



Innst. 212 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:14 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen, Øystein Djupedal, Hill-Marta Solberg, Olav Akselsen, Berit Brørby, Lodve Solholm, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremmet av Carl I. Hagen, Øystein Djupedal, Hill-Marta Solberg, Olav Akselsen, Berit Brørby, Lodve Solholm, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, gjelder innføring av bestemmelser om oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur).

Norge har tradisjon for at mange og aktive partier stiller lister ved valg til Stortinget, noe som kan gjøre det vanskelig å etablere flertallsregjeringer (ettparti-regjeringer eller koalisjoner). Siden 1961 har mindretallsregjeringer vært vanlig. En regjering som må søke vekslende flertall fra sak til sak, vil nødvendigvis få sin handlekraft svekket.

Forslagsstillerne mener at for å få handlekraftige regjeringer som er i stand til å ivareta landets interesser, er et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen nødvendig. Det er Stortinget selv som må gi regjeringen slik autoritet. Dersom denne autoriteten svekkes eller faller bort, har det oppstått en situasjon hvor folkeviljen på ny bør kunne komme til uttrykk gjennom valg.

Etter forslagsstillerne oppfatning, bør en regjering som er dannet uten støtte fra et definert flertall,

ikke kunne oppløse nasjonalforsamlingen i tilfelle konflikt. Konflikter mellom Stortinget og en slik regjering vil kunne være regelen mer enn unntaket.

Forslagsstillerne påpeker at dersom regjeringen får rett til å oppløse Stortinget, bør det samtidig innføres et krav om at et flertall i nasjonalforsamlingen stiller seg bak en nydannet regjering, slik at det oppstår et synlig og definert parlamentarisk grunnlag for regjeringen. Ved at regjeringen dannes på et slikt grunnlag, blir det klart at nasjonalforsamlingen ønsker nettopp denne regjering og har utstyrt den med nødvendig autoritet.

Rett til å utskrive nyvalg etter de retningslinjer som er formulert i forslaget, fører ikke til at regjeringen kan styre på tvers av folkeviljen. Det blir tvert imot mulig å la velgerne avgjøre i en situasjon der det oppstår en uløselig konflikt mellom storting og regjering.

Forslaget går i hovedtrekk ut på at ingen kan bli statsminister før Stortinget eksplisitt har gitt sin støtte til den kandidat som er foreslått av stortingspresidenten. Omvendt kan Kongen i statsråd vedta å oppløse Stortinget dersom flertallets støtte svikter på en slik måte at regjeringen blir møtt med mistillit eller taper en avstemning etter å ha stilt kabinettsspørsmål. Ifølge forslaget kan oppløsning likevel bare vedtas dersom regjeringen på forhånd har gitt beskjed om at dette vil bli resultatet dersom den taper avstemningen.

Forslaget rommer alternativer som innebærer at det nyvalgte storting enten skal sitte bare frem til neste ordinære stortingsvalg fire år etter det forrige, i henhold til dagens ordning, eller sikres en viss minstetid til å gjennomføre det nye flertallets og den nye regjeringens politikk. I forlengelsen av dette legges det frem forslag om en viss videreutvikling av prosedyren for grunnlovsendring.

Det er lagt inn en mulighet for å utsette iverksettelsen av grunnlovsendringene til etter valget i 2013.

I det følgende blir hvert hovedelement i forslaget kort gjennomgått. Sist i hvert avsnitt følger forslag til grunnlovsendring på vedkommende punkt. Til slutt er forslagene samlet og oppstilt i nummerrekkefølge, sammen med ulike varianter av hovedforslagene (justering av angitte perioder mv.).

I grunnlovsendringsforslagene innfelt i teksten er ny tekst samt de deler av den eksisterende teksten som foreslås endret, markert med kursivert skrift. I det samlede forslag er disse markeringene tatt ut.

1.2 Innsetningsvedtak (investitur)

Regler om innsetningsvedtak (investitur) bør i henhold til forslaget utformes med sikte på to typesituasjoner:

- A) Den sittende regjering ønsker å fortsette etter et valg.
- B) Den sittende regjering har søkt avskjed.

Ad A)

Forslagsstillerne anfører at dersom systemet skal henge sammen, er det viktig at enhver stortingsperiode innledes med en avklaring av om regjeringen har stortingsflertallets støtte. Dette vil også bidra til å sikre god sammenheng mellom valgresultatet og regjeringens politiske sammensetning.

Avklaringen kan skje på den måten at den sittende regjering innen en uke etter at et nyvalgt storting har konstituert seg, enten søker avskjed eller avklarer om den har den nødvendige støtte.

Hvis regjeringen ikke i første omgang velger å søke avskjed, kan kravet om å avklare Stortingets støtte tenkes utformet etter to modeller:

- Statsministeren legger frem en erklæring om hvilken politikk som vil bli ført, og ber det nyvalgte storting om å votere over erklæringen.
- Statsministeren ber om flertall for å fortsette som statsminister.

