



Innst. S. nr. 192

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:10 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112. (Oppløsningsrett)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl, gjelder innføring av en begrenset oppløsningsrett.

Forslaget går ut på å gi adgang for Kongen til å utskrive nyvalg, etter nederlag for regjeringen under votering i Stortinget over mistillitsforslag eller kabinettspørsmål.

Innledning

I henhold til forslagsstillerne kan man ikke 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. Forslaget viser videre til at de problemer som skal løses i årene fremover, synes usædvanlig krevende, enten det dreier seg om innenriks- eller utenrikspolitiske spørsmål. Dette gjør det etter forslagsstillerne 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 2003, uten å oppnå det nødvendige grunnlovsflertall. Norge er fortsatt det eneste parlamentariske demokrati i Vest-Europa uten oppløsningsrett.

Forslagsstillerne antar at det uansett politisk syn er enighet om at dersom en regjering skal kunne ivareta

landets interesser på en forsvarlig måte, må den besitte et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen. Dersom dette minimum av autoritet ikke lenger er til stede, kan det ha oppstått en situasjon hvor folkeviljen på ny bør komme til uttrykk gjennom valg. Det påpekes at de fremlagte forslag om oppløsningsrett således ikke innebærer at det skal bli lettere for en regjering å styre på tvers av folkeviljen, men snarere at folkeviljen skal avgjøre i en situasjon der det har oppstått en uløselig konflikt mellom Stortinget og regjeringen.

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 tilfeller 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 for-godtbefinnende, inneholder de fremsatte grunnlovsforslag bestemte begrensninger i anvendelsen av dette instituttet. I motsatt fall vil en regjering kunne utskrive nyvalg på tidspunkter som er gunstige 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.

Dermed svekkes ikke kabinettsspørsmålet som makt-instrument, ved at en regjering som sliter på menings-målingene har mulighet til å fremme kabinettsspørsmål, og eventuelt gå av, uten å skrive ut nyvalg. Som kjent er dette en mer begrenset adgang til nyvalg enn den man finner i mange andre vestlige land.

Under henvisning til ovenstående er det fremsatt følgende forslag til endringer:

Forslag A

§ 54 nye annet og tredje ledd skal lyde:

ALTERNATIV 1:

"Kongen kan dog udskrive ekstraordinært Valg over hele Riget til nyt Storting, som skal afløse det tidligere valgte Storting, før dettes ordinære Funktionstid er ude, dersom et Forslag som Regjeringen anbefaler, ikke er blevet antaget i Stortinget, eller Stortinget har bifaldt et Forslag, som Regjeringen har modsat sig, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt Stortinget, eller i Tilfælde dets Afdelinger, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt denne Afstemning faar et Resultat, som Regjeringen ikke kan akseptere. Kongens Beslutning om Udskrivning af ekstraordinært Valg maa i Tilfælde fattes senest 2 Dage efter Afstemningen og strax meddeles Stortinget, hvorefter Valget skal være tilendebragt ikke tidligere end 3 Uger og ikke senere end 9 Uger efterat Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den tredie September Maaned efter Udgangen af den Maaned, i hvilken det ekstraordinære Valg er afholdt, dog saaledes at næste ordinære Valg efter et ekstraordinært Valg ikke skal holdes tidligere, end det som vilde have fulgt af denne Paragrafs første Led, dersom intet ekstraordinært Valg var afholdt."

Andre alternativer til forslag til nye ledd til § 54:

- Ordene "3 Uger" erstattes med "4 Uger", "5 Uger" eller "6 Uger".
- Alle foran nevnte alternativer kombineres med at tallet "9" erstattes med "8", "10" eller "12".
- Alle foran nevnte alternativer kombineres med at siste ledd skal lyde:

"Efter ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den fjerde September Maaned efter Udgangen af den Maaned, i hvilken det sidste ekstraordinære Valg er afholdt."

