



Innst. S. nr. 191

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:2 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engbretsen om endringer i Grunnloven §§ 12, 54, 68, 70, 71, 72, 73, 74 og 112 med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur)

Til Stortinget

INNLEDNING

Ved en inkurie er det blitt en feil i tittelen på Dokument nr. 12:2 (2003-2004). Opplistingen av hvilke paragrafer i Grunnloven som foreslås endret, er feilaktig gjengitt. Korrekt tittel på forslaget skal være:

"Dokument nr. 12:2 (2003-2004) Grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engbretsen om endringer i Grunnloven §§ 12, 54, 68, 70, 71, 72, 73, 74 og 112 med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur)."

Ellers i Dokument nr. 12:2 (2003-2004) er paragrafhenvisningene korrekte. Tittelen på foreliggende innstilling er korrigert i tråd med ovennevnte.

SAMMENDRAG

Norge har tradisjon for at mange og aktive partier stiller lister ved valg til Stortinget, noe som kan gjøre det vanskelig å etablere flertallsregjeringer (ettpartiregjeringer eller koalisjoner). I så fall blir det parlamentariske grunnlag for regjeringene svekket. Mindretallsregjeringer har de siste 40 år vært vanlig.

Forslagsstillerne legger til grunn at en regjering som må søke vekslende flertall fra sak til sak, nødvendigvis

vil få svekket sin handlekraft. For å få handlekraftige regjeringer som er i stand til å ivareta landets interesser, er et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen en forutsetning. Det er Stortinget selv som må gi regjeringen slik autoritet. Dersom denne autoriteten svekkes eller faller helt bort, har det oppstått en situasjon hvor folkeviljen på ny bør komme til uttrykk gjennom valg.

Forslagsstillerne mener at det ikke vil være hensiktsmessig at en regjering som er dannet uten et definert flertall bak seg, skal kunne oppløse nasjonalforsamlingen i tilfelle konflikt. Konflikter mellom nasjonalforsamlingen og en slik regjering vil mer være regelen enn unntaket.

I forslaget sies det videre at hvis retten til å oppløse nasjonalforsamlingen blir lagt i regjeringens hånd, bør et flertall i nasjonalforsamlingen stille seg bak en nydannet regjering. Da vil det oppstå et synlig og definert parlamentarisk grunnlag for regjeringen. Ved at regjeringen dannes på et slikt grunnlag, blir det klart at nasjonalforsamlingen ønsker nettopp denne regjering og har utstyrt den med nødvendig autoritet.

Rett til å utskrive nyvalg etter de retningslinjer som her er formulert, vil ifølge forslagsstillerne ikke føre til at regjeringen kan styre på tvert av folkeviljen, men at velgerne skal avgjøre når det har oppstått en situasjon hvor det er en uløselig konflikt mellom storting og regjering.

I det følgende blir hvert hovedelement i forslaget kort gjennomgått. Sist i hvert avsnitt følger forslagsstillerens hovedalternativ for grunnlovsendringsforslag på vedkommende punkt. Til slutt i dokumentet er forslagene samlet og oppstilt i nummerrekkefølge. Her er også alternative forslag tatt inn.

I grunnlovsendringsforslagene innfelt i teksten er ny tekst samt de deler av den eksisterende teksten som foreslås endret, markert med *uthevet skrift*. I det samlede forslag er disse markeringene tatt ut.

Ved den språklige utforming av forslagene til grunnlovsendringer er de råd som er innhentet fra professor

Finn Erik Vinje lagt til grunn. På ett enkelt punkt (§ 12 annet ledd alternativ 1) innebærer dette at ordlyden i dagens grunnlovstekst foreslås justert i samsvar med Vinje-standard ("skal" i stedet for "skulle").

I - Innsetningsvedtak (investitur)

Regler om innsetningsvedtak (investitur) bør i henhold til forslagsstillerne utformes med sikte på to typesituasjoner:

- A. Den sittende regjering ønsker å fortsette etter et valg.
- B. Den sittende regjering har søkt avskjed.

ad A)

For at systemet skal henge sammen er det etter forslagsstillerne oppfatning viktig at enhver stortingsperiode innledes med en avklaring av om regjeringen har stortingsflertallets støtte. Dette kan skje på den måte at den sittende regjering innen en uke etter at et nyvalgt storting har konstituert seg, *enten* søker avskjed *eller* avklarer om den har den nødvendige støtte.

Hvis regjeringen ikke i første omgang velger å søke avskjed, kan kravet om å avklare Stortingets støtte tenkes utformet etter to modeller:

- Statsministeren legger frem en *erklæring* om hvilken politikk som vil bli ført, og ber det nyvalgte storting om å votere over erklæringen.
- Statsministeren ber om flertall for å *fortsette som statsminister*.

