

Innst. S. nr. 285

(2000-2001)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

Til Stortinget.

I denne innstilling fremmer Stortingets presidentskap forslag om endringer i Stortingets forretningsorden (forkortet FO) på følgende områder:

- A. Innbringelse for Stortinget av saker fra den utvidede utenrikskomité.
- B. Tidspunkt for offentliggjøring av komitéinnstillinger.
- C. Grunnlovsforslag - fremsettelse i møte og separat trykking.
- D. Behandling av private forslag.
- E. Avstemningsmåten ved valg, særlig av presidenter og visepresidenter.
- F. Fristen for innlevering av spørsmål til ordinær spørretime.
- G. Andre endringer.

Endringene foreslås satt i kraft 1. oktober 2001.

A. Innbringelse for Stortinget av saker fra den utvidede utenrikskomité

§ 13 siste ledd i FO bestemmer:

"Saker som er behandlet eller brakt fram i den utvidede utenrikskomité, skal legges fram for Stortinget i møte, når minst 4 medlemmer krever det. Om slikt møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, avgjør Stortinget i møte for lukkede dører."

I praksis har det flere ganger blitt reist tvil om forståelsen av denne bestemmelsen, og den lar flere spørsmål stå åpne når det gjelder behandlingen i plenum. Presidentskapet har også funnet grunn til å overveie innholdet i de eksisterende regler.

Hvor mange medlemmer bør kunne kreve innbringelse for Stortinget?

Etter bestemmelsen er det nok at 4 medlemmer av den utvidede utenrikskomité krever at en sak legges fram for Stortinget. Denne komité har i inneværende periode 27 medlemmer. 4 av 27 tilsvarer 14,8 prosent.

Allerede da det første gang ble gitt regler i FO om den utvidede komité's forløper i 1922, ble det bestemt at 4 medlemmer kunne kreve at en sak forelegges Stortinget, men den gang hadde komiteen bare 18 medlemmer. 4 av 18 tilsvarer 22,2 prosent, mens 22,2 prosent av 27 er 5,99.

EØS-utvalget består av utenrikskomiteen og den norske delegasjon til parlamentarikerkomiteen for EØS. Stortinget vedtok i 1994 bestemmelsen i § 13 a fjerde ledd om at saker som er brakt fram i EØS-utvalget, skal legges fram for Stortinget i møte "når utenrikskomiteen krever det"; dvs. komiteens flertall. Et forslag om at minst 4 medlemmer av utenrikskomiteen kan kreve fremleggelse for Stortinget, ble forkastet.

På denne bakgrunn fremmer Presidentskapet forslag om at det minste antall medlemmer som kan kreve en sak innbrakt for Stortinget fra den utvidede utenrikskomité, økes fra minst 4 til minst 6.

Må et krav om innbringelse for Stortinget fremsettes i møte i den utvidede utenrikskomité?

I et tilfelle i 1984 ble det akseptert at et krav om fremleggelse for Stortinget ble fremmet av fire medlemmer av den utvidede utenrikskomité i brev til Stortinget datert tre dager etter møtet i komiteen. Kravet ble altså ikke fremsatt overfor komiteen. (Saken gjaldt Norges stemmegivning i FN over et "frys-forslag".) Senere har kravet om fremleggelse for Stortinget blitt fremsatt i det komitémøtet hvor saken ble behandlet.

En gjennomgåelse av forarbeidene til bestemmelsen (som kom inn i FO i 1922) viser at det trolig var forutsetningen at en begjæring om behandling i Stortinget måtte settes fram i komitémøtet, og at det i et slikt tilfelle var komiteen som pliktet å ta skritt til å få saken brakt inn for Stortinget. Etter Presidentskapets oppfatning er dette standpunkt også reelt sett det beste. Gode grunner taler for at det allerede under komitémøtet blir kjent at saken vil bli fremlagt for Stortinget. Særlig for regjeringens medlemmer vil det ofte være viktig at de straks får vite at dette vil skje, for at de kan

unngå å innrette seg etter resultatet av behandlingen i komiteen. De andre komitémedlemmene og de møtende regjeringsmedlemmene bør også få anledning til å komme med sine synspunkter i komiteen på spørsmålet om stortingsbehandling av saken, for at de medlemmer som ønsker stortingsbehandling, kan bli gjort kjent med grunner som eventuelt taler mot dette.

Dersom man skulle akseptere at krav om innbringelse kan fremsettes etter møtet, oppstår spørsmålet om hvor lenge medlemmene kan vente med å gjøre dette. Det fins ikke noe grunnlag for å håndheve en bestemt frist, på den annen side vil det være vanskelig å godta at krav fremsettes lang tid etter møtet.

Ordlyden i § 13 siste ledd ("Saker som er behandlet eller brakt fram i den utvidede utenrikskomité") trekker i retning av den forståelse at medlemmer kan vente med å fremsette krav om innbringelse inntil saken "er behandlet" i komiteen. Imidlertid får bestemmelsen - etter Presidentskapets oppfatning - en fornuftig mening også om den forstås slik at stortingsbehandling alltid må kreves i samme komitémøte, men at medlemmene kan vente med å fremsette kravet inntil saken er ferdig behandlet.

Dersom det først etter at komitémøtet er slutt, blir aktuelt for noen av komitémedlemmene å reise en sak fra komitémøtet i Stortinget, kan behovet for dette et stykke på vei ivaretas ved at de som enkeltrepresentanter kan stille spørsmål/interpellasjon eller innlevere privat forslag. Derfor skulle det ikke være betenkelig å begrense rekkevidden av § 13 siste ledd slik som omtalt.

Presidentskapet foreslår på denne bakgrunn at det blir presisert i FO at krav om innbringelse for Stortinget må fremsettes i et komitémøte hvor saken behandles. Det foreslås også presisert at kravet må referere seg til en sak som står på dagsordenen for møtet. Dette innebærer at saker som tas opp under "Eventuelt", først kan kreves innbrakt når og dersom de blir ført opp på det ordinære møtekartet for et senere møte i komiteen. Videre foreslås bestemt at komiteen skal prøve om vilkårene for innbringelse foreligger og tilskrive Stortinget v/Presidentskapet om innbringelsen.

