



# Innst. S. nr. 111

(2007-2008)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:13 (2003-2004)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven § 75 med sikte på å legge til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

Ovennevnte forslag som er fremmet av representanten Carl I. Hagen, gjelder endringer i Grunnloven § 75 med sikte på å legge til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv.

Forslagsstilleren viser til at det fra mange hold har vært påpekt et behov for å sikre mer stabile rammebetingelser av vesentlig betydning for norsk næringsliv. Det er en økende forståelse for at større grad av forutsigbarhet er nødvendig for å legge til rette for langsiktige investeringer i Norge. I andre sammenhenger har det i debatten vært påpekt at en høyere grad av politisk stabilitet vil være av stor betydning både for den enkelte borger og for tilliten til det demokratiske styringssystemet i Norge.

I hvilken grad slike behov vil bli ivaretatt, kommer ifølge forslagsstilleren i første rekke an på den politiske vilje og evne til å fastholde politiske beslutninger uten hyppige skifter. Det henger også sammen med større politisk-konstitusjonelle spørsmål, slik som valget mellom proporsjonalitet og styringsdyktighet i utforming av valgordningen og mulighetene for å få etablert stabile flertallskonstellasjoner. Men med ett unntak (plenarvedtak om såkalte "instrukser" fra Stortinget til regjeringen) blir slike spørsmål ikke tatt opp i forslaget. I stedet konsentrerer forslagsstilleren seg om behovet for konstitusjonelle redskaper for å sikre en viss

langsiktighet i den grad den politiske viljen til dette er til stede på det enkelte område.

Spørsmålet blir dermed om det er behov for redskaper som gjør det mulig å låse politiske valg for noe lengre tid enn det som i dag er mulig gjennom vanlige flertallsvedtak i Stortinget (lov- eller plenarvedtak, f.eks. skattebeslutninger), og hvordan slike redskaper eventuelt bør utformes. Forslagsstilleren viser til at en mulighet kan være å låse politiske kompromisser gjennom endringer i Grunnloven selv, slik som når det gjelder valgordningen. Men dette vil slett ikke alltid være ønskelig på f.eks. det økonomiske området, der forholdene kan endre seg raskere enn grunnlovsendringsprosedyren gjør det mulig å henge med. Dersom man vil ha en mulighet for større grad av rettslig binding av den politiske handlefrihet fra sak til sak, må den altså etableres gjennom andre slags konstitusjonelle grep.

Forslagsstilleren viser til at ønsker om konstitusjonelle redskaper for å bidra til større langsiktighet i de siste år har kommet til syne i offentlige utredninger på flere områder. Spørsmål av denne karakter har bl.a. blitt reist i rapportene fra Andreassen-utvalget om bedre budsjettering i staten (NOU 2003:6) og Skaug-utvalget om nytt skattesystem (NOU 2003:9 med vedlegg).

Forslagsstilleren viser også til en rekke bestemmelser i Stortingets forretningsorden som etter sin ordlyd - gjennom krav om kvalifisert flertall, forslag fra stortingspresidenten eller annet for å vedta avvik - setter grenser for flertallets rett til å innrette Stortingets arbeid slik det selv vil. Slike regler må ifølge forslagsstilleren forstås som utslag av et ønske om å begrense Stortingets handlefrihet på de aktuelle punkter. Det samme gjelder reglene for budsjettbehandlingen i Stortinget, som nettopp forutsetter at Stortinget i senere faser av saksbehandlingen må holde seg innenfor de budsjetttrammer som er fastsatt tidligere i løpet.

Forslagsstilleren peker på at i Sverige - som flere hovedtrekk av budsjettreformen er hentet fra - er hovedreglene fastsatt i riksdagsordningen, som ikke

kan endres eller fravikes av Riksdagen med simpelt flertall. I Norge blir Forretningsordenen derimot vedtatt med simpelt flertall. Dermed står den konstitusjonelle hovedregel - som samtidig ivaretar et grunnkrav i demokratiske styringssystemer - om at Stortingets vedtak kan oppheves eller endres i samme form som de selv er truffet, i veien for at nasjonalforsamlingen (rettslig sett) kan binde seg selv.

Det at Forretningsordenen ser ut til stort sett å fungere greit under normale forhold, er ifølge forslagsstilleren ikke nok til å skjule at et flertall i Stortinget når som helst kan endre eller fravike de bestemmelsene vi finner der. Dermed gir heller ikke den noe pålitelig redskap for å sikre større langsiktighet i politikken.

