



Innst. S. nr. 100

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:14 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olav Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 17, 49, 73, 74 og 76-78 med sikte på å oppheve inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremmet av representantene Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olav Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen, gjelder oppheving av inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget).

Forslagsstillerne viser til at inndelingen av Stortinget i to avdelinger i dag har betydning i to retninger. For det første er Odelstinget påtalemyndighet i tilfelle riksstret mot statsrådene mv., mens medlemmer av Lagtinget er med på å dømme. For det andre må formelle lover behandles og vedtas i begge avdelinger før de legges frem for Kongen.

Forslagsstillerne viser til at det er fremmet forslag om grunnlovsendringer med sikte på en dyptgripende reform av riksrettsordningen. Hvis disse forslagene blir vedtatt vil én av to begrunnelser for å dele Stortinget i to avdelinger falle bort. Dermed vil man stå igjen med delingens betydning i lovgivningsprosessen.

De fleste demokratiske land har tokammerssystemer med sikte på behandlingen av lover, budsjetter, kontroll saker og annet. Når slike ordninger ofte fører til andre resultater enn det som ville ha fulgt av et ett kammer system, skyldes det ifølge forslagsstillerne ikke minst at de to kamrene har ulik sammensetning (det ene representerer delstatene i en føderal statsstruktur, det ene utpekes indirekte og det andre ved direkte valg, valgperiodene er ikke like lange osv.).

Forslagsstillerne viser til at i Norge blir medlemmene av de to avdelingene utpekt ved samme valg, og Stortinget har lenge vært delt på en slik måte at styrkeforholdet mellom partiene er den samme i begge avdelinger. Når de heller ikke har egne komiteer, blir det enda mindre sannsynlig at Lagtinget vil ha noe vesentlig nytt å bidra med i forhold til det som alt er oppnådd gjennom behandlingen i vedkommende fagkomité og i Odelstinget. I det vesentlige må altså hensynet til lovgivningens kvalitet mv. ivaretas på andre måter.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at lagtingsmøtene i de senere år for det meste har vært avvirket uten noen form for debatt og avstemning. Dette gir ikke noe positivt bidrag til saksbehandlingen, samtidig som den formelle organiseringen kan gi utenforstående et feilaktig inntrykk av at den skaper en merverdi gjennom ekstra grundig behandling i to forsamlinger.

Dagens ordning medfører også enkelte ulemper i Stortingets løpende arbeid. Således er det forbundet med problemer for komitémedlemmer som samtidig sitter i Lagtinget, å være saksordfører i lovsaker selv på område der de har betydelig kunnskap og engasjement. I praksis vil de heller ikke delta i åpen debatt om lovsaker (som nesten utelukkende skjer i Odelstinget).

Samtidig er det grunn til å ta vare på det beste i dagens ordning, som i prinsippet kan tvinge til en viss ettertanke og som iallfall gir muligheten for å korrigere feil og mangler som man blir oppmerksom på i tiden mellom odelstings- og lagtingsbehandlingen. Men det viktigste av dette kan ivaretas også i et rent ett kammer system, f.eks. ved å innføre en ordning med to eller flere "lesninger", slik man finner det i land som Danmark, Estland, Island, Latvia og Sverige. Hovedtrekkene i en slik ordning (derunder bestemmelsen om en viss minstetid mellom hver behandling) bør fortsatt stå i Grunnlovens tekst.

På denne bakgrunn har forslagsstillerne kommet til at ordningen med to avdelinger i Stortinget bør oppheves. Men siden de to avdelingene må bestå så lenge dagens

riksrettsordning står ved lag, vises det til at forslaget om riksrettsreform må være vedtatt eller forkastet før de nærværende forslag tas opp til avsluttende behandling. Dessuten må Stortingets forretningsorden være justert senest samtidig med at grunnlovsendringer om å oppheve ordningen med to avdelinger vedtas og trer i kraft.