Hvor snart skal saken behandles i Stortinget? Hvordan skal man forholde seg når Stortinget ikke er samlet når saken kreves fremlagt for Stortinget?

Den 28. august 1990 behandlet komiteen en sak (Irak/Kuwait-konflikten) som ble innbrakt for Stortinget. Ved avslutningen av Stortingets vårsesjon samme år var det bekjentgjort at forhandlingene i Stortinget skulle gjenopptas 24. september 1990. Presidentskapet besluttet at saken skulle behandles i Stortinget denne dag. Et mindretall i Presidentskapet ønsket Stortinget innkalt til møte om saken allerede den 31. august. Deretter ble samme sak behandlet i nytt møte i komiteen den 14. september.

Den 12. oktober 1990 behandlet komiteen en sak (om EØS-forhandlingene) som ble innbrakt for Stor-

tinget. De som hadde innbrakt saken, ba om behandling i Stortinget senest den 16. oktober, fordi saken ellers ville bli uaktuell, etter deres mening. Saken ble imidlertid først behandlet i Stortinget den 25. oktober.

Presidentskapet uttalte seg om disse spørsmålene i Innst. S. nr. 145 (1991-92), som gjaldt endringer i FO:

"Presidentskapet viser til f.o. § 24, hvorefter det er Presidentskapet som fastsetter når Stortinget og avdelingene skal møte. Når det spesielt gjelder tidsrommet om sommeren når Stortinget ikke er samlet, vises til f.o. § 33 annet ledd, hvorefter Presidentskapet kan bestemme at Stortingets forhandlinger skal gjenopptas før Stortinget ordinært trer sammen første hverdag i oktober. Presidentskapet finner det klart at fremsettelse av et krav etter f.o. § 13 siste ledd ikke medfører rett for noen annen enn Presidentskapet til å beslutte tidspunktet for behandlingen i Stortinget.

Presidentskapet viser til at når medlemmer av komiteen benytter sin rett etter § 13 siste ledd, tilsier intensjonen med bestemmelsen at saken føres opp til behandling i Stortinget så raskt som praktisk mulig, og i alle fall innen rimelig tid i forhold til sakens art, Stortingets fastlagte møteprogram, forretningsordenens regler om frist for innkalling til møte og forholdene for øvrig. Regelen gir et mindretall i komiteen en ubetinget rett til stortingsbehandling, men det er Presidentskapet som innen rammer som nevnt har myndighet til å beslutte når slik behandling skal finne sted."

Presidentskapet anser det ikke nødvendig eller hensiktsmessig med regelfesting av de retningslinjer som fremgår av ovenstående sitat.

Skal komiteens behandling av saken straks avbrytes når det er fremsatt lovlig krav om fremleggelse for Stortinget? Kan komiteen fortsette behandlingen av saken i et nytt møte for Stortinget har behandlet saken?

I et tilfelle i august-september 1990 som er omtalt ovenfor, ble en sak som var innbrakt for Stortinget (Irak/Kuwait-konflikten), behandlet i et nytt møte i komiteen før saken var behandlet i Stortinget.

Presidentskapet uttalte seg også om disse spørsmålene i Innst. S. nr. 145 (1991-1992):

"Presidentskapets flertall - alle unntatt Røsjorde - kan ikke se at det følger av f.o. at fremsettelse av et krav etter f.o. § 13 siste ledd nødvendiggjør umiddelbar avbrytelse av sakens videre behandling i komiteen, eller at videre komitébehandling av saken avskjæres. Flertallet kan heller ikke se tungtveiende grunner som tilsier dette. I visse situasjoner kunne en slik følge tvert imot medføre at komiteen ble ute av stand til å utøve de oppgaver den er tillagt i forretningsordenen.

Når Stortinget er samlet, vil behandling i plenum normalt kunne skje så raskt at det etter flertallets mening ikke kan sies å være noe sterkt behov for en regel som hindrer fortsatt komitébehandling av samme sak. I tilfelle hvor nye omstendigheter gjør det sterkt ønskelig eller nødvendig med nytt møte om saken i komiteen før det har vært mulig å behandle saken i Stortinget, vil det etter flertallets mening kunne være lite heldig med en regel som gir et lite mindretall i komiteen en slik rett.

Når Stortinget ikke er samlet, har den utvidede utenrikskomité en spesielt viktig funksjon, idet det i en slik situasjon kan være en relativt omstendelig og tidkre-

vende prosess å sammenkalle Stortinget til møte. Særlig når Stortinget ikke er samlet, vil det etter flertallets mening være lite heldig om et krav etter f.o. § 13 siste ledd skulle kunne avskjære muligheten for fortsatt behandling av en sak i komiteen inntil saken har vært behandlet i Stortinget.

Presidentskapets medlem Røsjorde viser til adgangen for et mindretall til å føre en sak over til Stortinget etter § 13. Dersom et slikt krav fremsettes, er dette medlem av den mening at kravet bør utløse at den videre debatt overføres til Stortinget på vanlig måte så raskt som mulig. Det må være svært tungtveiende grunner for ikke å følge en slik praksis, særlig når Stortinget er samlet. Dette medlem vil understreke at hensikten med formuleringen i § 13 på dette området må være at en snarest ønsker å føre saken over til plenumsbehandling i Stortinget."

Etter Presidentskapets mening er det et behov for å klargjøre FO på dette punkt. Det foreslås uttrykkelig fastslått at komiteen med vanlig flertall kan bestemme at saken skal undergis fortsatt behandling i komiteen, selv om det er fremsatt lovlig krav om innbringelse av saken for Stortinget. Dette gjelder både fortsatt behandling i samme komitémøte og i et senere komitémøte. Premissene for dette forslaget fremgår av sitatet ovenfor fra Innst. S. nr. 145 (1991-1992).