### Vedtaksformens betydning

Forslagsstilleren reiser spørsmål om det er behov for nye former for politiske vedtak som kan bidra til å sikre større langsiktighet enn vedtak som er utmyntet i ordinær lov eller plenarvedtak, men som ikke har de ulemper når det gjelder muligheten for rask endring som kan følge av grunnlovsfesting.

I et overordnet konstitusjonelt perspektiv er "lov" og (bindende) "plenarvedtak" ett og det samme; det norske skillet på dette punkt må ifølge forslagsstilleren vesentlig forstås i lys av det nå antikverte skillet mellom vedtak i odelsting og lagting, på den ene siden, og i Stortinget i plenum, på den annen. Vanlige lov- og plenarvedtak blir truffet med simpelt flertall og kan altså endres i samme form. Dertil kommer at slike vedtak i økende grad ser ut til å bli ansett som en måte å "nedfelle" den politiske flertallsviljen på slik den til enhver tid ser ut, snarere enn som uttrykk for normer som skal ha en viss varighet og som - i denne forstand - forplikter også dem som har truffet dem.

Forslagsstilleren viser til at tanken om lover som politiske vedtak ikke i seg selv representerer noe galt. Det er heller ikke noe galt i at lovbestemmelser kan endres gjennom nye politiske vedtak. Det er tvert imot et kjernepunkt i demokratiske styringssystemer at maktforholdene skal kunne skifte over tid - utfallet av ett valg skal ikke bestemme over det neste, heller ikke skal et storting kunne binde det neste, osv. Problemet er bare at tanken om loven som noe (relativt) varig - at det forplikter for fremtiden at en lov sier A i stedet for B, og at det skal sterke grunner for etter kort tid å gå over fra A til B - på denne måten går tapende ut. Og når endringstakten er høy, gir det mindre mening å bruke lovbestemmelser som politisk redskap for å sikre en viss langsiktighet.

Forslagsstilleren viser til at det som er sagt om hvorfor lovformen ikke gir noe sterkt redskap for å sikre langsiktighet, gjelder tilsvarende for plenarvedtak. På den annen side møter man her tidsbegrensningen for skattevedtak og systemet med ettårige budsjetterminer (om enn med mulighet for å stille midler til disposisjon for bruk også i senere budsjettår).

Forslagsstilleren peker på at det eneste redskap som norsk rett i dag tilbyr dersom staten gjennom sine egne vedtak (avtaler med private mv. holdes utenfor) ønsker å binde seg sterkere, er vedtak i form av grunnlovsend-

ringer. Slike vedtak er vanskeligere å treffe enn vanlige lov- og plenarvedtak (særlig frist for å fremme forslag, ventetid og kvalifisert flertall, se Grunnloven § 112). Forslagsstilleren viser til at nettopp denne "stivheten" kan gjøre Grunnloven særlig egnet som politisk redskap: Det som først er bestemt i denne form, er vanskeligere å endre enn andre typer av politiske vedtak.

Om Grunnloven faktisk får sterk gjennomslagskraft som redskap til å realisere politiske mål, kommer ifølge forslagsstilleren ikke an bare på vedtaksformen. Man må i tillegg se på bestemmelsenes innhold.

Vedtak i grunnlovs form gir etter forslagsstillerens syn ikke i seg selv noen tilstrekkelig garanti for at det aktuelle mål vil bli oppnådd. Men denne vedtaksformen gir iallfall et utgangspunkt, og det er lite som taler for at Stortinget aktivt ønsker å sette seg ut over det Grunnloven bestemmer; det blir snarere spørsmål om hva den betyr til enhver tid.

På denne bakgrunn bør det ifølge forslagsstilleren overveies om Grunnloven selv kan brukes til å sikre større langsiktighet i f.eks. rammevilkårene for norsk næringsliv. At tankegangen ikke uten videre kan avvises, følger allerede av at en rekke bestemmelser om menneskerettigheter er av betydning også for næringsvirksomhet; dette gjelder bl.a. vernet mot retroaktiv (tilbakevirkende) lovgivning og for eiendomsrett (Grunnloven §§ 97 og 105). Men nettopp disse bestemmelsene illustrerer samtidig at bestemmelser om materielt vern for økonomiske posisjoner må veies mot statens behov for kontroll med statsfinansene under hensyn til skiftende konjunkturer og syn på det politisk ønskelige. Mange eksempler (fra regler om forbud mot budsjettunderskudd til problemene med "stabilitetspakten" i Euro-sonen) er egnet til å illustrere noen av de problemene som kan oppstå.

