



Innst. S. nr. 187

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden og Bevilgningsreglementet

Til Stortinget

BAKGRUNN

1. Grunner for avvisning av spørsmål til ordinær spørretime

Stortingets forretningsorden (FO) § 53 nr. 3 annet ledd, jf. § 50 første ledd, bestemmer at presidenten bør avvise spørsmål til ordinær spørretime om 1) noe som faller utenfor regjeringens ansvarsområde, 2) saker som er under behandling i komiteene, 3) saker som det er gitt innstilling om, men som ennå ikke er behandlet av Stortinget eller dets avdelinger, 4) saker som det allerede er innlevert interpellasjon eller spørretimespørsmål om, og som ennå ikke er besvart. Disse avvisningsgrunnene gjelder også for interpellasjoner.

For spørsmål til skriftlig besvarelse gjelder bare avvisningsgrunnen under punkt 1, se § 52 første ledd. Denne forskjellen er begrunnet dels med at det ikke er det samme behov for avvisning av spørsmål som stilles og besvares utenfor stortingsmøte, dels med at håndheving av de samme avvisningsgrunner ville medføre betydelige belastninger ved administreringen. Heller ikke for den muntlige spørretimen er det gitt tilsvarende regler om avvisning av spørsmål. Praktiske grunner gjør det her umulig å følge slike regler, fordi det ikke er tid til å foreta de nødvendige undersøkelser og vurderinger. Det er likevel forutsatt at det gripes inn mot spørsmål som faller utenfor regjeringens ansvarsområde.

I den muntlige spørretimen og i spørsmål til skriftlig besvarelse blir det ikke sjelden stilt spørsmål om saker som er under behandling i komiteene eller - av og til - om en sak som det allerede er innlevert spørretimespørsmål eller spørsmål til skriftlig besvarelse om. Det

er ikke registrert negative reaksjoner mot dette, bortsett fra enkelte reaksjoner mot at det i muntlig spørretime stilles spørsmål om temaer som det senere samme dag skal stilles spørsmål om i ordinær spørretime.

For øvrig er det heller ikke avvisningsgrunn for spørretimespørsmål at det er innlevert spørsmål til skriftlig besvarelse om samme sak.

Tidligere ble det ofte stilt så mange spørsmål til (den ordinære) spørretimen at det var nærliggende å mene at man burde gjøre det som var mulig for å begrense antallet spørsmål. Dette hensynet gjør seg ikke lenger like sterkt gjeldende, fordi antallet spørretimespørsmål er gått klart ned. Dette skyldes dels at hver representant nå bare kan stille ett spørsmål i en ordinær spørretime, dels innføringen av spørsmål til skriftlig besvarelse og muntlig spørretime.

Det er temmelig arbeidskrevende å undersøke om innleverte spørretimespørsmål gjelder saker som er under komitébehandling, fordi det til enhver tid er et stort antall saker - og til dels meget omfattende saker - under behandling. Ifølge praksis kan et spørsmål bare bli avvist hvis temaet for spørsmålet er mer eller mindre direkte omtalt i saken som ligger i komiteen. Å undersøke dette krever ofte et betydelig arbeid og vanskelige vurderinger. Ikke minst gjelder dette i forhold til St. prp. nr. 1 om statsbudsjettet. Arbeidet foregår under betydelig tidspress for de spørsmål som blir innlevert kort tid før innleveringsfristen utløper, fordi det må tas standpunkt til om spørsmålene skal godkjennes eller ikke så snart som mulig etter at fristen er gått ut. Kompetanse til å avvise innleverte spørsmål tilligger presidenten.

I mange tilfelle kan forandringer i ordlyden i et spørsmål bringe det i en annen stilling i forhold til denne avvisningsgrunnen. Administrasjonen forsøker å kontakte spørteren når det er problemer ved et spørsmål, delvis for å gi mulighet for slike forandringer. Bl.a. som følge av dette, er det ikke særlig mange spørsmål som blir avvist av denne grunn. I noen tilfelle blir også et spørsmål akseptert trass i at det kunne vært

avvist, jf. uttrykket "bør avvise", fordi det etter en konkret vurdering finnes urimelig å avvise det.