I hvilken stilling står referatet fra forhandlingene i komiteen i forhold til behandlingen av saken i Stortinget?

Det tas stenografisk referat av forhandlingene i den utvidede utenrikskomité. Det kan reises spørsmål om referatet av behandlingen i komiteen av en sak som er innbrakt for Stortinget, bør omdeles til stortingsrepresentantene før behandlingen i Stortinget. Så vidt vites har dette aldri skjedd. Slik omdeling ville også by på praktiske vanskeligheter, fordi det i gjennomsnitt går i overkant av tre uker fra et møte i komiteen til referatet fra møtet er renskrevet. Under ferier kan det gå enda lengre tid.

Ifølge FO § 13 sjette ledd skal forhandlingene i den utvidede utenrikskomité holdes hemmelige, hvis intet annet uttrykkelig bestemmes. Det er komiteen selv som kan bestemme noe annet. At forhandlingene skal holdes hemmelige, må bety at alle tilstedeværende har taushetsplikt om dem, og at referatet av forhandlingene ikke kan omdeles til andre - i begge tilfelle hvis ikke komiteen beslutter noe annet.

I de senere år har behandlingen i Stortinget av en innbrakt sak alltid blitt innledet med en redegjørelse om saken av et medlem av regjeringen. Etter Presidentskapets oppfatning er det vanskelig å tenke seg på hvilket annet grunnlag behandlingen i plenum kan skje, når referatet fra komiteen ikke blir omdelt. Presidentskapet foreslår derfor at det blir tilføyd i FO en bestemmelse om at behandlingen i Stortinget skal innledes med en slik redegjørelse.

Ifølge § 13 siste ledd skal Stortinget i lukket møte bestemme om behandlingen av saken skal foregå for åpne eller lukkede dører. Behandling for åpne dører har vært det vanlige.

Presidentskapet trekker den slutning av gjeldende regler at når en sak fra den utvidede utenrikskomité blir innbrakt for Stortinget, kan referat av forhandlingene i komiteen ikke omdeles til stortingsrepresentantene uten at komiteen selv har bestemt dette. Det kan være grunn til å understreke at komiteen bør være tilbakeholden med å treffe slik beslutning. Det skulle heller ikke være behov for slik omdeling når behandlingen i Stortinget innledes med en redegjørelse av et medlem av regjeringen.

Behandlingen i Stortingets plenum.

Det er den samme sak som er behandlet eller brakt fram i den utvidede utenrikskomité, som etter krav fra komitémedlemmer skal "legges fram for Stortinget i møte". Hensikten med behandlingen i komiteen er "å drøfte med regjeringen viktige utenrikspolitiske, handelspolitiske og sikkerhetspolitiske spørsmål. Sådan drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes" (§ 13 første ledd), det vil si før regjeringen fatter slike beslutninger. Da plenums behandling må sees som en fortsettelse av komiteens behandling, kan formålet med behandlingen i plenum i utgangspunktet sies være det samme som i komiteen, nemlig å drøfte saken med regjeringen før denne fatter beslutning.

En konsekvens av dette er at Stortinget må behandle saken ved å debattere den i plenum. Stortinget kan ikke ha anledning til f. eks. å sende saken til komité, med henblikk på at komitéinnstillingen skal debatteres i plenum. Reglene i FO § 28 tredje ledd om behandlingsmåten for "nye saker" kan derfor ikke gjelde. Også praktiske hensyn trekker i denne retning: I en stor del av de saker som kan bli innbrakt for Stortinget, haster det å bringe plenums behandling til en avslutning. Komitébehandling vil medføre forsinkelse.

I alle tilfellene fra de senere år har behandlingen i Stortinget, som nevnt, blitt innledet med en redegjørelse av et medlem av regjeringen. En redegjørelse som gis ved innledningen av en slik debatt, er ikke en slik redegjørelse som det er regler om i FO § 34 a. Bestemmelsen i § 34 a om debatt som følger umiddelbart etter en redegjørelse av et medlem av regjeringen, gjelder dermed heller ikke når en sak er innbrakt etter § 13 siste ledd.

Noe av begrunnelsen for adgangen til å innbringe en sak for Stortingets plenum er at saken skal kunne undergis en bredere debatt enn det som er mulig i komiteen, med deltakelse av flere stortingsrepresentanter, og med mulighet for fremsettelse av forslag og votering. Med dette utgangspunkt bør det i plenum - etter Presidentskapets oppfatning - i alminnelighet åpnes for en bredere debatt enn med en taler fra hver gruppe.

Når regjeringen innhenter råd fra den utvidede utenrikskomité om hva regjeringen bør gjøre i en sak hvor den selv har myndighet til å treffe beslutning, er formålet med komitébehandlingen bl.a. å klargjøre for regjeringen om det er flertall for det standpunkt som regjeringen går inn for. "Flertall" betyr i denne forbin-

delse flertall i Stortinget. Ved avslutningen av drøftingen av en sak i komiteen trekker regjeringsmedlemmet en konklusjon med hensyn til om det høres ut til å være flertall i plenum for regjeringens standpunkt. Som følge av dette blir det i praksis ikke votert i den utvidede utenrikskomité, og ikke fremsatt forslag med sikte på votering der.

FO må forstås slik at det er adgang til å fremsette forslag under Stortingets behandling av alle saker, hvis ikke FO bestemmer det motsatte. FO har ingen bestemmelse som forbyr fremsetting av forslag under stortingsbehandling etter § 13 siste ledd, og i praksis har det skjedd i flere slike tilfelle at det er fremsatt forslag og votert over dem.

Etter Presidentskapets oppfatning bør det fortsatt være anledning til å fremsette forslag under behandlingen i plenum av en sak innbrakt etter § 13 siste ledd, og det bør voteres over slike forslag. Det bør ikke være adgang til å sende forslag til komité. Det bør imidlertid være adgang til å utsette hele eller deler av debatten med eventuell votering til et senere møte.

