

9

Forslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112. (Opppløsningsrett)

Til Stortinget

Vi tillater oss hermed å fremsette og begrunne et grunnlovsforslag om å innføre begrenset oppløsningsrett. Forslaget fremmes i to hovedalternativer:

- 1) Adgang for Kongen til å utskrive nyvalg, etter nederlag for Regjeringen under votering i Stortinget over mistillitsforslag eller kabinettspørsmål.
- 2) Adgang for Stortinget til å oppløse seg selv og utskrive nyvalg før utløp av den ordinære valgperiode.

I. Innledning

Man kan ikke utelukke at det også i Norge kan oppstå så problemfylte parlamentariske forhold at det blir praktisk talt umulig å etablere mindretallsregjeringer med selv det nødvendige minimum av handlekraft. Samtidig synes de problemer som skal løses i årene fremover usedvanlig krevende enten det dreier seg om innenriks- eller utenrikspolitiske spørsmål. Dette gjør det hensiktsmessig på ny å fremme forslag om oppløsningsrett selv om forskjellige forslag om oppløsningsrett har vært behandlet i Stortinget en rekke ganger fra 1907 og frem til siste gang i 1992 uten å oppnå det nødvendige grunnlovsflertall. Norge er fortsatt det eneste parlamentariske demokrati i Vest-Europa uten oppløsningsrett.

Uansett politisk syn er det sikkert enighet om at skal en regjering kunne ivareta landets interesser på en forsvarlig måte, må den besitte et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen. Dersom dette minimum av autoritet ikke lenger er tilstede, kan det ha oppstått en situasjon hvor folkeviljen påny bør komme til uttrykk gjennom valg. De fremlagte forslag om oppløsningsrett innebærer således ikke at det skal bli lettere for en regjering å styre på tvers av folkeviljen, men snarere at folkeviljen skal avgjøre i en situasjon der Stortinget er lammet av splittelse eller der det har oppstått en uløselig konflikt mellom Stortinget og regjeringen.

II. Forslag om adgang for Kongen til å utskrive nyvalg før utløpet av valgperioden, etter nederlag for Regjeringen i Stortinget

Adgang for Regjeringen til å oppløse nasjonalforsamlingen og utskrive nyvalg før valgperiodens

utløp innebærer en styrkelse av Regjeringens stilling i forhold til Stortinget. Begrunnelsen for et slikt forslag ligger i en engstelse for at parlamentarismen over tid har forrykket maktbalansen så langt i nasjonalforsamlingens favør gjennom dens adgang til å skifte regjering, at det i bestemte situasjoner har oppstått et behov for å styrke Regjeringens stilling. En trussel om nyvalg fra Regjeringens side overfor Stortinget kan i hvert fall i noen tilfelle bidra til å styrke Regjeringens autoritet og motvirke at en mindretallsregjering blir styringsudyktig. Men for samtidig å forhindre at oppløsningsretten blir et maktmiddel som en regjering kan benytte etter for-godtbefinnende, inneholder de fremsatte grunnlovsforslag bestemte begrensninger i anvendelsen av dette instituttet. I motsatt fall vil en regjering kunne utskrive nyvalg på tidspunkter som er gunstig for regjeringspartiene uten at det foreligger noen tvingende parlamentarisk grunn som tilsier at nasjonalforsamlingen bør oppløses.

Samtlige alternativer tar sikte på å gi adgang til nyvalg bare dersom Regjeringen har lidd nederlag ved en votering i Stortinget, etter at det på forhånd er varslet at voteringens utfall kan avgjøre om det blir nyvalg. Som kjent er dette en mer begrenset adgang til nyvalg enn den man finner i mange andre vestlige land.

III. Adgang for Stortinget til å oppløse seg selv og utskrive nyvalg før utløp av den ordinære valgperiode

Mens oppløsningsrett på Kongens hånd generelt vil styrke Regjeringens stilling, vil nasjonalforsamlingens adgang til å oppløse seg selv ha mer situasjonsbetingede virkninger for maktforholdet mellom Regjering og nasjonalforsamling. I enkelte situasjoner kan en mindretallsregjering risikere at et flertall i Stortinget utskriver nyvalg på et ugunstig tidspunkt for Regjeringen. På den annen side vil også en mindretallsregjering kunne søke å vinne økt oppslutning om sitt syn gjennom å appellere til folket i valg. For medlemmene av en nasjonalforsamling foreligger dessuten alltid faren for at et nyvalg kan frata dem deres mandat, noe som ventelig vil være en brems på nasjonalforsamlingens lyst til utskrive nyvalg

som ledd i en alminnelig maktkamp med Regjeringen.

