

Om representantforslag i Stortinget

Av Fredric Holen Bjørdal


STORTINGETS UTREDNINGSSSEKSJON

PERSPEKTIV 01/19



Layout og trykk: Stortingets grafiske seksjon, 2019

Fotograf: Stortinget

 Svanemerket trykksak, 2041 0654

Forord

Dette notatet er basert på mi masteroppgåve i rettsvitenskap, levert ved Universitetet i Oslo hausten 2018.

Ambisjonen til notatet er å gje ei tilnærma samla framstilling av reglane for fremjing og behandling av representantforslag i Stortinget. Både dagens reglar og praksis, og korleis representantforslaga har blitt behandla opp gjennom historia, vil bli omtala. Notatet går gjennom dei rettslege rammene for representantforslag, særleg reglane i Grunnlova og Stortingets forretningsorden, og ser nærare på komitébehandlinga og vedtaksprosessen. Den aukande bruken av oppmodingsvedtak, som ofte skjer gjennom representantforslag, vil òg bli diskutert i notatet.

Det er nok relativt sjeldan at sitjande stortingsrepresentantar bidreg med juridiske notat til Stortingets utgreiingsseksjon. Det bør heller ikkje bli ein vane, slikt arbeid er neppe ein del av dei konstitusjonelle pliktene til representantane. Når dette notatet og masteroppgåva det baserer seg på likevel er blitt til, er det som ein konsekvens av livet som vekependlar. Eit tilvære som fører med seg mange og lange kveldar på stortingshybelen. Då finst det truleg mindre fornuftige ting å bruke tida på enn å fordjupe seg i statsrett.

Eg vil nytte høvet til å takke professor Benedikte Moltumyr Høgberg, for uvurderleg rettleiing og interessante diskusjonar. Sekretariatsleiar Jarle Skjørestad og hans medarbeidarar på Stortinget fortener òg ein stor takk, ikkje minst i arbeidet med å avklare statspraksis. Den største takken fortener likevel Iselin, Oda og Jone heime i Ørsta.

Elles vert dette det første notatet i Perspektivserien på nynorsk. Det må ein vel kunne seie er på høg tid, etter snart 15 år.

Oslo, 20. juni 2019

Fredric Holen Bjørdal

INNHOLD

1.	INNLEDNING	4
1.1	Tema for notatet.....	4
1.1	Den vidare framstillinga.....	5
2.	OM REPRESENTANTFORSLAG	5
2.1	Bakgrunn og historie.....	5
2.2	Utvikling og omfang	6
2.3	Ulike typar forslag.....	8
3.	OVERSIKT OVER RETTSLEGE RAMMER	9
3.1	Grunnlova	9
3.2	Stortingets forretningsorden.....	10
3.2.1	Forretningsordenen sin rettslege status.....	10
3.2.2	Oversikt over relevante reglar i forretningsordenen	11
4.	KOMITÉBEHANDLING	17
4.1	Saksgangen i komiteane	17
4.1.1	Generelt om komitébehandling.....	17
4.1.2	Særleg om komitébehandling av representantforslag.....	19
4.2	Komitéinnstillingar	19
4.2.1	Utgangspunktet for innstillingar	19
4.2.2	Grenser for komiteane sin kompetanse	20
5.	DEBATT OG VEDTAK I STORTINGET.....	22
5.1	Debattar	22
5.2	Vedtak	22
5.2.1	Utgangspunktet for vedtaksprosessen	22
5.2.2	Retten til realitetsvotering	23
5.2.3	«Lause forslag» og kompetanseavgrensing.....	25
5.2.4	Nærare om «vedlegges protokollen»	25
6.	SÆRLEG OM OPPMODINGSVEDTAK	26
6.1	Oppmodingsvedtak i Stortinget	26
6.2	Heimelsgrunnlag for oppmodingsvedtak.....	27
6.3	Stortingets instruksjonskompetanse.....	27
6.4	Dømer på problematisk praksis.....	29
6.5	Debatten om «stortingsregjereri» og behov for endringar	29
7.	SÆRLEG OM LOVFORSLAG	31
7.1	Lovgiving gjennom representantforslag	31

7.2	Skilnaden i førehandskontroll	32
7.3	Etterkontroll	33
7.4	Diskusjon om Stortingets organisering	34
8.	SÆRLEG OM GRUNNLOVSFORSLAG.....	35
8.1	Det rettslege utgangspunktet	35
8.2	Utvikling og omfang	36
8.3	Form- og innhaldskrav	36
8.4	Førehandskontroll og behandlinga i Stortinget	37
9.	LITTERATURLISTE	38

1. INNLEDNING

1.1 Tema for notatet

Tema for dette notatet er å gje ei framstilling og analyse av stortingsrepresentantar sin rett til å fremje representantforslag i Stortinget etter Grunnlova § 76. Det ligg i dag ikkje føre ei samla framstilling om dei ulike formane for representantforslag i Stortinget og ei samanlikning mellom desse. Notatet søker derfor å avklare dei rettslege rammene for slike forslag, korleis behandlingsmåten i nasjonalforsamlinga er i dag, og korleis denne står seg opp mot Grunnlova.

I dei fleste tilfelle der ei lov skal bli til, endrast eller opphevast, blir prosessane initierte frå regjeringshald. Mange lovframlegg kan jamvel gå uendra gjennom behandling i den lovgjevande forsamlinga.¹ Dette tyder likevel ikkje at Stortinget berre er eit sandpåstrøingsorgan, og det vi her fokuserer på er nettopp når nasjonalforsamlinga tek saka i eigne hender. Heilt sidan 1814 har stortingsrepresentantar, med Grunnlova i hand, hatt høve til å fremje lovforslag. Kva skjer når stortingsrepresentantane nyttar sin grunnlovsmessige forslagsrett, korleis er lovgivingsprosessen då, kva slags rettslege rammer gjeld, og korleis står behandlingsmåten i Stortinget seg opp mot Grunnlova § 76?

Omfang og bruken av representantforslag har variert betydeleg gjennom åra, og behandlingsmåten har endra seg over tid. Det har vore stilt spørsmål ved om behandlinga av representantforslag formelt og reelt er likestilt med behandling av forslag frå regjeringa, og om behandlinga er i samsvar med Grunnlova sine reglar for lovgivingsprosedyre.² Eit sentralt spørsmål blir etter dette å sjå på den rettslege og faktiske skilnaden i Stortinget si behandling, utgreiing og førehandskontroll av lovgiving gjennom representantforslag, samanlikna med lovforslag frå regjeringa.

Brorparten av representantforslaga inneheld likevel ikkje lovforslag, men forslag som ber preg av å ville instruere regjeringa, som gjennom si forvaltning då blir pålagd å setje i verk Stortinget sin vilje. Dette skjer gjennom oppmodingsvedtak, og det vert stadig diskutert om omfanget av slike vedtak og forslag er for stort.³ Spørsmålet om Stortingets instruksjonskompetanse, og dei rettslege konsekvensane av det aukande omfanget av oppmodingsvedtak gjennom representantforslag, blir derfor her gjenstand for analyse.

Av plassomsyn blir det avgrensa mot særreglar for forslag med økonomiske konsekvensar. Det blir òg avgrensa mot reint statsvitskapelege analyser av dei politiske vurderingane som ligg bak fremjing av forslag. Dei materielle grensene for representantforslag, i tydinga kva for skrankar som er sett i lov eller grunnlov til innhaldet i forslaga, vil ikkje bli behandla.

I masteravhandlinga er metode og rettskjelder utførleg omtala. Her nøyer eg meg med å vise til at Grunnlova, konstitusjonell sedvanerett og Stortingets forretningsorden (FO) samt statspraksis har vore dei sentrale kjeldene for innhaldet i Perspektivnotatet.

¹ Backer (2013a), s.16

² Hansen (1995) s.70

³ Thorsen (2018) s.36

1.1 Den vidare framstillinga

Notatet startar i kapittel 2 med å gje ei framstilling av representantforslag og bruken av dei gjennom historia, ser på ulike typar forslag, og utviklingstrekk frå 1814 og til i dag.

Kapittel 3 ser nærare på dei rettslege rammene for representantforslag. Her går vi gjennom dei viktigaste reglane i Grunnlova og analyserer dei mest sentrale føresegnene i Stortingets forretningsorden som gjev føringar for fremjing og behandling av forslag.

I kapittel 4 går notatet i djupna både prosessuelt og materielt på korleis representantforslag blir handsama i komiteane i Stortinget, før vi i kapittel 5 ser på debattane og vedtaksprosessen. Kapittel 6 ser særleg på oppmodingsvedtaka og diskusjonen om Stortingets instruksjonskompetanse. Kapittel 7 går nærare inn på lovforslaga, der den prosessuelle skilnaden på representantforslag og lovproposisjonar frå regjeringa blir vurdert. Det vil her bli sett på eventuelle implikasjonar den manglande førehandskontrollen av representantforslag kan ha for kvaliteten på lovgivinga. Til sist i kapittel 8 vil det bli gitt ei framstilling av dei særlege reglane for grunnlovsforslag.

2. OM REPRESENTANTFORSLAG

2.1 Bakgrunn og historie

Forslagsretten for stortingsrepresentantane har vore heimla i Grunnlova § 76 sidan ho vart til i 1814, og som vi skal sjå har både praksis, behandlingsmåte og omfang variert betydeleg opp gjennom historia.

Heilt fram til opphevinga av tokammersystemet i Stortinget i 2009, var det berre medlemene av Odelstinget som etter den tidlegare Grl. § 76 hadde høve til å fremje lovforslag, den gongen omtala som private forslag.⁴ Det var gjennom heile 1800-talet omfattande diskusjon om retten til å fremje slike forslag, og styrkeforholdet mellom dei to kammera, særleg gjekk debatten på lagttingsmedlemene sine manglande rettar til å kunne fremje forslag.⁵

Fram til starten av 1900-talet var vanleg praksis at private forslag vart sende frå Stortinget til fagkomiteane, som så gav sine innstillingar. Som regel gjekk desse innstillingane ut på å sende forslaga rett til regjeringa utan realitetsbehandling (til debatt og votering i Stortinget) og vidare utgreiing. Frå 1912 og heilt fram til 1977 vart det etablert ein praksis der forslaga verken vart sende til komité eller til realitetsbehandling, men tvert om direkte til regjeringa etter å ha blitt referert av presidenten.⁶ Regjeringa utarbeidde så ein årleg uttale til Stortinget, Dokument nr. 3, om oppfølginga av slike forslag.

Utover 1970-talet var det aukande misnøye blant representantane med behandlinga desse forslaga fekk i Stortinget, og om denne i det heile tatt var i tråd med reglane i Grunnlova om representantane sin initiativrett. Representantane kritiserte først og fremst at forslaga ikkje vart

⁴ Innst. S. nr. 100 (2006-2007) s.2

⁵ Stordrange (1988) s.96-97

⁶ Skjørestad (2012) s.133

realitetsbehandla i Stortinget, men berre sende over til regjeringa.⁷ Først i 1977 vart det vedteke ei endring i dåverande FO § 30 andre ledd, som opna for realitetsavgjerd, «hvis komiteen finner at forslaget helt eller delvis bør imøtekommes og at saken egner seg for avgjørelse i Stortinget uten nærmere utredning.»⁸

Diskusjonen om statusen til dei private forslaga samanlikna med initiativ frå regjeringa var ikkje over med denne endringa av FO. Sjølv om forslaga no kunne bli realitetsbehandla, var det framleis skilnadar i behandlingssmåte. I motsetnad til forproposisjonar og meldingar frå regjeringa, var det til dømes ikkje slik at private forslag blei trykte opp og omdelte til representantane. Dette vart berre gjort éin gong i året, og då utan grunngevinga for forslaget, berre sjølve forslagsteksten var med.⁹ Praksisen vart endra av Stortinget i januar 1985, som då gjorde endringar i dåverande FO § 30 tredje ledd, og vedtok at forslaga og grunngevinga snarast skulle omdelast til representantane.¹⁰ Etter dette vart dokumenta trykte opp som Dokument nr. 8 i dokumentserien til Stortinget. Forslaga fekk då i daglegtalen namnet «Dokument 8-forslag», eit namn som har blitt hengande ved desse forslaga heilt fram til i dag.¹¹

I 1989, etter omfattande revisjonsarbeid av FO utført av reglementskomiteen i åra 1986-1989,¹² vart det vedteke at private forslag no skulle setjast fram av representantane ved starten eller slutten av stortingsmøtet på same måte som når statsrådene fremja proposisjonar på vegne av regjeringa. Tydinga av dette er først og fremst formell og symbolsk, men etter denne endringa i 1989 er behandlingssmåten tilnærma likestilt, både formelt og reelt, for representantforslag og forslag frå regjeringa.¹³

På 2000-talet skjedde det ikkje store endringar i reglane for representantforslag, bortsett frå at det i 2001 vart vedteke nye reglar med det føremål å unngå at forslag som ikkje kom til å bli vedtekne verken heilt eller delvis, likevel vart sende til statsråden for uttale.¹⁴

I 2006 endra forslaga namn frå private forslag til representantforslag.¹⁵ Dette etter presidentskapet sitt ønskje om eit meir språkleg treffande uttrykk. Namneendringa var ei rein språkleg endring, og tok ikkje sikte på realitetsendringar i framsetjing eller behandlingssmåte.¹⁶

2.2 Utvikling og omfang

Talet på representantforslag har variert opp gjennom historia, men dei seinare åra har vi sett ein signifikant vekst i slike forslag.¹⁷ Sesjonen 2017-2018 representerer ein førebels rekord, med

⁷ Skjørestad (2012) s. 129-135

⁸ Stortingsforhandlinger (1976-1977) s.4664-4666

⁹ Sjø t.d. Dokument nr. 3. (1981-1982)

¹⁰ Stortingsforhandlinger (1984-1985) s.2496-2498

¹¹ Skjørestad (2012) s.137 og Andersen (2018)

¹² Innst. S. nr. 232 (1988-1989)

¹³ Skjørestad (2012) s.139

¹⁴ Stortingsforhandlinger (2000-2001) s.3531

¹⁵ Stortingsforhandlinger (2005-2006) s.2005-2006

¹⁶ Innst. S. nr. 230 (2005-2006) s.2

¹⁷ Andersen (2018) og Grønlie (2017) s.181

248 innleverte representantforslag.¹⁸ Oversikten frå Stortinget sine nettsider viser følgjande utvikling dei siste 20 åra:¹⁹

Sesjon	Representantforslag
2018-2019	171
2017-2018	248
2016-2017	155
2015-2016	129
2014-2015	147
2013-2014	104
2012-2013	139
2011-2012	151
2010-2011	173
2009-2010	180
2008-2009	111
2007-2008	146
2006-2007	114
2005-2006	113
2004-2005	103
2003-2004	95
2002-2003	136
2001-2002	149
2000-2001	133
1999-2000	87
1998-1999	70

¹⁸ Stortinget.no (2019)

¹⁹ Stortinget.no (2019)

Det er først og fremst partia i opposisjon som fremjar representantforslag, og det hender at forslaga blir fremja som konkurranse til planlagde proposisjonar frå regjeringa. Til dømes fremja ikkje Arbeidarpartiet eitt einaste representantforslag under Regjeringa Stoltenberg I (2000-2001), og A, SV og SP sto åleine eller saman med andre parti bak berre rundt to prosent av dei totalt 932 representantforslaga fremja frå 17.10.2005-17.04.2012 under Regjeringa Stoltenberg II.²⁰

2.3 Ulike typar forslag

Forslagsretten i Grl. § 76 blir forstått slik at stortingsrepresentantar i utgangspunktet står fritt til å fremje dei forslag for Stortinget dei måtte ønskje, jf. 3.1 nedanfor, så lenge vilkåra i FO er oppfylte. Grl. § 76 opnar etter sin ordlyd i utgangspunktet berre for fremjing av lovforslag, men blir i dag tolka analogisk til å opne for at stortingsrepresentantar og regjeringa òg kan fremje andre typar forslag.

FO gir ikkje ein samla oversikt over ulike kategoriar av representantforslag, og som vi skal sjå i kapittel 3 er vilkåra for å setje fram forslag først og fremst av formell karakter, ikkje materiell.

For å avklare dei ulike forslagskategoriane, er det derfor nødvendig å sjå til statspraksis. Stortinget opererer i dag med tre kategoriar av representantforslag:²¹

Representantforslag L er forslag som tek sikte på å endre, oppheve eller innføre ein ny lovregel, og som inneheld forslag til lovvedtak. Vi finn tilvising til lovforslag og behandlingmåte for desse i FO § 38 andre ledd og i § 42.