Den sistnevnte modellen har den fordel at statsministerens nøkkelrolle blir den samme uansett situasjon; dermed blir systemet enklere totalt sett. Dessuten vil det neppe bli særlig forskjell i praksis - det vil uansett være naturlig at den som ønsker å fortsette som statsminister sier noe om den politikk som det er meningen å føre. Dette legges til grunn for grunnlovsforslaget.

I henhold til forslag må votering holdes ved avslutningen av det møte der statsministeren ber om flertall for å fortsette eller innen utløpet av en kort frist deretter (f.eks. to dager).

Hvis han eller hun får stortingsflertallets støtte, kan regjeringen fortsette med den sammensetning den hadde før valget eller med de endringer som statsministeren anmoder Kongen om å foreta. Hvis positivt flertall ikke oppnås, må regjeringen søke avskjed.

Både dersom regjeringen søker avskjed uten først å ha søkt å oppnå Stortingets tillit og når den søker avskjed etter at et slikt forsøk ikke har ført frem, er den videre prosess som i situasjon B).

ad B)

Når Regjeringen har søkt avskjed (av en hvilken som helst grunn, f.eks. valgnederlag eller som følge av mistillitsvotum), mener forslagsstillerne at Stortingets syn på hvem som bør danne regjering bør komme til uttrykk gjennom en votering over forslag på statsministerkandidat. Forslaget fremmes av stortingspresiden-

ten etter at råd er innhentet fra den avgående statsminister og fra de parlamentariske lederne.

Når en statsministerkandidat har fått Stortingets støtte gir stortingspresidenten meddelelse om dette til Kongen. Kongen kjenner da Stortingets vilje og gir kandidaten i oppdrag å danne regjering.

Dersom en foreslått kandidat ikke får flertall, skal stortingspresidenten fortsette å foreslå kandidater inntil det fjerde forslaget eventuelt er nedstemt. Dersom dette skjer skal presidenten straks, men senest 30 dager etter at den sittende regjering har søkt avskjed, initiere oppløsning av Stortinget og etterfølgende nyvalg (se IV nedenfor).

Felles:

Forslagsstillerne mener at hovedreglene om regjeringsdannelse bør samles i Grunnloven kap. C om Stortinget mv. Plassering i forlengelsen av reglene om Stortingets konstituering mv. vil være naturlig. For å få en best mulig systematikk uten bruk av tilleggsparagrafer (a, b osv.), bør det samtidig foretas den opprydding at paragrafnumrene 70 og 72, som i dag er tomme, tas i bruk.

En slik løsning gjør det samtidig mulig å begrense behovet for endringer i kapittel B, som primært handler om den utøvende makt, til et minimum. Den eneste endring i kapittel B som er nødvendig, foreslås inntatt i § 12.

Når § 12 først skal endres, er det nærliggende samtidig å gjøre den mer oversiktlig ved å samle (i annet ledd) de bestemmelser om regjeringens sammensetning som nå står i annet og fjerde ledd.

Hovedforslag

§ 12 første ledd skal lyde (bare tredje pkt. er nytt):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. *Før Embedet som Statsminister besættes, bør Kongen fra Storthingets Præsident have faaet Meddelelse om Storthingets Opfatning om hvem der bør vælges.*

§ 12 annet ledd skal lyde (nåværende annet og fjerde ledd slås sammen):

Af Statsraadets Medlemmer skal over det halve Antal bekjende sig til Statens offentlige Religion. Ægtefeller, Forældre og Børn eller to Søkende maa ei paa samme Tid have Sæde i Statsraadet.

§ 12 fjerde ledd oppheves.

[Nåværende § 71 skal være § 70 og får endret innhold, se V nedenfor]

Nåværende § 73 skal være § 71.

Nåværende § 74 skal være § 72.

§ 73 (ny) skal lyde:

Dersom ikke Statsministeren inden een Uge efter at et nyvalgt Storthing er aabnet, har meddelt Storthinget at

Regjeringen vil ansøge om Afsked, skal han inden Udløbet af samme Frist anmode om Stortingets Tillid til sin Person. Afstemning afholdes senest to Søgne-dage efter Anmodningens Fremsættelse. Saafrømt Anmodningen ikke vinder Stortingets Bifald, forholdes videre saaledes som bestemt i Paragraf 74.

§ 74 (ny) skal lyde:

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens og Parti-gruppeledernes Opfatning om hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at udtrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest, og senest tredivedage efter at Regjeringen har ansøgt om Afsked, anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting.

II - Rett for Kongen til å utskrive nyvalg før valgperiodens utløp

Forslagsstillerne påpeker at maktforholdet mellom storting og regjering lett kan bli forskjøvet gjennom lengre perioder med regjeringer uten det nødvendige parlamentariske grunnlag. Dersom det parlamentariske grunnlaget for en regjering som er dannet med støtte av et flertall i Stortinget, forsvinner eller svekkes så mye at det ikke lenger kan sies å stå et parlamentarisk flertall bak regjeringen, kan spørsmålet om oppløsning av Stortinget være aktuelt. Det samme gjelder dersom en koalisjonsregjering går i oppløsning.

