



Innst. 172 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:7 (2007–2008)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold 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

1. Sammendrag

Ovennevnte forslag, som er fremsatt av Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold, 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.

Forslagsstillerne 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 ivarettatt, kommer ifølge forslagsstillerne 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 utformingen 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 forslagsstillerne 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. Forslagsstillerne 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.

Forslagsstillerne 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 Skauge-utvalget om nytt skattesystem (NOU 2003:9 med vedlegg).

Forslagsstillerne 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 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 budsjett-rammer som er fastsatt tidligere i løpet.

Forslagsstillerne viser til 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 forslagsstillerne ikke nok til å skjule at et flertall i Stortinget når som helst kan endre eller fravike de bestemmelsene som finnes der. Dermed gir heller ikke den noe pålitelig redskap for å sikre større langsiktighet i politikken.

1.1 Vedtaksformens betydning

Forslagsstillerne 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.

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.

Forslagsstillerne 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 ett 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 til 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.

Forslagsstillerne 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 grunnlovsendringer. Slike vedtak er vanskeligere å treffe enn vanlige lov- og plenarvedtak (særlig frist for å fremme forslag, ventetid og kvalifisert flertall, se Grunnloven § 112). 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 forslagsstillerne ikke an bare på vedtaksformen. Man må i tillegg se på bestemmelsenes innhold (er de klare og presise, eller er det snarere tale om politiske deklarasjoner, slik som f.eks. i Grunnloven § 110?), hvor lett det er å omtolke dem slik at innholdet «passer» til det embetsverket eller andre ønsker seg til enhver tid, og håndhevingens effektivitet (i siste instans ved domstolene). Vedtak i grunnlovs form gir altså ikke i seg selv noen tilstrekkelig garanti for at det aktuelle mål vil bli oppnådd.

På denne bakgrunn bør det ifølge forslagsstillerne overveies om Grunnloven selv kan brukes til å sikre større langsiktighet i f.eks. rammevilkårene for norsk næringsliv.

En annen mulighet er ifølge forslagsstillerne 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 «ud-over 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.

Forslagsstillerne 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, i alle fall når det gjelder skattevedtak. Dessuten er det jo alt i dag adgang til å gi bevilgningsvedtak rettslig virkning utover vedkommende budsjettår (i form av fullmakt til å bruke pengene i et senere år).

Forslagsstillerne 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 en skjønnelig garanti for langsiktighet. Slik de mange «planer» for forsvar, vei osv. illustrerer, er det intet i veien for at Stortinget ombe-

stemmer 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

Forslagsstillerne 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 inne til å diskutere behovet for et mellomnivå mellom grunnlov og lov.

Mange andre land kjenner et slikt nivå: Det er altså tale om vedtak som står over og binder ordinær lov, men som samtidig er underordnet Grunnloven og derfor må holde seg innenfor de grenser som settes der. En slik plassering nær toppen av rettssystemet gjør det rimelig å betegne en slik vedtakskategori 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 lover 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 (kvalifisert flertall, en viss ventetid, særlige krav til saksforberedelsen ...). 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.

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

1.2 Nærmere om forslagene

A – 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 (utover 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 tidsbegrensens 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. Nærings-

livet 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 budsjetttrammene 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).

B – 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 bindende 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 politikken innhold (uavhengig av hvem som sitter i regjering) som ligger i dette.

På denne bakgrunn foreslår forslagsstillerne 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.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

A – Semikonstitusjonell vedtaksform

Alternativ A.1:

Ny § 75 litra b skal lyde:

- b. med to Tredieles Flertal at 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. med to Tredieles Flertal at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have Virkning udover det enkelte Budgetaar; i Beslutningen kan 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. med to Tredieles Flertal at 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. med to Tredieles Flertal at 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 kan 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. med to Tredieles Flertal at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have virkning udover det enkelte Budgetaar;
- c. at med to Tredieles 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. med to Tredieles Flertal at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder og bevilge Pengesummer, naar Beslutningen skal have virkning udover det enkelte Budgetaar; i Beslutningen kan bestemmes, at den kun skal have Virkning for en bestemt Periode;
- c. med to Tredieles Flertal at 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, merker seg den overordnede begrunnelse fra forslagsstillerne; bedre rammevilkår for næringslivet.

Komiteen viser til det foreliggende forslag og sier seg enig med forslagsstillerne 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 forslagsstillerne selv peker på at i hvilken grad slike behov blir ivarettatt, i første rekke kommer an på den politiske vilje og evne til å fastholde politiske beslutninger uten hyppige skifter. Komiteen deler denne oppfatningen.

Komiteen viser til at forslagsstillerne 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 vanlig flertallsvedtak i Stortinget. Komiteen merker seg at forslagsstillerne 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. Komiteen noterer seg at forslagsstillerne anser at gjeldende parlamentariske og konstitusjonelle virkemidler ikke er tilstrekkelige, og at innføringen av en ny «semikonstitusjonell» vedtaksform vil kunne sikre behovet for langsiktighet og stabilitet, samtidig som man ivaretar den nødvendige fleksibilitet i vedtaksprosedyrene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, deler ikke denne oppfatningen.