Representantforslag S inneheld forslag til stortingsvedtak om vanlege saker og budsjettsaker. Desse finn vi tilvising til som «representantforslag» i FO §§ 38 og 39. Det er viktig å merke at lovforslag av typen Representantforslag L òg er «representantforslag» etter §§ 38 og 39. Representantforslag S omfattar etter dagens praksis alle representantforslag som ikkje inneheld forslag til lovvedtak. Dette er den klart vanlegaste kategorien av forslag.

Representantforslag L S inneheld ein kombinasjon av dei to kategoriane, det vil seie forslag til både lovvedtak og stortingsvedtak i same representantforslag.

Når det gjeld fordelinga mellom dei ulike typane representantforslaga, er det ikkje blitt gjennomført nøyaktige opteljingar, men det blir anslått at rundt 10 % av forslaga inneheld ferdig utforma lovforslag.²² I seinare år er delen truleg endå lågare, min gjennomgang av forslaga i 2017-2018 viser at berre 9 av 248 forslag var av typen L eller L S.

Tredelinga ovanfor er dagens praksis i Stortinget, og er ikkje utleia frå ein uttømmende oversikt i FO over tillatne typar forslag. Det oppstår dermed eit rettsleg spørsmål om FO kan avskjere andre representantforslag enn desse tre typane ovanfor. Sidan omgrepet «representantforslag»

²⁰ Stortinget.no (2012)

²¹ Stortinget.no (2014)

²² Backer (2013a) s.80

ikkje er definert nærare i FO, og det ikkje er oppstilt materielle vilkår for slike forslag, må svaret i utgangspunktet vere nei. Kan det derfor tenkast ein restkategori av representantforslag, forstått som ulike typar av situasjonar som teoretisk kan oppstå utan at dei klart høver inn i ein av dei tradisjonelle kategoriane? Spørsmålet er då om slike eventuelle tilfelle bør «pressast» inn i ein av desse kategoriane, eller om ein kan nytte det regelverket ein meiner høver best, ut frå det konkrete tilfellet.

Normalt består representantforslaga av to delar, bakgrunn og forslag. Bakgrunn er grunngjevinga for forslaget, denne kan vere heilt kort,²³ eller lang,²⁴ avhengig av kor mykje grunngjeving forslagsstillar meiner det er nødvendig å ta med. Dette er praksis i Stortinget, men ikkje ein del av formalkrava i FO. Eit forslag kan derfor ikkje avvistast med heimel i FO fordi det manglar grunngjeving. Slik avvising ville heller ikkje stått seg opp mot Grl. § 76, som ikkje stiller opp krav til at forslag må grunngjevast.

Sjølve forslaget kjem normalt til slutt i dokumentet, og inneheld då forslag til lovvedtak eller stortingsvedtak. Det er ikkje formelle grenser for kor mange enkeltforslag det kan vere i eitt representantforslag. Behandlingsmåten i Stortinget for dei ulike kategoriane av representantforslag er ganske lik, og vil i det følgjande bli sett på under eitt. Forskjellar vil bli synleggjort der det er naturleg.

3. OVERSIKT OVER RETTSLEGE RAMMER

3.1 Grunnlova

Grunnlova etablerer dei overordna rammene for korleis lovforslag skal handsamast i Stortinget. Etter Grl. § 75 høyrer det Stortinget til å gje og oppheve lover. Grl. § 76 første ledd heimlar retten til å fremje lovforslag for både stortingsrepresentantar og regjeringa «ved ein statsråd». Grunnlova må bli forstått slik at denne retten er eksklusiv, og kan ikkje tolkast utvidande til å omfatte øvrige personar, men retten kan i nokon grad bli nærare regulert.²⁵

Forslagsretten etter § 76 blir i dag tolka analogisk til òg å heimle andre forslag enn lovforslag.²⁶ Retten må vidare tolkast slik at han gjeld alle møtande stortingsrepresentantar, det vil seie at representantar i permisjon midlertidig er avskorne frå å fremje forslag. Dette tyder at møtande vararepresentantar, som når dei møter har dei same rettane som faste representantar, har tilsvarande forslagsrett etter § 76.

Ein nødvendig konsekvens av ei slik forståing av § 76 er mellom anna at privatpersonar ikkje kan setje fram forslag til behandling for Stortinget. Dette var i nokon grad praksis på første halvdel av 1800-talet.²⁷ Etter den tid har føresegna blitt tolka annleis slik at denne praksisen ikkje lenger er mogleg. Men som vi skal sjå i kap. 8, gjeld det særlege reglar for grunnlovsforslag, som kan utformast av privatpersonar og framsetjast av representantar.

²³ Sjå til dømes Representantforslag 195 S (2017-2018)

²⁴ Sjå til dømes Representantforslag 211 S (2017-2018)

²⁵ Stordrange (1988) s.96

²⁶ Innst. S. nr. 230 (2005-2006) s.1

²⁷ Stordrange (1988) s.96

Retten til å fremje lovforslag er formelt likestilt mellom stortingsrepresentantar og regjeringa, men som vi har sett så har ikkje behandlinga i Stortinget sytt for reell likestilling før mot slutten av 1900-talet. I utgangspunktet står Stortinget fritt til å gi lover om alle spørsmål, utan å måtte gå vegen om regjeringa først, og konstitusjonelle skrankar for dette lovgivingsmyndet er først og fremst negative avgrensingar, til dømes om lova krenker menneskerettane i Grl. Kapittel E. Prøvinga skjer i tilfelle i ettertid, gjennom at domstolane får seg førelagt enkeltsaker, jf. Grl. § 89. Dette tyder i utgangspunktet at det ikkje er høve til å innskrenke forslagsretten med tanke på innhaldet i forslaga, sidan prøvinga skjer i ettertid. § 76 må derfor òg tolkast dit at retten gjeld ikkje berre til å fremje forslaga, men òg til å få forslaga tekne opp til realitetsbehandling i Stortinget. Ei slik tolking inneber at tidlegare praksis med at forslaga ikkje vart realitetsbehandla, ikkje står seg opp mot Grl. § 76. Praksisen var derfor nødvendig å endre.

Grl. §§ 75 og 76 gir oss etter dette det rettslege utgangspunktet og dei overordna skrankane for forslagsretten.

3.2 Stortingets forretningsorden

3.2.1 Forretningsordenen sin rettslege status

Grunnlova gir Stortinget og representantane stor makt og vide fullmakter, men seier lite om korleis arbeidet på Løvebakken skal skje i praksis, og korleis parlamentet skal organisere seg. Det viktigaste instrumentet for Stortingets arbeid er Stortingets forretningsorden (FO). Denne er meint å utfylle Grunnlova, og inneheld reglane for organiseringa av arbeidet i Stortinget. Vi skal no sjå på kor vidt FO set rettslege rammer for representantforslaga, kva slags rammer det eventuelt er tale om og kva slags status dei har, og kva eventuelle andre organisatoriske og praktiske rammer vi finn i FO. Reglane for fremjing av forslag og behandlingmåte for desse blir behandla i 3.2.2 nedanfor. Sjølv saksgangen og komitébehandlinga kjem vi tilbake til i kapittel 4.

At FO utfyller Grunnlova er føresett i Grl. § 66, jf. § 80 andre ledd, som seier at «alle har plikt til å rette seg etter den ordenen som er vedteken av Stortinget». Denne føresegna vart språkleg endra under grunnlovsrevisjonen i 2014, men det materielle innhaldet har vore uforandra sidan 1814.²⁸ Det er sikker rett at denne føresegna heimlar kompetanse for Stortinget til å vedta eit slikt regelverk for organisering og kompetanse som FO utgjer i dag. Som for andre føresegner, kan heller ikkje FO vere i strid med Grunnlova sine reglar og prinsipp.

I diskusjonen om rettsleg status er det eit sentralt spørsmål kor vidt reglane i FO kan seiast å vere bindande, og i tilfelle for kven. Grl. § 66 er ein klar pliktregel, som både må tolkast dit at FO i utgangspunktet utgjer eit rettsleg rammeverk, og at representantane er pliktige til å rette seg etter reglane i denne. Sjølv om § 66 først og fremst er mynta på stortingsrepresentantar og andre som har sitt virke og ærend i Stortinget, gjeld regelen òg for statsrådene, jf. formuleringa «alle», og Grl. § 74 andre ledd.

Det er likevel fleire forhold som modererer dette utgangspunktet. For det første inneheld FO ikkje berre pliktreglar. Fleire av reglane er typiske prosess- eller kompetansereglar som ikkje nødvendigvis ber preg av påbod. Vidare kan det diskuteras om måten FO blir vedteken på i seg

²⁸ Wahl (2013) s. 2

sjølv må bety at reglementet ikkje inneheld bindande rettsreglar. FO blir formelt vedteken av Stortinget med alminneleg fleirtal kvart år, i høve konstitueringa av Stortinget, jf. FO § 1 andre ledd, jf. § 2.²⁹

At Stortinget med alminneleg fleirtal kan endre reglane i FO når det måtte ønske, talar isolert sett for at reglane ikkje har trinnhøgde over ordinære stortingsvedtak – og at reglane først og fremst er å sjå på som skriftlege prosedyrar for Stortinget si verksemd. Samtidig er det normalt nødvendig med 2/3 fleirtal for å fråvike FO, jf. § 79.³⁰ Dette talar for at FO må vere meir enn berre eit stortingsvedtak, då slike kan fråvikast med alminneleg fleirtal. I tillegg kjem at det i følgje Fredrik Sejersted ikkje er tvil om at reglane blir sett på av stortingsrepresentantane som juridisk bindande.³¹

FO sin rettslege status er med andre ord ikkje endeleg avklart, men det blir her lagt til grunn at forretningsordenen utgjer eit sett rettslege normer. Spørsmålet er så kva trinnhøgde reglane har. Sidan FO er utleia frå Grunnlova, er det naturleg å plassere FO minst som likestilt med andre stortingsvedtak med eitt års gyldigheit. I nokre samanhengar har reglane endå høgare trinnhøgde, og kan dermed vere uttrykk for rettslege normer med lov eller grunnlovs rang.

3.2.2 Oversikt over relevante reglar i forretningsordenen

3.2.2.1 Reglar for framsetjing og innlevering

FO § 38 første ledd inneheld formelle fristar for når representantforslag skal vere innleverte og framsette. Det er nødvendig å sondre mellom framsetjing og innlevering. Innlevering består av at forslagsstillar leverer forslaget fysisk og elektronisk til Stortingets administrasjon. Her skjer det ein førehandskontroll av at forslaget fyller dei nødvendige formkrava, meir om desse nedanfor. Innlevering må skje seinast kl. 08:30 den dagen forslaget skal setjast fram, jf. første ledd andre punktum. Administrasjonen informerer så presidenten om at det skal setjast fram eit representantforslag i førstkomande møte i Stortinget.

Når eit representantforslag er innlevert og godkjent for framsetjing, kan det setjast fram av forslagsstillar. Dersom det er fleire forslagsstillarar, avtalar desse seg i mellom kven som skal gjere det. FO § 38 første ledd første punktum gir ein hovudregel om at forslag skal normalt setjast fram ved starten eller slutten av eit stortingsmøte. Dette er likestilte alternativ, og skilnaden er først og fremst praktisk. Det finst dømer på at forslag er sett fram ved møteslutt,³² men i praksis skjer dette mest alltid ved møtestart, etter at møtet er lovleg sett, jf. Grl. § 73 andre punktum, og før dei ordinære sakene på dagsorden blir tekne opp til behandling. Dette skjer under eit eige punkt på dagsorden, «formalia». Presidenten opplyser Stortinget om at det skal setjast fram et representantforslag, som representanten då gjer formelt frå Stortingets talarstol. Tittelen på forslaget blir referert munnleg, før eit skriftleg eksemplar blir overlevert presidenten. Presidenten opplyser deretter om at forslaget vil bli handsama på «reglementsmissig måte». Dette er ei tilvising til FO § 39.³³

²⁹ Sjå t.d. Stortingsforhandlinger (2016-2017) s.1

³⁰ Dersom presidenten foreslår å fråvike FO, er det tilstrekkeleg med alminneleg fleirtal, jf. § 79 tredje punktum.

³¹ Sejersted (2002) s.53-55

³² Sjå t.d. Representantforslag 136 S (2014-2015)

³³ Sjå t.d. Stortingsforhandlinger (2016-2017) s.2749

Grunnlova § 76 stiller ikkje opp formelle krav til utforminga av representantforslag. I FO er det likevel klare formkrav til korleis eit representantforslag skal vere sett opp, jf. § 38 andre ledd. For det første skal forslaget som regel vere fremja skriftleg. At forslaget skal vere fysisk underteikna av alle som står bak forslaget, har lenge vore eit viktig formkrav, utleia av § 38 andre ledd første punktum. Forslag som ikkje er underteikna ved innlevering har ikkje blitt godkjent for framsetjing. Ordlyden i § 38 vart endra i 2019, slik at kravet til underskrift ikkje lenger gjeld for representantforslag og spørsmål, underskrift er erstatta med ei form for elektronisk autorisering.³⁴

Det oppstår her eit rettsleg spørsmål om § 38 andre ledd opnar for at representantforslag kan fremjast munnleg. Hittil har ikkje dette vore ei aktuell problemstilling, og i følgje Stortingets administrasjon vil dette neppe vil bli akseptert som framgangsmåte.³⁵

Gode grunnar talar for at unntak frå regelen om skriftlegheit i § 38 andre ledd bør tolkast innskrenkande til ikkje å gjelde for representantforslag. Regelen om skriftlegheit er meint å sikre presisjon og notoritet, og at representanten sin vilje blir nøyaktig referert og formulert. Munnlege representantforslag synest å vere vanskeleg å foreine med saksbehandlingsreglane for behandling av forslag, som FO § 38 tredje ledd om at forslaga, saman med eventuell grunngeving, snarast skal gjerast tilgjengelege for representantane i papirutgåve eller elektronisk. Regelen synest å føresetje skriftlegheit for denne forslagstypen. Særleg bør dette gjelde for lovforslag, då det er eit krav om at desse skal vere sette opp «i lovs form». Formuleringa bør tolkast i retning av at det må ligge føre eit skriftleg oppsett, og bruken av verbet «skal» må lesast som at saksbehandlingskravet for lovsaker er ufråvikelege. Det er vidare, i følgje Stortingets administrasjon, vanskeleg å sjå føre seg forsvarleg lovbehandling basert på nedteikningar i referatet frå forhandlingane.³⁶ Det er etter dette grunn til å vurdere om § 38 andre ledd bør endrast til å tydeleggjere skriftlegheit som ufråvikeleg formkrav for representantforslag.

§ 38 andre ledd avgrensar vidare talet på representantar som kan stå bak eit forslag. Regelen på maksimalt 10 representantar daterer seg tilbake til før partisystemet i Stortinget. Bakgrunnen for regelen er å sikre at ikkje utfallet av forslaget er gitt på førehand. Stortinget skal stå mest mogleg fritt, og ein søker å unngå at ein majoritet har stått bak og dermed forplikta seg før forslaget er debattert.³⁷ I dag er regelen mindre praktisk, all den tid forslag som regel blir godkjende av partigruppene til forslagsstillarane på førehand. Det gjer at mange av representantane allereie på framsetjingstidspunktet kan kjenne seg politisk bundne av forslaget.

Det er i dag full åtgang til å setje fram lovforslag som legg opp til direkte vedtak i Stortinget av éin eller fleire lovreglar utan å gå vegen om regjeringa først. Noko anna ville neppe vore i samsvar med forslagsretten i GrL § 76. Kravet i FO er at slike lovforslag må vere sette opp i lovs form, jf. §38 andre ledd andre punktum. Stortingets administrasjon kontrollerer dette før framsetjing, og tilbyr juridisk bistand, for å sikre at forslaget er i samsvar med alminnelege krav

³⁴ Innst. 162 S (2018-2019)

³⁵ Skjørestad (2018)

³⁶ Nossum (2018)

³⁷ Stordrange (1988) s.100

til lovgivingsteknikk.³⁸ Kravet tyder i hovudsak at forslaget må setjast opp med namn på den føreslegne lova, alternativt kan det visast til ei eksisterande lov, og det må setjast opp i paragrafar. Utover dette har omgrepet «lovs form» eit relativt vagt innhald.³⁹

§ 38 tredje ledd skal sikre at forslaga og eventuell grunngjeving ved første høve skal bli gjort tilgjengeleg for representantane. Dette er ein noko nyare regel, som endrar tidlegare praksis med at forslaga ikkje var tilgjengelege for representantane før dei blei trykte opp samla ved slutten av sesjonen. Denne regelen er i tråd med dagens tolking av Grunnlova, og har vore sentral i utviklinga mot stadig større likestilling mellom forslag frå regjeringa og forslag frå representantar.

