



STORTINGET

Innst. 445 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 18 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Stortingets presidentskap nedsatte 27. oktober 2022 et utvalg til å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag.

Utvalget ble nedsatt på bakgrunn av vedtak i Stortinget 22. mars 2022:

«Stortinget ber presidentskapet om å setje ned eit utval for å sjå på alle tilhøve rundt framsetjing og handsaming av grunnlovsforslag for å sikre kunngjering og offentlig debatt, grundig handsaming og naudsynt utgreiing før forslaga vert tatt opp til endeleg handsaming.»

Stortingets vedtak var i tråd med tilrådingen i Innst. 143 S (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen med bakgrunn i forslag fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Dokument 21 (2020–2021) kapittel 3.

Utvalgets mandat ble fastsatt av Stortingets presidentskap 27. oktober 2022 og lyder som følger:

«Stortinget vedtok etter forslag i Innst. 143 S (2021–2022) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen å be presidentskapet om å nedsette et utvalg for å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag. Forslaget ble fremmet på bakgrunn av tilråding fra

utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Dokument 21 (2020–2021) kapittel 3 punkt 3.7.

Utvalget bes på denne bakgrunn om å se på alle forhold knyttet til fremsettelse og behandling av forslag til endringer av Grunnloven. Det overordnede formålet er å sikre kunngjøring og offentlig debatt om slike forslag, samt nødvendig utredning og grundig saksforberedelse før forslagene blir tatt opp til endelig votering i Stortinget.

Prinsippet nedfelt i Grunnloven §121 om at forslag til endringer i Grunnloven først skal behandles etter mellomliggende valg, forutsettes videreført. Det samme gjelder forslagsretten nedfelt i Grunnloven § 76.

Utvalget skal så langt det er praktisk mulig belyse de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag.»

Utvalget har bestått av følgende personer:

- Dag Terje Andersen (Arbeiderpartiet), leder
- Monica Mæland (Høyre)
- Per Olaf Lundteigen (Senterpartiet)
- Hayley Anita Henriksen (Fremskrittspartiet)
- Ragna Aarli (professor i rettsvitenskap, Universitetet i Bergen)
- Jostein Askim (professor i statsvitenskap, Universitetet i Oslo)
- Birgit Røe Mathisen (professor i journalistikk, Nord Universitet)

Utvalget avholdt ni møter. I forbindelse med utvalgets møter 24. januar og 23. mai 2023 ble det avholdt innspillmøter med aktører fra henholdsvis mediene og akademia/regjeringen/forvaltningen. Følgende deltok på innspillmøtene:

- Snorre Valen, Trønderdebatt (digitalt på Teams)
- Mats Rønning, Stortingets presselosje, NRK (digitalt på Teams)
- Eirin Eikefjord, Bergens Tidende

- Eivind Smith (professor, Institutt for offentlig rett, UiO)
- Eirik Holmøyvik (professor, Det juridiske fakultet, UiB)
- Anine Kierulf (førsteamanuensis, Institutt for offentlig rett, UiO)
- Ketil Bøe Moen (ekspedisjonssjef, Lovavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet)
- Fredrik Sejersted (regjeringsadvokat)
- Therese Steen (ekspedisjonssjef, Administrativ og konstitusjonell avdeling, Statsministerens kontor)
- Sigurd Allern (Professor emeritus, Institutt for medier og kommunikasjon, UiO)

Høyesterett var også invitert til å delta, men hadde ikke anledning til å stille på den aktuelle dagen.

Utvalget var på studiereise til Helsinki og Stockholm 20.–21. februar 2023.

Dokument 18 (2023–2024) ble avgitt til Stortingets presidentskap 2. oktober 2023.

1.2 Anbefalinger

Utvalget anbefaler at det bør foreslås endringer i prosedyren for å endre Grunnloven. Etter utvalgets syn bør Grunnloven § 121 endres slik at det innføres en to-trinnsbehandling hvor det kreves to voteringer i Stortinget for å kunne vedta grunnlovsendringer. Den første behandlingen skjer i samme valgperiode som forslaget fremsettes, og vedtak kan fattes av et mindretall. Det andre og endelige vedtaket treffes i den påfølgende valgperioden med krav om kvalifisert flertall – slik prosedyren også er i dag.

Med utvalgets forslag vil Stortinget ved førstegangsbehandling av et fremsatt grunnlovsforslag votere over om forslaget skal tas opp til annengangsbehandling etter valget, eller om forslaget skal forkastes. På bakgrunn av at et fremsatt grunnlovsforslag i dag går direkte til endelig stortingsbehandling etter et mellomliggende valg, og at forslagsretten dermed står svært sterkt, foreslår utvalget at det skal være tilstrekkelig at et mindretall gir sin tilslutning til at et forslag skal tas opp til annengangsbehandling etter valget.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår et krav om en tredjedels tilslutning i Stortinget for å vedta at et forslag går til annengangsbehandling etter mellomliggende valg. Utvalgets mindretall, medlemmet Lundteigen, foreslår at kravet skal være en fjerdedel.

Et samlet utvalg foreslår at dagens regel om at minst to tredjedeler av stortingsrepresentantene må være til stede, jf. Grunnloven § 73, skal gjelde for begge voteringene. Det foreslås ikke endringer i kravet om mellomliggende valg. Det foreslås heller ikke endringer i behandlingsmåten etter valget, ut over at Stortingets behandling etter valget vil gjelde forslaget som er vedtatt til an-

nengangsbehandling før valget, og ikke forslaget som ble fremsatt i Stortinget. Det vil også gjelde et krav om absolutt identitet mellom forslaget i det første vedtaket og det endelige grunnlovsvedtaket. Kravet om to tredjedels flertall for endelig grunnlovsvedtak foreslås ikke endret.

Forslaget vil etter utvalgets syn bidra til å styrke forutsetningene for utøvelse av velgermakt i grunnlovssaker og bidra til å sikre at forslagene som blir endelig behandlet i Stortinget etter valget, er gjennomarbeidet og grundig utredet. Dagens ordning gjør det i mange tilfeller ikke praktisk mulig å bruke stemmeretten for å støtte et bestemt grunnlovsforslag, blant annet fordi det kan være uvisst hvilke representanter eller partier som stiller seg bak forslaget. Det gjeldende vilkåret om at Stortingets vedtak om å endre Grunnloven må ha nøyaktig samme ordlyd som grunnlovsforslaget som ble fremsatt i den foregående valgperioden, begrenser hva som kan oppnås gjennom den parlamentariske behandlingen av et grunnlovsforslag etter at det er formelt fremsatt. Etter gjeldende prosedyre er det ikke mulig å rette eventuelle språklige feil eller mangler etter at forslaget er fremmet, og behandlingen gir heller ikke mulighet for endringer på politisk eller faglig grunnlag. Dette er nok en viktig årsak til at grunnlovsforslag i dag ofte fremmes i flere alternative versjoner, noe som gir en uoversiktlig situasjon og gjør det praktisk svært vanskelig for velgerne å ta stilling til forslagene og øve innflytelse gjennom valget.

Utvalget foreslår ikke endringer i forslagsretten. Dette innebærer at det fortsatt vil være stortingsrepresentanter og regjeringen ved en statsråd som formelt har rett til å fremsette grunnlovsforslag. Det foreslås heller ingen særskilte krav til hvordan forslagene skal forberedes eller utformes for å kunne fremsettes i Stortinget.

Det er ikke utvalgets intensjon at de foreslåtte endringene i Grunnloven § 121 skal medføre noen økning eller reduksjon i antallet substansielt ulike grunnlovsforslag som voteres over i Stortinget. Derimot er det utvalgets hensikt at den foreslåtte prosedyren skal bidra til mer gjennomarbeidede forslag, med grundigere forarbeider og klarere politiske føringer som velgerne kan forholde seg til når de skal ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag i stortingsvalget. Etter utvalgets syn vil den foreslåtte prosedyren også i større grad legge til rette for offentlig oppmerksomhet og debatt om fremsatte grunnlovsforslag, blant annet gjennom mulighet for høring og parlamentarisk behandling av et fremsatt forslag i forkant av det mellomliggende valget.

Utvalget mener det bør gjøres endringer i Stortingets forretningsorden, som i dag ikke inneholder noen særskilt regulering eller omtale av prosedyrene ved grunnlovsendringer. Utvalget mener det vil være hensiktsmessig med en nærmere regulering av Stortingets behandling av grunnlovsforslag i Stortingets forret-

ningsorden. Dette både av pedagogiske hensyn og for å sikre en mest mulig enhetlig behandling av slike forslag.

Utvalgets rapport er inndelt i 12 kapitler, der kapittel 1 inneholder innledning og sammendrag. I kapittel 2 og 3 gjennomgås gjeldende prosedyre for grunnlovsendring og Stortingets behandling av grunnlovsforslag. Kapittel 4 omhandler regjeringens rolle ved grunnlovsendringer og den historiske utviklingen i den forbindelse. I kapittel 5 omtales mediens rolle og den offentlige debatten om grunnlovsendringer.

1.3 Andre lands prosedyrer for forfatningsendringer

Kapittel 6 inneholder en gjennomgang av prosedyrene for grunnlovsendring i Sverige, Finland, Danmark og Island. Utvalget omtaler også kort prosedyrene i Nederland, Polen, Ungarn, Latvia, Litauen og Estland.

Gjennomgangen viser at den norske prosedyren med kun én behandling i parlamentet skiller seg fra reguleringen i mange europeiske land. Et stort flertall av europeiske land har prosedyrer der det kreves (minst) to vedtak i parlamentet med krav om et mellomliggende valg (eksempelvis Sverige, Finland, Danmark, Island og Nederland) eller en mellomliggende tidsperiode (eksempelvis Polen).

Om det kreves kvalifisert flertall, samt om det er fastsatt quorum-regler som regulerer hvor mange av de folkevalgte i parlamentet som må være til stede ved voteringen, varierer.

Alle de nordiske landene har altså prosedyrer med mellomliggende valg. Norge kan imidlertid ikke skrive ut nyvalg og dermed påskynde prosessen for grunnlovsendringer, slik de kan i Sverige og Finland. I Danmark og på Island er det et krav at det skrives ut nyvalg innen en gitt tid etter at forslag til endring av grunnloven er fremsatt. Norge har heller ingen egen hasteprosedyre, slik som i Finland, eller bestemmelser som gjør det mulig å gjøre unntak fra tidsfristen for fremsettelse før valget, slik som i Sverige (hvor det er en frist på ni måneder).

Det er videre kun Norge av de nordiske landene som har en regel om at endringer ikke kan stride mot grunnleggende prinsipper i Grunnloven selv (materieell skranke – også omtalt som «evighetsklausul»), jf. § 121 første ledd tredje punktum: «Dog må en slik forandring aldri motsi denne grunnlovs prinsipper, men bare angå slike modifikasjoner i enkelte bestemmelser som ikke forandrer denne konstitusjons ånd.» Formuleringen om at endringer ikke kan stride mot «ånd og prinsipper» har i praksis ikke utgjort noen reell rettslig skranke. Det er antatt i juridisk teori at dersom et kvalifisert flertall på Stortinget skulle vedta en grunnlovsendring, vil ikke et slikt vedtak kunne underkjennes av Høyesterett som

ugyldig på bakgrunn av at det strider mot Grunnloven selv.

Norge skiller seg i tillegg ut når det gjelder regjeringens rolle i den forberedende fasen av grunnlovsforslag. Mens det i Norge i praksis kun er stortingsrepresentanter som formelt fremsetter forslag om endringer av Grunnloven, har regjeringen i de øvrige nordiske land, og særlig i Sverige og Finland, en sentral rolle når det gjelder utredning og utforming av grunnlovsforslag. Dette medfører at grunnlovsforslag generelt har mer omfattende forarbeider enn det som er tilfellet i Norge. I tillegg har regjeringen en langt mer tilbaketrukket rolle i grunnlovsprosedyren enn det som er tilfellet i øvrige land det er naturlig å sammenligne seg med. Stortingsrepresentantenes forslagsrett i Norge står svært sterkt i det komparative perspektiv.