Den avvisningsgrunn at spørsmålet gjelder en sak som er under behandling i en komité, antas å være begrunnet dels med at det kan sies å være unødvendig å stille slike spørsmål, fordi spørsmål kan stilles av komitémedlemmene som ledd i komitébehandlingen, dels at svarene på slike spørsmål kan vanskeliggjøre komitébehandlingen av saken, fordi komiteen må holde seg orientert om og ta hensyn til hva statsråden svarer.

Å stille spørsmål er en rettighet som tilligger den enkelte representant, derfor er det etter Presidentskapets oppfatning tvilsomt å argumentere med at andre representanter kan stille det samme spørsmål som ledd i komitébehandlingen. Dette hensynet kan i hvert fall ikke anføres for spørre tilhørende partier som ikke er representert i vedkommende komité. Presidentskapet har også vanskelig for å se at det andre hensynet er sterkt, idet regjeringsmedlemmer ikke sjelden uttaler seg offentlig utenfor Stortinget om saker som ligger i komiteene. Når det gjelder muligheten for å stille spørsmål om saken til statsråden under debatten i plenum, er det usikkert om statsråden da får tid til å besvare alle spørsmål, og det blir sjelden anledning til å stille oppfølgingsspørsmål. Disse hensynene har som nevnt heller ikke ført til at man har avskåret spørsmål til skriftlig besvarelse og spørsmål i muntlig spørretime om saker som er under behandling i komiteene.

Avvisningsgrunn er det som nevnt også at spørsmålet gjelder en sak som det er avgitt innstilling om, når innstillingen ennå ikke er behandlet av tinget. Noe av begrunnelsen for denne regelen er trolig at man vil unngå å vanskeliggjøre behandlingen av innstillingen i plenum. Om denne avvisningsgrunnen gjelder mye av det samme som for saker som er under behandling i komiteene. For øvrig er det i praksis ikke mulig å håndheve denne avvisningsgrunnen i forhold til innstillinger som avgis kort tid før utløpet av innleveringsfristen for spørretimespørsmål.

Etter Presidentskapets oppfatning er begrunnelsen for å opprettholde disse avvisningsgrunnene ikke god nok i forhold til arbeidet som må legges ned i forbindelse med håndhevelsen av dem. Hvis disse avvisningsgrunnene blir opphevet, forutsetter Presidentskapet at statsråden ved besvarelsen vil ta hensyn til at spørsmålet gjelder en sak som er under behandling i Stortinget, og at representantene vil ha forståelse for dette.

Presidentskapet foreslår opprettholdt de øvrige grunner for avvisning av spørsmål til ordinær spørretime. Det gjelder for det første at en interpellasjon er avvisningsgrunn for senere innleverte spørretimespørsmål om samme sak, inntil interpellasjonen er besvart. Videre gjelder det bestemmelsen om at det i en spørretime ikke kan stilles flere spørsmål om samme sak: Bare det først innleverte spørsmålet skal godtas, senere innleverte bør avvises. Presidentskapet

viser til at praksis på dette området er forholdsvis liberal. Flere spørsmål om samme sak blir akseptert dersom de tar opp ulike sider av saken, slik at man kan vente at svarene blir noe forskjellige.

Presidentskapet foreslår også opprettholdt avvisningsgrunnene for interpellasjoner. Etter Presidentskapets oppfatning er det fortsatt grunn til å avvise interpellasjoner om saker som er under behandling i komiteene eller saker som det er avgitt innstilling om, selv om de tilsvarende reglene om avvisning av spørretimespørsmål blir opphevet, fordi en interpellasjonsdebatt i større grad kan foregripe eller vanskeliggjøre behandlingen av saken i komiteen og tinget.

Presidentskapet viser til foreslått endring i § 53 nr. 3 annet ledd.

