

Høyesterett  
post@hoyesterett.no

Vår dato: 29.01.2021  
Deres dato:  
Vår referanse:  
Deres referanse:

## Betenkning etter Grunnloven § 83

### Innledning

NHO viser til nettsak på Høyesteretts nettsider 13. januar 2021. Høyesterett har åpnet for innspill etter mønster fra bestemmelsen i tvisteloven § 15-8 belysning av allmenne interesser. Vi tillater oss å legge frem våre synspunkter på foreleggelsen fra Stortinget, i egenskap av å være Norges største arbeidsgiver- og næringsorganisasjon.

Våre synspunkter på de materielle forslagene i Prop. 101 LS (2019-2020) ble sendt transport- og kommunikasjonskomiteen til deres høring. Europakommisjonen har etablert byråer som avlaster Kommisjonen og har overtatt mange av Kommisjonens oppgaver. Byråene organiserer et nettverk av de respektive nasjonale etatene og har ulike kompetanser. Flere byråer har ansvar for utarbeidelse av tekniske forskrifter som utfyller de overordnede rettsreglene. Dette bidrar til oppbygging av ekspertise og trygg saksbehandling på flere områder. Det er svært viktig at Norge knytter seg tettest mulig til byråene og deltar mest mulig aktivt, da disse utgjør en viktig del av det indre marked, der Norge deltar fullt ut innenfor rammene i EØS-avtalen. Opprettholdelse av EØS-avtalen er av overordnet viktighet for norsk næringsliv.

### Rammer for betenkningen

Spørsmålet fra Stortinget gjelder imidlertid ikke om Stortinget *bør* å gi samtykke til – kort sagt – direktiv 2012/34/EU og jernbanepakken, men om Stortinget *kan* gi det etter Grunnloven § 26 annet ledd.

Vi oppfatter Høyesteretts nettsak slik at den åpner for synspunkter også på rammene for den betenkningen Høyesterett er bedt om å gi.

Høyesterett dømmer i konkrete saker i siste instans, på bakgrunn av blant annet Grunnloven, prosesslovgivning og Høyesteretts egen praksis, for eksempel om prøving av forvaltningsvedtak og lovers grunnlovsmessighet. De samme rammene gjelder ikke foreleggelse fra Stortinget etter Grunnloven § 83 om "betenkning om juridiske emner". Det vil være opp til Høyesterett selv å sette rammene for betenkningen.

Som næringsorganisasjon er vi opptatt av at den myndighet Grunnloven legger til Stortinget, blir utøvd av de folkevalgte, herunder myndigheten til å gi samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd.

Om et samtykke kan gis, og i hvilken form, er etter vår vurdering i all hovedsak politiske spørsmål, innenfor de yttergrenser Grunnloven setter. Etter vår oppfatning bør Høyesterett være tilbakeholdne med å gi uttrykk for synspunkter etter Grunnloven § 83, som kan oppfattes som noen begrensning av eller føringer på de politiske vurderingene.

Rett nok er det forutsatt i stortingsbehandlingen forut for vedtaket at det til syvende og sist er Stortinget som har siste ord i saken: Stortinget kan gi samtykke selv om Høyesterett direkte eller indirekte skulle ha frarådet det. I en slik situasjon vil det oppstå en unødvendig stor risiko for alle – herunder næringsdrivende – som skal forholde seg til lover, forskrifter og vedtak som har grunnlag i samtykkevedtak i Stortinget. Risikoen består i at Høyesterett kan tenkes å komme til at vedtak om samtykke senere må underkjennes.

Av hensyn til rolledelingen mellom Stortinget og Høyesterett, bør omfanget av betenkningen etter vår mening ikke utgjøre noen oppmuntring til stortingsflertall til å benytte Grunnloven § 83 i fremtiden.

### **Læren om lite inngripende myndighetsoverføring**

Spørsmålet Høyesterett er forelagt, kan tilsynelatende foranledige en vurdering av om Stortinget – generelt – kan overføre lite inngripende myndighet etter Grunnloven § 26 annet ledd – ofte omtalt som en lære om lite inngripende myndighetsoverføring.