Etter forslagsstillerens oppfatning har den sistnevnte modellen den fordel at statsministerens nøkkelrolle blir den samme uansett situasjon; dermed blir systemet enklere totalt sett. Dessuten vil det neppe bli særlig forskjell i praksis, siden det uansett vil være naturlig at den som ønsker å fortsette som statsminister, sier noe om den politikk som regjeringen vil føre. Forslagsstillerne har lagt dette til grunn for grunnlovsforslaget.

Votering må holdes ved avslutningen av det møtet der statsministeren ber om flertall for å fortsette eller kort tid (f.eks. to dager) deretter.

Hvis han eller hun får stortingsflertallets støtte, kan regjeringen fortsette med den sammensetning den hadde før valget eller med de endringer som

statsministeren anmoder Kongen om å foreta. Hvis positivt flertall ikke oppnås, må regjeringen søke avskjed.

Både dersom regjeringen søker avskjed uten først å ha søkt å oppnå Stortingets tillit og når den søker avskjed etter at et slikt forsøk ikke har ført frem, er den videre prosess som i situasjon B).

Ad B)

Når regjeringen av en hvilken som helst grunn, f.eks. valgnederlag eller som følge av mistillitsvotum, har søkt avskjed, bør Stortingets syn på hvem som bør danne regjering komme til uttrykk gjennom en votering over forslag på statsministerkandidat. Forslaget skal i så fall fremmes av stortingspresidenten etter at råd er innhentet fra den avgående statsminister og fra de parlamentariske lederne.

Når en statsministerkandidat har fått Stortingets støtte, gir stortingspresidenten meddelelse om dette til Kongen. Kongen kjenner da Stortingets vilje og gir kandidaten i oppdrag å danne regjering.

Dersom en foreslått kandidat ikke får flertall, skal stortingspresidenten fortsette å fremme forslag, men slik at prosessen skal avbrytes når i alt fire forslag er fremmet uten å få Stortingets tilslutning. Dersom dette skjer, skal presidenten straks, men senest 30 dager etter at den sittende regjering har søkt avskjed, initiere oppløsning av Stortinget og etterfølgende nyvalg (se nedenfor).

Felles:

Hovedreglene om regjeringsdannelse foreslås samlet i Grunnloven kapittel C om Stortinget mv. Plassering i forlengelsen av reglene om Stortingets konstituering mv. vil være naturlig. For å få en best mulig systematikk uten bruk av tilleggsparagrafer (a, b osv.) bør det samtidig foretas en opprydding slik at paragrafnumrene 70 og 72, som i dag er tomme, tas i bruk.

En slik løsning gjør det samtidig mulig å begrense behovet for endringer i kapittel B, som primært handler om den utøvende makt. Den eneste endring i kapittel B som er nødvendig, foreslås innført i § 12 første ledd om regjeringsdannelse.

Når § 12 først skal endres, er det dessuten nærliggende samtidig å gjøre den mer oversiktlig ved å samle bestemmelsene om regjeringens sammensetning i de første delene av paragrafen. Forslaget om å oppheve tredje ledd (alternativ 1) forutsetter at kravet om kirkemedlemskap for en del av regjeringens medlemmer allerede er fjernet som følge av forliket om endringer i forholdet mellom stat og kirke. Alternativ 2 (om å oppheve fjerde ledd) ser bort fra denne muligheten.

1.2.1 Forslag

§ 12 første ledd skal lyde (bare tredje pkt. er nytt):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. *Førend Embedet som Statsminister besættes, bør Kongen fra Stortingets Præsident have faaet Meddelelse om Stortingets Opfatning, om hvem der bør vælges.*

§ 12 annet ledd skal lyde:

Ægtefæller, Forældre og Børn eller to Søkende maa ei paa samme Tid have Sæde i Statsraadet.

§ 12 tredje ledd oppheves (alternativ 1).

§ 12 fjerde ledd oppheves (alternativ 2).

[Nåværende § 71 skal være § 70 og får endret innhold, se V nedenfor]

Nåværende § 73 skal være § 71.

Nåværende § 74 skal være § 72.

§ 73 (ny) skal lyde:

Dersom ikke Statsministeren inden een Uge, efterat et nyvalgt Storthing er aabnet, har meddelt Stortinget at Regjeringen vil ansøge om Afsked, skal han inden Udløbet af samme Frist anmode om Stortingets Tillid til hans Person. Afstemning afholdes senest to Søgndage efter Anmodningens Fremsættelse. Saafremt Anmodningen ikke vinder Stortingets Bifald, forholdes videre saaledes, som bestemt i § 74.

§ 74 (ny) skal lyde:

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens og Partigruppeledernes Opfatning om, hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at utrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest, og senest tredivede Dage, efterat Regjeringen har ansøgt om Afsked, anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storthing.