Slik Grunnloven nå lyder, er ulike sider av avdelingsordningen nevnt i §§ 20, 30, 49, 73-74, 76-78 og 86-87. Dessuten bør man benytte anledningen til å rette den ufullstendige paragrafhenvvisningen i § 17 (om provisoriske anordninger).

Bestemmelsene i §§ 20, 30 samt 86-87 gjelder riksrettsansvaret og organiseringen av Riksretten. Det forutsettes at behovet for endringer i disse bestemmelsene er ivare tatt gjennom de forslag som allerede er fremmet om dette.

Dermed står man igjen med §§ 49, 73, 74 og 76-78. De tre første gjelder selve delingen i odels- og lagting, de tre sistnevnte gjelder behandlingen av formelle lover. Som allerede nevnt ligger den eneste gjenværende substans av avdelingsordningen etter at dagens riksrettsordning eventuelt er opphevet, nettopp på dette siste.

De fleste av de forslag som legges frem, er slike som er formelt nødvendige for å tilpasse Grunnlovens tekst til en situasjon der avdelingsordningen er falt bort (ordningen med kongelig sanksjon forutsettes beholdt). De eneste punkter der det er nødvendig med en viss realitetsvurdering, gjelder Presidentskapet (se nåværende § 73 annet ledd) og den nærmere utformingen av kravet om at lover fortsatt må vedtas to ganger i likelydende form, men nå av Stortinget i plenum (se nåværende §§ 76-77).

De foreslåtte endringene kan kort kommenteres slik:

§ 17:

Den misvisende paragrafhenvvisningen (til reglene om Stortingets lovbehandling) som nå står i parentes, bør rettes opp ved at § 76 legges til.

§ 49:

Den eneste endringen er at tillegget (etter komma) om odelsting og lagting tas ut.

§ 73 første ledd:

Bestemmelsene om sammensetningen av de to avdelingene oppheves i sin helhet.

§ 73 annet ledd:

De deler av bestemmelsen som handler om avdelingene er tatt ut. Som følge av at avdelingene faller bort må reglene om presidenter endres. Det fremmes to alternative forslag, det ene med fire visepresidenter (for å oppnå et presidentskap med ujevnt antall medlemmer), det andre med fem (slik at samlet antall "presidenter" blir det samme som i dag). Bestemmelser om visepresidentenes rangering (første visepresident, andre visepresident osv.) forutsettes gitt i Stortingets forretningsorden.

Også om Stortingets sekretær blir det fremmet to alternative forslag (en eller to sekretærer). På denne måten blir det nødvendig med fire alternativer (fire visepresidenter og en sekretær, fire visepresidenter og to sekretærer, osv.).

§ 74:

Første ledd omfattes ikke av endringsforslagene. I annet ledd skal det ikke lenger stå noe om at statsrådene også skal kunne møte i avdelingene.

§ 76 første ledd:

Lover skal foreslås på Stortinget, ikke lenger på Odelstinget.

§ 76 annet ledd:

I stedet for behandling i odelsting og lagting skal identiske lovvedtak nå treffes to ganger i Stortinget (saken stanser hvis forslaget blir avvist ved første gangs behandling). For at dette kravet skal bli oppfylt må lovsaken behandles en tredje gang hvis det første vedtaket ikke blir akseptert fullt ut ved andre gangs behandling i Stortinget (men når det er truffet to identiske vedtak, er det nok med to "lesninger", forutsatt at de er truffet i to umiddelbart påfølgende møter, se nedenfor om § 77). På den annen side skal forslaget forkastes hvis ikke Stortinget ved tredje gangs behandling vedtar den lovtekst som vant frem andre gang saken var oppe i plenum.

§ 76 tredje ledd:

Det skal fortsatt gå minst tre dager mellom hver behandling. Teksten i dette leddet skal ikke endres. Men siden det endrer nummerering og blir tredje ledd i stedet for fjerde, slik som i dag, tas det med i endringsforslaget av rent tekniske grunner.