Adgang for regjeringen til å foreslå og for Kongen (i statsråd) til formelt å utskrive nyvalg før valgperiodens utløp, vil som utgangspunkt bety en styrking av regjeringens autoritet i forhold til Stortinget. Blant parlamentariske demokratier er Norge antakelig alene om ikke å ha noen mulighet til å utskrive nyvalg til sin nasjonalforsamling. Men selv om det vanlige altså er å ha bestemmelser om dette i landets konstitusjon, varierer det sterkt hvordan bestemmelsene er utformet og i hvilken grad de blir brukt.

Forslagsstillerne foreslag innebærer ikke rett til å utskrive nyvalg bare fordi regjeringen finner det politisk opportunt. Nyvalg vil kunne utløses bare i gitte situasjoner. To betingelser må samtidig være oppfylt før det kan utskrives nyvalg:

- a) Retten til å utskrive nyvalg inntre bare dersom regjeringen lider nederlag i votering over et forslag om mistillit eller i en sak hvor det er fremsatt kabinettsspørsmål, og
- b) nyvalg kan bare utskrives dersom statsministeren eller dennes stedfortreder før voteringen har meddelt Stortinget (eller eventuelt odels- eller lagting) at det vil bli utskrevet nyvalg dersom voteringen går regjeringen imot.

Kongens beslutning om nyvalg (se også IV nedenfor) må treffes innen en bestemt frist etter voteringen (f.eks. to hverdager) og straks meddeles Stortinget. Nyvalg

skal avholdes tidligst tre og senest ni uker etter at beslutningen er meddelt Stortinget.

Forslaget forutsetter at mistillitsforslag bare kan fremmes og vedtas i Stortinget. Derimot bør det åpnes for at kabinettsspørsmål i prinsippet kan tenkes også i odels- eller lagting.

Hovedforslag

§ 54 annet ledd (nytt) skal lyde:

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting, som skal afløse det tidligere valgte Storting, før dettes Funktionstid er omme, dersom Stortinget har udtrykt Mistillid til Regjeringen eller et Forslag er blevet antaget i vedkommende Thing, efter at Regjeringen udtrykkelig har modsat sig det, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafrømt denne Afstemning faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil acceptere.

III - Plikt for stortingspresidenten til å initiere nyvalg

Dersom ingen statsministerkandidat har fått flertall innen utløpet av den ovenfor nevnte frist, skal stortingspresidenten snarest, men senest 30 dager etter at regjeringen har søkt avskjed, meddele Kongen at det skal utskrives nyvalg. Kongens beslutning om nyvalg må treffes innen en bestemt frist etter at presidenten har gitt melding om resultatet, og Stortinget skal straks underrettes. Nyvalg skal avholdes tidligst tre og senest ni uker etter at beslutningen er meddelt Stortinget.

Hovedforslag

§ 54 tredje ledd (nytt) skal lyde:

Extraordinært Valg til nyt Storting bør også udskrives, efter at Kongen har faaet Meddelelse om, at intet Forslag til ny Statsminister er blevet antaget i Stortinget inden Udløbet af den for dette gjældende Frist.

§ 54 fjerde ledd (nytt) skal lyde:

Kongens Beslutning om at udskrive ekstraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest to Søgne-dage efter Afstemningen, eller efter at Storthingspræsidentens Anmodning er givet, og strax meddeles Stortinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efter at Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

IV - Funksjonstid for storting valgt ved ekstraordinært valg

Storting valgt ved ekstraordinært valg skal fungere frem til neste ordinære valg. Forslaget innebærer at et slikt storting alltid vil ha kortere funksjonstid enn de fire år som normalt følger av ordinært valg.

Storting valgt ved ekstraordinært valg skal tre sammen senest to uker etter at valget er gjennomført.

Hovedforslag

§ 54 femte ledd (nytt) skal lyde:

Efter et extraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes paa den Tid som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led.

§ 68 annet ledd (nytt) skal lyde:

Efter et ekstraordinært Valg sammentræder det nyvalgte Storting ligevel senest to Uger efter at Valgthingene ere tilendebragte.

§ 70 skal lyde:

Saafremt der ikke bliver holdt ekstraordinært Valg, fungere Stortingets Medlemmer som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar. Efter et ekstraordinært Valg ophører Funktionstiden senest ved Udløbet af den ordinære fireårs Periode efter første Led i Paragraf 54.

V - Stortingets funksjon i perioden fra ekstraordinært nyvalg er besluttet til nytt storting trer sammen

I henhold til forslaget skal det sittende storting være samlet i perioden fra Kongen har truffet bestemmelse om nyvalg til nytt storting trer sammen, etter de regler om dette som gjelder ved ordinære valg. Særskilt bestemmelse er neppe nødvendig.