2. Trontaledebatten og tidspunktet for fremleggelse av budsjettproposisjonen om høsten

I Bevilgningsreglementet § 2 er det bestemt at Kongens forslag til budsjett for den påfølgende budsjettermin skal overleveres Stortinget innen tre dager etter Stortingets åpning. Det samme følger av FO § 19 første ledd, hvor det også er fastsatt at stortingsmelding om nasjonalbudsjettet skal legges fram samtidig.

Det er bestemt i Grunnloven § 68 at Stortinget trer sammen den første hverdag i oktober. Som følge av dette holdes Stortingets høytidelige åpning – bortsett fra i de år hvor det er stortingsvalg - vanligvis den andre hverdag i oktober, jf. Grunnloven § 74 første ledd.

FO har ingen særskilte regler om trontaledebatten, heller ikke om tidspunktet for den. Den har vært holdt over to dager, i tidsrommet 9. - 15. oktober de siste fire årene, i tidligere år ble den ofte holdt senere i oktober. Det vil si at den har vært holdt etter at budsjettproposisjonen er fremlagt.

For å unngå at trontaledebatten i for stor grad blir preget av budsjettforslaget, har Presidentskapet - etter samråd med partienes gruppeledere - kommet til at denne debatten bør holdes før budsjettproposisjonen blir fremlagt. Imidlertid er det viktig at budsjettproposisjonen blir fremlagt så tidlig som mulig, derfor må trontaledebatten holdes så snart som det er praktisk mulig etter at Stortinget er åpnet. Videre vil Presidentskapet - i forståelse med gruppelederne - legge til grunn at trontaledebatten gjennomføres i løpet av én dag, med kveldsmøte. En forutsetning for dette er at taletiden i replikkdebattene begrenses til ett minutt, jf. punkt 3 nedenfor.

Bygget på ovennevnte forutsetninger vil Stortingets program høsten 2003 kunne bli slik: Konstituering onsdag 1.10, høytidelig åpning torsdag 2.10, trontaledebatt mandag 6.10, finanstale tirsdag 7.10. Dette vil innebære at budsjettproposisjonen blir lagt fram fem dager etter Stortingets åpning.

Under henvisning til ovenstående foreslår Presidentskapet at § 2 i Bevilgningsreglementet og § 19 første ledd i FO blir endret slik at fristen for å fremlegge budsjettproposisjonen blir endret fra tre til fem dager etter Stortingets åpning.

3. Taletiden i replikkordskifter mv.

Etter FO § 37 første ledd skal presidenten åpne adgang til replikkordskifte dersom tinget ikke vedtar noe annet. Taletiden er to minutter, både for replikanten og den som svarer på replikken. I noen debatter om innstillinger fra kommunalkomiteen har Stortinget vedtatt å begrense taletiden i replikkordskifter til ett minutt, dette ble gjort 20. juni 2002 i debatten om Innst. S. nr. 268 (2001-2002) om nye oppgaver for lokaldemokratiet, 13. januar 2003 i debatten om Innst. S. nr. 95 (2002-2003) om boligiltak for ungdom og økonomisk vanskeligstilte og 1. april 2003 i debatten om Innst. S. nr. 110 og 111 (2002-2003) om samepolitikken og om verksemda i Sametinget 2001.

Erfaringene med ett minuts taletid i replikkdebatter er etter Presidentskapets oppfatning gode. Videre viser Presidentskapet til at taletiden er ett minutt under muntlig spørretime, bortsett fra regjeringsmedlemmets første svar etter et hovedspørsmål. Ett minuts taletid i replikkdebatter er etter Presidentskapets oppfatning en forutsetning for å kunne avvikle trontaledebatten og finansdebatten i løpet av en dag, hvilket det er gode grunner til, jf. foran om trontaledebatten. Endring i samsvar med dette foreslås i § 37 første ledd.

I sammenheng med dette foreslås også taletiden kortet ned fra to minutter til ett minutt for innlegg utenfor tur for å besvare direkte spørsmål eller rette en åpenbar misforståelse, jf. § 37 annet ledd.