1.3 Rett for kongen til å utskrive nyvalg før valgperiodens utløp

Dersom det parlamentariske grunnlaget for en regjering som er dannet med støtte av et flertall i

Stortinget, forsvinner eller svekkes så mye at det ikke lenger kan sies å stå et parlamentarisk flertall bak regjeringen, mener forslagsstillerne at spørsmålet om oppløsning av Stortinget kan være aktuelt. Det samme gjelder dersom en koalisjonsregjering går i oppløsning.

Adgang for Kongen i statsråd til å utskrive nyvalg før valgperiodens utløp, vil som utgangspunkt bety en styrking av regjeringens autoritet i forhold til Stortinget. Blant parlamentariske demokratier er Norge antakelig alene om ikke å ha noen mulighet til å utskrive nyvalg til sin nasjonalforsamling.

Selv om det vanlige altså er å ha bestemmelser om dette, varierer det sterkt hvordan de konstitusjonelle bestemmelsene om dette er utformet og i hvilken grad de blir brukt. Forslaget innebærer ikke rett til å utskrive nyvalg bare fordi regjeringen finner det politisk opportunt. Nyvalg vil bare kunne utløses når de følgende to betingelser samtidig er oppfylt:

- Retten til å utskrive nyvalg inntre bare dersom regjeringen lider nederlag i votering over et forslag om mistillit eller i en sak hvor det er fremsatt kabinettsspørsmål.
- Nyvalg kan bare utskrives dersom statsministeren eller dennes stedfortreder før voteringen har meddelt Stortinget at dette vil bli resultatet dersom voteringen går regjeringen imot.

Kongens beslutning om nyvalg må treffes innen en bestemt frist etter voteringen (f.eks. to hverdager) og straks meddeles Stortinget. Nyvalg skal avholdes tidligst tre og senest ni uker etter at beslutningen er meddelt Stortinget. Se nærmere under pkt. 1.4.

Det foreslås klargjort at regjeringens plikt til å søke avskjed som følge av mistillit (se § 15) ikke får anvendelse dersom vedtaket om mistillit fører til at Stortinget blir oppløst. I så fall vil det i stedet være valgutfallet og den etterfølgende stortingsbehandling (se forslaget til § 73) som avgjør regjeringens videre skjebne.

1.3.1 Forslag

§ 54 annet ledd (nytt) skal lyde:

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes Funktionstid er omme, dersom Stortinget har uttrykt Mistillid til Regjeringen, eller en Beslutning er truffet, efterat Regjeringen udtrykkelig har modsat sig den, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før vedkommende Afstemning har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt den faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil akseptere. Bestemmelserne i § 15 om Regjeringens Afsked som Følge af Mistillid faa ikke Anvendelse.

1.4 Plikt for stortingspresidenten til å initiere nyvalg

Dersom ingen statsministerkandidat har fått flertall innen utløpet av den ovenfor nevnte frist, skal stortingspresidenten snarest, men senest 30 dager etter at regjeringen har søkt avskjed, meddele Kongen at det skal utskrives nyvalg. Kongens beslutning om nyvalg må treffes innen en bestemt frist etter at presidenten har gitt melding om resultatet, og Stortinget skal straks underrettes. Nyvalg skal avholdes tidligst tre og senest ni uker etter at beslutningen er meddelt Stortinget.

1.4.1 Forslag

§ 54 tredje ledd (nytt) skal lyde:

Extraordinært Valg til nyt Storthing bør ogsaa udskrives efterat Kongen har faaet Meddelelse om, at intet Forslag til ny Statsminister er blevet antaget af Storthinget inden Udløbet af den for dette gjældende Frist.

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 1):

Kongens Beslutning om at udskrive ekstraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest to Søgnedage efter Afstemningen, eller efterat Storthingspræsidentens Anmodning er given, og strax meddeles Storthinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efterat Kongens Beslutning er meddelt Storthinget.

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 2):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «to Søgnedage» erstattes med «tre Søgnedage»

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 3):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «to Søgnedage» erstattes med «fire Søgnedage»

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 4):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «to Søgnedage» erstattes med «fem Søgnedage»

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 5):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «tre Uger» erstattes med «fire Uger»

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 6):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «tre Uger» erstattes med «fem Uger»

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 7):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «ni Uger» erstattes med «otte Uger»

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 8):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «ni Uger» erstattes med «syv Uger»

1.5 Funksjonstid for storting valgt ved ekstraordinært valg

Forslaget legger opp til at et storting valgt ved ekstraordinært valg som hovedregel skal fungere frem til neste ordinære valg. Forslaget innebærer dermed at et slikt storting alltid vil ha kortere funksjonstid enn de fire år som normalt følger av ordinært valg.

En slik ordning innebærer imidlertid at den forsterkning av regjeringens stilling i forhold til Stortinget som ligger i trusselen om å utskrive nyvalg, blir gradvis redusert som følge av at tiden frem til neste valg blir stadig kortere. Tilsvarende vil den nyvalgte forsamlingen, og den regjering som springer ut av den, få stadig mindre tid til å sette sin egen politikk ut i livet.