Hovedgrunnen til å foreslå en alternativ grunnlovsendring der Stortinget kan oppløse seg selv, er snarere å kunne ha tilgjengelig en sikkerhetsmekanisme til bruk kun i ekstreme parlamentariske situasjoner som man i dag vanskelig kan forutse. At et slikt oppløsningsinstitutt er uvanlig i forhold til de ordninger som forekommer i de vestlige parlamentariske demokratier, er ikke i seg selv et tilstrekkelig argument mot å innføre en slik adgang i Norges Grunnlov.

Under henvisning til ovenstående fremsettes følgende forslag til forandringer i Grunnloven:

Forslag A

§ 54 nye annet og tredje ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Kongen kan dog udskrive ekstraordinært Valg over hele Riget til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing før dettes ordinære Funktionstid er ude, dersom et Forslag som Regjeringen anbefaler ikke er blevet antaget i Storthinget, eller Storthinget har bifaldt et Forslag som Regjeringen har modsat sig, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt Storthinget, eller i Tilfælde dets Afdelinger, at det vil blive udskrevet ekstraordinært Valg saafremt denne Afstemning faar et Resultat som Regjeringen ikke kan akseptere. Kongens Beslutning om Udskrivning af ekstraordinært Valg maa i Tilfælde fattes senest to Dage efter Afstemningen og strax meddeles Storthinget, hvorefter Valget skal være tilendebragt ikke tidligere end 3 Uger og ikke senere end 9 Uger efterat Kongens Beslutning er meddelt Storthinget.

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den tredie September Maaned efter Udgangen af den Maaned i hvilken det ekstraordinære Valg er afholdt, dog saaledes at næste ordinære Valg efter et ekstraordinært Valg ikke skal holdes tidligere end det som vilde ha fulgt af denne Paragrafs første Led dersom intet ekstraordinært Valg var afholdt.

Andre alternativer til forslag til nye ledd til § 54:

- B. Ordene «3 Uger» erstattes med «4 Uger». «5 Uger» eller «6 Uger».
- C. Alle foran nevnte alternativer kombineres med at tallet «9» erstattes med «8», «10» eller «12».
- D. Alle foran nevnte alternativer kombineres med at siste ledd skal lyde:

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den fjerde September Maaned efter Indgangen af den Maaned i hvilken det sidste ekstraordinære Valg er afholdt.

Merknader til forslaget til tilføyelser til § 54:

Grunnen til adgangen til å utskrive nyvalg er knyttet til forkastelse av et forslag som regjeringen anbefaler, og ikke til et forslag fra Kongen, er at man må være forberedt på votering over forslag som man ikke kan rekke å drøfte i formelt statsråd før avstemningen. Et krav om statsrådsbehandling av et forslag som kan danne grunnlag for varsel om nyvalg ville kunne gjøre det vanskeligere å vise rimelig elastisitet under behandlingen i Stortinget.

Av tilsvarende grunner er det foreslått at forhåndsvarsel om muligheten for nyvalg skal gis til Stortinget av statsministeren eller dennes stedfortreder, uten at det kreves at dette skal skje etter beslutning av Kongen i statsråd. Politiske hensyn tilsier at det i alle fall vil foregå omfattende drøftelser foran en slik avgjørelse, men det vil neppe være hensiktsmessig å stille opp bestemte formkrav i den forbindelse, utover at meddelelse skal gis av regjeringens politiske leder, med det nødvendige tillegg med hensyn til stedfortreder ved unngåelig forfall som f.eks. sykdom.

Den lange avstand mellom korteste og lengste frist for nyvalg er foreslått for å gjøre det mulig å unngå et valg om sommeren som følge av regjeringens nederlag mot slutten av vårsesjonen. Men her fremsettes flere alternativer for å gi valgmuligheter.