På denne bakgrunn er det ikke bestemmelser av denne karakter som blir foreslått. Forslagsstilleren viser til at det finnes tungtveiende argumenter mot en såpass vidtgående løsning på områder der det også kan være behov for en viss fleksibilitet (slik som når det gjelder sentrale deler av økonomien). Dessuten gir Grunnlovens status og den måte som den har vært brukt på gjennom mange år (bortsett fra når det gjelder valgordningen), liten grunn til å tro at dette alternativet vil bli brukt svært aktivt.

En annen mulighet er ifølge forslagsstilleren å vedta grunnlovsbestemmelser om tidsgrenser, dvs. regler om at visse typer av vedtak ikke kan treffes med virkning for mindre eller mer enn et nærmere angitt tidsrom. I dag gir Grunnloven ett eksempel av denne typen, nemlig § 75 bokstav a om at vedtak om "Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder" ikke gjelder "udover 31 December i det næst paafølgende Aar, medmindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes." I sin tur har dette konsekvenser for avgrensingen av det ordinære budsjettåret.

Forslagsstilleren viser til at man ut fra behovet for langsiktighet kan tenke seg å endre den sistnevnte bestemmelsen med sikte på å utvide maksimaltiden (jf. NOU 2003:6 kap. 8.7 og vedlegg 2) eller (eventuelt) for å innføre en minste virketid. Men de hensyn som

bærer dagens regler om tidsbegrensning taler samtidig mot en slik reform, iallfall når det gjelder skattevedtak. Dessuten er det jo alt i dag adgang til å gi bevilgningsvedtak rettslig virkning ut over vedkommende budsjettår (i form av fullmakt til å bruke pengene i et senere år).

Forslagsstilleren viser til at det viktigste likevel er at adgang til å treffe vedtak som etter sitt innhold skal gjelde for mer enn ett år, ikke avskjærer Stortinget fra senere å ombestemme seg. Her gjelder fortsatt det sikre utgangspunkt at et vedtak gjelder inntil det blir endret eller opphevet gjennom nytt vedtak i samme form. Dette gir ifølge forslagsstilleren en skrøpelig garanti for langsiktighet. Slik de mange "planer" for forsvar, vei osv. illustrerer, er det intet i veien for at Stortinget ombestemmer seg underveis i planperioden (så langt staten ikke har bundet seg i forhold til tredjemenn, f.eks. private entreprenører). Dette gjelder selv om vedtaket skulle være formet som en "bevilgning" for en lengre periode enn ett år (noe som bare unntaksvis er tilfellet).

### En semikonstitusjonell vedtaksform

Forslagsstilleren viser til at den mekanisme som ligger i å ha ulike former for vedtak, kan brukes til å sikre større langsiktighet. Det som peker seg ut, er konstitusjonelle bestemmelser om en annen vedtaksprosess enn dem Grunnloven i dag gir anvisning på. Tiden er ifølge forslagsstilleren inne til å diskutere behovet for et mellomnivå mellom grunnlov og lov.

Et slikt nivå som står over og binder ordinær lov, men som samtidig er underordnet Grunnloven og derfor må holde seg innenfor de grenser den setter, finnes i mange andre land. En slik vedtakskategori kan betegnes som semikonstitusjonell.

Det som skiller grunnlovsformen fra vanlig lov, er de særlige krav som gjelder til saksbehandlingen. På samme måte vil skillet i forhold til vanlige lov- eller plenarvedtak måtte trekkes på grunnlag av ulikhetene i kravene til saksbehandlingen. For et nytt semikonstitusjonelt nivå er det mulig å tenke seg en lang rekke varianter av slike krav. I norsk sammenheng er det mest nærliggende å tenke på krav om kvalifisert flertall (f.eks. 2/3), men uten krav om ventetid, slik som for grunnlovsendringer.

Forslagsstilleren viser til at grunnlovsbestemmelser som åpner for vedtak av semikonstitusjonell karakter, kan brukes til ulike formål (fastsettelse av hovedregler i skattesystemet, særlig viktige regler for Stortingets saksbehandling osv.). Mer generelt kan formen brukes hvis man ønsker å gi et vedtak muligheten til et lengre liv enn det som sikres gjennom vedtak etter hovedregelen om at simpelt flertall er nok.