På denne bakgrunn kan det alternativt komme på tale å bestemme at et storting som er valgt ved ekstraordinært valg i samsvar med reglene i forslaget til § 54 annet ledd (mistillit eller nederlag etter kabinettspørsmål) og som ikke selv blir oppløst etter de samme reglene, skal sitte i en minste periode på to, tre eller fire år, men slik at periodens lengde påvirkes av at den nåværende hovedregelen om valg i september måned beholdes.

Den tilsvarende argumentasjon gjelder ikke når Stortinget blir oppløst fordi det viser seg umulig å få flertall for en statsministerkandidat (se forslaget til § 54 tredje ledd). Her er det tvert imot ikke ønskelig å oppmuntre til en atferd som etter så kort tid fremprovoserer nyvalg.

I alle tilfelle legger forslaget opp til at det storting som er valgt ved ekstraordinært valg, skal tre sammen senest to uker etter at valget er gjennomført.

1.5.1 Forslag

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 1):

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg afholdes paa den Tid, som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led.

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 2):

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg afholdes paa den Tid, som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led. Næste ordinære Valg efter et ekstraordinært Valg, som er besluttet i Overensstemmelse med Bestemmelserne i denne Paragrafs andet Led, skal dog afholdes i den anden September Maaned efter Udgangen af den Maaned, i hvilken det ekstraordinære Valg er afholdt, men ikke tidligere end det, som vilde have fulgt af denne Para-

grafs første Led, dersom intet ekstraordinært Valg var afholdt.

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 3):

Som alternativ 2, bortsett fra at ordene «*den anden September Maaned*» erstattes med «*den tredie September Maaned*»

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 4):

Som alternativ 2, bortsett fra at ordene «*den anden September Maaned*» erstattes med «*den fjerde September Maaned*».

§ 68 annet ledd (nytt) skal lyde:

Efter et ekstraordinært Valg sammentræder det nyvalgte Storting dog senest to Uger efterat Valgthingene ere tilendebragte.

§ 70 skal lyde:

Om intet Andet følger af Bestemmelserne i Paragraf 54, fungere Stortingets Medlemmer som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar.

1.6 Stortingets funksjon i perioden fra ekstraordinært nyvalg er besluttet til nytt storting trer sammen. Særlig om prosedyren for grunnlovsendring

Forslaget legger opp til at det sittende storting fortsatt skal fungere i perioden fra Kongen har truffet bestemmelse om nyvalg til nytt storting trer sammen, etter de regler om dette som gjelder ved ordinære valg. Særskilt bestemmelse er neppe nødvendig.

Proseduren for grunnlovsendringer må derimot justeres allerede som følge av primærforslaget om å fastholde ordinære valg hvert fjerde år, slik som i dag. Enklest vil det i så fall være å beholde hovedtrekkene i dagens ordning, men slik at tidsfristene for henholdsvis forslag og vedtak om grunnlovsendring knyttes til kalenderen, ikke til vedkommende stortingssesjons nummer i fireårsperioden, slik som i dag (se alternativ 1–2).

Dersom systemet blir foreslått endret på en slik måte at det storting som blir valgt etter ekstraordinært valg får en minste funksjonsperiode uten hensyn til når neste ordinære valg ellers skulle ha vært holdt, blir det mindre opplagt at de ordinære stortingsvalgene bør beholdes som systemets grunnlag. Men etter begge hovedalternativer vil tidspunktet for neste ordinære valg, det vil si valg som ikke springer ut av særskilt vedtak om å oppløse Stortinget, fortsatt være kjent så lang tid i forveien at det gir plass for slike krav til forslag og kunngjøring i god tid før valget som må til for at velgerne skal ha en mulighet til å

avggi stemme under hensyn til bl.a. kandidatenes og partienes syn på grunnlovsforslag som er fremmet. Unntak fra dette gjelder bare muligheten for (nytt) vedtak om oppløsning og nyvalg, som under enhver omstendighet vil bli truffet så kort tid før det ekstraordinære valget at det ikke gir plass for den type ventetid mellom forslag og valg som følger av § 112.

De beste grunner taler derfor for fortsatt å ta utgangspunkt i ordinære valg. Dermed blir regelen fortsatt at forslag må fremmes senest ett år før ordinært stortingsvalg, med kunngjøring snarest mulig etterpå. Uten hensyn til

- a) om det ordinære valget blir holdt som planlagt,
- b) Stortinget blir oppløst og ekstraordinært valg avholdt etter at forslaget er fremsatt, men før det ordinære valg som forslagsfristen tar utgangspunkt i, eller
- c) den forsamling som er valgt ved det ordinære valget blir oppløst før forslaget om grunnlovsendring er avgjort, vil forslaget måtte behandles og avgjøres innen utløpet av en bestemt frist (to, alternativt tre år etter det første valget som blir holdt etter at forslaget er fremsatt). Dette gjelder uten hensyn til hvilken forsamling som til enhver tid sitter. Den motsatte løsning ville i gitte tilfelle kunne føre til at lovlig fremsatte grunnlovsforslag ble liggende urimelig lenge eller overhodet ikke kom opp til avstemning.