MERKNADER TIL FORSLAGET TIL TILFØYELSER TIL § 54:

Grunnen til at adgangen til å utskrive nyvalg er knyttet til forkastelse av et forslag som regjeringen anbefaler, og ikke til et forslag fra Kongen, er at man må være forberedt på votering over forslag som man ikke kan rekke å drøfte i formelt statsråd før avstemningen. Et krav om statsrådsbehandling av et forslag som kan danne grunnlag for varsel om nyvalg, ville kunne gjøre

det vanskeligere å vise rimelig elastisitet under behandlingen i Stortinget.

Av tilsvarende grunner er det foreslått at forhåndsvarsel om muligheten for nyvalg skal gis til Stortinget av statsministeren eller dennes stedfortreder, uten at det kreves at dette skal skje etter beslutning av Kongen i statsråd. Politiske hensyn tilsier at det i alle fall vil foregå omfattende drøftelser foran en slik avgjørelse, men det vil neppe være hensiktsmessig å stille opp bestemte formkrav i den forbindelse, utover at meddelelse skal gis av regjeringens politiske leder, med det nødvendige tillegg med hensyn til stedfortreder ved uunngåelig forfall som f.eks. sykdom.

Den lange avstand mellom korteste og lengste frist for nyvalg er foreslått for å gjøre det mulig å unngå et valg om sommeren som følge av regjeringens nederlag mot slutten av vårsesjonen. Men her fremsettes flere alternativer for å gi valgmuligheter.

Varigheten av funksjonstiden for et storting som velges ekstraordinært, kan være et kontroversielt spørsmål. Svaret bør antagelig være en mellomløsning, med en viss forkortelse i forhold til den ordinære valgperiode for ikke å friste til for utstrakt bruk av ekstraordinære valg. Også på dette punkt fremsettes alternativer. Men det tas ikke opp noe forslag som innebærer at neste ordinære valg ikke kan forskyves. En slik ordning ville innebære at oppløsningsretten ville få meget begrenset verdi, idet tiden mellom det ekstraordinære valg og det derpå følgende valg ville kunne bli altfor kort til at man kan rekke å løse problemer for landet.

Andre forslag i tilknytning til forannevnte forslag om tilføyelse til § 54

Alle nedennevnte forslag betraktes formelt som særskilte forslag, med den valgfrihet med hensyn til kombinasjoner som dette gir under behandlingen.

Forslag B

"§ 54 første ledd skal lyde:

Valgthingene holdes i Almindelighed hvert fjerde Aar. De ordinære Valgthing skulle være tilendebragte inden September Maanedes Udgang."

Merknad: Det nye her er at ordene "i Almindelighed" er tilføyet i første punktum, og at ordene "ordinære Valgthing" er innføyet i annet punktum. Derved gjøres det klart at eventuelle ekstraordinære valg i tilfelle også kan holdes etter utløpet av september. Dette vil antagelig være tilfellet også uten en slik spesiell tilføyelse, men forslaget tas likevel med for å gi Stortinget valgfrihet også med hensyn til dette formspørsmål.

Forslag C

§ 68 nytt annet ledd skal lyde:

ALTERNATIV 1:

"Saafremt nyt Valg besluttes i Henhold til § 54 andet Led, skal Stortinget, før det indstiller Forhandlingerne, bestemme Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden."

ALTERNATIV 2:

"Saafremt nyt Valg besluttes i Henhold til § 54 andet Led, skal denne Beslutning tillige indeholde Kongens Bestemmelse om Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden."

Merknad: En tilføyelse av denne art synes nødvendig som ledd i et regelverk om adgang til utskrivning av nyvalg.

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. Forslag fremmes derfor i to alternativer.

Forslag D

"§ 71 første ledd skal lyde:

Stortingets Medlemmer fungere i Almindelighed som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar."

Merknad: Det nye her er innføyelse av ordene "i Almindelighed". Denne tilføyelse er muligens ikke påkrevet, men kan virke klargjørende dersom man innfører adgang til ekstraordinære valg.