1.4 Utvalgets vurdering av gjeldende prosedyre og praksis

Den norske prosedyren for å endre Grunnloven har vært gjenstand for kritikk over tid, og kritikken har kommet til uttrykk både i juridisk litteratur og fra Stortinget selv. Hovedinnvendingene er på mange måter reflektert i utvalgets mandat. Generelt går kritikken på at fremgangsmåten ikke sikrer et godt nok utrednings- og beslutningsgrunnlag for behandlingen av forslagene, og at prosessen medfører at det i praksis kan være svært vanskelig, og i noen tilfeller umulig, for folket i valg å ta informerte beslutninger om grunnlovsforslag. Stortinget har iallfall to ganger tidligere behandlet forslag om å endre prosedyren for å endre Grunnloven, i 1926 og 1956. Begge forslagene ble fremsatt av valgordningskommisjoner nedsatt av Stortinget, i henholdsvis 1917 og 1948. Begge kommisjonene kritiserte mangelen på stortingsbehandling ved fremsettelsen av grunnlovsforslag og viste til dobbeltbehandling som en mulig løsning for å avhjelpe svakhetene ved den gjeldende prosedyren. Under komitébehandlingen av den siste kommisjonens forslag i 1956 viste komiteen til at det var en «stor svakhet» ved endringsprosedyren at grunnlovsforslag ikke blir stortingsbehandlet i samme valgperiode som forslaget blir fremsatt. At valgordningskommisjonens forslag ikke ble vedtatt, har trolig sammenheng med at forslagene også innebar endringer i andre elementer i endringsprosedyren, blant annet krav om folkeavstemning ved grunnlovsendringer.

Utvalget er enig i at det er flere utfordringer med dagens prosedyre for grunnlovsendringer. Utvalget merker seg også at innvendingene mot den nåværende prosedyren har vært konsistente og sammenfallende over tid.

1.4.1 BEHOV FOR KLART UTFORMEDE OG GODT BEGRUNNEDE FORSLAG

Retten den enkelte stortingsrepresentant og regjeringen har til å fremme hvilket som helst grunnlovsforslag og få det behandlet i Stortinget, er en viktig demokratisk rett som det etter utvalgets syn er nødvendig å hegne om. Dagens ordning har likevel også noen klare ulemper.

Den lave terskelen for å fremme grunnlovsforslag og at Stortinget har en plikt til å behandle alle fremsatte forslag, medfører at velgerne i mange tilfeller får anledning til å ta stilling til et relativt stort antall grunnlovsforslag i det mellomliggende valget, ofte med stor innholdsmessig variasjon. Det er i den norske prosedyren for eksempel ingen krav om at fremsatte forslag ikke skal være innholdsmessig motstridende. Umiddelbart kan dette sees som en styrke for folkesuvereniteten, idet folket i valg kan forholde seg til et friere utvalg av forslag. Velgernes innflytelse forutsetter imidlertid at det er mulig å orientere seg om hvilke partier eller kandidater som vil støtte de ulike forslagene, hva som er den reelle forskjellen på de ulike forslagene, og hvor nærliggende det er at forslaget kan oppnå tilstrekkelig flertall. Dette er i dag ikke avklart på tidspunktet for valget. Dersom et forslag er fremmet av flere representanter fra ett eller flere partier, kan det gi en indikasjon på om forslaget kan få kvalifisert flertall. Samtidig er det ikke gitt at partiene representantene tilhører, står bak forslaget representantene har fremmet. Det forekommer at partifeller av forslagsstilleren stemmer mot når forslaget kommer opp til votering, og dette vil ikke velgerne kunne ha noen begrunnet oppfatning om basert på det fremsatte forslaget alene.

Den gjeldende prosedyren for å endre Grunnloven oppstiller ingen formelle krav til utredning eller begrunnelse knyttet til fremsettelsen av grunnlovsforslag. Enkelte grunnlovsforslag ledsages derfor av svært knappe begrunnelser og utredningsgrunnlag, som ikke gir særlige føringer for hvordan endringene skal forstås, eller hvilke konsekvenser som er tiltenkt. Stortingets administrasjon tilbyr en viss teknisk bistand med utformingen av selve forslaget. Konstitusjonell avdeling i Stortingets administrasjon tilbyr juridisk bistand til representanter som vil fremsette grunnlovsforslag, og representantene kan også benytte tjenestene til Stortingets utredningsseksjon i utredningsarbeidet. Erfaring fra de tre siste fremsettelsesperiodene (2012, 2016 og 2020) viser imidlertid at forslagsstillere i de aller fleste tilfeller søker bistand fra Stortingets administrasjon tett opp til forslagsfristens utløp. Dette medfører at bistanden som gis, i all hovedsak knytter seg til fremsettelsen av et allerede utarbeidet forslag og dermed i relativt begrenset grad innebærer bistand med mer generell utredning i forkant av at forslaget konkret utformes.

Mange av forslagene fremstår dessuten som relativt lite gjennomarbeidet når de oversendes administrasjonen, og av rent praktiske årsaker er det kun mulighet for et minimum av språklig og lovteknisk bistand fra administrasjonens side.

I motsetning til det som ellers gjelder for regelverk- sendringer, er det for grunnlovsendringer heller ikke krav til offentlig høring.

En konsekvens av dette er at grunnlovsteksten i et vedtatt endringsforslag kan gi opphav til en del tolkningsspørsmål. Dersom prosedyren la bedre til rette for en grundig utredning, som igjen ble gjenspeilet i begrunnelsen for forslaget, ville det etter utvalgets syn kunne bidra til å klargjøre formålet med forslaget og hva man ønsker å oppnå med det. Det vil også kunne utdype og presisere hvordan ulike ord og uttrykk skal forstås, samt avklare avgrensninger og gi konkret veiledning for vurderinger. I enkelte tilfeller kan det være tilsiktet at elementer i bestemmelsen skal gi et større tolkningsrom, men dette vil i tilfelle kunne presiseres og begrunnes. Utvalget mener derfor det i større grad bør tilstrebes at forslag er grundigere utredet før de formelt fremsettes. Det stilles etter dagens ordning ingen formelle krav til kvalitetssikring eller nærmere «kvalifisering» av et fremsatt grunnlovsforslag etter at det er formelt fremsatt. Det at fremsatte grunnlovsforslag går direkte til behandling i det påfølgende stortinget, kan fremstå noe inkonsekvent hvis grunnlovsprosedyren sammenlignes med prosedyren for ordinære lovvedtak. Til forskjell fra grunnlovsforslag går ikke et lovforslag direkte til endelig behandling. Kravet om dobbeltvedtak i lovsaker skal bidra til forsvarligheten i saksbehandlingen, blant annet gjennom muligheten for å identifisere og korrigere feil eller mangler av både innholdsmessig og lovteknisk karakter, før det treffes endelig vedtak. En slik kvalitetssikring ligger ikke i vedtaksprosedyren slik den er regulert i Grunnloven § 121.

Grunnloven § 121 om at Stortinget kun kan vedta forslag som ble fremmet før det mellomliggende valget, blir tolket dithen at det ikke kan gjøres endringer eller korrigeringer i forslaget etter at det er formelt fremsatt. Selv om et forslag ville kunnet oppnå 2/3 flertall med relativt små justeringer, innebærer eventuelle endringer at grunnlovsforslaget må fremsettes på nytt – og først vil kunne behandles og vedtas etter et nytt mellomliggende stortingsvalg. Dette er tolket slik at det heller ikke kan foretas rent språklige rettelser i det opprinnelige forslaget. I kombinasjon med at grunnlovsforslag ofte fremstår som sparsommelig utredet, kan dette medføre at forslag stemmes ned ene og alene fordi de ikke er formulert på en tilstrekkelig klar måte – selv om det i utgangspunktet er flertall på Stortinget for det materielle innholdet. Motsatt kan det også skje at forslag som har begrensede forarbeider, blir vedtatt. I slike tilfeller vil domstolene kunne få et større tolkningsrom enn det

forslagsstillerne og Stortinget ønsket, fordi forarbeidene ikke gir konkrete holdepunkter for tolkningen. Dette overlater en større del av rettsanvendelsen til domstolene og forvaltningens skjønn – på bekostning av lovgivers «kontroll» med innholdet og rekkevidden av forslaget.

Det kan videre hevdes å være en demokratisk svakhet ved dagens ordning at stortingsbehandlingen etter valget kan medføre at forslaget får et annet rettslig innhold enn opprinnelig tiltenkt, selv om forslaget til grunnlovstekst er det samme. Fremsatte forslag vil kunne bli supplert med merknader fra representantene under komitébehandlingen, som ikke nødvendigvis er i samsvar med den opprinnelige intensjonen fra forlagsstillerne. Muligheten for dette vil nok være større for forslag som er knapt begrunnet, enn forslag som er mer utførlig begrunnet og utredet. Det er imidlertid også eksempler på at forslag som er grundig utredet og begrunnet, med klare føringer for tolkningen, har fått et noe annet eller justert rettslig innhold som følge av stortingsbehandlingen etter valget. Det kan argumenteres for at muligheten for å endre det reelle rettslige innholdet i forslaget gjennom behandlingen etter valget står i et visst spenningsforhold til prinsippet om at det er folket i valg som skal ta stilling til om et grunnlovsforslag bør vedtas eller ikke. Dette har også en side til kravet om identitet mellom forslaget som fremsettes, og forslaget som eventuelt vedtas etter valget, som skal ivareta at velgerne vet hva de eventuelt tar stilling til.

1.4.2 REGJERINGENS RETT TIL Å FREMME GRUNNLOVSFORSLAG

Myndigheten til å endre Grunnloven ligger til Stortinget, samtidig som både stortingsrepresentanter og regjeringen har rett til å foreslå endringer i Grunnloven.

En utfordring med dagens praksis der det reelt sett kun er stortingsrepresentanter som formelt fremmer grunnlovsforslag, er etter utvalgets vurdering at regjeringen unnlater å fremme grunnlovsforslag der det er naturlig at den gjør nettopp det, blant annet i større reformsaker som regjeringen i realiteten driver frem. Dels er det også en utfordring at Stortinget har begrenset kapasitet til å utrede og utarbeide grunnlovsforslag på en måte som sikrer utfyllende og grundig forarbeid. Utvalget mener at det i grunnlovssaker iallfall bør legges bedre til rette for at utredningsressursene i embetsverket i større grad kan benyttes. Som følge av maktfordelingsprinsippet bør det i tillegg sikres tilstrekkelige utredningsressurser til behandling av grunnlovssaker i Stortinget.

Praksisen der regjeringen i svært liten grad er formelt involvert i grunnlovssaker, skiller seg betydelig fra ordninger i land det er naturlig å sammenligne med. Blant annet i Sverige og Finland er det klart mest vanlig

at det er regjeringen som fremmer forslag om grunnlovsendringer. I mange tilfeller nedsetter regjeringen bredt sammensatte utredningsutvalg, ofte med enkelte medlemmer fra parlamentet, hvorpå utredningene sendes på høring, behandles i regjeringen og eventuelt legges frem som forslag for parlamentet.

I noen tilfeller i nyere tid er det også i Norge regjeringen som de facto har drevet frem grunnlovsendringer, blant annet som del av større reformer. Regjeringen har likevel ikke formelt fremmet grunnlovsforslagene i Stortinget. Det varierer også om og i hvilken grad regjeringen formelt har involvert seg i stortingsbehandlingen av forslagene. Utvalget mener at dette er en uheldig praksis. For det første bidrar den til å tilslore det reelle opphavet til grunnlovsforslagene, særlig overfor velgerne, men potensielt også overfor deler av Stortinget. For det andre kan regjeringen ha viktige innspill under stortingsbehandlingen, både faglige og politiske. I den grad disse fremføres, bør de fremføres av regjeringen selv, slik at det er klart for offentligheten og for Stortinget hvor innspillene kommer fra, samt begrunnelsen for dem. Utvalget mener det kan være et demokratisk problem at det i dag ikke er åpenhet rundt regjeringens engasjement i et gitt endringsforslag, og at en tilsøring av regjeringens rolle kan være til hinder for en åpen og opplyst debatt. Utvalget mener at hensyn til folkestyre og velgermakt tilsier offentlige og transparente arbeids- og samarbeidsformer mellom Stortinget og regjeringen i grunnlovssaker.

Utvalgets forslag vil på samme måte som den nåværende grunnlovsprosedyren åpne for regjeringens involvering i Stortingets formelle saksbehandling. Rettslig sett er det i dag ikke noe i veien for at regjeringen kan fremme grunnlovsforslag, jf. Grunnloven § 76 første ledd, og regjeringen kan legge frem proposisjoner eller stortingsmeldinger med omtale av fremsatte forslag som ledd i stortingsbehandlingen av forslagene. Statsministeren og statsrådene har også rett til å delta i Stortingets forhandlinger i grunnlovssaker, jf. Grunnloven § 74 andre ledd. Stortinget kan fra sin side også i dag aktivt involvere regjeringen, blant annet gjennom anmodningsvedtak om å utrede eller fremsette grunnlovsforslag eller ved å be om en uttalelse fra regjeringen som ledd i komitébehandlingen.