Systemet for grunnlovsendringer forutsetter i dag at den avgjørende votering over forslagene skjer i det storting som er valgt etter at forslagene er kunngjort. Dette tilsies også av at det er de valg som følger etter kunngjøringen av fremsatte grunnlovsendringsforslag som skal avgjøre hvem som kan delta under de etterfølgende voteringer i Stortinget.

Forslagsstillerne viser til at etter at oppløsningsrett er innført, kan det likevel – dersom en ser bort fra den uakseptable muligheten av å gi regjeringen adgang til å blokkere hvilende forslag gjennom å utskrive nyvalg – ikke garanteres at dette blir resultatet. For å øke sannsynligheten for at systemets forutsetning på dette punkt blir oppfylt, bør altså fristen for endelig votering over hvilende grunnlovsforslag reduseres fra tre år etter valget, som i dag, til to år (alternativ 1). Dette vil uansett gi tilstrekkelig tid til forsvarlig behandling av forslagene i Stortinget. Dersom alternativ 2 blir valgt, vil forslagene fortsatt kunne hvile i henimot tre år, slik som i dag.

Endelig foreslås det klargjort at kravet om særskilt quorum ved behandlingen av forslag om grunnlovsendringer ikke gjelder når grunnlovsforslag blir referert i Stortinget, se forslaget om endring i § 73.

1.6.1 Forslag

Nåværende § 73 (ny § 71) skal lyde:

Stortinget udnævner en Præsident, fem Vice-Præsidenter og to Sekretærer. Storting kan ikke holdes, medmindre mindst Halvdelen af dets Medlemmer ere tilstede. Dog kunne ikke Grundlovsforslag, *kundgjorte saaledes, som bestemt i § 112*, behandles, medmindre mindst to Trediedele af Stortingets Medlemmer ere tilstede.

§ 112 første og andre punktum skal lyde (alternativ 1):

Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres, skal Forslaget derom fremsættes senest inden Udløbet af September Maaned i Aaret før et ordinært Valg og kundgjøres ved Trykken. Men først efter det paafølgende ordinære eller ekstraordinære Valg, og senest *inden Udløbet af September Maaned høist to Aar derefter, tilkommer det Stortinget* at bestemme, om den foreslaede Forandring bør finde Sted.

§ 112 første og andre punktum skal lyde (alternativ 2):

Som alternativ 1, men slik at ordene *«to Aar derefter»* erstattes av *«tre Aar derefter»*.

1.7 Ikrafttreden

Dersom annet ikke er bestemt i forbindelse med et vedtak om grunnlovsendring, trer endringen i kraft straks (jf. også § 112 annet ledd om kunngjøring). Umiddelbar ikrafttreden av vedtak om grunnlovsendring i samsvar med de ovenstående forslag er også forslagsstillernes primære ønske. For ordens skyld understreker forslagsstillerne likevel at dette ikke vil få umiddelbare konsekvenser for den regjering som sitter på den tid da vedtaket blir truffet og kunngjort. Slike konsekvenser inntreer først når denne regjeringen av andre grunner har søkt avskjed, eller (senest) etter neste stortingsvalg.

For å gi noe større handlefrihet under saksforberedelsen i Stortinget, foreslås det imidlertid subsidiært at ikrafttreden kan utsettes til etter neste ordinære stortingsvalg. Siden det er uklart hvilke deler av det samlede forslag som vil bli vedtatt, fremmes dette forslaget i to alternativer.

1.8 Forslag

På denne bakgrunn er det fremmet følgende

forslag:

I

I Grunnloven gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd skal lyde (alternativ 1):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en

Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. Førend Embedet som Statsminister besættes, bør Kongen fra Stortingets Præsident have faaet Meddelelse om Stortingets Opfatning om, hvem der bør vælges.

§ 12 første ledd skal lyde (alternativ 2):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. Førend Embedet som Statsminister besættes, bør Stortingets Præsident have meddelt Kongen, hvem der ifølge Stortingets Opfatning bør vælges.

§ 12 første ledd skal lyde (alternativ 3):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. Førend Embedet som Statsminister besættes, bør Stortingets Præsident have meddelt Kongen, hvem der ifølge Stortinget bør vælges.

§ 12 annet ledd skal lyde:

Ægtefæller, Forældre og Børn eller to Søskende maa ei paa samme Tid have Sæde i Statsraadet.

§ 12 tredje ledd oppheves (alternativ 1).

§ 12 fjerde ledd oppheves (alternativ 2).