Det man ikke kan oppnå ved bruk av semikonstitusjonelle teknikker, er absolutt sikkerhet for økt langsiktighet. Også slike vedtak vil bare gjelde inntil de blir endret eller opphevet gjennom nye vedtak i minst like krevende form (eller inntil formålet er realisert). Hvor lenge et vedtak blir stående, vil også her komme an på den politiske vilje (og den politiske kultur) og dessuten på faren for uthuling gjennom kreativ tolkning og svak

kontroll. Forslagsstilleren viser til at bruk av en vedtaksform som gjør det vanskeligere å få til endring, i det minste vil øke sannsynligheten for økt stabilitet og fremmer forslag i samsvar med dette.

### Nærmere om forslagene

#### *I - ad: Semikonstitusjonell vedtaksform*

Forslagene på dette punkt gjelder grunnlovsendringer som åpner veien for å bruke en semikonstitusjonell vedtaksform der endringer bare er mulig etter en mer krevende prosedyre enn den som gjelder for vanlige lov- og plenarvedtak. Forslagene bør innpasses i Grunnloven § 75, som opplister Stortingets særlige kompetanser. Siden forholdet til lovgivningsprosedyren reiser særlige problemer, er de begrenset til visse spørsmål som blir avgjort av Stortinget i plenum, nemlig skattevedtak, bevilgninger mv. (virkeområdet er i størst mulig grad angitt ved hjelp av ord og uttrykk som allerede finnes i § 75). Men dette er samtidig spørsmål av stor betydning for å sikre en større langsiktighet i rammene for næringsvirksomhet.

Den første gruppen av alternative vedtaksforslag gjelder en ny bestemmelse i Grunnloven § 75 b (eventuelt b-c eller b-d). Men for å gi Stortinget valgmuligheter på dette punkt, fremmes det også forslag om å ta tilsvarende formuleringer inn i § 75 f (eventuelt f-g eller f-h).

#### AD ALTERNATIV 1:

Formuleringene om hva slike semikonstitusjonelle bestemmelser kan gjelde, er hentet fra § 75 a. Hvis denne vedtaksformen benyttes, vil f.eks. et bevilgnings- eller skattevedtak gjelde for den tid som følger av vedtakets innhold (ut over det enkelte budsjettår) dersom ikke Stortinget senere bestemmer noe annet med tilsvarende, kvalifisert flertall. Et krav om 2/3 flertall fremstår som passende strengt i forhold til utgangspunktet om at Stortinget treffer sine vedtak med simpelt flertall. Vedtaksformen avviker fra de krav som gjelder for grunnlovsendringer fordi det ikke er nødvendig å vente til etter neste valg, og det foreslås ikke andre regler om minste deltagelse i avstemningen (quorum) enn det som følger av Grunnloven § 73 for vanlige lov- og plenarvedtak.

#### AD ALTERNATIV 2:

I dette alternativet er en "solnedgangsbestemmelse" lagt til det som ellers følger av alternativ 1. Den innebærer at vedtaket kan utstyres med en tidsbegrensning (f.eks. åtte år) og at nytt vedtak må til dersom bestemmelsens innhold skal bli videreført etter tidsgrensens utløp. Hvis bestemmelsen blir utstyrt med en slik tidsbegrensning, reduseres faren for at den binding som ligger i kravet om 2/3 flertall, skal gi uønskede resultater etter noen år. Samtidig vil uttrykkelig angivelse av en slik grense skape en rimelig grad av sikkerhet for at vedtakets realinnhold vil bli stående til utløpet av tidsbegrensningen. Næringslivet og andre vil kunne innrette seg i samsvar med dette.

**AD ALTERNATIV 3:**

Alternativet tilsvarende alternativ 1, men slik at området for vedtak av semikonstitusjonell karakter er utvidet til også å gjelde de deler av Stortingets forretningsorden som er av en slik karakter at det er behov for å binde stortingsflertallet (ordet "Orden" er hentet fra Grunnloven § 66). Slike bestemmelser i dagens forretningsorden som krever f.eks. kvalifisert flertall eller andre særlige prosedyrer for endring (se ovenfor), bør finne sin plass her. Det samme gjelder de deler av reglene om budsjettprosedyren som tar sikte på å binde Stortinget til vedtak om budsjetttrammer mv. som er truffet tidligere i samme sesjon.

**AD ALTERNATIV 4:**

Alternativet tilsvarende alternativ 2, men med tillegg av bestemmelsen om Stortingets forretningsorden.

**AD ALTERNATIV 5-8:**

Som alternativene 1-4, men slik at bestemmelsene er foreslått innpasset i § 75 litra f (for å komme etter reglene om bevilgningsmyndighet i dagens § 75 litra d og e).