Varigheten av funksjonstiden for et Storting som velges ekstraordinært, kan være et kontroversielt spørsmål. Svaret bør antagelig være en mellomløsning, med en viss forkortelse i forhold til den ordinære valgperiode for ikke å friste til for utstrakt bruk av ekstraordinære valg. Også på dette punkt fremsettes alternativer. Men det tas ikke opp noe forslag som innebærer at neste ordinære valg ikke kan forskyves. En slik ordning ville innebære at oppløsningsretten ville få meget begrenset verdi, idet tiden mellom det ekstraordinære valg og det derpå følgende valg ville kunne bli altfor kort til at man kan rekke å løse problemer for landet.

IV. Andre forslag i tilknytning til forannevnte forslag om tilføyelse til § 54

Alle nedennevnte forslag betraktes formelt som særskilte forslag, med den valgfrihet med hensyn til kombinasjoner som dette gir under behandlingen.

Forslag B

§ 54 første ledd skal lyde:

Valgthinget holdes i Almindelighed hvert fjerde Aar. De ordinære Valgthing skulle være tilendebragte inden September Maanedes udgang.

Merknad: Det nye her er at ordene «i Almindelighed» er tilføyet i første punktum, og at ordene «ordinære Valgthing» er innføyet i annet punktum. Derved gjøres det klart at eventuelle ekstraordinære

valg i tilfelle også kan holdes etter utløpet av september. Dette vil antagelig være tilfelle også uten en slik spesiell tilføyelse, men forslaget tas likevel med for å gi Stortinget valgfrihet også med hensyn til dette formspørsmål.

Forslag C

§ 68 nytt annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Saaframt nyt Valg besluttes i Henhold til paragraf 54, andet Led, skal Storthinget før det indstiller Forhandlingerne bestemme Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden.

Alternativ 2:

Saaframt nyt Valg besluttes i Henhold til Paragraf 54, andet Led, skal denne Beslutning tillige indeholde Kongens Bestemmelse om Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden.

Merknad: En tilføyelse av denne art synes nødvendig som ledd i et regelverk om adgang til utskrivning av nyvalg.

Det kan være grunn til å drøfte om dagen for det nyvalgte Storthings sammentreden etter et ekstraordinært valg bør fastlegges av Stortinget selv, eller om slik myndighet kan overlates til Kongen. Forslag fremmes derfor i to alternativer.

Forslag D

§ 71 første ledd skal lyde:

Storthingets Medlemmer fungere i Almindelighed som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar.

Merknad: Det nye her er innføyelse av ordene «i Almindelighed». Denne tilføyelse er muligens ikke påkrevet, men kan virke klargjørende dersom man innfører adgang til ekstraordinære valg.

Forslag E

§ 71 nytt annet ledd skal lyde:

Bliver der i Overensstemmelse med paragraf 54, andet Led, holdt ekstraordinært Valg til nyt Storthing, fungere de tidligere valgte Medlemmer af Storthinget indtil det nye Storthing er valgt.

Merknad: En slik tilføyelse er kanskje ikke helt nødvendig. Man vil antagelig uten en slik tilføyelse innfortolke den nødvendige reservasjon. Men § 71 vil da formelt stå som en for generell regel.

Forslag F

§ 112 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom nyt Valg overensstemmende med paragraf 54, andet Led, besluttes, skal Forslag om Forandring af denne Grundlov, som da maatte foreligge

uden at blive afgjort før Valget, overgaa til Behandling paa første eller andet Storthing efter Valget. Forslag som kunne settes overensstemmende med første Leds første Punktum, maa, for at kunne behandles i den paafølgende Periode, være indkommet til Storthinget og kundgjort ved Trykken senest tre Maaneder før Valgthingets Paabegyndelse, og kunne først behandles i den paafølgende Periode paa et Storthing som er adskilt fra det Storthing, hvortil Forslag indkom, med mindst eet mellemliggende Storthing.

Merknad: Det er ikke uten videre nødvendig med noen tilføyelse til § 112. Paragrafen kan anvendes som den står også for tilfelle av et ekstraordinært valg. Men uten et tillegg vil selve det demokratiske grunnprinsipp i § 112 kunne bli sterkt fraveket ved et ekstraordinært valg. Et slikt valg kan da medføre at folket ikke får den i § 112 tilmålte tid til å vurdere de fremsatte grunnlovsforslag før valget. Dessuten vil – for tilfelle man vedtar det prinsipale forslag til § 54 tredje ledd – grunnlovsendring kunne bli vedtatt på det siste Storting etter et ekstraordinært valg, og umiddelbart før et nytt valg. Dette er også i strid med det nåværende system i § 112.