Som nevnt ovenfor, foreslår Presidentskapet tatt inn en bestemmelse i FO om at sakens behandling i plenum skal innledes med en redegjørelse av et medlem av regjeringen. Dette gjelder realitetsbehandlingen av saken, ikke den formelle behandlingen i lukket møte som må gå forut for eventuell behandling i åpent møte. Det foreslås fastsatt at debatten skal holdes enten umiddelbart etter redegjørelsen eller i et senere møte, etter Stortingets avgjørelse. Det skal fortsatt være adgang til å fremsette forslag under debatten, men det presiseres i FO at forslag ikke kan sendes til komité. Når det gjelder avviklingen av debatten, legges de gjeldende regler i FO §§ 35 flg. til grunn.

I § 13 a fjerde ledd, som handler om fremleggelse for Stortinget av saker fra EØS-utvalget, foreslås tilføyd at fremleggelse må kreves i et møte i utvalget hvor saken står på dagsordenen, og at de øvrige bestemmelser i § 13 syvende ledd gjelder tilsvarende.

B. Tidspunkt for offentliggjøring av komitéinnstillinger

FO § 18 siste ledd lyder slik: "Det er ikke tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er levert til Stortingets kontor, hvis ikke komiteen bestemmer noe annet."

Denne bestemmelsen ble opprinnelig vedtatt av Stortinget den 13. januar 1927 (som § 17 siste ledd i FO). Reglementskomiteen uttalte følgende om den i Innst. S. nr. 1 (1927) s. 5:

"Da der har hersket adskillig misnøje med, at der tilflyter pressen meddelelser, tildels nokså misvisende, om komitebehandlingen, før innstilling er avgitt i komiteene, har komiteen foreslått en bestemmelse i denne paragraf om, at innstillingene først tillates offentliggjort, når de er avlevert til Stortingets kontor, medmindre anderledes av komiteen bestemmes. Bestemmelsen omfatter selvsagt også fraksjonsuttalelser og fraksjonsforslag."

I boken "Om Stortingets arbeidsordning" av Guttorm Hansen og Erik Mo er bestemmelsen kommentert slik (s. 47-48):

"Det anses fastslått ved sedvanerett at komitemøtene er lukket for offentligheten. Som det uttrykkelig fremgår, kan komiteen allikevel bestemme at en innstilling kan offentliggjøres før den formelt er avgitt.

Det er også en uskreven regel at det ikke er adgang til å gjengi noe fra forhandlingene i komiteen.

Det finnes ikke sanksjoner overfor brudd på disse regler."

Når komité A skal forelegge et utkast til innstilling til uttalelse for komité B før innstillingen blir avgitt, er det reist spørsmål om komité A kan vedta å offentliggjøre sitt utkast til innstilling.

FO § 18 siste ledd kan gi rom for tolkingstvil. Det komiteen kan bestemme, er etter ordlyden å offentliggjøre en innstilling før den er levert til Stortingets kontor. Et utkast til innstilling kan vanskelig sies å være en innstilling i denne forstand. Det har neppe skjedd at et utkast til innstilling er blitt "offentliggjort". Imidlertid har denne forståelsen av FO ikke i praksis blitt ansett for å innebære noe forbud mot at de komitéfraksjoner som måtte ønske det, gir offentlig uttrykk for sine standpunkter før endelig innstilling er avgitt.

Etter Presidentskapets oppfatning har denne forståelsen av FO § 18 siste ledd også de beste grunner for seg, når man legger til grunn at komitéforhandlingene ikke skal være offentlige. Når det gjelder et utkast til innstilling som komité A skal forelegge komité B til uttalelse, fremgår det av forarbeidene til bestemmelsen i § 15 tredje ledd at meningen var å gi komité A mulighet til å revurdere sine standpunkter på grunnlag av uttalelsen fra komité B, altså å gi komité B mulighet for å innvirke på komité A's standpunkt. Om ikke komiteens standpunkt blir endret, kan det hende at dens premisser blir endret eller at et mindretalls standpunkt eller premisser blir endret. Under henvisning til dette er det gode grunner til at et utkast til innstilling ikke offentliggjøres. Enda sterkere grunner taler etter Presidentskapets oppfatning mot en adgang til å offentliggjøre et utkast til innstilling som ikke skal forelegges en annen komité.

Vanligvis blir en innstilling levert til Stortingets kontor straks komiteen har avgitt den, og i så fall er det ikke plass for noen offentliggjøring av innstillingen før den er levert. Av og til går det kanskje - av praktiske grunner - litt tid fra avgivelsen til leveringen, og i slike tilfelle kan et vedtak om at innstillingen skal offentliggjøres før den er levert, ha en viss praktisk betydning. Det er mulig at det i 1927 var vanligere at det gikk noe tid mellom avgivelsen og leveringen. Med den forståelse av FO § 18 siste ledd som det er redegjort for ovenfor, har komiteenes adgang til å bestemme "noe annet" liten praktisk betydning nå for tiden.

Presidentskapet ser at det er et behov for å klargjøre § 18 siste ledd. En presisering bør etter P r e s i -

dentskapets mening i hovedsak skje ved å sløyfe regelen om at komiteen kan bestemme noe om offentliggjøring. I stedet foreslås at bestemmelsen skal lyde slik:

"Det er ikke tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er endelig avgitt. En avgitt innstilling leveres snarest mulig til Stortingets administrasjon."

I henhold til denne formuleringen kan en innstilling offentliggjøres når den er endelig avgitt, selv om den ennå ikke er levert til Stortingets administrasjon. Men slik levering skal altså skje snarest mulig. Hensikten med å ta med ordet "endelig" foran "avgitt", er å gjøre bestemmelsen så klar som mulig sett i forhold til problemstillingene med hensyn til "foreløpig innstilling" eller "midlertidig innstilling" samt sontringen som undertiden benyttes mellom "reell" og "formell" avgivelse.