I fjerde ledd er det opna for at eit forslag kan trekkast tilbake etter det er sett fram. Dette er ein praktisk regel, og er relativt vanleg. I november 2017 blei til dømes eit representantforslag trekt tilbake av representant Rigmor Aasrud, fordi det viste seg at forslaget allereie var vedteke.⁴⁰

Etter ordlyden kan forslaget trekkast tilbake når som helst i stortingsbehandlinga, men regelen blir praktisert slik at det er fritt høve til tilbaketrekking heilt fram til stortingskomiteen (sjå kap. 4 om komitébehandling) har avgitt innstilling i saka. Etter dette må Stortinget i plenum avgjere om forslaget kan trekkast tilbake.⁴¹ Spørsmålet er om denne praksisen står seg opp mot regelen i § 38, og om det i tilfelle bør vere ulik åtgang til å trekke eit forslag basert på forslagens art.

For lovforslag kan det argumenterast for at når eit forslag til lovvedtak er lagt fram for Stortinget i plenum, det vil normalt seie når stortingskomiteen har innstilt for Stortinget, så kan ikkje forslagsstillar lenger trekkje forslaget. Dette fordi Stortinget i plenum har lovgivingskompetanse etter Grunnlova § 75. Det er derfor vanskeleg å tenkje seg at det i det heile kan vere rettsleg rom for ein annan praksis enn dagens, når det gjeld lovforslag.

For andre representantforslag kan ein spørje om gjeldande praksis er i tråd med ordlyden i § 38 fjerde ledd. Det er vanskeleg å tolke føresegna annleis enn at forslagsstillar «eig» sitt forslag og sjølv har råderett over dette heilt fram til vedtakstidspunktet. Samtidig er forslaget, dersom det i saksbehandlinga er blitt ein del av tilrådinga frå stortingskomiteen, ikkje lenger berre eit forslag frå forslagsstillar, men frå heile eller delar av komiteen. Derfor er det naturleg at Stortinget i plenum avgjer ein eventuell konflikt mellom komiteen og opphavleg forslagsstillar om det kan trekkast tilbake eller ikkje. Komiteane sin funksjon som saksbehandlingsorgan for Stortinget i plenum, ikkje for enkeltrepresentantar, styrkjer eit slikt syn. Det same må likevel gjelde for representantforslag som går direkte til plenumsbehandling, jf. § 39 andre ledd. Sett opp mot ei rimeleg tolking av § 38 fjerde ledd, må derfor dagens praksis seiast å vere i tråd med denne.

³⁸ Sjå t.d. Backer (2013a) s.118-128. For eit døme på lovforslag, sjå Representantforslag 207 L (2017-2018)

³⁹ Storange (1988) s.98

⁴⁰ Stortingsforhandling (2017-2018) s.435-436

⁴¹ Andersen (2018)

3.2.2.2 Om å ta opp forslag på nytt i same sesjon

§ 38 femte ledd inneheld ein regel om at eit forslag ikkje kan takast opp på nytt i same stortingssesjon dersom det allereie er endeleg avgjort. Det kan spørjast om dette er i konflikt med forslagsretten etter Grl. § 76, som ikkje inneheld slike avgrensingar.

Ein sesjon i Stortinget går formelt frå første virkedag i oktober og seinast fram til siste virkedag i september året etter, jf. Grl. § 80 andre ledd. Reelt sett varer sesjonen frå oktober-juni sidan Stortinget ikkje er fysisk samla om sommaren.⁴² Det er fire sesjonar i ein valperiode. Regelen betyr altså at eit forslag kan fremjast fire gongar i løpet av ein valperiode, og det er heller ikkje noko i vegen for at eit seinare «Storting» kan endre eller oppheve eit vedtak frå det førre «Storting».

Dersom eit forslag er handsama og avgjort av Stortinget, ligg det ikkje føre nokon rett etter Grunnlova for representantar til kontinuerleg å fremje det same forslaget. Då er stortingssesjonen den naturlege tidsmessige avgrensinga, og regelen i FO § 38 femte ledd står seg derfor som ei praktisk og rimeleg avgrensing.

Fram til sesjonen 2013-2014 stod det «sak» og ikkje «forslag» i denne føresegna. Då vart det gjort ei realitetsendring for å kunne avvise enkeltforslag i representantforslag, utan å måtte avvise heile forslaget.⁴³ Denne endringa er praktisk fordi det relativt ofte skjer at eit representantforslag inneheld fleire enkeltforslag, der kanskje berre eitt av desse har vore oppe til votering tidlegare i sesjonen. Før denne endringa vart gjort, kunne ein risikere at heile forslaget blei avvist på grunn av eit enkeltforslag som tidlegare hadde vore oppe til votering. Regelen i FO fram til 2014 står derfor i eit tvilsamt forhold til tolkinga av forslagsretten i Grl. § 76, og var nødvendig å endre.

§ 38 femte ledd gjeld ikkje berre representantforslag, men for alle forslag som blir tekne opp til votering i komitéinnstillingar eller på annan måte. Dersom eit forslag som blir råka av femte ledd likevel blir fremja, vil Stortingets presidentskap innstille på at det blir avvist eller ikkje tatt opp til behandling, jf. FO § 39 andre ledd bokstav e.⁴⁴

Det er ein unntaksregel i § 38 femte ledd andre punktum, om at dersom det er påtrengande nødvendig, kan det fattast vedtak om at eit forslag blir teke opp til ny behandling, dersom det på nytt blir komitéhandsama. Konkretisering av kva som skal til for at noko er «påtrengande nødvendig» er ikkje oppstilt i føresegna, og må vere gjenstand for konkret vurdering og eventuelt vedtak i Stortinget i plenum, etter innstilling frå presidentskapet. Ordlyden tilseier at det er ein snever unntaksregel, og slik blir den også praktisert.

⁴² Stortinget er formelt samla også om sommaren, og kan lovleg kallast inn. Dette skjedde til dømes etter terrorhendiane 22.juli 2011. Utanom valår er det òg møte siste verkedag i september.

⁴³ Innst. 259 S (2012-2013) s.4

⁴⁴ For eit døme, sjå Stortingsforhandlingar (2017-2018) s.2252 om behandlinga av Dok 8:131 S (2017-2018)

Hovudregelen i femte ledd første punktum har lang tradisjon, og er grunnlagt delvis i at Stortinget skal sleppe å handsame dei same sakene på nytt og på nytt, og delvis i at borgarane og forvaltinga skal kunne innrette seg etter det som blir vedteke i Stortinget.⁴⁵

Det kan by på utfordringar å avgjere kva som er «same forslag». Klart er at det ikkje må vere ordrett likelydande forslag, det er ny behandling av den same saka føresegna tek sikte på å avgrense. Ei slik vurdering må vere gjenstand for tolking, og skje på grunnlag av ei totalvurdering av fleire forhold. Her ser vi klare parallellar til identitetsspørsmålet i sivilprosessen, at retten skal avvise ei ny sak mellom dei same partane om eit krav som er rettskraftig avgjort, jf. tvistelova § 19-15 (3).⁴⁶ Dette har overføringsverdi til vårt spørsmål. Til dømes er det viktigaste momentet for å avgjere eit spørsmål i sivilprosessen om same krav, om det er tale om kvalitativt ulike rettsfølgjer. Om desse er kvalitativt like, er det eit viktig moment i kva grad dei kan gjerast gjeldande ved sida av kvarandre (kumulasjon). Kumulasjonsåtgang tilseier at ein står overfor fleire krav.⁴⁷

Eit illustrerande døme for Stortinget sine vurderingar i spørsmålet kan vere behandlinga av Representantforslag 148 S (2017-2018), der forslag nr. 2 i representantforslaget blei avvist etter § 39 andre ledd bokstav e, jf. § 38 femte ledd. Forslaget hadde denne ordlyden: «Stortinget ber regjeringen sikre at det er felles opplæring og planer for arbeidslivskriminalitetssentrene, og sikre at gode erfaringer og arbeidsmetoder deles mellom de ulike sentrene.»⁴⁸

I Innst. 15 S (2017-2018), teken opp til behandling i Stortinget nokre månadar tidlegare, blei følgjande forslag votert over: «Stortinget ber regjeringen etablere arbeidslivskriminalitetssentre som dekker hele landet og sikre felles opplæring og planer for disse.»⁴⁹

Her ser vi at dei to forslaga er språkleg ulike. Innhaldet i og rettsfølgjene av forslaget, kva gjeld «felles opplæring og planer», er likevel så likt at Stortinget valde å avvise forslaget, med heimel i § 38 femte ledd.

Ei utfordring med dagens praksis er at berre forslagsstillarane, ikkje Stortinget i plenum, får opplyst årsaka til at eit forslag blir foreslått avvist eller ikkje teke under behandling.⁵⁰ I referata står berre at forslaget er foreslått avvist etter § 39 andre ledd bokstav e.⁵¹ Etter § 39 første ledd er det presidentskapet som foreslår behandlingssmåte, men som med alle andre vedtak må dei gjerast av Stortinget, jf. andre ledd.

Når Stortinget ikkje blir opplyst om årsaka til at presidentskapet innstiller på avvisning av forslaget, er det vanskeleg for forsamlinga å kunne ta stilling til om behandlingssmåten er korrekt etter reglane i FO. Dette særleg sidan avvisingsgrunnlaget i dei aller fleste høve er § 38

⁴⁵ Stordrange (1988) s.106

⁴⁶ Lov 17.juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister

⁴⁷ NOU 2001:32A s.382

⁴⁸ Representantforslag 148 S (2017-2018) s.2

⁴⁹ Innst. 15 S (2017-2018) s.43

⁵⁰ Det blir her ikkje sondra mellom «avvises» og «tas ikke under behandling», sidan rettsverknadane er dei same.

⁵¹ Sjå til dømes Stortingsforhandling (2017-2018) s.2252 om behandlinga av Dok 8:131 S (2017-2018)

femte ledd,⁵² som fordrar ei konkret vurdering av kva som er same forslag, jf. diskusjonen ovanfor.

Stortinget har krav på å få innsyn i avvisingsgrunnlaget dersom spørsmålet kjem på spissen og Stortinget ber om det. At dette ikkje er rutine er likevel problematisk, av fleire grunnar. Etter Grunnlova er det Stortinget i plenum som utgjer den lovgivande forsamlinga, og alle vedtak blir gjort her. Stortinget i plenum må derfor ha krav på at avgjerdsgrunnlaget ligg føre i innstillingane, så langt det let seg gjere, og då med full innsikt i bakgrunnen for den foreslegne avvisinga. Trekk vi parallellar til god forvaltningsskikk etter forvaltingsretten, eller til prosessreglane for domstolane, ser vi at i desse foruma er det det organet som treff avgjerda, som òg sit med grunngevinga for avvisinga. Praksisen står òg i eit tvilsamt forhold til reglane om generell openheit i Grl. § 100 femte ledd, og bør endrast slik at Stortinget i plenum automatisk får tilgang til det komplette avgjerdsgrunnlaget.

3.2.2.3 Val av behandlingmåte for forslag

Etter FO § 39 er det Stortingets presidentskap som innstiller på behandlingmåte av representantforslag, og Stortinget som vedtek denne. Sjå i 4.1 nedanfor for ein oversikt over korleis dette skjer prosessuelt. Etter § 39 andre ledd har Stortinget fem alternativ for behandling av eit representantforslag.

Andre ledd bokstav a opnar for at forslaget kan sendast til regjeringa utan realitetsvotering, ofte omtala som eit oversendingsframlegg. Forslaget går ikkje til komitébehandling, men blir sendt direkte til regjeringa. Ordlyden blir då endra til «Det henstilles til regjeringen...».⁵³ Slike framlegg er etter sin ordlyd og form ikkje rettsleg bindande, og har i avgrensa grad politisk binding sidan det ikkje blir realitetsvotert over forslaget. Ofte blir denne forma valt etter at statsråden uformelt har kome forslagsstillarane i møte og vil sjå nærare på saka, og slik unngår regjeringspartia å måtte røyse mot ei sak dei ønskjer å greie vidare ut.⁵⁴ Dersom ein slik behandlingmåte for representantforslag blir nytta mot forslagsstillar sin vilje, kan det potensielt utfordre forslagsretten etter Grl. § 76, som må tolkast dit at retten òg gjeld til å få realitetsbehandla forslaget.

Bokstav b, komitébehandling, er i dag den vanlegaste behandlingmåten, men som vi såg i kapittel 2 har det ikkje alltid vore slik. Meir om komitébehandlinga i kapittel 4.

Bokstav c opnar for ein raskare behandlingmåte enn normalt, der forslaget skal leggst ut til gjennomsyn for representantane i minst éin dag, og deretter førast opp på dagsordenen. Denne «hastebehandlinga» er mykje brukt der representantforslaga gjeld dagsaktuelle saker som forslagsstillarane har interesse av å få avgjort raskt. Her er det eit element av førehandskontroll i at forslaget blir liggande ute til gjennomsyn før votering, men det går ikkje til komitébehandling, og det blir ikkje halde høyring.

⁵² Andersen (2018)

⁵³ Sjå t.d. Stortingsforhandlinger (2008-2009) s.1240

⁵⁴ stortinget.no (2017d)

Bokstav d heimlar høvet til straks å ta forslaget opp til votering. Denne føresegna er lite brukt i praksis for representantforslag, og kan avskjerast gjennom at presidenten eller minst ein femtedel av representantane til stades motset seg slik behandlingsmåte. Dette er alternative vilkår, det er tilstrekkeleg at presidenten åleine motset seg dette.⁵⁵ Behandlingsmåten etter bokstav c og d går ikkje innom heile presidentskapet for innstilling først, det er forslagsstillar som ved framsetjing ber om slik behandlingsmåte, og Stortinget som i same møte avgjer behandlingsmåten. Derfor eksisterer desse moglegheitene til å avskjere slik behandling, fordi det potensielt kan ha store konsekvensar straks å vedta eit forslag utan noko element av førehandskontroll. For lovforslag gjeld likevel regelen i Grl. § 76 andre ledd om to likelydande vedtak.

Dersom behandlingsmåten etter bokstav d ikkje får fleirtal, må det bli foreslått ein ny behandlingsmåte. Er det ikkje fleirtal for nokon behandlingsmåte, er rettsverknadane at Stortinget ikkje kan handsame forslaget.

Den siste behandlingsmåten er bokstav e, som går ut på at forslaget kan avvisast eller ikkje takast under behandling. For representantforslag skjer dette oftast når forslaget allereie har vore votert over i inneverande sesjon, jf. FO § 38 femte ledd og diskusjonen ovanfor. Det kan òg tenkast at forslaget blir foreslått avvist fordi det ikkje fyller nødvendige formkrav, eksempelvis til lovs form. § 38 femte ledd bokstav e kan òg vere det naturlege avvisingsgrunnlaget for forslag som bryt med dei materielle grensene for kva eit representantforslag kan innehalde. Dersom forslaget går til komitébehandling etter bokstav b, har komiteane eit tilsvarande høve til å avvise forslaget av formelle grunnar, jf. FO § 30 andre ledd første punktum.

4. KOMITÉBEHANDLING

4.1 Saksgangen i komiteane

4.1.1 Generelt om komitébehandling

Den normale saksgangen for eit representantforslag som er foreslått etter Grl. § 76 og innlevert og sett fram etter reglane i FO er at det blir sendt til ein komité. Stortinget har 12 fagkomitear, jf. § 12, og § 14 regulerer saksfordelinga mellom dei. Fordelinga kan fråvikast, jf. § 22 første ledd, men det skjer sjeldan.

Etter forslag frå presidenten fordeler Stortinget dei forslaga som krev komitéførebuing, jf. § FO § 22. Komiteane har med andre ord ikkje sjølvstendig initiativrett,⁵⁶ men er saksbehandlingsorgan for Stortinget, og behandlar dei sakene dei får sendt over.

Presidentskapet har faste møter, og innstiller til Stortinget i ei rekkje saker etter framlegg frå administrasjonen. Innstillingar om saksfordeling er i utgangspunktet delegert til Stortingets president, og referat om behandlingsmåte og saksfordeling blir utarbeidd laupande, uavhengig av dei faste møta i presidentskapet. Det er sjeldan at slike spørsmål blir tekne opp i møter i presidentskapet, og då berre i særlege tvilstilfelle.⁵⁷

⁵⁵ Merk skiljet i FO mellom omgrepa «Stortingets president» og «presidenten». Der førstnemnde siktar til den valde stortingspresidenten, siktar sistnemnde til den som på tidspunktet leiar møtet i Stortinget, jf. FO § 9.