1.4.3 BETYDNINGEN AV OFFENTLIG DEBATT OM FORSLAG

Realiseringen av folkesuverenitetsprinsippet krever at det legges godt til rette for en opplyst meningsdannelse om grunnlovsforslag før stortingsvalget – slik at velgerne kan ta opplyste, informerte valg. Det er et sentralt hensyn at prosedyren for å endre Grunnloven bidrar til at folket kan hensynta partiers konkrete standpunkter til fremsatte grunnlovsforslag når de skal bestemme seg

for hvilket parti de skal gi sin stemme. Prosedyren for grunnlovsendringer kan ikke i seg selv sikre offentlig debatt om en foreslått grunnlovsendring, men den kan i større eller mindre grad legge til rette for og oppfordre til en slik offentlig, opplyst samtale. Det er derfor etter utvalgets syn viktig at endringsprosedyren på best mulig måte sikrer en transparent og tilgjengelig prosess som gir velgerne (i hvert fall en teoretisk) mulighet til å ta informerte valg knyttet til fremsatte grunnlovsforslag når de stemmer ved stortingsvalget.

Utvalget nevner samtidig i den forbindelse at forslagsstillernes engasjement og aktive deltakelse i debatten har sentral betydning for hvor stor offentlig oppmerksomhet et grunnlovsforslag får. Forslagsstillerne har med dette også selv et ansvar og mulighetsrom for å skape en offentlig, opplyst samtale. Det kan i tillegg nevnes at gode utredningsprosesser som involverer fagmiljø og relevant ekspertise og gir mulighet til innspill via offentlige høringer, også vil bidra til oppmerksomhet og debatt.

Vilkårene for å muliggjøre offentlig debatt om grunnlovsforslag er i utgangspunktet de samme som for at velgerne i valg skal kunne øve reell innflytelse på om grunnlovsforslag blir vedtatt eller ikke. Forslaget må være offentlig tilgjengelig i god tid før valget, det må være klart hva forslaget går ut på, og det må være forutsigbart hvilke partier som støtter eller er imot forslaget.

1.4.4 ALTERNATIV TIL DAGENS ORDNING

Utvalget mener det bør foreslås et alternativ til dagens ordning ved at det innføres en form for parlamentarisk behandling av et fremsatt grunnlovsforslag før forslaget får sin endelige form og legges frem for velgerne i stortingsvalg og deretter går til endelig behandling i det neste storting.

Et krav om at det skal fattes et vedtak i Stortinget før et forslag eventuelt foregges for velgerne i valg, vil kunne gi et insentiv til en mer utførlig begrunnelse og kvalitetssikring av de forslagene som fremmes. Det må antas at muligheten for at et forslag vil kunne bli forkastet i samme valgperiode som det er fremsatt – og dermed ikke sendes til neste storting til endelig behandling – vil kunne bidra til at forslagene er godt utredet og gjennomarbeidet når de fremsettes i Stortinget.

Videre vil en slik førstegangsbehandling i Stortinget kunne muliggjøre politisk og faglig bearbeiding av et fremsatt grunnlovsforslag før det eventuelt vedtas at det skal fremmes til annengangsbehandling etter mellomliggende valg. Dette vil igjen kunne gi Stortinget en noe mer fremtredende rolle i forslagsfasen, i noen grad på bekostning av enkeltrepresentantenes «rett» til å få sine forslag endelig votert over i plenum. Utvalget mener dette i utgangspunktet er lite betenkelig i seg selv. Syste-

misk kan det sees som en styrking av det representative demokratiet i initialfasen for grunnlovsendringer.

En slik totrinnsprosedyre bør etter utvalgets vurdering utformes for å ivareta flere hensyn, hvor ulike interesser balanseres mot hverandre. På den ene siden er det ønskelig å bevare de demokratiske fordelene ved dagens forslagsrett, samtidig som det er ønskelig å styrke forutsetningene for folkets innflytelse på Grunnloven gjennom å gi folket i valg en reell og effektiv mulighet til å ta stilling til klart begrunnede og gjennomarbeidede grunnlovsforslag.

1.4.5 FORSLAG OM ENDRINGSPROSEDYRE MED TOTRINNS BEHANDLING I STORTINGET

Utvalgets forslag og anbefaling er å endre den nåværende prosedyren for grunnlovsendringer slik at Stortinget må votere to ganger for å endre Grunnloven. Det første vedtaket treffes i samme valgperiode som forslaget fremsettes, og kan fattes av et mindretall. Det endelige vedtaket treffes i den påfølgende valgperioden med krav om kvalifisert flertall – slik prosedyren også er i dag.

Den nåværende endringsprosedyren i Grunnloven har i hovedsak vært uendret siden 1814. At den samme Grunnloven fortsatt er gjeldende og fungerende, og har blitt endret om lag 320 ganger, kan umiddelbart sees som et uttrykk for at endringsprosedyren i § 121 er relativt velfungerende. Samtidig har endringsprosedyren over tid vært kritisert.

Et særtrekk ved den norske grunnlovsprosedyren er den umiddelbare forslagsretten, som innebærer at de fremsatte forslagene ikke behandles eller godkjennes av Stortinget før de tas opp til endelig behandling etter stortingsvalget. Komparativt gir dette en uvanlig sterk forslagsrett for den enkelte stortingsrepresentant og regjeringen. Utvalget mener at dette er et særtrekk som det bør utvises varsomhet med å gripe for sterkt inn i. Terskelen for å få et grunnlovsforslag fremlagt for folket i valg og endelig behandlet i Stortinget bør altså ikke bli for høy.

Utvalgets forslag innebærer at Stortinget vil behandle et fremsatt grunnlovsforslag to ganger, første gang i samme valgperiode som forslaget fremsettes. Utvalget foreslår ikke endringer i behandlingsmåten etter det mellomliggende valget. En del av den politiske behandlingen som i dag foregår etter valget, vil trolig bli fremskyndet til førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslaget før valget. På den måten kan utvalgets forslag få praktisk betydning for stortingsbehandlingen etter valget. Dette er en tilsiktet konsekvens av utvalgets forslag, for bedre å ivareta flere sentrale hensyn som prosedyren for grunnlovsendringer bør understøtte.

Utvalget mener at forslaget vil bidra til å styrke forutsetningene for utøvelse av velgermakt i grunnlovssaker, herunder bidra til å sikre politisk og faglig bearbei-

delse av grunnlovsforslag før de blir tatt opp til endelig votering i Stortinget. Etter utvalgets syn vil dette også legge bedre til rette for offentlig debatt om grunnlovssaker.

Utvalgets forslag vil medføre at kronologien i prosedyren for å endre Grunnloven blir slik:

1. Utarbeidelse av forslag.
2. Fremsettelse av forslag i Stortinget.
3. Komitébehandling av forslaget og innstilling til Stortinget, eventuelt med alternative forslag innenfor rammen av det fremsatte forslaget.
4. Stortinget behandler forslaget for første gang, der et forslag vedtas tatt opp til andre gangs (endelig) behandling etter valget eller forkastes.
5. Stortingsvalg.
6. Komitébehandling av forslag som før valget er vedtatt tatt opp til andre gangs behandling, med innstilling til Stortinget.
7. Stortinget debatterer og voterer over hvorvidt et forslag som før valget er vedtatt til andre gangs behandling, skal vedtas eller forkastes.

Utvalgets forslag vil innebære at Stortinget har plikt til å behandle grunnlovsforslag som er vedtatt til anengangsbehandling etter det mellomliggende valget. Stortinget vil også ha plikt til å førstegangsbehandle grunnlovsforslag i samme valgperiode som de er fremsatt, gitt at de er fremmet innen den fastsatte forslagsfristen.

1.4.6 KRAV OM TO BEHANDLINGER I STORTINGET

Etter utvalgets syn er en vedtaksprosedyre med krav om to voteringer i Stortinget, med et mindretallsvedtak og et kvalifisert flertallsvedtak, et godt egnet tiltak for å sikre at grunnlovsforslag som tas opp til endelig behandling, er tilstrekkelig bearbeidet og utredet. En første stortingsbehandling før forslaget blir tatt opp til endelig behandling, vil muliggjøre politiske avklaringer mellom partiene, samt endringer og justeringer på politisk og faglig grunnlag, før forslaget eventuelt blir vedtatt til annengangsbehandling etter valget. Dette vil bidra til mer gjennomarbeidede forslag med sterkere politisk forankring. Trolig vil det også kunne redusere behovet for at samme forslag fremmes i flere alternativer, som er en relativt utbredt praksis i dag.

Forslaget vil også etter utvalgets syn gi velgerne vesentlig bedre forutsetninger for å ta informerte beslutninger om grunnlovsforslag i stortingsvalget. Endringene vil, iallfall på sikt, trolig medføre at det fremsettes færre alternative grunnlovsforslag med samme materielle innhold, og det blir dermed mer oversiktlig å orientere seg om forslagene. Trolig vil førstegangsbehandlingen også bidra til avklaring og tydeliggjøring av hva forslaget går ut på. Med

den politiske behandlingen i valgperioden forslaget fremsettes, vil velgerne også kunne orientere seg om hvilke representanter og partier som stiller seg bak forslagene. Slik utvalget ser det, er dette helt grunnleggende forutsetninger for å ivareta at folket i valg reelt skal kunne ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag.

For representantene vil forslaget innebære at det fremsatte forslaget ikke nødvendigvis blir endelig behandlet etter valget. I motsetning til med dagens ordning vil det imidlertid sikre at forslagsstilleren får debattert sitt forslag i Stortinget i den samme valgperioden som forslaget er fremsatt, som ledd i den første stortingsbehandlingen.

Utvalget mener at det er et klart behov for en politisk og faglig behandling av grunnlovsforslag i Stortinget før forslaget får sin endelige utforming og eventuelt vedtas fremmet til behandling i Stortinget etter neste valg. Forslag fra regjerings- eller stortingsoppnevnte utredningsutvalg vil normalt være grundig faglig gjennomarbeidet, slik at førstegangsbehandlingen primært har en politisk avklaringsfunksjon. For forslag som ikke har vært gjenstand for mer omfattende utredning, vil førstegangsbehandlingen også ha en mer fremtredende faglig funksjon, i tillegg til den politiske, som særlig ivaretas gjennom komitébehandlingen, med høringer og eventuelle innspill fra regjeringen og dens utredningsapparat samt bistand fra Stortingets administrasjon.

1.4.7 FREMSETTELSE AV GRUNNLOVSFORSLAGET

Utvalget foreslår ikke endringer i forslagsretten slik den følger av Grunnloven § 121, jf. § 76. Dette innebærer at det fortsatt vil være stortingsrepresentanter og regjeringen ved en statsråd som formelt har rett til å fremsette grunnlovsforslag. Det foreslås heller ikke formelle krav til hvordan forslagene skal forberedes eller utformes for å kunne fremsettes i Stortinget. Ettersom Grunnloven er vedtatt i to likeverdige språkversjoner, må grunnlovsforslag i praksis fremsettes samtidig på både bokmål og nynorsk.

Utvalget foreslår ikke å fastsette formelle krav til hvordan grunnlovsforslag utredes og utarbeides før de fremsettes i Stortinget. Obligatoriske krav om utredning og utarbeidelse av grunnlovsforslag vil kunne svekke forslagsretten, noe utvalget anser som prinsipielt uheldig.

Behovet for at Stortinget som institusjon tilbyr juridisk og annen faglig bistand i forbindelse med utredning og utarbeidelse av grunnlovsforslag, vil kunne variere betydelig. På samme måte som embetsverket i departementene bistår regjeringen med å utarbeide lovforslag mv., kan stortingsrepresentanter ha behov for administrativ faglig bistand til å utarbeide egne grunnlovsforslag. I tilfeller der et grunnlovsforslag er utredet

og utarbeidet av andre, vil representanten som fremmer grunnlovsforslaget, likevel være den som bærer det politiske ansvaret for forslaget. I slike tilfeller kan representanten ha behov for bistand til å gjennomgå og analysere forslaget, samt til å foreta eventuelle justeringer, før forslaget fremsettes.

Utvalgets forslag vil tilføre et nytt saksbehandlingsledd i form av komitébehandling og behandling i Stortinget i samme valgperiode som forslaget fremsettes. Utvalget mener at dette i seg selv vil bidra betydelig til å sikre et minimum av politisk og faglig bearbeidelse av grunnlovsforslag før forslagene blir bindende for stortingsbehandlingen etter valget.