Den gjengitte forslagstekst er praktisk talt identisk med formuleringen i Innst. S. nr. 94 for 1956 s. 169. Det er bare tilføydet at ordet "Forslag" gjelder grunnlovsforslag. Teksten er nok komplisert, men ikke tvetydig.

Det første punktum gjelder tidspunktet for vedtagelse av allerede fremsatte forslag. Disse forslag får en tilleggsfrist ved ekstraordinært valg. Dette punktum ivaretar det hensyn at en regjering ikke skal kunne hindre vedtagelse av tidligere fremsatte grunnlovsforslag ved å avbryte et storting gjennom sin oppløsningsrett. Dessuten sørger regelen i første punktum for at selve vedtaket treffes såvidt lang tid før neste valg at folkets mulige reaksjon skal få tid til å påvirke dette valget. Det annet punktum gjelder både tidspunktet for fremsettelse av nye forslag og tidspunktet for vedtagelse av slike forslag. Dette punktum avveier det hensyn at en regjering heller ikke skal kunne hindre gyldig fremsettelse av grunnlovsforslag mot det hensyn at folket skal få tid til vurdering før det ekstraordinære valg. Fremsettelse senest tre måneder før valget – sammen med et års betenkningstid og debatttid deretter – er vel en akseptabel kompromissløsning i så henseende.

Merknad: Det fremmes således fire alternative forslag om adgang for Stortinget til å oppløse seg selv før utløp av den ordinære valgperiode. Således vil Stortinget enten med alminnelig flertall eller med to tredjedels flertall av de avgitte stemmer kunne oppløses. Det nyvalgte storting vil enten ha funksjonstid for resten av den ordinære valgperioden eller for en ny fireårsperiode.

V. Forslag

Under henvisning til ovenstående fremsættes følgende forslag til forandringer i Grunnloven:

Forslag A

§ 54 nye annet og tredje ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Kongen kan dog udskrive ekstraordinært Valg over hele Riget til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing før dettes ordinære Funktionstid er ude, dersom et Forslag som Regjeringen anbefaler ikke er blevet antaget i Storthinget, eller Storthinget har bifaldt et Forslag som Regjeringen har modsat sig, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt Storthinget, eller i Tilfælde dets Afdelinger, at det vil blive udskrevet ekstraordinært Valg saafremt denne Afstemning faar et Resultat som Regjeringen ikke kan akseptere. Kongens Beslutning om Udskrivning af ekstraordinært Valg maa i Tilfælde fattes senest to Dage efter Afstemningen og strax meddeles Storthinget, hvorefter Valget skal være tilendebragt ikke tidligere end 3 Uger og ikke senere end 9 Uger efterat Kongens Beslutning er meddelt Storthinget.

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den tredie September Maaned efter Udgangen af den Maaned i hvilken det ekstraordinære Valg er afholdt, dog saaledes at næste ordinære Valg efter et ekstraordinært Valg ikke skal holdes tidligere end det som vilde ha fulgt af denne Paragrafs første Led dersom intet ekstraordinært Valg var afholdt.

Alternativ 2:

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «3 Uger» erstattes med «4 Uger».

Alternativ 3:

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «3 Uger» erstattes med «5 Uger».

Alternativ 4:

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «3 Uger» erstattes med «6 Uger».

Alternativ 5:

Som alternativ 1, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «8».

Alternativ 6:

Som alternativ 2, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «8».

Alternativ 7:

Som alternativ 3, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «8».

Alternativ 8:

Som alternativ 4, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «8».

Alternativ 9:

Som alternativ 1, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «10».

Alternativ 10:

Som alternativ 2, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «10».

Alternativ 11:

Som alternativ 3, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «10».

Alternativ 12:

Som alternativ 4, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «10».

Alternativ 13:

Som alternativ 1, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «12».

Alternativ 14:

Som alternativ 2, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «12».

Alternativ 15:

Som alternativ 3, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «12».

Alternativ 16:

Som alternativ 4, bortsett fra at tallet «9» erstattes med «12».

Alternativer 17 til 32:

Som henholdsvis alternativene 1 til 16, bortsett fra at tredje ledd skal lyde:

Efter ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den fjerde September Maaned efter Udgangen af den Maaned i hvilken det sidste ekstraordinære Valg er afholdt.