⁵⁶ Det einaste unntaket er kontroll- og konstitusjonskomiteen, samt FO § 22 sjuande ledd

⁵⁷ Hansen (2018)

Stortinget gjer så vedtak om behandlingssmåte under votering over referatet, normalt på slutten av kvart møte, etter at dagens sakskart er ferdighandsama.⁵⁸ Det normale er at saker blir sendt til berre éin komité, men stundom kan forslaga bli sendt til en annan komité til uttale, jf. § 22 andre ledd. Det er ei opning i tredje ledd for at to faste komitear kan førebu ei sak i fellesskap, men denne er lite brukt for representantforslag.

Presidentskapet har eit høve til omgjering etter sjetle ledd, og kan avgjere å fordele forslaget på nytt til ein annan komité. Her er det ingen materielle vilkår som blir stilt opp for at dette skal kunne gjerast, og føresegna er lite brukt. Det kan tenkast fleire grunnar til at dette kan vere aktuelt. Til dømes kan det vere gjort feil, eller det kan ha skjedd endringar i saksfordelinga mellom komiteane.

Når komiteen har fått tilsendt representantforslaget, skal det veljast ein saksordførar blant medlemene i komiteen, jf. § 24. Saksordførar skal førebu saka, foreslår for komiteen kor vidt det skal vere høyring, og foreslår normalt kva slags framdrift det bør vere for behandlinga av forslaget, jf. § 23.

Saksordførar har vidare ansvaret for framdrifta av saka, for å hente inn opplysingar til dømes gjennom å stille spørsmål til departementet, og for samordninga av komiteens merknadar i innstillinga. Innstillinga inneheld eit samandrag av saka og merknadane frå komiteen med forslag til vedtak.⁵⁹ Det er vanleg praksis at partia med fleire medlemmer i komiteen vel ein skyggeordførar til å følgje saka, men denne har ingen særrettar etter FO.⁶⁰ Dersom det ikkje er dissens i komiteen, slepp skyggeordførarane å skrive eigne særmerknadar for sine parti, men ofte deler komiteen seg, og innstillinga blir beståande av merknadar frå ulike fleirtal og mindretal.⁶¹ Det er sjeldan at medlemmer frå same parti har offisielt avvikande syn i ei sak, og i vanskelege saker av politisk art blir dei politiske standpunkta avklarte i partia sine gruppemøter.⁶²

Etter § 27 kan komiteen halde høyring. Her vil det berre kort blitt gjort greie for hovudtrekka, då det ikkje gjeld særreglar for representantforslag. Høyringar skal i regelen skje for opne dører, med mindre komiteen med alminneleg fleirtal vedtek noko anna. Eit mindretal i komiteen kan krevje høyring og avgjere kven som skal oppmodast om å møte til høyringane, men dette kan overprøvast av presidentskapet dersom minst ein tredjedel av komiteens medlemmer krev dette. Det er frivillig å møte til høyring, og det førekjem både at komiteen sjølv oppmodar konkrete personar og organisasjonar å møte til høyring, og at personar/organisasjonar søker om å delta.

Høyringar om representantforslag er relativt vanleg. Dersom det ikkje blir halde slik høyring, er det ofte grunngeve i tidspress og at det er vanskeleg å finne datoar for komiteen, eller at

⁵⁸ Sjå til dømes Stortingsforhandling nr. 7 (2017-2018) s.224-226

⁵⁹ Østbø (1995) s.132-133

⁶⁰ Stordrange (1988) s.135

⁶¹ For eit døme, sjå Innst. 169 S (2017-2018)

⁶² Østbø (1995) s.133

forslagsstillarane sjølve ikkje ønskjer høyring. Men sjølv om det gjeld mindretalsrettar for høyring, skjer det at fleirtalet i komiteen seier nei til høyring mot forslagsstillarane sin vilje, dersom mindretalet som ønskjer høyring er for lite.⁶³ Min gjennomgang av alle høyringar i Stortinget i 2017 viser at det vart gjennomført 100 høyringar, 29 av desse gjaldt representantforslag. Fleire av høyringane om representantforslag gjaldt meir enn eitt forslag.⁶⁴

4.1.2 Særleg om komitébehandling av representantforslag

I FO § 30 finn vi spesialreglar for komitébehandling av representantforslaga. § 30 føreset at forslaget er sendt over til komiteen, jf. § 39. Første ledd ber komiteen ta stilling til om ein finn heilt eller delvis å kunne imøtekomme forslaget. Dersom dette er tilfelle, og saka eignar seg for avgjerd i Stortinget utan nærare utgreiing, skal statsråden få høve til å uttale seg om forslaget før komiteen avgir si innstilling. I alle høve kan ein tredjedel av medlemene i komiteen krevje slik uttale.

Her er det til dels store avvik frå hovudregelen i FO. Regelen kom inn i 2001, og er motivert av eit føremål om sparing av ressursar. I 2004 sende presidentskapet brev til alle komitear og representantar om ikkje å be statsråden om uttale dersom vilkåra i regelen ikkje var oppfylte.⁶⁵ Dette har verken komiteane eller representantane lytta til i nemneverdig grad, og praksis i dag er at alle forslag blir sendt til statsråden for uttale, uansett om dei ligg an til å kunne bli vedtekne eller ikkje.⁶⁶ Denne praksisen er interessant, og kan tyde på at ein ikkje ser på § 30 som rettsleg bindande. Samtidig gjeld det mindretalsrettar, jf. § 30 første ledd andre punktum, der ein tredjedel av medlemmene i komiteen kan krevje at det blir sendt brev frå komiteen med oppmoding til statsråde om å uttale seg om forslaget. I tillegg har komiteane i prinsippet høve til å stille spørsmål til den dei vil og kalle inn til høyringar, så det er ikkje unaturleg at det har utvikla seg ein slik automatisk rutine med å be statsråden om uttale. Spørsmålet blir sett på spissen i tilfelle der komiteen verken heilt eller delvis vil imøtekomme representantforslaget, men likevel oppmodar statsråden om uttale – har statsråden då ein rettsleg plikt til å svare komiteen? Svaret på det må vere at det har statsråden neppe, verken overfor komiteen eller Stortinget i plenum.

§ 30 andre ledd inneheld alternativa for korleis komiteane kan gi innstilling til Stortinget om behandling og votering.⁶⁷

4.2 Komitéinnstillingar

4.2.1 Utgangspunktet for innstillingar

Reglane om innstillingar frå komiteane er regulert i FO § 31. Føresegna gir reglar for formalkrav til innstillingane frå komiteen, og seier mellom anna at innstillingane skal vere skriftlege, med ein snever unntaksregel for «særlege tilfelle».

For spørsmålet om representantforslag er det særleg relevant å merke seg at i fjerde ledd er det opna for at fleire forslag kan handsamast i same innstilling. Dette er ein praktisk regel, det skjer

⁶³ Andersen (2018)

⁶⁴ Stortinget.no (2017)

⁶⁵ Skjørestad (2012) s.141

⁶⁶ Skjørestad (2012) s.143

⁶⁷ For ein oversikt over bruken av dei ulike alternativa, sjå Dokument 19 (2016-2017) s.20.

relativt ofte at fleire fremjar forslag om det same temaet. Vilkåret er at sakene må høyre saman, og det er komiteen sjølv som avgjer dette spørsmålet.⁶⁸ Når komiteen har avgitt innstillinga, og den er signert av komiteens leiar og saksordførar, jf. § 24 andre ledd, er innstillinga offentleg, jf. § 31 sjuande ledd.

Vidare i sjetten ledd finn vi ein praktisk viktig regel om at ei innstilling ikkje kan innehalde utkast til lovvedtak i tilråding eller forslag dersom det ikkje er eit lovforslag som er grunnlaget for innstillinga. Her finn vi att den grunnleggjande sontringa mellom lovvedtak og stortingsvedtak. Dette betyr at i behandling av Representantforslag S er det ikkje høve til å legge inn forslag i komitéinnstillinga eller fremje lause forslag i salen, jf. § 40, som inneheld forslag til lovvedtak. Dersom det skal vere mogleg, må representantforslaget som ligg til grunn for saka vere av typen L eller LS. Viss dette likevel blir gjort, må Stortinget i plenum anten avvise forslaga eller fråvike reglane i forretningsorden, jf. § 79.

Relevant for representantforslag er også regelen i § 31 sjuande ledd, som forbyr lekkasjar frå komitéarbeid før innstillinga er offentleg. I praksis er dette forstått slik at representantane ikkje har høve til å avsløre andre parti sine standpunkt før innstilling er avgitt, men at dei står fritt til å offentleggjere egne standpunkt.⁶⁹

4.2.2 Grenser for komiteane sin kompetanse

Det sentrale rettslege spørsmålet i komitébehandlina av representantforslag, er kor vidt komiteane er bundne av dei framsette forslaga. Det var tidlegare i juridisk teori oppstilt ei rekkje grenser for å hindre at eit forslag vart brukt til å ta opp heilt andre forhold enn det opphavlege forslaget tok sikte på, og at ikkje forslaget kunne bli snudd i motsett retning av forslagsstillar sin intensjon. Slike reglar var tidlegare også nedfelt i FO, men blei tekne ut i 1966, truleg av di reglane aldri har vore i bruk.⁷⁰

Om dagens grenser for komiteane sin kompetanse, er det ikkje klare reglar. FO er taus, men i FO § 22 første ledd er det klart at komiteane skal handsame dei sakene dei har fått sendt over frå Stortinget. Dette blir forstått slik at komiteane, med unntak av kontroll- og konstitusjonskomiteen, ikkje har sjølvstendig initiativrett, og ut frå dette går det an å seie noko kvalifisert om spørsmålet om komiteane sin kompetanse.⁷¹

For det første kan det, ut frå eit meir til det mindre-resonnement, neppe vere tvil om at komiteen eller delar av den må kunne ta opp forslag i tilknytning til innstillinga som går i same retning, men ikkje like langt som det opphavlege forslaget. Dette blei til dømes gjort i sesjonen 2017-2018, under behandlinga av eit representantforslag om å endre reglane i arbeidsmiljølova for utsende arbeidstakarar.⁷² Her var det opphavlege forslaget å endre lova direkte gjennom ferdig utforma lovvedtak. Medlemene i komiteen frå AP og SV går i same retning, men ikkje

⁶⁸ For eit døme, sjå Innst. 113 S (2017-2018), som slo saman fire representantforslag i same innstilling.

⁶⁹ Andersen (2018)

⁷⁰ Stordrange (1988) s.163-165

⁷¹ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s.18

⁷² Representantforslag 207 L (2017-2018)

like langt, og fremjar i staden eit oppmodingsforslag til regjeringa om å klargjere regelverket framfor å endre det direkte.⁷³

Etter ei rimelegheitsvurdering må det også kunne fremjast forslag i motsett retning av kva forslagsstillarane opphavleg foreslår. Det ville vore upraktisk dersom medlemmer av komiteen måtte fremje eit eige, separat representantforslag for i forslags form å kunne markere at dei ønskjer å gå i motsett retning. Det er ein politisk skilnad på passivt å stemme mot noko, og aktivt å fremje forslag om det motsette. Dersom praksis skulle stengt for dette, ville det òg vore meir krevjande for representantane og partia å fremje sine politiske primærstandpunkt, og det ville vore forvirrande for publikum som skulle forsøke å finne ut kva dei ulike partia måtte meine.

Her er det vanskelegare å finne dømer frå behandling av representantforslag, då vanleg praksis er at dei blir nedstemde utan at fleirtalet fremjar forslag i motsett retning. For proposisjonar frå regjeringa er det derimot relativt vanleg, og eit døme kan vere behandlinga av Prop. 48 L (2016-2017) om endringar i pleiepengeordninga. Her foreslo regjeringa å redusere kompensasjonsgraden for pleiepengar etter 260 dagar.⁷⁴ I komitébehandlinga foreslår SV i staden å gå i motsett retning, og gje pleiepengar med full lønnskompensasjon i inntil 1300 dagar.⁷⁵

Det kan neppe vere tvil om at det er høve til å kome med forslag som har sakleg samanheng og tilknytning til det opphavlege forslaget. Til dømes dersom det skulle vise seg nødvendig å endre ei anna lov eller ein annan paragraf for å få betre lovteknisk samanheng, slik Bjørn Stordrange argumenterer for.⁷⁶ Dette har støtte i statspraksis, slike forslag med sakleg samanheng og tilknytning er vanleg. Til dømes i Innst. 388 S (2017-2018) frå arbeids- og sosialkomiteen. Her går Arbeidarpartiet i tillegg til å oppretthalde det opphavlege forslaget om konkrete forbetringar av allmenngjeringsordninga, i innstillinga også inn for eit tilleggsforslag om å evaluere allmenngjeringsordninga som grunnlag for å fremje slike forslag om forbetringar.⁷⁷

Om komiteane kan ta opp forslag som gjeld heilt andre forhold enn det forslaget opphavleg dreier seg om, må svaret i utgangspunktet vere nei, ut frå ei rimeleg tolking av reglane i FO. Komiteane må forventast å vere lojale til det oppdraget dei har fått frå Stortinget til å handsame eit konkret representantforslag, og har ikkje sjølvstendig initiativrett. Det må derfor vere ein samanheng mellom forslaga. Klart er det dersom ein komité kjem med forslag på ein annan komité sitt ansvarsområde. Men dette må òg gjelde sjølv om begge forslag sorterer under den aktuelle komité sitt ansvarsområde. Dei beste grunnar talar derfor for at til dømes arbeids- og sosialkomiteen under ei behandling om sak om inngangsvilkåra for arbeidsavklaringspengar ikkje skal kunne foreslå endringar i gravferdsstøtta. Dette er òg i tråd med gjeldande praksis i Stortinget i dag, sjølv om denne er relativt liberal.⁷⁸

⁷³ Innst. 334 L (2017-2018) s.4

⁷⁴ Prop. 48 L (2016-2017) s.1

⁷⁵ Innst. 246 L (2016-2017) s.12

⁷⁶ Stordrange (1988) s.164

⁷⁷ Innst. 388 S (2017-2018) s.3

⁷⁸ Skjørestad (2018)

Eit illustrerande døme på dagens liberale praksis er behandlinga av eit representantforslag om å avvike leige av fengselsplassar i utlandet.⁷⁹ Her vart det fremja fleire forslag om soningstilbod på Vestlandet, og følgjande forslag frå Knut Arild Hareide på vegner av KrF vart vedteke:

«Stortinget ber regjeringen om at det ikke gjennomføres nedleggelse av soningsplasser eller soningstilbud på Vestlandet før Stortinget er forelagt konsekvensene ved en eventuell videreføring av driften, herunder avdeling Osterøy ved Bergen fengsel. For å sikre en bred utredning av konsekvensene, inkluderes avdeling Osterøy ved Bergen fengsel i den pågående KVVU-en for Kriminalomsorgens Region vest.»⁸⁰

Vi ser altså her at det som egentleg gjaldt Nederland enda opp på Vestlandet, men av di det opphavlege forslaget handla om kriminalomsorg og fengsel, konkluderte Stortinget med at dette måtte vere innanfor.⁸¹ Spørsmålet blir sjeldan sett på spissen, og i alle høve er det Stortinget i plenum som avgjer kor vidt komiteen har gått over sin kompetanse og korleis dette må handterast.

5. DEBATT OG VEDTAK I STORTINGET

5.1 Debattar

Kapittel 7 i FO regulerer reglane i Stortinget for debattar, inkludert debattar om representantforslag. Det gjeld ingen særskilde debattreglar for representantforslag, eg viser derfor til dei generelle reglane for debattar i Stortinget, som eg ikkje nemner her.

5.2 Vedtak

5.2.1 Utgangspunktet for vedtaksprosessen

Etter at eit forslag har blitt fremja, vore til behandling i ein komité og innstillinga er avgitt og debattert, er det votering som står att. Alle vedtak gjort i Stortinget må treffast i plenum, og det er ulik prosess for lovvedtak og andre vedtak.⁸² Det normale er at Stortinget gjer vedtak i samsvar med innstillinga i komiteen, men det hender at nye opplysningar i tidsrommet frå avgiving til vedtak fører til endringar.⁸³ Nokre komitear har såkalla omvendt fleirtal, det vil seie at det reelle mindretalet i Stortinget, opposisjonen, har fleirtal blant komiteens medlemmer. Dette vil medføre at fleirtalstilrådinga frå komiteen ikkje vil få fleirtal under voteringa.

Justiskomiteen er eit døme på ein komité som etter stortingsvalet 2017 har slikt omvendt fleirtal.

For lovvedtak gjeld det krav om to identiske vedtak, jf. GrL. § 76 andre ledd. Normalt vil Stortinget under andregongs behandling av lovvedtak slutte seg til det første vedtaket utan å ha endringar eller kommentarar til dette. Har Stortinget endringar, må lovvedtaket behandlast ein tredje gong, der teksten anten kan vedtakast med dei føreslegne endringane, eller bli forkasta.