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. grunnlovsværn av f.eks. 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 enkeltes partiers politiske vilje og evne til å prioritere som kan sikre stabilitet og forutsigbarhet i de politiske beslutningsprosesser. En slik fremgangsmåte kan også sikre stabilitet og forutsigbarhet over flere stortingsperioder. 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.

På denne bakgrunn kan flertallet ikke se at en innføring av semikonstitusjonelle vedtaksformer i tråd med det foreliggende forslag eller utredning av dette kan sikre de behov forslagsstillerne selv understreker betydningen av.

Flertallet vil på denne bakgrunn tilrå at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at forslaget er tenkt å sikre en større grad av forutberegnelighet og stabilitet i næringspolitikken og dermed bedre og stabile rammevilkår for norsk næringsliv. Ofte vil det kunne ta flere år fra en investeringsbeslutning tas til produksjonen kommer i gang. Stadige endringer i rammebetingelsene gjør det vanskelig å ta riktige beslutninger. Disse medlemmer ser derfor 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.

Disse medlemmer mener forslaget vil legge større begrensninger på Stortingets mulighet til å endre avgjørelser, men presiserer at Stortinget også med dagens ordning i realiteten er bundet i en viss grad av tidligere beslutninger.

Disse medlemmer mener at det bør vurderes om Grunnloven selv kan brukes til å sikre større langsiktighet i for eksempel 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, eventuelt bortfaller gjennom solnedgangsregler.

En semikonstitusjonell vedtaksform er den mekanisme som ligger i å ha ulike prosessuelle former for vedtak, og kan, etter disse medlemmers oppfatning, brukes til å sikre større langsiktighet gjennom et slags mellomnivå for beslutninger mellom grunnlov og lov. Disse medlemmer viser til at det eksisterer bestemmelser i Grunnloven som åpner for slike spesielle vedtaksformer, jf. eksempelvis Grunnloven § 93. Det vises videre til menneskerettsloven som er gitt en forrang foran annen lov ved motstrid.

Disse medlemmer er for 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 det 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.

Disse medlemmer viser til at det i Dokument nr. 12:7 også fremsettes forslag om å grunnlovsfeste Stortingets rett til å vedta instruksjoner eller såkalte anmodningsvedtak. Disse medlemmer viser til at instruksjonsretten i dag er konstitusjonell sedvanerett og at behovet for grunnlovsfesting således ikke vil ha annen misjon enn å stadfeste eksisterende konstitusjonell rett. Disse medlemmer mener imidlertid det er grunn til å bidra til at Grunnloven i størst mulig grad er sammenfallende med den faktiske rettslige situasjon. Stortinget vedtok i forrige stortingsperiode å grunnlovsfeste parlamentarismen til tross for at den var sikker konstitusjonell sedvane.

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

Medlemene i komiteen fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet meiner framlegget om grunnlovsfesting av ein eller fleire semikonstitusjonelle vedtakskategoriar fortener grundig og seriøs vurdering. Desse medlemene viser for det fyrste til at statsskikkane i fleire land, til dømes Sverige, opererer med eit mellomnivå mellom grunnlov og lov. For det andre kan det i ulike samanhengar vera trong for ei vedtaksform som gjev Stortinget høve til å «binda seg til masta» på eit anna vis enn det både grunnlov og lov opnar for.

Desse medlemene viser til at forslagsstillarane tek til ords for ei semikonstitusjonell vedtaksform som dels inneber eit fleirtalskrav lik to tredjedelar, dels opnar for ulike tidsgrenser; Stortinget skal kunna avgjera kor lenge vedtaket – isolert sett – skal gjelda. Desse medlemene meiner Stortinget bør vurderer ei slik reform, men legg til grunn at konsekvensane av ei slik grunnlovsending bør utgreiast betre og meir heilskapleg fyrst. Desse medlemene går difor mot framlegget slik det ligg føre (alle alternativ), men bed Stortingets presidentskap setja ned eit utval som får i oppdrag å drøfta alle relevante sider ved ei eventuell grunnlovsfesting av ei semikonstitusjonell vedtaksform. Utvalet bør vera

samansett av både statsrettslege ekspertar og personar med lang og brei politisk røynsle.

Desse medlemene viser til at ynske om stabilitet på viktige politikkområde har ført til ein sedvane som inneber at Stortinget i praksis orienterer seg mot både breie fleirtal og lang tidshorisont. Til dømes bør det over tid vera brei semje om hovudprinsipp i skatte- og pensjonssystem: Slike ordningar lyt vera nokolunde stabile over tid, og omfattande endringar bør vera legitime og tufta på meir enn simple fleirtal i Stortinget. Den same politiske logikken gjer seg gjeldande i andre saker òg: «Klimaforliket» og rovdyrpolitikken er døme på dette. Desse medlemene meiner at innføring av ei semikonstitusjonell vedtaksform i så fall kan innebera ei kodifisering av etablert sedvane på Stortinget, og ser fram til ei ny handsaming av dette spørsmålet tufta på ei omfattande utgreiing av ulike praktiske sider ved grunnlovsfesting av semikonstitusjonelle vedtakskategoriar.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Dokument nr. 12:7 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold 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.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:7 (2007–2008) – grunnlovsforslag fra Øyvind Korsberg, Hans Frode Kielland Asmyhr og Kåre Fostervold 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 14. desember 2010

Anders Anundsen

leder

Jette F. Christensen

ordfører