



STORTINGET

Grunnlovsforslag 9

(2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes, Marie Sneve Martinussen og Sofie Marhaug

Dokument 12:9 (2023–2024)

Grunnlovsforslag fra Bjørnar Moxnes, Marie Sneve Martinussen og Sofie Marhaug om endring i §§ 115 og 26 (om å avklare terskelen for suverenitetsavståelse)

Til Stortinget

Bakgrunn

Forslagsstillerne søker med dette forslaget til grunnlovsendring å avklare en uheldig rettsstilstand hvor terskelen for å avstå suverenitet til overnasjonale organer har utviklet seg til å bli lite etterprøvbare. I tillegg har terskelen for myndighetsoverføring etter forslagsstillerens syn blitt vesentlig senket i møte med stadig flere overnasjonale beslutningsorganer i EU, noe som har tilsidesatt mindretallsvernet og terskelen for grunnlovsendring som ligger nedfelt i Grunnloven § 115.

Grunnloven tilordner utøvende makt til Kongen, lovgivende makt til Stortinget og dømmende makt til domstolene. Å overføre makt til organisasjoner eller myndigheter utenfor Norge innebærer både å avstå norsk selvråderett og å endre maktfordelingen slik den er fastsatt i Grunnloven, uten at dette blir synlig i grunnlovsteksten eller at det har vært avholdt stortingsvalg mellom forslag og votering, slik framgangsmåten er for grunnlovsendring etter § 121.

Grunnloven § 115 – kun brukt to ganger

Grunnloven § 115 setter en høy terskel for slik suverenitetsavståelse ved å kreve tre fjerdedels flertall i Stor-

tinget med minst to tredjedeler av representantene til stede.

Grunnloven § 115 lyder i dag:

«For å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget med tre fjerdedels flertall samtykke i at en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne Grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, dog ikke beføyelse til å forandre denne Grunnlov. Når Stortinget skal gi sitt samtykke, bør, som ved behandling av grunnlovsforslag, minst to tredjedeler av dets medlemmer være til stede.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke ved deltagelse i en internasjonal sammenslutning hvis beslutninger bare har rent folkerettslig virkning for Norge.»

Da Stortinget vedtok bestemmelsen i 1962, ble den beskrevet som den viktigste grunnlovsendringen siden 1814, og den ble av utenrikskomiteens leder, Finn Moe, omtalt som det mest grundig behandlede grunnlovsforslag noen gang. Likevel har Stortinget i de 62 årene som har gått siden bestemmelsen ble vedtatt, avstått vidtgående myndigheter til beslutningstakere utenfor Norge uten å benytte framgangsmåten som ble etablert i § 115. Prosedyren i Grunnloven § 115 med krav om tre fjerdedels flertall har kun blitt brukt to ganger: Først ved tilslutning til EØS-avtalen i 1992 og så tilslutning til finansstilsynssamarbeidet i EU i 2016.

All annen suverenitetsavståelse har Stortinget valgt å behandle etter Grunnloven § 26 andre ledd, som kun krever simpelt flertall og ikke stiller noen vilkår til hvem Stortinget kan overføre myndighet til, eller hva formålet med slik myndighetsoverføring skal være.

Høyesteretts vurdering

Høyesterett har tolket forholdet mellom Grunnloven § 26 andre ledd og § 115 to ganger: i betenkning av 23. mars 2021 om Stortingets samtykke til EUs fjerde jernbanepakke og i høyesterettsdom av 31. oktober 2023 om Stortingets samtykke til EUs tredje energimarkedspakke («ACER-dommen»).

I begge saker baserte Høyesterett seg på et premiss om at den konkrete myndighetsavståelsen kunne behandles med simpelt flertall dersom den var «lite inngripende», og la avgjørende vekt på at Stortinget har utviklet en praksis for å bruke § 26 andre ledd på denne måten, i stedet for den høyere terskelen i § 115.

Jusprofessorene Eirik Holmøyvik og Christoffer Conrad Eriksen har skarpt kritisert Høyesteretts vurdering i begge saker og har uttalt at Grunnloven § 115 nå står uten mening. Holmøyvik og Eriksen viser forståelse for at Høyesterett nødvendig vil overstyre hvordan Stortinget velger å behandle sine saker, men mener at å legge vekt på Stortingets praksis over Grunnlovens ordlyd resulterer i sirkelargumentasjon: Stortingets praksis er i samsvar med Grunnloven, fordi den er Stortingets praksis. I en kronikk i Aftenposten 2. november 2023 skrev professorene at:

«Konsekvensen av Høyesteretts grunnlovstolkning i Acer-dommen er en uheldig rettstilstand.

Dommen bekrefter en grunnlovstolkning som skaper uklarhet om reglene for myndighetsoverføring.

Systemet i Grunnloven var ment å være enkelt: Dersom det var snakk om myndighetsoverføring, skulle dette vedtas med kvalifisert flertall uavhengig av om myndighetsoverføringen var liten eller stor.»

Høyesteretts godkjenning av slik tolkning av § 26 andre ledd betyr at regjeringen i proposisjoner til Stortinget kan fortsette å argumentere for at en overføring av myndighet er «lite inngripende», og dermed at et flertall i Stortinget kan tilslutte seg å votere over saken med kun krav om simpelt flertall, uten at mindretallsvernet eller terskelen for grunnlovsendring som ligger nedfelt i § 115, blir ivaretatt. Denne forståelsen åpner også for overføring av myndighet som enkeltvis kan vurderes som lite inngripende, men som i sum blir stor, noe som etter forslagsstillernes syn vil kunne være i strid med Grunnlovens ånd.