Forslag E

"§ 71 nytt annet ledd skal lyde:

Bliver der i Overensstemmelse med § 54 andet Led holdt ekstraordinært Valg til nyt Storting, fungere de tidligere valgte Medlemmer af Stortinget indtil det nye Storting er valgt."

Merknad: En slik tilføyelse er kanskje ikke helt nødvendig. Man vil antagelig uten en slik tilføyelse innforholke den nødvendige reservasjon. Men § 71 vil da formelt stå som en for generell regel.

Forslag F

"§ 112 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom nyt Valg overensstemmende med § 54 andet Led, besluttes, skal Forslag om Forandring af denne Grundlov; som da maatte foreligge uden at blive afgjorte før Valget, overgaa til Behandling paa første eller andet Storting efter Valget. Forslag, der kunne fremsættes i Overensstemmelse med første Leds første Punktum, maa, for at kunne behandles i den paafølgende Periode, være indkomne til Stortinget og kundgjorte ved Trykken senest tre Maaneder før Valgthingets Paabegyndelse, og kunne først behandles i den paafølgende Periode paa et Storting, der er adskilt fra det Storting, hvortil Forslaget indkom, med mindst eet mellemliggende Storting."

Merknad: Det er ikke uten videre nødvendig med noen tilføyelse til § 112. Paragrafen kan anvendes som den står også for tilfelle av et ekstraordinært valg. Men uten et tillegg vil selve det demokratiske grunnprinsipp i § 112 kunne bli sterkt fraveket ved et ekstraordinært valg. Et slikt valg kan da medføre at folket ikke får den i § 112 tilmålte tid til å vurdere de fremsatte grunnlovsforslag før valget. Dessuten vil - for tilfelle man vedtar det prinsipale forslag til § 54 tredje ledd - grunnlovsendring kunne bli vedtatt på det siste storting etter et

ekstraordinært valg, og umiddelbart før et nytt valg. Dette er også i strid med det nåværende system i § 112.

Den gjengitte forslagstekst er praktisk talt identisk med formuleringen i Innst. S. nr. 94 for 1956 s. 169. Det er bare tilføyset at ordet "Forslag" gjelder grunnlovsforslag. Teksten er nok komplisert, men ikke tvetydig.

Det første punktum gjelder tidspunktet for vedtagelse av allerede fremsatte forslag. Disse forslag får en tilleggsfrist ved ekstraordinært valg. Dette punktum ivaretar det hensyn at en regjering ikke skal kunne hindre vedtagelse av tidligere fremsatte grunnlovsforslag ved å avbryte et storting gjennom sin oppløsningsrett. Dessuten sørger regelen i første punktum for at selve vedtaket treffes så vidt lang tid før neste valg at folkets mulige reaksjon skal få tid til å påvirke dette valget. Det annet punktum gjelder både tidspunktet for fremsettelse av nye forslag og tidspunktet for vedtagelse av slike forslag. Dette punktum avveier det hensyn at en regjering heller ikke skal kunne hindre gyldig fremsettelse av grunnlovsforslag mot det hensyn at folket skal få tid til vurdering før det ekstraordinære valg. Fremsettelse senest tre måneder før valget - sammen med et års tid til betenkning og debatt deretter - er vel en akseptabel kompromissløsning i så henseende.

Forslag

Under henvisning til ovenstående fremsettes følgende forslag:

Forslag A

§ 54 nye annet og tredje ledd skal lyde:

ALTERNATIV 1:

Kongen kan dog udskrive ekstraordinært Valg over hele Riget til nyt Storting, som skal afløse det tidligere valgte Storting, før dettes ordinære Funktionstid er ude, dersom et Forslag som Regjeringen anbefaler, ikke er blevet antaget i Stortinget, eller Stortinget har bifaldt et Forslag, som Regjeringen har modsat sig, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før Afstemningen har meddelt Stortinget, eller i Tilfælde dets Afdelinger, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt denne Afstemning faar et Resultat, som Regjeringen ikke kan akseptere. Kongens Beslutning om Udskrivning af ekstraordinært Valg maa i Tilfælde fattes senest 2 Dage efter Afstemningen og strax meddeles Stortinget, hvorefter Valget skal være tilendebragt ikke tidligere end 3 Uger og ikke senere end 9 Uger efterat Kongens Beslutning er meddelt Stortinget.

Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den tredie September Maaned efter Udgangen af den Maaned, i hvilken det ekstraordinære Valg er afholdt, dog saaledes at næste ordinære Valg efter et ekstraordinært Valg ikke skal holdes tidligere, end det som vilde have fulgt af denne Paragrafs første Led, dersom intet ekstraordinært Valg var afholdt.

ALTERNATIV 2:

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene "3 Uger" erstattes med "4 Uger".

ALTERNATIV 3:

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene "3 Uger" erstattes med "5 Uger".

ALTERNATIV 4:

Som alternativ 1, bortsett fra at ordene "3 Uger" erstattes med "6 Uger".

ALTERNATIV 5:

Som alternativ 1, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "8".

ALTERNATIV 6:

Som alternativ 2, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "8".

ALTERNATIV 7:

Som alternativ 3, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "8".

ALTERNATIV 8:

Som alternativ 4, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "8".

ALTERNATIV 9:

Som alternativ 1, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "10".

ALTERNATIV 10:

Som alternativ 2, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "10".

ALTERNATIV 11:

Som alternativ 3, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "10".

ALTERNATIV 12:

Som alternativ 4, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "10".

ALTERNATIV 13:

Som alternativ 1, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "12".

ALTERNATIV 14:

Som alternativ 2, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "12".

ALTERNATIV 15:

Som alternativ 3, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "12".

ALTERNATIV 16:

Som alternativ 4, bortsett fra at tallet "9" erstattes med "12".

ALTERNATIVER 17 TIL 32:

Som henholdsvis alternativene 1 til 16, bortsett fra at tredje ledd skal lyde:

Efter ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg holdes i den fjerde September Maaned efter Udgangen

af den Maaned, i hvilken det sidste ekstraordinære Valg er afholdt.

Forslag B

§ 54 første ledd skal lyde:

Valgthingene holdes i Almindelighed hvert fjerde Aar. De ordinære Valgthing skulle være tilendebragte inden September Maanedes Udgang.

Forslag C

§ 68 nytt annet ledd skal lyde:

ALTERNATIV 1:

Saaframt nyt Valg besluttes i Henhold til § 54 andet Led, skal Storthinget, før det indstiller Forhandlingerne, bestemme Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden.

ALTERNATIV 2:

Saaframt nyt Valg besluttes i Henhold til § 54 andet Led, skal denne Beslutning tillige indeholde Kongens Bestemmelse om Dagen for det nyvalgte Storthings Sammentræden.

Forslag D

§ 71 første ledd skal lyde:

Storthingets Medlemmer fungere i Almindelighed som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar.

Forslag E

§ 71 nytt annet ledd skal lyde:

Bliver der i Overensstemmelse med § 54 andet Led holdt ekstraordinært Valg til nyt Storthing, fungere de tidligere valgte Medlemmer af Storthinget indtil det nye Storthing er valgt.

Forslag F

§ 112 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom nyt Valg overensstemmende med § 54 andet Led, besluttes, skal Forslag om Forandring af denne Grundlov; som da maatte foreligge uden at blive afgjorte før Valget, overgaa til Behandling paa første eller andet Storthing efter Valget. Forslag, der kunne fremsættes i Overensstemmelse med første Leds første Punktum, maa, for at kunne behandles i den paafølgende Periode, være indkomne til Storthinget og kundgjorte ved Trykken senest tre Maaneder før Valgthingets Paabegyndelse, og kunne først behandles i den paafølgende Periode paa et Storthing, der er adskilt fra det Storthing, hvortil Forslaget indkom, med mindst eet mellemliggende Storthing.