Proseduren for grunnlovsendringer må justeres som følge av ovenstående forslag. Enklest vil det være å beholde hovedtrekkene i dagens ordning, dvs. at systemet fortsatt bygges opp med utgangspunkt i de ordinære valgene, mens tidsfristene for henholdsvis forslag og vedtak om grunnlovsendringer knyttes til kalenderen, ikke til vedkommende stortingssesjons nummer, slik som i dag. Dermed blir regelen at forslag må fremmes senest ett år før ordinært stortingsvalg og votering finne sted i løpet av de første tre år etter dette valget.

Hovedforslag

§ 112 første og andre punktum skal lyde:

Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres, skal Forslaget derom fremsættes *senest inden Udløbet af September Maaned i Aaret før et ordinært Valg* og kundgjøres ved Trykken. *Men først efter dette Valg og senest inden Udløbet af September Maaned tre Aar derefter, tilkommer det Stortinget* at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted eller ei.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

I Grunnloven gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd skal lyde (alternativ 1):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. Før Embedet som Statsminister besættes, bør Kongen fra Stortingets Præsident have faaet Meddelelse om Stortingets Opfatning om hvem der bør vælges.

§ 12 første ledd skal lyde (alternativ 2):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. Før Embedet som Statsminister besættes, bør Stortingets

Præsident have meddelt Kongen hvem der ifølge Stortingets Opfatning bør vælges.

§ 12 første ledd skal lyde (alternativ 3):

Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere. Dette Raad skal bestaa af en Statsminister og i det mindste syv andre Medlemmer. Før Embedet som Statsminister besættes, bør Stortingets Præsident have meddelt Kongen hvem der ifølge Stortinget bør vælges.

§ 12 annet ledd skal lyde (alternativ 1):

Af Statsraadets Medlemmer skal over det halve Antal bekjende sig til Statens offentlige Religion. Ægtefeller, Forældre og Børn eller to Søkende maa ei paa samme Tid have Sæde i Statsraadet.

§ 12 annet ledd skal lyde (alternativ 2):

Af Statsraadets Medlemmer skulle over det halve Antal bekjende sig til Statens offentlige Religion. Ægtefeller, Forældre og Børn eller to Søkende maa ei paa samme Tid have Sæde i Statsraadet.

§ 12 fjerde ledd oppheves.

§ 54 annet ledd skal lyde (alternativ 1):

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting, dersom Stortinget har uttrykt Mistillid til Regjeringen eller et Forslag er blevet antaget i vedkommende Thing, efter at Regjeringen uttrykkelig har modsat sig det, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt denne Afstemning faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil acceptere.

§ 54 annet ledd skal lyde (alternativ 2):

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting, som skal afløse det tidligere valgte Storting, før dets ordinære Funktionstid er omme, dersom Stortinget har uttrykt Mistillid til Regjeringen eller et Forslag er blevet antaget i vedkommende Thing, efter at Regjeringen uttrykkelig har modsat sig det, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt denne Afstemning faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil acceptere.

§ 54 annet ledd skal lyde (alternativ 3):

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting, dersom Stortinget har uttrykt Mistillid til Regjeringen eller et Forslag er blevet antaget, efter at Regjeringen uttrykkelig har modsat sig det, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt denne Afstemning faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil acceptere.

§ 54 annet ledd skal lyde (alternativ 4):

Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting, som skal afløse det tidligere valgte Storting, før dets ordinære Funktionstid er omme, der-

som Stortinget har uttrykt Mistillid til Regjeringen eller et Forslag er blevet antaget, efter at Regjeringen uttrykkelig har modsat sig det, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder for Afstemningen har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt denne Afstemning faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil acceptere.

§ 54 tredje ledd skal lyde:

Extraordinært Valg til nyt Storting bør også udskrives, efter at Kongen har faaet Meddelelse om, at intet Forslag til ny Statsminister er blevet antaget i Stortinget inden Udløbet af den for dette gjældende Frist.

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 1):

Kongens Beslutning om at udskrive ekstraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest to Søgnedage efter Afstemningen, eller efter at Storthingspræsidentens Anmodning er givet, og strax meddeles Stortinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efter at Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 2):

Kongens Beslutning om at udskrive ekstraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest tre Søgnedage efter Afstemningen, eller efter at Storthingspræsidentens Anmodning om dette er givet, og strax meddeles Stortinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efter at Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 3):

Kongens Beslutning om at udskrive ekstraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest fire Søgnedage efter Afstemningen, eller efter at Storthingspræsidentens Anmodning om dette er givet, og strax meddeles Stortinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efter at Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

§ 54 fjerde ledd skal lyde (alternativ 4):

Kongens Beslutning om at udskrive ekstraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest fem Søgnedage efter Afstemningen, eller efter at Storthingspræsidentens Anmodning om dette er givet, og strax meddeles Stortinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efter at Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

§ 54 femte ledd skal lyde:

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes paa den Tid som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led.