⁷⁹ Representantforslag 91 S (2017-2018)

⁸⁰ Innst. 190 S (2017-2018)

⁸¹ Skjørestad (2018)

⁸² Smith (2017) s.198

⁸³ Backer (2013a) s.84

Er det no fleirtal for teksten som vart vedteken ved førstegongs behandling, må ein starte prosessen på nytt.⁸⁴

Mellom første- og andregongs behandling må det gå minst tre dagar. Bakgrunnen for dette er tanken om at tida skal nyttast til refleksjon. Først når eit vedtak er gjort to gongar, kan det sendast kongen med oppmoding om sanksjon, jf. Grl. § 77. Det er sanksjonen som etter § 78 første ledd gjer vedtaket bindande som lov.

FO § 42 første ledd inneheld ein sikkerheitsventil for endringsforslag som ikkje har vore komitéhandsama, jf. § 39. Etter denne regelen skal komiteen som hovudregel uttale seg om slike forslag før dei går til andregongs behandling.

Alle andre stortingsvedtak treng berre eitt vedtak for å vere gjeldande. § 42 andre ledd inneheld reglar om forslag til oppmodingsvedtak som blir fremja under lovforslag, desse skal handsamast saman med lovforslaget under førstegongs behandling av dette. Dette er hovudregelen, men i andre punktum finn vi ein unntaksregel for oppmodingsforslag som føreset eit bestemt utfall av behandlinga av lovforslaget. Desse kan setjast opp som eiga sak etter at lovforslaget er ferdighandsama. Regelen er lite brukt, av di det er høgst uvanleg at det blir levert inn oppmodingsforslag til andregongs behandling av lovsaker.⁸⁵

Endringar eller kommentarar til andregongs behandling av lovforslag som ikkje er varsla til presidenten innan kl. 08:30 same dag, kan presidenten eller ein femtedel av representantane i salen motsetje seg votering over, jf. § 42 tredje ledd.

5.2.2 Retten til realitetsvotering

Saksbehandlinga i Stortinget er lagt opp slik at eit enkeltforslag må aktivt takast opp av ein representant i komiteen for å kome med i komitéinnstillinga. Det oppstår her eit rettsleg spørsmål om eit slikt system kan avskjere retten til å få eit forslag realitetsbehandla, og om dette i tilfelle er i tråd med tolkinga av forslagsretten etter Grl. § 76.

Dersom eit enkeltforslag blir ein del av tilrådinga frå komiteen, kjem det automatisk opp til votering i Stortinget. Viss forslaget derimot ikkje blir ein del av tilrådinga frå fleirtalet i komiteen, men omhandla i innstillinga som eit mindretalsforslag, må det i debatten aktivt takast opp til votering av den som står bak mindretalsforslaget i komiteen, jf. FO § 40 første ledd første punktum.

Komiteen er altså ikkje pliktig til å legge fram for Stortinget dei enkelte forslaga i representantforslaget som er til behandling. Dersom forslagsstillar ikkje sjølv sit i komiteen som behandlar forslaget, er han eller ho dermed prisgitt at nokon i komiteen tek opp forslaget for å få det inn i innstillinga som tilråding frå fleirtalet eller forslag frå eit mindretal.

⁸⁴ Smith (2017) s.199

⁸⁵ Wahl (2018)

Denne behandlingsmåten kan i utgangspunktet sjå ut til å vere i strid med forslagsretten i Grl. § 76. Dette har Stortinget forsøkt å kompensere for gjennom ein sikkerheitsventil i FO § 40 første ledd. Dersom opphavleg forslagsstillar, eller andre representantar, ønskjer å få det opphavlege enkeltforslaget teke opp til votering, kan vedkomande fremje det på nytt etter reglane i § 40 første ledd andre og tredje punktum. Det treng ikkje vere ei slik grunngeving som ligg bak, også andre nye forslag kan fremjast. Meir om slike «lause forslag» i 5.2.3 nedanfor. Denne regelen i § 40 er viktig, og sikrar at forslagsretten for stortingsrepresentantar er reell, noko han ikkje vil vere dersom representantane ikkje har rett til å få votert over sine forslag.

§ 40 første ledd femte punktum opnar likevel for å avvike frå § 40 første ledd i «særlege tilfelle», då med 2/3 fleirtal. Ei slik unntaksføresegn kom inn i FO i 1989, etter eit ønskje om å klargjere i kva utstrekning mindretalsforslag burde ha eit ufråvikeleg krav på realitetsavgjerd saman med innstillinga.⁸⁶ Det oppsto ein situasjon i Stortinget i 1985 der Arbeidarpartiet ikkje fekk realitetsbehandla eit slikt forslag, og partiets stortingsgruppe sende brev til presidentskapet og uroa seg over at stortingsfleirtalet kunne «hindre realitetsvotering over et forslag det ikke ønsker realitetsvotering over, selv om forslagene skulle være fremmet på reglementsmessig måte.»⁸⁷ Presidentskapet svarte med å setje ned ein reglementskomité som såg på spørsmålet. Reglementskomiteen vurderer innleiingsvis om det bør gjelde andre reglar for forslag omtala i innstillinga enn for nye forslag som ikkje er omtala i innstillinga, men fyller formalkrava etter dåverande § 29 (dagens § 40). Komiteen konkluderer likevel med at begge kategoriane skal setjast under realitetsvotering når forslagsstillaren ber om det, men at dette kan fråvikast i særlege tilfelle med 2/3 fleirtal.⁸⁸

Det er ikkje nærare definert av reglementskomiteen kva slike særlege tilfelle kan vere, og det har ikkje lukkast å finne dømer på slike tilfelle i praksis i Stortinget. Denne unntaksregelen vernar mindretalsrettane i større grad enn elles i FO, då dei andre reglane i FO kan, jf. § 79 tredje punktum, fråvikast med alminneleg fleirtal dersom det er foreslått av presidenten. For unntaksregelen i § 40 gjeld 2/3-regelen uansett kven som foreslår å setje føresegna ut av kraft.

Rettsverknadane av at første ledd første og andre punktum blir sett ut av kraft, er at det aktuelle forslaget ikkje blir teke opp til realitetsvotering, men i staden behandla på ein av dei andre måtane som skildra i § 39 andre ledd.

Diskusjonen om denne unntaksregelen går rett til kjernen av den tidlegare striden om behandling av representantforslag i Stortinget, nemleg retten til å få forslaga debattert og votert over i plenum. Likebehandlinga i § 40 av forslag omtala i innstillinga og nye forslag etter § 40 første ledd andre punktum er derfor prinsipielt viktig. Dersom opphavleg forslagsstillar ikkje sit i komiteen som handsamar forslaget, kunne ulik behandling av desse to kategoriane ha avskore enkeltrepresentantar sine moglegheiter til å få sine forslag tekne opp til votering. Formuleringa «særlege tilfelle», og det at unntaksregelen er sjeldan i bruk, talar for at han er meint å vere snever. Dette saman med at det i alle høve må vere 2/3 fleirtal, det same som for grunnlovsendingar, for at eit forslag ikkje skal realitetsbehandlast, gjer likevel at dagens § 40 truleg vil stå seg opp mot forslagsretten i Grl. § 76.

⁸⁶ Innst. S. nr. 232 (1988-1989) s.40

⁸⁷ Innst. S. nr. 232 (1988-1989) s.40

⁸⁸ Innst. S. nr. 232 (1988-1989) s.41

I § 40 andre ledd finn vi særlege reglar for forslag fremja under debatten. Her gjeld § 39 andre ledd tilsvarande, og praktisk viktig er § 39 andre ledd bokstav d om at presidenten eller ein femtedel av representantane til stades kan motsetje seg realitetsbehandling av eit slikt forslag. Det er liten grunn til å problematisere § 40 andre ledd opp mot Grl. § 76. Det må vere greitt at Stortinget trekk ei grense her, av omsyn til at Stortinget må få eit visst høve til å setje seg inn i forslaget på førehand, og at alle representantar, uavhengig av om dei sit i komiteen eller ikkje, på dette tidspunktet har hatt høve til å kome med forslag etter § 40 første ledd.

5.2.3 «Lause forslag» og kompetanseavgrensing

Når ei sak er ferdigbehandla i komiteen og kjem til behandling i Stortinget, kan det etter § 40, som diskutert ovanfor, fremjast forslag i tilknytning til saka. I daglegtale omtalt som «lause forslag». Ordlyden blir tolka slik at alle stortingsrepresentantar har høve til å fremje slike forslag, ikkje berre medlemene av komiteen. Her gjeld det eit krav om at forslaga må vere innlevert til presidenten gjennom Stortingets administrasjon seinast kl. 08:30 same dag som saka skal behandlast. Reglane i § 31 sjette ledd gjeld tilsvarande for slike forslag.

Eit sentralt spørsmål er om slike «lause forslag» etter § 40 er bundne av dei same kompetanseavgrensingane som forslag i komitéinnstillingane, jf. diskusjonen i 4.2.2 ovanfor. Stortingsrepresentantane har sjølvstendig initiativrett etter Grl. § 76, på ein heilt annan måte enn komiteen har som organ, og står i utgangspunktet fritt til å fremje forslag om det dei måtte ønskje. Representantane må likevel avgrense slike forslag til det saka gjeld, på same måte som komiteane, jf. formuleringa «andre forslag vedrørende samme sak» i § 40 første ledd andre punktum. Ein slik praksis finn òg støtte i FO § 55 første ledd, som seier at talaren bør halde seg strengt til den saka som er under debatt. Gjeld det slike avgrensingar på taleretten, er det gode grunnar til at dette òg må gjelde forslagsretten. Men her som elles, er det Stortinget i plenum som avgjer viss spørsmålet kjem på spissen.

I løpet av debatten kan det også bli foreslått å utsetje ei sak eller sende den tilbake til komiteen, jf. § 41. Utsetjingsforslag skal takast opp til behandling og votering straks.

5.2.4 Nærare om «vedlegges protokollen»

Det kan vere vanskeleg å få taket på den noko uklare formuleringa «vedlegges protokollen», som tradisjonelt har vore den klart vanlegaste skjebnen for eit representantforslag under votering i Stortinget. I hovudsak skuldast dette at slike forslag først og fremst er eit verktøy for opposisjonen, som ofte ikkje har fleirtal for det han føreslår. Å legge forslaget ved protokollen blir sett på som eit mindre skarpt alternativ enn eksplisitt avvising, når det ikkje er fleirtal for nokon del av forslaget. Formuleringa har som misjon å syte for at eit representantforslag - som dokument - blir lagt ved protokollen og utkvittert etter debatt og votering, på same måte som ein kvitterer ut ei stortingsmelding etter debatt.

Sjølv om det voteringsteknisk kunne vere fordelaktig å gjere det slik,⁸⁹ har formuleringa skapt noko forvirring. I revisjonsarbeidet for 2016-2017 diskuterte reglementskomiteen dåverande praksis, og kommenterte at det var ei utfordring at komiteen måtte innstille på «vedlegging av

⁸⁹ Dokument 19 (2016-2017) s.21

protokollen» òg når det var ønskje om å innstille på at framlegget ikkje skulle vedtakast - altså begge deler samstundes. Ikkje minst var dette utfordrande av di det kunne vere forvirrande kva komiteen si innstilling eigentleg gjekk ut på, og det var til dels ulik praksis mellom komiteane når det gjeld korleis innstillingane var formulerte. Det var ønskje om ein meir stringent praksis, og etter revisjonen i 2016-2017 vart regelen i § 30 andre ledd endra. Alternativet «vedlegges protokollen» er no berre i bruk som eit subsidiært alternativ dersom det ikkje er fleirtal for eller mot forslaget (eller eit anna forslag), avvising eller utgreiing.⁹⁰ For dei langt fleste forslaga er det no voteringsalternativet «vedtakast ikkje» som oftast blir nytta, sidan det normale er at representantforslag ikkje får fleirtal.

6. SÆRLEG OM OPPMODINGSVEDTAK

6.1 Oppmodingsvedtak i Stortinget

Oppmodingsvedtak kan definerast som meiningsytringar frå Stortinget om korleis regjeringa bør innrette seg, og har forma «Stortinget ber regjeringa..». Slike vedtak har lang tradisjon i Noreg, og er eit særtrekk ved norsk parlamentarisme. I tidlegare tider var det få eller ingen slike vedtak, men frå slutten av 1900-talet og fram til i dag har det blitt stadig fleire.⁹¹ Fredrik Sejersted karakteriserer utviklinga dei siste åra som «ei tidevassbølge utan sidestykke».⁹²

Diskusjonen er relevant i vår samanheng fordi sjølv om mange slike oppmodingsvedtak kjem i innstillingar til proposisjonar og meldingar frå regjeringa, kjem òg ein heil del av dei i representantforslaga. Det store fleirtalet av representantforslag er av typen Representantforslag S, og mange av desse representantforslaga munnar ut i forslag til oppmodingsvedtak. Min gjennomgang av dei 429 oppmodingsvedtaka i 2017-2018-sesjonen viser at vel halvparten av vedtaka har bakgrunn frå innstillingar om representantforslag.

Sesjonen 2015-2016 sette førebels ny rekord, med 477 oppmodingsvedtak, og det høge talet har ført til ein diskusjon om ansvarsfordelinga mellom Storting og regjering, og nasjonalforsamlinga sin kompetanse til å regjere over regjeringa.⁹³ Debatten er ikkje ny, og hadde sin førre topp rundt tusenårsskiftet då det òg var oppmodingsvedtak i hundretal.⁹⁴

For å illustrere form og tone i oppmodingsforslag, kan dette forslaget, frå eit representantforslag om tiltak for å redusere førekomst og dødelegheit av føflekkreft, siterast: «Stortinget ber regjeringa innføre ytterligere regulering av solarium for å begrense forekomst av føflekkreft, herunder utrede et reklameforbud.»⁹⁵ Her ser vi to typetilfelle av slike forslag i same setning. I første leddsetning med formuleringa «Stortinget ber regjeringa innføre», og i andre leddsetning formuleringa «utrede». Den rettslege tydinga er den same, sidan utgangspunktet er ei oppmoding, men den politiske intensjonen er ulik.

⁹⁰ Dokument 19 (2016-2017) s.21

⁹¹ St.mld. nr 17 (2004-2005) s.46

⁹² Sejersted (2017)

⁹³ Thorsen (2018) s.36

⁹⁴ Sjøå t.d. Sejersted (2003)

⁹⁵ Representantforslag 230 S (2017-2018) s.3

I daglegtale på Stortinget sondrar representantane altså mellom reine oppmodingsforslag og «utgreiingsforslag». Sistnemnde er kanskje dekkande for å skildre den politiske intensjonen, men formelt og rettsleg er alle forslag som startar med «Stortinget ber regjeringa» alltid oppmodingsforslag. I dette konkrete dømet er intensjonen at regjeringa *skal* legge fram forslag om ytterlegare regulering, men at det konkrete spørsmålet om reklameforbod skal *utgreiast*, regjeringa står fritt til om ho vil legge fram dette som ein del av eit slikt forslag til ytterlegare regulering.⁹⁶

6.2 Heimelsgrunnlag for oppmodingsvedtak

Spørsmålet her er for det første om Stortinget har kompetanse til å fatte slike oppmodingsvedtak, og deretter i kva grad dei er rettsleg bindande, spørsmålet om Stortinget sin instruksjonskompetanse.

I motsetnad til for dei mange andre vedtaka Stortinget fattar, listar ikkje Grl. § 75 opp oppmodingsvedtak blant Stortinget sine oppgåver. Slik heimel finn vi heller ikkje direkte i Grl. § 76 eller i FO. Men som vi såg i 3.1 ovanfor er det høve til å nytte Grl. § 76 analogisk til å fremje andre typar forslag, inkludert forslag til oppmodingsvedtak.

Høvet til å fatte oppmodingsvedtak er vidare heimla i den konstitusjonelle sedvaneretten og det statsrettslege utgangspunktet for Stortinget sin kompetanse: Stortinget i plenum kan gjere slikt vedtak det ønskjer, om ikkje Grunnlova stengjer for det. Det er i utgangspunktet ikkje tilfelle for oppmodingsvedtak, som det er lang tradisjon for at Stortinget fattar, og såleis alminneleg anteke at nasjonalforsamlinga har kompetanse til. FO § 14 nr. 8 bokstav b illustrerer dette, her finn vi at kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget årleg skal gjennomgå regjeringa si oppfølging av oppmodingar og behandling av representantforslag som er sendt over til regjeringa for utgreiing og uttale.⁹⁷

6.3 Stortingets instruksjonskompetanse

Spørsmålet om Stortingets instruksjonskompetanse, kor vidt oppmodingsvedtaka er bindande eller ikkje, gjer det nødvendig å sonde mellom rettsleg og politisk binding. Ei regjering i eit parlamentarisk system bør kjenne seg politisk bunden av, og rette seg etter, oppmodingsvedtak i Stortinget. Skulle ei regjering la vere å rette seg etter parlamentets vilje, vil det sett på spissen kunne utløyse ei politisk krise, som i siste instans må løysast gjennom at regjeringa bøyer av, stiller kabinettsspørsmål eller får mistillit mot seg.