§ 77:

Det skal ikke lenger stå noe om at "forslaget" kommer fra Odelstinget. Dessuten er det - til erstatning for dagens regler om gjentatt behandling i odelsting og lagting og evt. krav om 2/3 flertall i plenum i tilfelle uenighet - lagt inn et krav om at lovvedtak bare kan sanksjoneres hvis det er truffet i samme form under to "lesninger" som kommer rett etter hverandre (se også ovenfor om § 76 annet ledd). Kravet er tilfredsstillt hvis Stortinget ved annen gangs behandling slutter seg til vedtaket første gang, eller hvis det ved tredje gangs behandling slutter seg til det vedtak som ble truffet ved annen gangs behandling. Derimot er forslaget forkastet hvis Stortinget ved tredje gangs behandling treffer et vedtak som avviker fra vedtaket under andre gangs behandling, og i stedet gjentar f.eks. det vedtaket som Stortinget traff første gang saken var oppe.

§ 78:

Adressaten i tilfelle kongelig veto er ikke lenger Odelstinget, men Stortinget.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

I

"§ 17 første punktum skal lyde:

Kongen kan give og ophæve Anordninger, der angaa Handel, Told, Næringsveie og Politii; dog maa de ikke stride mot Konstitutionen og de (saaledes som efterfølgende §§ 76, 77, 78 og 79 bestemme) af Storthinget givne Love."

"§ 49 skal lyde:

Folket udøver den lovgivende Magt ved Storthinget."

"§ 73 skal lyde:

Alternativ 1:

Storthinget udnævner en Præsident, fire Vice-Præsidenter og en Sekretær. Storthing kan ikke holdes, medmindre mindst Halvdelen af dets Medlemmer ere tilstede. Dog kan ikke Grundlovsforslag behandles, medmindre mindst to Trediedele af Storthingets Medlemmer ere tilstede. "

Alternativ 2:

"Storthinget udnævner en Præsident, fire Vice-Præsidenter og to Sekretærer. Storthing kan ikke holdes, medmindre mindst Halvdelen af dets Medlemmer ere tilstede. Dog kan ikke Grundlovsforslag behandles, medmindre mindst to Trediedele af Storthingets Medlemmer ere tilstede."

Alternativ 3:

"Storthinget udnævner en Præsident, fem Vice-Præsidenter og en Sekretær. Storthing kan ikke holdes, medmindre mindst Halvdelen af dets Medlemmer ere tilstede. Dog kan ikke Grundlovsforslag behandles, medmindre mindst to Trediedele af Storthingets Medlemmer ere tilstede."

Alternativ 4:

"Storthinget udnævner en Præsident, fem Vice-Præsidenter og to Sekretærer. Storthing kan ikke holdes, medmindre mindst Halvdelen af dets Medlemmer ere tilstede. Dog kan ikke Grundlovsforslag behandles, medmindre mindst to Trediedele af Storthingets Medlemmer ere tilstede."

"§ 74 annet ledd skal lyde:

Naar Storthingets Forhandlinger ere aabnede, have Statsministeren og Statsraaderne Ret til at møde i Storthinget og lige med sammes Medlemmer, dog uden at afgive Stemme, at deltage i de forefaldende Forhandlinger, forsaavidt disse holdes for aabne Døre, men i de Sager, som forhandles for lukkede Døre, kun forsaavidt det af Storthinget maatte tilstedes. "

"§ 76 skal lyde:

Enhver Lov skal først foreslaaes paa Storthinget, enten af dets egne Medlemmer, eller af Regjeringen ved en Statsraad.

Efter at Forslaget der er antaget, skal ny Deliberation finde Sted i Storthinget, som enten bifalder eller forkaster det. I sidste Tilfælde skal Forslaget, med de af Storthinget tilføjede Anmerkninger, på ny tages i Overveielse af Storthinget, som enten henlægger Forslaget eller antager det med de nævnte Anmerkninger.