§ 68 annet ledd skal lyde:

Efter et ekstraordinært Valg sammentræder det nyvalgte Storting ligevel senest to Uger efter at Valgthingene ere tilendebragte.

§ 70 skal lyde:

Saafremt der ikke bliver holdt ekstraordinært Valg, fungere Stortingets Medlemmer som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar. Efter et ekstraordinært Valg ophører Funktionstiden senest ved Udløbet af den ordinære fireårs Periode efter første Led i Paragraf 54.

Nåværende § 73 skal være § 71.

Nåværende § 74 skal være § 72.

§ 73 skal lyde (alternativ 1):

Dersom ikke Statsministeren inden een Uge efter at et nyvalgt Storting er aabnet, har meddelt Stortinget at Regjeringen vil ansøge om Afsked, skal han inden Udløbet af samme Frist anmode om Stortingets Tillid til sin Person. Afstemning afholdes senest to Søgnedage efter Anmodningens Fremsættelse. Saafremt Anmodningen ikke vinder Stortingets Bifald, forholdes videre saaledes som bestemt i Paragraf 74.

§ 73 skal lyde (alternativ 2):

Dersom ikke Statsministeren inden een Uge efter at et nyvalgt Storting er aabnet, har meddelt Stortinget at Regjeringen have ansøgt om Afsked, skal han inden Udløbet af samme Frist anmode om Stortingets Tillid til sin Person. Afstemning afholdes senest to Søgnedage efter Anmodningens Fremsættelse. Saafremt Anmodningen ikke vinder Stortingets Bifald, forholdes videre saaledes som bestemt i Paragraf 74.

§ 73 skal lyde (alternativ 3):

Som alternativ 1, men slik at det i stedet for "to Søgnedage" i annet punktum skal stå:
tre Søgnedage.

§ 73 skal lyde (alternativ 4):

Som alternativ 2, men slik at det i stedet for "to Søgnedage" i annet punktum skal stå:
tre Søgnedage.

§ 73 skal lyde (alternativ 5):

Som alternativ 1, men slik at det i stedet for "to Søgnedage" i annet punktum skal stå:
fire Søgnedage.

§ 73 skal lyde (alternativ 6):

Som alternativ 2, men slik at det i stedet for "to Søgnedage" i annet punktum skal stå:
fire Søgnedage.

§ 73 skal lyde (alternativ 7):

Som alternativ 1, men slik at det i stedet for "to Søgnedage" i annet punktum skal stå:
fem Søgnedage.

§ 73 skal lyde (alternativ 8):

Som alternativ 2, men slik at det i stedet for "to Søgnedage" i annet punktum skal stå:
fem Søgnedage.

§ 74 første ledd skal lyde (alternativ 1):

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens og Parti-gruppeledernes Opfatning om hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at uttrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

§ 74 første ledd skal lyde (alternativ 2):

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens og Parti-gruppernes Opfatning om hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at uttrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

§ 74 første ledd skal lyde (alternativ 3):

Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens Opfatning om hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at uttrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.

§ 74 annet ledd skal lyde (alternativ 1):

Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest, og senest trediva Dage efter at Regjeringen har ansøgt om Afsked, anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting.

§ 74 annet ledd skal lyde (alternativ 2):

Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting.

§ 112 første og andre punktum skal lyde:

Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres, skal Forslaget derom fremsættes senest inden Udløbet af September Maaned i Aaret før et ordinært Valg og kundgjøres ved Trykken. Men først efter dette Valg og senest inden Udløbet af September Maaned tre Aar derefter, tilkommer det Stortinget at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted eller ei.

KOMITEENS BEHANDLING

Som et ledd i sin behandling av Dokument nr. 12:2 (2003-2004) om endringer i Grunnloven med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur) og Dokument nr. 12:10 (2003-2004) Oppløsningrett gjennomførte kontroll- og konstitusjonskomiteen en studiereise til de nordiske land 28. – 30. januar 2007. Komiteen hadde blant annet

møter med parlamentarikere og forskere i de tre landene for å drøfte erfaringer og løsninger når det gjelder regjeringsdannelse og adgang til oppløsning av parlamentet.

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 Dokument nr. 12:2 (2003-2004), grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engebretsen. Forslaget omfatter endringer i Grunnloven §§ 12, 54, 68, 70, 71, 72, 73, 74 og 112 med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, har merket seg at forslagsstillerne i sin begrunnelse viser til at Norge har tradisjon for at mange og aktive partier stiller liste ved valg til Stortinget, og at dette kan gjøre det vanskelig å etablere en flertallsregjering, enten det er en ettparti- eller koalisjonsregjering. Av de 28 regjeringene Norge har hatt etter Samlingsregjeringen i 1945, har 19 vært mindretallsregjeringer.