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. 12:10 (2003-2004), grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl. Forslaget omfatter endringer i Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112 med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at forslagsstillerne i sin begrunnelse påpeker at man ikke kan utelukke at det også i Norge kan oppstå et så problemfylt parlamentarisk forhold at det blir praktisk talt umulig å etablere mindretallsregjeringer med selv det nødvendige minimum av handlekraft. Denne mulighet gjør det hensiktsmessig å innføre en adgang til å skrive ut nyvalg. Det vises også til at Norge fortsatt er det eneste parlamentariske demokrati i Vest-Europa uten oppløsningsrett.

Flertallet viser til at en adgang for regjeringen til å oppløse nasjonalforsamlingen og skrive ut nyvalg før valgperiodens utløp, innebærer en styrking av regjeringens stilling i forhold til Stortinget. En trussel om å skrive ut nyvalg i en situasjon der regjeringen er stilt overfor et mulig voteringsnederlag i Stortinget, vil kunne styrke regjeringens autoritet og motvirke at en mindretallsregjering blir styringsudyktig.

Flertallet viser til at forslaget om å innføre oppløsningsrett er knyttet til at regjeringen lider nederlag i Stortinget der det på forhånd er varslet at nyvalg blir konsekvensen. Dette representerer et hinder mot at en oppløsningsrett gir regjeringen et virkemiddel den kan benytte etter eget forgodtbefinnende.

Flertallet støtter forslaget om å innføre en oppløsningsrett knyttet til et voteringsnederlag i Stortinget, men mener en slik rett også bør knyttes til innføring av positiv parlamentarisme (investitur), slik det er foreslått i Dokument nr. 12:2 (2003-2004). Etter flertallets syn vil kombinasjonen av investitur og oppløsningsrett gi et enda bedre grunnlag for at man skal unngå en situasjon der vanskelige parlamentariske forhold fører til regjeringer som ikke får tilstrekkelig handlingskraft.

Ved at et flertall aktivt stiller seg bak dannelsen av en regjering, vil det politiske arbeidsgrunnlaget for regjeringen være avklart på en tydeligere måte enn i dag. Dette vil etter flertallets syn også gi et bedre grunn-

lag for å ta i bruk oppløsningsretten hvis regjeringens parlamentariske grunnlag endres i perioden. Flertallet viser for øvrig til sine merknader i innstilling til Dokument nr. 12:2 (2003-2004).

Flertallet viser til at forslaget om oppløsningsrett i Dokument nr. 12:10 (2003-2004) innebærer at et nytt storting valgt ved nyvalg skal ha samme funksjonsperiode som storting valgt ved de ordinære valg, altså fire år. Dette vil være et brudd på den tradisjon som lenge har vært gjeldende i Norge, med stortingsvalg og lokalvalg annethvert år, med faste fireårige perioder. Flertallet viser til at spørsmålet om å endre dette mønsteret ble grundig vurdert i forbindelse med endringene i valgloven, men hvor det var bred enighet om å beholde dagens mønster. Flertallet mener det kan være en fare for at interessen rundt lokalvalgene svekkes, hvis de i perioder kommer for tett på ordinære eller ekstraordinære stortingsvalg.

Flertallet vil på denne bakgrunn tilrå at forslaget ikke bifalles.

Medlemene i komiteen frå Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet viser til at forslaget inneber at nyvalg skal kunna skrivast ut dersom ei regjering lir nederlag i votering i Stortinget over mistillitsforslag eller kabinettspørsmål.

Desse medlemmene viser til at etter 1884 har regjeringar søkt avskil to gonger etter mistillitsvotum (1928 og 1963) og ti gonger etter kabinettspørsmål (1891, 1920, 1921, 1923, 1924, 1931, 1933, 1935, 1986 og 2000). I moderne norsk historie - etter 1945 - er det såleis sjeldan kost at norske regjeringar søkjer avskil etter nederlag i stortingsvoteringar over mistillitsforslag eller kabinettspørsmål.