Samtidig mener utvalget at forslagene bør være godt gjennomarbeidet før de fremsettes i Stortinget og fordeles til komitébehandling. Det er flere grunner til dette. For det første vil det bidra til å redusere arbeidsbyrden i komiteen. I sammenheng med dette vil det for det andre kunne øke muligheten for at forslaget i sin opprinnelige form, eventuelt med små justeringer, blir vedtatt til annengangsbehandling. Utvalget ser det heller ikke som usannsynlig at komiteen i sin behandling generelt vil være mer tilbøyelig til å innstille på at mindre gjennomarbeidede forslag ikke vedtas til annengangsbehandling. I hvilken grad komiteen anlegger en slik tilnærming, vil etter hvert få betydning for hvilke minimumskrav som i praksis blir stilt til grunnlovsforslagene som fremsettes.

Særlig for grunnlovsforslagene som representantene utarbeider selv, mener utvalget det vil være hensiktsmessig at representantene ber om faglig bistand fra Stortingets administrasjon til å utarbeide grunnlovsforslag på et tidlig tidspunkt i forberedelsesfasen. Utvalget mener videre at Stortingets administrasjon mot slutten av fristen for å fremme grunnlovsforslag bør øke kapasiteten til å yte faglig bistand til representanter som vil fremsette grunnlovsforslag. Utvalget mener at bistands tilbudet i denne perioden bør legges opp mer systematisk og med større ressurser. Slik utvalget ser det, vil dette bidra til å styrke den enkelte representants forslagsrett.

1.4.8 FRIST FOR Å FREMME GRUNNLOVSFORSLAG

Grunnloven § 121 oppstiller i dag en frist for fremsettelse av forslag og en frist for endelig behandling etter valget. Et samlet utvalg mener at det bør være en grunnlovfestet frist for å fremme grunnlovsforslag, på samme måte som i dag. Utvalget har imidlertid delt seg i et flertall og mindretall når det gjelder den konkrete utføringen av denne fristen.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår at § 121 endres slik at grunnlovsforslag må fremsettes senest innen siste hverdag i mai i det tredje

året i valgperioden, og at Stortinget skal behandle samtlige forslag senest siste hverdag i april i den påfølgende sesjonen. De hensynene som ivaretas av fristen for å fremsette forslag i dag, vil med den foreslåtte modellen bli ivaretatt både av selve forslagsfristen og av fristen for stortingsbehandling i den første valgperioden. Formålet med den gjeldende forslagsfristen er særlig å ivareta at velgerne får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i forslagene før valget. Formålet med denne forslagsfristen er hovedsakelig å sikre at det er tilstrekkelig tid til å behandle forslaget i komité og avgi innstilling innen fristen for førstegangsbehandlingen i Stortinget. Dette formålet, at velgerne skal få tilstrekkelig tid til å orientere seg om forslagene som skal behandles etter valget, vil bli ivaretatt gjennom den foreslåtte fristen for førstegangsbehandlingen i Stortinget.

1.4.9 STORTINGETS BEHANDLING ETTER AT FORSLAGET ER FREMSATT

Etter Grunnloven § 121 skal et forslag som er fremsatt, «kunngjøres ved trykken», og forslaget skal behandles av Stortinget etter valget, senest innen utløpet av den tredje stortingssesjonen. Ut over dette gir ikke Grunnloven nærmere bestemmelser om hvordan forslaget skal behandles av Stortinget før det behandles i plenum etter valget.

Etter dagens ansvarsdeling mellom komiteene fordeles grunnlovsforslag til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som gir innstilling til Stortinget.

Hverken Grunnloven eller Stortingets forretningsorden oppstiller krav om at grunnlovsforslag skal komitébehandles før de behandles i Stortinget. Et grunnlovsforslag kan formelt behandles av Stortinget uten at det har vært komitébehandlet. Da vil i så fall stortingsbehandlingen kun skje på grunnlag av forslaget. Det er likevel fast praksis for at grunnlovsforslag komitébehandles. Innstillingen utgjør da grunnlaget for Stortingets behandling.

Utvalget mener at førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag i utgangspunktet bør tilsvare dagens behandling etter valget, der forslaget fordeles til komité, som forbereder saken og gir innstilling til Stortinget.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår at fristen for å fremme grunnlovsforslag settes til siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden og kommer til uttrykk direkte i Grunnloven § 121. Med utgangspunkt i dagens praksis antar utvalget at en del grunnlovsforslag vil bli fremsatt tett opp mot denne fristen. Dette er imidlertid en praksis som kan endre seg over tid, og utvalget vil derfor ikke foreslå saksbehandlingsregler som er for nært knyttet til en slik praksis. Innenfor rammen av de grunnlovsbestemte fristene, samt de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i Stortingets forretningsorden, må Stortinget selv vurdere

hvordan det er mest hensiktsmessig å legge opp behandlingen, på samme måte som i dag.

Utvalget har enkelte betraktninger om hvordan førstegangsbehandlingen i Stortinget kan legges opp. I den grad dagens praksis med å fremsette forslagene tett opp mot fristen vedvarer, mener utvalget at det vil være hensiktsmessig at komiteen påbegynner sin behandling etter utløpet av fristen, når samtlige forslag foreligger. Det vil gjøre det mulig for komiteen å behandle tematisk liknende forslag i sammenheng, og disse vil kunne tas opp i samme innstilling til Stortinget. Herunder kan utredninger, høringer og politiske drøftelser knyttes til flere forslag som hører naturlig sammen. Etter utvalgets syn vil dette kunne virke effektiviserende og frembringe mer omforente og gjennomarbeidede forslag til førstegangsbehandling i Stortinget. En annen fordel er at en samlet oversikt over forslagene vil gi komiteen mulighet til å foreta politiske vurderinger av hvor store ressurser som skal legges ned i behandlingen av de enkelte forslagene, blant annet ut fra utsiktene forslaget har til å bli antatt til annengangsbehandling etter valget.

1.4.10 KOMITÉBEHANDLINGEN

Utvalget viser til at komitébehandlingen av grunnlovsforslag i den første valgperioden vil kunne bidra vesentlig til å styrke den politiske og faglige behandlingen av grunnlovsforslag før forslaget tas opp til endelig behandling etter valget. Med utvalgets forslag vil komiteen på dette stadiet i saksbehandlingen kunne foreslå visse endringer og justeringer i det fremsatte forslaget og fremme et revidert forslag i komitéinnstillingen.

Som ledd i komitébehandlingen bør komiteen blant annet vurdere følgende: relevante hensyn bak bestemmelser som foreslås endret eller fjernet, konsekvenser og sammenhenger mellom grunnlovsforlaget og annet lovverk, behov for presiseringer knyttet til anvendelsen av den foreslåtte grunnlovsbestemmelsen, begrunnelse for eventuelle alternative formuleringer av grunnlovsforlaget og hensyn som begrunner den ene formuleringen fremfor den andre.

Dette er ikke en uttømmende angivelse av hvilke forhold som bør vurderes. I en del tilfeller vil også samtlige eller flere av disse forholdene allerede være vurdert i forslaget eller andre grunnlagsdokumenter for forslaget, f.eks. utredninger mv. I så fall er det etter utvalgets syn likevel naturlig at komiteen ettergår vurderingene som er gjort, og eventuelt tilføyer sine egne vurderinger.

1.4.11 KUNNGJØRING OG OFFENTLIG HØRING

Etter Grunnloven § 121 skal grunnlovsforslag «kunngjøres ved trykken». Grunnlovsforslag publiseres fortløpende etter hvert som de blir fremsatt, men kunngjøres også samlet i Stortingets dokumentserie, som nummer tolv («Dokument 12»).

Formålet med det særskilte kravet om kunngjøring er å sikre at forslagene som fremsettes, blir offentlig kjent før valget, slik at velgerne kan gjøre seg kjent med og ta stilling til forslagene.

Dersom det innføres en førstegangsbehandling av grunnlovsforslag slik utvalget foreslår, vil forslagene som fremsettes, ikke nødvendigvis bli vedtatt sendt videre til andre gangs behandling. Dersom et forslag blir antatt til annengangsbehandling etter valget, er det, med den modellen utvalget legger opp til, heller ikke nødvendigvis i samme form eller med nøyaktig samme innhold som det opprinnelige forslaget.

Utvalget mener likevel at de opprinnelig fremsatte forslagene bør kunngjøres særskilt, i et samlet dokument, på samme måte som i dag. Det vises særlig til at en samlet oversikt over fremsatte grunnlovsforslag vil gjøre det enklere å orientere seg om forslagene som er fremsatt, og med det legge bedre til rette for offentlig debatt og eksterne innspill om de fremsatte forslagene, før førstegangsbehandlingen.

Hensynet bak det nåværende kunngjøringskravet tilsier etter utvalgets syn at det oppstilles en særskilt kunngjøringsplikt for forslagene som antas av Stortinget til annen gangs behandling etter valget. Det er disse forslagene som folket i valg skal ta stilling til. De antatte forslagene bør på samme måte publiseres i en samlet oversikt, men bør i tillegg vise viteringsoversikten samt inneholde henvisninger til komitéinnstillingen og stortingsdebatten, dette for å gi velgerne et best mulig grunnlag for å orientere seg om innholdet i de endelige forslagene og hvordan de ulike partiene stiller seg til dem.

Etter gjeldende regulering i Stortingets forretningsorden er det opp til komiteen som et ledd i behandlingen av den enkelte sak å avgjøre om det skal avholdes skriftlig eller muntlig høring. Mindretallet er gitt særlige rettigheter i den forbindelse, jf. Stortingets forretningsorden § 27 første ledd.

En mulighet er at det oppstilles en regel om at komiteen «bør» sørge for høring av et fremsatt grunnlovsforslag. En slik regel vil kunne fastsettes i Stortingets forretningsorden og medføre at de fleste forslagene blir gjensstand for muntlig eller skriftlig høring. Med fristen for fremsettelse som utvalget har foreslått, vil det være tid til at de fremsatte grunnlovsforslagene refereres til komité og at komiteen kan fatte beslutning om skriftlig høring før Stortinget avbryter forhandlingene i juni. Høringsfrist vil normalt kunne settes til medio oktober, noe som innebærer at potensielle høringsinstanser får tilstrekkelig tid til å utarbeide høringssvar. Muntlige høringer kan eventuelt avholdes når Stortinget har trådt samme om høsten.

Det foreslås lagt inn en formulering i forretningsordenen der det uttrykkes at komiteen som hovedregel

bør ta stilling til spørsmål om høring snarlig etter utløpet av fremsettelsesfristen.

1.4.12 STORTINGETS FØRSTE BEHANDLING I PLENUM

Utvalgets forslag innebærer at Stortinget i den samme valgperioden som grunnlovsforslaget er fremsatt, treffer vedtak om hvorvidt forslaget skal fremmes til anngangsbehandling etter valget. Vedtaket vil innebære at et bestemt forslag «godkjennes» til endelig behandling etter valget. Med utgangspunkt i dobbeltvedtaksprosedyren for alminnelige lovvedtak i Grunnloven § 76, samt tidligere forslag om endring av Grunnloven § 121, mener utvalget at det første vedtaket best kan betegnes som at Stortinget «vedtar om et endringsforslag skal tas til behandling».

Fristen for førstegangsvedtaket

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, foreslår at § 121 endres slik at det fastsettes at Stortinget skal behandle et fremsatt grunnlovsforslag for første gang senest siste hverdag i april i fjerde sesjon i den valgperioden forslaget blir fremsatt.

Forholdet mellom førstegangsvedtaket og det opprinnelige forslaget

Den endringsprosedyren som utvalget foreslår, reiser spørsmål om forholdet mellom det opprinnelig fremsatte grunnlovsforslaget og forslaget som eventuelt vedtas tatt opp til endelig behandling etter valget. Problemstillingen oppstår som følge av at det foreslås en frist for å fremme forslaget som nødvendigvis er forut for Stortingets behandling og vedtak om hvorvidt forslaget skal fremmes til endelig behandling i neste valgperiode. For at forslagsfristen skal ha en realitet, må det gjelde et visst krav til identitet mellom forslaget og Stortingets førstegangsvedtak. I motsatt fall kan fristen i praksis omgås ved å fremme nye forslag i komitébehandling av forslag som er fremsatt innen fristen.