Spørsmålet om Stortinget kan instruere regjeringa handlar likevel ikkje berre om politisk makt. Like mykje er det eit spørsmål om kor vidt vedtaka er ein rettsleg bindande instruks til regjeringa, slik forstått at manglande oppfølging kan føre til rettsleg ansvar i riksrett.

Utgangspunktet er at Stortinget etter Grunnlova § 75 har ei rekkje kompetansar, der lovgivingsretten er den tydelegaste og den mest generelle. Men nokon formell kompetanse til å instruere regjeringa generelt gjennom rettsleg bindande vedtak, har Stortinget ikkje etter Grunnlova, tvert om seier Grl. § 3 at den utøvande makta er hos kongen.

⁹⁶ Moflag (2018)

⁹⁷ Sjø t.d. Meld. St. 7 (2017–2018)

Eivind Smith argumenterer for at berre forma i oppmodingsvedtaka i seg sjølv klårt indikerer at desse ikkje er meint å vere rettsleg bindande.⁹⁸ Likevel har det lenge vore liten strid om at Stortinget har ein slik kompetanse. Fredrik Sejersted uttalte til dømes i 2003 at den alminnelege instruksjonsmyndigheita blir sett på som sikker konstitusjonell sedvanerett, og har dermed grunnlovs rang.⁹⁹ I nyare juridisk diskusjon er dette synspunktet nyansert, av blant andre Sejersted sjølv, mellom anna fordi oppmodingsvedtak ikkje har eit klart konstitusjonelt heimelsgrunnlag, og den konstitusjonelle sedvaneretten er omstridt.¹⁰⁰

At oppmodingsvedtak ikkje er meint å vere juridisk bindande, har òg kome til uttrykk i nokre stortingsdokument. Sjølv om uttalar frå Stortinget går i begge retningar i dette spørsmålet, uttalte til dømes kontroll- og konstitusjonskomiteen i 2007-2008 at «Forståelsen av at Stortingets anmodninger mv. ikke har bindende rettsvirkninger, er etter flertallets mening, heller ikke omstridt i dag.»¹⁰¹

Spørsmålet om oppmodingsvedtak er rettsleg bindande er med andre ord ikkje endeleg avklart, og i praksis er den politiske bindinga viktigast. Uansett konklusjon gjeld det rettslege skrankar for det materielle innhaldet i oppmodingsvedtaka. Ikkje alle oppmodingsvedtak kan bli sett på som rettsleg bindande og innanfor Stortingets instruksjonsmyndigheit.

Stortinget kan for det første ikkje gje instruksar som strid mot lovreglar eller Grunnlov, sidan slike vedtak har høgare trinnhøgde enn ordinære stortingsvedtak.

Binding kan heller ikkje vere aktuelt dersom vedtaket går for langt inn i prerogativlæra, det vil seie den kompetansen hjå den utøvande makt som følger direkte av Grunnlova. Dette må til dømes gjelde for Grl. § 12 første og andre ledd om val av statsrådar og fordeling av saksområde.

Vidare er detaljnivået i vedtaka ein viktig skranke. Dersom vedtaka vert for detaljerte i form og instruks, må instruksjonsmyndigheita vurderast konkret opp mot den einskilde prerogativføresegna.¹⁰² Det er viktig å avgrense mot merknadar i komitéinnstillingane, som er politisk bindande og kan ha relevans som rettskjelde, men som ikkje i seg sjølv direkte kan pålegge regjeringa plikter i rettsleg forstand.¹⁰³ I tillegg må oppmodinga tolkast, for å avgjere om den er eigna til å vere rettsleg bindande. Typisk vil den då søke å vere normstyrande, til dømes gjennom eit påbod. Er konklusjonen at vedtaket er rettsleg bindande, er det regjeringa som blir bunden av vedtaket, ikkje tredjemann eller underliggande etatar og embetsverk.

⁹⁸ Smith (2017) s.200

⁹⁹ Sejersted (2003) s.282-283

¹⁰⁰ Sejersted (2017)

¹⁰¹ Innst. S. nr. 111 (2007-2008) s.6

¹⁰² Dokument 14 (2002-2003) s.90

¹⁰³ Sejersted (2003) s.285

Oppmodingsvedtaka er gyldige utover den stortingsperioden dei vart vedtekne, og for vedtak som blir rekna som rettsleg bindande, eksisterer det sanksjonsmoglegheiter heimla i ansvarleglova § 8 bokstav b.

6.4 Dømer på problematisk praksis

Det finst fleire dømer på at Stortinget har gått langt inn i det som normalt er rekna som regjeringa sitt ansvarsområde. Her blir det avgrensa til to sentrale typetilfelle som på kvar sin måte grip inn i den etablerte ansvarsdelinga.

Det første tilfellet dreier seg om vedtak som søker å avskjere regjeringa sin forslagsrett. Eit relativt oppsiktsvekkande døme er eit representantforslag frå sesjonen 2017-2018 om å avslutte arbeidet til utvalet som skal vurdere endringar i beredskapslovgivinga. Her gjekk forslagsstillarane inn og ville avgrense regjeringa sin initiativrett, gjennom å foreslå at Stortinget skulle instruere regjeringa til ikkje å legge fram forslag til endringar i beredskapslovgivinga.¹⁰⁴ Dette vart forkasta med knapt fleirtal. Forslaget illustrerer ein problematisk praksis; regjeringa sin åtgang til å fremje bestemte lovforslag for Stortinget ville her blitt avskoren, noko som er i strid med den grunnlovsmessige forslagretten etter GrL § 76. Denne retten kan ikkje Stortinget ta frå regjeringa gjennom eit plenumsvedtak.¹⁰⁵

Andre typetilfelle er vedtak i Stortinget om bestemte tolkingar av lovreglar. Det finst dømer på at Stortinget gjennom oppmodingsvedtak har forsøkt å instruere regjeringa til å tolke ein lovregel på ein annan måte enn forvaltninga har lagt til grunn. Oppmodingsvedtaka i eit representantforslag om å stanse all assistert retur og tvangsretur av asylsøkarar til Afghanistan er eit sentralt døme på denne praksisen.¹⁰⁶ I stortingsvedtak nr. 25 2017-2018 går Stortinget svært langt i å instruere om ei bestemt og ny tolking av gjeldande reglar. Professor Eirik Holmøyvik er blant dei som har kritisert denne type vedtak.¹⁰⁷

Det er gode grunnar til at Stortinget bør vere varsame med ein slik praksis. Eit slikt oppmodingsvedtak kan endre innhaldet i ein lovregel utan at reglane i Grunnlova for lovvedtak er følgde. Dette er statsrettsleg tvilsamt, den lovgivande forsamlinga bør bruke lovs form for å endre forhold regulert i lov.

6.5 Debatten om «stortingsregjereri» og behov for endringar

Diskusjonen om dei rettslege og faktiske konsekvensar av denne vidtgåande instruksjonen er ofte omtalt som debatten om «stortingsregjereri».¹⁰⁸ Uttrykket er retorisk, og stammar frå frustrerte politikarar på høgresida i 1880-åra som ergra seg over venstreopposisjonens detaljstyring av regjeringa.¹⁰⁹ Uttrykket blir i dag lest som ei skuldning til Stortinget om å blande seg bort i noko den andre statsmakta bør få handtere i fred.¹¹⁰

¹⁰⁴ Innst. 314 S (2017-2018)

¹⁰⁵ Sjå Representantforslag 144 S (2017-2018) for eit anna døme på denne praksisen.

¹⁰⁶ Representantforslag 56 S (2017-2018)

¹⁰⁷ Holmøyvik (2018) s.40

¹⁰⁸ For utdjupande litteratur, sjå Sejersted (2003)

¹⁰⁹ Sejersted (2003) s.281

¹¹⁰ St.meld. nr. 17 (2004-2005) s. 46

Det er ikkje unaturleg at Stortinget under mindretalsregjeringar stundom set foten ned overfor regjeringa. Slike instruksar har vore med på å styrkje Stortingets stilling, men samstundes er det ein fare for at dette kan endre den konstitusjonelle balansen mellom Storting og regjering.¹¹¹ Frøiland-utvalet, som på byrjinga av 2000-talet vart sett ned for å drøfte Stortinget sin kontrollfunksjon, peikar mellom anna på at bruk av instruksar kan føre til uklare ansvarstilhøve, og komplisere Stortinget sitt høve til å ansvarleggjere regjering og statsrådar.¹¹² Vidare kan handlekrafta og autoriteten til regjeringa bli svekka, og utvalet stilte spørsmål ved kor vidt Stortinget har dei nødvendige prosedyrane for «saksbehandling» som forvaltinga har: «Stortingets instruksjonsmyndighet egner seg best for å avklare generelle politiske prioriteringer, i særleg sentrale og prinsipielle saker. Jo mer konkret og individuell saken er, dess større betenkeligheter knytter det seg til bruk av instruksjonsretten.»¹¹³

Utvalet foreslo likevel ikkje formelle skrankar for denne instruksjonsmyndigheita. Dette både fordi utvalet var tvilande til kor vidt dette kunne stenge for ein legitim og naudsynt bruk av instruksar, og fordi vesentlege avgrensingar av denne kompetansen truleg ville krevje grunnlovsvedtak.¹¹⁴

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sa seg einig med utvalet i mange av synspunkta, men delte seg i spørsmålet om instruks. Fleirtalet meinte at det var å føretrekkje å avgrense bruken av instruks til særleg viktige saker, medan mindretalet ikkje kunne sjå at instruksar bidrog til å svekke regjeringa sin styringsevne.¹¹⁵ Regjeringa var, kanskje ikkje overraskande, einig i den prinsipielle tilslutninga frå stortingsfleirtalet til ein restriktiv bruk av oppmodingsvedtak.¹¹⁶

I 2018 har debatten om konsekvensane av utviklinga og omfanget på nytt blussa opp for fullt i juridisk og statsvitskapleg teori. Herman Westrum Thorsen viser i ein artikkel til at Stortinget har instruert regjeringa i spørsmål om intern samhandling, i tildelingsprosessen i ei tilskotsordning, og andre lausrivne vedtak som kan bryte med likebehandlingsprinsippet.¹¹⁷ Thorsen meiner Stortinget bør redusere talet på detaljerte oppmodingsvedtak. Han føreslår i staden å gjere meir bruk av rundare utgreiingsvedtak og fleirtalsmerknadar i komitéinnstillingar.¹¹⁸ Eirik Holmøyvik konkluderer langt på veg tilsvarande, og etterlyser fleire grenser for Stortinget si moglegheit til å instruere regjeringa.¹¹⁹ Fredrik Sejersted meiner no at det store omfanget gjer det nødvendig for regjeringa å vurdere kor langt ho skal sjå seg forplikta til å etterleve det enkelte vedtak.¹²⁰

I eit statsrettsleg perspektiv, av omsyn til både maktfordelingsprinsippet og ei hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom statsmaktene, bør Stortinget ta desse signala både frå eigne rekker og frå sentrale juristar på alvor, og vurdere innstrammingar i bruken av oppmodingsvedtak.

¹¹¹ Sejersted (2003) s.284

¹¹² Dokument nr. 14 (2002-2003)

¹¹³ Dokument nr. 14 (2002-2003) s.90-92

¹¹⁴ Dokument nr. 14 (2002-2003) s.90-92

¹¹⁵ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s.31

¹¹⁶ St.meld. nr. 17 (2004-2005) s.48

¹¹⁷ Thorsen (2018) s.36-39

¹¹⁸ Thorsen (2018) s.39

¹¹⁹ Holmøyvik (2018) s.40-43

¹²⁰ Aspøy (2018) s.44-45

Dersom dette ikkje er mogleg å oppnå gjennom avtaler mellom partia, kan det vere nødvendig med rettslege og formelle grep. Stortinget kan til dømes vurdere å avvise eller ikkje ta opp til behandling forslag til oppmodingsvedtak som er i strid med Grunnlova eller andre rettslege skrankar, jf. diskusjonen ovanfor. Avvising kan gjerast med heimel i FO § 39 andre ledd bokstav e. Ein slik praksis vil gjere det nødvendig med omfattande førehandskontroll, og det vil høgst truleg oppstå diskusjonar om avvising av konkrete forslag. Desse utfordringane må i tilfelle løysast av Stortinget i plenum.

For å unngå slike diskusjonar i kvart konkret tilfelle kan det vurderast å ta inn ein permanent formell regel i FO om kva formar for oppmodingsvedtak som er tillatne og ikkje, med utgangspunkt i dei rettslege skrankane. Trass i Frøiland-utvalet sine konklusjonar, bør det vere mogleg å regulere oppmodingar i nokon grad gjennom FO, utan at endringar i Grunnlova er nødvendig. Spørsmålet må i tilfelle greiast ut gjennom eit nytt utvalsarbeid, for grundig vurdering slik at eventuelle avgrensingar ikkje stenger for nødvendige instruksar. Det er verdt å merke at ei avgrensing av oppmodingsvedtak i Stortinget høgst sannsynleg vil medføre ein tilsvarande reduksjon i omfanget av representantforslag i Stortinget, utviklinga i desse to konstitusjonelle verktøya heng i praksis nøye saman.

7. SÆRLEG OM LOVFORSLAG

7.1 Lovgivning gjennom representantforslag

I kapittel 2 har vi slått fast at lovforslag frå regjeringa og frå stortingsrepresentantar i dag er tilnærma likestilte når det gjeld behandling i Stortinget, og særreglane for lovvedtak er omtala i kapittel 5. Alt ved lovgivingsprosessen er likevel ikkje likt. Særleg er det ein skilnad i førehandskontroll og utgreiingsarbeid i forkant av lovvedtaka, som for representantforslag er betydeleg mindre omfattande. Det er derfor nødvendig å analysere kva for rettslege og faktiske konsekvensar denne mangelen på førehandskontroll kan medføre for lovgivingskvalitet og det materielle innhaldet i lovreglane.

Dei aller fleste lovar blir initierte av regjeringa, og dei fleste lovvedtak i Stortinget byggjer såleis på forslag frå denne.¹²¹ Dette er i samsvar med Grl. § 76, som gir den same retten til å foreslå lover for regjeringa «ved ein statsråd» som for stortingsrepresentantar. Normalt går lova gjennom ei rekkje forarbeid før ho kjem til Stortinget. Det er vanleg med offentlege utgreiingar, som resulterer i NOU-ar, og det er ofte minst éi høyring. Slike utgreiingar skjer sjeldan for fremjing av representantforslag. Som vi har sett i kapittel 3 og 4 kan eit representantforslag i teorien leggest fram for votering i Stortinget mest utan nokon form for førehandskontroll.

Saksgangen etter at ei sak er overlevert Stortinget er relativt lik for representantforslag og saker frå regjeringa. Nokre skilnadar er det likevel, særleg at det oftare blir gjennomført høyringar for proposisjonar/stortingsmeldingar enn for representantforslag,¹²² og at det ikkje er nødvendig å sende proposisjonen til statsråden for uttale. Det skjer likevel relativt ofte at heile eller delar av komiteen sender brev til statsråden med spørsmål til den proposisjonen eller stortingsmeldinga som er sendt. I tillegg til dette kjem den openberre skilnaden: proposisjonar blir i regelen vedtekne, særleg når det er tale om fleirtalsregjeringar eller mindretalsregjeringar med avklart

¹²¹ Backer (2013a) s.16

¹²² Andersen (2018)

fleirtal i Stortinget. Representantforslag er i første rekke opposisjonen sitt verktøy, og får ofte ikkje fleirtal.^{1 2 3}

7.2 Skilnaden i førehandskontroll

Det er som vi ser først og fremst førehandskontroll av lovteknikk og innhald i lovgivinga som skil representantforslag frå lovforslag initiert av regjeringa. Spørsmålet vert då om kontrollen som skjer gjennom stortingsbehandlninga kan vege opp for manglande førehandskontroll før fremjing av forslaget i Stortinget.

Eit lovforslag som blir lagt fram for Stortinget i ein proposisjon frå regjeringa, går gjennom omfattande lovteknisk gjennomgåing i Justisdepartementet si lovavdeling, som yter bistand til alle departement. Dette er ei plikt som gjeld i alle høve, unntatt for skattelovforslag.¹²⁴ Det rettslege grunnlaget for denne plikten er utgreiingsinstruksen, fastsett ved kongeleg resolusjon.¹²⁵ I tillegg til å krevje lovteknisk gjennomgang, stiller utgreiingsinstruksen opp omfattande krav til utgreiing av innhaldet i avgjerdsgrunnlaget, og til tidleg involvering og høyring.