Desse medlemmene meiner at både mistillitsvotum og kabinettspørsmål kan tolkast som uttrykk for underliggjande styringsproblem. Sannsynet for slike problem er gjerne høgare di svakare den parlamentariske basisen til ei regjering er. Etter 2. verdskrigen skil både Korvald- og Bondevik I-regjeringa seg ut i så måte; begge hadde ein parlamentarisk basis i 25 prosent av stortingsrepresentantane. Begge desse regjeringane kom også i stand under eksepsjonelle omstende. Dersom vi ser vekk frå desse to, har norske regjeringar etter 1945 hatt ein gjennomsnittleg parlamentarisk basis lik 47 prosent av stortingsrepresentantane. I tillegg har også moderne mindretallsregjeringar i regelen hatt relativt brei parlamentarisk basis. Jamført med spesielt mellomkrigstida er regjeringane sterkare og styringsproblem - slik dei mellom anna kan koma til uttrykk i form av mistillitsvotum og kabinettspørsmål - mindre no enn før.

Desse medlemmene meiner difor at forslagsstillerane tek utgangspunkt i styringsproblem som knappast kan seiast å vera utbreidde i norsk politikk. I røynda er norsk politikk prega av brei konsensus om viktige vegval. Det kjem ikkje minst til uttrykk under handsaming av viktige reformer. I regelen orienterer Stortinget seg då mot kvalifiserte fleirtal, nett for å minimera politisk risiko og skapa stabilitet.

Desse medlemene viser til artikkelen "Parlamentariske instrumenter og minoritetsparlamentarisme" av professor Bjørn Erik Rasch (NOU 2001:3). Han drøftar mellom anna røynsler med ulike former for oppløysingsrett, og finn at oppløysingsrett ikkje er "noe trylleformular for å skape flertallskonstellasjoner". På same tid meiner han at oppløysingsrett kan gje sterkare regjeringar og auka stabilitet, men at det er uklart om slike effektar kan ha eller har noko vesentleg omfang i land som Noreg lett kan jamførast med.

Desse medlemene meiner elles at opning for oppløysingsrett og nyval generelt sett kan medføra at forhandlingar i Stortinget i større grad kan verta påverka av meiningsmålingar og (meir eller mindre flyktige) opinionsstrøymingar. Dette er ikkje negativt i seg sjølv, men kan trekkja i retning av meir kortsiktig politikk. Det gjeld ikkje minst innføring av ei form for oppløysingsrett som samstundes opphevar ordinære stortingsval. Sjølv om nyval i teorien kan brukast for å løysa opp i alvorlege flokar mellom regjering og storting, må den eventuelle fordelene ved dette vegast opp mot kostnaden ved kortsiktig manøvrering og jamvel svakare og mindre pragmatisk innsats for å finna fram til politiske løysingar og kompromiss. Nyval inneber heller ingen garanti for ein ny parlamentarisk situasjon. Desse medlemene meiner inntil vidare at norsk parlamentarisme står seg best på å hegna om dagens ordning, og går mot grunnlovsforslaget om å innføra oppløysingsrett.

Komiteens medlem fra Høyre viser til at det foreligger til behandling to forslag som omhandler oppløsningsrett. Foruten foreliggende forslag behandles også Dokument nr. 12:2 (2003-2004) om oppløsningsrett kombinert med innføring av positiv parlamentarisme (investitur).

Dette medlem viser vidare til Stortingets behandling av forslag om innføring av oppløsningsrett i forrige stortingsperiode, Innst. S. nr. 203 (2002-2003) og Innst. S. nr. 204 (2002-2003) og Høyres merknader til disse.

Dette medlem mener at en begrenset oppløsningsrett vil reetablere en hensiktsmessig maktbalanse mellom Stortinget og regjeringen. Maktfordelingen mellom bevilgende, lovgivende og utøvende myndighet var sentral i grunnlovsvedtaket i 1814. Dette medlem mener at den historiske utviklingen har bidratt til en uheldig utvisking av de opprinnelige klare ansvarslinjene i norsk statsforfatning.