**AD ALTERNATIV 9:**

Innholdsmessig tilnærmet identisk med alternativ 3. Men bestemmelsene om skatt, toll osv. og om Stortingets forretningsorden er fordelt på to bokstaver, og hele Stortingets "Orden" tatt med, ikke bare de deler av Forretningsordenen som ikke skal kunne endres med simpelt flertall. Men intet vil hindre Stortinget i å vedta de sentrale bestemmelsene i denne form, og overlate ("delegere") det til Stortinget med simpelt flertall å fastsette regelverket for øvrig.

**AD ALTERNATIV 10:**

Innholdsmessig tilnærmet identisk med alternativ 4, men slik at bestemmelsene om skatt, toll osv. og om Stortingets forretningsorden er fordelt på to bokstaver (om det siste, se nærmere i kommentarene til alternativ 9). Dessuten er bestemmelsen om adgang til å fastsette en maksimal virketid i dette alternativ begrenset til å gjelde for bestemmelsene om skatt, toll osv.

**AD ALTERNATIV 11-12:**

Som alternativ 9-10, men slik at bokstavnummeret er justert (se om alternativene 5-8).

**II - ad: Bestemmelsen om Stortingets adgang til å vedta "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner"**

Stortingets rett til å vedta henstillinger e.l. til regjeringen eksisterer allerede i kraft av det klare utgangspunkt at Stortinget rettslig sett kan vedta alt som ikke står i strid med regler av overordnet karakter (konstitusjonelle regler eller - for vanlige plenarvedtak - regler i lovgivningen). Den følger også av langvarig praksis.

Det er ikke tvilsomt at slike vedtak etter omstendighetene kan ha stor politisk betydning. Men det har lenge vært noe uklart i hvilken grad de er rettslig bin-

dende for regjeringen (såkalte "instrukser"). Av flere grunner er spørsmålet av liten praktisk betydning, og det er i beste fall uklart hvilke andre følger enn de politisk-parlamentariske det kan ha om regjeringen klart skulle bryte med slike pålegg. Dessuten reiser en slik lære en rekke spørsmål om hvordan stortingsvedtak rettet til regjeringen skal utformes og tolkes. En rekke av disse spørsmålene får liten eller ingen praktisk betydning dersom behovet for å skille mellom vedtak som er "rettslig" bindende og rene "henstillinger" e.l. tenkes bort.

Usikkerheten på dette punkt bidrar til å skape usikkerhet om det rettslige rammeverk som regjeringen arbeider innenfor - og dermed også for næringslivet og andre som er avhengig av konsesjoner osv. I manges øyne blir usikkerheten forsterket av de tendenser til "stortingsregjereri" som mindretallsparlamentarismen åpner for og den mulighet for usikkerhet om politikens innhold (uavhengig av hvem som sitter i regjering) som ligger i dette.

På denne bakgrunn foreslår forslagsstilleren å ta en bestemmelse om Stortingets adgang til å vedta "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner" inn i Grunnloven § 75. For adgangen i seg selv vil ikke dette representere noe nytt (men det vil være en fordel at også denne delen av Stortingets oppgaver kommer til uttrykk i Grunnlovens tekst). Men en slik bestemmelse vil gjøre det klart at det er tale om nettopp "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner". Dermed vil det bli avklart at vedtakene ikke er rettslig bindende og altså ikke påvirker det rettslige rammeverket for næringsvirksomhet mv. I stedet må politisk uenighet om regjeringen har tatt tilstrekkelig hensyn til Stortingets syn avklares i den politiske sfære der slike spørsmål i alle tilfelle hører hjemme, nemlig i og omkring Stortinget selv.

De tre alternative forslag som er fremlagt på dette punkt, avviker utelukkende fra hverandre ved ordvalget (enten "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner"). Ellers er det tale om valg mellom ulike bokstaver innenfor § 75 selv: § 75 b kan velges dersom ingen av forslagene om bestemmelser av semikonstitusjonell karakter under samme bokstav ikke skulle føre frem (se ovenfor), hvis en slik bestemmelse blir tatt inn som § 75 b, kan bestemmelsen om "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner" vedtas som § 75 c, osv. På denne måten oppgår summen av formelt avvikende alternativer til 15.

Forslagsstilleren fremmer følgende forslag:

**A - Semikonstitusjonell vedtaksform**

**Alternativ A.1:**

Ny § 75 litra b skal lyde:

b. at med to Trediedels Flertal paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have Virkning udover det enkelte Budgetaar;

Nåværende § 75 litra b skal være litra c, nåværende litra c skal være litra d osv.