Imellem enhver saadan Deliberation maa, i det mindste, tre Dage hengaa."

"§ 77 skal lyde:

Naar en Lovbeslutning to paa hinanden følgende Gange er bifaldt af Storthinget, sendes den til Kongen med Anmodning om at erholde hans Sanktion."

"§ 78 annet ledd skal lyde:

Billiger han den ikke, sender han den tilbage til Storthinget med den Erklæring, at han ikke for Tiden finder det tjenligt at sanktionere den. Beslutningen maa i dette Tilfælde ikke mere af det da samlede Storthing forelægges Kongen."

II

"Forandringer i §§ 17, 49, 73, 74 og 76-78 trer i kraft 1. oktober 2009."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til grunnlovsforslaget fra Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olav Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 17, 49, 73, 74 og 76-78 med sikte på å oppheve inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget). Det vises også til Innst. S. nr. 94 (2006-2007) om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten).

Komiteen viser til at inndelingen av Stortinget i to avdelinger har betydning i to retninger. For det første er Odelstinget påtalemyndighet i tilfelle riksrett mot statsråder, medlemmer av Høyesterett og Stortinget, mens medlemmer av Lagtinget er med på å dømme i en riksrettssak. For det andre må formelle lover behandles og vedtas i begge avdelinger før de legges fram for Kongen.

Komiteen viser til en enstemmig innstilling, Innst. S. nr. 94 (2006-2007), og legger i denne innstillingen til grunn at forslaget om en ny riksrettsordning oppnår tilstrekkelig flertall i Stortinget. På denne bakgrunn kan inndelingen av Stortinget i to avdelinger utelukkende vurderes i lys av inndelingens betydning for behandling av nye lover.

Komiteen viser til at flere demokratiske land har tokammersystem for behandling av blant annet lover. I motsetning til de andre landene, blir de to avdelingene i det norske storting utpekt ved samme valg, og Stortinget har lenge vært delt på en slik måte at styrkeforholdet mellom partiene er det samme i begge avdelinger. Dette, samt det faktum at Lagtinget heller ikke har egne saksforberedende komiteer, gjør det lite sannsynlig at Lagtinget vil ha noe vesentlig nytt å tilføre lovbehandlingen i forhold til det som alt er oppnådd gjennom behandling i vedkommende fagkomité og i Odelstinget. De senere års praksis har også utviklet seg slik at Lagtingets behandling av lovforslag framstår som mer formell enn reell.

Komiteen viser til at en tokammerbehandling av lover også skal sikre kvaliteten i lovgivningen. Hvis det skulle oppstå formelle feil ved utforming av lovforslag i behandlingen i fagkomiteen og Odelstinget, vil en ny behandling i Lagtinget kunne innebære at slike feil ble oppdaget og forhindret.

Komiteen viser til at dette hensynet også kan ivaretas ved en oppheving av inndelingen av Stortinget i odelsting og lagting for lovbehandling gjennom å behandle lovforslag to ganger i samlet storting, slik grunnlovsforslaget innebærer. Dette er også en metode ved lovbehandling som benyttes i en rekke land, blant annet i Sverige, hvor det er to lesninger av lovforslag, og i Danmark, hvor det er tre lesninger.

Komiteen viser til at en betydelig innvending mot dagens inndeling av Stortinget, er at det er forbundet med problemer for komitémedlemmer som samtidig sitter i Lagtinget, å være saksordfører i lovsaker. Slik dagens praksis for behandlingen i Lagtinget har utviklet seg, mister de også muligheten til å delta i debatten om lovforslagene under behandlingen i Stortinget.

På denne bakgrunn vil komiteen foreslå at Grunnloven endres slik at inndelingen av Stortinget i et odelsting og et lagting ved behandling av lover oppheves, og at lovforslag behandles to ganger av Stortinget i plenum med minst tre dager mellom hver behandling.

