



Innst. 263 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:7 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Svein Roald Hansen, Marianne Aasen og Else-May Botten om endringer i Grunnloven § 93 med sikte på å åpne for at samtykke til suverenitetsoverføring kan gis med 2/3 flertall forutsatt at det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning

Til Stortinget

Sammendrag

Grunnlovsforslag 12:7 (2011–2013), som er fremmet av Svein Roald Hansen, Marianne Aasen og Else-May Botten, gjelder endringer i Grunnloven § 93 med sikte på å åpne for at samtykke til suverenitetsoverføring kan gis med 2/3 flertall forutsatt at det først er avholdt rådgivende folkeavstemning. Grunnloven § 93 har etter at forslaget ble fremsatt blitt § 115, jf. Innst. 203 S (2013–2014) og Stortingets vedtak 27. mai 2014.

Forslagsstillerne viser til at § 93 ble tatt inn for at Grunnloven ikke skal være et hinder for at Norge skulle kunne være en aktiv medspiller i en utvikling mot et sterkere og mer omfattende forpliktende samarbeid mellom land, for å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden.

Forslaget om en slik bestemmelse i Grunnloven ble første gang satt fram av representantene Rakel Seweriin, Herman Smitt Ingebretsen, Konrad Knudsen og Neri Valen i 1952 og ble senere framsatt i ulike varianter fram til den ble tatt inn i Grunnloven i 1962.

Utviklingen etter andre verdenskrig har skritt for skritt bygd opp internasjonale organer og avtaler,

som i sterkere og sterkere grad forplikter landene som deltar. Det er en utvikling som det har vært bred politisk enighet om at Norge skulle støtte helhjertet opp om i hele etterkrigstiden. En internasjonal rettsorden er særlig i små lands interesser. Det er samtidig en utvikling som begrenser det enkelte lands handlingsfrihet. Forslagsstillerne viser til at det må være slik. Det er ifølge forlagsstillerne ikke mulig at landene kan forplikte hverandre til i sterkere grad å handle sammen i felles interesse og samtidig beholde selvrådet ubeskåret.

Norge har undertegnet rundt 900 internasjonale avtaler som i større eller mindre grad innsnevrer vårt eget handlingsrom. Når vi har gjort det, er det ifølge forlagsstillerne fordi det har vært i vår egen interesse.

De store, felles utfordringer internasjonalt, som klimatrusselen, fattigdomsbekjempelse og internasjonal kriminalitet og terror, skaper etter forlagsstillerne oppfatning behov for mer og sterkere forpliktende samarbeid mellom landene imellom. Det krever at landene er villige til å overføre noe av sin suverenitet til felles, internasjonale organer som bygger på demokratiske prinsipper.

Alternativet til å benytte Grunnloven § 93 ved suverenitetsoverdragelse vil ifølge forlagsstillerne være å endre Grunnloven § 112. Da ville forslag om det måtte framsettes i ett storting og vedtas av det neste storting, da med 2/3 flertall. Innbyggerne ville da i prinsippet ha mulighet til å gi uttrykk for sitt syn på dette spørsmålet ved stortingsvalget.

Kravet i Grunnloven for myndighetsoverføring etter § 93 er satt strengere enn kravet til endring i Grunnloven; 3/4 flertall nettopp fordi velgerne ikke vil ha hatt mulighet til å gi uttrykk for sitt syn gjennom et valg.

Det sistnevnte leddet i grunnlovsendingsprosedyren er prinsipielt viktig. I samsvar med grunnleg-

gende 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 garantien.

Folkeavstemning har vært brukt svært få ganger i rikspolitisk sammenheng. Den ble brukt da det skulle tas stilling til om Norge fortsatt skulle være et kongedømme eller bli en republikk og ved løsrivelsen fra Sverige i 1905. Når det gjelder vår utenrikspolitikk, har den vært benyttet to ganger, i tilknytning til våre søknader om å bli med i EU-samarbeidet. Dette har skapt en sedvane. Hvis spørsmålet om EU-medlemskap igjen aktualiseres, er det tverrpolitisk enighet om at det ikke vil være aktuelt med en slik innmeldelse uten at man først har innhentet folkets råd.

Det er bred politisk enighet om at utfallet av en folkeavstemning skal respekteres, selv om den konstitusjonelt sett er rådgivende. Spørsmålet er om det ikke vil være riktig å la den vekt Stortinget bør tillegge en folkeavstemning, også komme til uttrykk ved at kravet til flertall da settes likt krav ved endringer i Grunnloven. En slik endring vil styrke folkeavstemningens vekt i beslutningsprosessen.

