokratiske systemet både lokalt og nasjonalt

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Ovennevnte forslag som er fremmet av Steinar Bastesen, gjelder endring av Grunnloven §§ 26 og 93, samt ny § 110 d.

Forslagsstilleren viser til at det i det norske demokratiet bør være Stortinget, og ikke regjeringen, som kan binde den norske stat ved traktater. Det påpekes at det de siste årene har vært en stor økning i antall og omfang av internasjonale avtaler både staten og andre myndigheter er "tvunget" til å etterleve og til dels å underordne seg. Forslagsstilleren mener at dette i mange tilfeller reiser store demokratiske problem og svært uklare ansvarsforhold mellom de folkevalgte organene og velgerne, siden flertallet i mange folkevalgte organ er tvunget til å føre en politikk og gjøre prioriteringer som ikke er resultat av en politisk prosess i vedkommende valgdistrikt, men utelukkende fordi stortingsflertallet og/eller regjeringen har knyttet hele samfunnet opp gjennom sine tilslutninger til internasjonale traktater.

Det fremmes forslag om å skjerpe reglene i Grunnloven § 26 slik at Stortingets samtykke er nødvendig for alle traktater, og at traktater av viktighet og som forutsetter lovvedtak eller stortingsbeslutning, krever to tredjedels flertall. Det foreslås videre at det som alternativ til å oppheve hele § 93, gis en bestemmelse om at Stortingets samtykke må - hvis traktaten skal gjøres gjeldende for et lengre tidsrom - fornyes etter fire år.

Det foreslås også en ny grunnlovsbestemmelse, § 110 d, om kommunalt selvstyre. Forslagsstilleren

påpeker at en av de viktigste grunnsteinene i det norske demokratiet - lokaldemokratiet - dermed gis grunnlovsvern. Forslagsstilleren viser til at forslaget er like lydende med Helge Seips og Øivind Bjorvatns forslag fra 1987/1988.

Forslagsstilleren har fremmet følgende forslag:

"§ 26 andre ledd skal lyde:

Traktater bliver først bindende, naar Stortinget har givet sit Samtykke dertil.

§ 26 (nytt) tredje ledd skal lyde:

Traktater angaaende Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendiggjør en ny Lov eller Storthingsbeslutning, bliver først bindende, naar Stortinget har givet sit Samtykke dertil; til Stortingets Samtykke udfordres to Trediedele af Stemmerne. Naar Stortinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Alternativ 1:

§ 93 oppheves.

Alternativ 2:

§ 93 første ledd skal lyde:

For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbeide kan Stortinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Samslutning 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 Stortinget skal give sit Samtykke, bør, som ved Behandling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede. Stortingets Samtykke herom gjælde i høist fire Aar.

§ 110 d (ny) skal lyde:

Norge er inddelt i Kommuner og Fylkeskommuner, som udøve kommunalt og fylkeskommunalt Selvstyre. Den enkelte Kommune og Fylkeskommune har Ansvar og Myndighed i lokale Sager, og i Sager af Betydning for Distriktet. Nærmere Bestemmelser om Kommuneordningen og om Myndigheds- og Ansvarsfordelingen fastsættes ved Lov.

Det er Statsmyndighedernes Pligt at sikre Kommuner og Fylkeskommuner nødvendige Tilganger til at udøve sine Funktioner og give dem reel Medindflydelse ved Afgjørelse af Spørgsmaal som ere vigtige for Distriktet."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at Dokument nr. 12:5 (2003-2004) foreslår endringer i tre grunnlovparagrafer. Dette omfatter for det første endringer i § 26 annet ledd om prosedyrer ved inngåelse av traktater. Videre foreslås det at § 93, om hjemmel til suverenitetsavståelse på et saklig begrenset område til internasjonale organisasjoner, oppheves, alternativt at det gjøres en tilføyelse i bestemmelsen slik at Stortingets samtykke til suverenitetsavståelse kun kan gjøres gjeldende i opptil fire år. Det fremmes også forslag om en ny § 110 d om det lokale selvstyre.

Komiteen viser til at det i forslaget er argumentert for at det har vært en økning i antallet inngåtte internasjonale avtaler og i omfanget av disse. Det kommer frem at forslagsstilleren opplever dette som et demokratisk problem.