Forslagsstillerne peker på at en regjering som må søke vekslende flertall fra sak til sak, får svekket handlekraft. For å få en regjering med handlekraft til å ivareta landets interesser, er det nødvendig med et minimum av autoritet overfor Stortinget, noe det bare er Stortinget som kan gi en regjering.

Flertallet viser til at Norge er et av svært få parlamentariske demokratier hvor det ikke er adgang til å oppløse parlamentet og skrive ut nyvalg i valgperioden. I de fleste land er oppløsningsretten lagt til den utøvende makt, i noen land til statsoverhodet. I land uten faste valgperioder, er oppløsningsretten ensidig lagt til regjeringssjefen. I flere av landene er oppløsningsretten knyttet til et nederlag i parlamentet.

I de fleste europeiske land bygger regjeringsdannelsen på en form for positiv parlamentarisme. I de fleste av disse landene må et vanlig flertall i parlamentet støtte dannelsen av en ny regjering. I enkelte av landene, som Spania og Tyskland, må et absolutt flertall stille seg bak regjeringen. I Sverige og Portugal er en ny regjering godtatt hvis ikke et flertall av parlamentets medlemmer stemmer imot.

Flertallet viser til at forslagsstillerne knytter en oppløsningsrett for regjeringen i gitte situasjoner til innføringen av positiv parlamentarisme. Skal en regjering få makt til å oppløse Stortinget hvis den lider nederlag, bør den ha vært dannet ved at et flertall i Stortinget har stilt seg bak den samme regjering.

Flertallet er enig i dette. Ved innføring av positiv parlamentarisme vil det oppstå et synlig og definert parlamentarisk grunnlag for regjeringen. Et flertall i Stortinget har da gitt uttrykk for at det ønsker denne regjeringen og stiller seg bak regjeringens plattform eller program og derfor har utstyrt den med nødvendig autoritet.

Den mest naturlige måten Stortinget kan gi uttrykk for at et flertall stiller seg bak en ny regjering, er etter flertallets syn at det gjennomføres avstemning om hvem som skal bli ny statsminister.

Flertallet vil peke på at innføringen av positiv parlamentarisme ikke vil være et hinder for mindretallsregjeringer, men disse vil da ha et tydeligere avklart parlamentarisk grunnlag enn i dag. En slik avklaring kan enten baseres på en samarbeidsavtale mellom regjeringspartiet/ene og ett eller flere partier i Stortinget, eller på en omforent regjeringsplattform.

Flertallet mener at det på et slikt grunnlag er riktig å utstyre regjeringen med myndighet til å skrive ut nyvalg, hvis den lider nederlag i Stortinget eller stilles overfor et mistillitsforslag. Nyvalg vil, ifølge forslaget, bare kunne skrives ut hvis statsministeren på vegne av regjeringen før votering har gjort det klart at den vil skrive ut nyvalg om den lider nederlag i voteringen.

Flertallet vil understreke at innføring av oppløsningsrett ikke utelukker at en regjering stilt overfor et voteringsnederlag i Stortinget fortsatt kan velge å fratre uten å skrive ut nyvalg. I en slik situasjon må Stortinget gjennom en votering ta stilling til hvem som skal danne en ny regjering.

Flertallet viser til at hvis det skrives ut nyvalg, vil det nye stortinget sitte fram til neste ordinære stortingsvalg. Innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett vil således ikke endre på dagens ordning med ordinære faste fireårs perioder.

I en situasjon hvor det skal dannes en ny regjering, innebærer forslaget at dersom det ikke oppnås flertall for en statsministerkandidat etter fire avstemninger i Stortinget, skal stortingspresidenten meddele Kongen at det skal skrives ut nyvalg, innen bestemte tidsfrister. Dette gjelder enten det skal dannes en ny regjering etter et ordinært valg, nyvalg eller at en regjering har søkt avskjed uten at det skrives ut nyvalg. Flertallet støtter dette.

Flertallet viser til at forslagsstillerne har fremmet forslag til hvilke grunnlovsparagrafer som må endres som følge av forslaget. Flertallet støtter i all hovedsak forslagsstillernes hovedalternativer til grunnlovsendringer. Flertallet viser imidlertid til at hovedalternativet til § 54 annet ledd om utskrivning av nyvalg, omtaler inndelingen av Stortinget i odelsting og lagting. Stortinget vedtok 20. februar 2007 at inndelingen i odelsting og lagting skal oppheves med virkning fra 1. oktober 2009. Etter flertallets oppfatning bør derfor nye grunnlovsbestemmelser om investitur og oppløsningsrett ikke omtale odelsting og lagting. Flertallet vil derfor anbefale at § 54 annet ledd, alternativ 4 bifalles.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at Norge er et stabilt og vel-fungerende parlamentarisk demokrati. Selv om det i Norge ikke har vært adgang til å skrive ut nyvalg i valgperioden, har det ikke vært store problemer med å danne styringsdyktige regjeringer.