Formålet med utvalgets forslag er å sikre at grunnlovsforslagene som blir tatt opp til endelig behandling, har vært gjenstand for faglig og politisk behandling i Stortinget, i den første valgperioden. Hensikten er at den innholdsmessige presisjonen og lovtekniske kvaliteten på grunnlovsforslagene forbedres, og at forutsetningene for utøvelse av velgermakt dermed styrkes, særlig ved at førstegangsbehandlingen vil tydeliggjøre innholdet i forslagene og avdekke hvilke partier som stiller seg bak dem. For å realisere disse formålene i størst mulig grad er det en forutsetning at den politiske og faglige behandlingen av forslaget i Stortinget kan medføre at det gjøres endringer og justeringer i det opprinnelige forslaget. Etter utvalgets syn tilsier dette at det ikke bør gjelde et absolutt krav til identitet mellom det fremsatte

grunnlovsforslaget og forslaget som vedtas av Stortinget ved den første behandlingen.

Utvalget mener at Stortingets førstegangsvedtak må ha klar forankring i det opprinnelige forslaget. Et forslag bør kunne justeres og endres noe ut fra politiske, faglige og lovtekniske vurderinger og vedtas av Stortinget med justeringene. Det bør etter utvalgets vurdering likevel ikke kunne vedtas et forslag som er markant forskjellig fra det opprinnelige forslaget.

Etter utvalgets syn innebærer dette at eventuelle endringer ikke bør gå ut over hovedinnholdet i forslaget, altså grunntrekkene i forslaget og det overordnede formålet. I mange tilfeller vil nok ikke dette reise særlig tvil. Det kan foretas relativt omfattende språklige og lovtekniske justeringer i et forslag uten at det mister identiteten med det opprinnelige forslaget. I tvilstilfeller vil det nødvendigvis bero på et politisk skjønn hvorvidt et forslag som vedtas, har tilstrekkelige likheter med forslaget som opprinnelig ble fremsatt. Utvalget mener at Stortingets egen vurdering av identitetsspørsmålet, som ledd i plenumsbehandlingen før og etter det mellomliggende valget, vil måtte være avgjørende.

Utvalget anser videre at en slik tilnærming ikke kommer i konflikt med forslagsretten og stortingsrepresentantenes autonomi. Det vil i komitéinnstillingen alltid være mulig å fremsette det opprinnelige forslaget som et mindretallsforslag, som dermed kommer til votering i Stortinget ved førstegangsbehandlingen. I tillegg mener utvalget at forslagsstiller alltid skal kunne kreve at det opprinnelige forslaget tas opp til førstegangsvalg, dersom det ikke er tatt inn som mindretallsforslag i innstillingen. For å hindre tvil om dette foreslås dette regulert i Stortingets forretningsorden.

Krav til oppslutning ved førstegangsbehandlingen

Det kreves i dag vedtak i Stortinget med kvalifisert flertall for at Grunnloven skal kunne endres.

Begrunnelsen for et eventuelt krav om alminnelig flertall gjør seg først og fremst gjeldende for endelige (ordinære) vedtak som treffes i valgperioden. I et representativt demokrati må utgangspunktet nødvendigvis være at det er flertallet av de valgte representantene som avgjør. For grunnlovsvedtak er det imidlertid det mellomliggende valget som utgjør den prinsipielt viktigste demokratimekanismen. Førstegangsvedtaket avgjør hvorvidt velgerne skal få ta stilling til forslaget, og gjennom valget bestemmes presumptivt utfallet av den endelige stortingsbehandlingen.

Utvalget mener at et nærmere bestemt mindretall bør kunne treffe vedtak om endelig behandling av grunnlovsforslag etter valget. Utvalget har vurdert hvilket mindretall som bør kreves, særlig alternativene en tredjedel og en fjerdedel.

Med unntak av selve forslagsretten, som tilkommer den enkelte representant, gir ikke Grunnloven positive

mindretallsrettigheter. Den gir imidlertid negative mindretallsrettigheter gjennom kvalifiserte flertallskrav, blant annet kravet om to tredjedels flertall for grunnlovsvedtak og kravet om tre fjerdedels flertall for myndighetsoverføring til internasjonale organer Norge er tilsluttet, jf. Grunnloven § 115. Positive mindretallsrettigheter er likevel ikke en ukjent størrelse i Stortingets saksbehandling og gjelder på praktisk viktige områder.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, viser til at en tredjedels flertall er det mest utbredte mindretallskravet i den parlamentariske saksbehandlingen. Selv om mindretallskravet for å anta grunnlovsforslag og for å hindre endelige grunnlovsvedtak ikke nødvendigvis må være sammenfallende, mener flertallet i utvalget at det fremstår naturlig at den positive og den negative mindretallsretten speiler hverandre.

Utvalgets flertall mener at det bør kreves minst en tredjedel av de avgitte stemmene for å vedta at et grunnlovsforslag skal endelig behandles etter valget. En slik mindretallsrett vil etter flertallets syn ivareta de mest sentrale fordelene med den nåværende ordningen, samtidig som den vil løse grunnproblemene som skyldes at forslagene ikke blir behandlet i Stortinget før de blir bindende for den endelige grunnlovsbehandlingen etter valget.

Quorum

I Grunnloven § 73 tredje punktum fremgår det at grunnlovsforslag bare kan behandles hvis to tredjedeler av representantene er til stede i Stortinget. Etter ordlyden vil kravet om at minst to tredjedeler av representantene skal være til stede, også gjelde for førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag. Utvalget mener at dette i utgangspunktet er en hensiktsmessig regel, gitt viktigheten av grunnlovssaker. Det særlige kravet om quorum vil dessuten bidra til å gi velgerne en bedre samlet oversikt over hvem som har stemt for og imot forslaget, før valget.

En mulig ulempe med et krav om at to tredjedeler av Stortinget må være til stede under førstegangsbehandlingen, er at det gir mulighet for parlamentarisk obstruksjon – dette særlig i lys av at det foreslås et krav om en tredjedels oppslutning for å vedta forslaget til endelig behandling. Hvis mer enn en tredjedel av representantene unnlater å møte i Stortinget, vil ikke Stortinget være vedtaksdyktig ved førstegangsbehandlingen, og forslaget kan ikke vedtas selv om en annen tredjedel av representantene støtter forslaget.

Grunnlovens bestemmelser om quorum og flertallskrav innebærer gjennomgående at det ikke er mulighet for parlamentarisk obstruksjon. Utvalgets forslag bryter med denne systematikken. På den andre siden har stortingsrepresentantene plikt til å møte i Stortinget for at Stortinget skal være vedtaksdyktig, og parlamentarisk

obstruksjon vil for representantene som deltar, innebære et brudd på konstitusjonelle plikter som kan medføre straffansvar. Bestemmelsene om quorum og flertallskrav i komiteene utelukker ikke obstruksjon.

På grunnlag av konstitusjonell praksis og tradisjon kan ikke utvalget se at det vil være en reell fare for obstruksjon ved førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag. Ikke bare vil en slik handling innebære et brudd på konstitusjonelle plikter, men den vil også frata folket i valg muligheten til å ta stilling til grunnlovsforslag. Den vil dermed få såpass betydelige politiske og konstitusjonelle konsekvenser at utvalget ikke kan se at den vil bli brukt som et virkemiddel.

Hvis en slik situasjon likevel skulle oppstå, antar utvalget at betingelsene vil være såpass ekstraordinære at det kan aktualisere spørsmål om konstitusjonell nødrett for å hindre virkningene av obstruksjonen. Vurderingen av om et forslag skal tas opp til endelig behandling etter valget i et slikt tilfelle, med grunnlag i konstitusjonell nødrett, må nødvendigvis vurderes av Stortinget etter valget. Utvalget mener ikke at dette på noen måte skal være kurant, men viser til historiske eksempler der grunnlovsprosedyren har blitt fraveket på grunn av helt ekstraordinære omstendigheter.

Plikt til å behandle forslag før valget

Utvalget foreslår at det kun er forslag som er fremsatt innen fristen, som kan og skal behandles av Stortinget i den samme valgperioden som forslaget er fremsatt. Stortingsflertallet skal altså ikke kunne trenere førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslag slik at det ikke blir tatt opp til behandling i valgperioden det er fremsatt.

1.4.13 STORTINGETS BEHANDLING ETTER VALGET

Stortingets endelige grunnlovsvedtak må ha samme ordlyd som forslaget som før valget ble vedtatt til andre gangs behandling. Dette er en endring fra i dag, hvor det er det fremsatte forslaget som tas opp til votering etter valget. Utvalget foreslår for øvrig at regulering og praksis knyttet til Stortingets behandling av grunnlovsforslag etter det mellomliggende valget videreføres som i dag.

I dag følger kontroll- og konstitusjonskomiteen de alminnelige saksbehandlingsreglene i Stortingets forretningsorden ved behandling av grunnlovsforslag. Utvalget foreslår i utgangspunktet at dette videreføres, med noen justeringer.

1.5 Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden

Stortingets forretningsorden (fo.) inneholder i dag ingen særskilte saksbehandlingsregler for grunnlovsforslag, bortsett fra at det i fo. § 38 er regulert hvordan

grunnlovsforslag (rent praktisk) fremsettes. Det er her fastsatt at fremsettelse av grunnlovsforslag

«bør i alminnelighet skje ved begynnelsen eller slutten av et møte. Grunnlovsforslag og representantforslag innleveres til Stortingets administrasjon senest kl. 08.30 den dag forslaget skal fremsettes i møte.»

Det er også fastslått at grunnlovsforslag (og representantforslag), sammen med eventuell begrunnelse, snarest skal gjøres tilgjengelig for representantene i papirutgave eller elektronisk form, samt at grunnlovsforslag (i motsetning til representantforslag) ikke kan trekkes tilbake etter at Stortinget har vedtatt at det skal trykkes og kunngjøres.

Utvalget mener gjeldende regulering i § 38 bør videreføres. I tillegg bør det etter utvalgets vurdering foreslås en egen bestemmelse om behandling av grunnlovsforslag i Stortingets forretningsorden, selv om en slik regulering i noen grad vil avvike fra øvrig systematikk i Stortingets forretningsorden, hvor komiteenes saksbehandling følger av de generelle bestemmelsene.

Utvalget er kommet til at det anses mest hensiktsmessig å foreslå en egen saksbehandlingsregel om grunnlovsforslag i Stortingets forretningsorden for å synliggjøre den prosedyren som følges ved behandling av grunnlovsforslag samt sikre en enhetlig behandling av disse forslagene. Utvalget foreslår på denne bakgrunn en ny bestemmelse, § 30 a, hvor særskilte forhold ved kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av grunnlovsforslag blir regulert. En slik løsning vil innebære en viss grad av dobbeltbehandling, i og med at komiteens behandling av grunnlovsforslag i utgangspunktet følger reglene for komiteens ordinære saksbehandling. Dette er forsøkt løst ved å i størst mulig grad henvisse til andre bestemmelser i forretningsordenen der dette er relevant. Videre mener utvalget det er særlig aktuelt å regulere spørsmålet om identitet og i hvilken grad det kan fremsettes forslag i komiteens innstilling til Stortinget for førstegangsbehandlingen i plenum. Det vil også være behov for å regulere hvordan et fremsatt grunnlovsforslag skal kunne fremmes på nytt til votering i salen i de tilfeller hvor det under komitébehandling er foretatt endringer i forslaget og forslagsstiller ønsker å opprettholde sitt opprinnelige forslag, men ikke sitter i komiteen og dermed ikke kan fremme det som mindretallsforslag i komiteens innstilling. Dette vil kun være aktuelt ved førstegangsbehandlingen av forslaget. Ved andregangsbehandlingen av et grunnlovsforslag er det kun de forslagene Stortinget før valget har vedtatt at skal gå videre til behandling, som tas opp til votering – og ordlyden må være identisk med de forslagene som Stortinget ga sin tilslutning til ved førstegangsbehandlingen.

1.5.1 FORSLAG TIL NY § 30 A I STORTINGETS FORRETNINGSORDEN

«§ 30 a *Særlig om komiteens behandling av grunnlovsforslag*

Fremsatte grunnlovsforslag fordeles til komité i medhold av bestemmelsen i § 22, jf. § 14.

Komiteen bør så snart som mulig etter at et grunnlovsforslag er mottatt til første gangs behandling, treffe beslutning om høring, herunder om det skal inviteres til skriftlige høringsinnspill i medhold av § 27 a. Slik beslutning fattes etter de alminnelige reglene i § 27 første og annet ledd.