**Alternativ A.2:**

Ny § 75 litra b skal lyde:

b. at med to Trediedels Flertal paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have Virkning udover det enkelte Budgetaar; i Beslutningen kan der bestemmes, at den udelukkende skal have Virkning for en nærmere angiven Periode;

Nåværende § 75 litra b skal være litra c, nåværende litra c skal være litra d osv.

**Alternativ A.3:**

Ny § 75 litra b skal lyde:

b. at med to Trediedels Flertal paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have Virkning udover det enkelte Budgetaar, samt fastsætte de Dele af Stortingets Orden, der ikke kunne ændres eller fraviges ved simpelt Flertal;

Nåværende § 75 litra b skal være litra c, nåværende litra c skal være litra d, osv.

**Alternativ A.4:**

Ny § 75 litra b skal lyde:

b. at med to Trediedels Flertal paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have Virkning udover det enkelte Budgetaar, samt fastsætte de Dele af Stortingets Orden, der ikke kunne ændres eller fraviges ved simpelt Flertal; i Beslutningen kunne det bestemmes, at den kun skal have Virkning for en bestemt Periode;

Nåværende § 75 litra b skal være litra c, nåværende litra c skal være litra d, osv.

**Alternativ A.5 - A.8:**

Som alternativ A.1-A.4, men slik at bestemmelsen innpasses som § 75 litra f, og slik at nåværende § 75 litra f skal være litra g, nåværende litra g skal være litra h, osv.

**Alternativ A.9:**

Ny § 75 litra b og c skal lyde:

b. at med to Trediedels Flertal paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have Virkning udover det enkelte Budgetaar;

c. at med to Trediedels Flertal fastsætte Stortingets Orden;

Nåværende § 75 litra b skal være litra d, nåværende litra c skal være litra e, osv.

**Alternativ A.10:**

Ny § 75 litra b og c skal lyde:

b. at med to Trediedels Flertal paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have Virkning

udover det enkelte Budgetaar; i Beslutningen kunne det bestemmes, at den kun skal have Virkning for en bestemt Periode;

c. at med to Trediedels Flertal fastsætte Stortingets Orden;

Nåværende § 75 litra b skal være litra d, nåværende litra c, skal være litra e, osv.

**Alternativ A.11 - A.12:**

Som alternativ A.9-A.10, men slik at bestemmelsene innpasses som § 75 litra f og g, og slik at nåværende § 75 litra f skal være litra h, nåværende litra g skal være litra i, osv.

**B - Bestemmelse om Stortingets adgang til å vedta "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner"****Alternativ B.1:**

Ny § 75 litra b skal lyde:

b. at fremsætte Anmodninger til Regjeringen;

Nåværende § 75 litra b skal være litra c, nåværende litra c skal være litra d, osv.

**Alternativ B.2:**

Ny § 75 litra b skal lyde:

b. at fremsætte Henstillinger til Regjeringen;

Nåværende § 75 litra b skal være litra c, nåværende litra c skal være litra d, osv.

**Alternativ B.3:**

Ny § 75 litra b skal lyde:

b. at fremsætte Resolutioner til Regjeringen;

Nåværende § 75 litra b skal være litra c, nåværende litra c skal være litra d, osv.

**Alternativ B.4 - B.6:**

Som alternativ B.1-B.3, men slik at bestemmelsen innpasses som § 75 litra c, og slik at nåværende § 75 litra c skal være litra d, nåværende litra d skal være litra e, osv.

**Alternativ B.7 - B.9:**

Som alternativ B.1-B.3, men slik at bestemmelsen innpasses som § 75 litra d, og slik at nåværende § 75 litra d skal være litra e, nåværende litra e skal være litra f, osv.

**Alternativ B.10 - B.12:**

Som alternativ B.1-B.3, men slik at bestemmelsen innpasses som § 75 litra g, og slik at nåværende § 75 litra g skal være litra h, nåværende litra h skal være litra i, osv.

**Alternativ B.13 - B.15:**

Som alternativ B.1-B.3, men slik at bestemmelsen innpasses som § 75 litra h, og slik at nåværende § 75 litra h skal være litra i, nåværende litra i skal være litra j.

## 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, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til det foreliggende forslag og sier seg enig med forslagsstiller i at forutsigbare rammevilkår er av vesentlig betydning for norsk næringsliv og for å legge til rette for langsiktige investeringer i Norge. Komiteen anser videre at politisk stabilitet og klarhet er av stor betydning for den enkelte borger og for tilliten til det demokratiske styringssystemet.