I Stortinget finst det ikkje noko tilsvarande apparat eller instruks.¹²⁶ Når eit representantforslag skal leverast inn er det berre i avgrensa grad høve til å be departementet om lovteknisk bistand,¹²⁷ og for å kunne setje fram slike forslag i lovs form, må derfor representantane ofte anten innhente ekstern juridisk bistand, eller nyttiggjere seg av slik intern kompetanse.

I realiteten er det komiteane og arbeidet der som utgjer den viktigaste kontrollen for det materielle innhaldet i forslaga som blir fremja. I komitébehandlninga er det opning for at komiteens medlemmer kan be departementet om lovteknisk bistand til å utforme forslag, og departementet får ofte tilsendt for politisk og lovteknisk gjennomgang merknadar og forslag som risikerer å få fleirtal. Det varierer om dette skjer formelt eller uformelt.¹²⁸ Vidare sender komiteen som regel forslaget til statsråden for uttale. Statsråden vil då ofte peike på implikasjonane av forslaget dersom det blir vedteke, lovtekniske svakheiter, og verknadar for ulike grupper, i tillegg til å gje ei politisk vurdering av det som er foreslått.¹²⁹ I tillegg har saksordførar og komiteen høve til å stille spørsmål til statsråden i høve behandlninga av saker, desse kan vere både av politisk og lovteknisk art. Debattane i stortingssalen er også eigna til å få utdjupa regjeringa sitt syn på saka, gjennom innlegg og replikkutveksling. På dette tidspunktet er innstillinga frå komiteen avgitt, og sjølv om det er sjeldan at partia endrar syn frå debatten og til votering, hender det at oppklaringar undervegs i debatten fører til at partigruppene røystar annleis enn dei elles ville gjort.¹³⁰

^{1 2 3} Backer (2013a) s.80

¹²⁴ Backer (2013b) s.163-164

¹²⁵ Utredningsinstruksen 19.februar 2016 nr. 184

¹²⁶ Backer (2013b) s.169

¹²⁷ Innst. 491 S (2012-2013) s.2

¹²⁸ Backer (2013b) s.170

¹²⁹ Andersen (2018)

¹³⁰ Andersen (2018)

Storingsrepresentantar har òg høve til å nyttiggjere seg av fagleg bistand i Stortingets utgreiingsseksjon, som har rundt 450 oppdrag pr. år, fleire av desse er juridiske utgreiingar til representantar, komitear og partigrupper.¹³¹ Desse oppdraga blir behandla konfidensielt, både internt i Stortinget og for eksterne som ønskjer innsyn.

Det er ikkje uvanleg at det blir reist spørsmål i komitébehandlinga om kor vidt eit lovforslag kan vere i strid med forplikingar etter Grunnlova eller internasjonale forplikingar. I slike tilfelle skjer det at komiteen, gjennom det aktuelle departementet, ber om uttale frå Justisdepartementet si lovavdeling.¹³² Dette fordrar likevel at komiteane sjølv oppdagar ein mogleg motstrid mellom forslaget og internasjonale forplikingar, det er ingen automatikk i at dette blir gjort, noko som er ei potensiell svakheit ved dagens system. I mange tilfelle vil slik mogleg motstrid likevel bli kunne fanga opp i svarbrevet frå statsråden.

Vidare har komiteen høve til å kalle inn til munnleg høyring, som kan bidra til å opplyse komiteen om ulike sider ved forslaget. Her har komiteen òg normalt høve til å stille spørsmål, jf. FO § 27 niande ledd.

Til sist er det ei opning i Grunnlova § 83 for at «Stortinget kan hente inn utgreiing frå Høgsterett om juridiske emne». Denne har ikkje vore i bruk sidan 1945, sjølv om eit mindretal ved nokre høve har foreslått å ta retten i bruk.¹³³ For denne grunnlovsføresegna gjeld ikkje mindretalsrettane i FO, og det må derfor vere alminneleg fleirtal i Stortinget for å hente inn slik utgreiing.

7.3 Etterkontroll

I tillegg til stortingsbehandlinga er det gjennom etterprøving at lovvedtak gjennom representantforslag blir kontrollerte. Domstolane har etter Grunnlova § 89 rett og plikt til å prøve om lover vedtekne i Stortinget er i strid med Grunnlova. Dette krev at det blir reist søksmål i konkrete saker, domstolane kan ikkje gjennomføre slik prøving av eige tiltak.

Vidare fungerer Stortinget som ein viktig politisk lyttepost, og representantane får stadig innspel frå privatpersonar og organisasjonar om uheldige verknadar av lovvedtak. Stortinget står fritt til i etterkant å endre lover som det meiner har fått utilsikta konsekvensar. Det same gjeld for regjeringa, som formelt kan ta initiativ til å endre lovvedtak gjort av Stortinget gjennom representantforslag. Men her er det Stortinget som eventuelt må gjere vedtaket til slutt.

Også Riksrevisjonen kan kontrollere og foreta etterkontroll i form av forvaltingsrevisjon. Slik revisjon vil dreie seg om korleis lovverket er forvalta, ikkje sjølv lovverket.¹³⁴ Men revisjonen kan danne grunnlag for at Stortinget eller regjeringa sjølv tek initiativ til lovendingar.

¹³¹ Stortinget.no (2017c)

¹³² Backer (2013b) s.170

¹³³ Backer (2013b) s.170-171

¹³⁴ Jf. Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen

7.4 Diskusjon om Stortingets organisering

Diskusjonen ovanfor har vist at trass i skilnaden i førehandskontroll før framsetjing i Stortinget, skjer det normalt ein omfattande kontroll av lovforslaget gjennom stortingsbehandlinga, og at komiteane er det viktigaste leddet i ein slik kontroll. Spørsmålet er om det likevel bør vurderast endringar av Stortinget si organisering og kontrollmekanismar for lovforslag.

Det er ikkje realistisk å sjå føre seg at førehandskontrollen i Stortinget skal kunne bli like omfattande som i departementa. Berre det faktum at Stortinget har 169 representantar og relativt få juridiske ressursar, samanlikna med over 21.700 tilsette i departement og direktorat, ¹³⁵ tilseier at dette ikkje er mogleg. Ein like omfattande førehandskontroll som utgreiingsinstruksen legg opp til, vil òg legge for mange avgrensingar på stortingsrepresentantane sin frie forslagsrett etter Grunnlova.

Samtidig er det nok ei utfordring at den lovtekniske kvaliteten kan verte dårlegare av manglande førehandskontroll, sjølv om det nok er med omsyn til innhaldet i lovgivinga at utfordringa er størst. Og det kan teoretisk skje at til dels omfattande negative konsekvensar av eit forslag blir oversett i behandlinga i Stortinget. Særleg dersom det skulle skje ei utvikling i retning av at færre lovforslag blir komitébehandla før vedtak. Den omfattande saksmengda i komiteane, og dei korte fristane for å få sakene ferdigbehandla, aukar risikoen for at lov kvaliteten kan bli dårlegare, trass i komitébehandling, og det finst dømer på at dette har skjedd. ¹³⁶

Inge Lorange Backer argumenterer sterkt for at meir bruk av moglegheita til å innhente juridisk utgreiing etter Grunnlova § 83 ikkje er vegen å gå for å betre kontrollen. Både fordi det vil vere uklart kva for grunnlag domstolen ville ha for å gje ei slik utgreiing, og fordi det vil skape utfordringar dersom lova blir vedteken etter velsigning frå Høgsterett, og nokon seinare vil prøve grunnlovsmessigheita av lova. ¹³⁷ Christoffer C. Eriksen følgjer denne konklusjonen eit stykke på veg, men argumenterer for at det likevel kan vere ei adekvat løysing å nytte Grunnlova § 83 i nokre situasjonar for å sikre betre konstitusjonell kontroll av enkelte lovforslag. ¹³⁸ Å trekke dei øvste domstolane inn i politiske prosessar må likevel gjerast med forsiktighet, fordi det kan svekke tilliten til domstolane. Det er heller ikkje nødvendig å nytte Grl. § 83 for å hente inn Høgsterett sitt syn, slike vurderingar kan hentast inn frå denne som ein av fleire høyringsinstansar. ¹³⁹

Oppsummert ligg lovforslag og -vedtak gjennom representantforslag i Stortinget på eit stabilt, relativt lågt nivå, og bør vere handterbart innafor dagens organisatoriske og rettslege rammer. Det same gjeld grunnlovsforslaga, sjølv om dei omfattande og varierte forslaga fremja i 2015-2016 kan vere eit signal om at dette er i endring. Det går an å problematisere at den manglande førehandskontrollen er særleg problematisk for grunnlovsforslag (sjå kap. 8 nedanfor), då terskelen for å gjere endringar i denne bør vere høgare enn for andre lovar. Likevel gir omfanget i førre valperiode liten grad til uro. Majoriteten av grunnlovsforslag fremja av

¹³⁵ Difi.no (2017)

¹³⁶ Backer (2013a) s.81

¹³⁷ Backer (2013b) s.171

¹³⁸ Eriksen (2015) s.51

¹³⁹ Eriksen (2015) s.51

enkeltrepresentantar utan ekspertutgreiingar på førehand eller bistand frå departementet, endar opp med ikkje å bli vedtekne. Dette vitnar om at prinsippet om grunnlovskonservatisme stadig har solid rotfeste i nasjonalforsamlinga.

Når det gjeld forslag til lovvedtak gjennom Representantforslag L og LS er det er liten tvil om at denne typen direkte lovgiving utan nemneverdig førehandskontroll reiser nokre utfordringar knytt til både lovgivingsteknikk og det materielle innhaldet. På den andre sida er det etablert gode system for etterprøving samt moglegheita for representantane til å drage veksle på regjeringsapparatet under stortingsbehandlinga, noko som reduserer utfordringa betydeleg.

Likevel er det problematisk at landets lovgivande forsamling ikkje har eit større juridisk fagmiljø, og det er grunn for Stortinget til på nytt å vurdere forsterking av den juridiske utgreiingskompetansen, slik fleire representantar og juristar har teke til orde for.¹⁴⁰ Særleg for å ivareta opposisjonen sine kontrolloppgåver og enkeltrepresentantar sin reelle likestilte forslagsrett etter GrL § 76, burde det vore vurdert å auke utgreiingskompetansen. Ikkje berre juridisk, men generelt, for å gje representantane den nødvendige bakgrunnsinformasjonen dei treng. Samtidig: Å bygge opp ei juridisk avdeling på Stortinget med same status og kompetanse som Lovavdelinga vil vere ei formidabel oppgåve, krevje store økonomiske og administrative ressursar, og er truleg ein urealistisk ambisjon.

Utfordringane med den markante auken i bruken av representantforslag er først og fremst knytt til Stortingets kapasitet til å behandle forslaga grundig samtidig som parlamentet utfører sin kontrollfunksjon. Den spesielle arbeidsordninga i Stortinget, med korte sesjonar og svært stor arbeidsmengde nokre få månadar i året, kunne derfor med fordel vore diskutert på nytt, for å få ei jamnare fordeling av arbeidet gjennom året. Ei grunnlovsendring om å utvide sesjonen vart forkasta av Stortinget i 2016.¹⁴¹ På den andre sida, dersom ei slik endring hadde blitt vedteken, ville det reist fleire spørsmål knytt til innarbeidde fristar i regjeringa, mellom anna for arbeidet med statsbudsjettet. Derfor løyser neppe eit slikt forslag heile utfordringa.

8. SÆRLEG OM GRUNNLOVSFORSLAG

8.1 Det rettslege utgangspunktet

Det er ikkje berre formell lov stortingsrepresentantane har høve til å foreslå. Etter særskilde reglar har Stortinget òg høve til å endre Grunnlova, og reglane for dette vil bli handsama i det følgjande. Det rettslege utgangspunktet for denne initiativretten er det same, Grunnlova § 76, men som vi skal sjå er det andre reglar for behandlinga av desse i Stortinget. Dei sentrale føresegnene i Grunnlova for fremjing av grunnlovsforslag, er §§ 73, 76 og 121.

Grunnlova seier ikkje noko eksplisitt om kven som har rett til å fremje slike forslag, men det er høve til å nytte § 76 analogisk, slik at både stortingsrepresentantar og «regjeringa ved ein statsråd» har forslagsrett.¹⁴² Praksis dei siste tiåra er at berre stortingsrepresentantar står for

¹⁴⁰ Sjå t.d. Innst. 491 S (2012-2013) og Taube (2009) s.277

¹⁴¹ Innst. 257 S (2015-2016)

¹⁴² Smith (2017) s.89

fremjing av forslag, men regjeringa kan, i tillegg til å fremje forslag sjølv, gå vegen via representantane.¹⁴³

8.2 Utvikling og omfang

Det blir fremja langt færre grunnlovsforslag enn andre representantforslag. Min gjennomgang av grunnlovsforslag sidan 1999 viser at det totalt er fremja 154 slike forslag, per desember 2018.¹⁴⁴

Sesjon	Tal på grunnlovsforslag
2015-2016	44
2014-2015	1
2011-2012	42
2007-2008	25
2003-2004	21
1999-2000	21

Det store talet på forslag i 2011-2012 knyter seg i hovudsak til ei rekkje forslag som ledd i førebuinga av grunnlovsjubileet i 2014. Ein stor del av forslaga handla om å styrkje menneskerettane i Grunnlova. Desse forslaga vart initierte av Stortinget sjølv, gjennom at presidentskapet sette ned eit utval i juni 2009 med det oppdrag å «utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang».¹⁴⁵ Vidare handla fleire av forslaga i denne sesjonen om språkleg fornying av Grunnlova på bokmål, og ein likestilt versjon på nynorsk.

I 2015-2016-sesjonen er det vanskelegare å identifisere trendar, forslaga omhandlar ei rekkjeføresegner i Grunnlova, og mange av dei er i skrivande stund ikkje ferdigbehandla i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Vi ser elles at det er ei klar opphoping av forslag den nest siste sesjonen før eit stortingsval.

8.3 Form- og innhaldskrav

Grunnlovsforslag må setjast fram med to identiske versjonar, ein på kvar av dei likestilte språklege versjonane av Grunnlova.¹⁴⁶ Eit grunnlovsforslag kan ikkje endrast etter det er sett fram, derfor skjer det relativt ofte at dei blir sett fram i ulike alternativ, slik at Stortinget kan velje mellom desse under behandlinga.¹⁴⁷ Bakgrunnen for dette er lang og fast praksis ut frå

¹⁴³ Smith (2017) s.89

¹⁴⁴ Stortinget.no (2018a)

¹⁴⁵ Dokument 16 (2011-2012) s.11

¹⁴⁶ Smith (2017) s.90

¹⁴⁷ Statsministerens kontor (2015) s.39

tolking av ordlyden i § 121, grunngeve i at endringar etter at framlegget er kunngjort vil kunne svekke veljarane si moglegheit til å ta standpunkt til forslaget.¹⁴⁸ Stortingets presidentskap har uttala at òg reint språklege endringar i grunnlovsteksta krev framlegging av nytt forslag etter § 121.¹⁴⁹

Kravet til innlevering før kl. 08:30 dagen det skal setjast fram, gjeld tilsvarande for grunnlovsforslag etter FO § 38 første ledd. Normalt er grunnlovsforslag òg delt inn i to delar, bakgrunn og forslag. § 38 andre ledd om grensa på 10 representantar gjeld tilsvarande for grunnlovsforslag, jf. ordlyden «forslag» som dekkjer både representantforslag og grunnlovsforslag.

Etter § 38 tredje ledd blir grunnlovsforslaga gjort tilgjengelege på papir og på Stortinget sine nettsider så snart som mogleg etter dei er fremja. Ein viktig forskjell på grunnlovsforslag og representantforslag er at dei etter fjerde ledd andre punktum ikkje kan trekkast tilbake etter det er vedteke at dei skal trykkast og kunngjerast, jf. Grl. § 121.