En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at det ved førstegangsbehandling av et grunnlovsforslag sendes brev til regjeringen med anmodning om regjeringens vurdering av ett eller flere forslag. Dette kan også omfatte anmodning om lovteknisk bistand. På samme måte kan en tredjedel av komiteens medlemmer beslutte å sende et grunnlovsforslag til eksterne fagpersoner for nærmere vurdering.

Komiteen gir innstilling til Stortinget i tråd med bestemmelsene i § 31, med tilråding om et grunnlovsforslag bør tas opp til annengangsbehandling etter neste stortingsvalg. Hvis komiteen mener at Stortinget ikke bør gi sin tilslutning til at et forslag tas opp til andre gangs behandling, gis innstilling med tilråding om at forslaget forkastes.

Slik innstilling skal gis i samme valgperiode som et grunnlovsforslag er fremsatt, og senest før tredje uke i april i siste sesjon i valgperioden. Komiteen kan i sin innstilling tilrå annengangsbehandling av et grunnlovsforslag som i enkeltheter avviker fra det opprinnelig fremsatte forslaget, så lenge det ligger innenfor forslagetts ramme. I et slikt tilfelle tas det opprinnelig fremsatte forslaget opp til avgjørelse sammen med innstillingen når forslagsstiller krever det.

Det er ikke anledning til å fremme andre forslag vedrørende samme sak etter at komiteen har avgitt innstilling, sml. § 40 første ledd.

Ved behandling av et grunnlovsforslag som Stortinget har vedtatt tatt opp til andre gangs behandling, gir komiteen innstilling med tilråding om hvorvidt forslaget bør godkjennes eller forkastes. Komiteens tilråding må gjelde et forslag som er likelydende med det forslaget som Stortinget i foregående valgperiode vedtok å ta opp til andre gangs behandling.»

1.6 Endringer i Grunnloven § 121

Utvalget anbefaler relativt omfattende endringer av nåværende § 121. Utvalget har vurdert det som mest hensiktsmessig å utarbeide endringsforslaget i moderne språkdrakt i tråd med forslaget i Dokument 19 (2011–2012), Rapport fra Grunnlovsspråkutvalget om utarbeidelse av språklig oppdaterte tekstversjoner av Grunnloven på bokmål og nynorsk. Utvalgets forslag innebærer dermed også en språklig modernisering av hele Grunnloven § 121.

1.6.1 FORSLAG FRA UTVALGETS FLERTALL

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Lundteigen, anbefaler at det blir foreslått følgende endringer i Grunnloven § 121:

Bokmål:

«Viser erfaring at noen del av denne kongeriket Norges Grunnlov bør endres, skal *endringsforslag* fremsettes *innen siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden og offentliggjøres. En tredjedel av Stortinget vedtar, innen siste hverdag i april det fjerde året i samme valgperiode, om et endringsforslag skal tas til behandling etter neste valg. Et slikt forslag kan i enkeltheter avvike fra det fremsatte forslaget. Endringsforslag vedtatt til behandling kunngjøres samlet.*

Det tilkommer Stortinget først etter neste valg, før siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden, å bestemme om den foreslåtte endring skal finne sted eller ei. En slik endring må være liklydende med endringsforslag vedtatt til behandling av Stortinget før valget og må aldri motsi denne Grunnlovs prinsipper, men bare angå slike modifikasjoner i enkelte bestemmelser som ikke endrer denne konstitusjons ånd. To tredjedeler av Stortinget må være enige i en slik endring.

En grunnlovsbestemmelse som er vedtatt på denne måte, skal underskrives av Stortingets president og sekretær og sendes kongen til kunngjøring ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges Grunnlov.»

Nynorsk:

«Viser røynsla at nokon del av denne grunnlova for Kongeriket Noreg bør endrast, skal framlegget om endring leggjast fram *innan siste kvardagen i mai i det tredje året i valgperioden og offentliggjeraast. Ein tredjedel av Stortinget vedtek, innan siste kvardagen i april i det fjerde året i same valgperioden, om eit endringsframlegg skal takast opp til behandling etter neste val. Eit slikt framlegg kan i somt vike av frå det framlegget som fyrst var gjort. Dei endringsframlegga som er vedtekne til behandling, skal kunngjerast samla.*

Det er fyrst etter neste val, før siste kvardagen i mai i det tredje året i valgperioden, Stortinget avgjer om endringa skal gjerast eller ikkje. Ei slik endring må vere einslydande med endringsframlegg som er vedteke til behandling av Stortinget før valet og må aldri stri mot prinsippa i denne grunnlova, men berre gjelde modifikasjonar i einskilde føresegnar som ikkje endrar ånda i denne konstitusjonen. To tredjedelar av Stortinget må vere samde i ei slik endring.

Ei grunnlovsføresegn som er vedteken på denne måten, skal underskrivast av Stortingets president og sekretær og sendast til kongen til kunngjering på prent som gjeldande føresegn i Kongeriket Noregs grunnlov.»

1.6.2 MERKNADER TIL ENDRINGENE

Første punktum er en videreføring av gjeldende § 121, med tillegg av en ny frist for å fremme grunnlovsforslag. Fristen foreslås fastsatt ved en bestemt dag, slik at den ikke lenger beror på når Stortinget avbryter forhandlingene, trer sammen og konstituerer seg. Sammenholdt med forslagsretten i Grunnloven § 76 inne-

bærer fristen at stortingsrepresentanter og regjeringen har rett til å fremme grunnlovsforslag til og med den siste hverdagen i mai det tredje året i valgperioden. Dette medfører at Stortinget må være samlet på denne dagen. Bestemmelsen tydeliggjør at alle fremsatte grunnlovsforslag skal offentliggjøres. Ordet «offentliggjøres» er valgt for å understreke betydningen av at fremsatte forslag skal være offentlige og gjøres allment tilgjengelige. Dette er ment å ha det samme meningsinnhold som det nåværende og videreførte begrepet «kunngjøring». Med utvalgets forslag vil ikke alle de fremsatte forslagene nødvendigvis bli vedtatt til annengangsbehandling etter valget. For å unngå tvil om hvilke forslag som skal legges frem for folket i valg, foreslås det å benytte begrepet «kunngjøring» kun i relasjon til de forslagene som vedtas tatt opp til andre gangs behandling. Det foreslås videre regulert at disse skal kunngjøres samlet.

Andre punktum fastsetter at Stortinget vedtar «om et endringsforslag skal tas til behandling etter neste valg». Dette innebærer at Stortinget, på grunnlag av de fremsatte forslagene, må treffe vedtak for at et forslag skal behandles av Stortinget etter valget. At Stortinget «vedtar» om forslaget skal tas til behandling, innebærer at det godkjennes i første omgang, på grunnlag av stortingsbehandling og votering, med den virkning at det legges frem for endelig votering og vedtak etter det påfølgende stortingsvalget. Det innebærer ikke at Grunnloven endres med det første vedtaket. Det er «[e]n tredjedel av Stortinget» som kan vedta at en foreslått grunnlovsendring går til andre gangs behandling. På samme måte som ordlyden «to tredjedeler av Stortinget» i andre ledd skal dette forstås som andelen av representantene som deltar i behandlingen, og ikke som en andel av samtlige stortingsrepresentanter. Stortingets førstegangsbehandling gjelder «Grunnlovsforslag», jf. Grunnloven § 73 siste punktum, og minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer må derfor være til stede for at Stortinget skal være vedtaksdyktig. Forslag som ikke får en tredjedel av stemmene, blir forkastet og blir ikke annengangsbehandlet av Stortinget etter valget. Forslag som blir forkastet i førstegangsbehandlingen, kan ikke fremmes til ny førstegangsbehandling før etter stortingsvalget.

Andre punktum oppstiller også en frist for Stortingets førstegangsbehandling av forslagene som er fremsatt innen forslagsfristen i den samme valgperioden. Stortinget har plikt til å behandle og votere over rettidig fremsatte forslag innen utløpet av april i siste stortings sesjon i valgperioden. Fristen skal ivareta at velgerne, før stortingsvalget, har tid og anledning til å sette seg inn i forslagene som skal behandles etter valget, samt orientere seg om hvilke partier som støtter de ulike forslagene.

I tredje punktum fremgår det videre at den foreslåtte grunnlovsendringen som vedtas til andre gangs be-

handling, «i enkeltheter kan avvike» fra forslaget som ble fremsatt i Stortinget. Dette innebærer at det fremsatte forslaget og forslaget som det tas stilling til i første gangsvedtaket, ikke må ha identisk innhold. Det forslaget som vedtas til annen gangs behandling, kan bare avvike fra det opprinnelige forslaget i «enkeltheter». Dette er avvik som ikke endrer hovedsubstansen i det opprinnelige forslaget, herunder kjerneområdet for hva forslaget regulerer, og på hvilken måte. Samtidig må det være en viss adgang til å utfylle og endre ordlyden i forslaget for å klargjøre spørsmål som ikke er løst i det opprinnelige forslaget, eller for å oppnå politiske kompromisser. Det vises til utvalgets drøftelse under punkt 9.5.3.

Etter Grunnloven § 84 skal grunnlovsforslag og endelige grunnlovsforslag kunngjøres løpende etter hvert som de henholdsvis fremsettes og vedtas. Siste punktum i første ledd er i hovedsak en videreføring av det særskilte kravet til kunngjøring av grunnlovsforslag, men presiserer at de forslagene som er vedtatt til andre gangs behandling, skal kunngjøres i en samlet oversikt, dette for å sikre at offentligheten gis god oversikt over hvilke grunnlovsendringer som skal endelig behandles etter valget.

Andre ledd første punktum innebærer at Stortinget etter mellomliggende valg og innen samme frist som gjelder for å fremme grunnlovsforslag i denne valgperioden, skal behandle de grunnlovsforslagene som ble vedtatt tatt til behandling av Stortinget før valget. Sammenfallet mellom fristen for å fremsette forslag og anngangsbehandling muliggjør at forslag som ikke oppnår to tredjedels flertall, kan fremmes på nytt i samme valgperiode. Ved andregangsbehandlingen er Stortinget bundet av ordlyden i forslaget slik det ble formulert i vedtaket før valget, som enten vedtas eller forkastes nøyaktig slik det foreligger.

I andre ledd siste punktum er ordet «bør» foreslått erstattet med ordet «må» for at bestemmelsen språklig skal gjenspeile at Grunnloven ikke kan endres uten at forslaget får to tredjedeler av stemmene.

1.6.3 FORSLAG FRA UTVALGETS MINDRETALL

Utvalgets mindretall, medlemmet Per Olaf Lundteigen, tilslutter seg den samme hovedmodellen som utvalgets flertall, men med enkelte modifikasjoner. Det foreslås at Grunnloven § 121 skal lyde:

Bokmål:

«Viser erfaring at noen del av denne kongeriket Norges Grunnlov bør endres, skal *endningsforslag* fremsettes på første, annet eller tredje storting etter et nytt valg og kunngjøres ved trykken. Forslag som støttes av *en fjerdedel* av Stortingets medlemmer, *kunngjøres innen siste hverdag i april måned i det fjerde året i valgperioden* og legges frem for valgttinget. Slike forslag kan i

enkeltheter avvike fra de forslag som opprinnelig ble fremsatt.

Det tilkommer det første, annet eller tredje storting etter neste valg å bestemme om den foreslåtte *endring skal* finne sted eller ei. *En slik endring må likevel* aldri motsi denne Grunnlovs prinsipper, men bare angå slike modifikasjoner i enkelte bestemmelser som ikke *endrer* denne konstitusjons ånd, og to tredjedeler av Stortinget *må* være enige i en slik *endring*.

En grunnlovsbestemmelse *som er vedtatt på denne måte*, underskrives av Stortingets president og sekretær og sendes kongen til kunngjøring ved trykken som gjeldende bestemmelse i kongeriket Norges Grunnlov.»

Nynorsk:

«Viser røynsla at nokon del av denne grunnlova for Kongeriket Noreg bør endrast, skal framlegget om endring leggjast fram på det fyrste, andre eller tredje stortinget etter eit nytt val og kunngjerast på prent. *Framlegg som er stødde av ein fjerdedel av Stortinget, skal kunngjerast innan siste kvardagen i april månad i det fjerde året i valperioden og leggjast fram for valtinget. Slike framlegg kan i samt vike av frå dei framlegga som opphavleg var gjorde.*

Det er fyrst det fyrste, andre eller tredje stortinget etter neste val som avgjer om endringa skal gjerast eller ikkje. Ei slik endring må likevel aldri stri mot prinsippa i denne grunnlova, men berre gjelde modifikasjonar i einskilde føresegnar som ikkje endrar ånda i denne konstitusjonen, og to tredjedelar av Stortinget må vere samde i ei slik endring.