De aller fleste europeiske demokratier har en eller annen form for oppløsningsrett, og det er store forskjeller i hvilken grad denne retten tas i bruk. I tillegg er det ulik praksis om det er vanlig med flertalls- eller mindretallsregjeringer. Disse forskjellene har mange årsaker; blant annet valgordning, politisk kultur og hvordan oppløsningsretten er utformet.

Disse medlemmer mener at kravet til den sittende nasjonalforsamling om å gi landet en regjering øker når det ikke er adgang til å skrive ut nyvalg. Det samme gjelder kravet til den sittende regjering om å skape flertall for sin politikk. Fravær av oppløsningsrett kan derfor styrke samarbeidsevnen og virke disiplinerende på alle partier, uavhengig av om de er i posisjon eller i opposisjon.

I Norge er det tradisjon for stabile, brede flertall for viktige politiske endringer. Disse medlemmer mener at denne praksisen sikrer et velfungerende demokrati selv om regjeringer har hatt varierende parlamentarisk grunnlag over tid.

Disse medlemmer viser til at det i mange europeiske land ofte skrives ut nyvalg på tidspunkt når det er mest gunstig for regjeringen eller flertallet i nasjonalforsamlingen. Brukt på denne måte blir oppløsningsretten først og fremst et instrument for å vinne valg og ikke en ordning for å løse fastlåste parlamentariske situasjoner. Det innebærer at kortsiktige, valgtaktiske hensyn kan bli for dominerende når det gjelder bruk av oppløsningsrett. Disse medlemmer viser også til at et nyvalg ikke alltid vil endre sammensetningen av Stortinget slik at det oppstår en ny parlamentarisk situasjon. Det kan være like vanskelig å danne regjering etter et nyvalg som det var før valget.

Disse medlemmer vil hevde at en oppløsningsrett der regjeringen har innflytelse på om det skrives ut nyvalg, kan føre til at maktbalansen mellom parlament og regjering forskyves. Ordningen kan gi økt makt til regjeringen på bekostning av parlamentet, et argument forslagsstillerne legger vekt på. Disse medlemmer understreker derimot viktigheten av at det bare er stortingsrepresentanter som er folkevalgte, og at det ikke bør innføres ordninger som undergraver Stortingets rolle.

Disse medlemmer viser til at ulik praksis i bruk av oppløsningsretten avhenger av hvordan denne retten er utformet. Forslagsstillernes forslag til oppløsningsrett er utformet slik at den neppe vil bli tatt i bruk så ofte. En av grunnene til det er at det må avholdes ordinære stortingsvalg selv om det skrives ut nyvalg i valgperioden. I tillegg skal Stortinget ha stor innflytelse på om det skal skrives ut nyvalg. Disse medlemmer mener at den foreslåtte ordningen i stor grad minner om den svenske ordningen med oppløsningsrett. Den ble opprinnelig innført alt i 1866, men har kun blitt

brukt tre ganger. Etter overgangen til ettkammersystem i 1969, med virkning fra riksdagsvalget i 1971, har forøvrig oppløsningsretten ikke vært benyttet.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at komiteen har til behandling to forslag som omhandler oppløsningsrett. I tillegg til foreliggende forslag behandles Dokument nr. 12:10 (2003-2004), forslag om endringer i Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112.

Dette medlem noterer seg forslagsstillerens begrunnelse for innføring av en begrenset oppløsningsrett tillagt Regjeringen og vil i det store og det hele bifalle denne. Dette medlem viser i den forbindelse også til Høyres merknader i innstilling til Dokument nr. 12:10 (2003-2004).

Dette medlem noterer seg videre at forslagsstillerne knytter en begrenset oppløsningsrett for regjeringen til innføringen av positiv parlamentarisme, såkalt investitur. Dette medlem kan ikke se at denne koblingen er nødvendig. Forslagsstillerne påpeker korrekt at Norge i tiden siden 1945 har hatt 19 mindretallsregjeringer. Det norske politiske system må likevel kunne sies å ha vært blant de mest stabile i Europa, og tilstrekkelig politisk handlekraft har vært utvist også av regjeringer uten et fast flertall i Stortinget. Dette medlem er tvert imot av den oppfatning at erfaring viser at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom en regjeringens parlamentariske grunnlag og politisk handlekraft til å ivareta landets interesser.

I Norge, hvor valgsystem og tradisjon har medført et betydelig antall partier i nasjonalforsamlingen og stor grad av representativitet, bør det fortsatt legges til rette for at flest mulige regjeringskonstellasjoner gis parlamentarisk handlefrihet og fleksibilitet. Dette medlem er av den oppfatning at en innføring av investitur vil svekke den parlamentariske handlefrihet i vesentlig grad.

Dette medlem noterer seg også at forslaget vil medføre at storting valgt ved ekstraordinære valg kun vil sitte frem til neste ordinære stortingsvalg. Dette medlem er av den oppfatning at en slik ordning åpner for u hensiktsmessig korte stortingsperioder som vil kunne medføre uheldig stillstand i det politiske arbeid, hyppige valg og omfattende praktiske merkostnader. Dette medlem viser i den forbindelse også til Høyres merknader i innstilling til Dokument nr. 12:10 (2003-2004).

