



Innst. S. nr. 203

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:9 (1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112. (Oppløsningsrett)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av Per-Kristian Foss og Inge Lønning, gjelder innføring av 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.

1.1 Innledning

I begrunnelsen for forslaget heter det at man ikke kan 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. Det blir videre vist til at de problemer som skal løses i årene fremover, synes usedvanlig krevende enten det dreier seg om innenriks- eller utenrikspolitiske spørsmål. Dette gjør det etter forslagsstillernes oppfatning 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.

De fremlagte forslag om oppløsningsrett innebærer 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.

1.2 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 forgodtbefinnende, 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.

1.3 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.

Hovedbegrunnelsen for å foreslå en alternativ grunnlovsendring der Stortinget kan oppløse seg selv, er 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.

1.4 Beskrivelse av forslagene

Forslag A

Forslaget gir i § 54 annet ledd Kongen rett til å utskrive nyvalg "dersom et Forslag som Regjeringen anbefaler ikke er blevet antaget i Stortinget, eller Stortinget har bifaldt et Forslag som Regjeringen har modsat sig". I begge tilfelle er det dessuten et vilkår for utskriving av nyvalg at statsministeren før voteringen har meddelt Stortinget (eller i tilfelle avdelingene) at det vil bli utskrevet nyvalg hvis avstemningen får et resultat som Regjeringen ikke kan akseptere. Det fremgår av premissene at forslaget er ment å omfatte situasjoner hvor Regjeringen har lidd nederlag under votering over kabinettspørsmål eller mistillitsforslag.

Alternativ 1 under forslag A fastsetter i § 54 annet ledd at Kongens beslutning om å utskrive nyvalg må fattes senest to dager etter avstemningen og straks meddeles Stortinget. Valget skal holdes tidligst 3 uker og senest 9 uker etter at beslutningen er meddelt Stortinget.

Etter alternativ 2 skal valget holdes tidligst 4 uker etter, senest 9 uker etter.

Etter alternativ 3 skal valget holdes tidligst 5 uker etter, senest 9 uker etter.

Etter alternativ 4 skal valget holdes tidligst 6 uker etter, senest 9 uker etter.

Etter alternativ 5 skal valget holdes tidligst 3 uker etter, senest 8 uker etter.

Etter alternativ 6 skal valget holdes tidligst 4 uker etter, senest 8 uker etter.

Etter alternativ 7 skal valget holdes tidligst 5 uker etter, senest 8 uker etter.

Etter alternativ 8 skal valget holdes tidligst 6 uker etter, senest 8 uker etter.

Etter alternativ 9 skal valget holdes tidligst 3 uker etter, senest 10 uker etter.

Etter alternativ 10 skal valget holdes tidligst 4 uker etter, senest 10 uker etter.

Etter alternativ 11 skal valget holdes tidligst 5 uker etter, senest 10 uker etter.

Etter alternativ 12 skal valget holdes tidligst 6 uker etter, senest 10 uker etter.

Etter alternativ 13 skal valget holdes tidligst 3 uker etter, senest 12 uker etter.

Etter alternativ 14 skal valget holdes tidligst 4 uker etter, senest 12 uker etter.

Etter alternativ 15 skal valget holdes tidligst 5 uker etter, senest 12 uker etter.

Etter alternativ 16 skal valget holdes tidligst 6 uker etter, senest 12 uker etter.

Den lange avstanden mellom korteste og lengste frist for nyvalg er foreslått for å gjøre det mulig å unngå et valg om sommeren som følge av regjeringsnederlag mot slutten av vårsesjonen.

Forslag A alternativene 1 - 16 går ut på en bestemmelse i § 54 tredje ledd om at etter et ekstraordinært valg skal neste ordinære valg holdes i den tredje september måned etter utgangen av den måned hvor det ekstraordinære valget er holdt, likevel ikke tidligere enn tidspunktet for ordinært valg dersom nyvalg ikke hadde vært holdt. Alternativene 17 til 32 går i stedet ut på at etter et ekstraordinært valg skal neste ordinære valg holdes i den fjerde september måned etter utgangen av den måned hvor det siste ekstraordinære valget er holdt. Forslagene innebærer at neste ordinære valg kan forskyves, fordi uten en slik ordning ville oppløsningsretten kunne få meget begrenset verdi.

Forslag B

Forslaget går ut på å endre § 54 første ledd slik at valgtingene "i Almindelighed" holdes hvert fjerde år, og at "De ordinære Valgthing" skulle være avsluttet innen utgangen av september måned.