Komiteen viser til at Grunnloven § 26 annet ledd slik den i dag er utformet, innebærer at traktater "angaaende Sager af særlig Vigtighed" og traktater som krever lovendring eller annen stortingsbeslutning (for eksempel budsjettvedtak) skal forelegges Stortinget. Komiteen har merket seg at forslaget i Dokument nr. 12:5 (2003-2004) legger opp til to skjerpelser av § 26. For det første at det skal fremgå av bestemmelsen at alle traktater skal forelegges Stortinget for samtykke. Videre innebærer forslaget at traktater av særlig viktighet og traktater som krever lovendring eller annen stortingsbeslutning, kun skal kunne vedtas av Stortinget dersom det oppnås to tredjedels flertall, og med minst to tredjedeler av representantene til stede ved avstemningen.

Komiteen viser til at økningen i internasjonale avtaler med ulike grad av forpliktende karakter er en viktig del av utviklingen av det internasjonale samarbeidet basert på omforente kjøreregler. Forpliktende internasjonale avtaler er også et viktig fundament for å kunne løse felles utfordringer, som internasjonal sikkerhet, bekjempelse av fattigdom og klimatrusselen. Norge har i hele etterkrigstiden støttet opp om utviklingen av nye internasjonale samarbeidsorganer og utviklingen av et forpliktende internasjonalt samarbeid bygd på demokrati og rettsstatens prinsipper.

Selv om denne utviklingen innebærer at hvert land må avgi noe av egen suverenitet, ser ikke komiteen dette som et demokratisk problem, så lenge inngåelsen

av slike avtaler og traktater skjer i demokratisk valgte organer.

Komiteen finner på denne bakgrunn ikke å kunne bifalle forslaget om å endre Grunnloven § 26.

Komiteen har videre merket seg at det er fremmet forslag til å endre Grunnloven § 93, ved enten å oppheve bestemmelsen i sin helhet eller ved å gjøre en tilføyelse i første ledd som vil innebære at et eventuelt stortingssamtykke til hjemmel for suverenitetsavståelse på et saklig begrenset område til internasjonale organisasjoner, kun skal gjelde i høyst fire år.

Komiteen viser til at § 93 kun har vært brukt én gang; da Norge sluttet seg til EØS-avtalen i 1992. Komiteen er kjent med at det fra enkelte hold er påpekt at det kan være problematisk å benytte § 93 ved en eventuell norsk tilslutning til Den europeiske union. Professor Hans Petter Graver har blant annet påpekt at han mener det er tvilsomt om vilkåret om et "saklig begrenset område" lenger kan oppfylles. Han mener således at et vedtak om norsk tilslutning til EU kun kan skje via endring av Grunnloven.

Komiteen finner det ikke relevant å vurdere dette spørsmålet i denne sammenhengen. Komiteen vil derfor ikke bifalle forslagene til endring av Grunnloven § 93 som er fremmet i Dokument nr. 12:5 (2003-2004). Komiteen viser for øvrig til sin innstilling til Dokument nr. 12:7 og 12:12 (2003-2004), jf. Innst. S. nr. 112 (2007-2008).

Komiteen har merket seg at Dokument nr. 12:5 (2003-2004) foreslår å tilføye en paragraf i Grunnloven om det lokale selvstyre (§ 110 d). Komiteen viser i den forbindelse til sin behandling av Dokument nr. 12:9 (2003-2004) om endringer i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av det lokale selvstyre, jf. Innst. S. nr. 203 (2006-2007). Ingen av forslagene ble bifalt. Komiteen viser imidlertid til at det ved Stortingets behandling av ovennevnte innstilling ble vedtatt å anmode Regjeringen om å oppnevne et bredt sammensatt utvalg for å utrede hvilke konsekvenser en eventuell grunnlovsfesting av lokalt selvstyre vil ha for annen lovgivning overfor kommunene. På denne bakgrunn finner komiteen ikke å ville bifalle forslaget om ny § 110 d, og det vises ellers til de respektive partiers merknader i ovennevnte innstilling.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 12:5 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Steinar Bastesen om endringer i Grunnloven §§ 26, 93 og ny § 110 d med sikte på å skjerpe reglene om inngåelser av internasjonale avtaler og for å grunnlovsfeste det demokratiske systemet både lokalt og nasjonalt - samtlige forslag - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. desember 2007

Lodve Solholm
leder og ordfører