Stortingets vedtak om foreleggelse må tolkes etter de samme prinsippene som gjelder for lovvedtak, se blant annet [Om forholdet til Stortinget, punkt 4.12](#).

Bakgrunnen for vedtaket i Stortinget 17. desember 2020 er Innst. 182 S (2020–2021) fra transport- og kommunikasjonskomiteen, debattert i Stortinget samme dag.

Verken merknadene i innstillingen eller innleggene i debatten (ikke-korrekturlest referat) forutsetter at det er nødvendig for Høyesterett å vurdere læren om lite inngripende myndighetsoverføring.

I debatten sa en av Arbeiderpartiets representanter rett nok at:

"... jeg har oppfattet – i motsetning til det representanten Tetzschner nå sa – at ingen stiller spørsmål ved om Stortinget kan overføre myndighet når det er lite inngripende."

Høyres Tetzschner ser imidlertid ikke ut til å ha tatt opp noe slikt spørsmål i sitt innlegg:

"Det jeg synes Stortinget skal tenke litt over, er at hvis man nå går til Høyesterett, etter at Stortinget i praksis over mange år har utviklet en lære om at Stortinget kan samtykke til overføring av lite inngripende myndighet til internasjonale organer, med hjemmel i Grunnloven § 26 annet ledd, altså den som sier alminnelig flertall, har man egentlig rygget tilbake for en praksis som Stortinget selv har bygget på, som skiftende regjeringer har bygget på, og som også Justisdepartementets lovavdeling bygger på i sin forhåndskontroll og kvalitetskontroll av lovene før de kommer hit."

Innlegget kan ikke forstås på noen annen måte enn at også han anerkjenner læren.

En av Senterpartiets stortingsrepresentanter sa i debatten at

"Senterpartiet mener ikke at Høyesterett ved sin vurdering bør ta utgangspunkt i Stortingets langvarige praksis for å samtykke til såkalt lite inngripende myndighetsoverføring med hjemmel i Grunnloven § 26 annet ledd. Senterpartiet ønsker ikke å legge føringer for Høyesteretts vurdering. Skal den vurderingen ha en verdi, må de stå absolutt fritt uten føringer fra Stortinget."

Innlegget uttrykker ikke noen oppfatning av læren om lite inngripende myndighetsoverføring.

På bakgrunn av det vi har skrevet ovenfor og at det ikke er snakk om å avgjøre en konkret tvist, forstår vi foreleggelsen fra Stortinget slik at det er forutsatt at Høyesterett skal legge læren om lite inngripende myndighetsoverføring til grunn i betenkningen.

### **Kriteriene i læren**

Regjeringen forbereder forslag om samtykkevedtak for Stortinget. Opplysningsplikt følger av Grunnloven § 82. Forslag blir normalt først behandlet i en av Stortingets komiteer, som avgir en innstilling til Stortinget om hvilke vedtak som bør treffes. Innstillinger tar utgangspunkt i forslaget fra regjeringen, men medlemmene i komiteen kan ha andre vurderinger og synspunkter enn dem regjeringen har. I debatten i Stortinget kan enhver stortingsrepresentant sette frem andre forslag enn dem som er satt frem av komiteen. Stortinget tar dermed stilling til – voterer over – forslag som formelt sett er satt frem av stortingsrepresentanter.

I samtykkeproposisjoner fra ulike departementer har man vurdert samtykkenes forhold til Grunnloven § 26 annet ledd. I flere tilfeller er forholdet forelagt Lovavdelingen til uttalelse, før regjeringen har lagt frem proposisjonen for Stortinget. Over tid er det utkrystallisert kriterier regjeringen har lagt til grunn ved vurderingen av samtykkenes forhold til Grunnloven § 26 annet ledd.

Den seneste oppsummeringen av kriteriene er antagelig den som er gitt i brev fra Lovavdelingen til Samferdselsdepartementet 25. august 2020, inntatt som vedlegg til innstillingen fra transport- og kommunikasjonskomiteen.

I saken her ser det ikke ut til at stortingsrepresentanter har noen særlige oppfatninger om innholdet i kriteriene.