Det nye her er at ordene "i Almindelighed" er tilføyd i første punktum, og at ordene "ordinære Valgthing" er innføyd annet punktum. Derved gjøres det klart at eventuelle ekstraordinære valg i tilfelle også kan holdes etter utløpet av september.

Forslag C

Alternativ 1 går ut på en bestemmelse i § 68 om at Stortinget - før det innstiller forhandlingene - skal bestemme dagen for det nyvalgte stortings sammentreden.

Alternativ 2 går ut på at Kongen - samtidig med at han beslutter nyvalg - skal bestemme dagen for det nyvalgte stortings sammentreden.

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

Dersom det er Stortinget som har vedtatt å oppløse seg selv og utskrive nyvalg, jf. forslag G nedenfor, synes det naturlig at Stortinget også bestemmer dagen for det nyvalgte stortings sammentreden - alt. 1. Dersom det er Kongen som har utskrevet nyvalg, kan man tenke seg begge muligheter.

Forslag D

Forslaget går ut på å tilføye i § 71 første ledd at Stortingets medlemmer fungerer "i Almindelighed" som sådanne i fire påfølgende år.

Forslagsstillerne bemerker at tilføyelsen neppe er formelt påkrevet, idet annet og tredje ledd i § 54 vil føre til samme resultat. Tilføyelsen kan imidlertid virke klargjørende dersom man innfører adgang til ekstraordinære valg.

Forslag E

Etter dette forslaget skal det tilføyes et nytt annet ledd i § 71 om at i tilfelle ekstraordinært valg skal de tidligere valgte medlemmene av Stortinget fungere inntil det nye stortinget er valgt.

Forslagsstillerne påpeker at en slik tilføyelse kanskje ikke er helt nødvendig. Man vil antagelig innfortolke den nødvendige reservasjon uten en slik tilføyelse, men § 71 vil da formelt stå som en generell regel.

Forslag F

Forslaget gjelder forandring av bestemmelsene i § 112 om grunnlovsforslag.

Ifølge forslaget skal fremsatte grunnlovsforslag som er ubehandlet når et nyvalg blir utskrevet, overgå til behandling på første eller annet storting etter valget. Grunnlovsforslag må være innkommet til Stortinget senest tre måneder før et ekstraordinært valg for å kunne behandles i den påfølgende perioden, og slike forslag kan først behandles i den påfølgende perioden på et storting som er atskilt fra det storting hvortil det innkam, med minst ett mellomliggende Storting.

Forslagsstillerne uttaler at det ikke uten videre er nødvendig med noen tilføyelse til § 112, men uten et tillegg vil det demokratiske grunnprinsipp i § 112 kunne bli sterkt fraveket ved et ekstraordinært valg.

Forslag G

Det foreslås at Stortinget kan vedta å oppløse seg selv og utskrive nyvalg. Dette forslaget er ikke kombinert med forslag A om at Kongen kan utskrive nyvalg.

Etter forslag G alternativ 1 kan Stortinget beslutte dette til enhver tid, med vanlig flertall. Stortinget beslutter dagen for nyvalget, dette må være tidligst 3 uker og senest 9 uker etter at beslutningen ble tatt. Funksjonstiden for det nyvalgte stortinget er den samme som i forslag A alternativ 1, dvs. at neste ordinære valg skal holdes i den tredje september måned etter utgangen av den måned hvor det ekstraordinære valget er holdt, likevel ikke tidligere enn tidspunktet for ordinært valg dersom nyvalg ikke hadde vært holdt.

Alternativene 2 til 16 i forslag G kombinerer alternativ 1 i forslag G med alternativene 2 til 16 i forslag A, dvs. at Stortinget kan vedta å oppløse seg selv og utskrive nyvalg, med de forskjellige alternativene for valgtidspunktet. Neste ordinære valg skal holdes i den tredje september måned etter utgangen av den måned hvor det ekstraordinære valget er holdt, likevel ikke tidligere enn tidspunktet for ordinært valg dersom nyvalg ikke hadde vært holdt.

Alternativene 17 til 32 i forslag G tilsvarer alternativene 17 til 32 i forslag A, og har det til felles at neste ordinære valg skal holdes i den fjerde september måned etter utgangen av den måned hvor det siste ekstraordinære valget er holdt.

Alternativ 33 i forslag G skiller seg fra alternativ 1 i forslag G bare ved at Stortingets vedtak om å utskrive nyvalg må gjøres med to tredjedels flertall.

Alternativene 34 til 64 i forslag G kombinerer alternativene 2 til 32 i forslag G med alt. 33, dvs. at det i alle tilfelle kreves at Stortingets vedtak gjøres med to tredjedels flertall.