C. Grunnlovsforslag - Fremsettelse i møte og separat trykking

Private forslag skal fremsettes muntlig i møte, jf. FO § 28 første ledd, og de skal snarest mangfoldiggjøres og omdeles til representantene, jf. FO § 29 første ledd. Som kjent blir de trykt fortløpende i Dok. nr. 8-serien. Dessuten blir alle slike forslag trykt samlet i et Dok. nr. 8 hvert år. Disse bestemmelsene om private forslag gjelder ikke for grunnlovsforslag fremsatt av stortingsrepresentanter. Slike grunnlovsforslag har ikke blitt fremsatt muntlig i stortingsmøte, og de har ikke blitt mangfoldiggjort og omdelt separat. De har bare blitt trykt samlet i Dok. nr. 12 når det tredje Storting i valgperioden er over.

Bakgrunnen for reglene i FO om at private forslag skal fremsettes muntlig i møte og snarest mangfoldiggjøres, er prinsippet om at det så langt som mulig bør gjelde de samme regler for forslag fra stortingsrepresentantene som for forslag fra regjeringen, fordi forslagene må sees som likeverdige, konstitusjonelt sett. Dette prinsippet har hittil ikke fått gjennomslag for grunnlovsforslag. Dersom regjeringen fremmer et grunnlovsforslag, skjer det ved en St. prp. I så fall blir forslaget mangfoldiggjort straks det er fremmet i statsråd, og fremsatt muntlig i Stortinget, på samme måte som andre proposisjoner. Grunnlovsforslag fra stortingsrepresentanter er nå den eneste type selvstendige forslag som ikke blir fremsatt muntlig i møte og ikke trykt separat.

Det følger av Grunnloven § 112 at grunnlovsforslag først kan behandles av Stortinget etter valget, og de kan derfor heller ikke sendes til komité før dette tidspunkt.

Dok. 8-forslag blir ansett som offentlige når de er blitt fremsatt muntlig. Grunnlovsforslag fra stortingsrepresentanter er blitt ansett som offentlige først når de er trykt samlet i Dok. nr. 12. Det har av og til blitt reist spørsmål om å få utlevert kopi av innleverte grunnlovsforslag før Dok. nr. 12 er trykt. I slike tilfelle er det vanligvis blitt henvist til forslagsstilleren.

Det kan gå lang tid fra innleveringen til dette dokumentet er trykt, selv om de fleste grunnlovsforslag er blitt innlevert på slutten av det tredje Storting i perioden. Etter Presidentskapets oppfatning tilsier gode grunner at grunnlovsforslag blir offentlig tilgjengelige før de er trykt samlet i Dok. nr. 12.

Reglene om dokumentoffentlighet for Stortinget, som ble vedtatt av Stortinget 14. juni 2000, gjelder ikke for "dokumenter som tas inn i de trykte Stortingsforhandlingene" (§ 2 annet ledd). Dermed vil de ikke gjelde for grunnlovsforslag.

I Grunnloven § 112 første ledd heter det om grunnlovsforslag bl. a.: "... skal Forslaget derom fremsættes paa første, andet eller tredje Storting efter nyt Valg og kundgjøres ved Trykken". Denne ordlyden synes å tale for at grunnlovsforslag fremsettes muntlig i stortingsmøte.

Et grunnlovsforslag kan ikke trekkes tilbake etter at Stortinget har vedtatt at det skal trykkes og kunngjøres, jf. FO § 31 siste ledd. Vedtak om dette gjøres når forslaget blir referert. Det vanlige har vært at grunnlovsforslag blir referert etter hvert som de blir innlevert, når Stortinget er samlet. Dersom grunnlovsforslagene skal fremsettes muntlig, bør de refereres i Stortinget kort tid deretter. En slik endring av praksis vil ikke innebære noen prinsipiell endring med hensyn til muligheten for å trekke forslag tilbake.

Presidentskapet finner at grunnlovsforslag fra representantene bør fremsettes muntlig i stortingsmøte så snart som mulig etter at de er innlevert. Ved muntlig fremsettelse i åpent møte blir eksistensen av forslaget offentlig kjent. Som en naturlig følge av dette bør forslaget bli offentlig tilgjengelig i skriftlig form straks det er muntlig fremsatt. Et slikt standpunkt vil ikke være i strid med grunnlovsbestemmelsen om at forslagene skal "kundgjøres ved Trykken".

Om sommeren kan det gå forholdsvis lang tid fra et forslag blir innlevert til det kan fremsettes muntlig i stortingsmøte. Presidentskapet finner likevel ikke grunn til å gå inn for at grunnlovsforslag blir offentlige hos administrasjonen allerede fra innleveringen. Som vilkår for offentlighet bør kreves den formalitet som fremsettelse i møte innebærer.

Videre foreslår Presidentskapet at grunnlovsforslagene fra stortingsrepresentantene blir trykt separat etter hvert som de blir fremsatt og referert, foruten at de blir trykt i et samledokument. Begrunnelsen for separat trykking er både av prinsipiell og praktisk art: Grunnlovsforslag må sees som en enda viktigere type forslag enn Dok. 8-forslag, og de sistnevnte blir trykt separat. Hvis grunnlovsforslagene skal bli offentlige ved fremsettelsen, og de ikke blir trykt separat, vil det måtte utleveres kopi av dem før samledokumentet blir trykt, og de bør omdeles separat til representantene. Imidlertid har en del av de innleverte forslagene en form som gjør dem lite egnet til å utleveres og omdeles i kopi.

Grunnlovsforslagene bør trykkes separat i en Dok. nr. 12-serie, som Dok. nr. 12:1, 12:2 osv. Nummereringen bør være gjennomgående for hele treårsperioden.

Presidentskapet foreslår at bestemmelser om muntlig fremsettelse og separat trykking av grunnlovsforslag fra stortingsrepresentanter tas inn i FO henholdsvis § 28 første ledd og § 29 første ledd.