Komiteen noterer at forslagsstiller selv peker på at i hvilken grad slike behov blir ivaretatt, i første rekke kommer an på den politiske vilje og evne til å fastholde politiske beslutninger uten hyppige skifter. Komiteen deler denne oppfatning.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at forslagsstiller samtidig reiser spørsmålet om det er behov for å innføre nye konstitusjonelle redskaper for å sikre langsiktighet og låse politiske vedtak for lengre tid enn det som i dag er mulig gjennom vanlige flertallsvedtak i Stortinget.

Flertallet merker seg at forslagsstilleren avviser grunnlovsendringer med sikte på å oppnå en slik låsing av politiske vedtak - med den begrunnelse at eksterne forhold vil kunne endre seg såpass raskt at grunnlovsprosedyren vil kunne hindre nødvendige justeringer.

Flertallet noterer seg at forslagsstilleren anser at gjeldende parlamentariske og konstitusjonelle virkemidler ikke er tilstrekkelige, og innføringen av en ny "semikonstitusjonell" vedtaksform vil kunne sikre behovet for langsiktighet og stabilitet, samtidig som man ivaretar den nødvendige fleksibilitet i vedtaksprosedyrene. Flertallet deler ikke denne oppfatning.

Flertallet sier seg enig i at bestemmelser om materielt vern for økonomiske posisjoner må veies mot statens behov for kontroll med statsfinansene under hensyn til skiftende konjunkturer og syn på det politisk ønskelige. Det finnes derfor tungtveiende argumenter mot en så vidtgående løsning som et ev. grunnlovsvern av for eksempel budsjettvedtak vil innebære. Flertallet anser heller ikke at en innføring av "semikonstitusjonelle" vedtak vil være en god løsning for å balansere disse potensielt motstridende hensyn. Flertallet er av den klare oppfatning at det er Stortingets og de enkelte partiers politiske vilje og evne til å prioritere som kan sikre stabilitet og forutsigbarhet i de politiske beslutningsprosesser.

Flertallet viser også til at Stortinget har avvist bindende langtidsbudsjettering ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 6 (2003-2004), med utgangspunkt i NOU 2003:6, så sent som i desember 2003. Flertallet anser at de gjeldende regler for Stortingets budsjettbehandling er utformet med sikte på helhetlig og

forsvarlig saldering, selv om disse ikke er bindende utover budsjettåret.

Flertallet vil videre vise til at langsiktighet i seg selv er et politisk mål som vil være avhengig av politisk ståsted og skjønn. En grad av parlamentarisk fleksibilitet er derfor viktig i dette spørsmålet. Behovet for forsvarlig og oppdatert dokumentasjon som grunnlag for politiske vedtak taler også mot en for stor grad av langsiktig binding.

På denne bakgrunn kan flertallet ikke se at en innføring av semikonstitusjonelle vedtaksformer i tråd med det foreliggende forslag kan sikre de behov forslagsstiller selv understreker betydningen av, samtidig som den sikrer tilstrekkelig fleksibilitet som blant annet nødvendigjøres av behovet for oppdatert dokumentasjon og endringer i ytre rammevilkår.

Flertallet viser til forslagsstillerens hovedforslag B, "Bestemmelse om Stortingets adgang til å vedta "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner", og gir sin tilslutning til at Stortingets rett til å vedta henstillinger eller lignende til regjeringen følger av at Stortinget rettslig sett kan vedta alt som ikke står i strid med regler av overordnet karakter, samt langvarig praksis.

Flertallet kan ikke se behovet for den avklaring som forslagsstiller anser som nødvendig. Forståelsen av at Stortingets anmodninger mv. til regjeringen ikke har bindende rettsvirkninger, er, etter flertallets mening, heller ikke omstridt i dag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet fokuserer sterkt på behovet for endringer med det mål å legge mer til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv. Disse medlemmer peker spesielt på nødvendigheten av forutsigbarhet særlig for de langsiktige investeringer - en nødvendig politisk stabilitet som angår den enkelte borger og tilliten til det demokratiske styringssystemet i Norge.

Disse medlemmer ser et sterkt behov for instrumenter og utforming av disse som muliggjør å kunne låse politiske valg for noe lengre tid enn dagens modell gjennom flertallsvedtak i Stortinget. Det at Forretningsordenen ser ut til stort sett å fungere greit under normale forhold, er ifølge disse medlemmer ikke nok til å skjule at et flertall i Stortinget når som helst kan endre eller fravike de bestemmelsene vi finner der. Dermed er heller ikke Forretningsordenen noe pålitelig redskap for å sikre større langsiktighet i politikken.