Komiteen viser til at en slik endring også medfører behov for endringer i Stortingets presidentskap i forhold til i dag, hvor Presidentskapet består av seks medlemmer, Stortingets president og visepresident, Odelstingets president og visepresident og Lagtingets president og visepresident.

Komiteen viser til at grunnlovsforslaget setter opp flere alternativer når det gjelder sammensetningen av presidentskapet i et storting som ikke deles inn i odelsting og lagting. Komiteen mener det er viktig at Stortingets presidentskap gjenspeiler bredden i Stortingets sammensetning. Dette tilsier at Presidentskapet fortsatt bør bestå av seks medlemmer. Komiteen vil derfor foreslå Alternativ 4. Dette forslaget innebærer også valg av to sekretærer, slik dagens praksis er.

Komiteen legger til grunn at bestemmelser om visepresidentenes rangering tas inn i Stortingets forretningsorden.

Komiteen legger til grunn at første gangs behandling av lovforslag i plenum skal foregå som ved dagens behandling i Odelstinget, hvor behandlingen konkluderes med en votering over "lovens overskrift og loven i sin helhet". Det er bare ved flertall i denne voteringen at saken går til annen gangs behandling.

Komiteen legger også til grunn at anmodningsvedtak skilles ut fra lovbehandlingen og går ikke til annen gangs behandling. Slike forslag bygger ofte på den forutsetning at lovforslaget blir vedtatt. Anmodningsforslag bør derved føres opp som egne saker, etter at det er avklart hvilke lovforslag som blir endelig vedtatt.

Komiteen viser til at Stortingets forretningsorden § 31 annet ledd bestemmer at dersom Odelstinget ved lovbehandlingen vedtar endringsforslag som ikke har vært komitébehandlet, skal komiteen som regel uttale seg om odelstingsvedtaket før det behandles i Lagtinget. Komiteen legger til grunn at bestemmelsen videreføres i endret form, slik at komiteen i slike tilfeller skal uttale seg før annen gangs behandling i plenum.

Komiteen legger videre til grunn at annen gangs behandling i Stortingets plenum skal ligge innenfor den samme innholdsmessige ramme som formelt gjelder for dagens behandling i Lagtinget. Dette innebærer at det ved annen gangs behandling kan fremmes forslag som var fremmet ved første gangs behandling, og andre forslag som ligger innenfor rammen av lovvedtaket ved første behandling.

Komiteen viser videre til at i det tilfelle annen gangs behandling fører til at et lovforslag ikke bifalles, skal dette følges av en "anmerkning". I et slikt tilfelle skal vedtaket med anmerkningen gå til tredje gangs behandling i plenum. Komiteen legger også til grunn at en følge av dette vil være at Stortinget ved annen gangs behandling av lovsaker, ikke voterer over selve loven, men over eventuelle anmerkninger som framsettes, og at Stortinget ved en eventuell tredje behandling enten må vedta loven med de anmerkninger som fikk flertall ved annen gangs behandling, eller henlegge lovforslaget.

Komiteen vil også peke på at Stortingets forretningsorden må gjennomgås og endres når opphevelsen av inndelingen av Stortinget i odelsting og lagting iverksettes, og at det i den forbindelse også bør utarbeides rutiner som kan styrke den kvalitetssikring som skal ligge i at lovforslag underlegges to behandlinger i samlet storting.

Komiteen legger til grunn at Stortingets presidentskap igangsetter et slikt arbeid og legger fram forslag til nødvendige endringer, som også omfatter ansvars- og arbeidsoppgavene til medlemmene i Presidentskapet, i Stortingets forretningsorden.

KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

Dokument nr. 12:14 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olav Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven § 17, § 49, § 73 alternativ 4, § 74, §§ 76-78 og II ikrafttredelse, med sikte på å oppheve inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget) - bifalles. § 73 alternativene 1, 2 og 3 - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. desember 2006

Lodve Solholm
leder

Svein Roald Hansen
ordfører