Når folket har fått mulighet til å gi Stortinget sitt råd, vil det politisk sett legges en avgjørende føring for behandlingen i Stortinget. Derfor bør det ifølge forslagsstillerne også komme til uttrykk ved at kravet til kvalifisert flertall blir noe mindre enn om det ikke har vært folkeavstemning.

Utfordringen blir altså å finne fram til en måte som gjør det mulig å sette flertallskravet i § 93 ned til det samme nivå som ved endring av Grunnloven etter normal prosedyre, fordi det vil være alternativet til å benytte § 93. Dermed vil man ta vare 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.

Løsningen i forslagsstillerne forslag er å beholde hovedreglene i § 93 slik paragrafen nå lyder, men legge til 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 oppnår man for det første å ta vare på dagens mulighet for å gå raskere fram enn etter § 112, uten å gå veien om grunnlovsendringsprosedyren, men da med bibehold av kravet på 3/4 flertall. Denne adgangen ble benyttet for å åpne for norsk deltagelse i EØS. Men da vil det fortsatt være nødvendig med 3/4 flertall.

Samtidig innføres det et nytt ledd der flertallskravet settes 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 ved det element av direktedemokrati som ligger i kravet om forutgående folkeavstemning av rådgivende karakter. Hvis en slik framgangsmåte 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.

Forslagsstillerne viser til at forslaget selvsagt forutsetter at folkeavstemningen og stortingsvedtaket gjelder samme sakskompleks, at de alternativer som legges fram 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 ifølge forslagsstillerne imidlertid ikke grunn til å ta inn i Grunnloven.

I forslaget fremmes forslaget i originalspråk. Under henvisning til grunnlovsvedtak 6. mai 2014 omhandler innstillingen bare forslagene fremmet på bokmål og nynorsk.

Forslaget fremmes i to alternativer der samme realitet er forsøkt uttrykt på to litt ulike måter.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 93 nytt annet ledd skal lyde:

Alternativ 1 B (bokmål og nynorsk):

Slikt samtykke kan likevel gis med to tredjedels flertall dersom Stortinget først har innhentet folkets råd.

Slikt samtykke kan likevel gjevast med to tredjedels fleirtal dersom Stortinget fyrst har henta inn råd frå folket.

Alternativ 2 B (bokmål og nynorsk):

To tredjedels flertall er likevel tilstrekkelig dersom Stortinget fyrst har innhentet folkets råd.

To tredjedels fleirtal er likevel nok dersom Stortinget fyrst har henta inn råd frå folket.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialis-

tisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til forslaget som går ut på at suverenitetsoverføring kan gis med 2/3 flertall forutsatt at det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning.

Komiteen viser til at det fra tid til annen er behov for å inngå avtaler om forpliktende samarbeid mellom land for å sikre internasjonal fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden. Komiteen viser til at det – med unntak av avtaler som inneholder krav om en enstemmighet eller har veto-klausuler – ikke er mulig å forplikte seg internasjonalt og samtidig beholde selvråderetten ubeskåret. Norge har undertegnet rundt 900 internasjonale avtaler som i større eller mindre grad innsnevrer vårt eget handlingsrom.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at dette er gjort fordi det har vært i vår egen interesse.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det har vært bred enighet om de fleste av disse avtalene i Stortinget. Disse medlemmer vil samtidig fremheve at flere av avtalene ikke har tjent norske interesser.

Komiteen viser til at etter dagens ordning kan suverenitetsoverføring skje ved én av to måter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at den første fremgangsmåten er ved en ordinær grunnlovsendring etter § 121 (tidl. § 112), hvor forslaget må fremsettes av ett storting for så å vedtas av det neste storting med 2/3 flertall. Den andre fremgangsmåten er etter § 115 (tidl. § 93) som åpner for suverenitetsoverføring allerede under det samme Stortinget under forutsetning av at 3/4 av representantene slutter seg til forslaget. Kravet om 3/4 flertall er satt for at velgerne ikke har hatt mulighet for å gi uttrykk for sitt syn i et mellomliggende valg.

Flertallet viser til at forslaget åpner for en tredje mulighet ved at det er tilstrekkelig med 2/3 flertall såfremt det har vært avholdt en rådgivende folkeavstemning om spørsmålet. På denne måten har folket hatt anledning til å gi uttrykk for sitt syn samtidig som en slipper å måtte vente over to storting med å vedta suverenitetsoverføringen.