Forslag H

Forslaget kombinerer forslag A og forslag G, dvs. at Kongen kan utskrive nyvalg etter reglene i forslag A og Stortinget kan utskrive nyvalg etter reglene i forslag G.

Alternativ 1 i forslag H er en kombinasjon av alternativ 1 i forslag A og alternativ 1 i forslag G: Annet ledd i § 54 har regler om Kongens rett til å utskrive nyvalg, tredje ledd har regler om Stortingets rett til å utskrive nyvalg, og fjerde ledd har regler om tidspunktet for neste ordinære valg.

Alternativ 2 i forslag H er en kombinasjon av alternativ 2 i forslag A og alternativ 2 i forslag G.

Alternativ 3 i forslag H er en kombinasjon av alternativ 3 i forslag A og alternativ 3 i forslag G, osv.

Alternativene 33 til 64 i forslag H kombinerer alternativene 1 til 32 i forslag H med alternativene 33 til 64 i forslag G.

Forslag I

Forslaget henger sammen med forslag H og forutsettes vedtatt hvis et av alternativene under H blir vedtatt.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til at det foreligger to forslag til grunnlovsendringer med formål å innføre en rett til å oppløse Stortinget i valgperioden. Foruten det foreliggende, er det forslag nr. 8 fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen og Lars Sponheim, jf. Innst. S. nr. 204 (2002-2003).

Komiteen viser til at slike eller tilsvarende bestemmelser er tatt inn i de fleste konstitusjoner i Europa, men at utformingen av bestemmelsene varierer.

Det er gjentatte ganger fremmet forslag om oppløsningsrett av Stortinget, men disse er hver gang blitt avvist.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet ser at behovet er til stede for en ordning hvor Stortinget i spesielle situasjoner bør kunne oppløses, og mener det må tas sikte på å få bestemmelser som gir muligheter for dette inn i Grunnloven.

Disse medlemmer viser imidlertid til at det gjennom lengre tid er etablert en ordning med mindretallsregjeringer uten et parlamentarisk flertall bak seg

ved dannelsen, og ser det som vanskelig å gi en slik regjering en rett til å oppløse Stortinget.

Disse medlemmer mener at en forutsetning for å innføre oppløsningsrett lagt til Kongen er at det samtidig etableres bestemmelse om investitur, slik at Stortinget gjennom avstemning stiller seg bak Regjeringen og danner den parlamentariske plattformen for Regjeringen.

Dersom dette parlamentariske grunnlaget for Regjeringen i løpet av valgperioden ikke lenger er til stede, vil oppløsning og nyvalg i bestemte situasjoner være et ønskelig instrument.

Disse medlemmer ser at ved innføring av investitur kan det oppstå en situasjon hvor Kongen ikke får etablert en regjering, dersom sammensetningen av Stortinget er svært "komplisert". Dette vil ikke være et forhold mellom storting og regjering, og det vil da ikke være naturlig å legge en rett til å oppløse Stortinget til Kongen.

Disse medlemmer antar at det i en slik situasjon vil være Stortinget selv - etter gitte bestemmelser - som må ha retten til oppløsning.

Da de foreliggende grunnlovsforslag ikke åpner for å innføre investitur, mener disse medlemmer det vil være riktig å avvise forslagene.

Disse medlemmer antar at det blir fremsatt forslag til grunnlovsendringer som ivaretar også disse sidene ved en oppløsningsrett, innen utgangen av tredje storting i inneværende valgperiode.

Komiteens medlemmer fra Høyre henviser til at Stortinget har behandlet og forkastet forslag om oppløsningsrett hele 14 ganger tidligere. I 1972 og 1976 var det flertall for forslag om oppløsningsrett, men flertallet var ikke tilstrekkelig stort til å endre Grunnloven. Ved en lang rekke av de tidligere behandlinger av spørsmålet har Høyres gruppe vært delt, og disse medlemmer vil understreke at det også denne gang er delte meninger i Høyres gruppe om ønskeligheten av å innføre oppløsningsrett i Norge.

Disse medlemmer mener oppløsningsrett tillagt Kongen, som et prerogativ, vil etablere en hensiktsmessig maktbalanse mellom Stortinget og Regjeringen. Maktdeelingen mellom bevillende og lovgivende og utøvende myndighet var sentral i grunnlovsvedtaket i 1814. Disse medlemmer mener utviklingen over tid har bidratt til en uheldig utvisking av de opprinnelige klare ansvarslinjene i norsk statsforfatning.