D. Behandling av private forslag

Presidentskapet har drøftet gjeldende regler og praksis for behandling av private forslag (Dok. nr. 8-forslag). Bakgrunnen for overveielene har vært det faktum at det brukes forholdsvis betydelige ressurser til arbeidet med slike forslag, både i stortingskomiteene og i departementene, når de sistnevnte utreder eller uttaler seg om forslag. Denne ressursbruken bør sees i sammenheng med at få private forslag blir bifalt, og at det i en del tilfelle er sannsynlig allerede når forslaget blir fremsatt at det ikke vil bli bifalt.

FO § 28 tredje ledd bestemmer hvilke valgmuligheter med hensyn til behandlingsmåte vedkommende ting har når "nye saker, herunder forslag" blir referert. Oversendelse til komité etter bokstav b er her bare en av mulighetene, men som kjent skjer dette i praksis alltid med nye saker fra regjeringen, og med de aller fleste private forslag. Etter bokstav d kan en ny sak imidlertid tas opp til avgjørelse straks, hvis ikke presidenten eller 1/5 av de tilstedeværende medlemmer motsetter seg dette. Etter bokstav c kan saken legges ut til gjennomsyn for tingets medlemmer i minst en dag og deretter føres opp på kartet til behandling. Det har hendt noen få ganger at en av behandlingsmåtene etter c eller d er blitt fulgt for private forslag.

Etter bokstav e kan tinget bestemme at en sak skal "avvises eller ikke tas under behandling". Avvisning kan være aktuelt av en formell grunn, som at Stortinget ikke har kompetanse etter Grunnloven til å vedta det som er foreslått, eller at saken er avgjort av Stortinget i samme samling, jf. FO § 47. Meningen med alternativet "ikke tas under behandling" var ifølge forarbeidene (Innst. S. nr. 439 (1976-1977)) at dette særlig kunne brukes i tilfelle hvor det på slutten av sesjonen ble gjort vedtak om at en sak ikke skulle tas under behandling av det sittende Storting. Senere har det hendt enkelte ganger at det med en rent politisk begrunnelse er blitt vedtatt at et privat forslag ikke skulle tas under behandling.

FO § 29 annet ledd inneholder bestemmelser om komitébehandlingen av private forslag. Etter ordlyden gjelder reglene bare for private lovforslag, men de må antas å gjelde analogisk for andre private forslag. Leddet skisserer tre muligheter for komitébehandlingen: 1) Komiteen finner at det er behov for nærmere utredning av forslaget før standpunkt tas til det - i så fall bør komiteen innstille på at forslaget sendes til regjeringen til utredning og uttalelse. 2) Komiteen finner at forslaget helt eller delvis bør imøtekommes, og at saken egner seg for avgjørelse uten nærmere utredning. I så fall skal komiteen innhente uttalelse fra statsråden før den avgir realitetsinnstilling. 3) "Finner komiteen det

utvilsomt at forslaget ikke fortjener Stortingets tilslutning, bør den uten videre fremme innstilling om at forslaget ikke bifalles." I de sistnevnte tilfelle er det altså ikke nødvendig å innhente uttalelse fra statsråden. Vanlig praksis synes likevel å være at private forslag nærmest automatisk blir oversendt til statsråden med anmodning om uttalelse. I mange tilfelle nedlegges det et betydelig arbeid i departementene med slike uttalelser.

Både under henvisning til reglene i § 29 annet ledd og til reelle hensyn, bør komiteene - etter Presidentskapets oppfatning - i større grad gjøre seg opp en mening om innholdet i private forslag før de tar stilling til om departementet skal bes om uttalelse. Komiteen bør ikke be departementet om uttalelse dersom komitéflertallet allerede før dette blir gjort, mener at forslaget ikke bør bifalles.

Presidentskapet fremmer forslag om å endre ordlyden i FO § 29 annet ledd for å klargjøre at bestemmelsen gjelder alle private forslag - ikke bare lovforslag.

Første punktum i annet ledd kan forstås slik at private lovforslag alltid skal sendes til komité. Det vil i tilfelle si at de andre mulige behandlingsmåtene etter § 28 tredje ledd, som det er redegjort for ovenfor, ikke står åpne. Etter Presidentskapets oppfatning bør de forskjellige behandlingsmåtene som § 28 tredje ledd hjemler, stå åpne også for private lovforslag. Derfor foreslås ordlyden i § 29 første punktum forandret også på dette punkt.

Når Presidentskapet foreslår behandlingsmåten for et private forslag, blir det vurdert om det i stedet for oversendelse til komité bør innstilles på at forslaget føres opp på kartet til behandling i et senere møte, jf. FO § 28 tredje ledd bokstav c.

E. avstemningsmåten ved valg, særlig av presidenter og visepresidenter

FO § 4 første ledd bestemmer at Stortinget og avdelingene skal velge presidenter og sekretærer ved begynnelsen av hvert nytt Storting, og siste ledd har regler om hvilket flertall som kreves. Det står ikke noe i § 4 om hvordan avstemningen skal foregå. "Ifølge vanlig praksis skal valg av president og visepresident foregå ved skriftlig votering" har fungerende president sagt hvert år i Stortingets og avdelingenes møter før valgene. Denne praksis er sannsynligvis gammel.

Om Stortingets avstemninger generelt bestemmer FO § 44 første ledd bokstav d at skriftlig avstemning (sedler uten underskrift) "brukes bare ved valg". Dette kan ikke forstås slik at skriftlig avstemning alltid skal brukes ved valg. De fleste valg i Stortinget blir avgjort ved den vanlige avstemningsmåten sitte/reise seg. Dette skjer vanligvis når det ikke foreligger motkandidat mot noen foreslått kandidat. Ifølge praksis brukes sedler uten underskrift når det er fremmet flere forslag til samme verv.