Ei grunnlovsføresegn som er vedteken på denne måten, skal underskrivast av Stortingets president og sekretær og sendast til kongen til kunngjering på prent som gjeldande føresegn i Kongeriket Noregs grunnlov.»

Bakgrunnen for mindretallets forslag

Hovedhensynet bak forslaget er at Grunnloven § 121 må endres fordi dagens tekst ikke tillater endringer av fremsatte forslag. Mindretallets forslag til grunnlovsformulering er i hovedsak en tilslutning til utvalgets forslag til ny grunnlovsprosedyre, men med et bedre og langt enklere språklig uttrykk. Det er et viktig overordnet hensyn å holde grunnlovsteksten så enkel og presis som mulig.

Mindretallet mener at forslag som støttes av en fjerdedel – ikke en tredjedel – av Stortingets medlemmer skal kunngjøres innen siste hverdag i april i det fjerde året i valgperioden og legges frem for valgttinget. I dag er det ingen siling av hvilke grunnlovsforslag som kommer til endelig avgjørelse i det storting som velges etter et mellomliggende valgting. Mindretallet er enig i behovet for å begrense antall forslag som kommer til endelig behandling, men mener at terskelen blir for høy dersom det stilles krav om tilslutning fra en tredjedel av Stortingets medlemmer. Etter mindretallets mening vil allerede en fjerdedel – minst 28 representanter – være en kraftfull innstramming når dagens krav bare er én representant.

Mindretallet mener at endringer i frister for når Stortingets administrasjon tilrettelegger for støtte til arbeid

det med grunnlovsforslag, når det avholdes stortingsmøte for å fremme grunnlovsforslag, og når kontroll- og konstitusjonskomiteen starter behandlingen av nye grunnlovsforslag, ikke krever endring i grunnlovsteksten. Dette er i hovedsak internadministrative forhold som mindretallet mener best reguleres i Stortingets forretningsorden. Mindretallet foreslår derfor å beholde dagens første punktum i § 121 i sin opprinnelige form med enkelte språklige oppdateringer.

Samtidig foreslår mindretallet en endring i Stortingets forretningsorden som går ut på at bare grunnlovsforslag som fremmes før siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden, vil bli gjenstand for grundig behandling i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Dette vil også øke muligheten for å oppnå støtte fra en fjerdedel av stortingsrepresentantene. Forretningsordene må også spesifisere at det skal avholdes et stortingsmøte med dette på agendaen samme dag, og at behandlingen i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité starter opp umiddelbart etter at forslagene er fremmet. Dette åpner for at grunnlovsforslag formelt kan fremmes frem til det tidspunkt som fremgår av teksten i Grunnloven, men forslag som kommer innenfor fristen i forretningsordene vil få en grundigere behandling. Det vil altså være fordelaktig for forslagsstilleren å holde seg innenfor fristene i forretningsordene for å få gjennomslag for sitt grunnlovsforslag. Derfor mener mindretallet at slike internadministrative endringer skaper et tilstrekkelig politisk press for å holde fristene uten å måtte endre Grunnlovens tekst.

Hvis Stortinget legger opp til en prosedyre der et mindretall av representantene må gi sin tilslutning til et grunnlovsforslag for at det skal gå til behandling etter et valg, er det svært viktig at denne tilslutningen ikke omtales i grunnlovsteksten som et vedtak. En slik bruk av vedtaksbegrepet rokker ved Grunnlovens grunnleggende premiss om at Stortinget fatter vedtak gjennom flertallsvotering. Derfor omtaler mindretallsforslaget Stortingets beslutning om å gi tilslutning til grunnlovsvedtak før valget som «forslag som støttes av en tredjedel av Stortingets medlemmer». Spørsmålet om i hvilken form en slik tilslutning kommer til uttrykk gjennom avstemning i Stortinget, reguleres etter mindretallets syn best i Stortingets forretningsorden.

Flertallets forslag til grunnlovsformulering inneholder to ulike vedtaksbegreper. I første og andre ledd er vedtaket som omtales, Stortingets prosedyre der en fjerdedel eller en tredjedel av medlemmene må gi sin tilslutning til et grunnlovsforslag for at det skal behandles etter et valg. Vedtaket som omtales i tredje ledd, er et grunnlovsmessig flertall etter annet ledd siste punktum. Hvis ordet «vedtak» benyttes om så vidt grunnleggende ulike beslutningsprosesser i Stortinget, blir grunnlovsteksten upresis og forvirrende.

Mindretallets forslag benytter begrepet «valgtinget», som understreker valgets rolle som øverste konstituerende makt i tråd med folkesuverenitetsprinsippet. Dette begrepet har gamle røtter og ble senest brukt ved Stortingets behandling av Innst. 411 S (2021–2022) om Grunnlovsforslag om endringer av Grunnloven §§ 14, 50, 53 til 64, 71 og 72 (Valglovutvalgets forslag i NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg – ny valglov), se §§ 50 og 54.

1.6.4 BEHOV FOR ENDRINGER I STORTINGETS FORRETNINGSORDEN

Følgende forhold må reguleres i Stortingets forretningsorden, ut over det som er beskrevet i flertallets forslag, under en egen overskrift om Stortingets behandling av grunnlovsforslag:

- Frist for å fremme grunnlovsforslag siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden med et fastsatt stortingsmøte med dette på agendaen samme dag.
- Prosedyrer for kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid med å vurdere innholdet i de fremlagte forslagene, som starter rett etter den interne fristen for å fremlegge grunnlovsforslag siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden.
- Alle grunnlovsforslag som fremmes innen utgangen av tredje storting, kunngjøres ved trykken i et eget skriftlig dokument. Tilsvarende kunngjøres ved trykken et nytt dokument med de forslag som oppnår tilstrekkelig støtte fra en fjerdedel av Stortingets medlemmer og derved skal legges frem for det kommende valgtinget.
- Prosedyrer for hvordan Stortinget gjennom votering kan støtte grunnlovsforslagene med en fjerdedel av Stortingets medlemmer.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag vil medføre endringer i Stortingets saksbehandling ved behandlingen av grunnlovsforslag. Dersom det innføres en tottrinnsprosedyre med komitébehandling både før og etter mellomliggende valg, vil dette medføre økt arbeidsbyrde for både plenum og kontroll- og konstitusjonskomiteen samt Stortingets administrasjon. Det kan heller ikke utelukkes at regjeringens utredningsapparat i større grad vil bli involvert ved behandlingen av grunnlovsforslag – både i utredningsfasen og i forbindelse med komitébehandlingen – selv om utvalget ikke foreslår noen formelle endringer i forholdet mellom Stortinget og regjeringen i den forbindelse.

Det at det foreslås å gå fra én til to voteringer over forslag om å endre Grunnloven, må isolert sett antas å innebære en svært begrenset økning i arbeidsmengde for plenum og administrasjonen, selv om man etter ut-

valgets forslag vil få både førstegangsbehandling og anngangsbehandling av fremsatte grunnlovsforslag i samme valgperiode. Komitébehandlingen i to runder vil imidlertid innebære en ikke uvesentlig økt belastning for komiteen og det administrative støtteapparatet.

Utvalgets forslag innebærer at det fortsatt vil være opp til komiteen å avgjøre om det skal inviteres til skriftlige høringsinnspill og/eller avholdes muntlig høring om fremsatte grunnlovsforslag. Utvalget antar samtidig at hovedregelen bør være at fremsatte forslag legges ut for skriftlige høringsinnspill. Dette vil nødvendigvis medføre en viss arbeidsbyrde for komiteen og administrasjonen, særlig i forbindelse med mottak og vurdering av innkomne høringsinnspill. Det er likevel utvalgets vurdering at dette vil kunne bidra til et bedre faglig grunnlag for vurderingen av hvilke av de fremsatte grunnlovsforslagene som bør antas til andre gangs behandling.

Utvalgets foreslåtte tidslinje for førstegangsbehandlingen av forslag vil innebære en mer intensivt saksbehandling enn det som er tilfellet i dag. De siste årene har det vært fremsatt om lag 30–40 grunnlovsforslag i hver valgperiode, og etter gjeldende prosedyre blir kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeid med innstillingene knyttet til disse forslagene fordelt på tre sesjoner. Utvalgets forslag til endringer i § 121 vil innebære at kontroll- og konstitusjonskomiteen skal utarbeide innstilling senest innen midten av april i siste sesjon i en valgperiode – i realiteten vil dette si at alle fremsatte forslag skal behandles i løpet av i underkant av ett år.

Det må på denne bakgrunn antas at det vil kunne være behov for at det stilles forsterkede administrative ressurser til komiteens disposisjon, særlig i de periodene hvor komiteen foretar førstegangsbehandlingen av grunnlovsforslagene. Det vil her særlig kunne være behov for bistand til lovteknisk gjennomgang av forslag samt eventuelle ytterligere utredninger knyttet til eventuelle alternative formuleringer og innretninger på grunnlovsforslaget.

Utvalgets overordnede hensikt er at den foreslåtte prosedyren skal bidra til mer gjennomarbeidede forslag, med grundigere forarbeider og klarere politiske føringer som velgerne kan benytte seg av når de skal ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag i forbindelse med stortingsvalg. Det er ikke utvalgets intensjon at den foreslåtte endringen i § 121 skal medføre noen økning eller reduksjon i antallet grunnlovsforslag som det votes endelig over i plenum.

Utvalgets forslag antas ikke å medføre økte økonomiske kostnader av vesentlig betydning. Eventuelle endringer i behovet for administrative ressurser må løses innenfor gjeldende budsjettammer.

2. Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken avholdt komiteen en åpen høring 4. juni 2024. Følgende deltok i høringen:

- Leder av Utvalget til å utrede prosedyrer for grunnlovsendringer, Dag Terje Andersen
- Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) v/fagdirektør Vidar Strømme og rådgiver Vetle Seierstad.

Komiteen åpnet også for skriftlige innspill i saken. Den 31. mai 2024 mottok komiteen en høringsuttalelse fra professor Eivind Smith, og den 6. juni 2024 mottok komiteen en høringsuttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Emilie Mehl. Uttalelsene er publisert på komiteens side på Stortinget.no.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Dokument 18 (2023–2024) fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer, som ble nedsatt av Stortingets presidentskap 27. oktober 2022 og med oppdrag om å gjennomgå alle sider ved fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag.

Komiteen støtter det overordnede målet om å legge til rette for en grundigere prosess for grunnlovsforslag, noe som både kan gi en bedre offentlig debatt og økt klarhet for den senere lovanvendelsen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter hovedlinjene i utvalgets forslag. Slik disse medlemmer ser det, er utvalgets forslag basert på et grundig arbeid fra et bredt sammensatt utvalg av erfarne politikere og fremskutte medlemmer fra akademien. Når disse medlemmer erfarer at utvalget har blitt supplert av innspill fra meget kompetente personer innenfor samfunn, juss og media, ser ikke disse medlemmer at forslaget som er fremsatt av utvalget ikke bør legges til grunn for endrede prosedyrer for behandling av grunnlovsforslag. Disse medlemmer vil fremme utvalgets grunnlovsforslag innenfor gjeldende frist for fremsettelse av grunnlovsforslag.

Disse medlemmer vil, hvis det ikke er flertall for utvalgets forslag, søke å finne løsninger som kan danne grunnlovsflertall for et forslag som ivaretar

hovedhensikten i utvalgets forslag på best mulig måte. Slik disse medlemmer ser det, er hensynet til velgernes mulighet til å forstå hensikten med forslaget til grunnlovsendring, hva det vil innebære, og hvilke partier som vil stilles seg bak det, avgjørende for hvilke forslag disse medlemmer vil støtte.

Utvalgets anbefalinger

Komiteen slutter seg til utvalgets anbefalinger om at det må innføres en behandling i to trinn med to separate avstemninger i påfølgende stortingsperioder.

Komiteen mener dette både vil motivere forslagsstillerne til å forberede sine forslag grundigere, bidra til økt kvalitet i lovgivningsprosessen og gi velgerne en bedre mulighet til å forstå forslagene og delta i debatt om grunnlovsendringer. En slik prosedyre vil også synliggjøre for velgerne hvordan partier og representanter stiller seg til ulike forslag som er fremmet.

Komiteen slutter seg også til at to tredjedeler av representantene må være til stede ved begge avstemninger i Stortinget, jf. Grunnloven § 73, samt at endelig vedtak i stortingsperiode to krever et kvalifisert flertall med støtte fra to tredjedeler av representantene.