Disse medlemmer ser at det er behov for nye former for politiske vedtak som kan bidra til å sikre større langsiktighet enn vedtak som er utmyntet i ordinær lov eller plenarvedtak, men som ikke har de ulemper når det gjelder muligheten for rask endring som kan følge av grunnlovsfesting.

Slik disse medlemmer bedømmer det, er det eneste redskap som norsk rett i dagens situasjon tilbyr - dersom staten gjennom sine egne vedtak ønsker å binde seg sterkere - vedtak i form av grunnlovsendringer. Grunnlovsvedtak, med særlig frist for å fremme forslag, ventetid og kvalifisert flertall er, slik disse medlemmer oppfatter det, vanskeligere å treffe enn

vanlige lov- og plenarvedtak. Derfor er nettopp Grunnloven med sin "stivhet" et særlig egnet politisk redskap, slik disse medlemmer vurderer det.

På denne bakgrunn mener disse medlemmer at det bør vurderes om Grunnloven selv kan brukes til å sikre større langsiktighet i f.eks rammevilkårene for norsk næringsliv.

Disse medlemmer mener videre at en annen mulighet er å vedta grunnlovsbestemmelser om tidsgrenser, dvs. regler om at visse typer vedtak ikke kan treffes med virkning for mindre eller mer enn et nærmere angitt tidsrom.

Disse medlemmer viser til at det viktigste likevel er at adgang til å treffe vedtak som etter sitt innhold skal gjelde for mer enn ett år, ikke avskjærer Stortinget fra senere å ombestemme seg, og at et vedtak gjelder inntil det blir endret eller opphevet gjennom nytt vedtak i samme form.

En semikonstitusjonell vedtaksform er den mekanisme som ligger i å ha ulike former for vedtak, og kan, slik disse medlemmer mener, brukes til å sikre større langsiktighet og som videre uttrykker et mellomnivå mellom grunnlov og lov.

Disse medlemmer presiserer at grunnlovsbestemmelser som åpner for semikonstitusjonell karakter, kan brukes til ulike formål - en bruksform som ønsker å gi et vedtak muligheten for et lengre liv enn det som sikres gjennom vedtak etter hovedregelen som at et simpelt flertall er nok.

Disse medlemmer ønsker å bifalle forslaget om grunnlovsendringer som åpner veien for å bruke en semikonstitusjonell vedtaksform der endringer bare er mulig etter mer krevende prosedyre enn den som gjelder for vanlige lov- og plenarvedtak. Forslaget bør, slik disse medlemmer vurderer det, kunne innpasses i Grunnloven § 75. Siden forholdet til lovgivningsprosedyren reiser særlige problemer, er de slik disse medlemmer oppfatter saken, begrenset til visse spørsmål som blir avgjort av Stortinget i plenum, nemlig skattevedtak, bevilgninger mv. Imidlertid ser disse medlemmer at dette instrument i lovgivningen også vil ha stor betydning for det formål å kunne

sikre en større langsiktighet i rammene for næringsvirksomhet.

Videre ønsker også disse medlemmer å bifalle forslaget om å ta en bestemmelse om Stortingets adgang til å vedta "anmodninger", "henstillinger" eller "resolusjoner" inn i Grunnloven § 75. Disse medlemmer peker i denne sammenheng på at Stortingets rett til å vedta henstillinger eller lignende til regjeringen, allerede eksisterer av langvarig praksis og i kraft av det klare utgangspunkt at Stortinget rettslig kan vedta alt som ikke står i strid med regler av overordnet karakter - dvs. konstitusjonelle regler eller - for vanlige plenarvedtak - regler i lovgivningen. Slik disse medlemmer vurderer det, er det ikke tvilsomt at slike vedtak etter omstendighetene kan ha stor politisk betydning og det har lenge vært noe uklart i hvilken grad de såkalte "instrukser" er rettslig bindende for regjeringen.

Disse medlemmer anbefaler på denne bakgrunn at alternativ A.1 og alternativ B.4 bifalles.

## **FORSLAG FRA MINDRETALL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

Dokument nr. 12:13 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven § 75 med sikte på å legge til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv - Alternativ A.1 og alternativ B.4 - bifalles.

## **KOMITEENS TILRÅDING**

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

vedtak:

Dokument nr. 12:13 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven § 75 med sikte på å legge til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv, samtlige alternativer - bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 18. desember 2007

**Lodve Solholm**  
leder

**Per-Kristian Foss**  
ordfører