Forslag B

§ 54 første ledd skal lyde:

Valgthingene holdes i Almindelighed hvert fjerde Aar. De ordinære Valgthing skulle være tilendebragte inden September Maanedes Udgang.

Forslag C

§ 68 nytt annet ledd skal lyde:

Alternativ 1:

Saaftremt nyt Valg besluttes i Henhold til paragraf 54, andet Led, skal Storthinget før det indstiller Forhandlingerne bestemme Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden.

Alternativ 2:

Saaftremt nyt Valg besluttes i Henhold til paragraf 54, andet Led, skal denne Beslutning tillige indeholde Kongens Bestemmelse om Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden.

Forslag D

§ 71 første ledd skal lyde:

Storthingets Medlemmer fungere i Almindelighed som saadanne i fire paa hindanden følgende Aar.

Forslag E

§ 71 nytt annet ledd skal lyde:

Bliver der i Overensstemmelse med paragraf 54, andet Led, holdt ekstraordinært Valg til nyt Storthing, fungere de tidligere valgte Medlemmer af Storthinget indtil det nye Storthing er valgt.

Forslag F

§ 112 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom nyt Valg overensstemmende med paragraf 54, andet Led, besluttes, skal Forslag om Forandring af denne Grundlov; som da maatte foreligge uden at blive afgjort før Valget, overgaa til Behandling paa første eller andet Storthing efter Valget. Forslag som kunne fremsættes overensstemmede med første Leds første Punktum, maa, for at kunne behandles i den paafølgende Periode, være indkommet til Storthinget og kundgjort ved Trykken senest tre Maaneder før Valgthingets Paabegyndelse, og kunne først behandles i den paafølgende Periode paa et Storthing som er adskilt fra det Storthing, hvortil Forslaget indkom, med mindst eet mellemliggende Storthing.

Forslag G

Alternativ 1:

Som forslag A, alternativ 1, bortsett fra at § 54 nytt annet ledd erstattes med følgende nye annet ledd:

Storthinget kan dog til enhver Tid med et Flertal af sine Medlemmer beslutte, at der skal holdes ekstraordinært Valg over hele Riget til nyt Storthing, som skal afløse det tidligere valgte Storthing før dettes ordinære Funktionstid er ude. Beslutningen skal indeholde Bestemmelse om Tiden for Afholdelse af Valget, som skal være tilendebragt ikke tidligere end

3 Uger og ikke senere end 9 Uger efterat Beslutningen er tagen.

Alternativer 2 til 32:

Som forslag A, henholdsvis alternativene 2 til 32; likevel slik at «alternativ 1» betyr alternativ 1 under forslag G osv.

Alternativ 33:

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene «et Flertal af sine Medlemmer» erstattes med «to Trediedele af de afgivne Stemmer».

Alternativer 34 til 64:

Som alternativene 2 til 32, med den endring at «alternativ 1» erstattes med «alternativ 33» osv.

Forslag H

Alternativ 1:

Som forslag A, alternativ 1, annet ledd, med tilføyelse av forslag G, alternativ 1, slik at annet og tredje ledd i forslag G, alternativ 1 blir henholdsvis tredje og fjerde ledd i § 54.

Alternativer 2 til 32:

Som forslag A, henholdsvis alternativene 2 til 32, likevel slik at «alternativ 1» betyr alternativ 1 under forslag H osv. I alternativene 17 til 32 gjøres den endring at de i stedet for tredje ledd gjelder fjerde ledd.

Alternativ 33:

Som alternativ 1, med den endring at «forslag G, alternativ 1» erstattes med «forslag G, alternativ 33».

Alternativer 34 til 64:

Som alternativene 2 til 32, med den endring at «alternativ 1» erstattes med «alternativ 33» osv.

Forslag I

Som forslagene C, E og F, med den endring at ordene «§ 54, andet Led» erstattes med «§ 54, andet eller tredje Led».

Oslo, den 25. september 2000

Per-Kristian Foss

Inge Lønning

Referert i Stortingets møte 28. september 2000.
«Forslaget blir under presidentens ansvar å bekjentgjøre ved trykken for å komme til avgjørelse på første, annet eller tredje Storting etter neste valg.»

Kirsti Kolle Grøndahl
president

Signe Øye
sekretær