Det er ikkje andre innhaldskrav etter Grl. § 121 enn dei som følgjer av tredje punktum. Det betyr at det gjeld materielle grenser for kva som kan vedtakast, det er forbod mot endringar i Grunnlova sin «ånd» og «prinsipp». Dei viktigaste prinsippa i Grunnlova frå 1814 var i første rekkje folkesuvereniteten, maktfordelinga og menneskerettane. Av omsyn til omfanget hamnar dei nærare grensene, vurderingane og tolkinga av dette på utsida av oppgåva.¹⁵⁰

8.4 Førehandskontroll og behandlinga i Stortinget

Prosessen gir i utgangspunktet dei same utfordringane knytt til manglande førehandskontroll som vi har sett gjeld for ordinære lovforslag. Dette med nokre moderasjonar: Som nemnt står stundom regjeringa bak og legg til rette for førebuinga, sjølv om den formelle framsetjinga skjer av representantar. Då vil førehandskontrollen vere på plass, og forslaget vil normalt vere utarbeidd av juristane i lovavdelinga. Stundom er det òg gjort eit arbeid i forkant gjennom offentlege utval og NOU-ar, til dømes då det rundt tusenårsskiftet vart gjort framlegg om endringar i Grl. § 100 om yringsfridom. Regjeringa sette her ned eit offentlig utval, som kulminerte i ein NOU,¹⁵¹ følgt vidare opp av ei stortingsmelding frå regjeringa,¹⁵² og til sist eit grunnlovsframlegg frå representantar frå seks forskjellige parti.¹⁵³ Det skjer vidare at forslag blir utarbeidd av privatpersonar, gjerne med høg kompetanse på området, men forslaget må vere «vedteke til framsetjing» av nokon med forslagsrett etter § 76.¹⁵⁴

Eit grunnlovsforslag skal «kunngjerast på prent» etter § 121 første punktum, det blir praktisert slik at Stortinget publiserer dei i ein eigen dokumentserie, Dokument 12, ved utløpet av den tredje sesjonen etter valet.¹⁵⁵ Alt etter når forslaga blir fremja, kan prosessen frå fremjing til

¹⁴⁸ Smith (2017) s.90

¹⁴⁹ Innst. S. nr. 74 (2005-2006) s.4

¹⁵⁰ Sjå Eivind Smith (2017) for utdjupande drøfting av temaet.

¹⁵¹ NOU 1999:27

¹⁵² St.meld. nr. 42 (1999-2000)

¹⁵³ Dokument nr. 12:16 (1999-2000)

¹⁵⁴ For eit døme, sjå Grunnlovsforslag 35 (2015-2016)

¹⁵⁵ Statsministerens kontor (2015) s.40

endeleg vedtak ta alt frå eitt til sju år, jf. Grl. § 121. Det vil seie at forslaga må fremjast i løpet av dei tre første sesjonane i ein valperiode. I denne første runden blir dei ikkje voterte over, og tanken er at dei skal inngå som ein del av premissa for stortingsvalet i mellom, noko som har vore gjenstand for debatt.¹⁵⁶

Når nytt Storting er konstituert etter stortingsvalet, kan behandlinga av forslaget ta til i komiteane. Stortinget vel sjølv om det vil setje i gang behandlinga tidleg i perioden, eller vente. Etter FO § 14 nr. 8 er det kontroll- og konstitusjonskomiteen som får tildelt alle grunnlovsforslag. Det gjeld ingen spesielle reglar for sjølv behandlinga i komiteen, det blir valt saksordførar på vanleg måte, komiteen kan halde høyring, og partia legg inn merknadar. Skilnaden er at sjølv forslaget ikkje kan endrast i innstillinga slik som det er høve til i behandlinga av ordinære representantforslag.

Det gjeld ikkje same krava til lovbehandling for grunnlovsvedtak som for andre lovvedtak. Det er to viktige skilnadar: for det første er det strengare krav til frammøte i salen og til fleirtal. For det andre er det ikkje andregongs behandling av lovvedtak, og lovvedtaket skal heller ikkje sendast kongen for sanksjonering. Grl. § 73 stiller krav om at to tredjedelar av representantane må vere til stades for at grunnlovsforslag kan handsamast i Stortinget. § 121 første ledd tredje punktum set som vilkår at 2/3 av Stortinget må røyste for forslaget for at det skal bli vedteke. Andre ledd seier at når forslaget har oppnådd slikt fleirtal, skal stortingspresidenten og Stortingets sekretær skrive under, før føresegna blir sendt til kongen for «kunngjering på prent som gjeldande føresegn i Kongeriket Noregs grunnlov.» Dette også jf. FO § 66.

9. LITTERATURLISTE

Bøker og artiklar (alfabetisk)

Aspøy, Arild, «Problematiske vedtak», I: Stat & Styling, nr. 1, 2018 s.44-45

Backer, Inge Lorange, Loven – hvordan blir den til, 2013a

Backer, Inge Lorange, Lov og lovgivning – artikler og foredrag, 2013b

Eriksen, Christoffer Conrad, «Stortinget og Høyesteretts betenkninger – en foreldet kobling mellom rett og politikk?», I: Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 128, 1/2015, s.1-52

Grønlie, Tore, «Politikkens retrett og statens fragmentering – eller politisering og integrasjon? Et gjensyn med Makt- og demokratiutredningen 1998-2003», I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 2, 2017, s.172-187

¹⁵⁶ Taube (2007) s.222

Hansen, Guttorm og Erik Mo, Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets forretningsorden med kommentarer, 1995

Holmøyvik, Eirik, «Fastare rammer for Stortingets oppmodningsvedtak?», I: Stat & Styring nr. 1, 2018, s.40-43

Sejersted, Fredrik, «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen», I: Nytt Norsk Tidsskrift nr. 3, 2003, s.281-296

Sejersted, Fredrik, «Om anmodningsvedtak», manuskript av foredrag under fagseminar ved Statsministerens Kontor, 20.juni 2017

Skjørestad, Jarle, «Om representantforslag – historikk og utvikling», I: I Stortingets tjeneste, 2012, s.127-145

Smith, Eivind, Konstitusjonelt demokrati, 4.utgåve 2017

Taube, Caroline, «Grunnlovsendringer i Norge: en prosedyre med demokratiunderskudd», I: Lov og rett, vol. 45, 4, 2007, s.217-232

Taube, Caroline, «Lagrådet imorgon: Kan eller bör Lagrådet och lagrådsgranskningen förändras?», I: Svensk Juristtidning, nr. 2, 2009, s.277-281

Thorsen, Herman, «Stortingsregjereri mot nye høyder», I: Stat & Styring, nr. 1, 2018 s.36-39

Wahl, Peder, Endringer i Stortingets forretningsorden 1945-2013, 2013

Østbø, Ivar Buch, Stortinget «All makt i denne sal», 1995

Lover og instruksar (kronologisk)

Kongeriket Noregs Grunnlov gjeven i riksforsamlinga på Eidsvoll den 17. mai 1814
[Grunnlova]

Lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett
[ansvarlighetsloven]

Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen [riksrevisjonslova]

Lov 17.juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister [tvisteloven]

Stortingets forretningsorden 7. juni 2012 nr. 518

Utredningsinstruksen 19.februar 2016 nr. 184

Regjeringsdokument og offentlege utgreiingar (kronologisk)

NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» — Forslag til ny Grunnlov § 100

NOU 2001:32A «Rett på sak» - Lov om tvisteløsning (tvisteloven)

Statsministerens kontor, Om forholdet til Stortinget, 2015

Stortingsdokument, meldingar og proposisjonar (kronologisk)

Stortingsforhandlinger. 1976/77 Vol. 121 Nr. 7c

Dokument nr. 3. (1981-1982) Fortegnelse over svar fra Regjeringen vedkommende saker oversendt av Stortinget 1980-1981

Stortingsforhandlinger. 1984/85 Vol. 129 Nr. 7b

Innst. S. nr. 232 (1988-1989) Endringer i Stortingets forretningsorden

St.meld. nr. 42 (1999-2000) Om endring av Grunnloven § 100

Dokument nr. 12:16 (1999–2000) Forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100. (Ytringsfrihet)

Stortingsforhandlinger (2000-2001)

Innst. S. nr. 210 (2002-2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning

Dokument nr. 14 (2002-2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

St.mld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati

Stortingsforhandlinger (2005-2006)

Innst. S. nr. 230 (2005-2006) Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv. (endret betegnelse på private forslag og endring av Stortingets møtetid mv.)

Innst. S. nr. 74 (2005-2006) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Aanund Hylland og Finn-Erik Vinje, vedtatt til fremsettelse av Jørgen Kosmo og Kjell Engebretsen, om endringer i Grunnloven §§ 3, 6, 12, 14, 26, 41, 50, 60, 63, 68, 75, 87, 93, 110 og 110 a (retting av språklige feil)

Innst. S. nr. 100 (2006-2007) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Siri Hall Arnøy, Olav Gunnar Ballo og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 17, 49, 73, 74 og 76-78 med sikte på å oppheve inndelingen av Stortinget i to avdelinger (Odelstinget og Lagtinget)

Innst. S. nr. 111 (2007-2008) 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

Stortingsforhandlinger (2008-2009)

Dokument 12:31 (2011-2012) Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter

Dokument 16 (2011-2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011

Stortingsforhandlinger (2012-2013)

Innst. 491 S (2012-2013) Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal om egen lovrådgiver for Stortinget

Representantforslag 136 S (2014-2015) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Mazyar Keshvari og Christian Tybring-Gjedde om folkeavstemning om mottak av syriske flyktninger og en økning av hjelpen i nærområdene med én mrd. kroner

Innst. 257 S (2015-2016) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Hallgeir H. Langeland, Jette F. Christensen og Marit Nybakk om endring av Grunnloven §§ 68 og 80 (Stortinget trer sammen en måned tidligere)

Dokument 12:35 (2015-2016) Grunnlovsforslag fra Eivind Smith, vedtatt til fremsettelse av Michael Tetzschner, Elin Rodum Agdestein og Regina Alexandrova, om endring i § 5 (om kongens immunitet)

Representantforslag 53 S (2015-2016) Representantforslag fra stortingsrepresentantane Erik Lundeby, Trine Skei Grande og Ola Elvestuen om at virkeområdet for markaloven utvides til å gjelde flere viktige naturområder i Osloregionen

Prop. 48 L (2016-2017) Endringer i folketrygdloven mv. (pleiepenger ved pleie av syke barn)

Dokument 19 (2016-2017) Rapport fra reglementskomiteen om Stortingets forretningsorden mv.

Innst. 246 L (2016-2017) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i folketrygdloven mv. (pleiepenger ved pleie av syke barn)

Innst. 487 S (2016-2017) Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv.

Stortingsforhandlinger (2017-2018)

Representantforslag 56 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen og Lars Haltbrekken om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende Dokument 8:47 S (2017-2018)

Representantforslag 91 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentant Petter Eide om å avvikle leie av fengselsplasser i utlandet

Representantforslag 144 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Pollestad og Trygve Slagsvold Vedum om ikke å innføre nytt gebyr for skifteattest

Representantforslag 148 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen, Lene Vågslid, Jan Bøhler, Rigmor Aasrud, Ruth Grung og Åsunn Lyngedal om opptrappings- plan for arbeidslivskriminalitetssentrene

Representantforslag 195 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide og Marit Arnstad om å utsette spørsmålet om navnebytte for Statoil slik at saken kan drøftes i Stortinget

Representantforslag 207 L (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Ivar Odnnes, Nils T. Bjørke, Willfred Nordlund og Geir Pollestad om endring av arbeidsmiljøloven § 1-7

Representantforslag 211 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentant Per Espen Stoknes om naturfornyelse, rikere øko- systemer og større opplevelsesmuligheter

Representantforslag 230 S (2017-2018) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingvild Kjerkol, Elise Bjørnebekk-Waagen, Tore Hagebakken, Tellef-Inge Mørland og Tuva Moflag om tiltak for å redusere forekomst og dødelighet av føflekkreft

Innst. 15 S (2017-2018) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (rammeområde 7)

Innst. 113 S (2017-2018) Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om fire representantforslag som omhandler lærernorm i skolen, virkningstidspunktet for kompetansekrav for lærere og karakterkrav i matematikk for opptak til lærerutdanningen

Innst. 169 S (2017-2018) Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Terje Breivik om et norsk regelverk for crowdfunding/folkefinansiering

Innst. 190 S (2017-2018) Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra Petter Eide om å avvikle leie av fengselsplasser i utlandet

Innst. 271 L (2017-2018) Innstilling fra finanskomiteen om Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)

Innst. 314 S (2017-2018) Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Petter Eide, Audun Lysbakken, Karin Andersen, Kari Elisabeth Kaski, Freddy André Øvstegård og Arne Nævra om å avslutte arbeidet til utvalget som skal vurdere endringer i beredskapslovgivningen

Innst. 334 L (2017-2018) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Olaf Lundteigen, Ivar Odnnes, Nils T. Bjørke, Willfred Nordlund og Geir Pollestad om endring av arbeidsmiljøloven § 1-7

Innst. 388 S (2017-2018) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Lise Christoffersen, Eigil Knutsen, Arve Sigmundstad, Svein Roald Hansen og Siv Henriette Jacobsen om å forbedre allmenngjøringsordningen

Prop. 40 L (2017-2018) Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven)

Meld. St. 7 (2017–2018) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2016–2017
Innst. 162 S (2018-2019) Innstilling frå Stortingets presidentskap om endringar i Stortingets forretningsorden

Nettsider (alfabetisk)

Difi.no Antall ansatte i departementene og direktoratene økte med 427 fra 2015 til 2016. (2017), <https://www.difi.no/artikkel/2017/03/antall-ansatte-i-departementene-og-direktoratene-okte-med-427-fra-2015-til-2016> [sitert 30.05.2018]

SNL.no (Store Norske Leksikon) Stortinget. (2018), <https://snl.no/Stortinget> [sitert 18.06.2018]

Stortinget.no Prosent av det totale antall representantforslag som de ulike stortingspartiene har fremmet alene eller sammen med andre partier under ulike regjeringsperioder. (2012), <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/statistikk/representantforslag-alene-eller-med-andre.pdf> [sitert 29.05.2018]

Stortinget.no Representantforslag. (2014), <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Representantforslag/> [sitert 29.05.2018]

Stortinget.no (2017a) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2017-2018/refs-201718-03-06?m=14> [sitert 29.05.2018]

Stortinget.no Høringer. (2017b), <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/?y=2017> [sitert 29.05.2018]

Stortinget.no Stortingets utredningsseksjon. (2017c), <https://www.stortinget.no/Stortingets-utredningsseksjon/> [sitert 30.05.2018]

Stortinget.no Voteringer. (2017d), <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Voteringer/> [sitert 18.06.2018]

Stortinget.no Konstitusjonell avdeling. (2018a), <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Administrasjonen/Avdelinger-og-seksjoner/Konstitusjonell-avdeling/> [sitert 30.05.2018]

Stortinget.no Grunnlovsforslag. (2018b), <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Grunnlovsforslag/?pid=2015-2016#primaryfilter> [sitert 08.06.2018]

Stortinget.no Representantforslag. (2019), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/> [sitert 20.06.2019]

Andre kjelder

Andersen, Dag Terje, tidlegare stortingspresident og no leiar av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, munnleg samtale om omfang av representantforslag, kvardagen for stortingsrepresentantane og avklaring av praksis i Stortinget, 30.05.2018

Hansen, Eva Kristin, 1.visepresident i Stortinget, skriftleg meddelelse om delegasjon frå presidentskapet til stortingspresidenten, 06.06.2018

Moflag, Tuva, stortingsrepresentant i helse- og omsorgskomiteen og medforslagsstillar til Representantforslag 230 S (2017-2018), munnleg samtale om intensjonen med oppmodings- og utgreiingsvedtak, både generelt og i det konkrete representantforslaget, 31.05.2018

Nossum, Malin, jurist og spesialrådgivar i Stortingets administrasjon, skriftleg meddelelse om FO § 38 og munnlege representantforslag, 06.11.2018

Skjørestad, Jarle, leiar for stortingssekretariatet, munnleg samtale om praksis i Stortinget, forståing av § 38 og grenser for komiteane sin kompetanse, 24.10.2018

Wahl, Peder, rådgivar i stortingssekretariatet, skriftleg meddelelse om FO § 42, 12.07.2018

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 04/18 *Om «krig» i Grunnloven § 26*
- 03/18 *Grenseløse helsetjenester*
- 02/18 *Internasjonal investeringsrett. En innføring i rettssystemet og en analyse av voldgiftspraksis fra 2016*
- 01/18 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 03/17 *Om Norges tilknytning til EUs finansbyråer*
- 02/17 *Fengselsstraff på livstid*
- 01/17 *Norske myndigheters fullbyrdelse av en europeisk arrestordre*
- 02/16 *Gjemt, men ikke glemt: Avveining mellom personvern og informasjonsfrihet ved avindeksering av lovlig publiserte personopplysninger*
- 01/16 *Regjeringskonferansene: utenfor Stortingets rekkevidde?*
- 03/15 *Innføring av nye, kostbare legemidler og metoder – systemer i utvalgte land*
- 02/15 *Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling*
- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markeds plasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945–2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevissspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for "lite inngripende" myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 01/10 *Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*

ISBN 978-82-8196-147-0
ISSN 1890-2537