Eldring-utvalgets rapport

EØS-utredningen fra Eldring-utvalget (NOU 2024:7) påpekte, i likhet med forrige EØS-utredning fra 2012, at Norge har tilknyttet seg nye EU-byråer med vedtaksmyndighet, og at dette ikke bare utfordrer innretningen av EØS-avtalen, men også byr på konstitusjonelle problemer:

«Det er grunn til å anta at utviklingen i EU vil fortsette i retning av styrket overnasjonal kontroll av store markedsaktører. Til tross for de avklaringene som nå er kommet fra Høyesterett gjennom jernbanebetenkningen og ACER-dommen, slutter utvalget seg derfor til 2012-utredningens anbefaling om å se nærmere på grunnlovsprosedyrene for Stortingets samtykke til EØS-rettsakter som innebærer myndighetsoverføring.»

Utvalget anførte i tillegg:

«Hvor grensen går for hva som kan anses som 'lite inngripende', er ikke klart, og har vært gjenstand for omfattende debatt.»

Den danske grunnloven § 20 tjente som inspirasjon til nåværende § 115 i den norske Grunnloven, men har blitt anvendt langt oftere i Danmark enn i Norge. § 20 i den danske grunnloven utløser også en anledning til folkeavstemning dersom tilstrekkelig, kvalifisert flertall ikke oppnås i Folketinget. Danmark har avholdt rådgivende folkeavstemning hjemlet i denne bestemmelsen seks ganger siden 1972.

Forslagsstillerne ønsker å avklare at det er vilkårene i Grunnloven § 115 som skal følges ved overføring av myndighet, for slik å avklare terskelen for overføring av suverenitet, samt sikre mindretallsvernet og grunnlovsvernet som ligger nedfelt i § 115.

Alternative forslag

Forslagsstillerne fremmer tre alternative forslag. Det første alternativet er å endre § 115 første ledd for å presisere at det er framgangsmåten i denne paragrafen som Stortinget skal benytte ved enhver overføring av myndighet til internasjonale organer. § 115 får da en uttømmende, positiv avgrensning. Den foreslåtte endringen gjør § 115 enklere å bruke, da regjeringen i sine proposisjoner og Stortinget i sin behandling ikke lenger trenger å ta stilling til om en suverenitetsavståelse er «lite inngripende», men kun trenger å vurdere om Stortingets samtykke vil overføre noen myndighet som Grunnloven tilordner Kongen, Stortinget eller norske domstoler.

Det andre alternativet er å legge inn en henvisning til § 115 i paragraf § 26 andre ledd. Dette forslaget innebærer at reglene for samtykke til myndighetsoverføring er en del av Stortingets myndighet til å ratifisere traktater som regjeringen har inngått, slik at Stortinget i én og samme paragraf får en komplett bruksanvisning til hvordan internasjonale traktater av særlig stor viktighet skal håndteres. Henvisningen til § 115 innebærer at prosedyren regulert i denne bestemmelsen må følges og vil gjelde ved enhver myndighetsavståelse.

Det foreslås også en alternativ formulering til § 26 andre ledd, som inkorporerer språklige endringer som fremmet av Stortingets utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. (Dokument 20 (2023–2024)), hvor be-

grepet «traktat» foreslås endret til «folkerettslige avtaler» og «stortingsbeslutning» endres til «stortingsvedtak» for å harmonere med vedtatt nynorskversjon av Grunnloven.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Forslag A

§ 115 første ledd skal lyde:

For å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget samtykke i at en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, dog ikke beføyelse til å forandre denne grunnlov. For enhver overføring av rett til å utøve slik beføyelse må Stortinget samtykke med tre fjerdedels flertall. Når Stortinget skal gi sitt samtykke, må, som ved behandling av grunnlovsforslag, minst to tredjedeler av dets medlemmer være til stede.

–

For å sikre internasjonal fred og tryggleik eller fremje internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget gje samtykke til at ein internasjonal samskipnad som Noreg er tilslutta eller sluttar seg til, på eit sakleg avgrensa område får råderett som elles ligg hjå dei statlege styresmaktene etter denne grunnlova, men likevel ikkje rett til å endre denne grunnlova. For all overføring av slik råderett må Stortinget gje samtykke med tre fjerdedels fleirtal. Når Stortinget skal gje sitt samtykke, må minst to tredjedelar av medlemmene vere til stades, som ved behandling av grunnlovsframlegg.

Forslag B

§ 26 andre ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Traktater om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller traktater hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil. Samtykke til å overføre noen form for beføyelse som etter denne grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, kan kun gis av Stortinget i samsvar med § 115.

–

Traktatar om særleg viktige saker blir fyrst bindande når Stortinget har gjeve samtykke til det. Det same gjeld alle traktatar som etter Grunnlova ikkje kan setjast i verk utan ei ny lov eller eit nytt stortingsvedtak. Samtykke til å overføre noka form for råderett som etter denne grunnlova elles ligg hjå dei statlege styresmaktene, kan Stortinget berre gje i samsvar med § 115.

Alternativ 2:

Folkerettslige avtaler om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller folkerettslige avtaler hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsvedtak, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil. Samtykke til å overføre noen form for beføyelse som etter denne grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, kan kun gis av Stortinget i samsvar med § 115.

–

Folkerettslege avtaler om særleg viktige saker blir fyrst bindande når Stortinget har gjeve samtykke til det. Det same gjeld alle folkerettslege avtaler som etter konstitusjonen ikkje kan setjast i verk utan ei ny lov eller eit nytt stortingsvedtak. Samtykke til å overføre noka form for råderett som etter denne grunnlova elles ligg hjå dei statlege styresmaktene, kan Stortinget berre gje i samsvar med § 115.

30. september 2024

Bjørnar Moxnes

Marie Sneve Martinussen

Sofie Marhaug