Komiteen er enig i at dagens forslagsrett for stortingsrepresentanter og statsråder på vegne av regjeringen må beholdes. Komiteen er også enig med utvalget i at Stortinget bør søke å bistå representanter med faglig bistand før et forslag fremmes.

Komiteen støtter også utvalgets forslag om at det bør bli en fast prosedyre med høringer på forslag som har en reell mulighet til å bli vedtatt.

Stortingets forretningsorden

Komiteen er videre enig med utvalget i at Stortingets forretningsorden bør inneholde en regulering av prosedyrene ved endringer av Grunnloven. Komiteen støtter utvalgets syn på at høring bør gjennomføres på alle forslag med en viss støtte, herunder anmodning om faglig og lovteknisk bistand fra regjeringen.

Komiteen anbefaler at Stortingets presidentskap på egnet måte følger opp arbeidet med nødvendige endringer i Stortingets forretningsorden ut fra de forslag utvalget har fremsatt og de komiteen viser til nedenfor.

Retten til fullverdig stortingsbehandling

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, ønsker likevel på noen punkter en annen prosedyre enn den som utvalget foreslår. Flertallet mener det er problematisk å redusere forslagsstilleres rett til å få sitt forslag reelt behandlet i Stortinget ved at forslag uten støtte fra en tredjedel stanses allerede ved førstegangs behandling i Stortinget.

Flertallet vektlegger at en viktig side ved prosedyren for grunnlovsforslag nettopp er at velgerne i valg skal kunne påvirke Stortingets sammensetning, også basert på kandidatenes syn på de forslag som er blitt

fremmet til grunnlovsendringer. Flertallet ønsker derfor ikke at forslag skal kunne stoppes av en votering i Stortinget før valget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er enige med utvalget når det gjelder avveining mellom forslagsretten og prioriteringen av hvilke forslag som skal fremmes for endelig behandling. Disse medlemmer merker seg at både utvalgets flertall og mindretall er enige om at antallet grunnlovsforslag som fremmes for endelig votering i Stortinget, må begrenses. I avveiningen mellom stortingsrepresentanters rett til å få alle forslag realitetsbehandlet og velgernes mulighet til faktisk å forholde seg til at de grunnlovsforslagene som ligger til behandling er godt opplyste og har en mulighet til å oppnå kvalifisert flertall, mener disse medlemmer at utvalgets forslag ivaretar balansen mellom kvalitet, offentlig opplyst opinion og forslagsretten.

Endring av forslag

Komiteen mener at et innsendt forslag bør kunne justeres etter en høring og før avgivelse av innstilling fra komiteen til første behandling i plenum. Hensikten med et grundigere utrednings- og høringsarbeid er at kvaliteten skal øke, og at man skal kunne samordne eventuelle ulike forslag om samme tema. Av respekt både for velgerne og for å unngå uklarhet vil det imidlertid ikke være adgang til å gjøre endringer etter at Stortinget i plenum har gjennomført den første voteringen.

Utredning og høring av grunnlovsforslag

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, merker seg at utvalgets forslag vil gjøre prosedyren for behandling av grunnlovsforslag mer lik vanlig lovbehandling, noe som – selv om mindretallsforslag kan fremmes i komiteinnstillingen – samtidig svekker den enkelte forslagsstilleres makt over sitt forslag. Flertallet ønsker ikke en slik indirekte svekkelse av forslagsretten og fastholder at alle fremlagte forslag til endringer av Grunnloven skal bli behandlet i den påfølgende valgperioden.

Komiteen er enig med utvalget i at man bør søke grundigere utredning av grunnlovsforslag enn i dag. Dagens prosedyre er fra en annen tid hvor også annen lovgivning hadde en langt enklere prosedyre frem til vedtak. Manglende eller mangelfulle forarbeider kan skape usikkerhet både for velgere og lovanvendere om hva som har vært Stortingets intensjon.

I dag er forarbeider svært viktige for domstolers og forvaltningens tolkning av lover. Ved å sikre et bedre utredet grunnlag før lovgiver vedtar en grunnlovsendring, styrker man også Stortingets innflytelse på den konkrete rettsanvendelsen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Framskrittspartiet og Venstre, mener det i Stortingets forretningsorden må legges opp til at forslag med støtte fra minst en tredjedel av kontroll- og konstitusjonskomiteens medlemmer blir sendt på høring. Forslag som ikke oppnår støtte fra en tredjedel, kan like fullt opprettholdes for å få førstegangs behandling i plenum.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener at forslagene som ikke får støtte fra en tredjedel av komiteens medlemmer, også kan realitetsbehandles i påfølgende valgperiode.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener primært at antallet grunnlovsforslag skal begrenses mellom første- og andregangs behandling i tråd med det utvalget har foreslått. Slik disse medlemmer forstår det, er hensikten at dette vil bidra til mer gjennomarbeidede forslag, med grundigere forarbeider og klarere politiske føringer som velgerne kan forholde seg til når de skal ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag i stortingsvalget. Disse medlemmer ser imidlertid at det ikke ser ut til å være et flertall som ønsker seg en slik modell. Sekundært vil derfor disse medlemmer søke å oppnå at velgerne sikres en klargjøring av politiske føringer gjennom en votering over forslag hvor partiene tilkjenner sitt syn overfor velgerne, selv om alle forslag uansett går videre til endelig behandling etter valget.

Komiteen mener det ikke er holdbart at de viktigste lovendringene Stortinget behandler, er de som er dårligst utredet. Komiteen ønsker derfor at grunnlovsforslag bør utredes så godt som mulig og høres på linje med ordinære lovendringer, samt at departementene inviteres til å delta i høringene for å belyse forslagene best mulig. Det er særlig viktig å få belyst sammenhengen mellom grunnlovsforslaget og annet lovverk og konsekvensene grunnlovsforslaget har for gjeldende rett.

Komiteen mener dette best gjøres ved at grunnlovsforslag i all hovedsak utredes ferdig i første valgperiode, med forarbeider, slik at partiene kan synliggjøre sine holdninger til dem før mellomliggende stortingsvalg. Komiteen legger til grunn at praksisen med å fremme en rekke ulike forslag for å sikre «handlefrihet» etter valget dermed vil opphøre.

Komiteen påpeker at utredning, høring og utarbeidelse av forarbeider ikke innebærer noe formalkrav med betydning for gyldigheten av en grunnlovsbestemmelse.

Forslag til prosedyre

Komiteen ønsker ut fra det ovennevnte en prosess etter følgende modell:

- Siste hverdag i september i det andre året i valgperioden: Frist for å fremsette grunnlovsforslag. Det skal legges til rette for at forslagene vil kunne besvare grunnleggende spørsmål og være utredet etter utredningsinstruksen så langt det passer.
- Kontroll- og konstitusjonskomiteen gis i oppgave å drøfte de innkomne forslag og prioritere ressurser til videre utredning med vekt på særskilte hensyn for grunnlovsendringer og høring av de forslag som komiteen mener har behov for det.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Framskrittspartiet og Venstre, foreslår videre:

- Det kreves støtte fra en tredjedel av komiteens medlemmer for å beslutte videre utredning og høring.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne foreslår:

- Alle grunnlovsforslag sendes ut til skriftlig høring.

Komiteen foreslår videre:

- I midten av januar i det tredje året i valgperioden: Forslagene sendes på høring, med frist i slutten av mars samme år.
- Når høringsfristen har løpt ut, jobber komiteen, i samråd med forslagsstillerne, videre med forarbeidene. Høringsuttalelser kommenteres og ordlyden i grunnlovsforslag justeres ved behov.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Framskrittspartiet og Venstre, foreslår videre:

- Det gjennomføres muntlig høring i komiteen i de grunnlovssaker som har vært på skriftlig høring.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne foreslår:

- Det gjennomføres muntlig høring i komiteen i de grunnlovssaker som får støtte fra en tredjedel av komiteens medlemmer.

Komiteen foreslår videre:

- Etter at forslagene er behandlet, avgir kontroll- og konstitusjonskomiteen sin innstilling på vanlig måte til Stortinget i plenum..
- Alle forslag til endringer av Grunnloven offentliggjøres samlet ved avgivelse av innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, i tråd med gjeldende grunnlovsbestemmelse om «kunngjøres ved trykken».
- Siste hverdag i april i det fjerde året i valgperioden: Siste frist for Stortinget til å behandle grunnlovsforslagene første gang. Dette kan skje enkeltvis og ikke

samlet, avhengig av mengden. Dagens bordlegingsdebatt erstattes med en votering over hvert enkelt forslag slik at partiene synliggjør sitt syn på de ulike grunnlovsforslagene for velgerne. Alle forslag går uansett videre til endelig behandling etter valget.

- Når et forslag har fått tilslutning fra to tredjedeler av Stortingets representanter, anses det som en tilråding om at forslaget skal bli vedtatt. Etter stortingsvalg gis kontroll- og konstitusjonskomiteen i oppgave å prioritere rekkefølge på behandling i Stortinget og eventuelle ytterligere behov for høringer og/eller justeringer av forarbeider før Stortinget får saken til endelig behandling i plenum.
- Siste hverdag i mai i det tredje året i valgperioden: Frist for endelig behandling i Stortinget.

Komiteen ser at en slik prosedyre vil kreve mer både av forslagsstillere, stortingsgruppene og kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen mener imidlertid at dette i større grad enn utvalgets forslag vil bidra til å sikre en grundig prosess, bedre utredning og mer gjennomtenkte endringer av Grunnloven.

Komiteens ramme for prosedyren vil kreve mindre omfattende endringer i Grunnloven enn utvalgets forslag, og det er kun behov for å fremskynde fristen for å fremsette grunnlovsforslag med én sesjon.

Som følge av forslaget til ny prosedyre må Grunnloven § 121 endres slik at det fremgår at grunnlovsforslag skal fremsettes på det første eller annet storting etter nytt valg og kunngjøres ved trykken i det tredje storting.

Komiteen mener de øvrige saksbehandlingsreglene, krav til utredninger, høringer, frister mv., kan tas inn i Stortingets forretningsorden. Komiteen vektlegger at man på den måten også unngår at saksbehandlingsreglene blir rettslige krav som kan påberopes av noen som ønsker å utfordre gyldigheten av grunnlovsforslag.

Komiteens medlemmer fra Rødt og Miljøpartiet De Grønne viser til utvalgets intensjon om at en ny grunnlovsprosedyre skal bidra til mer gjennomarbeidede forslag, med grundigere forarbeider og klarere politiske føringer som velgerne kan forholde seg til når de skal ta stilling til fremsatte grunnlovsforslag. Disse medlemmer mener intensjonen er god, men at utvalgets innstilling ikke tar tilstrekkelig hensyn til mindretallsvernet når det foreslås at forslag uten en

tredjedels støtte skal stanses allerede ved førstegangsbehandling i Stortinget. Disse medlemmer påpeker at mindretallsvern er et viktig demokratisk prinsipp, som sikrer et sunt meningsmangfold. Disse medlemmer vil derfor advare mot en «siling» i stortingsbehandlingen av grunnlovsforslag, og mener at det også i grunnlovssaker må legges til rette for at små partier, representanter for lister, samt nye representanter skal ha mulighet til få behandlet grunnlovsforslag.

4. Uttalelse fra Stortingets presidentskap

Utkast til innstilling er i samsvar med vedtak i Stortinget 5. oktober 2023 forelagt Stortingets presidentskap til uttalelse.

Presidentskapet avga i brev 13. juni 2024 følgende uttalelse:

«Presidentskapet viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens utkast til innstilling datert 11. juni 2024 om Dokument 18 (2023–2024) – Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer.

Presidentskapet har merket seg komiteens uttalelser knyttet til at Stortingets forretningsorden etter komiteens syn bør inneholde en regulering av prosedyrene ved endringer av Grunnloven. Presidentskapet vil følge opp dette på egnet måte.

Presidentskapet har videre merket seg at komiteen slutter seg til utvalgets anbefalinger om at det må innføres en behandling i to trinn med to separate avstemninger i påfølgende stortingsperioder og at komiteen støtter utvalgets forslag om at det bør bli en fast prosedyre med høringer på forslag som har en reell mulighet til å bli vedtatt.

Presidentskapets medlemmer viser for øvrig til merknadene til sine respektive partier i kontroll- og konstitusjonskomiteens utkast til innstilling punkt 3 og har ingen ytterligere merknader.»

5. Komiteens tilråding

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

v e d t a k:

Dokument 18 (2023–2024) – Rapport fra Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. juni 2024

Peter Frølich
leder og ordfører