Disse medlemmer mener videre at Regjeringen bør styrkes i forhold til Stortinget for å unngå at et flertall blant de folkevalgte ubegrenset kan trenge inn på Regjeringens enemerker og drive "stortingsregjereri". Derfor mener disse medlemmer at Regjeringens sterkeste maktmiddel i dag - kabinettspørsmålet - bør suppleres med en rett til å skrive ut nyvalg.

Disse medlemmer konstaterer at Norge er det eneste parlamentariske demokrati i Vest-Europa som ikke har en form for oppløsningsrett. Det er med rette henvist til at det norske demokratiet verken er blitt svekket eller påført belastninger ved at Norge ikke har oppløsningsrett, men disse medlemmer kan van-

skelig se at dette i seg selv er et avgjørende argument for å gå imot innføring av oppløsningsrett. Oppløsningsretten har en viktig funksjon som sikkerhetsmekanisme i en vanskelig og fastlåst parlamentarisk situasjon, og det faktum av vi i vårt land ikke har opplevd slike situasjoner er selvsagt ingen garanti for at slike situasjoner ikke kan oppstå i fremtiden. Disse medlemmer mener at det er ønskelig å gi vårt parlamentariske system en slik sikkerhetsmekanisme som oppløsningsretten representerer.

Blant de foreliggende alternativer vil disse medlemmer gå inn for at en adgang til å oppløse Stortinget begrenses til situasjoner der Regjeringen er påført nederlag i Stortinget under votering over mistillitsforslag eller kabinettsspørsmål, og etter at det på forhånd er varslet at voterings utfall kan avgjøre om det blir nyvalg. Disse medlemmer understreker at dette grunnlovsforslaget inneholder så sterke begrensninger på adgangen til å benytte oppløsningsrett, at det ikke med rimelighet kan hevdes at en vedtagelse av det foreliggende grunnlovsforslag vil forskyve maktbalansen mellom en regjering og Stortinget i urimelig grad.

Disse medlemmer tar derfor opp forslag om at Forslag A, alternativ 1, Forslag B, Forslag C, alternativ 1, Forslag D, Forslag E og Forslag F bifalles og henviser for øvrig til den begrunnelse som er gitt i forslaget.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti kan se at det i visse helt spesielle situasjoner kan være behov for en oppløsningsrett. Men disse medlemmer heller likevel til å være mest kritiske til innføringen av en slik ordning. Hovedargumentet er da at en oppløsningsrett kan senke presset for faktisk å finne frem til kompromisser mellom de politiske partiene på Stortinget. I tillegg kan det empirisk sett ikke begrunnes at regjeringer i land med oppløsningsrett, som konstitusjonelt ligner mest på Norge, har mer styringsdyktige flertall bak seg. Når de fleste andre europeiske land har oppløsningsrett for landets regjering, må dette ses i et historisk lys som noe mange europeiske regjeringer har overtatt etter disse landenes konger.

Disse medlemmer er av den oppfatning at en oppløsningsrett for Regjeringen i det minste bør kombineres med en ordning der flertallet i Stortinget gjennom stemmegivning stiller seg bak Regjeringen, såkalt investitur. En oppnår dermed en større grad av konstitusjonell likevekt mellom den lovgivende og utøvende makt. Da det i de fremlagte grunnlovsforslag ikke er fremmet forslag om å innføre investitur, vil disse medlemmer ikke stemme for en ordning med oppløsningsrett. Når en ordning for investitur er lagt frem for Stortinget, vil disse medlemmer også kunne vurdere aktuelle former for oppløsningsrett.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti ser at det kan framstå som nyttig med en begrenset, situasjonsbestemt oppløsningsrett, som en sikkerhetsventil i spesielle situasjoner. Etter dette medlems vurdering bør det imidlertid legges større vekt på at fraværet av oppløsningsrett i norsk politikk

ser ut til å virke disiplinerende, både på regjering og opposisjon. Det at man er nødt til å finne en løsning, og at det under ingen omstendigheter vil kunne bli skrevet ut nytt valg, medvirker til at alle stortingsrepresentantene tar ansvar, også i vanskelige parlamentariske situasjoner.

Dette medlem vil på denne bakgrunn anbefale at ingen av forslagene om oppløsningsrett blir bifalt.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre:

Dokument nr. 12:9 (1999-2000) - forslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning om endringer i Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112. (Oppløsningsrett) Forslag

A, alternativ 1, Forslag B, Forslag C, alternativ 1, Forslag D, Forslag E og Forslag F - bifalles.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 12:9 (1999-2000) - forslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112. (Oppløsningsrett) - samtlige alternativer - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. mai 2003

Ågot Valle
leder

Kjell Engebretsen
ordfører