§ 54 annet ledd skal lyde (alternativ 1):

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting, dersom Stortinget har uttrykt Mistillid til Regjeringen, eller en Beslutning er truffet, efterat Regjeringen udtrykkelig har modsat sig den, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før vedkommende Afstemning har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt den faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil akseptere. Bestemmelserne i § 15 om Regjeringens Afsked som Følge af Mistillid faa ikke Anvendelse.

§ 54 annet ledd skal lyde (alternativ 2):

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting, som skal afløse det tidligere valgte Storting, før dettes Funktionstid er omme, dersom Stortinget har uttrykt Mistillid til Regjeringen, eller en Beslutning er truffet, efterat Regjeringen udtrykkelig har modsat sig den, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før vedkommende Afstemning har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt den faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil akseptere. Bestemmelserne i § 15 om Regjeringens Afsked som Følge af Mistillid faa ikke Anvendelse.

§ 54 tredje ledd skal lyde:

Extraordinært Valg til nyt Storting bør ogsaa udskrives, efterat Kongen har faaet Meddelelse om, at intet Forslag til ny Statsminister er blevet antaget i Stortinget inden Udløbet af den for dette gjældende Frist.

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 1):

Kongens Beslutning om at udskrive ekstraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest to Søgnedage efter Afstemningen, eller efterat Storthingspræsidentens Anmodning er given, og strax meddeles Stortinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efterat Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 2):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «to Søgnedage» erstattes av:
tre Søgnedage

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 3):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «to Søgnedage» erstattes av:
fire Søgnedage

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 4):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «to Søgnedage» erstattes av:
fem Søgnedage

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 5):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «tre Uger» erstattes av:
fire Uger

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 6):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «tre Uger» erstattes av:
fem Uger

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 7):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «ni Uger» erstattes av:
otte Uger

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde (alternativ 8):

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «ni Uger» erstattes av:
syv Uger

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 1):

Efter et extraordinært Valg skal næste ordinære Valg afholdes paa den Tid, som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led.

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 2):

Efter et extraordinært Valg skal næste ordinære Valg afholdes paa den Tid, som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led. Næste ordinære Valg efter et extraordinært Valg, som er besluttet i Overensstemmelse med Bestemmelserne i denne Paragrafs andet Led, skal dog afholdes i den anden September Maaned efter Udgangen af den Maaned, i hvilken det extraordinære Valg er afholdt, dog ikke tidligere end det, som vilde have fulgt af denne Paragrafs første Led, dersom intet extraordinært Valg var afholdt.

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 3):

Som alternativ 2, bortsett fra at ordene «den anden September Maaned» erstattes av:
den tredie September Maaned

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde (alternativ 4):

Som alternativ 2, bortsett fra at ordene «den anden September Maaned» erstattes av:
den fjerde September Maaned

§ 68 annet ledd skal lyde:

Efter et extraordinært Valg sammentræder det nyvalgte Storting dog senest to Uger efterat Valgthingene ere tilendebragte.

Nåværende § 71 skal være § 70.

Nåværende § 73 skal være § 71. Bestemmelsen skal lyde:

Stortinget udnævner en Præsident, fem Vice-Præsidenter og to Sekretærer. Storting kan ikke holdes, medmindre mindst Halvdelen af det Medlemmer ere tilstede. Dog kunne ikke Grundlovsforslag, kundgjorte saaledes, som bestemt i § 112, behandles, medmindre mindst to Trediedele af Stortingets Medlemmer ere tilstede.

Nåværende § 74 skal være § 72.

§ 73 skal lyde (alternativ 1):

Dersom ikke Statsministeren inden een Uge, efterat et nyvalgt Storting er aabnet, har meddelt Stortinget at Regjeringen vil ansøge om Afsked, skal han inden Udløbet af samme Frist anmode om Stortingets Tillid til hans Person. Afstemning afholdes senest to Søgnedage efter Anmodningens Fremsettelse. Saafremt Anmodningen ikke vinder Stortingets Bifald, forholdes videre saaledes, som bestemt i § 74.

§ 73 skal lyde (alternativ 2):

Dersom ikke Statsministeren inden een Uge, efterat et nyvalgt Storting er aabnet, har meddelt Stortinget at Regjeringen have ansøgt om Afsked, skal han inden Udløbet af samme Frist anmode om Stortingets Tillid til hans Person. Afstemning afholdes senest to Søgnedage efter Anmodningens Fremsettelse. Saafremt Anmodningen ikke vinder Stortingets Bifald, forholdes videre saaledes, som bestemt i § 74.

