



STORTINGET

Innst. 123 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:44 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om endring i § 49 (delegering)

Til Stortinget

Sammendrag

Dokument 12:44 (2015–2016) er fremmet av Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe og gjelder endring i § 49 (delegering).

Forslagsstillerne viser til at begrunnelsen for forslaget er todelt.

For det første: Den foreslåtte tilføyelse kodifiserer en over lang tid etablert praksis. På tross av den opprinnelige tredeling av makten ble Kongen og regjeringen tildelt oppgaver som materielt sett er lovgivning. Delegeringen av lovgivningskompetanse – som opprinnelig var begrenset til utfyllende regler og regler om fremgangsmåter – har etter hvert blitt utvidet til også å gjelde materiell lovgivning. I stedet for at Stortinget vedtar konkret og substansielt innhold i norske rettsregler, overlates dette i stadig større grad til Kongen (regjeringen). Dette er en demokratisk utfordring.

Mer tvilsom juridisk sett er den delegasjon av lovgivningsmyndighet som skjer via EØS til EU. Professor Frede Castberg har uttalt følgende om dette:

«De regler som gjelder om delegasjon av lovgivningsmyndighet til Kongen eller av forvaltningsmyndighet fra Kongen (Regjeringen) til underordnede forvaltningsorganer, kan ikke på noen måte anvendes, når det gjelder spørsmålet om «overføring» av myndighet til internasjonale organer». (Dokument nr. 3 (1961–1962) Utredninger m.v. om Det europeiske økonomiske felles-

kap i forhold til den norske Grunnlov (utredning av professor dr. juris Frede Castberg) s. 6).»

Forslagsstillerne mener vi her er ved sakens kjerne og grunnen som nødvendiggjør den foreslåtte tilføyelse. Den stigende strøm av EU-direktiver og forordninger, som blir en del av norsk rett gjennom EØS, krever hurtig implementering i Norge. Bestemmelser som er «EØS-relevante» må derfor i all hovedsak inntas i forskrifter og ikke som lovbestemmelser. Enden på dette er en stadig mer svekket innflytelse for Stortinget. Samtidig blir allmennheten stadig mindre oppmerksom på hva som egentlig er «norsk rett», noe som fører til svekket lovlighet.

For det andre: Den i pkt. 1 omtalte utvikling har i de senere år fått en ny dimensjon ved at lovgivningskompetanse delegeres videre til private organer. Dette gjelder f.eks. for økologisk matproduksjon ved at det private selskap Debio oppstiller kriterier for økologisk produksjon samtidig som selskapet håndhever de regler selskapet har gitt. Et annet eksempel er delegasjon til Internasjonal Standard Organization (ISO) – som på en rekke områder, fra tekniske spesifikasjoner til driftsmåter og kontroll, er tildelt lovgiverrollen. De regler disse organer oppstiller har direkte virkning for norske rettssubjekter. Reglene vil i noen tilfelle være etablert av organer i utlandet, f.eks. vil ISO-reglene være utviklet i Sveits – ved ISOs hovedkvarter.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 49 første ledd annet punktum skal lyde:

Delegering og videre delegering av lovgivningsmakt kan skje til norske offentlige organer.

–

Lovgjevingsmakta kan delegerast og vidaredelegerast til norske offentlege organ.

§ 49 første ledd nåværende annet punktum blir nytt tredje punktum.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til Dokument 12:44 (2015–2016) om endring i § 49 (delegering).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at forslagsstillerne påpeker at delegering av lovgivningskompetanse opprinnelig var begrenset til utfyllende regler og regler om fremgangsmåter, men at det i dagens Norge overlates mer og mer til regjeringen. En stadig stigende strøm av EU-direktiver og forordninger blir del av norsk rett.

Flertallet viser videre til forslagsstillerens bekymring for at det skjer delegering av lovgivningskompetanse til private organer. Den internasjonale standardiseringsorganisasjon – ISO – og det private selskapet Debio, som stiller krav til økologisk matproduksjon samtidig som de håndhever de regler selskapet selv har gitt, fremheves som eksempler.

Flertallet har forståelse for forslagsstillerens bekymring for den økende tendensen til delegering av fullmakter til å utarbeide forskrifter mv. til regjeringen og til lavere nivåer i forvaltningen. Dette er et demokratisk problem. Flertallet vil understreke viktigheten av det det etableres gode kontrollrutiner for å fange opp eventuelle avvik mellom lov og forskrift.

Flertallet er imidlertid ikke enig med forslagsstillerne i at delegering og videredelegering av lovgivningsmakt bare skal kunne skje til norske offentlige organer. En slik bestemmelse ville stenge for aktiv norsk deltakelse i internasjonalt samarbeid, noe som etter flertallets syn ville være til stor skade for Norge.

Flertallet anbefaler på denne bakgrunn at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at begrunnelsen for forslaget er todelt. For det første vil den foreslåtte tilføyelse kodifisere en over lang tid etablert praksis. På tross av den opprinnelige tredeling av makten blir Kongen og regjeringen tildelt oppgaver som materielt sett er lovgivning. Samtidig vil forslaget forhindre den delegasjon av lovgivningsmyndighet som skjer via EØS til EU og som er en tvilsom juridisk praksis. For det andre har vi i de senere år hatt en utvikling hvor lovgivningskompetanse delegeres videre til private organer. Senterpartiet mener at denne utviklingen er uheldig, og vil sikre at lovgivningsmyndigheten ligger hos norske folkevalgte og kun kan delegeres og videredelegeres til norske offentlige organer.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Dokument 12:44 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om endring i § 49 (delegering) – bifalles»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Grunnloven § 115 allerede uttrykker den samme forutsetning som grunnlovsforslaget om endring i § 49 er ment å gjøre eksplisitt. Forholdet mellom forslaget og den eksisterende paragrafen er uklart, og det vil kunne være uklart hvordan dette skulle tolkes om forslaget ble vedtatt. Samtidig er det allerede regnet som sikker rett at lovgivningsmyndighet bare kan delegeres til norske organer. Med tanke på at en lovfesting av dette forslaget kan gi nye tolkingsspørsmål, mener dette medlem at forslaget ikke vil kunne bidra i praksis til at dagens prinsipp for lovgivningsmyndighet blir presisert.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 1

Dokument 12:44 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om endring i § 49 (delegering) – bifalles.

Komiteens tilråding

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

v e d t a k:

Dokument 12:44 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om endring i § 49 (delegering) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. desember 2019

Dag Terje Andersen

leder og ordfører