Dette medlem vil på dette grunnlag anbefale at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet ser at en ordning med innsetningsvedtak kan innebære et mer avklart forhold til opposisjonen for en mindretallsregjering. På den annen side betyr ikke det at en regjering får støtte ved starten av en periode at det/de samme partier gir regjeringen støtte en hel stortingsperiode eller i alle saker.

Disse medlemmer vil peke på at innsetningsvedtak kan redusere en mindretallsregjeringens muligheter til å få til samarbeid med andre partier underveis i en stortingsperiode. Dermed reduseres også regjeringens

muligheter for fleksibilitet med hensyn til å få støtte til regjeringens politikk fra ulike partier.

Disse medlemmer viser for øvrig til at disse partier er imot innføring av oppløsningsrett. En ordning med innsetningsvedtak vil vanskelig kunne virke over tid, uten at det samtidig åpnes for en mulighet for oppløsning av Stortinget.

Disse medlemmer vil på dette grunnlaget anbefale at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Norge i dag har negativ parlamentarisme uten innsetningsvedtak (investitur). Denne styringsformen kan i enkelte tilfeller føre til uklarhet om en regjeringens parlamentariske grunnlag, og det bør derfor vurderes om det er behov for klarere regler ved regjeringsskift.

Dette medlem viser til at forslagsstillerne foreslår at dagens ordning endres til positiv parlamentarisme med innsetningsvedtak. Det innebærer at en regjering i utgangspunktet må ha aktiv støtte fra et flertall i Stortinget, noe som vil kunne skape klarere ansvarsforhold.

Dette medlem viser til at investitur innebærer at sannsynligheten for mindretallsregjeringer med svakt parlamentarisk grunnlag reduseres. Investitur kan derfor bidra til mer styringsdyktige regjeringalternativer.

Dette medlem mener at det i dag ikke bør innføres oppløsningsrett, selv om det kan medføre enkelte fordeler å innføre investitur. Dette medlem anbefaler at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil peke på at Norge har lang tradisjon for mindretallsregjeringer. Siden 1971 har dette vært det mest vanlige. Erfaringene viser at mindretallsregjeringer kan styre både godt og stabilt. Norge er på topp i velferdsutvikling og er et av verdens beste land å bo i. Ulike mindretallsregjeringer har bidradd til utviklingen til det velferdssamfunnet Norge er i dag.

Dette medlem mener erfaringen gjennom de siste 35 årene viser med all tydelighet at et land kan styres stødig, og at det kan fattes store og viktige politiske beslutninger også med mindretallsregjeringer.

Dette medlem vil understreke at erfaringene også viser at Stortingets makt kan være større under en mindretallsregjering. En regjering er avhengig av å skaffe seg samarbeidspartnere i Stortinget fra sak til sak. Både storting og regjering må vise smidighet og samarbeidsevne, og det stiller krav til begge parter til å finne samlenende løsninger. Dette har bidradd til større bredde i de politiske løsningene og til mindre avstand mellom de politiske partiene enn i mange andre land.

Dette medlem vil peke på at en flertallsregjering kan ha fordeler ved at det blir klarere ansvarsdeling mellom storting og regjering, og en unngår usikkerhet rundt hvorvidt et forslag fra en regjering blir vedtatt eller ikke.

Dette medlem vil samtidig understreke at Stortingets makt og innflytelse kan bli svekket. Særlig når en flertallsregjering består av flere partier, kan skjøre kompromisser internt i regjeringskonstellasjonen, føre

til at det blir svært vanskelig å foreta selv mindre endringer når saken kommer til Stortinget. Dette kan medføre at bredere politiske løsninger forhindres også i saker hvor det ville vært en styrke for landet at flere partier stilte seg bak et vedtak. Saksbehandlingen flyttes fra en mer åpen dialog mellom Stortinget og regjeringen til mer lukkede prosesser i regjeringsskivalet.

Dette medlem ser det også som negativt at organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoners mulighet for å påvirke og å argumentere for en sak svekkes. Totalt sett fører dette til mindre åpenhet og at kunnskapen om sakene blir mindre, noe som gir et mer lukket beslutningssystem som resultat.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 12:2 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven § 12 første ledd alternativ 1, annet ledd alternativ 1, fjerde ledd, § 54 annet ledd alternativ 4, tredje ledd, fjerde ledd alternativ 1, femte ledd, § 68 annet ledd, §§ 70, 71 og 72, § 73 alternativ 1, § 74 første ledd alternativ 1, annet ledd alternativ 1, og § 112 - med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur) - bifalles. Øvrige alternativer bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. mai 2007

Lodve Solholm
leder

Svein Roald Hansen
ordfører

