



Innst. S. nr. 112

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:7 og 12:12 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Inge Lønning og Julie Christiansen om endringer i Grunnloven § 93 med sikte på å åpne for at samtykke til suverenitetsoverføring kan gis med 2/3 flertall dersom det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning, og grunnlovsforslag fra Marit Arnstad og Åslaug Haga om endring av Grunnloven § 93 (rådgivende folkeavstemning)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I Dokument nr. 12 (2003-2004) er det fremsatt to grunnlovsforslag om endringer av Grunnloven § 93. I forslag nr. 7 som er fremsatt av Inge Lønning og Julie Christiansen, foreslås det at Stortingets samtykke til suverenitetsavståelse skal kunne gis med 2/3 flertall dersom det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning. I forslag nr. 12 som er fremsatt av Marit Arnstad og Åslaug Haga, foreslås det en tilføyelse i § 93 for å presisere at det skal være obligatorisk å avholde folkeavstemning i § 93-relevante saker, og at slike folkeavstemninger skal være rådgivende.

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 saglig 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 Behand-

ling af Grundlovsforslag, mindst to Trediedele af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraf 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. Overdragelse av grunnlovsbestemt myndighet til et internasjonalt organ vil enten kreve vedtak etter § 93 eller endring av Grunnloven etter reglene i § 112.

Forslagene tar utgangspunkt i den grunnlovmessige hjemmel for at Norge kan overføre suverenitet til internasjonale organisasjoner. Siden de fremsatte forslag gjelder endring av samme grunnlovsbestemmelse, om enn ikke samme deler av bestemmelsen, 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. Stortinget må derfor ta stilling til hvert enkelt grunnlovsforslag for seg.

Forslag nr. 7 (Dokument nr. 12:7 (2003-2004))

Dokument nr. 12:7 (2003-2004) er et forslag fremsatt av Inge Lønning og Julie Christiansen. Forslagsstillerne påpeker at kravet i Grunnloven § 93 om 3/4 flertall for myndighetsoverføring er strengt. Det vises til at siden vedtak om slik overføring av statsmyndighet til en internasjonal organisasjon som § 93 tar sikte på, isolert sett vil være i strid med Grunnloven, må kravet forstås i lys av reglene i § 112 om grunnlovsendringer. Forslagsstillerne mener derfor at som utgangspunkt vil et slikt vedtak måtte treffes etter reglene om grunnlovsendring. Ved grunnlovsendring er det tilstrekkelig med 2/3 flertall, men forslag om slik endring må hvile over et valg.

Forslagsstillerne viser til at det sistnevnte leddet i grunnlovsendringsprosedyren er prinsipielt viktig. I samsvar med grunnleggende tenkning om folkesuverenitet markerer det at Grunnloven er folkets eiendom, ikke Stortingets alene. Grunnloven § 93 gjør det mulig å treffe vedtak om suverenitetsoverføring uten å vente til over neste valg. Kravet om 3/4 flertall skal kompensere for bortfallet av denne demokratiske garanti.

Utfordringen blir altså - i henhold til forslagsstillerne - å finne frem til en måte som gjør det mulig å sette flertallskravet i § 93 ned til et nivå som mange vil anse som mer rimelig, men uten å kaste vrak på den vel gjennomtenkte sammenheng som ligger i dagens system. Av hensyn til legitimiteten av det endelige resultat er det viktig å finne en slik balanse.

Forslagsstillerne mener at løsningen er å beholde hovedreglene i § 93 slik paragrafen nå lyder, men legge til et nytt annet ledd om at 2/3 flertall er tilstrekkelig under visse vilkår. Dermed åpnes det også for en valgmulighet som ikke finnes i dagens system.

På denne måten kan man for det første oppnå å ta vare på dagens mulighet for å gå raskere frem enn etter § 112, men uten å gå veien om folkeavstemning. Som kjent ble denne adgangen benyttet for å åpne for norsk deltagelse i EØS. Men da vil det fortsatt være nødvendig med 3/4 flertall.

Samtidig foreslås det å innføre et nytt ledd der flertallskravet er redusert til 2/3, men bare dersom det på forhånd er holdt rådgivende folkeavstemning. Stortingets adgang til å samtykke uten å vente til etter neste valg, vil være den samme som etter paragrafens første ledd. Bortfallet av den demokratiske garanti som ligger i kravet om mellomliggende valg etter § 112, kompenseres imidlertid ved det element av direktedemokrati som ligger i kravet om forutgående folkeavstemning av rådgivende karakter. Hvis en slik fremgangsmåte blir valgt, gir ikke lenger hensynet til folkesuvereniteten tilstrekkelig grunn til å beholde den kompensasjon som i dag ligger i kravet om 3/4 flertall.

Forslaget forutsetter at folkeavstemningen og stortingsvedtaket gjelder samme sakskompleks, at de alternativer som legges frem for velgerne i det vesentligste er klare, og at saken avgjøres i Stortinget innen rimelig tid etter at resultatet av folkeavstemningen er klart. Mer detaljerte regler om disse spørsmål er det imidlertid ikke grunn til å ta inn i Grunnloven.