Dette medlem mener vidare at regjeringen bør styrkes i forhold til Stortinget for å unngå at et flertall blant de folkevalgte ubegrenset kan trenge inn på regjeringens enemerker på en uhensiktsmessig måte. Derfor mener dette medlem at regjeringens sterkeste maktmiddel i dag - kabinettspørsmålet - bør suppleres med en rett til å skrive ut nyvalg.

Dette medlem konstaterer at Norge er blant de få parlamentariske demokratier uten noen form for oppløsningsrett. Det er med rette henvist til at det norske demokratiet verken er blitt svekket eller påført belast-

ninger ved at Norge ikke har oppløsningsrett, men dette medlem kan vanskelig se at dette i seg selv er et avgjørende argument for å gå imot innføring av oppløsningsrett. Oppløsningsretten vil kunne fylle en viktig funksjon som sikkerhetsmekanisme i vanskelige og fastlåste parlamentariske situasjoner, og det faktum at vi i vårt land ikke har opplevd slike situasjoner, er ingen garanti for at slike situasjoner ikke kan oppstå i fremtiden. Dette medlem mener at det er ønskelig å gi vårt parlamentariske system en slik sikkerhetsmekanisme som oppløsningsretten representerer.

Dette medlem vil 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 kabinettspørsmål, og etter at det på forhånd er varslet at voterings utfall kan avgjøre om det blir nyvalg. Dette medlem understreker at dette grunnlovsforslaget inneholder såpass sterke begrensninger på adgangen til å benytte oppløsningsretten, 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.

Dette medlem viser til at foreliggende forslag om innføring av oppløsningsrett reiser spørsmål om varigheten av funksjonsperioden for et storting som velges ved et nyvalg. Forslagsstillerne har to hovedalternativer som begge innebærer at neste ordinære valg skal holdes i september måned. Det ene alternativet (§ 54, nytt annet ledd, alternativ 1) innebærer at neste ordinære valg skal holdes den tredje september måned etter det er avholdt et ekstraordinært valg. Det andre alternativet (alternativ 17) innebærer at neste ordinære valg holdes den fjerde september måned. Dette medlem ser det som mest hensiktsmessig at funksjonsperioden for et storting som er valgt etter at oppløsningsretten er tatt i bruk, blir mest mulig lik varigheten av ordinære stortingsperioder og vil fremme forslag i tråd med dette.

Norske valg har hittil bygget på faste perioder, og på at lokal- og stortingsvalg holdes annethvert år. Dersom foreliggende forslag gjennomføres, vil det innebære en endring i denne valgtradisjonen, ved at tidspunktene for ordinære stortingsvalg vil kunne bli forskjøvet. Etter dette medlems vurdering vil dette likevel være å foretrekke fremfor de potensielt meget korte stortingsperioder som vil bli konsekvensen dersom tidspunkt for ordinære stortingsvalg ligger fast. Dette medlem kan ikke se at faren for svekket interesse for lokalvalg er overhengende eller bør være avgjørende i denne saken.

I tråd med ovenstående vil dette medlem fremsette følgende forslag:

"Dokument nr. 12:10 (2003-2004) grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl om endringer av Grunnloven §§ 54, § 68, §§ 71 og 112 (Oppløsningsrett) - forslag A alternativ 17, forslag B, forslag C, alternativ 1, forslag D, forslag E og forslag F - bifalles."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre:

Dokument nr. 12:10 (2003-2004) grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl om endringer av Grunnloven §§ 54, § 68, §§ 71 og 112 (Oppløsningsrett) - forslag A alternativ 17, forslag B, forslag C, alternativ 1, forslag D, forslag E og forslag F - bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 12:10 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112. (Oppløsningsrett) - samtlige alternativer - bifalles ikke.

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

Lodve Solholm
leder

Svein Roald Hansen
ordfører