4. Valgt sekretær i komiteene

I hver komite skal det blant medlemmene velges leder, nestleder og sekretær, jf. FO § 16 første ledd. (For den forberedende fullmaktskomite skal en tjenestemann i Stortingets administrasjon fungere som sekretær, jf. § 23 annet ledd.) Dersom både lederen og nestlederen har forfall, skal sekretæren innkalle til møter i komiteen og lede forhandlingene der, jf. § 20 første ledd. Innstillingene skal underskrives av saksordføreren, lederen og sekretæren, jf. § 20 siste ledd.

Bestemmelsene om valgt komitesekretær må sees i lys av at komiteene tidligere i liten utstrekning hadde bistand av tjenestemenn. Under slike forhold måtte den valgte sekretæren personlig - eventuelt sammen med lederen - ivareta sekretærfunksjoner for komiteen. Nå har hver av fagkomiteene ansatt sekretær på heltid, og for de andre komiteene ivaretas sekretærfunksjonene av tjenestemenn i Stortingets administrasjon. I praksis er det nå den tjenestemann som er komiteens sekretær som ivaretar sekretærfunksjonene. Den valgte sekretærens reelle funksjon er begrenset til å fungere som komiteleder i tilfelle både lederen og nestlederen har forfall.

Etter Presidentskapets oppfatning er det misvisende å betegne et av komiteedlemmene som "sekretær", når det er en annen person som i praksis utfører sekretærfunksjonene. Det er heller ikke heldig å bruke den samme eller nesten den samme betegnelsen på personer som har helt forskjellige funksjoner, fordi dette lett fører til misforståelser, særlig utenfor Stortinget. Derfor foreslår Presidentskapet at betegnelsen

"sekretær" på et av komiteedlemmene endres til "annen nestleder", samtidig som den nåværende betegnelse "nestleder" endres til "første nestleder". Slike endringer foreslås i § 16 første ledd og § 20 første ledd. Bestemmelsen i § 20 siste ledd om at ordføreren skal underskrive innstillingen sammen med lederen og sekretæren, foreslås endret slik at bare lederen skal underskrive innstillingen sammen med ordføreren.

5. Elektronisk distribusjon av innstillinger

§ 32 i FO bestemmer at avgitte innstillinger skal snarest mangfoldiggjøres og omdeles til representantene. Som hovedregel kan en innstilling ikke tas opp til behandling før 48 timer etter at den ble omdelt.

Utvalget til å vurdere stortingsrepresentantenes arbeidsvilkår, jf. Dokument nr. 17 for 2000-2001, uttalte at arbeidet med å redusere papirmengden i Stortinget må få høy prioritet, og at det bør være mulig å basere seg på digital lagring og distribusjon av informasjon i langt større grad. Som et ledd i arbeidet med å følge opp dette har administrasjonen nå lagt forholdene til rette for at også komiteinnstillinger kan distribueres elektronisk til representantene og andre i Stortinget, snarest mulig etter at innstillingen er avgitt. Forutsetninger for dette er at alle brukere av Stortingets interne nett på sin PC blir gjort oppmerksom på at innstillingen foreligger, at teksten i innstillingen er lett tilgjengelig via Stortingets interne nett, og at det er enkelt å skrive den ut på papir i et oversiktlig format. Tidspunktet for elektronisk distribusjon vil bli registrert.

Innstillingene vil fortsatt bli trykt, og det tas sikte på at papirutgaven vil bli omdelt til medlemmene av vedkommende komite. Dessuten vil papirutgaven av budsjett-innstillinger som angår alle fagkomiteene, og av enkelte andre innstillinger, fortsatt bli omdelt til samtlige representanter. Papirversjonen blir fortsatt tilgjengelig på Stortingets ekspedisjonskontor, og den vil ligge på representantenes plasser i stortingssalen ved begynnelsen av møtet hvor saken skal behandles.

Presidentskapet foreslår at bestemmelsen i FO § 32 blir endret slik at innstillingene snarest skal gjøres tilgjengelig for representantene i papirutgave eller elektronisk form. Det foreslås videre at fristen på 48 timer skal regnes fra innstillingen ble gjort tilgjengelig for representantene.