Forslaget er fremmet i to alternativer der samme realitet er forsøkt uttrykt på to litt ulike måter:

"Alternativ 1:

§ 93 nytt annet ledd skal lyde:

Saadant Samtykke kan alligevel gives med to Trediedeles Flertal, dersom Stortinget først har indhentet Folkets Raad.

Nåværende § 93 annet ledd skal være tredje ledd.

Alternativ 2:

§ 93 nytt annet ledd skal lyde:

To Trediedeles Flertal er alligevel tilstrækkelig, dersom Stortinget først har indhentet Folkets Raad.

Nåværende § 93 annet ledd skal være tredje ledd."

Forslag nr. 12 (Dokument nr. 12:12 (2003-2004))

Dokument nr. 12:12 (2003-2004) er et forslag frem satt av Marit Arnstad og Åslaug Haga. Forslagsstillerne viser til 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 ha bragt landet inn i en dypt alvorlig beslutningskrise. Den ble bare unngått ved at velgerflertall og stortingsminoritet inntok samme standpunkt.

Det vises videre til at ved en eventuell ny avstemning vil regelverket fortsatt være potensielt kriseskapende. Krisen kan inntreffe via uenighet mellom velgerflertall og storting: En ja-nej-, 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.

Forslaget inneholder to prosedyreregler som 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 velgerens 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 er fremmet følgende forslag:

"§ 93 første ledd tredje punktum skal lyde:

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

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 det bare har vært avholdt seks landsomfattende folkeavstemninger; om godkjenning av unionsoppløsningen i 1905, om styreformene i 1905, om forbud mot salg av brennevin i 1919 og 1926 og om medlemskap i EF/EU i 1972 og 1994.

Komiteen viser til at Grunnloven § 93 bare har vært brukt i forbindelse med at Stortinget ga samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen i 1992.

Dokument nr. 12:12 (2003-2004)

Komiteen viser til en internasjonal utvikling hvor spørsmålet om avgivelse av suverenitet til internasjonale organisasjoner kan bli mer aktuelt, og at Stortinget igjen må ta i bruk § 93. Det kan tenkes tilfeller hvor slik

suverenitetsavgivelse vil skje på langt mer begrensede områder enn ved medlemskap i EU. Krav om en landsomfattende rådgivende folkeavstemning i slike tilfeller vil endre bruken av folkeavstemningsinstituttet i Norge.

Komiteen viser til at det kan være ulike meninger om bruk av landsomfattende rådgivende folkeavstemninger, blant annet at slike folkeavstemninger bør brukes i andre tilfeller enn ved avgivelse av suverenitet.

Komiteen mener derfor at endringen i bruk av folkeavstemningsinstituttet som grunnlovsforslaget kan innebære, eventuelt bør drøftes på et mer generelt grunnlag.

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 inntreden i Den europeiske union. Komiteen understreker at folkets råd må innhentes på samme måte hvis spørsmålet om norsk tilslutning til Den europeiske union igjen blir aktuelt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, mener at innføring av krav om rådgivende folkeavstemning i Grunnloven § 93 kan føre til konsekvenser som vi i dag ikke har full oversikt over. I tillegg mener flertallet at det ikke er nødvendig med en grunnlovsendring for å sikre at fremgangsmåten blir den samme hvis spørsmålet om norsk medlemskap i EU igjen blir aktuelt.

Flertallet anbefaler at forslaget i Dokument nr. 12:12 (2003-2004) ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at forslaget i Dokument nr. 12:12 (2003-2004) innebærer en grunnlovsfesting av to prosedyreregler for Stortingets behandling av saker om suverenitetsavståelse til internasjonale organisasjoner. For det første at det skal fremgå av Grunnloven at det skal være obligatorisk med folkeavstemning i slike saker, og videre at slike folkeavstemninger skal være rådgivende og at det er Stortinget som skal fatte endelig beslutning.

Etter dette medlems oppfatning vil saker om suverenitetsavståelse være av de mest krevende Stortinget skal ta stilling til. Det bør derfor i utgangspunktet være helt klart hvilken prosedyre som skal følges for å komme frem til en beslutning. Dette medlem mener at dagens situasjon innebærer en uklarhet, og frykter at en alvorlig beslutningskrise kan oppstå om eksempelvis et flertall i befolkningen stemmer ja ved en folkeavstemning om norsk tilslutning til EU, mens mer enn 1/4 av stortingsrepresentantene er imot medlemskap. Forslaget i Dokument nr. 12:12 (2003-2004) vil bidra til å tydeliggjøre at det er Stortinget som har beslutningskompetanse i denne typen saker. Dette medlem er enig med forslagsstillerne i at denne situasjonen er potensielt kriseskapende, og at forslaget til endring av Grunnloven § 93 kan bidra til å avverge en svært alvorlig situasjon.

Dette medlem vil på dette grunnlaget anbefale at forslaget i Dokument nr. 12:12 (2003-2004) bifalles.