Stortingsrepresentantene har ikke anledning til å avstå fra å stemme. Unntak fra dette gjelder bare ved skriftlige avstemninger, hvor det er anledning til å

levere blank stemmeseddel, jf. § 45 første ledd bokstav b, der det heter at blanke stemmesedler skal ikke telle med ved selve stemmeoppgjøret. Når et valg foretas ved den vanlige sitte/reise seg-metoden, er det ikke mulig å stemme blankt. Ved valg kan det generelt være grunn til å gi anledning til å avgi blank stemme, men man har altså ikke trukket den konsekvens av dette at det uten videre skal holdes skriftlig avstemning ved alle valg, bortsett fra valg på presidenter og visepresidenter. Hensynet til dem som måtte ønske å stemme blankt, taler imidlertid for at valget holdes skriftlig når noen ber om dette, selv om det ikke foreligger motfor-slag på kandidater.

Presidentskapet finner at det vil være en fordel at de generelle reglene om skriftlig avstemning i § 44 første ledd bokstav d også regulerer spørsmålet om i hvilke tilfelle avstemningen skal foregå på denne måten. Det foreslås derfor tilføyd at avstemning ved sedler uten underskrift skal brukes når det er fremmet flere forslag til samme verv, eller når en tilstedeværende representant krever det, eller når forsamlingen vedtar det etter forslag av presidenten. En slik regel vil ikke innebære nevneverdige endringer i forhold til praksis hittil, når det gjelder andre valg enn av presidenter og visepresidenter. Disse generelle reglene vil gjelde også for valg av presidenter og visepresidenter, hvis det ikke blir fastsatt unntak for disse.

Det forhold at avstemningen alltid foregår skriftlig ved valg av president og visepresident i Stortinget og avdelingene, selv om det bare er fremmet ett forslag til vedkommende verv, skiller seg som nevnt ut fra praksis ved andre valg i Stortinget. Presidentskapet finner at det er grunn til å opprettholde nåværende praksis ved det første valg i valgperioden av presidenter og visepresidenter. Ved de senere konstitueringene derimot, kan det fremstå som unødvendig omstendelig å holde skriftlig avstemning når det ikke er fremmet forslag på motkandidat, og når det heller ikke blir forlangt skriftlig avstemning. Hertil kommer at det kan virke uverdige med det omfang av blanke stemmer og "strøstemmer" som man til tider har hatt. Under henvisning til dette foreslår Presidentskapet tatt inn i § 4 femte ledd en særregel om at det første valg i valgperioden av presidenter og visepresidenter alltid skal foretas skriftlig, men at de senere valgene i valgperioden skal følge de generelle regler om valg som foreslås tatt inn i § 44.

F. Fristen for innlevering av spørsmål til ordinær spørretime

Stortinget har i alminnelighet spørretime hver onsdag kl. 10.00. Fristen for innlevering av spørsmål til ordinær spørretime er siste fredag før spørretimen kl. 10.00, jf. FO § 53 nr. 3 første ledd fjerde punktum. Dette er fristen for innlevering til Stortingets administrasjon. Spørsmålene blir renskrevet og korrekturløst av administrasjonen og gjennomgått av stortingspresidenten. Først forholdsviss sent på arbeidsdagen fredag

når spørsmålene fram til de ansatte i departementene som skal forberede svarene.

Presidentskapet er kjent med at det i departementene til dels oppleves slik at det er for knapp tid til å forberede svarene. Særlig gjelder dette når opplysninger først må innhentes fra andre organer, hvilket ofte er tilfellet. Presidentskapet finner derfor at fristen - uten vesentlig ulempe for Stortinget - kan fremskytes til torsdag kl. 14.00, og foreslår FO endret i samsvar med dette.

G. Andre endringer

1. Saksfordelingen mellom komiteene - utlendingslovgivning

Ifølge gjeldende FO § 12 hører "utledningslovgivning" under justiskomiteen, mens "innvandringspolitikk" hører under kommunalkomiteen.

Justisministerens ansvar for utlendingsloven, statsborgerloven og retningslinjer for praktisering av lovverket ble overført til statsråden for Kommunal- og regionaldepartementet fra 7. juni 2000. Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet ble 1. januar 2001 slått sammen med Urfolks-, minoritets- og innvandringsavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet. På denne bakgrunn foreslo justiskomiteen og kommunalkomiteen i et felles brev av 10. oktober 2000 til Presidentskapet at utlendingslovgivningen og andre saker knyttet til utlendingsfeltet som fremmes for Stortinget, behandles i kommunalkomiteen. I brev av 12. oktober 2000 svarte Presidentskapet de to komiteene at Presidentskapet vil legge til grunn den nye fordelingen av ansvaret for utlendingsforvaltningen ved forslag om komitéforsendelse av nye saker på dette felt, og fremme forslag til endringer i FO i samsvar med dette.

Under henvisning til ovenstående fremmer Presidentskapet forslag om endringer i FO § 12 slik at ordet "utlendingslovgivning" tas ut i oppregningen av saker under justiskomiteen og tilføyes under kommunalkomiteen.

2. Autorisering av komitéprotokollene

FO § 16 femte ledd bestemmer at komitéforhandlingene skal føres inn i en egen protokoll som lederen har autorisert, og at lederen er ansvarlig for at det blir ført møteprotokoll. Det kan ikke lenger sies å ha noen særlig realitet at komitélederen skal autorisere protokollen, derfor foreslår Presidentskapet at bestemmelsen om dette blir opphevet.

3. Tilbaketrekking av private forslag

FO § 31 tredje ledd bestemmer at private forslag kan tas tilbake ved at forslagsstilleren meddeler dette muntlig eller skriftlig til det ting der forslaget ble satt fram. Et privat forslag fremmes ved at det innleveres skriftlig til Stortingets administrasjon og deretter fremsettes muntlig i vedkommende ting, jf. FO § 28 første ledd.

Prinsipielle grunner taler for at tilbaketrekking av private forslag skjer på samme måte som fremsettelse,

det vil si både skriftlig, underskrevet av forslagsstilleren, og muntlig, i møte i tinget. Av hensyn til den etterfølgende behandling av en tilbaketrekking er det også et praktisk behov for at den kommer til uttrykk skriftlig. *Presidentskapet* foreslår derfor at § 31 tredje ledd endres slik at et privat forslag kan tas tilbake ved at forslagsstilleren melder dette skriftlig til Stortingets administrasjon og i tillegg muntlig til det ting der forslaget ble satt fram.