Kriteriene er lagt til grunn for Stortingets avgjørelse av om myndighetsoverføringer har vært lite inngripende eller ikke. Slik grunnlovsbestemmelsen – "juridiske emner" – og foreleggelsesvedtaket er utformet, ser det ut til å være forutsatt at Høyesterett i betenkningen bør vurdere om regjeringen/statsrådets gjengivelse av kriteriene er i tråd med den praksis Stortinget har ført.

### **Subsumsjonen**

Stortinget må ta stilling til om den myndighetsoverføringen det er snakk om, vil være lite inngripende eller mer enn lite inngripende. Hvis Høyesterett kommer til at kriteriene er korrekt gjengitt overfor Stortinget, vil Stortinget være satt ytterligere i stand til å oppfylle det kvalitetskravet til saksbehandling som er omtalt blant annet i Rt. 2010 side 143 (rederiskatt) avsnitt 172, for så vidt gjelder "tvilstilfelle". Et kvalitetskrav ble beskrevet også Rt. 1976 side 1 (kløftasaken).

Stortingets samtykkekompetanse er i kjernen av den konstitusjonelle myndighet Stortinget er tillagt, selv om den ikke nevnes like ofte som den bevilgende eller lovgivende (herunder beskattende) myndighet.

Stortingskomiteen har god anledning til å skaffe seg de opplysninger den har behov for. Regjeringen/statsråden har opplysningsplikt, og komiteen kan be om ytterligere opplysninger, se [Om forholdet til Stortinget](#) hhv. punkt 8.2 og 7.3. Komiteen kan holde høringer.

Komitémedlemmer og andre stortingsrepresentanter står fritt til å skaffe seg informasjon om saken på den måte de måtte ønske.

Dette ga stortingsrepresentanten Kåre Gjønnes uttrykk for i [Innst. S. nr. 244 \(1991-1992\)](#), som nettopp gjaldt et forslag om foreleggelse for Høyesterett. I merknaden skriver han at det er Stortinget som skal ta den endelige beslutningen, uavhengig av hva Høyesterett mener. I denne sammenhengen føyet han til:

"I tillegg vil dette medlem understreke det selvstendige ansvar Stortingets representanter og partier har for å innhente det supplerende materiale og de faglige vurderinger som de mener å ha behov for..."

Det er vi enig i.

Medlemmene i transport- og kommunikasjonskomiteen har ikke – i alle fall så langt – hatt konkrete innsigelser mot departementets beskrivelse av myndighetsoverføringene. Flertallet i komiteens innsigelser ser ut til å gjelde at "det er ulike oppfatninger om hvor stor myndighetsoverføringen i denne saken er" og til at Lovavdelingen ikke selv har kartlagt "mulige tilfeller av myndighetsoverføring". Heller ikke i stortingsdebatten kom det slik vi leser den, frem argumenter mot at myndighetsoverføringen er lite inngripende.

Det er åpenbart at en del saksforhold kan være vanskelige å sette seg inn i og å vurdere. Vanskelig kan det også være å overskue de fullstendige konsekvensene av de vedtakene som blir truffet. Vanskene ligger etter vår vurdering i stortingsvervets natur. Gjønnes var innom også dette i merknaden i den innstillingen vi har referert til ovenfor. Han var imot å forelegge spørsmål for Høyesterett og fortsetter:

"Å gå til et slikt skritt vil være et uttrykk for at Stortinget finner spørsmålet så vanskelig og viktig at det ikke kan utføre den vurdering det selv har ansvar for, og at ansvaret delegeres til en domstol."

Det er vi enig i.

Etter vårt syn bør ikke Høyesterett uttale seg om subsumsjonen i denne saken. Velger man likevel å uttale seg, bør det være begrenset til å beskrive de myndighetsoverføringene som følger av rettsaktene, slik at Stortinget selv kan avgjøre om de utgjør lite inngripende myndighetsoverføring.

Skulle Høyesterett vurdere subsumsjonen i en sak som denne, ville det i realiteten langt på vei kunne utgjøre en kontroll av regjeringens/statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget. Vi mener det ikke bør være en rolle for Høyesterett.

Med vennlig hilsen  
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON

Tore Myhre  
avdelingsdirektør, internasjonal avdeling

Halvor E. Sigurdson  
advokat, avdeling næringspolitikk

*Henvendelsen er signert elektronisk.*