Flertallet viser til at selv om folkeavstemninger konstitusjonelt sett kun er rådgivende, er det bred politisk enighet om at utfallet av denne må respekteres når en først ber om folkets råd. Flertallet viser til at folkeavstemning kun har vært benyttet tre gan-

ger i nyere tid. Fremgangsmåten ble brukt i forbindelse med løsrivelsen fra Sverige i 1905 da en skulle ta stilling til om vi fortsatt skulle ha kongedømme i Norge eller bli en republikk, og i forbindelse med de to søknadene om EU-medlemskap. Flertallet legger til grunn at når en først benytter denne fremgangsmåten, så må utfallet av folkeavstemningen respekteres.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at den første fremgangsmåten er ved en grunnlovsendring etter bestemmelsene i § 121, hvor forslagene må legges frem i ett av de tre første årene i en stortingsperiode. Forslagene blir deretter behandlet i første, andre eller tredje storting i neste periode. Disse medlemmer vil videre vise til at grunnlovsendringene må vedtas med 2/3 flertall, og to tredjedeler av representantene må være til stede når vedtaket fattes. Grunnen til denne fremgangsmåten er at velgerne, når de avgir stemme ved stortingsvalg, skal ha anledning til å legge vekt på kandidatens syn på grunnlovsforslaget.

Disse medlemmer vil vise til at Stortinget etter bestemmelsene i § 115 kan avstå suverenitet på et saklig begrenset område til en organisasjon Norge er tilsluttet. Vedtaket må i så fall gjøres med tre fjerdedelers flertall i Stortinget. Vedtak etter § 115 gjøres direkte, uten noe stortingsvalg mellom forslag og vedtak. Disse medlemmer vil vise til at kravet til tre fjerdedelers flertall ble satt helt bevisst høyt av Stortinget da bestemmelsen ble inntatt i Grunnloven i 1962 for å kompensere for bortfallet av denne ventetiden.

Disse medlemmer vil vise til at det både i 1972 og 1994 var bred politisk enighet på Stortinget om at det skulle avholdes rådgivende folkeavstemning om hvorvidt Norge skulle bli medlem av EU, basert på resultatet av forhandlingene med EU. Disse medlemmer vil vektlegge at det ikke er noe behov for å endre prosedyren knyttet til medlemskapstilslutning, og at Grunnlovens bestemmelser knyttet til krav til flertall ved suverenitetsavståelse bør stå uforandret.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, viser til at det allerede finnes to alternative måter for suverenitetsoverføringer i dag. Det er etter flertallets vurdering ikke behov for å grunnlovfeste flere alternativer.

Flertallet tilrår på denne bakgrunn at det fremlagte forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Høyre forutsetter som et sterkt politisk imperativ at stortingsrepresentantene tar resultatet av folkeavstemningen

til etterretning, respekterer resultatet og lar det være førende for sluttbehandlingen i Stortinget. Det foreliggende forslaget endrer terskelen for suverenitetsoverføring fra dagens 3/4 til 2/3 i ovennevnte tilfelle. Disse medlemmer støtter dette. Disse medlemmer tilrår på denne bakgrunn at forslaget til endring i Grunnloven § 115 (alternativ 1B) bifalles, slik at bestemmelsen på bokmål og nynorsk lyder:

«§ 115 annet ledd

Slikt samtykke kan likevel gis med to tredjedels flertall dersom Stortinget først har innhentet folkets råd.

–

Slikt samtykke kan likevel gjevast med to tredjedels fleirtal dersom Stortinget fyrst har henta inn råd frå folket.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre:

Forslag 1

Dokument 12:7 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Svein Roald Hansen, Marianne Aasen og Else-May Botten om endringer i Grunnloven § 93, nå § 115, med sikte på å åpne for at samtykke til suverenitetsoverføring kan gis med 2/3 flertall forutsatt at det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning – alternativ 1 B – bifalles.

Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument 12:7 (2011–2012) – Grunnlovsforslag fra Svein Roald Hansen, Marianne Aasen og Else-May Botten om endringer i Grunnloven § 93, nå § 115, med sikte på å åpne for at samtykke til suverenitetsoverføring kan gis med 2/3 flertall forutsatt at det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. mai 2016

Martin Kolberg

leder

Helge Thorheim

ordfører