§ 73 skal lyde (alternativ 3):

Som alternativ 1, men slik at det i stedet for «to Søgnedage» i annet punktum skal stå:
tre Søgnedage

§ 73 skal lyde (alternativ 4):

Som alternativ 2, men slik at det i stedet for «to Søgnedage» i annet punktum skal stå:
tre Søgnedage

§ 73 skal lyde (alternativ 5):

Som alternativ 1, men slik at det i stedet for «to Søgnedage» i annet punktum skal stå:
fire Søgnedage

§ 73 skal lyde (alternativ 6):

Som alternativ 2, men slik at det i stedet for «to Søgnedage» i annet punktum skal stå:
fire Søgnedage

§ 73 skal lyde (alternativ 7):

Som alternativ 1, men slik at det i stedet for «to Søgnedage» i annet punktum skal stå:
fem Søgnedage

§ 73 skal lyde (alternativ 8):

Som alternativ 2, men slik at det i stedet for «to Søgnedage» i annet punktum skal stå:
fem Søgnedage

§ 74 første ledd skal lyde (alternativ 1):

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens og Partigruppeledernes Opfatning om, hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at utrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

§ 74 første ledd skal lyde (alternativ 2):

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens og Partigruppernes Opfatning om, hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at utrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

§ 74 første ledd skal lyde (alternativ 3):

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens Opfatning om, hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at utrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

§ 74 annet ledd skal lyde (alternativ 1):

Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest, og senest trediver Dage, efterat Regjeringen har ansøgt om Afsked, anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting.

§ 74 annet ledd skal lyde (alternativ 2):

Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting.

§ 112 første og andre punktum skal lyde (alternativ 1):

Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres, skal Forslaget derom fremsættes senest inden Udløbet af September Maaned i Aaret før et ordinært Valg og kundgjøres ved Trykken. Men først efter det paafølgende ordinære eller ekstraordinære Valg, og senest inden Udløbet af September Maaned høist to Aar derefter, tilkommer det Stortinget at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted.

§ 112 første og andre punktum skal lyde (alternativ 2):

Som alternativ 1, men slik at ordene «to Aar derefter» erstattes av:
tre Aar derefter

II

Ikrafttreden

Grunnlovsendringer vedtatt i samsvar med forslag i del I trer i kraft 1. oktober 2013.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hanne Thürmer, og fra Venstre, Ola Elvestuen, viser til at forslaget omhandler både investitur og oppløsningsrett og at det i forslaget er lagt opp slik at endringene henger sammen. Forslagsstillerne presiserer i forslaget at dersom regjeringen får rett til å oppløse Stortinget, bør det til gjengjeld innføres et krav om at et flertall av nasjonalforsamlingen stiller seg bak en nydannet regjering. Selv om det teknisk sett kan være mulig å skille de to delene av forslaget fra hverandre, vil komiteen behandle forslaget i tråd med dets intensjon om sammenkobling mellom investitur og oppløsningsrett.

Bakgrunn

Komiteen mener det er viktig at en tenker langsiktig når en vurderer konstitusjonelle endringer, og at disse ikke gjennomføres på bakgrunn av kortsiktige politisk motiverte standpunkter. Forslag om investitur og oppløsningsrett er behandlet flere ganger av ulike storting, men har ikke tidligere oppnådd tilstrekkelig flertall. Ved Stortingets siste behandling av tilsvarende forslag 31. mai 2007, fikk forslaget flertall, men ikke tilstrekkelig flertall til å endre Grunnloven, jf. Grunnloven § 112.

Komiteen viser til at Norge er et av få sammenlignbare land som ikke har noen form for investitur eller oppløsningsrett. Samtidig understreker komiteen at den praktiske betydningen av investitur og oppløsningsrett er sterkt varierende fra land til land.

Investitur

Komiteen viser til at investitur som prinsipp innebærer at parlamentets flertall aktivt må støtte opp om regjeringen eller en bestemt statsminister. Ofte omtales investitur som positiv parlamentarisme, siden det innebærer en aktiv tillitserklæring fra parlament til regjering. I Norge praktiseres det som ofte kalles negativ parlamentarisme. I det norske systemet er regjeringen avhengig av å ikke møte aktiv mistillit av parlamentet for å kunne etablere seg og fortsette som regjering.

Komiteen merker seg at det i forslaget tas til orde for en positiv parlamentarisme i den form at parlamentet må gi aktiv støtte til en bestemt statsministerkandidat, som så kan utnevnes av Kongen og deretter velge sine regjeringsmedlemmer.

Komiteen viser til at det så langt i Norges parlamentariske historie har vært få konstitusjonelle kriser som ville funnet en bedre løsning dersom en hadde hatt investitur. Fravær av investitur kan imidlertid ha bidratt til at det er blitt etablert regjeringer som ellers ikke ville hatt tilstrekkelig støtte i parlamentet til å bli innsatt ved investitur, men som likevel har fungert på en tilfredsstillende måte. Slik kan en også hevde at fraværet av investitur har styrket den parlamentariske handlefriheten og hindret utviklingen av enkelte konstitusjonelle kriser.