6. Instruks om arkivering av komitédokumenter

I § 16 siste ledd er det bl.a. bestemt at komiteenes viktige saksdokumenter skal legges i arkiv, og at Presidentskapet skal gi nærmere instruks om arkivering. Presidentskapet foreslår at sistnevnte bestemmelse blir opphevet. Det er fastsatt detaljerte bestemmelser om arkivering av alle dokumenter i Stortingets administrasjon, herunder komiteenes dokumenter. Det er en naturlig oppgave for administrasjonen å fastsette slike bestemmelser. Presidentskapet ser det ikke som naturlig at Presidentskapet fortsatt skal ha en spesiell funksjon med hensyn til å gi bestemmelser om arkivering av komiteenes dokumenter.

PRESIDENTSKAPETS TILRÅDING

Presidentskapet viser til ovenstående og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 16 første ledd første punktum skal lyde:

Så snart komiteene er oppnevnt, trer hver enkelt av dem sammen og velger leder, *første* nestleder og *annen* nestleder.

§ 16 femte ledd tredje punktum oppheves.

§ 19 første ledd første punktum skal lyde:

Kongelig proposisjon om statsbudsjett for det påfølgende budsjettår legges fram for Stortinget innen fem dager etter Stortingets åpning, jf. § 2 i Bevilgningsreglementet.

§ 20 første ledd tredje og fjerde punktum skal lyde:

Har lederen forfall, overtar *første* nestleder disse oppgaver. Har også *første* nestleder forfall, overtas oppgavene av *annen* nestleder.

§ 20 sjettede ledd annet punktum skal lyde:

Ordføreren skal forme innstillingen skriftlig og underskrive den sammen med *lederen*.

§ 32 skal lyde:

Når en sak kommer tilbake fra en komité, skal komiteens innstilling snarest *gjøres tilgjengelig for representantene i papirutgave eller elektronisk form*. En innstilling kan ikke tas opp til behandling før 48 timer er gått etter at den ble *gjort tilgjengelig for representan-*

tene. I spesielle tilfelle kan likevel tinget med vanlig flertall vedta at saken blir tatt opp før denne frist.

§ 37 første ledd første, annet og tredje punktum skal lyde:

Presidenten skal åpne adgang til replikkordskifte dersom tinget ikke vedtar noe annet. Replikken skal ha tilknytning til vedkommende innlegg. Den enkelte taler kan få en taletid på *ett minutt*, og replikkordskiftet som helhet kan omfatte inntil 5 replikker med svar.

§ 37 annet ledd første punktum skal lyde:

Hvis presidenten mener det kan være av betydning for det videre ordskifte, kan det tillates innlegg på høyst *ett minutt* utenfor tur for å gi adgang til i forbindelse med den siste talers innlegg å besvare direkte spørsmål eller rette en åpenbar misforståelse.

§ 53 nr. 3 annet ledd skal lyde:

Presidenten bør avvise spørsmål til spørretimen *om noe som faller utenfor regjeringens ansvarsområde, og om saker som det allerede er innlevert interpellasjon eller spørsmål til spørretimen om, og som ennå ikke er besvart. Dessuten kan presidenten gripe inn mot formuleringer som omhandlet i § 38 annet ledd*. Presidenten oversender spørsmålene til vedkommende regjeringsmedlemmer. Regjeringsmedlemmet kan nekte å svare på et spørsmål. Offentliggjøring av spørsmålene skjer gjennom Stortingets administrasjon.

II

I Bevilgningsreglementet skal § 2 første ledd første punktum lyde:

Kongens forslag til budsjett for den påfølgende budsjettermin skal overleveres Stortinget innen *fem* dager etter Stortingets åpning.

III

Endringene under I og II trer i kraft straks.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 10. april 2003

Jørgen Kosmo

Inge Lønning

Lodve Solholm

Ågot Valle

Odd Holten

Berit Brørby