Dokument nr. 12:7 (2003-2004)

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, viser til det foreliggende forslag fra Inge Lønning og Julie Christiansen. Flertallet sier seg enig med forslagsstillerne i at kravet om 3/4 flertall for vedtak om overføring av statsmyndighet til en internasjonal organisasjon etter § 93, er strengt. Kravet om kvalifisert flertall bør etter flertallets syn vurderes i lys av reglene i § 112 om grunnlovsendringer. Flertallet finner at et naturlig utgangspunkt vil være at slikt vedtak må treffes etter reglene om grunnlovsendring - hvor kravet til flertall er 2/3, men forslag må ligge på vent over et stortingsvalg.

Flertallet anser at tidsaspektet ved grunnlovsendringsprosedyren er prinsipielt viktig, da det er i samsvar med tanken om folkesuverenitet som markerer at Grunnloven er folkets eiendom, ikke Stortingets alene. Grunnloven § 93 gjør det mulig å treffe vedtak om suverenitetsoverføring uten å vente til over neste valg. Det strengere kravet om 3/4 flertall skal derved kompensere for bortfallet av denne demokratiske garanti.

Flertallet anser at bortfallet av den demokratiske garanti som ligger i kravet om mellomliggende valg etter § 112, kompenseres ved det element av direktedemokrati som ligger i kravet om forutgående folkeavstemning av rådgivende karakter. Hvis en slik fremgangsmåte blir valgt, vil det skape parallellitet til § 112 ved at kravet til kvalifisert flertall også blir det samme; to tredjedeler. Flertallet legger til grunn at Stortingets representanter er forpliktet til å følge folkets råd når kravet til kvalifisert flertall blir redusert i tråd med forslaget.

Flertallet forutsetter, som forslagsstillerne, at folkeavstemningen og stortingsvedtaket gjelder samme sakskompleks, at de alternativer som legges frem for velgerne i det vesentligste er klare, og at saken avgjøres i Stortinget innen rimelig tid etter at resultatet av folkeavstemningen er klart. Hvis det ikke er avholdt folkeavstemning, blir kravet til kvalifisert flertall det samme som i dag, 3/4 flertall.

Flertallet ser det som en betydelig fordel at prosedyrene for suverenitetsoverføring etter Grunnloven § 93 er egnet til å skape klarhet og forutsigbarhet i forkant av eventuelle nye prosesser rundt tilslutning til internasjonale organisasjoner. Flertallet anser at det foreliggende forslag bidrar til dette.

På denne bakgrunn vil flertallet anbefale at forslaget i Dokument nr. 12:7 (2003-2004), alternativ 1, bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til forslaget i Dokument nr. 12:7 (2003-2004) hvor kravet til kvalifisert flertall i § 93 ved avgivelse av suverenitet reduseres fra tre fjerdedeler til to tredjedeler hvis det er avholdt en rådgivende folkeavstemning først.

Disse medlemmer mener det er viktig å ha klare regler for så viktige beslutninger som avgivelse av

suverenitet er. Vedtak fattet etter § 93 bør derfor ha en entydig fremgangsmåte.

Disse medlemmer viser til at forslaget vil føre til at flertallskravet blir det samme som ved grunnlovsendringer. Forskjellen er imidlertid at velgere ved grunnlovsendring har anledning til å påvirke sammensetningen av det storting som skal fatte det endelige vedtaket. Ved avgivelse av suverenitet etter § 93 er det det samme storting som etter en rådgivende folkeavstemning skal fatte vedtaket om avgivelse av suverenitet. Det vil innebære at det blir enklere å avgi suverenitet ved hjelp av rådgivende folkeavstemning etter § 93, enn det vil være å foreta grunnlovsendringer etter § 112.

Disse medlemmer mener at kravet til å fatte vedtak etter § 93 ikke bør være svakere enn ved vanlig grunnlovsendring.

Disse medlemmer viser til at vedtak etter § 93 kan fattes på to måter, med eller uten bruk av rådgivende folkeavstemning. Disse medlemmer understreker videre at hvis spørsmålet om norsk medlemskap i EU kommer opp på nytt, må det være stor enighet om fremgangsmåten uansett synet på norsk medlemskap. Disse medlemmer vil påpeke at en reduksjon av flertallskravet i § 93 ved bruk av rådgivende folkeavstemning endrer fremgangsmåten som ble brukt ved folkeavstemningene i 1972 og 1994.

Disse medlemmer anbefaler at forslaget i Dokument 12:7 (2003-2004) ikke bifalles.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Senterpartiet:

Dokument nr. 12:12 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Marit Arnstad og Åslaug Haga om endring av Grunnloven § 93 (rådgivende folkeavstemning) - bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

I

Dokument nr. 12:7 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Inge Lønning og Julie Christiansen om endringer i Grunnloven § 93 med sikte på å åpne for at samtykke til suverenitetsoverføring kan gis med 2/3 flertall dersom det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning - alternativ 1 - bifalles, alternativ 2 - bifalles ikke.

II

Dokument nr. 12:12 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Marit Arnstad og Åslaug Haga om endring av Grunnloven § 93 (rådgivende folkeavstemning) - bifalles ikke.

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

Lodve Solholm
leder

Øystein Djupedal
ordfører