Komiteen viser til at innføring av investitur vil innebære at det parlamentariske grunnlaget til en regjering må være avklart. Det hindrer ikke etablering av mindretallsregjeringer, men forutsetter et avklart forhold mellom et flertall i Stortinget og det eller de partiene som sitter i regjering. En slik avklaring kan skje gjennom en felles politisk plattform eller gjennom en politisk avtale.

Komiteen viser på den annen side til viktigheten av at hvert enkelt parti står ansvarlig for den politikken de har gått til valg på eller som de aktivt støtter gjennom stortingsperioden.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at det kan skape demokratiske utfordringer dersom partier tvinges til å støtte aktivt en regjering de egentlig ikke ønsker dannelsen av, for å hindre oppløsning av det folkevalgte organ. Flertallet mener også det er grunn til å påpeke at det etter en konstitusjonell krise hvor Stortinget løses opp, i denne sammenheng fordi en ikke blir enige om en statsministerkandidat, ikke betyr at sammensetningen av Stortinget nødvendigvis vil bli endret etter et nyvalg. En kan risikere at et stortings konstitusjonelle krise blir avløst av et storting som er sammensatt slik at en fortsatt ikke vil finne en løsning.

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at mindretallsregjeringer normalt vil stå svakere rustet overfor Stortinget enn flertallsregjeringer. Det er imidlertid et spørsmål om hvor stort det problemet er både praktisk og prinsipielt. Grunnloven legger til grunn en viktig arbeidsdeling mellom storting og regjering, både gjennom Grunnloven § 3 og gjennom prerogativene. Komiteen legger også til grunn at de erfaringene en har så langt viser at Stortinget som hovedregel opptrer svært ansvarlig, også i situasjoner hvor Norge har hatt mindretallsregjeringer.

Oppløsningsrett

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Høyre, viser til at velgerne utgjør Norges øverste demokratiske organ gjennom valgtinget. Stortinget velges ved valgtinget og er det øverste demokratiske valgte organ i vårt system. Regjeringen er ikke et folkevalgt organ, men er indirekte valgt og utgjør den utøvende makt.

Flertallet registrerer at forslagsstillerne vil innføre en ordning med oppløsningsrett som innebærer at regjeringen under bestemte forutsetninger kan oppløse det øverste folkevalgte organ. Dette er en ordning som er vanlig i sammenlignbare system. Flertallet viser til at forslag om å gi regjeringen mulighet til å oppløse den folkevalgte forsamling innebærer en vesentlig forskyvning av makt til den utøvende makts fordel, og samtidig innebærer en mulighet for at regjeringen overprøver resultatet av valgtinget.

Flertallet understreker at forslagsstillerne mener oppløsningsretten kun skal anvendes under konstitusjonelle kriser. Eksempler på slike kriser er at Stortinget ikke blir enige om en statsminister til å lede den utøvende makt, at det fremmes mistillitsforslag som får flertall, eller at et kabinettsspørsmål påfører regjeringen nederlag. Det er en forutsetning for oppløsning av Stortinget at regjeringen i de to sistnevnte tilfeller har gjort Stortinget oppmerksom på at oppløsning vil bli resultatet.

Flertallet viser til at forslagsstillerne mener at oppløsningsretten skal være en sikkerhetsventil ved konstitusjonelle kriser. Flertallet viser til at Norge har lang tradisjon for å sikre at landet får en regjering selv i vanskelige parlamentariske situasjoner.

Flertallet merker seg også at et annet hovedargument for innføring av oppløsningsrett er å sikre en bedre maktbalanse mellom Stortinget og regjeringen. Forståelsen er at forslagsstillerne ønsker å styrke

regjeringens posisjon i forhold til Stortinget. Flertallet mener maktbalansen mellom storting og regjering i utgangspunktet er god, og at den reflekterer det faktum at Stortinget er landets øverste folkevalgte organ. Flertallet kan ikke se at en indirekte valgt regjering utrustet med muligheten til å avsette det folkevalgte parlamentet, vil være en styrking av demokratiet.

Komiteens medlem fra Høyre kan ikke se at det er nødvendig med en kobling mellom oppløsningsretten og investitur, og vil på dette grunnlag anbefale at forslaget ikke bifalles. Dette medlem noterer seg også at forslaget primært legger opp til at et storting valgt ved ekstraordinære valg kun vil sitte frem til neste ordinære stortingsvalg. Dette medlem er av den oppfatning at en slik ordning åpner for u hensiktsmessig korte stortingsperioder som vil kunne medføre uheldig stillstand i det politiske arbeid, hyppige valg og omfattende praktiske merkostnader. Dette medlem viser da også til Høyres merknader i Innst. S. nr. 191 (2006–2007).

3. Komiteens tilråding

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

v e d t a k :

Dokument nr. 12:14 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen, Øystein Djupedal, Hill-Marta Solberg, Olav Akselsen, Berit Brørby, Lodve Solholm, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 6. mars 2012

Anders Anundsen

leder og ordfører