4. Bestemmelser som inneholder uttrykket "Stortingets kontor"

Uttrykket "Stortingets kontor" er brukt i en del bestemmelser i Forretningsordenen, bl. a. om at innstillinger, forslag og spørsmål skal leveres dit. "Stortingets kontor" er ikke lenger en offisiell betegnelse på Stortingets administrasjon eller noen del av denne. Stortingssekretariatet og Ekspedisjonskontoret er seksjoner i Det konstitusjonelle kontor, som er en del av Stortingets administrasjon. *Presidentskapet* foreslår derfor at uttrykket "Stortingets kontor" endres til "Stortingets administrasjon" de steder hvor det forekommer i FO. I § 59 foreslås ordene "gjennom Stortingets kontor" opphevet som overflødige. I § 57 foreslås "kontorsjefen" endret til "Stortingets administrasjon".

Presidentskapets tilråding

Presidentskapet viser til ovenstående og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

I følgende bestemmelser skal uttrykket "Stortingets kontor" endres til "Stortingets administrasjon":

§ 17 tredje ledd, § 23 fjerde ledd, § 27 første ledd, § 30 første og femte ledd, § 35 tredje ledd, § 50 første ledd, § 52 første og tredje ledd, § 53 nr. 2 annet ledd og nr. 3 første og annet ledd, § 56 annet ledd og § 61 annet ledd.

I § 23 annet ledd skal "en av kontorets tjenestemenn" endres til "en tjenestemann i Stortingets administrasjon". I § 57 skal "kontorsjefen" endres til "Stortingets administrasjon".

§ 4 nytt femte ledd skal lyde:

Ved det første valg i valgperioden av presidenter og visepresidenter foregår avstemningene ved sedler uten underskrift. Ved senere valg i samme valgperiode gjelder reglene i § 44 første ledd bokstav d første og annet punktum.

§ 4 nåværende femte ledd blir nytt sjette ledd.

I § 12 annet ledd gjøres følgende endringer:

Under nr. 5. Justiskomiteen skal "og utlendingslovgivning" strykes og "og" tilføyes foran "alminnelig sivillovgivning".

Under nr. 7. Kommunalkomiteen skal "utlendingslovgivning" tilføyes etter "innvandringspolitikk".

§ 13 syvende ledd skal lyde:

*En sak som står på dagsordenen for et møte i den utvidede utenrikskomité, skal legges fram for Stortinget i møte når minst seks komitémedlemmer krever det i et møte hvor saken står på dagsordenen. Komiteen prøver om vilkårene for stortingsbehandling etter første punktum foreligger, og tilskriver i bekreftende fall *Presidentskapet* om dette. Komiteen kan beslutte å fortsette behandlingen av saken i samme møte eller i senere møte selv om det er fremsatt krav i samsvar med første punktum. Stortinget avgjør i møte for lukkede dører om behandlingen i Stortinget skal holdes for åpne eller lukkede dører. Behandlingen i Stortinget innledes med en redegjørelse av et medlem av regjeringen. Debatt holdes enten umiddelbart etter redegjørelsen eller i et senere møte, etter Stortingets bestemmelse. Forslag kan ikke sendes til komité.*

§ 13 a fjerde ledd skal lyde:

Saker som er brakt fram i konsultasjonsorganet (EØS-utvalget), skal legges fram for Stortinget i møte når utenrikskomiteen krever det i et møte i konsultasjonsorganet hvor saken står på dagsordenen. Om slikt møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, avgjør Stortinget i møte for lukkede dører. *Bestemmelsene i § 13 syvende ledd annet til og med siste punktum gjelder tilsvarende.*

§ 16 femte ledd første punktum skal lyde:

Komitéforhandlingene skal føres inn i en egen *protokoll*.

§ 18 sjette ledd skal lyde:

Det er ikke tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er *endelig avgitt*. *En avgitt innstilling leveres snarest mulig til Stortingets administrasjon.*

§ 28 første ledd skal lyde:

Overbringelse av kongelige proposisjoner og fremsettelse av *grunnlovsforslag* og private forslag bør i alminnelighet skje ved begynnelsen eller slutten av et møte. *Grunnlovsforslag* og private forslag innleveres til Stortingets *administrasjon* senest kl. 09.00 den dag forslaget skal fremsettes i møte.

§ 29 første ledd skal lyde:

Grunnlovsforslag og *private forslag* - sammen med eventuell begrunnelse - skal snarest mangfoldiggjøres og omdeles til representantene.

§ 29 annet ledd første punktum skal lyde:

Når et privat forslag er sendt til en komité, avgir komiteen innstilling om det til vedkommende ting.

§ 31 tredje ledd første punktum skal lyde:

Private forslag kan tas tilbake ved at forslagsstilleren melder dette skriftlig til Stortingets administrasjon og i tillegg muntlig til det ting der forslaget ble satt fram.

§ 44 første ledd bokstav d første og annet punktum skal lyde:

Ved sedler uten underskrift. Denne avstemningsmåte brukes bare ved valg og bare når det er fremmet flere forslag til samme verv eller en tilstedeværende representant krever det eller når forsamlingen vedtar det etter forslag av presidenten.

§ 53 nr. 3 første ledd fjerde og femte punktum skal lyde:

Spørsmål til en spørretime må innleveres senest siste torsdag før spørretimen kl. 14.00. Faller en torsdag på en høytidsdag, er innleveringsfristen siste foregående hverdag kl. 14.00.

§ 59 annet punktum skal lyde:

Deretter leverer sekretærene i tingets avdelinger og komiteer protokollene med tilhørende dokumenter til Stortingets arkiv.

B.

Endringene under A trer i kraft 1. oktober 2001.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 31. mai 2001

Kirsti Kolle Grøndahl

Hans J. Røsjorde

Odd Holten

Gunnar Skaug

Svein Ludvigsen

Jorunn Ringstad